



## **TRABAJO FIN DE GRADO**

### **GRADO EN RELACIONES LABORALES**

**CURSO ACADÉMICO 2014-2015**

**UNIÓN EUROPEA Y LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL: de la *Estrategia Europa 2020* a la *Plataforma Europea*.**

**EUROPEAN UNION AND THE FIGHT AGAINST POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION: from the *Europe 2020 Strategy* to the *European Platform*.**

**AUTORA**

ANDREA RUIZ AGUDO

**TUTOR**

JOSÉ ANTONIO VALLES CAVIA

JUNIO de 2015

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>RESUMEN/ABSTRACT.....</b>	<b>2</b>
<b>1. CONSIDERACIONES GENERALES.....</b>	<b>3</b>
<b>2. UNA BREVE APROXIMACIÓN AL PROCESO HISTORICO DE CONSTRUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>3. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA POLITICA SOCIAL.....</b>	<b>10</b>
<b>4. DE LA ESTRATEGIA EUROPA DEL EMPLEO A LA ESTRATEGIA EUROPA 2020.....</b>	<b>15</b>
<b>5. ¿LUCHANDO CONTRA LA REALIDAD? LA PLATAFORMA EUROPEA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL...</b>	<b>27</b>
<b>5.1. ALGUNOS INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>27</b>
<b>5.2. CONTEXTO EN EL QUE SE ENMARCA LA PLATAFORMA EUROPEA.....</b>	<b>36</b>
<b>5.3. ÁMBITOS DE ACTUACIÓN QUE SE DEFINEN EN LA PLATAFORMA.....</b>	<b>39</b>
<b>5.3.1. Emprender acciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social en el conjunto de políticas de la UE.....</b>	<b>39</b>
<b>5.3.2. Trabajar en asociación y aprovechar el potencial de la economía social.....</b>	<b>42</b>
<b>5.3.3. Promoción de la innovación social basada en hechos.....</b>	<b>42</b>
<b>5.3.4. Hacer un uso más frecuente y más eficaz de los fondos de la UE en apoyo de la inclusión social.....</b>	<b>43</b>
<b>5.3.5. Mejorar la coordinación de las políticas de los Estados miembros.....</b>	<b>43</b>
<b>6. EL PROCESO DE REVISIÓN.....</b>	<b>44</b>
<b>7. CONCLUSIONES.....</b>	<b>47</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>49</b>

## RESUMEN

Las situaciones de pobreza y exclusión social y las medidas necesarias para superarlas han sido percibidas por la Unión Europea como una de las prioridades a las que debe enfrentarse de un modo más activo. A lo largo del presente trabajo, y después de realizar un breve análisis del proceso de integración europea, la política social de la UE y la Estrategia Europea del Empleo (conocida como Estrategia de Lisboa), se revisan los elementos esenciales de la Estrategia Europa 2020 para finalizar analizando el contexto y los desarrollos generados a partir de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, adoptada por la Comisión en 2010. Tras examinar los indicadores y el contexto en el que ésta se enmarca, se analizan los ámbitos de actuación definidos y el proceso de revisión que se está llevando a cabo.

**Palabras clave:** Unión Europea. Pobreza. Europa 2020. Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social.

## ABSTRACT

Situations of poverty and social exclusion and the measures needed to overcome them have been collected by the European Union as one of the priorities that must confront a more active way. Throughout this work, and after performing a brief analysis of the process of European integration, social policy of the EU and the European Employment Strategy (known as the Lisbon Strategy), the essential elements of the Europe 2020 strategy are reviewed to finish analyzing the context and developments generated from the European Platform against Poverty and Social Exclusion, adopted by the Commission in 2010. After reviewing their status and context in which it is framed defined areas of action and the review process is being carried out are analyzed.

**Keywords:** European Union. Poverty. Europe 2020. European Platform against Poverty and Social Exclusion.

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES

Tanto la elección del tema que nos ocupa como su análisis encuentran su razón de ser en la intranquilidad social que el crecimiento de la pobreza y la exclusión social producen en la ciudadanía europea. Por eso, la Unión Europea ha hecho de la lucha contra la pobreza y la exclusión social uno de los elementos clave de su agenda laboral, económica y social.

El presente trabajo explica sucintamente, en primera instancia, el proceso de integración europea acaecido desde la creación de las primeras Comunidades Europeas hasta nuestros días, para continuar con un breve análisis acerca de cómo la regulación de las cuestiones sociales ha ido aumentando progresivamente a lo largo de ese proceso de integración. Posteriormente, se hace hincapié en la Estrategia Europa del Empleo también conocida como *Estrategia de Lisboa* lanzada con carácter previo a la aparición de la crisis con la idea de que, en un lapso temporal de diez años, se consigan objetivos tales como el fomento de la empleabilidad y del espíritu empresarial, la adaptación de los trabajadores y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Este estudio termina ocupándose en mayor medida de una de las grandes Estrategia impulsadas por la Unión Europea, la “Estrategia Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. En el presente trabajo se explicarán los elementos esenciales que conforman *Europa 2020* así como los cinco objetivos principales de la misma. Además, se prestará especial atención a las acciones que se desprenden de la Estrategia. Este conjunto de acciones son conocidas bajo la denominación de “iniciativas emblemáticas” y cada una de ellas, está orientada hacia la consecución de un objetivo de la Estrategia. En concreto, se dedicará especial atención a una iniciativa impulsada por la Comisión en 2010 para lograr el objetivo de Europa 2020 de sacar a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social en la próxima década. Esta iniciativa fue denominada como la “Plataforma Europea contra la pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial”.

Tras examinar algunos de los indicadores de pobreza y/o exclusión social más representativos y después de realizar un análisis de los puntos fuertes de la Plataforma, finalmente se detallarán los ámbitos de actuación definidos y el proceso de revisión que se está llevando a cabo para controlar el correcto cumplimiento de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social.

## 2. UNA BREVE APROXIMACIÓN AL PROCESO HISTÓRICO DE CONSTRUCCIÓN.

Europa ha dejado huella de su voluntad de unificación a lo largo de toda su historia pero es en el siglo XX cuando se localizan, de una forma especial y más intensa, los primeros grandes pasos hacia el proceso de integración europea.

Fueron los fracasados intentos de redefinir Europa por la fuerza y la experiencia de las dos guerras mundiales, las que llevaron a la idea de construir una Europa integrada pero basada en la libre voluntad de sus Estados y de sus pueblos.

Con el fin de la Iª Guerra Mundial surgen movimientos europeístas y pacifistas. Además, se crean asociaciones que impulsan la idea federalista y diferentes proyectos como el de Richard Cundenhove-Kalergi<sup>1</sup>, pero nada se materializó. Sí tuvo una gran importancia el proyecto presentado por el Ministro de Asuntos Exteriores francés Aristides Briand en 1929<sup>2</sup>; en él propugnaba ya la creación de una federación denominada Estados Unidos de Europa.

Con el comienzo de la IIª Guerra Mundial, la idea de unificación europea surge con más fuerza. Europa oriental se organizará en torno al Consejo de Ayuda Económica Mutua (1949) y el Pacto de Varsovia (1955) mientras que Europa occidental se organizará e integrará de forma parcial.

Los primeros intentos de una actuación coordinada en el ámbito Europeo occidental se plasmaron con la creación de dos organizaciones regionales para la cooperación militar. Primero se creó la Unión Europea Occidental (U.E.O)<sup>3</sup> y más tarde la O.T.A.N<sup>4</sup>, en la que participarán diez Estados europeos además de Estados Unidos y Canadá.

---

<sup>1</sup> Richard Cundenhove-Kalergi (1894-1972) presentó en periodo de entreguerras el proyecto de una Europa confederal a través de su *Manifiesto Paneuropa* (1923). En su manifiesto, se difundía la idea de eliminar las fronteras de los estados europeos, promoviendo así una idea unitaria. Por lo que su obra representaba el despertar inmediato del movimiento en favor de la unificación europea. Ideó un modelo cuyo parecido con la actual realidad comunitaria no es pura coincidencia (Mangas Martín, A., “El proceso histórico de la Unión Europea” en Mangas Martín, A., Liñán Noguerras, D.J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 8ª Edición, Tecnos, Madrid, 2014, p. 28 y Rodríguez Iglesias, G.C., “La Unión Europea”, en Díez de Velasco, M., *las Organizaciones Internacionales*, 17ª edición, Tecnos, Madrid, 2011, p.581).

<sup>2</sup> Con el proyecto que presentó ante la Sociedad de Naciones el 5 de septiembre de 1929, propugnaba la idea de crear una sociedad de naciones llamada «*Estados Unidos de Europa*». Esta iniciativa de A. Briand fue apoyada por algunos gobiernos como el español aunque finalmente fracasó por la oposición de Reino Unido y la desconfianza de otros países. Véase Mangas Martín, A., “El proceso histórico de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 29 y Ojinaga Ruiz, R., “El proceso de integración europea” en Escobar Hernández, C., *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 17 y 18.

<sup>3</sup> En 1948, Francia y Reino Unido impulsaron la creación de una alianza o pacto de legítima defensa colectiva mediante el Tratado de Bruselas que, a partir de 1954, pasará a denominarse Unión Europea

En 1948, con la idea de gestionar en común la ayuda americana recibida en el marco del Plan Marshall<sup>5</sup>, se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (O.E.C.E)<sup>6</sup>.

Pese a todo, fue con la celebración del Congreso Europeo de la Haya en 1948, cuando se produjo el acontecimiento más decisivo del proceso de integración europea. Este Congreso estuvo marcado por las diferencias de dos corrientes ideológicas que aún persisten. Por un lado, estaban los partidarios de organizar Europa sobre la base de la simple cooperación intergubernamental y, por otro, los partidarios de una integración de carácter cuasi-federal a través de organizaciones internacionales a las que se transfiera el ejercicio de competencias soberanas con el objetivo de acabar construyendo una unión política y económica<sup>7</sup>.

---

Occidental (U.E.O). Véase Ojinaga Ruiz, R., “El proceso de integración europea” *op. cit.*, p. 18, Rodríguez Iglesias, G.C., “La Unión Europea”, *op. cit.*, pp. 581-583 y Casado Raigón, R., en “La integración Europea en perspectiva histórica”, en Alcaide Fernández, J. y Casado Raigón, R., *Curso de Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2014 pp. 31-36.

<sup>4</sup> La Organización del Tratado del Atlántico Norte (O.T.A.N), también denominada Alianza del Atlántico o del Atlántico Norte. Es una alianza militar intergubernamental basada en el Tratado del Atlántico Norte firmado el 4 de abril de 1949. Esta nueva alianza militar expresaba la idea de que, para los Estados europeos, la U.E.O era un mecanismo insuficiente ante la magnitud que siguió tomando la política soviética con la invasión de Checoslovaquia y otros acontecimientos relevantes de la época. Véase Ojinaga Ruiz, R., “El proceso de integración europea” *op. cit.*, p. 18. y Casado Raigón, R., “La integración Europea en perspectiva histórica”, *op. cit.*, pp. 34-36. Para más información consultar <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/quees2/Paginas/QueeslaOTAN.aspx>. Consultado el 22 de abril de 2015.

<sup>5</sup> Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa estaba devastada. Tocada tanto política como económica y socialmente, se temía que una parte de Europa pudiese caer bajo el control de la URSS. Esta situación movió a Estados Unidos a presentar el “*Plan de Reconstrucción Europea*” en 1947 de manos del general George Marshall. Dicho plan conocido como “Plan Marshall” consistía en que “el gobierno americano pagaría directamente a los exportadores norteamericanos que venderían productos a los Gobiernos o a los fabricantes europeos” (Mangas Martín, A., “El proceso histórico de la Unión Europea”, *op. cit.*, p.30).

Los logros que supuso la puesta en marcha del Plan Marshall fueron; la previsión de un plan racional que pusiera en pie y desarrollase las economías europeas, la creación de un régimen multilateral de los intercambios así como su liberalización, se redujeron los contingentes, se coordinaron los planes nacionales económicos, se produjo la organización de la convertibilidad de las monedas, la concesión de créditos a los países deudores y la organización de un sistema de competencias multilaterales. Véase Mangas Martín, A., “El proceso histórico de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 31., véase también Ojinaga Ruiz, R., “El proceso de integración europea” *op. cit.*, pp. 18-20 y Rodríguez Iglesias, G.C., “La Unión Europea”, *op. cit.*, pp. 581-583.

<sup>6</sup> La Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) fue un organismo internacional fundado el 16 de abril de 1948 con la finalidad de ejecutar el Plan Marshall para la reconstrucción de un continente devastado por la guerra. Los países que formaron parte de la OECE fueron; Portugal, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Austria, Dinamarca, Noruega, Grecia, Suecia, Suiza, Turquía, Irlanda e Islandia. El 14 de diciembre de 1960 se firma un nuevo convenio por el que la OECE pasa a convertirse en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) momento en el que pasan a formar parte de la organización Estados Unidos y Canadá. Véase <http://www.oecd.org/about/history/> Consultado el 22 de abril de 2015.

<sup>7</sup> Se planteaba, entre otros, la desaparición arancelaria y las restricciones al comercio, la creación de una unión aduanera, la libre circulación de capitales y la unificación monetaria.

Ambas corrientes ideológicas impulsaron, tras la celebración del Congreso Europeo de La Haya y en virtud del Estatuto de Londres de 1949 la creación del Consejo de Europa como organización de cooperación con fines políticos. Por otro lado, las corrientes federalistas insatisfechas, promovieron la integración económica y una primera transferencia parcial de soberanía a partir de la propuesta que Francia hizo de creación de la C.E.C.A. Nos situamos con estos hechos en el inicio del proceso de integración comunitaria.

En 1950 se hizo pública la Declaración Schuman, una iniciativa ideada por Jean Monnet e impulsada por el Ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman. Ésta se configura así como la primera propuesta oficial para la construcción de una Europa integrada. Se pretendía la creación de una comunidad franco-alemana en la que se pusiese en común la producción europea del carbón y el acero. Aunque en un principio se contemplaba la participación únicamente de Francia y Alemania, finalmente se invitó a unirse a aquellos países europeos que lo desearan.

De esta manera en 1951 se firma el Tratado de París<sup>8</sup>, por el que se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), cimiento y embrión de las posteriores Comunidades Europeas. Con la firma del Tratado de París nos encontramos ante el primer intento real de conseguir un mercado común europeo.

Debido al éxito que supuso para el proceso de integración europeo la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, decidió relanzarse nuevamente el proceso a raíz de la Conferencia Europea de Mesina en 1955. En el informe Spaak<sup>9</sup> de 1956 se decidió retomar el camino de integración europea iniciado con la creación de la C.E.C.A ampliándolo a otras materias económicas y al sector de la energía nuclear.

Así, en marzo de 1957 se firmaron los Tratados de Roma<sup>10</sup> entre los mismos estados que adoptaron el Tratado de la CECA. Estos tratados fueron el Tratado Constitutivo de

---

<sup>8</sup> El Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951 entre Bélgica, Francia, Alemania Occidental, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, estableció la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Entró en vigor el 23 de julio de 1952 y conforme al artículo 97 expiró cincuenta años más tarde. Los desarrollos materiales vinculados a la organización fueron asumidos en ese momento por la Comunidad Europea. Véase Ojinaga Ruiz, R., “El proceso de integración europea” *op. cit.*, p. 20 y Casado Raigón, R., “La integración Europea en perspectiva histórica”, *op. cit.*, pp. 36-38.

<sup>9</sup> Paul-Henri Spaak, Ministro de Asuntos Exteriores belga, presentó un informe sobre los proyectos de tratados comunitarios que prevén la creación de la CEE y del Euratom. En su reunión de Venecia los Ministros de Asuntos Exteriores deciden abrir negociaciones intergubernamentales para celebrar dos tratados, por los que se crearán finalmente una Comunidad Económica Europea y una Comunidad Europea de la Energía Atómica. Véase Mangas Martín, A., “El proceso histórico de la Unión Europea”, *op. cit.*, p.34.

<sup>10</sup> Los mismos seis Estados que habían firmado el Tratado CECA, firmaron el 25 de marzo de 1957 los Tratados de Roma. El primero estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y el segundo

la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Ambos conforman junto con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) los "tres Tratados Constitutivos" de las Comunidades Europeas<sup>11</sup>.

En 1972, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda ratificaron el Tratado de adhesión por lo que se pasa de seis a nueve Estados parte. Por otra parte, Grecia, España y Portugal están sumidos en una dictadura militar, y no serán Estados parte hasta el año 1981 Grecia y hasta 1986 España y Portugal, pasando así a doce Estados miembros. El proceso continuó en 1995 con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea, con lo que el número de miembros paso a quince Estados.

A mediados de la década de los noventa, se iniciaron los preparativos para la mayor ampliación de la historia de la Unión. Solicitaron la adhesión los seis antiguos miembros del bloque soviético (Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia, la Republica Checa y Rumania), los tres Estados bálticos que una vez formaron parte de la Unión Soviética (Estonia, Letonia y Lituania), una de las repúblicas de la antigua Yugoslavia (Eslovenia) y dos países mediterráneos (Chipre y Malta).

Las negociaciones se iniciaron en diciembre de 1997; diez países candidatos (Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, la Republica Checa, Chipre y Malta) se adhirieron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004. La adhesión de Bulgaria y Rumania se produjo en 2007 con lo que el número de miembros de la Unión Europea ascendió a veintisiete. Finalmente, el número de Estados miembros subió a veintiocho con la incorporación de Croacia en 2013<sup>12</sup>.

En 1985 se propuso la idea de realizar una conferencia intergubernamental con el fin de modificar Tratados. Fue a raíz de esta conferencia cuando se aprobó el Acta Única

---

estableció la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom). Tras ser ratificados por los parlamentos de cada Estado, entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

<sup>11</sup> Para gestionar EURATOM y la CEE se crea una estructura institucional compuesta por Parlamento, Comisión, Tribunal de Justicia y Consejo. El mismo 25 de marzo se firma también el Tratado Relativo a ciertas instituciones comunes por el que se unificaban la Asamblea Parlamentaria (ahora Parlamento Europeo) y el Tribunal de Justicia. En 1965 se firmó el Tratado de Fusión de Ejecutivos que unificaba la Comisión y el Consejo. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:xy0023>. Consultado el 22 de abril de 2015.

<sup>12</sup> En estos momentos hay negociaciones abiertas con cinco países candidatos: Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía.

Europea (AUE)<sup>13</sup>. Fue una reforma importante, puesto que revisó los Tratados de Roma para reactivar la integración europea y llevar a cabo la realización del mercado interior.

Posteriormente, debido a los acontecimientos históricos acaecidos en Europa en los últimos años, los jefes de Estado deciden reunirse en Maastricht. Es aquí cuando identifican la necesidad de crear una unión económica y monetaria y una unión política.

Esto da como consecuencia la aparición de la Unión Europea fundada sobre las Comunidades Europeas. Con la adopción del Tratado de Maastricht<sup>14</sup> cambia la denominación de la Comunidad, por lo que pasa a denominarse «Comunidad Europea».

Las principales modificaciones que introduce Maastricht son la puesta en marcha de la Unión Europea, la creación de dos ámbitos competenciales nuevos, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en Ámbitos de Justicia Interior (CAJI), y la consolidación del concepto de ciudadanía europea a partir del cual se reconocían derechos civiles y políticos junto con el derecho de circulación y residencia sin estar ahora vinculado a la realización de una actividad económica.

Además el propio Tratado de Maastricht establecía que en 1997 se celebrase una Conferencia Intergubernamental. Esta nueva Conferencia dio origen a un nuevo texto, el Tratado de Ámsterdam, en el que se incorporaron algunos cambios aunque fueron numerosas las cuestiones que no se abordaron<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> El Acta Única Europea (AUE) es un tratado internacional firmado en Luxemburgo y la Haya el 17 de febrero y el 28 de febrero de 1986 por los 12 países miembros que en ese momento formaban la Comunidad Europea. Con fecha de entrada en vigor a 1 de julio de 1987.

Las reformas que se llevaron a cabo con el AUE afectaron a todas las instituciones. Insertó el Consejo Europeo pero sin darle rango de institución. Atribuyó nuevas competencias a las Comunidades para facilitar la consecución de un mercado interior y único que pusiera fin a las barreras no arancelarias (31 de diciembre de 1992). Dicho mercado se redefine como un «espacio sin fronteras interiores» que garantice la libre circulación de personas, mercancías y capitales. Además este compromiso por conseguir un mercado interior y único planteaba la idea de establecer una moneda única. El Consejo Europeo reunido en Madrid en 1989 anunció, sin determinar un plazo, una Conferencia Intergubernamental (CIG) a celebrar entre 1991 y 1992 ligada a conseguir una Unión Económica y Monetaria (UEM). El AUE incluyó también la regulación de la cooperación política europea en materia de política exterior conforme al Derecho Internacional (art.30 AUE). Véase Mangas Martín, A., “El proceso histórico de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 38y Rodríguez Iglesias, G.C., “La Unión Europea”, *op. cit.*, p. 586.

<sup>14</sup> El Tratado de la Unión Europea (TUE) también conocido como Tratado de Maastricht, es el sustrato político principal de toda la Unión Europea. Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 (*DO C* 191 de 29 de julio de 1992). Ratificado por España el 28 de diciembre de 1992. *BOE* número 312, de 29 de diciembre de 1992. El texto del Tratado puede consultarse en [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_es.htm).

<sup>15</sup> El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros de la Unión Europea. España autorizó la ratificación de dicho Tratado por la Ley Orgánica 9/1998 de 16 de diciembre (*BOE* número 301, de 17 de diciembre de 1998). Las innovaciones más importantes introducidas por el Tratado de Ámsterdam fueron la regulación de un sistema de sanciones para aquellos Estados que violen los Derechos Fundamentales; la política social pasa a ser a quince Estados; se vuelve al sistema de numeración en arábigo de los Tratados;

En el año 2000 se adopta el Tratado de Niza<sup>16</sup> a raíz de nuevo de una Conferencia Intergubernamental. Con Niza esencialmente lo que se pretende es acomodar las instituciones a una realidad diferente a la que existía en el momento de creación de las Comunidades; diseñadas para un número reducido de Estados miembros las sucesivas ampliaciones y la que se producirá en 2004 hacían necesario su adaptación.

El Tratado de Lisboa<sup>17</sup> firmado en diciembre de 2007 supone la reforma estructural y refundación de la Unión Europea y es el último en el proceso de construcción que se viene desarrollando. Desaparece la arquitectura de los tres pilares, la Unión pasa a ser una organización internacional con personalidad jurídica propia que convive con la CEEA y sitúa a aquella en una mejor posición.

Para hacer frente a los desafíos que se plantean en el futuro además la dotará de más y mejores instrumentos para que pueda actuar con mayor eficacia y legitimidad<sup>18</sup>.

La ratificación del Tratado de Lisboa condujo a un nuevo TUE reformado y un TFUE que sustituirá al TCE. Tanto el nuevo TUE como el TFUE mantienen en mismo valor legal en virtud del artículo 1.3 TUE que establece que “la Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el TFUE. Ambos tienen el mismo valor legal. La Unión sustituirá y sucederá a la CE”.

Tendremos entonces un tratado básico (TUE) que regulará los aspectos más relevantes de la Unión Europea y otro (TFUE), que concretará el desarrollo de la Unión en los aspectos institucionales, procedimentales, competenciales, etc.

Por otra parte, aunque la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no formará parte del Tratado, el artículo 6 del TUE establece que “la Unión reconoce los

---

y se produce la comunitarización del *acervo Schengen*, es decir, se incorpora al pilar comunitario lo relativo a refugio, asilo, inmigración y visados quedando el tercer pilar para la Cooperación Policial Judicial en el Ámbito Penal. Véase Mangas Martín, A., “El proceso histórico de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 40 y [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo9-1998.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo9-1998.html) consultado el 23 de abril de 2015.

<sup>16</sup> El Tratado de Niza, celebrado por el Consejo Europeo entre los días 7 y 9 de diciembre entró en vigor el 1 de febrero de 2003 tras haber sido ratificado por los 15 Estados miembros según lo previsto en sus respectivas normativas constitucionales. Fecha de ratificación por parte de España 6 de noviembre en *BOE* número 267, de 7 de Noviembre de 2001. Véase [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/nice\\_treaty\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/nice_treaty_es.htm).

<sup>17</sup> El Tratado de Lisboa fue firmado por los representantes de todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE) el 13 de diciembre de 2007 y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Por Ley Orgánica 1/2008 de 30 de julio, se autorizó la ratificación por España, «*BOE*» número 184, de 31 de julio de 2008.

<sup>18</sup> La unión necesita ser más eficaz, más ágil, para responder en tiempo y forma a los cambios que experimenta la realidad social y económica de Europa. Además precisa ser más legítima y ser percibida como tal por los ciudadanos. Hay una clara voluntad de acercar la Unión a los ciudadanos con la finalidad de hacerles ver que sirve y que garantiza sus intereses. Véase Martín y Pérez de Nanclares, J. y Urrea Corres, U., en *Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 15-20.

derechos y libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de 7 de diciembre de 2000”. Además la Declaración primera aneja al Tratado (Declaración relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) establece que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tiene carácter jurídicamente vinculante, confirma los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

La carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la unión ni crea ninguna nueva competencia ni ningún nuevo cometido para la Unión y no modifica las competencias y cometidos definidos por los Tratados.

En la redacción del Tratado de Lisboa se han mantenido las principales aportaciones materiales que recogía el fallido Tratado Constitucional<sup>19</sup> y determina claramente la finalidad y los valores de la Unión Europea; paz, democracia, respeto de los derechos humanos, justicia, igualdad, estado de Derecho y sostenibilidad<sup>20</sup>.

### **3. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA SOCIAL.**

Los avances a lo largo del proceso en materia social, han sido lentos y accesorios al objetivo principal que era el económico y el que propició la creación de las primeras Comunidades Europeas.

En un principio lo que se pretendió con la creación de la Comunidad Europea era conseguir una Europa económica. Pero, a pesar de ser la economía su objetivo principal y su razón de ser, poco a poco ha ido evolucionando hasta llegar a conseguir integrar entre sus objetivos también las materias políticas y sociales.

Pues bien, aun siendo los tres ámbitos de actuación igual de importantes y, actualmente, el centro de las políticas de la Unión Europea, en adelante me centraré sólo en el aspecto social. Para ello, creo conveniente hacer una mención de cómo ha evolucionado la regulación de las cuestiones sociales desde que se creó la Comunidad Económica Europea hasta nuestros días.

---

<sup>19</sup> Nos referimos al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa firmado el 18 de junio de 2004 y que no llegó a entrar en vigor.

<sup>20</sup> Véase artículo 3 TUE.

La realización de un proyecto económico fue el objetivo que dio origen a las distintas Comunidades Europeas. Es por esta razón, por la que los primeros Tratados fundacionales no recogieron apenas referencias sociales; únicamente aparecían aquellas disposiciones sociales que eran accesorias al objetivo económico.

Aunque el Tratado de Roma pretendía esencialmente la consecución del mercado común, los aspectos sociales no aparecían como uno de los objetivos principales de sus políticas, si bien es cierto que sí contenía un Título relativo a política social.

Este Título regulaba aquellos aspectos sociales necesarios para la consecución del mercado común como pueden ser la igualdad retributiva entre mujeres y hombres (art. 119 TCEE), la creación del Fondo Social Europeo (arts. 123 a 127 TCEE), las vacaciones (art. 120 TCEE) y formación profesional (art. 128 TCEE)<sup>21</sup>. Fuera de este título, el Tratado de Roma también contenía referencia a la libre circulación de trabajadores, a las condiciones de vida y de trabajo (arts. 136-137), la igualdad de remuneración (art. 141), el Fondo Social Europeo (art. 146) o la formación profesional (arts. 149 y ss.)

Por otra parte, aunque expresamente el Tratado de Roma no regulase aspectos sociales, se pensaba que el hecho de regular los económicos acarrearía una mejora de lo social. Es decir, se pensaba que al regular lo económico aumentaría el bienestar social y por lo tanto, aunque directamente no se regulasen los asuntos sociales serían una consecuencia de regular los económicos.

De igual modo, como todavía las cuestiones sociales no eran prioritarias, no existía un catálogo de derechos fundamentales, únicamente se contemplaban aquellos aspectos sociales que, como he mencionado anteriormente influían en la consecución del mercado común.

A partir de la Cumbre de París de 1972 se comenzó a pensar en la idea de crear un espacio social como algo que resultaría vital para conseguir los objetivos económicos. Es por esta idea de que la regulación de las cuestiones sociales tenía que empezar a

---

<sup>21</sup> Fuera de este título y con una gran importancia se contemplaba la *libre circulación de trabajadores* como mecanismo para una mejor asignación de los recursos humanos europeos (arts. 48 a 51 TCEE). Para que esta libertad se haga efectiva fue necesario la aprobación de una serie de Reglamentos en materia de Seguridad Social de los trabajadores migrantes con la finalidad de eliminar las barreras a la libre circulación y de reconocer al trabajador el derecho a la Seguridad Social en los términos de coordinación previstos. Véase Reglamentos de 25 de septiembre y de 3 de diciembre de 1958, DOCE 16 de diciembre de 1958 y posteriormente el Reglamento nº 1408/71 y Noriega Guastavino, M., “La progresiva política social de la Unión Europea”, en Noriega Guastavino, M., Fotinopoulou Basurko, O., Miranda Boto, J.M., *Lecciones de derecho social de la unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 29 y 30.

cobrar importancia, por la que se creó el Primer Programa de Acción Social que consistía en el establecimiento de cuarenta acciones prioritarias de ámbito social, que dieron como resultado algunas Directivas muy importantes para armonizar las políticas sociales de los Estados Miembros<sup>22</sup>.

Este pequeño avance en lo social, hace que también comiencen a regularse determinados derechos de los trabajadores y de sus representantes legales. Se aprovechó, así, para crear más programas de acción dirigidos a determinados colectivos como por ejemplo a las personas discapacitadas, a los pobres y a las personas mayores. La idea era aprovechar el impulso que el Primer Programa de Acción Social había producido para realizar más políticas en materia social.

Después de los avances conseguidos en los años setenta, la década de los ochenta aparece caracterizada por dejar a un lado la idea de consecución de un mercado común, sustituida por la idea de conseguir un mercado interior.

Es escaso el avance que en este periodo se consiguió en temas de política social exceptuando en materias relacionadas con la salud y seguridad en el trabajo. Ciertamente que en esta década se dejan parcialmente de lado las cuestiones sociales ya que empieza a emerger la idea de impulsar una Unión política. Este desvío hacia lo político fue

---

<sup>22</sup> En primer lugar en el ámbito de la igualdad de trato pueden señalarse la Directiva 75/177/CEE, relativa a la aplicación del principio de la igualdad retributiva; Directiva 75/7/CEE, de 19 de diciembre de 1978, sobre la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social; Directiva 76/207/CEE, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo, en la formación y promoción profesionales y en las condiciones de trabajo. En este ámbito material cabe reseñar también la adopción de las Directivas 86/378/CEE, de 24 de julio de 1986, sobre aplicación de este principio a los regímenes profesionales de la Seguridad Social; Directiva 86/613/CEE del Consejo de 11 de diciembre de 1986 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrarias, así como sobre la protección de la maternidad (posteriormente derogada por la Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de Julio); Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación basada en el sexo.

La directiva 75/177/CEE, 76/207/CEE, 86/378/CEE y 97/80/CE fueron derogadas por la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

Por su parte, en el ámbito de los derechos de los trabajadores y de sus representantes merece destacarse la Directiva 75/129/CEE del Consejo, de 17 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros que se refieren a los despidos colectivos. (modificada por la Directiva 92/56/CEE y derogadas ambas por la Directiva 98/59/CE); Directiva 77/187/CEE del Consejo, de 14 de febrero de 1977, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de centros de actividad (actualmente esta materia la regula la Directiva 2001/23/CE, de 12 de marzo de 2001). Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (modificada posteriormente por la directiva 2002/774/CE). Véase Noriega Guastavino, M., "La progresiva política social de la Unión Europea", *op. cit.*, pp. 31 y 32.

corregido ya en 1985 por la Comisión Europea presidida por Jacques Delors que retomó las cuestiones sociales en temas de libertad sindical y negociación colectiva. En 1986, la adopción del Acta Única Europea, hace que por primera vez se refleje que la Unión respetará los derechos que el Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>23</sup> garantiza.

El AUE, recoge cambios importantes en materia de política social; por ejemplo se suprime la unanimidad necesaria para tomar decisiones sobre ciertas materias sociales, estableciendo la toma de decisiones a través de la mayoría cualificada. Con todo en determinadas cuestiones como disposiciones relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena y a la libre circulación de trabajadores se sigue manteniendo la toma de decisiones por unanimidad. Otra cuestión primordial es la creciente importancia que asume la negociación colectiva llegando incluso a establecerse que el dialogo social sea una tarea que debe desarrollarse a nivel europeo.

Todos estos avances sociales se materializaran más adelante en un documento adoptado en 1989 y denominado Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores<sup>24</sup>. La Carta, a pesar de tener una gran importancia en el ámbito social, no pasará de ser una declaración de intenciones sin fuerza vinculante, puesto que no fue suscrita por el Reino Unido. A pesar de carecer de fuerza vinculante, la Carta será fuerza inspiradora de algunas Directivas en materia social como son la Directiva 91/533, de 14 de Octubre, relativa a la comunicación por parte del empresario al trabajador de las condiciones aplicables al contrato o a la relación laboral o la Directiva 93/104, de 23 de Noviembre, sobre determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

La Carta identifica doce derechos fundamentales importantes en materia social<sup>25</sup>. Para preservar de una manera u otra que estos derechos se garanticen, establece en su contenido una remisión al sistema de cada Estado miembro de acuerdo con su

---

<sup>23</sup> Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH); Roma 4 de noviembre de 1950. Instrumento de ratificación de España del 4 de octubre de 1979. *BOE* número 243, 10 Octubre de 1979.

<sup>25</sup> Estos doce Derechos Fundamentales son; la libre circulación (arts. 1 a 3); el derecho a elegir y desempeñar una ocupación y a que el trabajo sea justamente remunerado (arts. 4 a 6); la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (arts. 7 a 9); el derecho a una adecuada protección social (art.10); el derecho a la libertad de asociación, libertad de afiliarse o no a un sindicato u organización profesional, derecho a la negociación colectiva o derecho de huelga, derecho de acceso a la formación profesional (arts. 11 a 14); igualdad de trato entre mujeres y hombres (art 16); información, consulta y participación de los trabajadores (arts. 17 y 18); protección de la seguridad y salud en el medio de trabajo, protección de los niños y adolescentes, así como el reconocimiento de que todas las personas mayores tengan recursos suficientes al jubilarse y medidas para las personas con discapacidad (arts. 19 a 26), (Casado Raigón, R., “La integración Europea en perspectiva histórica”, *op. cit.*, p. 47, y Noriega Guastavino, M., “La progresiva política social de la Unión Europea”, *op. cit.*, p.34).

legislación y negociación colectiva. Por otra parte, también invita a la Comisión a proponer iniciativas para una mejor aplicación de los contenidos de la Carta.

En 1992, con la adopción en Maastricht del Tratado de la Unión Europea se dio un gran impulso para poder conseguir la tan ansiada Europa Social. El Protocolo XIV o Protocolo sobre Política Social supuso una suerte de Europa de dos velocidades, en el que todos los Estados, salvo Reino Unido admitirán ampliar los objetivos que hasta ese momento tenía la Unión Europea y además, una mayor autonomía de la Unión en materia de política social<sup>26</sup>.

Por otra parte, no todo lo que concierne a aspectos sociales quedó regulado o era objeto de regulación por parte de la Comunidad, ya que determinadas cuestiones como las retribuciones, el derecho de asociación, el derecho de huelga y el cierre patronal quedaron excluidas de ser competencia de la Unión y su regulación correspondería por tanto a los sistemas nacionales de los distintos Estados miembros de la Unión Europea.

En 1997 tras largas negociaciones, se firmó el Tratado de Ámsterdam con el que por fin se sentaron los cimientos para la consecución de una Europa Social nueva y renovada. La idea de novedad reside en la incorporación de un nuevo título sobre el empleo y la idea de renovación consiste en la incorporación en el TCE del Protocolo XIV sobre política social. El cambio político en el Reino Unido, con la llegada al poder del gobierno laborista de Tony Blair, hizo posible establecer una política social a quince.

Después de lo que supuso Ámsterdam para los temas sociales apareció una época de reforma, puesto que existía una clara insatisfacción por el modo en que los Derechos Fundamentales estaban regulados. Por ello, en el Consejo de Niza del año 2000 se aprobó la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>27</sup>. En la Carta se agruparon, en un único documento, todos los derechos fundamentales que anteriormente estaban regulados aunque dispersos en distintos instrumentos nacionales y/o comunitarios. Esta dispersión no resultaba nada favorable para la mejor aplicación de los derechos fundamentales; por eso se pensó que la mejor opción era agruparlos en un solo documento que otorgara a los derechos fundamentales una mayor visibilidad y

---

<sup>26</sup> A ello contribuyó también el criterio de adopción de decisiones por parte del Consejo que pasó de unanimidad a mayoría cualificada.

<sup>27</sup> La Carta contiene un Preámbulo y 54 artículos divididos en 7 capítulos relativos a la dignidad (capítulo I, arts. 1 a 5), libertad (capítulo II arts. 6 a 19), igualdad (capítulo III, arts. 20 a 26), solidaridad (capítulo IV, arts. 27 a 38), ciudadanía (capítulo V, arts. 39 a 46), justicia (capítulo VI, arts. 47 a 50) y en último lugar, aparecen en la Carta una serie de disposiciones generales a razón del vínculo existente entre la Carta y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) (capítulo VII, arts. 51 a 54). Véase [http://www.idhc.org/esp/documents/biblio/DD\\_HH/EUROPA/Carta\\_comunitaria\\_Dhos\\_Sociales.pdf](http://www.idhc.org/esp/documents/biblio/DD_HH/EUROPA/Carta_comunitaria_Dhos_Sociales.pdf). Consultado el 24 de abril de 2015.

claridad. Además de agrupar los derechos y libertades fundamentales lo que supuso también el Consejo de Niza fue el desarrollo del concepto de ciudadanía de la Unión y la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

A pesar de todo, la Carta no pasaba de ser una mera declaración; no fue incorporada en ningún tratado de la Unión, ni tampoco se preveía su incorporación, y por tanto carecía de fuerza vinculante y no era alegable ante el Tribunal de Justicia.

Con la firma del Tratado de Niza no se produjeron grandes cambios en política social; únicamente se limitaba a regular los mismos campos que regulaba Ámsterdam con la pequeña diferencia de que agregó dos ámbitos más; la lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social. Junto a esto, Niza también refuerza el dialogo social y crea el Comité de Protección Social.<sup>28</sup>

Como ya hemos señalado, con la adopción del Tratado de Lisboa, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea adquiere finalmente fuerza vinculante. El texto de la Carta no se incorporó al Tratado lo que se hizo fue una remisión a la Carta que la atribuye el mismo valor jurídico que los Tratados.

#### **4. DE LA ESTRATEGIA EUROPA DEL EMPLEO A LA ESTRATEGIA EUROPA 2020.**

El reconocimiento de los derechos fundamentales a pesar de ser un avance en materia social provoca ciertas dudas acerca de si puede ser viable en la práctica. Hasta ahora no se ha conseguido una Europa tan social como se pretendía en un principio pero eso no significa que no se haya hecho todo lo que se ha podido.

Además de lo conseguido hasta ahora, la Unión también apostó por impulsar determinadas estrategias a largo plazo para la consecución de fines sociales. Para el periodo 2000-2010, la Unión aprobó la llamada Estrategia Europa del Empleo (EEE) también conocida como Estrategia de Lisboa<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> El Comité de Protección Social fue creado en virtud de la Decisión 2000/436/CE del Consejo, derogada y sustituida por la Decisión 2004/689/CE del Consejo. Ésta última ha sido muy recientemente sustituida por la Decisión (UE) 2015/773 DEL CONSEJO de 11 de mayo de 2015 (DOUE L 121/16, de 14 de mayo, pp. 16-19)

<sup>29</sup> La Estrategia de Lisboa, también conocida como Agenda de Lisboa o Proceso de Lisboa es un plan de desarrollo de la Unión Europea. Fue aprobado por el Consejo Europeo en Lisboa el 23 y 24 de marzo de 2000. Véase Escudero Rodríguez, R., “Política de empleo y formación profesional”, en Noriega Guastavino, M., Fotinopoulou Basurko, O., Miranda Boto, J.M., *Lecciones de derecho social de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 267-271 y Rodríguez Crespo, M.J., “Instituciones y política de empleo en la Unión Europea. Formación profesional”, en Navarro Nieto, F., Rodríguez-Piñero

A pesar de dar comienzo en el año 2000, la idea surgió en 1997 con el Tratado de Ámsterdam, al considerar los impulsores de este tratado que el empleo era un asunto de interés común y que era necesaria una actuación conjunta y coordinada de los Estados miembros en materia de empleo.

Con esta estrategia lo que se pretendía es que se llevaran a cabo objetivos tales como el fomento de la empleabilidad, el fomento del espíritu empresarial, la adaptación de los trabajadores y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; todo ello en un lapso temporal de diez años. Fue en las posteriores cumbres Europeas de Cardiff en 1998 y de Colonia en 1999 donde se afianzó esta Estrategia.

En 2005, apenas cinco años después de su aprobación, surgió la necesidad de dar un nuevo impulso a esta estrategia. Es por ello que se decidió relanzar la Estrategia de Lisboa y se aprueba la Estrategia de Lisboa Renovada para el crecimiento y el empleo con la que se pretendía crear más empleo y de mejor calidad.

En general lo que se quería conseguir era establecer conjuntos de acciones que ayudaran a la consecución de los objetivos marcados. Para ello se establecieron unas directrices a seguir.

Ocho de las directrices se centraban específicamente en el empleo a fin de impulsar la Estrategia de Lisboa<sup>30</sup> y se concretaban en:

- La aplicación de políticas de empleo destinadas a lograr el pleno empleo, a mejorar la calidad y la productividad del trabajo y a reforzar la cohesión social y territorial.
- Propiciar un enfoque basado en el ciclo de vida con respecto al trabajo creando mercados laborales que propicien la inserción y potencien el atractivo del trabajo. Es decir, hacer económicamente atractivo el trabajo para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas y los parados.
- Mejorar la respuesta a las necesidades del mercado laboral.
- Propiciar la flexibilidad, conciliándola con la seguridad del empleo, y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo debidamente en cuenta el papel de los interlocutores sociales.

---

Royo, M.C., Gómez Muñoz, J.M., Costa Reyes, A., *Manual de Derecho Social de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, pp.197-201.

<sup>30</sup> A consultar también Rodríguez Crespo, M.J., “Instituciones y política de empleo en la Unión Europea. Formación profesional”, *op. cit.*, p.200.

- Garantizar una evolución de los costes laborales y de los mecanismos de fijación salarial que sea favorable al empleo.
- Acrecentar y mejorar la inversión en capital humano.
- Adaptar los sistemas de educación y formación a las nuevas necesidades en materia de competencias.

Una vez establecidas las directrices para el empleo para el periodo 2005-2008 que todos los Estados miembros debían seguir y tener en cuenta a la hora de formular sus políticas nacionales, se hizo una primera valoración de la Estrategia de Lisboa en 2006.

De esta valoración se sacaron resultados realmente positivos puesto que todos los Estados colaboraban con reformas para poder conseguir los objetivos de la Estrategia. Además también se percibía que los Estados estaban orientando sus políticas nacionales hacia la innovación y la investigación, invertían en capital humano, utilizaban eficazmente los recursos y la energía etc.

Por otra parte, la Estrategia Renovada dio pie a la aprobación de un programa llamado “Programa Comunitario sobre la Estrategia de Lisboa”<sup>31</sup> cuyas medidas consistían en fomentar el conocimiento y la innovación, atraer inversores, facilitar el trabajo y la creación de más empleo y de mejor calidad.

Esta última medida (crear más empleo y de mejor calidad) propiciaría la consecución del pleno empleo. Para conseguirlo era necesario, en particular, atraer más gente al mercado de trabajo y retenerla, mejorar la protección social, aumentar la oferta de mano de obra y aumentar la adaptabilidad de las empresas y de los trabajadores.

La Estrategia Renovada fue lanzada para un periodo de diez años por lo que todavía queda un breve periodo de dos años. En este periodo de 2008 a 2010 la Comisión propone que se aplique lo aprendido en la primera fase de la Estrategia y se desarrolle. Es por tanto en este lapso temporal donde se aplica realmente el “Programa Comunitario de la Estrategia de Lisboa”.

Con este programa se lanzan retos muy importantes que afrontar a largo plazo como son el envejecimiento de la población, la globalización, el cambio climático, la dependencia energética etc. Aunque por otra parte el Programa Comunitario también pretende hacer

---

<sup>31</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa”, COM (2005) 330 final de 20 de julio de 2005.

frente a una serie de objetivos enmarcados dentro de cuatro ámbitos de actuación prioritarios que estableció la Estrategia de Lisboa y que son: la inversión en capital humano y la modernización del mercado de trabajo; la energía y el cambio climático; el refuerzo de la competitividad económica; y el apoyo al conocimiento y la innovación.

Acabado el periodo establecido para la Estrategia de Lisboa, podemos decir que no tuvo un gran éxito en cuanto a la consecución de todos los progresos que en materia social se pretendían conseguir con su aplicación. Pero hay que recordar que en la última etapa de este periodo, Europa ya estaba sumida en una gran crisis económica que posiblemente influyó en el fracaso o, al menos en el éxito limitado de esta Estrategia, puesto que los recursos de los países se centraban en preservar y fortalecer otros aspectos.

Todos estos avances que se han producido en materia social desde los comienzos de la Comunidad Europea, se ven ahora empañados por la crisis económica global. Es palpable la preocupación que existe sobre el futuro social de la Unión ya que resulta difícil avanzar en cuestiones sociales cuando se está atravesando una época de recesión económica.

Pues bien, aunque son malos tiempos para conseguir avanzar en asuntos sociales, la Unión Europea no cesó y continuó impulsando iniciativas. Por lo tanto, con la intención de buscar reactivar la economía y recuperar la confianza, lanzó una nueva estrategia a largo plazo llamada; “EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”<sup>32</sup>.

La Estrategia Europa 2020, es considerada la sucesora de la Estrategia de Lisboa, dado que se han evaluado y puesto en práctica muchas de las lecciones aprendidas con su antecesora. Es decir, que nos encontramos más bien frente a una adaptación que se basa en las críticas que se hicieron a determinadas cuestiones reguladas en la Estrategia de Lisboa.

Para la Unión Europea, es un momento muy complicado. La crisis económica está tirando por tierra todos los avances que en Europa se habían conseguido hasta ese momento. En el seno de la Unión se pensó que si no se actuaba de una forma contundente para paliar los efectos que la crisis podría dejar, sería muy difícil conseguir que Europa se recupere al mismo nivel que antes.

---

<sup>32</sup> El texto de la Estrategia puede consultarse en la Comunicación de la Comisión, “Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, COM (2010) 2020 final de 3 de marzo de 2010.

Por todo ello, la Unión Europea hizo, y está haciendo todavía, un gran esfuerzo para poder dejar atrás esta etapa de recesión económica y conseguir que se creen las mejores condiciones posibles a fin de conseguir que Europa vuelva a disponer de una de las economías más competitivas y capaces de generar ingentes cantidades de empleo.

Para conseguir que no se produzca ese declive, la Unión Europea ha centrado sus prioridades en el largo y en el corto plazo. La prioridad a corto plazo es salir de la crisis, pero no solo salir, sino salir con éxito. Las formas de conseguirlo son afrontando la existencia de “bancos malos”, corrigiendo los mercados financieros y reconociendo la necesidad de que las políticas de la zona euro tengan un alto nivel de coordinación. Más allá del corto plazo si lo que se pretende es un futuro sostenible, Europa deberá disponer de todos los mecanismos necesarios para recuperar el rumbo y poder mantenerlo en los tiempos venideros. Para esto precisamente es por lo que surgió Europa 2020<sup>33</sup>.

Con la idea de mejorar, la Unión Europea pretendió mezclar las formas de conseguir éxito económico con las formas de conseguir mayor inclusión social y responsabilidad ambiental. Todo con la finalidad de que Europa crezca, genere empleo y sea igual de competitiva que otras potencias mundiales.

Para poder llegar a conseguir estos fines, la Unión ha identificado cinco objetivos principales<sup>34</sup>. Estos objetivos están definidos en función del lugar que la Unión Europea quiere ocupar en el 2020. Con este fin, la Comisión propone que sus objetivos sean:

- Que el 75% de la población con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años tenga empleo.
- Que al menos el 3% del producto interior bruto (PIB) de la Unión Europea se invierta en I+D.
- Que se alcance el objetivo «20/20/20» en el ámbito del clima y la energía. Además se deberá incrementar al 30% la reducción de emisiones si se das las condiciones para que esto se pueda llegar a realizar.
- La tasa de abandono escolar deberá ser inferior al 10% y por lo menos el 40% de las generaciones más jóvenes deberá tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza y exclusión social se deberá ver reducido al 25% liberando de la pobreza a 20 millones de personas menos.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 2 y 3.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 2, 3 y anexo I (p.36).

A la hora de establecer los objetivos a conseguir para 2020 la Unión Europea ha querido que las actuaciones que se lleven a cabo con la Estrategia Europa 2020 abarquen el mayor número de áreas posible para mejorar Europa en todos los aspectos.

Todos los objetivos son fundamentales para poder lograr los fines que se plantearon. Además están interrelacionados de manera que el hecho de conseguir un objetivo, “propiciaría la consecución de otro”.

La Estrategia Europa 2020, quiere fomentar la economía cumpliendo los objetivos marcados y lo hará a través de tres tipos de crecimiento; inteligente, sostenible e integrador<sup>35</sup>.

- Crecimiento inteligente: fomentando el conocimiento, la innovación, la educación y la sociedad. Crecimiento inteligente es poder disponer de conocimiento y de innovación y que sea nuestro impulso para el futuro. Para ello Europa debe actuar en lo relativo a la innovación, la educación y la sociedad digital.
- Crecimiento sostenible: apostando por una producción más eficiente en cuanto a los recursos a la vez que abogando por el impulso de la creatividad para conseguir un uso más eficaz de los recursos, es decir, para poder obtener los mismos recursos que hasta ahora pero de una forma más ecológica y competitiva.
- Crecimiento integrador: aumentando la participación en el mercado de trabajo, consiguiendo que los ciudadanos cada vez estén mejor cualificados y luchando contra la pobreza y la exclusión social. Es decir, conseguir un alto nivel de empleo que además tenga cohesión social y territorial<sup>36</sup>.

Por otra parte, la Comisión propuso como una buena opción que los objetivos se traduzcan a nivel nacional para tener la posibilidad de aplicarlos en función de la situación de cada Estado. Es decir, que esos objetivos no sean solo metas a conseguir para Europa sino que cada Estado miembro tome estos objetivos como referencia y los aplique en su territorio.

---

<sup>35</sup> Estos temas fueron muy bien acogidos en la consulta pública que llevo a cabo la Comisión. Las opiniones vertidas en la consulta pueden consultarse en la página de la propia Comisión ([http://ec.europa.eu/eu2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm)) véase también *COM (2010) 2020 op. cit.*, pp. 12 y 22.

<sup>36</sup> “Europa 2020: una estrategia...”, pp. 12 y 22.

La Comisión también propone la creación de la agenda Europa 2020. Esta idea consiste en la creación de grandes iniciativas que están relacionadas con los objetivos marcados. La ejecución de estas iniciativas es compartida y deberá realizarse a todos los niveles posibles.

Estas siete iniciativas que la Unión Europea quiere materializar para poder catalizar los avances en cada tema prioritario se configuran así como “iniciativas emblemáticas”. Se tratará de miniprogramas de trabajo en las que aparecen una serie de medidas concretas tanto a nivel nacional como de la Unión. Están agrupadas en función del tipo de crecimiento que se pretende conseguir y cada una de ellas está ligada a la consecución de un objetivo.

Pues bien, para un crecimiento inteligente observamos que la Comisión ha lanzado tres iniciativas emblemáticas<sup>37</sup> que son:

- «Unión por la innovación», creada con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación y garantizar que las ideas innovadoras se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo. Podría decirse que el objetivo que tiene es conseguir el objetivo general del I+D+I. Es decir que tanto los Estados como la Unión inviertan sus recursos y apuesten por la innovación, el desarrollo y la investigación.
- «Juventud en movimiento», creada con la idea de incrementar la calidad y atractivo del sistema europeo de enseñanza, además de incrementar la calidad de la educación en todos sus niveles y mejorar la situación laboral de los jóvenes. Todo ello mediante la movilidad de los estudiantes y profesionales jóvenes.
- «Una agenda digital para Europa», lanzada con el objetivo de lograr beneficios económicos y sociales resultantes de aprovechar el mercado único digital basado en un acceso a Internet de alta velocidad y unas aplicaciones rápidas y ultrarrápidas.

Para fomentar un crecimiento sostenible que promueva una economía que utilice los recursos, que sea más verde y más competitiva existen otras dos iniciativas emblemáticas<sup>38</sup>:

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 15-17.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 18-21.

- «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», que apoya el cambio hacia una Europa que contribuya con un bajo nivel de carbono y que utilice eficazmente los recursos de los que dispone. El objetivo es que el crecimiento económico de Europa no esté relacionado con el uso de recursos y de energía, que se reduzcan las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera y que se consiga una mayor seguridad energética.
- «Una política industrial para la era de la mundialización». Es decir, una política industrial para el crecimiento verde pero que haga de las empresas e industrias las más competitivas.

Por último, para promover que Europa disponga de un crecimiento integrador, se crearon las dos últimas iniciativas emblemáticas<sup>39</sup>:

- «Una agenda para las nuevas cualificaciones y el empleo», que lo que pretendía era obtener una mejora de los mercados laborales que fomentara la creación de empleo y asegurara que los sistemas sociales sean sostenibles. La idea es habilitar a las personas intentando que consigan nuevas cualificaciones, reducir el desempleo e incrementar la productividad laboral.
- «Una plataforma europea contra la pobreza», que velara por la cohesión económica, social y territorial de las personas más desfavorecidas que están en riesgo de exclusión social permitiéndoles vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.

La Comisión propuso la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador con el objetivo de mejorar la competitividad de la Unión Europea, manteniendo su modelo de economía social de mercado y utilizando los recursos de los que dispone de una forma más eficiente.

Es de sobra conocido que la Estrategia Europa 2020 se puso en marcha en un momento de bajos niveles de crecimiento y de productividad y en un entorno económico y social en deterioro a consecuencia de la crisis financiera mundial; por ello todo análisis o revisión de la estrategia debe realizarse teniendo en cuenta la crisis económica y financiera de los últimos años y las medidas que, con intención de hacer frente a la crisis, ha adoptado la Unión Europea<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 22 y 23

<sup>40</sup> En la Comunicación de la Comisión “Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” (COM (2014) 130 final, de 5 de marzo de 2014) se afirma: “en

En 2010 aún no se podía estimar la duración e intensidad que tendría la crisis. Entre las diversas hipótesis que se barajaban, unas apuntaban a que la década traería un fuerte crecimiento, otras sostenían una tibia recuperación, y otras, en fin, consideraban que estaríamos ante una década perdida. Que se hiciese realidad una u otra dependería en gran medida de la capacidad de la Unión Europea para salir de la crisis reforzada y con rapidez. Tiempo después parece que la hipótesis más probable es la de una tibia recuperación.

Es importante tener en cuenta que volver al modelo de crecimiento de la década pasada es inviable e incluso perjudicial<sup>41</sup>, por lo que conocer y estimular los factores que

---

noviembre de 2008, la Comisión puso en marcha un Plan Europeo de Recuperación Económica para aumentar las inversiones en infraestructuras y otros sectores clave y propuso que los Estados miembros coordinasen sus medidas nacionales de estímulo presupuestario. En su conjunto esas medidas ascendieron a doscientos mil millones, esto es, el 1,5 % del PIB de la UE. Las normas sobre ayudas estatales y las normas sobre utilización de los fondos de la UE también se adaptaron para facilitar la movilización de fondos públicos. Como la recuperación fue de corta duración y aumentaban los riesgos de que se propagara la deuda soberana y la crisis económica, financiera, se tomaron varias decisiones, entre las que cabe citar:

- La creación de un mecanismo de resolución de crisis para mitigar el riesgo de contagio y la fragilidad financiera de los Estados miembros. En mayo de 2008 se establecieron dos mecanismos temporales de resolución de crisis: el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y el Fondo Europeo de Estabilización Financiera (FEEF). En 2012, los Estados miembros de la zona del euro decidieron crear un mecanismo permanente de resolución de crisis y, en octubre de 2013, instauraron el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE), con una capacidad financiera de 500 millones EUR. Además, se concedieron préstamos a los países con dificultades financieras.
- La UE emprendió una reforma importante y ambiciosa de su sistema financiero. Endureció la supervisión de los mercados financieros mediante la creación de un Sistema Europeo de Supervisores Financieros (SESF), compuesto por tres Comisiones Europeas de Supervisión sectoriales (AES) y un órgano de control macroprudencial, la Junta Europea de Riesgos Sistémicos (JERS). También se dieron pasos importantes hacia la «unión bancaria», entre ellos el establecimiento de un mecanismo centralizado de supervisión bancaria, que entrará en funcionamiento a partir de noviembre de 2014, y un acuerdo sobre los medios para reestructurar y resolver las crisis de los bancos.
- La gobernanza económica de la UE se reforzó considerablemente gracias a la plena integración de los diversos componentes de supervisión económica y presupuestaria en el Semestre Europeo de coordinación de la política económica. En 2011, un conjunto de medidas legislativas<sup>5</sup> estableció un nuevo procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) con objeto de evitar y corregir los desequilibrios económicos. También se reforzó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). En mayo de 2013 entró en vigor un conjunto complementario de reglamentos<sup>6</sup> que preveía, entre otras cosas, el control previo por parte de la Comisión de los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro. En el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (UEM), los Estados miembros signatarios de la zona del euro (y algunos Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro) se comprometieron a incorporar los principios básicos del PEC en sus ordenamientos jurídicos nacionales. En diciembre de 2013, el Consejo aprobó un nuevo cuadro de los indicadores clave en materia de empleo y social, cuadro que se integró en el informe conjunto sobre el empleo<sup>7</sup>.

<sup>41</sup> Como se señala en la Comunicación de la Comisión COM (2014) 130 final, de 5 de marzo de 2014, “Los desequilibrios presupuestarios burbujas inmobiliarias; aumento de las desigualdades sociales; falta de espíritu empresarial e innovación; disfunción de los sistemas financieros; aumento de la dependencia energética; múltiples presiones sobre los recursos y el medio ambiente; aumento pronunciado del desempleo; sistemas de educación y formación deficientes; administraciones públicas poco eficaces – fueron fenómenos que se detectaron, pero que no se solucionaron en el pasado, contribuyeron al colapso de partes de nuestras economías cuando la crisis se hizo sentir en toda su dureza.

propician el logro de los objetivos de Europa 2020 tiene una gran importancia. De igual modo, para que Europa se recupere de la crisis es necesario comprender sus efectos<sup>42</sup>.

Del ya mencionado Balance de la Estrategia Europa 2020 se puede deducir que los avances hacia el logro de los objetivos de la Estrategia han sido desiguales. La crisis ha impactado en algunos de estos objetivos, en particular en el empleo y en la pobreza, y ha limitado los avances hacia la consecución de los mismos a excepción de su efecto en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por otro lado, a pesar de la crisis, se han observado tendencias positivas en los niveles de educación, en el uso de una combinación de energías más sostenibles y en reducción de la intensidad de carbono de la economía.

Los principales avances que se han producido en cada uno de los cinco objetivos marcados por la Estrategia Europa 2020 son muy variados<sup>43</sup>; mientras que el objetivo de aumentar la tasa de empleo de la población de 20 a 64 años de edad hasta al menos el 75% no se cumple por el momento, las previsiones a largo plazo apuntan a que con el

---

<sup>42</sup> Según la Comisión los efectos de la crisis son:

- “Incertidumbre sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y privadas: los niveles de la deuda soberana han aumentado notablemente, pasando de una media del 60 % del PIB antes de la crisis al 80 % en 2010 y, probablemente, al 89,5 % en 2015. Con la vuelta al crecimiento y la reducción de los déficits, se espera que la deuda pública bruta comience a disminuir en 2015. La deuda privada – hogares y empresas – alcanzó también un nivel altísimo en algunos países antes de la crisis, nivel que subió aún más como consecuencia de esta. La reducción de la exposición a los riesgos financieros es una prioridad para muchos de los operadores económicos privados. No obstante, puede tener el efecto secundario desfavorable de ralentizar el crecimiento durante algún tiempo, particularmente en un contexto de bajo crecimiento y baja inflación.
- Persistencia de un acceso limitado a la financiación en algunas partes de la UE, pese a una cierta estabilización: Tras 24 trimestres sucesivos de restricción, que comenzaron en 2008, la concesión de préstamos bancarios a las pequeñas y medianas empresas (PYME), ha comenzado a dar los primeros signos de relajación en el primer trimestre de 2014. No obstante, el acceso a la financiación sigue siendo un problema en amplias zonas de la UE y varía de unos Estados miembros a otros, lo que parece indicar un problema de fragmentación del mercado.
- Aumento de los niveles de desempleo y pobreza: La tasa de desempleo ha aumentado considerablemente en Europa como consecuencia de la crisis aunque se espera que el desempleo disminuya ligeramente en un futuro próximo. El desempleo de larga duración ha crecido. Aunque el desempleo de larga duración afecta a todos los grupos de edad, la situación es especialmente difícil en el caso de las personas de más de 55 años y en el de los jóvenes. El aumento del porcentaje de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni siguen una formación (generación «ni-ni»), que alcanzó el 13,2 % en 2012, es otra fuente de preocupación importante.
- Diversidad de situaciones en la UE: Aunque ya existían diferencias significativas en la UE antes de la crisis, la gravedad de esta ha puesto al descubierto una serie de desequilibrios que se han ido acumulando con el paso de los años. La crisis ha ampliado las diferencias entre Estados miembros y, a menudo, también las diferencias dentro de ellos”. (*Ibid.*, pp.8-10).

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp.13-17.

cumplimiento de los objetivos nacionales, en 2020 la tasa de empleo se situaría en el 74%, un punto por debajo del objetivo<sup>44</sup>.

Sin embargo los resultados nacionales son muy diferentes ya que hay países con tasas de empleo muy elevadas y otros países que están bastante lejos de cumplir los objetivos. Para alcanzar el objetivo del 75% habría que aumentar en aproximadamente 16 millones el número de hombres y mujeres empleados. Así, para cumplir con este objetivo, serán necesarias también políticas activas de empleo, unas estrategias de aprendizaje permanente y políticas de integración generales.

En lo referido al objetivo de aumentar la inversión pública y privada en I+D hasta el 3% del PIB, es poco probable que se cumpla. Los progresos han sido limitados y aunque los Estados han aumentado su nivel de inversión pública y privada, en el mejor de los casos con el cumplimiento de los objetivos por parte de los estados se espera que la inversión en I+D sea como mucho del 2,6%.

Para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero como mínimo en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, aumentar al 20 % la cuota de las energías renovables en el consumo final de energía e incrementar en un 20 % la eficiencia energética cabe decir que en términos generales estos objetivos se conseguirán de aquí a 2020 y que los avances evidentes son:

- En lo relativo a los gases de efecto invernadero la UE ya había conseguido reducir en un 18% sus emisiones y todavía espera de aquí a 2020 poder reducirlo hasta un 24% en relación con 1990, lo que supondría que el objetivo estaría cumplido. Sin embargo, a nivel nacional en trece Estados las políticas actuales no bastaran para cumplir los objetivos fijados.
- El objetivo de llegar a una cuota de energías renovables del 20% para 2020 parece factible y puede llegar a superarse ya que la cuota de energías renovables en el consumo final de energía aumento en un 6,9% del año 2000 al 2012 por lo que se espera que siga aumentando.
- En cuanto a incrementar la eficiencia energética en un 20% se ha observado que el consumo de energía primaria cayó alrededor del 8 % entre 2006 y 2012. Para conseguir este objetivo es necesario que se produzca una reducción del 6,3 % de ahora a 2020.

---

<sup>44</sup> La tasa de empleo en de la UE se situó en el 68,4% en 2012, frente al 68,5% en 2010 y el 70,3% en 2008, el año con mayor tasa. Teniendo en cuenta las tendencias recientes se espera que crezca hasta situarse en torno al 72% en 2020. Véase Comunicación de la Comisión COM (2014) 130 final, de 5 de marzo de 2014 p.14.

Otro de los objetivos que se pueden alcanzar, en términos generales, de aquí a 2020 es el de reducir las tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10 % y aumentar hasta el 40 %, como mínimo, el porcentaje de la población de 30 a 34 años que finaliza la enseñanza superior. Las razones son; la disminución del porcentaje de abandono escolar prematuro, aunque puede ser consecuencia de la dificultad para encontrar empleo, y el aumento de la proporción de jóvenes que ha finalizado una educación superior.

Menos esperanzador es el objetivo de librar, al menos, a veinte millones de personas del riesgo de pobreza o exclusión social. En la UE el número de personas al borde de la pobreza o la exclusión social aumentó en 10 millones de 2009 a 2012 y se cree que en 2020 el número de personas en esa situación seguirá rondando los 100 millones. Por lo tanto es evidente que la UE se ha alejado de este objetivo y no hay indicios de que la situación pueda mejorar con rapidez.

Con la Estrategia Europa 2020 se marcaron cinco objetivos calificados como ambiciosos pero alcanzables. De este primer Balance de la Estrategia se puede decir que existen luces y sombras a la hora de determinar si la Unión Europea podrá llegar a cumplir con los objetivos.

El Balance de la Estrategia que realiza la Comisión de esta primera etapa muestra que el progreso hacia los objetivos de 2020 está dándose, pero no de forma homogénea. Es decir, la UE está en el buen camino para alcanzar o aproximarse a los objetivos establecidos en materia de educación, clima y energía. Sin embargo, dada la magnitud de la crisis, no está en el camino de alcanzar los objetivos relativos al empleo, la investigación y desarrollo, o los de reducción de la pobreza. Todo esto en términos generales ya que los resultados pueden variar en función de un Estado u otro.

## 5. ¿LUCHANDO CONTRA LA REALIDAD? LA PLATAFORMA EUROPEA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

### 5.1. Algunos indicadores de pobreza y exclusión social en la Unión Europea.

En el mismo periodo en que Unión Europea pone en marcha la Estrategia Europa 2020 y con ella la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social la situación de la Unión en cuanto a índices de pobreza<sup>45</sup> era, cuando menos, alarmante.

Tabla 1. Población en riesgo de pobreza o exclusión social y con privación material severa.

	Riesgo de pobreza		Privación material severa		Ocupados 2010	
	2005	2010	2005	2010	En riesgo de pobreza	En privación severa
UE-27	124.330	115.479	51.729	40.096	48.778	21.459
UE-15	82.287	84.514	19.642	20.372	31.993	9.555
PECO (12)	42.043	30.940	32.087	19.684	17.028	11.779
Eurozona (17)	68.230	69.901	17.740	18.071	27.749	9.065
España	10.358	11.675	1.473	1.814	5.379	940

Tomado de Arriola Palomares, J., “Europa 2020: una estrategia contra la pobreza en vía muerta”, en *Exclusión y Desarrollo Social: Análisis y Perspectivas 2012*, Fundación Foessa, Madrid, 2012, p. 33.

Como bien se observa en la Tabla 1, en 2010 la población en riesgo de pobreza en la Unión Europea era superior a 115 millones de personas y 40 millones estaban en una situación de privación material severa. Solamente en España en el mismo periodo había más de 11 millones de personas en riesgo de pobreza y 1,8 millones en una situación de privación material severa.

La situación en la Eurozona<sup>46</sup> de 2005 a 2010 sufrió un relativo empeoramiento. Aumentaron en más de un millón, las personas en riesgo de pobreza y también las personas en situación de privación material severa aunque en menor medida; todo esto teniendo en cuenta que mientras en la Eurozona aumentaba las personas en riesgo de pobreza y de privación material severa en el resto de países que no forman parte de la Eurozona disminuía en esos años.

<sup>45</sup> Sobre la definición de pobreza y exclusión social y sus diferentes criterios de medición véase Valles Cavia, J.A., “Pobreza y exclusión social: breves notas sobre su definición y diferentes criterios de medición”, *Cantabria Europa*, nº 32, febrero de 2011, pp. 21 y siguientes.

<sup>46</sup> En la actualidad la Eurozona está compuesta por 19 Estados. Con todo la tabla muestra los datos de la Eurozona a 17 habida cuenta de que la incorporación de Letonia y Lituania se produjo con posterioridad a la fecha del trabajo (2014 y 2015 respectivamente).

Los Estados PECO son los países de la Europa central y oriental, a los cuales alentó el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 a través de una declaración oficial para que solicitaran la adhesión. Con posterioridad a esta declaración se fueron sucediendo las solicitudes.

Más representativo es el hecho de que tener un empleo no sea suficiente para evitar caer en situaciones de pobreza. En 2010 el número de ocupados que estaban en riesgo de pobreza era elevado; en toda la Unión Europea casi 49 millones de personas ocupadas estaban en riesgo de pobreza, en la Eurozona casi llegaba a los 18 millones de personas y más concretamente en España había casi 6 millones. Por otra parte más de 21 millones de personas en toda la UE están en situación de privación material severa, 940.000 personas en España.

Aun siendo 2010 el año que la Unión Europea declaró oficialmente como año de lucha contra la pobreza, todavía no se habían puesto los medios adecuados para empezar a abordar el problema de la pobreza y la exclusión en la Unión Europea.

La Comisión a través de la Estrategia Europa 2020 considera personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social a aquellas que se ven afectadas por alguno de estos tres indicadores; tasa de riesgo de pobreza<sup>47</sup>, el índice de privación material grave<sup>48</sup> y el porcentaje de personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja.<sup>49</sup> Pues bien, atendiendo a los tres indicadores podemos observar que en tan solo un año, de 2009 a 2010 se produjo un aumento de las personas en situación de pobreza.

---

<sup>47</sup> Este indicador se entiende en relación a la definición que el Consejo Europeo adoptó en 1975, definiendo como «pobre» a las personas u hogares con escasos recursos que impiden que lleven un nivel de vida aceptable en el país en el que viven. El umbral de riesgo de pobreza está fijado en el 60% de la renta disponible equivalente mediana del país, una vez percibidas las transferencias sociales. *DOC COM (2010) 758* final de 16 de diciembre de 2010.

<sup>48</sup> Cuando una persona no puede hacer frente, por lo menos, a cuatro de estas privaciones: pagar el alquiler o las facturas de servicios; mantener adecuadamente caliente su casa; afrontar gastos inesperados; comer carne, pescado o proteína equivalente cada dos días; pasar una semana de vacaciones fuera de casa una vez al año; tener coche; tener lavadora; tener televisor en color o tener teléfono, se considera que sufre «privación material». *COM (2010) 758* final de 16 de diciembre de 2010.

<sup>49</sup> Las personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja son aquella que con una edad comprendida entre cero y cincuenta y nueve años habitan en hogares cuyos miembros adultos trabajan menos del 20% de su potencial laboral total durante el año anterior. Se calcula el número de meses en los que los miembros del hogar han estado trabajando durante el año de referencia, y por otra parte el total de meses en los que teóricamente esos mismos miembros podrían haber trabajado. Se calcula el ratio y se determina si es inferior al 20%. *COM (2010) 758* final de 16 de diciembre de 2010.

**Tabla 2. Pobreza y exclusión social en la UE. 2010 (miles de personas)<sup>50</sup>.**

	Personas			Incremento 2009-2010		
	UE-27	Eurozona 17	España	UE-27	Eurozona 17	España
Personas en riesgo de pobreza y exclusión	115.479	69.901	11.675	1.763	1.262	1.023
Personas en hogares con muy bajo nivel de empleo	37.377	24.596	3.510	3.154	2.558	1.010
Personas en riesgo de pobreza tras las transferencias sociales	80.018	51.591	9.487	-142	99	602
Personas con privaciones materiales severas	40.096	18.071	1.814	345	-116	232

Tomado de Arriola Palomares, J., “Europa 2020: una estrategia contra la pobreza en vía muerta”, en *Exclusión y Desarrollo Social: Análisis y Perspectivas 2012*, Fundación Foessa, Madrid, 2012, p. 36.

En esta tabla se observa que las personas en riesgo de pobreza y exclusión aumentaron en dicho periodo de forma considerable; 1,8 millones de personas en toda la UE, 1,2 en la Eurozona y un millón en España. Por otro lado también tuvo lugar un aumento de las personas que viven en hogares con muy bajo nivel de empleo.

También puede apreciarse un aumento en el número de personas en riesgo de pobreza tras las transferencias sociales y de las personas con privaciones materiales severas salvo en dos excepciones; las primeras disminuyeron en número en la UE y las segundas disminuyeron en la Eurozona.

Después de la puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020 y de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión social se ha realizado un análisis acerca de cómo ha evolucionado el riesgo de pobreza y/o exclusión social desde el año 2009 hasta el 2013.

El análisis llevado a cabo por el INE<sup>51</sup> tiene en cuenta a grupos de edad, tipo de hogar, situación laboral de las personas, quintil de renta y tipo de hogar y finalmente el nivel de educación.

La Tabla 3 muestra como el riesgo de pobreza y/o exclusión social por grupos de edad ha ido disminuyendo en general tanto en hombres como mujeres con el paso de los años.

<sup>50</sup> El total de personas en riesgo es la suma de los tres grupos. Cuando una persona está incluida en más de una categoría, solo se la toma en consideración una vez.

<sup>51</sup> *Salarios, ingresos, cohesión social* (actualizado en 2015) recuperado el 3 de junio de 2015 de <http://www.ine.es/>.

**Tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020) por grupos de edad.  
Nueva serie (2009-2013)<sup>1</sup> (%)**

	Mujeres					Hombres				
	2013	2012	2011	2010	2009	2013	2012	2011	2010	2009
<b>Total</b>	<b>26,7</b>	<b>27,2</b>	<b>27,4</b>	<b>26,7</b>	<b>25,6</b>	<b>27,9</b>	<b>27,3</b>	<b>26,1</b>	<b>25,5</b>	<b>23,8</b>
Menores de 16	30,4	32,0	32,9	33,5	31,2	33,4	30,9	30,4	31,7	32,6
De 16 a 29	32,2	33,9	32,0	29,1	25,2	33,9	33,2	28,8	26,4	22,0
De 30 a 44	27,5	28,0	26,2	24,2	23,4	28,6	28,0	25,8	25,6	22,4
De 45 a 64	29,3	27,4	25,7	24,9	23,7	28,5	27,0	25,8	23,4	21,6
De 65 y más	15,0	16,8	22,9	24,9	27,0	13,8	16,1	18,9	20,2	22,3

Notas: La población en riesgo de pobreza y/o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones:

En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo).

En carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9).

En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

(1) Serie con la nueva metodología adoptada en el año 2013

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INE

<http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.html?padre=1023&dh=1>

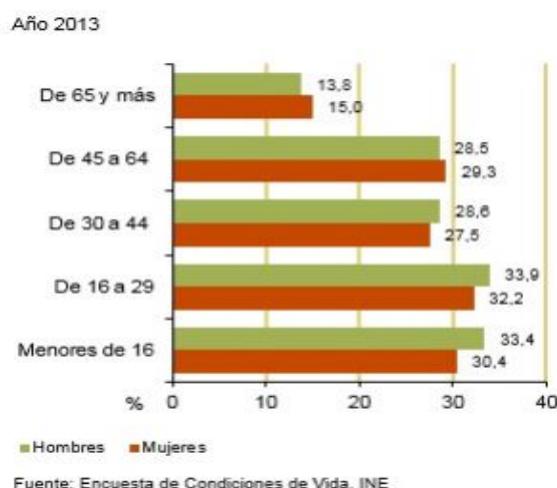
**Tomado de “Salarios, ingresos y cohesión social”, *Encuesta de Condiciones de Vida*.  
INE.**

En 2013 el 26,7% de las mujeres y el 27,9% de los hombres cumplen alguno de los requisitos para estar en riesgo de pobreza o exclusión social. Este dato es bueno en el caso de las mujeres puesto que el porcentaje ha disminuido con respecto al año 2011 pero por el contrario, el porcentaje ha aumentado para los hombres por lo que en 2013 tenemos a más hombres en riesgo de pobreza y exclusión social que en años anteriores.

Como se deja constancia en el informe del INE, individualmente por género, las mujeres tienen unos porcentajes más altos de riesgo cuanto más jóvenes son (30,4% en mujeres menores de 16 años y 32,2% en las de 16 a 29 años) mientras que el porcentaje más bajo de riesgo es para las mujeres de 65 y más años (15,0%). El porcentaje de riesgo para las mujeres con edades comprendidas entre los 30 y los 64 años se mantiene por debajo del 30% en 2013 pero aun así sigue siendo alto.

Respecto a los hombres por grupos de edad ocurre lo mismo; los porcentajes más altos en el año 2013 corresponden a los hombres jóvenes (33,9% en hombres de 16 a 29 años y 33,4% en los menores de 16 años) y los más bajo corresponde a los hombres de 65 y más años (13,8%).

El Grafico muestra el porcentaje de riesgo de pobreza por sexo y grupos de edad.



Tomado de “Salarios, ingresos y cohesión social”, *Encuesta de Condiciones de Vida. INE.*

En cuanto a la tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social por tipo de hogar la Tabla número 4 muestra lo siguiente:

**Tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020) por tipo de hogar. Nueva serie (2009-2013)<sup>1</sup> (%)**

	2013	2012	2011	2010	2009
<b>Total</b>	<b>27,3</b>	<b>27,2</b>	<b>26,7</b>	<b>26,1</b>	<b>24,7</b>
Hogares de una persona	25,0	26,6	34,0	34,7	33,9
2 adultos sin niños dependientes	22,6	23,1	22,5	22,1	22,4
Otros hogares sin niños dependientes	22,7	21,4	21,7	17,4	14,1
1 adulto con 1 ó más niños dependientes	47,6	48,1	49,9	55,2	51,1
2 adultos con 1 ó más niños dependientes	27,7	28,3	27,6	27,4	27,3
Otros hogares con niños dependientes	38,5	35,5	29,0	30,9	28,0
No consta	14,4	0,0	0,0	0,0	..

Notas: 1) La población en riesgo de pobreza y/o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones:

En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo).

En carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9).

En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

2) Se entiende por niño dependiente a todos los menores de 18 años y a las personas de 18 a 24 años económicamente inactivas para las que al menos uno de sus padres es miembro del hogar

(..) Dato no disponible

(1) Serie con la nueva metodología adoptada en el año 2013

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INE

Tomado de “Salarios, ingresos y cohesión social”, *Encuesta de Condiciones de Vida. INE.*

Según muestra la Tabla 4 el tipo de hogar con el porcentaje más alto de riesgo de pobreza y/o exclusión social en el 2013 corresponde a las familias monoparentales con uno o más hijos dependientes (47,6%), al que sigue el formado por otros hogares con hijos dependientes (38,5%), y en tercer lugar están los hogares formados por dos adultos con uno o más hijos dependientes (27,7%). Es obvio que los hogares de una persona, los formados por dos adultos sin niños dependientes y otros hogares sin niños dependientes tienen menores gastos a los que hacer frente y por lo tanto muestran un porcentaje de riesgo menor que los otros supuestos.

Aun así en general, el porcentaje de riesgo de pobreza y/o exclusión social por tipo de hogar ha ido aumentando desde 2009, consecuencia quizás de la crisis económica y del encarecimiento de los niveles de vida.

**Tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020) según situación laboral. España y UE-28. (Nueva serie 2009-2013)<sup>1</sup>**  
(% población de 18 y más años)

	2013		2012		2011	
	España	UE-28	España	UE-28	España	UE-28
<b>Mujeres</b>						
Ocupadas	12,5	12,9	12,5	13,0	12,7	12,5
Paradas	57,4	62,6	54,7	62,9	52,7	61,3
Jubiladas	10,8	21,3	11,2	22,1 (e)	16,6	23,3
Inactivas	31,6	41,4	33,6	42,0	34,5	40,7
<b>Hombres</b>						
Ocupados	13,4	13,5	13,7	13,8	12,8	13,1
Parados	68,8	70,1	68,5	70,1	66,8	69,1
Jubilados	15,3	17,2	16,6	18,3 (e)	20,3	18,8
Inactivos	42,4	46,9	44,2	46,4	39,6	45,9

(1) Serie con la nueva metodología adoptada en el año 2013

(e) Dato estimado

Fuente: Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC). Eurostat

### **Tomado de “Salarios, ingresos y cohesión social”, *Encuesta de Condiciones de Vida. INE.***

Si atendemos a la tasa de riesgo según la situación laboral y ponemos en comparación la situación de la UE con la de la España, la Tabla 5 nos muestra que el porcentaje más alto de mujeres en riesgo de pobreza y/o exclusión social en el año 2013 en España, corresponde a las mujeres paradas (57,4%) y ese porcentaje ha ido aumentando desde 2011. Le sigue las mujeres inactivas con un porcentaje de riesgo del 31,6%. En hombres, el porcentaje más alto en el año 2013 en España, corresponde a los hombres parados (68,8%) y el segundo lugar a los hombres inactivos (42,4%). Es lógico que los

hombres y las mujeres ocupadas o jubiladas tengan unos porcentajes de riesgo inferiores puesto que disponen de recursos con los que hacer frente a los gastos en mayor o menor medida.

Por otra parte la UE tiene unos niveles de riesgo pobreza a 2013 considerablemente altos ya que cerca del 63% de las mujeres paradas están en riesgo y sube hasta el 70,1% en el caso de los hombres. Los porcentajes disminuyen respecto a las mujeres y hombres inactivos situándose entre el 40% y el 50%. Aun así, atendiendo a la situación laboral, España tiene un riesgo de pobreza y/o exclusión social más bajo que el de la media europea. Si bien es cierto, que en determinados casos como el de las mujeres y los hombres ocupados los porcentajes son casi idénticos. Esto podría explicarse, en parte, por la existencia de sistemas de previsión social universal que pueden haber resultado eficaces para paliar la situación existente

**Tabla 6. Tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020) por quintil de renta y tipo de hogar. España y UE-28. 2013.**

	2013							
	España				UE-28			
	Total	Q1	Q3	Q5	Total	Q1	Q3	Q5
<b>Hogares sin hijos dependientes a cargo</b>								
Una persona menor 65 años	<b>34,9</b>	100,0	16,1	3,1	<b>38,2</b>	92,1	15,6	3,7
Una persona de 65 años o más	<b>11,3</b>	100,0	1,6	1,4	<b>26,5</b>	78,8(e)	7,4(e)	1,0(e)
2 adultos, ambos menores de 65 años	<b>23,9</b>	100,0	16,9	4,6	<b>19,8</b>	87,6	12,6	3,1
2 adultos, al menos 1 de 65 años o más	<b>21,1</b>	100,0	9,1	2,2	<b>16,1</b>	75,9	6,8	2,2
3 o más adultos	<b>22,7</b>	100,0	17,4	4,7	<b>21,0</b>	90,6	14,3	4,1
<b>Hogares con hijos dependientes a cargo</b>								
1 adulto con al menos 1 hijo dependiente a cargo	<b>47,6</b>	100,0	16,5	0,0	<b>49,9</b>	89,1	17,8(e)	7,0(e)
2 adultos con 1 hijo dependiente a cargo	<b>25,3</b>	100,0	6,8	2,4	<b>19,2</b>	87,2	7,9	1,6
2 adultos con 2 hijos dependientes a cargo	<b>26,4</b>	100,0	2,0	0,6	<b>18,7</b>	84,9	3,7	0,8
2 adultos con 3 o más hijos dependientes a cargo	<b>40,5</b>	100,0	5,9	0,0	<b>32,2</b>	84,8	5,9(e)	0,4(e)
3 o más adultos con hijos dependientes a cargo	<b>38,5</b>	100,0	9,9	2,7	<b>31,1</b>	91,4	11,2	3,8

(e) Dato estimado

Fuente: Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC). Eurostat

**Tomado de “Salarios, ingresos y cohesión social”, *Encuesta de Condiciones de Vida. INE.***

El riesgo de pobreza según el quintil de renta y el tipo de hogar aporta una serie de porcentajes muy variados. En el año 2013 sin tener en cuenta el quintil de renta, en los hogares sin hijos dependientes a cargo, el porcentaje más alto de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social en la UE corresponde al formado por una persona menor de 65 años (38,2%) y el segundo lugar a una persona de 65 años o más (26,5%).

Atendiendo al quintil 3 de renta, el porcentaje más alto corresponde de nuevo al hogar formado por una persona menor de 65 años.

Por otra parte y sin tener en cuenta el quintil de renta de nuevo, en los hogares con hijos dependientes el porcentaje más alto corresponde al hogar formado por un adulto con al menos un hijo dependiente (49,9%) y el segundo lugar al formado por dos adultos con tres o más hijos dependientes a cargo (32,2%). En el quintil 3 de renta, el porcentaje más alto corresponde al hogar formado por un adulto con al menos un hijo dependiente a cargo. En el caso de España los porcentajes más altos corresponden también a los hogares formados por un adulto con al menos un hijo dependiente (47,6%) y al formado por dos adultos con tres o más hijos dependientes (40,5%).

Es significativo que el riesgo de pobreza que afectaría al quintil 1 de renta en España se sitúa siempre en el 100% mientras que si atendemos al quintil 5, correspondiente a los más ricos, el riesgo disminuye por debajo del 5% llegando en algunos casos a ser inexistente (supuesto de un adulto con al menos un hijo dependiente a cargo o de dos adultos con 3 o más hijos dependientes a cargo). En la UE, atendiendo al quintil 1, los porcentajes de pobreza y/o exclusión social son bastante altos teniendo en cuenta que corresponden a la media europea y se sitúan entre el 75% y el 93%.

En términos generales para los hogares sin hijos dependientes a cargo, atendiendo al riesgo de pobreza según el quintil de renta, España tiene unos porcentajes más altos que la media europea. La situación es contraria en el caso del quintil 3 de renta respecto de los hogares con hijos dependientes a cargo ya que, en este caso, los porcentajes son inferiores a la media europea. Ahora bien, si no tenemos en cuenta el quintil de renta, los porcentajes de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social son inferiores a la media europea únicamente en los hogares de una persona menor de 65 años, en los de una persona de 65 años o más y en los de un adulto con al menos un hijo dependiente a cargo. Para los restantes tipos de hogar los porcentajes son superiores a la media.

**Tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020) según nivel de educación. España y UE-28. (Nueva serie 2009-2013)<sup>1</sup>**  
(% población de 18 y más años)

	2013		2012		2011	
	España	UE-28	España	UE-28	España	UE-28
<b>Mujeres</b>						
Nivel 0-2	32,9	35,4	31,2	35,5	31,2	35,1
Nivel 3-4	26,3	24,4	26,4	24,2	23,8	23,5
Nivel 5-6	13,3	12,6	14,1	13,1	13,8	12,7
<b>Hombres</b>						
Nivel 0-2	33,9	34,2	33,4	33,9	30,8	33,2
Nivel 3-4	24,4	22,0	23,0	22,3	20,7	21,5
Nivel 5-6	13,3	11,1	13,1	10,9	13,8	10,8

Nota:

Nivel 0-2: preescolar, primaria y 1ª etapa de educación secundaria

Nivel 3-4: 2ª etapa de educación secundaria, y postsecundaria no superior

Nivel 5-6: 1º y 2º ciclo de educación superior, y doctorado

(1) Serie con la nueva metodología adoptada en el año 2013

Fuente: Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC). Eurostat

**Tomado de “Salarios, ingresos y cohesión social”, *Encuesta de Condiciones de Vida. INE.***

En cuanto a la tasa de riesgo de pobreza y /o exclusión social según el nivel de educación, como bien se refleja en la Tabla 7, en España el porcentaje más alto en mujeres en el año 2013, corresponde al nivel más bajo de educación (0-2) alcanzando un valor de 32,9%; dicho porcentaje va disminuyendo a medida que aumenta el nivel de educación.

El caso de los hombres es similar al de las mujeres aunque poseen un porcentaje de riesgo más alto (33,9%) cuando tienen un nivel más bajo de educación (0-2). Este porcentaje disminuye al elevarse el nivel de educación.

Llama la atención que con un mismo nivel de educación (3-4) las mujeres tengan un riesgo de pobreza superior al de los hombres un 1,9% más. Sin embargo con un nivel de educación (5-6) el porcentaje es similar en ambos casos.

A nivel de la UE tanto en hombres como en mujeres el porcentaje de riesgo de pobreza va disminuyendo a medida que aumenta el nivel de estudios. Pero en comparación las mujeres siguen teniendo unas tasas de riesgo de pobreza más altas que los hombres con el mismo nivel de estudios<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Téngase en cuenta la brecha salarial existente entre hombres y mujeres. Por término medio, las mujeres de la UE ganan alrededor de un 16% menos por hora que los hombres. La brecha salarial entre hombres y mujeres no son las mismas en toda Europa siendo inferior al 10% en Eslovenia, Malta, Polonia, Italia,

Los datos de la tabla reflejan que en España la situación es mejor que en la Unión cuando se tiene un nivel de estudios (0-2); en este caso los porcentajes de riesgo son inferiores a la media europea. Sin embargo con niveles de educación (2-4) y (5-6) el riesgo de pobreza y exclusión social en España aumenta en comparación con la media europea. Así las cosas, podemos deducir que revisando los valores comparados España-UE, cuanto mayor nivel de educación se alcanza, menor es la diferencia en relación a la media europea de riesgo de pobreza.

## **5.2. Contexto en el que se enmarca la Plataforma Europea.**

La Plataforma Europea Contra la Pobreza y la Exclusión Social<sup>53</sup> es una de las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020. La Comisión decidió crear esta iniciativa en aras de apoyar la acción de la Unión Europea en su objetivo de sacar a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social en la próxima década.

La crisis económica que atraviesa la Unión Europea ha contribuido a que la situación de las personas más vulnerables empeore considerablemente<sup>54</sup>. Las personas que ganaban menos han visto empeorar su situación y la tasa de desempleo ha aumentado entre las personas jóvenes, poco cualificadas o inmigrantes<sup>55</sup>.

La Comisión entiende que es algo inaceptable. Por ello ha situado la lucha contra la pobreza como un objetivo esencial basado en los valores del respeto por la dignidad humana y la solidaridad.

Lo más valioso de la Unión son los ciudadanos y para ayudar en la mejora de su situación se debe actuar de una forma más eficiente y eficaz. Se apuesta por la restauración del crecimiento económico, con más y mejores puestos de trabajo, como el mejor mecanismo para combatir la pobreza.

---

Luxemburgo y Rumanía, pero superior al 20% en Hungría, Eslovaquia, la República Checa, Alemania, Austria y Estonia. Para más información véase “*Como combatir la brecha salarial entre hombres y mujeres en la Unión Europea*”, en <http://europa.eu/>. Fecha de consulta el 3 de junio de 2015.

<sup>53</sup> Comunicación de la Comisión COM (2010) 758 final de 16 de diciembre de 2010. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco Europeo para la cohesión social y territorial

<sup>54</sup> En estos momentos en la UE hay 24 millones de personas sin empleo y casi 123 millones en riesgo de pobreza. Es posible que las generaciones más jóvenes se conviertan en generaciones perdidas con habilidades limitadas y sin experiencia laboral. El fenómeno del desempleo persiste, hay 12 millones de personas en toda la Unión que han estado sin trabajo más de doce meses. [http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/asuntos-institucionales/plataforma-europea-pobreza\\_es.htm](http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/asuntos-institucionales/plataforma-europea-pobreza_es.htm). Fecha de consulta 26 de mayo de 2015.

<sup>55</sup> Como señala la Comunicación de la Comisión, uno de cada cinco jóvenes no trabaja, la tasa de desempleo de las personas inmigrantes es muy superior a la de los ciudadanos de la Unión y el paro de las personas poco cualificadas duplica el de las personas cualificadas. Los «trabajadores pobres» han aumentado significativamente y un 8% de europeos viven privados de necesidades básicas como son el teléfono o la calefacción.

Surge así la idea de establecer una Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social como una de acciones esenciales de la Estrategia Europa 2020 para conseguir el objetivo<sup>56</sup>. La Plataforma se creó en 2010 y permanecerá activa hasta el año 2020. Una de las principales razones que llevaron a la creación de la Plataforma fue la constatación, por parte de la Comisión en 2009, de que aunque la tasa de empleo aumente, el empleo no llega a las personas más alejadas del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, como señalábamos con anterioridad, se advierte que en estos momentos conseguir un trabajo no asegura ya escapar de la pobreza.

Con esta iniciativa lo que se pretende es ayudar a conseguir el objetivo de lucha contra la pobreza que marcó la Unión, lo que exigirá la puesta en común de todos los esfuerzos e instrumentos tanto a nivel nacional como europeo, aunque sea competencia, prioritariamente, de los Estados miembros.

Algunos de los grupos de población más propensos al riesgo de pobreza y/o exclusión social son los inmigrantes o sus descendientes, ciertas minorías étnicas, los padres de familia monoparentales, las mujeres, los jóvenes, los niños, las personas con discapacidad y los hogares con personas. Por ello, entre los retos de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social está ayudar especialmente a estos colectivos. A través de esta iniciativa se pretende abordar la pobreza en todo el ciclo de vida.

Más de 20 millones de niños están en riesgo de pobreza en Europa. La pobreza afecta al bienestar general y al rendimiento escolar de los niños. Esto puede acarrear que un niño que crece en un ambiente pobre y de exclusión pueda, en un futuro, convertirse en un adulto marginado.

Para ayudar a los niños a salir de la pobreza son necesarias políticas de empleo que faciliten y ayuden a los padres a encontrar un trabajo con el que puedan mejorar su nivel de vida; además también son importantes iniciativas que permitan diseñar un sistema fiscal y de prestaciones más beneficioso así como establecer políticas encaminadas a la igualdad de oportunidades y la familia.

Uno de cada cinco jóvenes de la Unión Europea se encuentra en riesgo de pobreza. Por un lado existe un colectivo de jóvenes que no está situado en la educación y formación

---

<sup>56</sup> La comunicación de la Comisión COM (2010) 758 final de 16 de diciembre de 2010 establece que “paralelamente a la Plataforma Europea Contra la Pobreza y la Exclusión Social y al objetivo de reducción de la pobreza, los fines sociales de Europa 2020 se apoyan en el objetivo del empleo y el de la educación. Iniciativas emblemáticas como «juventud en movimiento» y «Agendas de nuevas cualificaciones y empleos» persiguen estos mismos fines”.

profesional o superior y que por lo tanto, tiene pocas posibilidades de encontrar trabajo lo que propicia que en un futuro se encuentre en riesgo de pobreza.

Por otro lado, uno de cada cinco jóvenes menores de veinticinco años está en paro y de igual modo en riesgo de pobreza. Es necesario por tanto mejorar la calidad de la integración de los jóvenes en el mercado laboral.

En contraposición con los más jóvenes, las personas mayores también están expuestas a un riesgo de pobreza alto. Las personas mayores cada vez viven más años lo que propicia un aumento en el número de ciudadanos que reciben una pensión; por lo que si la situación laboral sigue empeorando, el sistema de pensiones podrá llegar a ser insostenible.

La principal causa de pobreza en la población con edad de trabajar es el desempleo. Sin embargo, en los últimos años ha aumentado la pobreza con empleo cuyas principales causas son los bajos salarios, la escasa capacitación y el empleo precario, el trabajo temporal y a tiempo parcial, el estancamiento de los salarios etc. Esta pobreza con empleo afecta sobre todo a familias numerosas que dependen únicamente del salario de un miembro de la familia.

Las formas de pobreza y exclusión social más extremas y que han aumentado en los últimos años son la carencia de un hogar y la exclusión en cuanto a vivienda. Aunque existen más formas de pobreza como son la pobreza energética que priva a familias de cosas tan básicas como la luz, el agua y el gas, la exclusión financiera o falta de acceso a servicios bancarios básicos y el endeudamiento elevado.

Colectivos como determinadas minorías étnicas y la población inmigrante se han vuelto más vulnerables a la pobreza y la exclusión social a raíz de la crisis económica. Han perdido empleos y en el caso de la población inmigrante, la pérdida del empleo supone la pérdida del acceso a la protección que ofrece la seguridad social. Por otra parte en el caso de minorías étnica como los gitanos afecta de distinta manera pero igualmente se ven afectados por múltiples privaciones.

Para combatir la pobreza y la exclusión social la Unión Europea utiliza la Plataforma como un mecanismo que posibilitará la consecución de los objetivos que se fijaron con Europa 2020. Por tanto, para luchar contra la pobreza es necesario que exista crecimiento y empleo así como que se establezcan determinadas políticas sociales en temas tan importantes como pueden ser la vivienda, la asistencia social, la sanidad...

La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social facilita igualmente la cohesión social y territorial; se pretende así que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos y que las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social puedan vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.

### **5.3. Ámbitos de actuación que se definen en la Plataforma.**

Para luchar contra la pobreza y la exclusión social, la Comisión ha identificado cinco ámbitos de actuación dirigido a: emprender acciones en el conjunto de políticas; hacer un uso más frecuente y más eficaz de los fondos de la UE en apoyo a la inclusión social; promover la innovación social basada en hechos; trabajar en asociación y aprovecha el potencial de la economía social y mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros.

En general, han sido muchas las acciones que se han llevado a cabo a fin de luchar contra la pobreza y la exclusión social; todas ellas impulsadas gracias a la creación de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social. En total se han desarrollado un total de sesenta y cuatro acciones de las cuales algunas han llegado a su fin y otras continúan desarrollándose<sup>57</sup>.

#### ***5.3.1. Emprender acciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social en el conjunto de políticas de la UE.***

La pobreza tiene múltiples facetas, no solo incluye la pobreza económica sino que también engloba la imposibilidad de acceso a determinados objetos materiales básicos. Para combatir la pobreza se necesita establecer políticas en muchos ámbitos de actuación<sup>58</sup> y, de la misma manera, será esencial que existan relaciones eficaces con otras iniciativas emblemáticas.

La Plataforma debe reunir a todos los actores implicados en una iniciativa de asociación para luchar contra la pobreza; de tal manera que su asociación permita desarrollar políticas comunes al conjunto de los ámbitos de actuación, sobre todo en temas importantes para reducir la pobreza como son el acceso al empleo, el acceso a servicios básicos y a la protección social, la educación y juventud, la integración económica y

---

<sup>57</sup> Para más información véase “European platform against poverty and social exclusion platform actions completed as of July 16, 2013” y “European platform against poverty and social exclusion Platform actions ongoing as of July 16, 2013”.

<sup>58</sup> Las políticas más necesarias en la lucha contra la pobreza son las relativas a políticas de empleo; políticas de protección social y acceso a los servicios esenciales; políticas en materia de educación y juventud; políticas de inmigración e integración de los inmigrantes; inclusión social y lucha contra la discriminación y políticas sectoriales.

social, la lucha contra las discriminaciones y el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación

Poder acceder a un empleo es la forma más segura de poder salir de la pobreza aunque es algo difícil de predicar en estos momentos debido a la crisis económica que atravesamos. Por eso, la Comisión a través de la Plataforma, entiende que una vez nuestras economías estén recuperadas, los esfuerzos deben centrarse en conseguir un crecimiento sostenible generador de empleo<sup>59</sup>.

Con la ayuda de otra iniciativa enmarcada en la Estrategia Europa 2020, la “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”, se conseguirá que más personas accedan a un empleo; prestando atención a los mercados de trabajo, a una mano de obra cualificada, a unos puestos de trabajo de mejor calidad y unas mejores condiciones de trabajo y al fomento tanto de la creación de empleo como de la demanda de manos de obra. Todos estos aspectos son importantes para reducir la pobreza.

La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social adopta, así, una perspectiva social con respecto a crecimiento del empleo ya que recalca la importancia de dotar a las personas más desfavorecidas de las capacidades que les permitan aprovechar cualquier oportunidad de empleo.

La inclusión activa de quienes se encuentran alejados del mercado de trabajo es otra de las medidas que la Plataforma realiza en pro de facilitar el acceso al empleo. Para favorecer la inclusión existen una serie de principios comunes que abordan la necesidad de crear estrategias integradas que combinen sistemas de apoyos a la renta bien diseñados, mercados de trabajo inclusivo y unos servicios sociales adecuados<sup>60</sup>.

En relación a la protección social y acceso a los servicios esenciales los sistemas de protección social se han visto afectados por la crisis económica. La Comisión considera esencial que existan políticas que aborden aspectos tales como la prevención y la intervención temprana; ya que son consideradas como las formas más eficaces de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y podrían evitar, que las personas que caen en la pobreza se vean en una situación peor.

---

<sup>59</sup> Una de las mayores contribuciones para conseguir sacar a 20 millones de europeos de la pobreza sería el objetivo de conseguir una tasa de empleo femenina y masculina del 75% antes de 2020.

<sup>60</sup> Para más información véase Recomendación 2008/867/CE de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral. *DOUE* L 307/11, de 18 de octubre, pp. 11 y siguientes.

Por otra parte, en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, son necesarias políticas que permitan tener un sistema de pensiones sostenible y adecuado a largo plazo de tal manera que pueda prevenir el riesgo de pobreza de las personas mayores.

En tercer lugar es evidente que la educación y la formación tienen una influencia esencial en lo que una persona puede llegar a ser en el futuro. La educación infantil es quizás la más importante, ayuda a tener una base estable y no debe considerarse un gasto sino que debe verse como una inversión de futuro.

La Comisión considera que la educación es otro mecanismo de lucha contra la pobreza, por eso ha centrado sus esfuerzos en conseguir sistemas de educación y formación más inclusivos en todos los niveles y para todas las edades; ha lanzado iniciativas como «Juventud en movimiento» para mejorar la empleabilidad de los jóvenes y se ha marcado el objetivo de reducir en menos del 10% la tasa de abandono escolar prematuro. Todo esto a fin de intentar que con una buena educación los niños y los jóvenes no se vean, en un futuro, sumidos en la pobreza y/o la exclusión social.

Las cuestiones de inmigración e integración de los inmigrantes también han sido analizadas en el marco de la Plataforma. En la actualidad más de 30 millones de habitantes, es decir, el 6,4% de la población que reside en algún país de la UE, son nacionales de terceros países. La inmigración puede ser una parte importante de las soluciones a los problemas económicos, demográficos y competitivos de Europa; es por eso que la Comisión cree necesario establecer políticas que permitan una mejor gestión e integración de los inmigrantes. Lograrlo es esencial para la cohesión social europea y está relacionado con el futuro de los sistemas europeos de bienestar.

No podemos olvidar que a las raíces de la pobreza de muchos grupos y personas, residen en las restricciones para acceder a las oportunidades y los derechos de que disfrutaban otros grupos; por eso son necesarias políticas de inclusión social que encajen con unas políticas antidiscriminación eficaces que permitan que todo el mundo tenga las mismas oportunidades.

Igualmente son necesarias políticas relativas a la igualdad de género que eliminen las diferencias salariales entre mujeres y hombres. Estas diferencias hacen que las tasas de pobreza sean más altas en mujeres, tanto trabajadoras como no trabajadoras<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> El riesgo de pobreza y exclusión social aumenta de manera significativa en las madres de familias monoparentales y en las mujeres de avanzada edad.

Es importante integrar los objetivos sociales en una serie de políticas sectoriales. El uso de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones mejora la empleabilidad y facilita la cohesión social. Por eso son necesarias políticas que permitan que todo el mundo sepa, o pueda, utilizar internet y disponga de unas adecuadas capacidades digitales a través de servicios en línea dirigidos a los colectivos más vulnerables.

Por otro lado, también es importante mejorar el acceso de los más vulnerables a los servicios financieros con políticas de mercado interior y consumo. Todo a fin de evitar que la exclusión financiera pueda impedir a una persona conseguir un trabajo, crear una empresa o acceder a otros servicios.

### ***5.3.2. Hacer un uso más frecuente y más eficaz de los fondos de la UE en apoyo de la inclusión social.***

Es necesario hacer un uso más frecuente y más eficaz de los fondos de la UE en apoyo de la inclusión social; la Comisión ha revisado los presupuestos de la UE para dar mayor cobertura a la lucha contra la pobreza destinando para éste fin el 20% del Fondo Social Europeo.

En 2010, la Comisión Europea presentó una revisión del presupuesto de la UE. Hizo especial énfasis en la idea de que la financiación de la cohesión debía centrarse en los objetivos de Europa 2020. La revisión del presupuesto se hizo con el argumento de que la atención prestada a las personas más vulnerables tiene un efecto positivo en el crecimiento y generará beneficios que todos podremos disfrutar.

Los objetivos de la Plataforma deben ser alcanzados en gran medida por los Estados miembros y mediante la financiación del Fondo Social Europeo (FSE), del Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEDER), así como del programa PROGRESS para el empleo y la solidaridad.

Después de la revisión del presupuesto, para dar mayor cobertura a la lucha contra la pobreza, se ha destinado para éste fin el 20% del Fondo Social Europeo.

### ***5.3.3. Promoción de la innovación social basada en hechos.***

Con este ámbito de actuación lo que se pretende es apostar por pruebas que permitan ver lo que funciona y lo que no funciona en lo relativo a innovaciones en materia de política social antes de decidir aplicarlas.

La Comisión impulsa la innovación social mediante el intercambio de experiencia y de buenas prácticas. Frecuentemente, los programas públicos en materia de política social carecen de falta de pruebas acerca de que es lo que funciona y lo que no. Por ello la innovación social en forma de «experimento social» puede orientar acerca de qué tipo de reformas pueden llevarse a cabo a fin de conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

#### ***5.3.4. Trabajar en asociación y aprovechar el potencial de la economía social.***

Se pretende con esto mejorar y ampliar la actuación de las partes interesadas; crear una nueva forma de colaboración que ofrezca la oportunidad de mejora las estructuras de colaboración existentes y ampliarlas con la incorporación de nuevos agentes.

Será necesario también, trabajar con la sociedad civil de tal manera que sea más sencilla la aplicación de las reformas en política social. Que puedan participar las personas en situación de pobreza es un objetivo primordial en favor de la inclusión social.

Por otro lado, las ONG se han convertido en esenciales en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Tienen una función importante porque no solo ayudan económicamente sino que también dialogan de forma regular con las autoridades públicas.

Las iniciativas de la economía social han aumentado en Europa. Su marco jurídico y administrativo se ha visto mejorado de tal manera que esta economía social pueda desarrollarse de acuerdo con su potencial y funcionar en toda Europa.

#### ***5.3.5. Mejorar la coordinación de las políticas de los Estados miembros.***

La coordinación de las políticas ya ha sido puesta en marcha gracias al método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social (MAC social)<sup>62</sup> y al Comité de Protección Social.

El objetivo de reducción de la pobreza intensificara la responsabilidad y el compromiso políticos. Los Estados miembros informarán anualmente de sus estrategias generales en sus programas anuales de reforma y será la Comisión la que haga una evaluación sobre el avance conseguido por parte de los Estados.

---

<sup>62</sup> Para más información véase comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones trabajar juntos, trabajar mejor: un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea Bruselas, *DOC COM* (2005) 706 final, de 22 de diciembre de 2005.

## 6. EL PROCESO DE REVISIÓN.

El año 2010 fue declarado Año Europeo contra la pobreza y la exclusión social. Este año, sirvió para que se tomase conciencia acerca de la importancia de luchar contra la pobreza. Una de las cuestiones aprendidas en el Año Europeo es que la participación y concienciación ciudadana es vital para que se logren los objetivos que marca Europa.

Instituciones y organismos de la Unión Europea están haciendo grandes esfuerzos para que sus iniciativas tengan mayor visibilidad e impacto. Cada vez se organizan en Europa más eventos e iniciativas que movilizan a instituciones, administraciones, agentes sociales, medios de comunicación, artistas, políticos, ciudadanos corrientes etc., en campañas de información y concienciación desarrolladas a nivel europeo, nacional y local.

Una vez puesta en marcha la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social se viene organizando una convención al año. El objetivo de las convenciones anuales no es otro que analizar y revisar los progresos realizados, hasta ese momento, para cumplir con el objetivo de lucha contra la pobreza y exclusión social marcado por la Estrategia Europa 2020.

La primera Convención Anual revisó los progresos realizados hacia la consecución del objetivo de sacar a 20 millones de personas de la pobreza y la aplicación de la Plataforma. En esta primera convención anual también se debatió acerca de las posibles acciones que se podían llevar a cabo en los próximos años<sup>63</sup>.

En la segunda Convención Anual, celebrada en Bruselas en 2012, se examinaron de nuevo los progresos realizados. La novedad residió en su oferta para convocar apoyos para la construcción de una coalición entre Estados, ámbitos políticos, diferentes niveles de gobierno, instituciones y actores de la sociedad civil para tener una Europa más social en 2020<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> La primera Convención Anual tuvo lugar en el año 2011 en Cracovia. Su objetivo principal fue dar visibilidad y peso político a la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social además de conseguir apoyo a través de diversas políticas e instituciones, los diferentes niveles de gobierno y los actores de la sociedad civil. Los objetivos fueron abordados en tres sesiones; en la primera sesión varios ministros presentaron su visión y las ambiciones sobre la configuración de su objetivo nacional de lucha contra la pobreza. En la segunda sesión se produjo un debate con el público acerca del trabajo de la Comisión en lo relativo a la lucha contra la pobreza y la forma en la que han implementado la lucha contra la pobreza en 2011.

<sup>64</sup> Los temas clave de esta Convención fueron cuatro, el aumento de la eficacia de la protección social: el caso de la inversión en salud; la dimensión de género de la pobreza; las mejores maneras de asegurar la inclusión activa y el caso de la e-inclusión: Cómo las tecnologías digitales pueden permitir la inclusión social.

En 2013, con la tercera Convención Anual surgió la idea de crear asociaciones de largo alcance que permitan impulsar el paquete de Inversión Social y aumentar el nivel de ambición en la lucha contra la pobreza. Todo con la finalidad de alcanzar el objetivo de lucha contra la pobreza a través de reformas en los Estados miembros y para hacer frente a los retos sociales a los que se enfrenta Europa. La Convención destacó el papel esencial que desempeñan los entes regionales y locales en el diseño y la entrega de los beneficios y servicios de protección social<sup>65</sup>.

Por último, los días 20 y 21 de noviembre de 2014, ha tenido lugar la cuarta y hasta ahora última Convención Anual de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social<sup>66</sup>.

La Convención reunió a más de 700 participantes. La atención se centró en la innovación social y cómo las nuevas ideas creativas pueden contribuir a atender las necesidades sociales y para mejorar la vida de las personas. En la conferencia se destacó el papel de la innovación social para crear asociaciones público-privadas, fomentar el espíritu empresarial social y hacer un mejor uso de los recursos disponibles para dar soporte de acuerdo con las necesidades de cada individuo.

---

<sup>65</sup> La tercera Convención Anual realizada de nuevo en Bruselas los días 26 y 2 de noviembre de 2013 estuvo caracterizada por un extenso programa. Como bien se señala en la página de la Comisión Europea, (véase <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=88&eventsId=927&furtherEvents=yes>) el primer día se organizó sobre la base de sesiones plenarias para hacer un balance de las acciones a nivel nacional y europeo para poner en práctica las políticas sociales para reducir la pobreza y las desigualdades y en una sesión de citas rápidas y eventos paralelos. El segundo día de la convención consistió en la realización de talleres y una sesión plenaria que reunirá a representantes de los niveles locales, regionales, nacionales y europeos para debatir los principales temas tratados en la Convención y las prioridades para la acción futura.

Los talleres que se celebraron fueron ocho. En cinco de ellos el contenido analizaba cómo invertir en las personas a lo largo de su vida y los talleres eran; 1. Promover la inversión eficaz en educación y atención de la primera infancia; 2. Políticas de integración de los gitanos; 3. Estrategias integradas para las personas sin hogar re-vivienda; 4. Garantizar el acceso adecuado a la atención de salud en tiempos de austeridad; 5. Las soluciones políticas para los jóvenes que experimentan desventaja. Los otros tres estaban dirigidos a los instrumentos e indicadores a tener en cuenta para reducir la pobreza y eran; 6. Instrumentos financieros innovadores desarrollados con el sector privado; 7. Objetivo la Pobreza. ¿Dónde estamos? y 8. Presupuestos de referencia para los medios de vida adecuados.

<sup>66</sup> Como bien señala la Comisión Europea en su página web el programa de la convención constó de un balance de la acción a nivel nacional y europeo. Se exploraron formas de invertir en la dimensión social de Europa. Se realizaron talleres sobre; 1. Participar en el semestre europeo; 2. Fortalecimiento de seguridad de la vivienda a través de la prevención de los desalojos; 3. Servicios sociales integrados y beneficios; 4. Protección social para la atención a largo plazo; 5. Cerrando el empleo entre los géneros, la remuneración y las lagunas de pensiones; 6. La pobreza energética; 6. La evidencia de la inversión social; 7. La inclusión financiera. A parte de estos talleres, se incluyó también actividades paralelas organizadas por las partes interesadas para intercambiar ideas y mejores prácticas.

El segundo día se dedicó al camino a seguir para la implementación de la política, a partir de los principales resultados de la discusión en la Convención. Dada la importancia de las administraciones regionales y locales en la formulación y aplicación de las políticas sociales, una sesión especial fue dedicada a un debate con un número seleccionado de Alcaldes de las ciudades que se destacan en la innovación social. Véase <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=88&eventsId=1008&furtherEvents=yes>

La Comisión apuesta porque la inversión, el empleo y el reequilibrio de la agenda económica y social son necesarios para dar un nuevo impulso al proyecto europeo; impulsar una recuperación generadora de empleo con un mejor acceso a trabajos decentes<sup>67</sup>.

Las prioridades marcadas en la cuarta Convención para luchar contra la pobreza han sido la creación de empleo, puestos de trabajo decentes y equidad social. Para conseguirlo se impulsará un plan de inversión de 300 mil millones de euros, lo que permitirá a los empresarios un mejor desarrollo de sus negocios y por lo tanto posibilitará que puedan ayudar en la contratación de aquellas personas que están buscando trabajo, en particular a los jóvenes desempleados.

Es necesario que se modernicen los sistemas de protección social. Del mismo modo son necesarios beneficios fiscales sin incentivos, subsidios de desempleo compatibles con las medidas de activación y apoyo a las personas discapacitadas o con necesidades especiales.

Para conseguir luchar contra la pobreza la Comisión en esta última Convención ha ofrecido su apoyo a los Estados. Realizará recomendaciones específicas por país y movilizará el apoyo financiero de Fondo Social Europeo<sup>68</sup>. Además apuesta por mejorar el diálogo social. Su contribución puede ser determinante porque puede ayudar a los más vulnerables a hacerse oír.

Paralelamente a estas Convenciones desde el año 2012 hasta ahora se han venido desarrollando una serie de reuniones (*meetings*) para revisar que se cumpla con los objetivos. En estas reuniones las partes interesadas exponían sus dudas y/o problemas acerca de la aplicación de las acciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social o simplemente su dificultad para hacer frente al objetivo de reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. De la misma manera, estos *meetings* servían a la Comisión para ejercer un control acerca de que países estaban cumpliendo con los objetivos y cuáles no.

Para ayudar a resolver estas cuestiones, la Comisión da una serie de recomendaciones a los Estados miembros a fin de que puedan solventar sus problemas y seguir en el

---

<sup>67</sup> Son palabras de Marianne Thyssen, comisaria de Empleo, Asuntos Sociales, Habilidades y Movilidad Laboral.

<sup>68</sup> Aportará 17 mil millones de euros hasta 2020 para luchar contra la pobreza y la exclusión social y se complementarán con más de 3,8 millones de euros destinados al Fondo de Ayuda Europeo para las personas que están más necesitadas. [http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/asuntos-institucionales/plataforma-europea-pobreza\\_es.htm](http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/asuntos-institucionales/plataforma-europea-pobreza_es.htm)

camino que permita emprender y mejorar en determinadas acciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

El último *meeting* que se ha celebrado tuvo lugar el 25 de junio de 2014. En esta reunión los participantes divididos en siete pequeños grupos debatieron sobre las siguientes cuestiones: si ha habido suficiente participación de las partes interesadas en la Estrategia Europa 2020; la utilidad de que los objetivos de la UE se dividan en objetivos nacionales; que nuevos retos se deben de tener en cuenta para el futuro; qué podría mejorar la participación de las partes interesadas en una estrategia de crecimiento post-crisis para Europa; que es lo mejor para los Estados miembros etc.

## **7. CONCLUSIONES**

- I.** El proceso de integración europea ha mostrado una importante evolución en la regulación de la perspectiva social. Los avances, en un primer momento, fueron lentos y con un contenido accesorio al objeto principal de las Comunidades, que no era otro que el económico. Con el paso del tiempo, todo lo social fue adquiriendo relevancia hasta convertirse en uno de los temas centrales de las políticas de la Unión Europea. Prueba de ello es la adopción, por parte de la Comisión Europea, de grandes Estrategias sociales como la Estrategia Europea del Empleo, la Estrategia de Lisboa Renovada o Europa 2020 y sus iniciativas emblemáticas.
- II.** La Estrategia Europa 2020 se puso en marcha en un momento de crisis económica que todavía hoy estamos atravesando. Esta situación ha hecho que los avances hacia el logro de los objetivos marcados por la Estrategia hayan sido desiguales. Los impactos de la crisis en determinados objetivos han sido cruciales para no poder conseguir alcanzarlos.
- III.** Después del primer Balance de la Estrategia realizado en 2014, y en el que se revisó el grado de cumplimiento de los cinco objetivos que se pretendían conseguir, puede afirmarse que en estos momentos están cerca de lograrse únicamente dos. Uno es el objetivo relacionado con el clima y la energía y el otro objetivo que se espera alcanzar es el de reducción de la tasa de abandono escolar; en éste último ha influido la crisis de una forma diferente, ya que muchas personas que se han quedado sin trabajo han optado por retomar sus

estudios aumentando así el número de personas que finaliza la enseñanza superior.

- IV.** Respecto al objetivo relacionado con la tasa de empleo y al de invertir al menos el 3% del PIB en I+D, aunque no se espera que se consigan de aquí a 2020, los resultados estarán cerca de conseguirse.
- V.** A la vista de los datos, parece que el objetivo de librar, al menos, a 20 millones de personas del riesgo de pobreza o exclusión social no se conseguirá. El número de personas en riesgo aumentó en 10 millones desde la puesta en marcha de la estrategia Europa 2020 y de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social situándose en casi 123 millones las personas en riesgo de pobreza. Se pretendía también, que al sacar a 20 millones de personas del riesgo de pobreza, se reduzca el número total de personas en riesgo en la Unión Europea y que ese número se situase por debajo de 100 millones; las estimaciones señalan que para 2020 este número no será inferior a 100 millones por lo que es evidente que la Unión se ha alejado bastante del objetivo ya que los datos muestran que el número de personas en riesgo de pobreza ha aumentado significativamente y no hay indicios que hagan pensar que la situación pueda mejorar.
- VI.** Las desigualdades sociales y la pobreza y/o exclusión social han aumentado durante los primeros años de aplicación de la Estrategia y de la Plataforma. Sin embargo en el último año se aprecia una leve mejoría que aun así, no será suficiente para conseguir sacar de la pobreza y/o la exclusión social a 20 millones de personas.
- VII.** A pesar de que la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social es una gran iniciativa que impulsa cambios en todo un espectro de políticas para conseguir luchar contra la pobreza, surgió en una década en la que gran parte de los esfuerzos que se realizasen podían resultar inútiles. Muchos Estados afectados por la crisis económica consideran que su prioridad es salir con éxito de la crisis y, una vez se haya superado, paliar sus efectos. Por ello, podemos afirmar que, hasta el momento, para luchar contra la pobreza y la exclusión social no se han puesto todos los medios necesarios para lograr los objetivos propuestos ni se han alcanzado los resultados deseables.

## 8. BIBLIOGRAFÍA.

ABELLÁN HONDARUBIA, V., VILA COSTA, B., OLESTI RAYO, A., *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Ariel, Barcelona, 2011.

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CASADO RAIGÓN, R., *Curso de Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2014.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *Génesis y desarrollo de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2002-

ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, M.P., GONZALEZ VEGA, J. y FERNANDEZ PEREZ, B., *Introducción al derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, Eurolex, Madrid, 1999.

BARRIOS BAUDOR, G.L., Meléndez Morillo- Velarde, L., “La protección social de la Unión Europea: de la Constitución Europea al Tratado de Lisboa”, *revista del ministerio de trabajo e inmigración: Derecho Social Internacional y Comunitario*, nº 92, pp. 355-375, 2011.

DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 17ª edición, Tecnos, Madrid, 2011.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2ª edición, Valencia 2012.

LÓPEZ ESCUDERO, M. y MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coords.) en *Derecho Comunitario Material*, McGraw-Hill, Madrid, 2000.

MANEIRO VÁZQUEZ, Y., “Crónica legislativa: la materia social en los Tratados constitutivos”, *revista del ministerio de trabajo e inmigración: Derecho Social Internacional y Comunitario*, nº 92, pp. 379- 393, 2011.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 7ª edición, Madrid, 2012.

MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARES, J., “El tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional”, *revista del ministerio de trabajo e inmigración: Derecho Social Internacional y Comunitario*, nº 92, pp. 435 y 436, 2011.

MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORRES, U., *Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

NAVARRO NIETO, F., RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C., GOMEZ MUÑOZ, J.M., *Manual de derecho social de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010

NORIEGA GUASTAVINO, M., FOTINOPOULOU BASURKO, O., MIRANDA BOTO, J.M., *Lecciones de derecho social de la unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

TRUYOL Y SERRA, A., *La integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Tomo II: génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid, 2002.

VALLES CAVIA, J.A., “Pobreza y exclusión social: breves notas sobre su definición y diferentes criterios de medición”, revista Cantabria Europa, nº 32, febrero de 2011, pp. 21-23.

## **DOCUMENTACIÓN**

Comunicación de la Comisión, *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final de 3 de marzo de 2010.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial*, COM (2010) 758 final de 16 de diciembre de 2010.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, *medidas en favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo* COM (2012) 299 final de 30 de mayo de 2012.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2014) 130 final de 5 de marzo de 2014.

## **SITIOS WEB CONSULTADOS**

European Union: [<http://europa.eu/>]

European-Commission: [<http://ec.europa.eu/europe2020/>]

Instituto Nacional de Estadística: [<http://www.ine.es/>]

OCDE: [<http://www.oecd.org/>]