



Estudios de Economía Aplicada

ISSN: 1133-3197

secretaria.tecnica@revista-eea.net

Asociación Internacional de Economía

Aplicada

España

PEDROSA SANZ, ROSARIO

El desarrollo histórico de la Política Social de la Unión Europea y su estado actual

Estudios de Economía Aplicada, vol. 27, núm. 3, diciembre, 2009, pp. 613-637

Asociación Internacional de Economía Aplicada

Valladolid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30117059003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El desarrollo histórico de la Política Social de la Unión Europea y su estado actual

ROSARIO PEDROSA SANZ

Departamento Economía Aplicada

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

e-mail: charo@eco.uva.es

RESUMEN

Este artículo centra su atención en el desarrollo y evolución de la Política Social de la Unión Europea, teniendo en cuenta que tanto su existencia, como el contenido que debía tener, el grado de intervención al que debía llegar o el papel que habría de desempeñar en el proceso de integración europea siempre han suscitado grandes controversias y debates en su seno. A tal fin, recoge la trayectoria que ha tenido en sus Tratados y en las distintas etapas o fases por las que ha atravesado; analiza las prioridades que orientan su acción en el actual contexto de la Estrategia de Lisboa y los instrumentos que tiene a su disposición. Culmina con unas reflexiones de síntesis en torno a cuáles son sus principales limitaciones y qué retos que tiene planteados.

Palabras clave: Cohesión social, empleo, exclusión, igualdad de oportunidades, protección social, Unión Europea.

The Historical Development of the European Social Policy and its Present Situation

ABSTRACT

This article focuses on the development and evolution of the Social Policy of the European Union, taking into account that its existence as well as its content, the degree of intervention to which it should aspire or the role that it should play in the process of European integration have always aroused great controversy and debate. To this end, the article includes the analysis of the path followed by the Social Policy of the European Union within the different Treaties and the various stages or phases that it has gone through; discusses the priorities that guide its action in the current context of the Lisbon Strategy and the tools which are at its disposal. The paper concludes with some synthesizing reflections regarding its main limitations as well as the challenges it faces.

Keywords: Social Cohesion, Employment, Exclusion, Equal Opportunities, Social Protection, European Union.

Clasificación JEL: I38.

1. INTRODUCCIÓN

El denominado *modelo social europeo*, a diferencia del norteamericano¹ o del japonés, ha sido descrito en la literatura comparada como un desarrollado sistema de redes de protección social², que ha configurado, en última instancia, la apuesta europea por el *Estado del Bienestar* (Viñals, 2005).

Ahora bien, a pesar de ser masiva su presencia en los países europeos, en él subyace una gran heterogeneidad y multiplicidad de valores, contenidos, esquemas institucionales, rendimientos y modelos³ que funcionan como espacios “*con trazos básicos comunes en las políticas sociales⁴ de sus Estados*”, aunque con grandes “*dosis de pluralidad interna*” (Adelantado y Gomá, 2000).

Precisamente, esta ausencia de uniformidad en los Estados del Bienestar, unida al gran protagonismo alcanzado por las políticas sociales nacionales y al hecho de que la Comunidad Europea naciera como un proceso de integración económica, han condicionado, en buena medida, el desarrollo de una plena y activa política social comunitaria.

Su evolución no ha estado exenta de incertidumbres y dificultades, vinculadas en la mayor parte de las ocasiones a la carencia de un marco institucional adecuado (Bailey, 2008), habiendo sido, históricamente, fuente de recelos permanentes entre los países miembros, por considerar a la política social como una expresión de su soberanía nacional.

Corolario de lo anterior son algunas de las características que definen la política social europea (Brunet, 1999; Comisión Europea, 1996, 2000 y 2008; Nieto Solís, 2001):

¹ Razones económicas (los recursos destinados a programas sociales) y extraeconómicas (la distinta concepción del papel del Estado y de la responsabilidad individual) avalan, a juicio de Herce (2004), tales diferencias. Para este autor, dado que dentro de la Unión Europea “*pugnan entre sí varias concepciones del combinado economía-sociedad*”, sería inexacto hablar de un modelo “*europeo*”.

² Así lo concibe, también, la propia Comisión de las Comunidades Europeas (2003). Para ella, “*la protección social es un componente fundamental del modelo social europeo*”, definiéndola como “*todos los sistemas colectivos de transferencia diseñados para proteger a las personas contra los riesgos sociales*” (de la vejez y la jubilación, de la muerte del titular de la prestación, la discapacidad, la enfermedad, la maternidad, los hijos a cargo del receptor de la ayuda, el paro y, a veces, incluso, de la necesidad de proporcionar cuidados a parientes ancianos frágiles, discapacitados o enfermos). A su juicio, garantiza que tales riesgos no deriven en situaciones de pobreza y que la falta de recursos no impida el acceso a los servicios esenciales para vivir dignamente.

³ Aunque el trabajo original de Esping-Andersen (1990) sobre los modelos de Estado del Bienestar de las economías de mercado dio lugar a la aparición de una variada tipología de regímenes (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2009), en la extensa literatura que le siguió, suelen enmarcarse en cuatro grandes modelos transnacionales básicos: escandinavo, anglosajón, continental y latino-mediterráneo.

⁴ Entendidas como un conjunto de acciones en la esfera social, incluidas las relacionadas con el empleo; debiéndose tener en cuenta que el concepto de política social es complejo y dinámico. Evoluciona conforme lo hace la sociedad, el desarrollo económico, la estructura social y los valores particulares de cada país, por lo que no hay un concepto único y uniforme de esta política. Viteri Díaz (2007) recoge algunas de las múltiples definiciones dadas sobre ella.

- Se basa en la idea de la solidaridad.
- No responde a un diseño previo.
- No es sistemática, sino discontinua en el tiempo.
- Se rige por el *principio de subsidiariedad*: la Unión Europea, en los ámbitos que no son de su competencia exclusiva, complementa, coordina y apoya las acciones adoptadas por los Estados que la conforman. Sólo interviene cuando aporta un valor añadido a las actuaciones de estos últimos, pero no sustituye ni excluye los esfuerzos nacionales realizados en materia social.
- Está sujeta al *principio de proporcionalidad*: el contenido y la forma de su actuación no deben exceder de lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos que figuran en los Tratados.
- Carece de visión propia, independiente y de conjunto sobre el área temática que aborda; así como de una definición precisa y consensuada en tal sentido.
- Su ámbito de aplicación es muy amplio, aunque su contenido (normas y derechos sociales mínimos) y capacidad de acción (desigual y errática, muy dependiente de su financiación) resultan ser poco intensos.
- Sus actuaciones se derivan de los mandatos específicos recogidos en los Tratados (Derecho Primario) y en los Reglamentos, Directivas, Decisiones y otros Actos previstos en aquéllos (Derecho Derivado, denominado, también, “*acervo comunitario*”). Tratan de corregir las consecuencias adversas de otras políticas comunes y los efectos generales negativos de la integración; de aproximar los objetivos de las acciones nacionales hacia unos objetivos comunes; y de expresar la necesidad de codificación, de armonización de los sistemas sociales y de aproximación de las oportunas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.

Analizaremos, seguidamente, la trayectoria que ha tenido la política social de la Unión Europea (UE) en sus Tratados y las distintas etapas o fases por las que ha atravesado, las prioridades que orientan su acción en el contexto de la Estrategia de Lisboa y los instrumentos que actualmente tiene a su disposición, para culminar con unas reflexiones de síntesis en torno a cuáles son sus principales limitaciones y qué retos que tiene planteados.

2. LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS TRATADOS EUROPEOS

La política social comunitaria tiene un sólido anclaje en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 (en vigor el 1 de enero de 1958), aunque carece de una definición concreta en el mismo.

El Título III de su Tercera Parte está dedicado íntegramente a ella (artículos 117 a 128). Hace referencia a la necesidad de promover la mejora de las condiciones vitales y laborales de los trabajadores (art. 117) y una colaboración estrecha entre los Estados nacionales en el ámbito social, particularmente en las materias relacionadas con el empleo, el derecho del trabajo y las condiciones de trabajo, la formación y el 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 (art. 118). Además, crea un Fondo Social Europeo para fomentar, dentro de la Comunidad, tanto las oportunidades de empleo como la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y contribuir a la elevación del nivel de vida (art. 123) (Comunidades Europeas, 1957).

En 1986, el Acta Única Europea⁵ (DOCE, 1987), primera reforma importante del TCEE, añadió un nuevo objetivo a la política social: la mejora del medio de trabajo (art. 118A). Igualmente, asignó a la Comisión la tarea de desarrollar el diálogo social a nivel europeo (art. 118B). Por último, incorporó el Título V a la Tercera Parte de aquél (artículos 118A a 130B), dedicado a la cohesión económica y social, a fin de reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas (art. 130A), con el apoyo de los tres Fondos con finalidad estructural⁶, del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de los demás instrumentos financieros existentes (art. 130B).

El Tratado de la Unión Europea (TUE) (DOCE, 1992) firmado en la ciudad de Maastricht, el 7 de febrero de 1992 (en vigor desde el 1 de noviembre de 1993), no introdujo cambios significativos en su articulado sobre política social, más bien la limitó formalmente.

La promoción de un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel de vida y la cohesión económica y social pasaron a formar parte de los objetivos de lo que sería, a partir de entonces, Comunidad Europea (CE) (art. 2); en tanto que la política social y el fortalecimiento de la cohesión económica y social, a ser consideradas acciones comunes de ella (art. 3). Asimismo, el antiguo Título III del TCEE (ahora nuevo Título VIII) cambió la anterior denominación de “*Política Social*” por la de “*Política Social, de Educación, de Formación Profesional y de Juventud*”.

Sin embargo, no consiguió garantizar la dimensión social del mercado común europeo. Un Protocolo incorporado como Anexo al Tratado facultó al Reino Unido a no intensificar sus acciones sociales más allá de lo establecido en el acervo común en la materia, al no haber suscrito el texto de la “*Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*” que los Jefes de Estado o de Gobierno de once países habían aprobado el 9 de diciembre de 1989 en la Cum-

⁵ Firmada en Luxemburgo y en la Haya el 17 y el 28 de febrero, respectivamente (en vigor el 1 de julio de 1987).

⁶ El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección “Orientación” (FEOGA - Orientación), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

bre de Estrasburgo, en forma de Declaración y sin implicaciones jurídicas inmediatas, ni el Acuerdo⁷ firmado entre ellos para proseguir en la vía trazada por aquélla, lo que acentuó su carácter simbólico y dio pie al comienzo de la llamada *política social europea a dos velocidades*⁸ o *a la carta*, al gusto de cada Estado miembro.

La firma del Tratado de Ámsterdam (DOCE, 1997) el 2 de octubre de 1997, y su entrada en vigor el 1 de mayo de 1999, eliminaría tal desacuerdo y supondría nuevos, aunque desiguales, avances en la dimensión social de la Unión Europea como elemento parcialmente reequilibrador de la lógica económica dominante en el TUE y de su aportación institucional básica: la *unión económica y monetaria* (art. 2).

Sin duda, los cambios de gobierno acaecidos en Reino Unido y Francia⁹, tras las elecciones celebradas en ambos países en mayo-junio de 1997, contribuyeron firmemente a ello e hicieron posible que el Tratado de Ámsterdam abriera “una nueva dimensión social superadora tanto de la política social tradicional, como de la noción del espacio social europeo, o las construcciones relativas a la dimensión o cohesión social, naciendo la Europa Social y del Empleo” (González-Posada Martínez, 2007), por cuanto:

- Incorporó, en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), la igualdad entre el hombre y la mujer a los objetivos generales de aquélla (art. 2); en tanto que la eliminación de sus desigualdades y la promoción de su igualdad pasaron a formar parte de todas sus acciones comunes (art. 3).
- Estableció, en las Disposiciones Sociales de su Título XI (anteriormente, el Título VIII de la Tercera Parte), que la Comunidad y los Estados miembros deberían tener presentes los derechos sociales fundamentales definidos en la Carta Social Europea¹⁰ y en la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989¹¹ (art. 136). Adquirieron, de esta manera, fuerza vinculante y obligatoria, poniendo término a la autoexclusión británica recogida en el Protocolo Social anejo al TUE y, consecuentemente,

⁷ Recogido como Anexo al Protocolo relativo a la política social en el propio TUE.

⁸ Aplicable, por un lado, a once países y, tras la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia el 1 de enero de 1995, a catorce. Por otro, al Reino Unido.

⁹ La subida al poder del Partido Laboralista británico de Tony Blair y la “cohabitación” del Presidente francés Jacques Chirac con su Primer Ministro Lionel Jospin.

¹⁰ Firmada en Turín, con el objetivo de conseguir una unión más estrecha entre sus miembros mediante la defensa y el desarrollo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, incluía una amplia enumeración de principios y derechos sociales de naturaleza y alcance bien distintos (Partes I y II), las obligaciones de los contratantes (Parte III), así como un conjunto de normas de aplicación y control (Partes IV-V y Anexo) (Consejo de Europa, 1961).

¹¹ Agrupaba tales derechos en los 12 epígrafes siguientes: 1. libre circulación; 2. empleo y remuneración; 3. mejora de las condiciones de vida y de trabajo; 4. protección social; 5. libertad de asociación y negociación colectiva; 6. formación profesional; 7. igualdad de trato entre hombres y mujeres; 8. información, consulta y participación de los trabajadores; 9. protección de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo; 10. protección de los niños y de los adolescentes; 11. personas de edad avanzadas; y 12. minusválidos.

a la denominada “*geometría social variable*”, lo que dio paso al retorno a la aplicación de una *política social común*.

- Amplió los objetivos sociales comunitarios. En lo sucesivo, estos pasarían a ser los siguientes: “*el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo a fin de conseguir la 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*” (art. 136).
- Determinó que la Comunidad Europea apoyaría y complementaría la acción nacional para mejorar el entorno y las condiciones de trabajo, la información y la consulta a los trabajadores, la integración de las personas excluidas del mercado laboral y la igualdad entre hombres y mujeres (en lo relativo a las oportunidades laborales y el trato en el trabajo) (art. 137.1), teniendo en cuenta, eso sí, “*la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Comunidad*” (art. 136).
- Potenció el papel de los interlocutores sociales, en virtud de los artículos 137 a 139.
- Introdujo, a través del nuevo Título VIII dedicado al Empleo (Tercera Parte, artículos 125 a 130), una nueva competencia compartida en la Comunidad: *desarrollar una estrategia coordinada para el empleo*, para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico (art. 125).
- Mantuvo, no obstante, la exigencia de la unanimidad en ciertos ámbitos de actuación de la política social (seguridad social y protección social de los trabajadores; protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;...) (art. 137.3), lo que limitó el alcance de la misma.

El Tratado de Niza, suscrito el 26 de febrero de 2001 y en vigor desde el 1 de febrero de 2003) (DOCE, 2001 y 2002), no modificó los objetivos de la política social común. Se limitó a extender las acciones comunitarias contempladas en el artículo 137.1, ya mencionadas, a los campos de la seguridad social y la protección social de los trabajadores¹², la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral, la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad, la lucha

¹² Sin afectar a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de sus sistemas de seguridad social ni al equilibrio financiero de estos últimos, ni impedir a aquéllos mantener o introducir medidas de protección más estrictas (art. 137.4).

contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social; así como a crear un Comité de Protección Social de carácter consultivo (art. 144).

Por último, el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007¹³ (Diario Oficial de la Unión Europea, 2007a y 2008), tras confirmar en su Preámbulo su adhesión a los derechos sociales fundamentales definidos tanto en la Carta Social Europea de 1961 como en la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, y sustituir en el TUE a la Comunidad Europea por la Unión Europea (art. 1), refuerza la *dimensión social europea*:

- Basa el mercado interior en una economía *social* de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social (art. 3).
- Aboga por combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones, la protección de los derechos del niño y la cohesión económica, social y territorial (art. 3).
- Reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁴, otorgándole el mismo valor jurídico que a los Tratados; y, además, se adhiere al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 6).

También introduce ciertos cambios sustanciales en el TCE:

- Diferencia, claramente, entre competencias compartidas [la política social y la cohesión económica, social y territorial: art. 4.2.b) y 2.c)] y acciones con finalidad europea para apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros (la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte) (art. 6.e).

¹³ Tras haber sido ratificado por Alemania (25.9.2009), Irlanda (3.10.2009), Polonia (10.10.2009) y República Checa (3.11.2009), se espera que entre en vigor en diciembre de 2009 o, a más tardar, a principios de 2010.

¹⁴ Contiene disposiciones de carácter civil, político, económico y social. Reafirma los derechos, libertades y principios reconocidos en la Unión y hace que sean más visibles, pero no crea nuevos derechos ni principios. Persigue reforzar su protección a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos. Formalmente, fue firmada y proclamada solemnemente, por primera vez, el 7 de diciembre de 2000, en Niza, por los Presidentes del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, sin efecto jurídico obligatorio (DOCE, 2000); y, por segunda vez, el 12 de diciembre de 2007, en Estrasburgo (Diario Oficial de la Unión Europea, 2007b). No obstante, el Protocolo nº 30 sobre la aplicación de la misma a Polonia y al Reino Unido precisa que nada de lo dispuesto en el título IV de la Carta crea derechos que se puedan defender ante los órganos jurisdiccionales de tales países, salvo que los hayan contemplado en su legislación nacional. El Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de octubre de 2009 acordó, igualmente, acceder a las exigencias de la República Checa, como condición para firmar el Tratado de Lisboa, e incluir a este país en el mencionado Protocolo nº 30.

- Incorpora la necesidad de que la Unión, a la hora de definir y ejecutar todas sus políticas y acciones, tenga en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, la garantía de una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social, un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana (art. 9), así como la lucha contra toda discriminación (art. 10).
- Añade el deporte a los objetivos y acciones comunes, teniendo en cuenta sus características específicas, sus estructuras basadas en el voluntariado y su función social y educativa; orientando la actuación de la UE en tal sentido hacia el desarrollo de su dimensión europea, promoviendo tanto la equidad y la apertura en las competiciones deportivas como la cooperación entre los organismos responsables de aquél y protegiendo la integridad física y moral de los deportistas (especialmente la de los más jóvenes) (art. 165).

Con todo, subordina, nuevamente, la política social común a la diversidad de prácticas sociales nacionales y a la necesidad de mantener la competitividad de la economía europea (art. 151); en tanto que mantiene la exigencia de la unanimidad del Consejo para los temas siguientes: la seguridad social y la protección social de los trabajadores; la protección de los trabajadores en caso de rescisión de su contrato laboral; la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios (incluida la cogestión); y las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión [art. 153: c), d), f) y g)].

3. LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA

La amplia e irregular trayectoria constitucional que acabamos de exponer y las sucesivas reglamentaciones, directivas, decisiones y otros actos jurídicos aprobados por las instituciones comunitarias en el ejercicio de sus competencias hacen que se pueda hablar de distintas etapas en el desarrollo histórico de la política social de la Unión Europea, previas a la fase por la que atraviesa en la actualidad y que será analizada en el siguiente apartado:

3.1. 1958-1973: “*Concienciación comunitaria*” en el ámbito de lo social

Dado que, de las dos posturas que subyacen en el debate teórico reinante sobre la política social (convergencia social espontánea *ex post* versus homogenización *ex ante*)¹⁵, el Tratado de Roma eligió la de aquéllos que consideran que el progreso

¹⁵ La primera postura, defendida por los partidarios de una política económica neoliberal, aboga por una competencia limitada tan sólo por un mínimo de prescripciones sociales. Para ellos, los costes sociales son uno más de los muchos costes empresariales que pueden modificarse en función de las

social se producirá de forma espontánea y automática, con el libre funcionamiento del mercado y la eliminación de los obstáculos a la libre competencia, no resulta extraño que algunos autores (Mosley, 1990) hayan denominado a los años de 1958-1973 el periodo del “*olvido*” y otros (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2009), el de la “*concienciación*” comunitaria en materia social.

El hecho de que los seis países fundadores atravesaran una situación económica de altas tasas de crecimiento y bajas tasas de desempleo, la relativa homogeneidad de sus políticas sociales nacionales, junto a las estrechas, aunque convergentes, diferencias de costes sociales existentes entre ellos, contribuyeron a tal elección.

Consecuentemente, la política social comunitaria se limitó a desarrollar la libre circulación de trabajadores¹⁶, a regular (1960) (y reformar en profundidad)¹⁷ (1971) el FSE, a plantear una política común de formación profesional¹⁸ y a proteger la situación de los trabajadores cuya vida laboral transcurría en distintos Estados¹⁹.

La Cumbre de París de 1972 sentaría, no obstante, las bases para que la política social pasara a ser considerada como un elemento “*positivo*” en la transformación comunitaria, al exigir los Jefes de Estado y de Gobierno allí reunidos un enérgico avance en su ámbito de actuación, definir un conjunto de objetivos prioritarios a lograr y encargar a la Comisión la elaboración de un programa social.

3.2. 1974-1987: Hacia una política social activa y un Espacio Social Europeo

Fruto de este mandato fue la adopción, en 1974, del primer Programa de Acción Social (1974-1976). Reconocía que la política social comunitaria debía “*cumplir una función propia y proporcionar una contribución esencial para la realización de sus objetivos*”. Expresaba, asimismo, la voluntad política de adoptar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos siguientes: pleno empleo y mejor; la mejora de las condiciones de vida y de trabajo; y la participación de los empresarios y trabajadores en las decisiones socioeconómicas de la Comunidad y de estos últimos en la vida de las empresas.

condiciones económicas. En cambio, la segunda mantiene que los gastos sociales son costes necesarios para salvaguardar la paz social y que modelos sociales idénticos evitarían una distorsión de la competencia, puesto que se gravaría a las empresas de forma diferente. En caso contrario, los Estados con alto nivel de protección social perderían trabajo y capital.

¹⁶ Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.

¹⁷ Reglamento (CEE) nº 2396/1971 del Consejo, de 8 de noviembre de 1971.

¹⁸ La necesidad de reorganizar la formación profesional tuvo sus primeras manifestaciones en tres documentos institucionales: 1. “Principios generales sobre el desarrollo de una política común de formación profesional”, de 1963; 2. “Orientaciones Generales para la elaboración de un programa de actividades a nivel comunitario en materia de formación profesional”, de 1971; y 3. “Primeras medidas para la realización de una política común de formación profesional”, de 1972.

¹⁹ Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad.

Así, entre 1975 y 1980, se aprobaron directivas relacionadas con la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres²⁰, la coordinación de los regímenes nacionales de seguridad social para las personas que se desplazan dentro de la Comunidad, o con la salvaguardia de los derechos de los trabajadores ante despidos colectivos, insolvencia del empresario y traspasos de empresas o centros de actividad; se adoptó un programa específico orientado hacia la pobreza; se mejoró la coordinación de los servicios nacionales de empleo; y se hicieron propuestas para incorporar a los jóvenes, discapacitados y desempleados a la vida profesional.

La progresiva consolidación del proceso de integración europea y la creciente heterogeneidad de los regímenes de bienestar de los Estados miembros actuaron de catalizadores de este modesto, aunque incipiente, giro social de los 70.

Sin embargo, la persistencia de graves dificultades económicas, la influencia de las doctrinas conservadoras de neutralización del intervencionismo social, lideradas por el Reino Unido, y el avance de las posiciones *euroescépticas* condujeron a una relativa parálisis legislativa en la política social de los años 1981-87²¹ (Adelantado y Gomá, 2000), aunque no lograron impedir que la dimensión social fuera ganando importancia en Europa bajo la influencia del entonces Presidente de la Comisión Jacques Delors.

De esta forma, la propuesta del gobierno francés que emana de las elecciones de 1981, sobre la necesidad de un *Espacio Social Europeo* para potenciar el papel de la política social comunitaria en la construcción del *Espacio Económico Europeo*, tendría su reflejo en un nuevo Programa de Acción Social Comunitario (1984), en el Libro Blanco de la Comisión sobre la culminación del mercado interior (1985) y en el Acta Única Europea (1986).

El primero contemplaba acciones e iniciativas en los ámbitos del empleo, los aspectos sociales de las nuevas tecnologías, la formación, la protección social, la evolución demográfica y el diálogo social europeo, para asegurar la dimensión social del gran mercado interior que habría de alcanzarse en 1992. El segundo daba cuenta de la interacción existente entre el mercado interior y la política social, así como de las oportunas medidas que aquél requería para alcanzar los objetivos en materia de empleo y de seguridad social. El tercero introducía la trascendental noción de la cohesión económica y social de la Comunidad.

²⁰ En materia de salarios, acceso al empleo, formación y promoción profesionales y condiciones de trabajo.

²¹ Principalmente en el ámbito laboral: los debates realizados sobre las condiciones laborales de los trabajadores con jornada a tiempo parcial o trabajo en régimen de cesión, la reducción de la jornada y el permiso de paternidad, así como sobre los mecanismos de consulta y representación en las empresas multinacionales no llegaron a concretarse; asumiéndose, en 1986, la iniciativa británica de conectar el crecimiento del empleo a la desregulación del mercado de trabajo y al recorte de los gastos en protección social.

También se aprobarían otras disposiciones: sobre la pobreza y sobre cuestiones de género²², fundamentalmente.

3.3. 1988-1992: Cohesión económica y social y “geometría variable”

1988 y 1989 serían años importantes para la política social europea, aunque sus logros y avances más bien modestos.

La reforma de los Fondos Estructurales de 1988²³, intensa y global, derivada del AUE, permitió al FSE:

- Financiar en exclusiva las acciones elegibles de los nuevos objetivos 3 (luchar contra el desempleo de larga duración) y 4 (facilitar la inserción profesional de los jóvenes).
- Intervenir (junto al FEDER y FEOGA-Orientación) en las actuaciones de los objetivos 1 (fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas), 2 (reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial) y 5b (fomentar el desarrollo de las zonas rurales), con una acentuada dimensión social a partir de entonces; y
- Co-subvencionar algunas de las numerosas iniciativas impulsadas por la Comisión Europea²⁴ para dar solución a problemas específicos de dimensión europea²⁵.

²² Segundo programa específico sobre la pobreza (1985); primer Programa Comunitario de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer (1982); Recomendación del Consejo relativa a la promoción de acciones positivas en favor de las mujeres (1984); directiva sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de la seguridad social (1986); y segundo Programa Comunitario a Medio Plazo a favor de las Mujeres (1986).

²³ Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural.

²⁴ Las Iniciativas Comunitarias surgieron con la finalidad de complementar las medidas contenidas en los Marcos Comunitarios de Apoyo, pasando a ser consideradas como instrumentos específicos de la política estructural. Se apoyan en cuatro principios fundamentales que les proporcionan un claro valor añadido respecto a las actuaciones financiadas por los Fondos Estructurales: *transnacionalidad* (fomentan la cooperación entre organizaciones o instituciones de dos o más Estados para estimular la transferencia de la innovación y el desarrollo de los métodos no transnacionales); *innovación* (en función de lo inédito de las acciones para el colectivo o territorio donde se apliquen); *enfoque de “abajo-arriba”* (para movilizar la experiencia y los conocimientos de los agentes próximos a los problemas y necesidades locales, regionales y sectoriales); y *efecto multiplicador* (por la diversidad de organismos implicados, las relaciones que se establecen a nivel local y comunitario, la difusión de los resultados y la transferencia de experiencias) (Pedrosa Sanz, 2002).

²⁵ Iniciativas RECHAR (para intensificar las medidas a favor de la reconversión económica y social), ENVIRREG (mejorar el medio ambiente y favorecer el desarrollo económico), STRIDE (aumentar la capacidad de innovación y desarrollo tecnológico en las regiones de los objetivos 1 y 2), INTERREG (ayudar a las regiones fronterizas a prepararse para el gran mercado de 1992), EUROFORM (dar una dimensión comunitaria a las medidas de formación profesional y de promoción del

Por otra parte, la formulación, en 1989, del Programa de Acción Social (1989-1994), basándose en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, contempló 47 medidas sobre el derecho a la libre circulación, el empleo y la formación profesional, la regulación de las condiciones de trabajo, la protección social y los derechos colectivos laborales.

Sin embargo, la negativa actitud del Reino Unido (y de la patronal europea) ante los compromisos recogidos en la Carta; los importantes cambios políticos que acontecen en el centro-este de Europa (caída del muro de Berlín y de los regímenes comunistas circundantes); las consecuencias económicas de la reunificación de Alemania; el estrecho margen de maniobra de las perspectivas financieras (1988-1992) de la Comunidad; y las difíciles negociaciones del Tratado de Maastricht limitaron, en buena medida, su aplicación (Brunet, 1999).

Entre las disposiciones aprobadas figuran: las directivas sobre salud y seguridad en el lugar de trabajo (1989), protección de los trabajadores contra los riesgos derivados de la exposición a agentes biológicos (1990), seguridad y salud en el trabajo de los empleados con contratos temporales (1991), disposiciones mínimas sobre señalización para la seguridad y salud en el trabajo (1992) y protección de la mujer embarazada, que haya dado a luz o esté en periodo de lactancia que trabaja (1992); los programas de acción para el desarrollo de una formación profesional continua (1990) y para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1991); las recomendaciones de la Comisión sobre la creación de criterios comunes para la suficiencia de renta y la extensión de la asistencia social en los sistemas de protección social (1992) y sobre la convergencia en las políticas y los objetivos de protección social (1992),...

3.4. 1993-1999: La Europa Social y de Empleo

Las debilidades que presentaba la economía europea en 1993, la extraordinaria magnitud que había alcanzado el nivel de desempleo en su seno y el horizonte de la unión económica y monetaria ralentizaron la voluntad política de completar el gran mercado interior con una fuerte dimensión social y forzaron una reflexión acerca de cuáles deberían ser las políticas a adoptar para alcanzar un desarrollo que permitiera hacer frente a la competencia internacional (Palomeque López, 2009).

Tres documentos publicados por la Comisión sobresalen en tal sentido:

- El Libro Verde sobre el futuro de la política social europea (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993a). Dio lugar a un extenso proceso de consulta y concluyó reconociendo que el desempleo en Europa se había convertido en un problema estructural y que debía tratarse como tal.

- El Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993b). Presentaba, básicamente, las grandes orientaciones económicas: la consecución de una economía sana, abierta, descentralizada, más competitiva y solidaria y la realización de cambios profundos en la política de empleo.
- El Libro Blanco sobre la política social (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994). Hacía hincapié en la cuestión de que la competitividad y el progreso social podían ir unidos, a la vez que fijaba sus grandes objetivos: el empleo, la necesidad de una sociedad que exija la colaboración de todos y las modalidades de desarrollo del fundamento jurídico.

La denominada *Estrategia Europea de Empleo* que les siguió, tras ser debatida en los sucesivos Consejos Europeos de Essen (1994), Madrid (1995), Florencia (1996) y Ámsterdam (1997), alcanzaría su máxima representatividad en el Tratado de Ámsterdam, al incorporar el ya mencionado nuevo Título dedicado al empleo; asumir competencias comunitarias en esta materia; constitucionalizar los derechos sociales de 1961 y 1989 y habilitar la política social a todos los Estados miembros.

Los mandatarios europeos decidieron no esperar hasta la entrada en vigor del Tratado para lanzar la estrategia y en el Consejo Extraordinario sobre el Empleo celebrado en Luxemburgo, en noviembre de 1997, acordaron poner en marcha, en 1998, una serie de orientaciones basadas en análisis de situación y sustentadas en cuatro pilares fundamentales: el desarrollo del espíritu empresarial; la mejora de la capacidad de inserción profesional (*empleabilidad*); la reactivación de la capacidad de adaptación de empresarios y trabajadores al cambio económico y tecnológico (*adaptabilidad*); y la potenciación de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y para las personas discapacitadas. Adoptaron, igualmente, un programa de trabajo continuo de planificación, vigilancia, examen y reajuste anual de las políticas nacionales de empleo (conocido como el *Proceso de Luxemburgo*), que se vería reforzado, posteriormente, por el denominado *Pacto para el Empleo* en el Consejo Europeo de Colonia de 1999²⁶.

En este contexto, la reforma de los Fondos Estructurales de 1993²⁷ permitió al FSE:

- Financiar, individualmente, las acciones elegibles de los objetivos 3 (combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral) y 4 (facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción).

²⁶ Al añadir, en la Estrategia Europea de Empleo, el diálogo macroeconómico a la coordinación de las políticas en favor del empleo y la eficiencia de los mercados de trabajo (Luxemburgo, 1997) y a la reforma estructural y la eficiencia de los mercados de bienes, servicios y capitales (Cardiff, 1998).

²⁷ Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993.

- Intervenir (junto al FEDER y FEOGA-Orientación) en las actuaciones de los objetivos 1 (fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas), 2 (reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial) y 5b (facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales); y
- Co-subvencionar algunas de las renovadas iniciativas de la Comisión para el segundo periodo de programación 1994-1999 (INTERREG II, LEADER II, EMPLEO, ADAPT,...).

El *Programa de Acción Social a Medio Plazo 1995-1997*, para hacer frente a las necesidades y desafíos planteados en los Libros Verde y Blancos arriba reseñados, orientó sus propuestas hacia el empleo (su primera prioridad); la educación y la formación (factores de suma importancia para la estabilidad social comunitaria); la instauración de un mercado europeo del empleo; la promoción de mejores normas de empleo; la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; la política y promoción sociales (buscando una sociedad activa para todos); la salud pública; el desarrollo de la dimensión internacional; la reactivación de los agentes sociales; el análisis e investigación de la política social a medio y largo plazo; y la aplicación más eficaz del derecho europeo.

El cuarto *Programa de Acción Comunitaria a Medio Plazo para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 1996-2000* recomendó el desarrollo y la promoción de métodos, estrategias, modelos y estudios encaminados a integrar esta dimensión en todas las políticas y acciones generales de los Estados miembros.

El *Programa de Acción Social 1998-2000*, apoyándose en los resultados del anterior e intentando aprovechar el impulso social de la Estrategia de Empleo y del Tratado de Ámsterdam, redujo sus prioridades a las tres siguientes: (a) empleo, capacitación y movilidad (creación de empleo, supresión del paro y fomento de la libertad de circulación de los trabajadores); (b) cambios en el mundo del trabajo (modernización de la organización laboral y fomento de la adaptabilidad, crear un lugar de trabajo sano y seguro, adelantarse al cambio industrial y aprovechar las oportunidades que ofrece la sociedad de la información); y (c) desarrollo de una sociedad no excluyente (fomentar la inclusión social y la creación de una sociedad sana, modernizar y mejorar la protección social, y conseguir la igualdad y combatir la discriminación).

Por último, como ya ocurriera en las fases anteriores, también se aprobaron nuevas directivas²⁸ y resoluciones²⁹.

²⁸ Relacionadas con la protección de los jóvenes en el trabajo (1994), los permisos parentales y por razones familiares (1996), el desplazamiento de los trabajadores en el contexto de una prestación de servicios (1996), el trabajo a tiempo parcial (1997), la carga de prueba en los casos de discriminación por motivos de género (1997), la protección de los derechos de pensión complementaria (1998),...

²⁹ En torno a la limitación de la admisión de nacionales de terceros países con fines de empleo y para ejercer una profesión independiente (1994), la participación equilibrada de mujeres y hombres en

4. LA ESTRATEGIA SOCIAL EUROPEA 2000-2010

Durante el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión acordaron poner en marcha una agenda global de medidas (denominada *Estrategia de Lisboa*) con un objetivo estratégico claro: que Europa pudiera convertirse en “*la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicoicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*” en 2010.

Formando parte de este enfoque integrado, destinado a conseguir la renovación económica, social y medioambiental³⁰ de la Unión Europea, el Consejo Europeo de Niza de diciembre de ese mismo año aprobó la *Agenda Social Europea*.

Basándose en la Comunicación: “*Agenda de Política Social*” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000) y en las aportaciones realizadas a la misma por el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales, define las seis orientaciones estratégicas de la política social para 2001-2005:

- *Lograr un mayor número y una mejor calidad de los puestos de trabajo.* El objetivo último es alcanzar una tasa de empleo total próxima al 70% y una tasa de empleo femenina por encima del 60%, en 2010; mejores puestos de trabajo y medios más equilibrados para conciliar la vida profesional con la personal. El Consejo Europeo de Estocolmo de marzo de 2001 añadiría un objetivo cuantitativo adicional: aumentar, en 2010, la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de más edad (55-64 años) hasta el 50%.
- *Anticiparse a los cambios del entorno de trabajo.* Trata de desarrollar un enfoque positivo y proactivo en tal sentido para favorecer un equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad.
- *Luchar contra todas las formas de exclusión y de discriminación.* Persigue prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la participación de todos en la vida económica y social.
- *Modernizar la protección social.* Significa, en realidad, adaptar los sistemas de protección social para que el trabajo resulte rentable y proporcione unos ingresos seguros, garantizar las pensiones y la sostenibilidad de los sistemas

los procesos de toma de decisiones (1996), el código de conducta a aplicar para luchar contra el uso indebido de prestaciones de la seguridad social, el fraude en las cotizaciones a nivel transnacional, el trabajo no declarado y el trabajo temporal de ámbito transfronterizo (1999),...

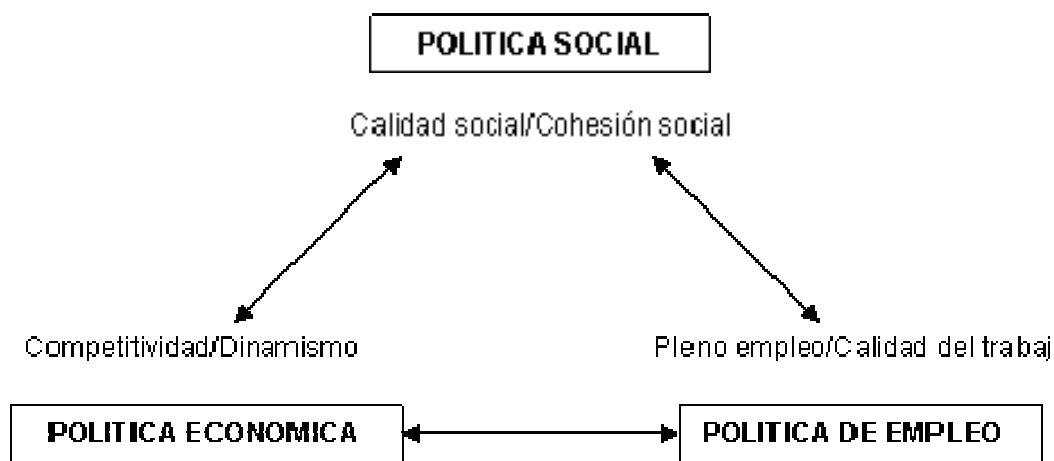
³⁰ Preparando la transición hacia una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento; modernizando el modelo social europeo, a través de la inversión en capital humano y de la constitución de un activo Estado de Bienestar; y disociando el crecimiento económico de la utilización de los recursos naturales. Esta tercera dimensión sería incorporada a las dos anteriores en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001.

de pensiones, promover la inclusión social y ofrecer una atención sanitaria de alta calidad y sostenible.

- *Fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer.* Reafirma que la plena participación de las mujeres en la vida económica, científica, social, política y cívica no es sólo una cuestión de derechos, sino, también, un elemento transcendental para promover el progreso económico y social.
- *Reforzar la dimensión social de la ampliación y de las relaciones exteriores de la Unión Europea.* Busca contribuir a preparar la ampliación de la Unión en condiciones equilibradas, así como facilitar el intercambio de experiencia y buenas prácticas con las organizaciones internacionales.

Además, subraya la doble finalidad de la política social común: como un fin en sí misma (protección de los individuos, reducción de las desigualdades y cohesión social) y como un factor de competitividad; así como la necesidad de que mantenga vínculos eficaces con las políticas económica y de empleo (Figura 1).

FIGURA 1



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (2000).

La segunda fase de la Agenda Social Europea arranca con la publicación de una nueva Comunicación de la Comisión en tal sentido y el lema “*una Europa social en la economía mundial: empleos y nuevas oportunidades para todos*” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005).

Señala las dos prioridades que deben guiar la política de la Unión Europea entre 2006 y 2010 para la modernización y el desarrollo del modelo social europeo y la promoción de la cohesión social, dentro de las estrategias de Lisboa y de desarrollo sostenible: (1) el empleo; y (2) la igualdad de oportunidades y la inclusión.

Persiguen aumentar la confianza de los ciudadanos en su propia capacidad para gestionar los cambios en los que se encuentran inmersos (mayor competencia en un contexto global, desarrollo tecnológico y envejecimiento demográfico) y afrontar los grandes retos que perviven en la Unión (bajos índices de empleo, paro, pobreza, desigualdad y discriminación); apoyándose, para ello, en los cuatro principios ya acreditados: (a) un enfoque integrado que garantice una interacción positiva de las políticas social, de empleo y económica; (b) la calidad del empleo, la política social y las relaciones laborales, mejorando el capital humano y social; (c) la adaptación de los sistemas de protección social a las expectativas de las sociedades, reforzando su carácter de factor productivo; y (d) el *“coste de la falta de una política social”*.

Tales prioridades serían, no obstante, modificadas en 2008, para tratar de responder mejor a los desafíos socioeconómicos del siglo XXI y poder abarcar nuevos aspectos de la acción política, de forma transversal y multidimensional, a partir de los resultados de la Estrategia de Lisboa sobre la estabilidad y el empleo de 2007 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008).

Estructurados en torno a tres objetivos interrelacionados y de igual importancia [crear más oportunidades (generar más y mejores puestos de trabajo y facilitar la movilidad laboral); proporcionar acceso (a la educación, a la protección social, a la atención sanitaria y a unos servicios de calidad para todos); y demostrar solidaridad (entre generaciones y regiones, entre los más acomodados y los más modestos y entre los Estados más ricos y los menos pudientes)], los ámbitos de actuación de la política social europea para el periodo 2008-2010 pasarían a ser: (a) los niños y los jóvenes; (b) la movilidad (de los trabajadores, estudiantes, investigadores, jóvenes, jóvenes empresarios y voluntarios); (c) la inversión en recursos humanos, más y mejores puestos de trabajo y nuevas capacidades; (d) lograr una vida más larga y saludable; (e) la lucha contra la pobreza y la exclusión social; (f) la lucha contra la discriminación; y (g) la promoción de oportunidades, acceso y solidaridad en todo el mundo.

Ciertamente, la Agenda Social Europea 2000-2010 ha tenido su plasmación en múltiples directivas³¹, Reglamentos³² y acciones específicas³³.

³¹ Igualdad de trato en materia de empleo y de ocupación (2000), ordenación del tiempo de trabajo (2003), reconocimiento de cualificaciones (2005), admisión y estancia de investigadores extranjeros (2005), régimen de trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal (2008),...

³² Estatuto de la Sociedad Europea (2001), Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (2003), coordinación de los sistemas de seguridad social (2004),...

³³ Programa Daphne 2000-2003 (medidas de carácter preventivo para combatir la violencia ejercida sobre los niños, los adolescentes y las mujeres); V Programa de Acción para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2001-2006; Programa de Acción contra la Discriminación 2001-2006; Programa de Fomento de la Cooperación entre los Estados Miembros para Luchar contra la Exclusión Social 2002-2006; Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2002-2006; Plan de Acción sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2004-2010; Programa para el Aprendizaje Mutuo en el Ámbito del Empleo 2005-2006; Plan de Trabajo para la Igualdad entre las Mujeres y los Hombres 2006-2010; Programa para el Empleo y la Solidaridad Social-Progress 2007-2013; Programa de Aprendizaje Permanente 2007-2013; Plan

Con todo, el desarrollo de la política social comunitaria 2000-2010 no ha tenido el respaldo presupuestario que hubiera sido deseable para cubrir sus ambiciosos objetivos. La aprobación de las perspectivas financieras 2000-2006 y 2007-2013 estuvo rodeada de agrias discusiones, ante el deseo de algunos contribuyentes netos (Alemania, Austria, Francia, Holanda, Reino Unido y Suecia) de reducir los gastos comunitarios, por lo que su cuantía apenas registró aumento significativo alguno, a pesar de haber entrado en funcionamiento la unión económica y monetaria, tener que atender la mayor ampliación de la historia de la Unión Europea y dar respuesta a los cambios socioeconómicos impulsados por la globalización, la tecnología, la demografía o el clima.

La reforma de los Fondos Estructurales de 1999³⁴ asignó al FSE la misión de financiar las acciones elegibles de los nuevos objetivos 1 (promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos prósperas, con escaso nivel de inversión, tasas de desempleo superiores a la media, falta de servicios a las personas y a las empresas y precaria dotación de infraestructuras de base), en colaboración con el FEDER, FEOGA-O e IFOP; 2 (apoyar la reconversión económica y social de las zonas industriales, rurales, urbanas o dependientes de la pesca con dificultades estructurales), junto al FEDER; y 3 (favorecer la adaptación y modernización de las políticas y de los sistemas de educación, formación y empleo de las regiones no incluidas en el objetivo 1); así como las dirigidas al desarrollo de nuevos métodos para luchar contra las discriminaciones y desigualdades de todo tipo en el acceso al mercado laboral (Iniciativa EQUAL)³⁵.

Por último, la de 2006³⁶ lo orientó hacia la promoción de unas condiciones más favorables para el crecimiento y el empleo en las áreas menos prósperas de la Unión (objetivo de *convergencia*), en asociación con el FEDER y el Fondo de Cohesión; y hacia el aumento de la competitividad, del atractivo de las regiones y del nivel de empleo de los espacios más desarrollados de aquélla (objetivo de *competitividad regional y empleo*), junto al FEDER.

5. LOS INSTRUMENTOS

Los instrumentos de la política social de la Unión Europea han sido redefinidos en la *Agenda Social Renovada* (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008). Son: la legislación; el diálogo social; el Método Abierto de Coordinación (MAC); los instrumentos financieros; y la asociación y participación de la sociedad civil.

de Acción de Movilidad Laboral 2007-2013; Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012;...

³⁴ Reglamento (CE) nº 1260/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999.

³⁵ Sus ámbitos temáticos específicos son la capacidad de inserción profesional, el espíritu de empresa, la capacidad de adaptación, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la integración de los solicitantes de asilo, pudiendo revisarse cada dos años, en función de la evolución del mercado de trabajo.

³⁶ Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006.

5.1. La legislación

Orientada a la consecución del bienestar de los europeos, establece y consolida sus derechos como ciudadanos, consumidores y trabajadores en múltiples ámbitos, incluidos los de la movilidad, la salud y la seguridad, las prestaciones sociales, las condiciones de trabajo, la información y la consulta, la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación.

5.2. El diálogo social

Constituye, sin duda, una de las piedras angulares de la política social común y del modelo social europeo. Hace referencia a los procedimientos de concertación y de consulta con los interlocutores sociales (empleadores y trabajadores)³⁷, es decir, a todas aquellas discusiones, consultas, negociaciones y acciones conjuntas que mantienen estos últimos entre sí y con las instituciones de la Comunidad Europea. A través de él, los interlocutores sociales contribuyen a definir las normas sociales comunitarias, tomando como base los principios de solidaridad, responsabilidad y participación. Complementa el diálogo social y las relaciones industriales de los Estados miembros.

5.3. El Método Abierto de Coordinación (MAC)

Se creó en el marco de la política de empleo y del Proceso de Luxemburgo y se definió como un instrumento de la Estrategia de Lisboa para 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 (inclusión social, educación, formación, pensiones, sanidad, inmigración, asilo, protección social,...).

Concebido como un método flexible de gobernanza, se apoya en el principio de subsidiariedad, permitiendo a los diferentes Estados desarrollar progresivamente sus propias políticas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003), así como en los cuatro objetivos siguientes:

- Definir directrices comunes para la Unión y su calendario de cumplimiento correspondiente, para lograr los fines establecidos por sus miembros a corto, medio y largo plazo.

³⁷ Están representados por las tres grandes organizaciones siguientes: la Confederación Europea de Sindicatos (CES-ETUC) (trabajadores); la Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE-BUSINESSEUROPE) (empresarios del sector privado); y el Centro Europeo de Empresas Públicas (CEEP) (empresarios del sector público). Cuando el diálogo social surge entre sectores, además de las organizaciones anteriores, también participan las que representan a las pequeñas y medianas empresas (UEAPME) y al personal profesional y directivo (EUROCADRES y CEC) (Comisión Europea, 2008).

- Establecer instrumentos de medida cuantitativos y cualitativos (estadísticas e indicadores) que permitan comparar las mejores acciones, aunque adaptados a las necesidades de los distintos Estados y sectores.
- Plasmar las orientaciones comunes previamente definidas a nivel europeo en planes de acción nacionales y regionales específicos concertados.
- Organizar controles y evaluaciones periódicos entre homólogos (*evaluación comparativa*) como procesos de aprendizaje mutuo: los Estados miembros se evalúan entre sí (*“control de grupo”*), comparan los resultados obtenidos y, bajo la supervisión de la Comisión, se intercambian las mejores prácticas.

Sus características fueron ya expuestas por la Comisión en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea: (1) se emplea caso por caso; (2) o bien se aplica en paralelo con el enfoque legislativo y basado en programas comunitarios (casos del empleo, la política social o de inmigración), o bien aporta un valor añadido allí donde existe escaso margen para soluciones legislativas (como en la educación); y (3) completa la acción comunitaria y, consecuentemente, nunca debe sustituir a ésta, romper el equilibrio institucional o diluir la realización de los objetivos comunes de la Unión (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

5.4. Los instrumentos financieros

Para hacer realidad la Agenda Social Europea, la Unión dispone de los cuatro grandes instrumentos financieros específicos siguientes: el Fondo Social Europeo (FSE), el Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social-Progress, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) y el Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros Países.

Otros instrumentos, como pueden ser el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA) o el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) también contribuyen, sin duda, al logro de aquélla, al potenciar el crecimiento económico, la competitividad, la creación de empleo y la inclusión social, además de proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y la calidad de vida en las zonas rurales.

El FSE respalda aquellas políticas nacionales que se ajustan estrictamente a las orientaciones y recomendaciones adoptadas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo y a los objetivos comunitarios de inclusión social, no discriminación, fomento de la igualdad, educación y formación³⁸. Las ayudas concedidas con cargo a él, en el marco de los objetivos *competitividad regional* y *empleo* y *convergencia*, deben destinarse, prioritariamente, a mejorar la capacidad de adaptación de las empresas y los trabajadores, a incrementar el capital humano, la participación en el mercado laboral y el acceso al empleo, a propiciar la inclusión social de las perso-

³⁸ Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006.

nas desfavorecidas, a luchar contra la discriminación, a fomentar la inserción en el mercado de trabajo de las personas económicamente inactivas y a impulsar las asociaciones en pro de la reforma. Además, conforme al objetivo *convergencia*, debe contribuir a aumentar y mejorar la inversión en capital humano y a desarrollar la capacidad institucional, administrativa y judicial.

El *Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social*³⁹ contempla cinco ámbitos principales de actuación: empleo; protección e integración social; condiciones de trabajo; no discriminación y diversidad; e igualdad entre mujeres y hombres. Financia actividades de análisis y de aprendizaje mutuo, sensibilización y difusión; así como los gastos de funcionamiento de las principales redes a escala europea, de organización de grupos de trabajo, seminarios de formación, creación de redes entre los organismos especializados y de observatorios a escala europea, intercambios de personal entre administraciones nacionales y la cooperación con instituciones internacionales.

El *Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización*⁴⁰ subvenciona medidas activas del mercado laboral destinadas, exclusivamente, a ayudar a los trabajadores que se quedan sin empleo como consecuencia de la globalización.

El *Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros Países* es, finalmente, uno de los cuatro instrumentos financieros⁴¹ del Programa General de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, cuyo objetivo es el reparto justo de las responsabilidades de los Estados miembros que se derivan de la introducción de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea y de la aplicación de las políticas comunes de asilo e inmigración. Apoya los esfuerzos que realizan sus Estados por los nacionales de terceros países con distintos orígenes culturales, étnicos, económicos, religiosos, lingüísticos y culturales, para cumplir las condiciones de residencia y facilitar su integración en las sociedades europeas, así como para desarrollar y ejecutar las estrategias de integración nacional en todos los aspectos de la sociedad.

5.5. La asociación y participación de la sociedad civil

La asociación de las instituciones de la Unión Europea, los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, los interlocutores sociales, la sociedad civil e, incluso, de los socios externos pertinentes son fundamentales en la elaboración y aplicación de la política social comunitaria.

Además, teniendo en cuenta que el proceso de integración europea relativiza el Estado nacional y que las clásicas pretensiones de soberanía nacional cada vez se

³⁹ Decisión nº 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006.

⁴⁰ Reglamento (CE) nº 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, y Reglamento (CE) nº 546/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009.

⁴¹ Los otros tres son: el Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores, el Fondo Europeo para el Retorno y el Fondo Europeo para los Refugiados.

corresponden menos con la realidad social, la sociedad civil organizada, definida como el conjunto de todas las estructuras organizativas cuyos miembros prestan servicio al interés general por medio de un procedimiento democrático basado en el discurso, el consenso y la *cultura de la solidaridad* (Comité Económico y Social, 1999), actúa como un puente fundamental entre la Unión Europea, los Estados miembros y los ciudadanos en tal sentido, al ejercer de mediadora entre todos ellos.

Agrupa a los interlocutores sociales, las organizaciones representativas de los medios sociales y económicos (asociaciones profesionales, de beneficencia, ...), las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de base, las organizaciones constituidas para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal y las comunidades religiosas.

6. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta lo expuesto en los apartados anteriores, puede afirmarse que tanto la existencia de una política social comunitaria, como el contenido que debía tener, el grado de intervención al que debía llegar o el papel que debía desempeñar han suscitado siempre grandes controversias y debates en la Unión Europea.

Sin duda, el gran protagonismo alcanzado por las políticas sociales nacionales y el hecho de que la Comunidad Económica Europea naciera como un proceso de integración económica han condicionado, en buena medida, el desarrollo de una plena y activa política social comunitaria.

Su implantación ha generado un extenso acervo comunitario; habiendo pasado de ser considerada como una mera política auxiliar del mercado común, a ser un elemento *“positivo”* en la transformación de la Comunidad Europea, un fin en sí misma (en materia de protección de los individuos, reducción de las desigualdades y cohesión social) y un factor de competitividad (junto con las políticas económica y de empleo), a lo largo de su dilatada e irregular trayectoria histórica; a la par que por distintas fases en la evolución de su desarrollo: de concienciación (1958-1973), de activación (1974-1987), de ralentización (1988-1992), de intensificación (1993-1999) y de modernización (2000-2010).

Sus objetivos (el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos y la lucha contra las exclusiones) están recogidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al igual que las limitaciones que presenta, de gran importancia práctica:

- *Legislativas*: la aprobación de sus acciones en materia 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, y condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la

Unión requiere, en principio, la *unanimidad* del Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

- Está sujeta al *principio de proporcionalidad*: el contenido y la forma de su actuación no deben exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos que figuran en el Tratado.
- Se rige por el *principio de subsidiariedad*: la Unión sólo interviene cuando los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, esto es, cuando aporta un valor añadido a estos últimos.
- Está subordinada a la diversidad de prácticas sociales nacionales existentes y a la necesidad de mantener la competitividad de la economía europea.
- Consecuentemente, depende, en gran medida, de la *voluntad política* que muestren los Estados nacionales para permitirle consolidar sus avances y seguir modernizando su contenido.

Por último, la dinámica y cambiante realidad socioeconómica que subyace en ella le exige buscar soluciones para hacer frente a importantes y continuos desafíos. El persistente desempleo, los obstáculos existentes para la incorporación y la salida del mercado laboral, la conciliación de la vida laboral y personal y las cuestiones que de ella se derivan (el permiso por razones familiares, las fórmulas laborales, los servicios de asistencia,...), el desfase entre ricos y pobres, las enfermedades estrechamente vinculadas a la riqueza (estrés y trastornos alimenticios: obesidad, anorexia y bulimia), las nuevas configuraciones familiares y pautas de trabajo, el abandono prematuro del sistema educativo por parte de los jóvenes, la mayor dependencia de la tercera edad, el aumento de la esperanza de vida, la baja tasa de natalidad, los efectos de la globalización y las consecuencias sociales del cambio climático o de la dependencia energética son, únicamente, algunos ejemplos de aquéllos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADELANTADO, J. y GOMÁ, R. (2000): "Las políticas sociales: entre el Estado del Bienestar y el capitalismo global", en MORATA, F. (Ed.): *Políticas Públicas en la Unión Europea*, pp. 189-214, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- BAILEY, D. (2008): "Explaining the underdevelopment of "Social Europe": a critical realization", en *Journal of European Social Policy*, vol. 18-3, pp. 232-245.
- BRUNET, F. (1999): *Curso de Integración Europea*, pp. 633-688, Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993a): *Libro Verde sobre la política social europea. Opciones para la Unión*, Bruselas: COM (93) 551 final.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993b): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco*, Bruselas: COM (93) 700 final.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): *Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión. Libro Blanco*, Bruselas: COM (94) 333 final.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000): *Agenda de política social*, Bruselas: COM (2000) 379 final.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas: COM (2001) 428 final.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2003): *Refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social*, Bruselas: COM (2003) 261 final.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2005): *La Agenda Social*, Bruselas: COM (2005) 33 final.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008): *Agenda Social Renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*, Bruselas: COM (2008) 412 final.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *Por una Europa social*, Bruselas: Dirección General de Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual, División Publicaciones.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano*, Bruselas: DG de Educación y Cultura, División Publicaciones.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): *¿Qué puede hacer la Europa Social por usted?*, Bruselas: Comunidades Europeas.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (1999): Dictamen sobre *“El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea”*, Bruselas, 22 de septiembre.
- COMUNIDADES EUROPEAS (1957): *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea*, <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm> [último acceso: octubre 2009].
- CONSEJO DE EUROPA (1961): *Carta Social Europea*, Estrasburgo.
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2006a): *Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999*, L 210, de 31 de julio.
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2006b): *Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1784/1999*.
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2007a): *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, C 306, de 17 de diciembre.
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2007b): *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, C 303, de 14 de diciembre.
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2008): *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, C 115, de 9 de mayo.
- DOCE (1987): *Acta Única Europea*, L 169, de 29 de junio.
- DOCE (1992): *Tratado de la Unión Europea*, C 191, de 29 de julio.
- DOCE (1997): *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos*, C 340, de 10 de noviembre.

- DOCE (2000): *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, C 364, de 18 de diciembre.
- DOCE (2001): *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos*, C 80, de 10 de marzo de 2001.
- DOCE (2002): *Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (2002)*, C 325, de 24 de diciembre.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*, London: Polity Press.
- GARCÍA VILLAREJO (Coordinador) (2001): *Incidencia en Castilla y León de los Fondos Europeos para la Cohesión Económica y Social*, Valladolid: Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda.
- GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E. (2007): “50 años de Política Social Europea: ese oscuro objeto de deseo”, en ALONSO MARTÍNEZ, J. M. y HERRERO DE LA FUENTE, A. A. (Coords.): *El Tratado de Roma en su Cincuenta Aniversario (1957-2007). Un Balance Socioeconómico de la Integración Europea*, pp. 363-398, Granada: Comares, S.L.
- HERCE, J.A. (2004): “¿Cuán diferentes son las economías europea y americana?”, en *Textos Express*, 17 pp. Madrid: Fedeia.
- MOSLEY, H.G. (1990): “The Social Dimension of European Integration”, en *International Labour Review*, nº 128, pp. 147-164.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R. (2009): *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Cuarta edición revisada y ampliada, pp. 209-250, Madrid: Alianza Editorial.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. (2009): “La Política Social de la Unión Europea y las Etapas de su Configuración Institucional”, <http://www.poder-judicial.go.cr/salasegunda/revistalasegunda/articulo1rev-3.htm> [último acceso: octubre 2009].
- PEDROSA SANZ, R. (2002): “Las políticas de igualdad de oportunidades en España”, en *VIII Jornadas de Economía Crítica: Globalización, Regulación y Desigualdades, Ponencias y Comunicaciones*, Formato CD ROM, Valladolid: 28 febrero-2 marzo.
- VIÑALS ÍÑIGUEZ, J. (2005): “El modelo económico y social europeo: ¿una trinidad inconsistente?”, en *ICE*, nº 820, pp. 55-71.
- VITERI DÍAZ, G. (2007): *Política Social: elementos para su discusión*, Edición electrónica gratuita, Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/297/.

