



Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Derecho social
Internacional y Comunitario

Presidencia Española del Consejo
de la Unión Europea (enero-junio 2010)



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN



NIPO: 790-10-020-8

NÚMERO
EXTRAORDINARIO

Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Derecho social Internacional y Comunitario

DIRECTOR

José Antonio Panizo Robles

SUBDIRECTOR

Francisco Javier Andrés González

COORDINADORES DE LA SERIE

Luis Enrique de la Villa Gil
Miguel Colina Robledo

SECRETARÍA

Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones
del Ministerio de Trabajo e Inmigración
Agustín de Bethencourt, 11
28003 Madrid
Telf.: 91 363 23 45
Fax: 91 363 23 49
Correo electrónico: proproeditorial@mtin.es
Internet: <http://www.mtin.es>

La Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración no se responsabiliza de las opiniones expresadas por los autores en la redacción de sus artículos.

Se permite la reproducción de los textos siempre que se cite su procedencia.

RET: 10-2.277

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://www.060.es>



Edita y distribuye:
Ministerio de Trabajo e Inmigración
Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

NIPO: 790-10-021-3
ISSN: 1137-5868
Depósito legal: M-12.168-1998
Diseño cubierta: CSP
Diseño interior: C & G
Imprime: Solana e Hijos, A.G., S.A. Telf. 91 610 90 06

Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Derecho social Internacional y Comunitario

PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNION EUROPEA
(ENERO-JUNIO 2010)

SUMARIO

PRESENTACIÓN, *Celestino Corbacho*, 7

EDITORIAL, *Luis Enrique de la Villa Gil*, 13

I. ESTUDIOS

La Estrategia Europea de Empleo en el marco de la Estrategia de Lisboa: un reto para la Presidencia Española. *Javier Ramos Díaz*, 21

Lecciones para el futuro del empleo en la Estrategia post-Lisboa a partir de 2010. *María Amparo Ballester Pastor y Jaime Cabeza Pereiro*, 35

El futuro del dialogo social en la Estrategia post-Lisboa, a partir del balance y la experiencia de los veinticinco años de dialogo social en la Unión Europea. *Ferrán Camas Roda*, 69

En busca de una regulación equilibrada que permita conciliar el desarrollo del mercado único con el respeto exigible al ejercicio de los derechos sociales fundamentales: Desde el diálogo social a la constitucionalización jurídica de la Unión Europea. *Juan Pablo Landa Zapirain*, 87

El trabajo autónomo en el modelo social europeo y en el ordenamiento jurídico de la UE en la Estrategia de Lisboa después de 2010: especial referencia al trabajador autónomo dependiente. *Sebastián Reyna Fernández*, 109

El papel de la Economía Social y el proceso de desarrollo del Plan Europeo de recuperación económica. *Juan Antonio Pedreño Frutos*, 123

La institucionalización de la Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) en el proceso de recuperación económica de la Unión Europea. Especial atención al desarrollo de la Agenda Social en el marco de la Estrategia UE-2020. *Ramón Jáuregui Atondo*, 139

Capacidades y necesidades del mercado de trabajo en el marco de un cambio del modelo productivo basado en una economía sostenible. *Ignasi Camós Victoria*, 155

Estrategia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo. *Concha Pascual Lizana*, 171

La protección social en el debate de la futura estrategia post-Lisboa. *Aurelio Fernández López*, 183

El papel de las pensiones mínimas en el proceso de maduración de los Sistemas de Protección Social y en relación con las estrategias de activación para la incorporación al empleo. *Lourdes López Cumbre*, 203

La dimensión externa de las normas de coordinación europea de Seguridad Social. El Reglamento 883/08 y el Convenio multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. *Carlos García de Cortazar*, 259

La integración de los inmigrantes procedentes de países terceros y la cooperación con estos países en el contexto del enfoque global de la Unión Europea. Especial referencia a los menores no acompañados. *Estrella Rodríguez Pardo*, 281

El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo: método de seguimiento y primer debate anual en Presidencia Española. *David Chico Zamanillo*, 289

II. DOCUMENTACIÓN

Programa de las Presidencias Española, Belga y Húngara (1 de enero de 2010 a 30 de junio de 2011), 303

Programa Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea (1 de enero a 30 de junio de 2010), 315

Programa de la Presidencia Española del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (Empleo, Relaciones Laborales y Seguridad Social), [327](#)

Programa de la Presidencia Española del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (Inmigración), [333](#)

Consejos, Conferencias y Reuniones a celebrar en España durante la Presidencia Española de los Consejos EPSSCO y JAI, en relación con las competencias del Ministerio de Trabajo e Inmigración, [337](#)

Presentación

El presente volumen es un intento de reflexionar sobre los retos de la economía europea en el marco de la crisis actual y más en particular, sobre el papel que la Presidencia Española de la UE puede jugar para impulsar lo que ya todo el mundo conoce como Estrategia Europa 2020.

Estamos padeciendo la primera gran crisis de la economía globalizada. Una crisis de origen financiero que se ha trasladado a la economía real y ha impactado de forma notable sobre el empleo. La actuación colectiva para salvar el sistema financiero, impulsar la demanda y restaurar la confianza gracias a la intervención pública ha permitido evitar el derrumbe de la economía.

Pero esto no es suficiente. La UE debe saber adaptarse al nuevo escenario para profundizar en lo que a todas luces es una necesidad: volver a una senda de crecimiento que nos permita volver a las tasas de empleo que teníamos antes de la crisis. Pero con una particularidad adicional, la redefinición productiva de la economía europea y su nuevo papel en un mundo globalizado.

La situación actual exige una nueva concepción del modelo de crecimiento, de manera que se refuercen los ejes basados en el conocimiento y en la innovación, que, a su vez, precisa de una fuerza laboral altamente cualificada y eficiente y unas instituciones que recompensen adecuadamente estos atributos.

Hemos de seguir fijando como objetivos generales el mantenimiento del empleo, la creación de nuevos empleos y la mejora de su calidad, a partir de un modelo de crecimiento asentado sobre la base de actividades con clara vocación de futuro y con capacidad de generar más y mejores empleos. Debemos también favorecer la promoción de la movilidad de los trabajadores; la elevación de las cualificaciones profesionales y la adaptación de éstas a las necesidades del mercado de trabajo; y el aumento del acceso al empleo, sin olvidar los sistemas y las medidas de protección social y de inclusión social concomitantes, en el marco del fortalecimiento del modelo social europeo y de su proyección externa.

Un paso fundamental en esta línea ha sido la reunión informal de Ministros de Empleo y Seguridad Social celebrada en Barcelona los días 28 y 29 de enero en la que se examinó el papel de las políticas de empleo, protección social e igualdad en la futura Estrategia 2020. En esta reunión algunas reflexiones gozaron de una gran coincidencia entre las delegaciones de los Estados miembros, los agentes sociales y los representantes de la sociedad civil.

Once puntos conforman estas reflexiones comunes consensuadas en la reunión:

1. La crisis financiera ha dado lugar a una crisis económica, (recesión), que ha comportado un deterioro importante de los mercados de trabajo, con un incremento del desempleo muy notable y un considerable impacto social. La superación de la crisis debe tener en cuenta estos tres aspectos, el financiero, el económico y el social. No se podrá, por tanto, hablar del fin de la crisis hasta que los mercados de trabajo no se recuperen y se vuelva a crear empleo neto. Consecuentemente, continúan siendo necesarios, los estímulos a la economía, las políticas activas para el empleo y los estabilizadores sociales de los sistemas de protección social.
2. La Estrategia 2020 debe ser capaz de ofrecer objetivos y actuaciones concretas, fácilmente reconocibles y cuantificables.
 - a. Estos objetivos y actuaciones que fundamentan la Estrategia 2020 deben evaluarse de forma periódica.
 - b. Estos objetivos y actuaciones deben adaptarse a la realidad y situación de cada país.
3. La Estrategia 2020 debe tener una doble finalidad: en el corto plazo debe ser una Estrategia dirigida a la salida de la crisis, y en el medio plazo una Estrategia que defina el modelo económico y social de la UE para afrontar los retos de la globalización.
4. La Estrategia 2020 debe mantener los componentes de empleo y de cohesión social que en su día aprobó la anterior Estrategia de Lisboa. Para ello será esencial un diálogo fluido entre los Ministros de Economía y los Ministros de Empleo y Protección Social para articular objetivos concretos y realistas y establecer elementos de actuación a favor de los ciudadanos europeos.
5. El diálogo social debería constituir un elemento clave de la Gobernanza de la Estrategia 2020.
6. La Estrategia 2020 debería impulsar la inversión en nuevas cualificaciones y su ajuste a las necesidades de los mercados de trabajo. La mejora de las cualificaciones servirá para potenciar la empleabilidad de los ciudadanos europeos y constituirá un elemento esencial para el crecimiento y la garantía de empleos estables y de calidad.
7. El Consejo EPSSCO tiene un papel clave para asegurar que los temas referentes a la dimensión social de Europa puedan ser transmitidos debidamente a los Consejos Europeos. La presente línea de actuación basada en el papel del Consejo EPSSCO, como canal adecuado de propuestas e iniciativas, debe ser impulsada.
8. La dimensión de género y los temas específicos de género deben quedar reflejados en la Estrategia 2020 y en las futuras políticas de empleo y de cohesión social. Resulta fundamental continuar en los próximos años con una política decidida a favor del empleo de los jóvenes así como de otros colectivos que en razón de su dificultad para la inserción y mantenimiento en el mercado laboral tienen mayor riesgo de exclusión social. A este respecto conviene impulsar mercados inclusivos y de integración social, luchando contra la discriminación y reforzando los servicios sociales de interés general.
9. La Estrategia 2020 debe apostar por un uso adecuado y equilibrado de la flexibilidad, en la que las políticas para mejorar la adaptabilidad se complementen con medidas de seguridad social y servicios sociales.

10. Debe reforzarse el método abierto de coordinación social para que, a través de sus distintos mecanismos y de su flexibilidad demostrada, continúe contribuyendo al desarrollo de las políticas europeas en este campo.
11. La Estrategia 2020 debe contar también con una dimensión externa. La globalización obliga a mirar fuera de la UE para comprender los retos que tenemos dentro y poder afrontarlos con soluciones. Por ello, otro de los objetivos de la Estrategia de Empleo ha de consistir en el apoyo e impulso de la proyección externa de la dimensión del empleo, de la protección social y de la inclusión social en los foros internacionales, en Naciones Unidas y, en particular, en la OIT, respecto de su Agenda sobre el Trabajo Decente y el Umbral Social Mínimo, o el Pacto Mundial por el Empleo.

Igualmente es importante señalar que la Estrategia 2020 debería constituir una referencia para definir una posición Europea para el Consejo Europeo de Ministros de Empleo del G-20.

Es a todas luces un conjunto de propuestas factibles e ilusionantes que permitirán a la UE aunar y redoblar esfuerzos para salir airosa de la crisis y diseñar la próxima generación de políticas públicas en unas circunstancias distintas. De este modo, la globalización, que es una realidad en el mundo actual, se abordará con realismo, huyendo de respuestas defensivas, procurando detectar las oportunidades y aprovechar las mismas, mediante la adopción de grandes reformas estructurales.

La Presidencia Española tiene un papel muy importante que jugar para que esta Estrategia 2020 esté operativa cuanto antes. Sería fundamental, y así lo ha hecho saber la propia Presidencia Española, que el texto se aprobase en junio durante nuestra Presidencia. Serían difícilmente justificables retrasos innecesarios en un asunto que tanta importancia tiene para los ciudadanos europeos.

CELESTINO CORBACHO
Ministro de Trabajo e Inmigración

Editorial

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL*

*... Jamais les crépuscules ne vaincront les aurores
Étonnons-nous des soirs mais vivons les matins
Méprisons l'immuable comme la pierre ou l'or
Sources qui tariront Que je trempe mes mains
En l'onde heureuse ...*

POÈMES À YVONNE (27 abril 1903)

GUILLAUME APOLLINAIRE** (Roma, 1880-París, 1918).

1 He aquí un nuevo número extraordinario de la Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, concretamente el segundo de tal naturaleza que se publica en esta Serie dedicada al Derecho social Internacional y Comunitario***. En esta ocasión, dicho número se dedica monográficamente a la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, que se extiende, como se sabe, entre los meses de enero y junio de 2010. Casualmente coincide con la aparición, tan esperada desde hace tiempo, de la versión consolidada del Reglamento 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la coordinación de los Sistemas de la Seguridad Social, verdaderamente decepcionante no ya por no haber sabido decir la verdad con belleza –meta ideal de los poetas–, sino por no ser capaces los órganos de la UE de salir del terreno de la confusión en una norma de tanta relevancia para favorecer la libre circulación de las personas, despreciando de nuevo a la gente que, cual Ludwig Wittgenstein (1889-1951) respecto del pensamiento, opina que todo lo que puede decirse, puede decirse con claridad. Por esa limitación tan poco justificable, pierde sentido alguna de las afirmaciones que se contienen en la extensísima exposición de consideraciones que precede al texto articulado del Reglamento, así la que habla de «modernización y simplificación» (3, final) de la norma reglamentaria.

Volviendo al número monográfico hay que observar su fraccionamiento en dos partes bien diferenciadas, de un lado los Estudios y de otro la Documentación. Los Estudios son catorce y

* Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y Seguridad y Social. Presidente Honorario de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Abogado en ejercicio.

** Seudónimo de Wilhelm Apollinaire de Kostrowitsky.

*** El primero fue un número monográfico sobre la *Igualdad efectiva de mujeres y hombres*, firmando las colaboraciones Soledad Murillo de la Vega, Julia Sevilla Merino, Asunción Ventura Franch, Julia López López, Raquel Aguilera Izquierdo, José Antonio Panizo Robles, Yolanda Sánchez-Urán Azaña, José Luis Tortuero Plaza, Teresa Pérez del Río e Ignacio Santa Cruz Ayo.

cinco los Documentos que se han seleccionado para conmemorar ese acontecimiento de la Presidencia Española de la Unión que, aunque periódico y burocrático, viene a romper la normalidad del gobierno de todos los Estados miembros cuando a cada uno de ellos le corresponde esa relevante responsabilidad política.

2. La *Estrategia europea del empleo en el marco de la Estrategia de Lisboa* es el estudio que firma Javier Ramos Díaz y que se ordena en torno a la importancia que en el desarrollo de la Unión tuvo lo acordado en Lisboa en 2000, por muy modestos que sus resultados hayan sido hasta el presente. Precisamente por ello el autor plantea el reto que para la Presidencia Española supone la definición de una nueva estrategia de empleo basada en cinco elementos clave: desarrollo de una dimensión externa vinculada a la dimensión social europea, definición precisa de unos planes de estímulo que hagan de la estrategia un instrumento para superar la crisis, valoración precisa del potencial de la sociedad del conocimiento en momentos de crisis y de globalización, definición exacta de la cohesión social y la sostenibilidad ambiental y, en definitiva, los instrumentos para garantizarlos, asumiendo un mayor esfuerzo coordinador de las políticas europeas.

La colaboración entre María Amparo Ballester Pastor y Jaime Cabeza Pereiro se titula *Leciones para el futuro del empleo en la Estrategia post-Lisboa a partir de 2010*, al ser este año presente el periodo en el que se cumple el término para que la Unión Europea se convierta en la economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejor empleo y con mayor cohesión social. Un propósito que obviamente no se ha podido cumplir pese a las buenas intenciones y esfuerzos, por lo que los autores procuran identificar la «esencia de Lisboa» susceptible de pervivir de aquí en adelante, o sea, como debería plantearse la nueva política de empleo, descartando a tal efecto los mitos considerados más eficientes. A partir de ahí se estudia la flexibilidad en los márgenes, la consistencia de las políticas activas de empleo, la formación como necesidad permanente y vitalicia y las prestaciones de la Seguridad Social en su vertiente de cobertura económica al servicio del empleo, en particular la prestación de desempleo en cuanto factor activador del empleo.

Ferrán Camas Roda aborda *El futuro del diálogo social en la Estrategia post-Lisboa, a partir del balance y la experiencia de los veinticinco años de diálogo social en la Unión Europea*, para destacar la relevancia del diálogo social como pieza fundamental del modelo social europeo, ratificado por el Tratado de Lisboa, y cuya activación debe ser emprendida aprovechando la Presidencia Española de la Unión, particularmente en su papel de instrumento de emanación de políticas de empleo, máxime en los momentos de adversa coyuntura económica.

En busca de una regulación equilibrada que permita conciliar el desarrollo del mercado único con el respeto exigible al ejercicio de los derechos sociales fundamentales, es el estudio que aborda Juan Pablo Landa Zapirain, marcando la evolución que transcurre desde el diálogo social a la constitucionalización jurídica de la Unión Europea. Pero el objeto principal tomado en consideración es la polémica jurisprudencia del Tribunal de Justicia a partir de las sentencias recaídas en los asuntos *Viking* (naviera que pretendía abanderar su buque en Estonia a fin de no tener que cumplir las exigencias de los convenios colectivos de Finlandia), *Laval* (libre prestación de servicios temporal por parte de una empresa letona en Suecia) y *Ruffert* (empresa de construcción polaca contratada para prestar servicios al ganar una subasta en un *Land* alemán), principalmente, y la función encomendada al diálogo social para conseguir objetivos inalcanzados hasta ahora por el cauce de los instrumentos normativos comunitarios.

El estudio de Sebastián Reyna Fernández se dedica a *El trabajo autónomo en el modelo social europeo y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea en la Estrategia de Lisboa después de 2010*,

con especial referencia al trabajador autónomo dependiente, dada la importancia creciente de este colectivo comunitario hasta el punto de que estimaciones fiables hablan de una media de un trabajador autónomo por cada seis, porcentaje desbordado en países como Rumanía, Eslovaquia, Bulgaria, Grecia, Polonia, Portugal e incluso en España. Esas nuevas formas de trabajo alcanzan la espectacular cifra de veintisiete millones de personas pero esas personas se encuentran en espera de una regulación adecuada de sus problemas y necesidades sociales que la Unión debe afrontar, en momentos tan propicios como son los de la Presidencia ejercida por un país en cuya legislación se han implantado ya mecanismos esperanzadores para la protección de los autónomos e incluso para los autónomos cuya actividad principal se presta a una sola empresa, esas personas a las que se denomina, con discutible rigor terminológico, «económicamente dependientes».

Juan Antonio Pedreño Frutos titula su estudio *El papel de la economía social y el proceso de desarrollo del Plan Europeo de recuperación económica*, en torno al programa lanzado con ese nombre por la Comisión Europea en el mes de noviembre de 2008. Entiende el autor que la Presidencia Española es una excelente oportunidad para reflexionar sobre un nuevo modelo productivo, visto si no el fracaso, sí el limitadísimo resultado del modelo tradicional en situaciones de crisis profundas, con los ojos puestos en hacer sostenible el sistema. Las empresas de economía social son de las pocas capaces de generar empleo en situaciones negativas de la coyuntura, representando en la Unión el 10% de las empresas y dando empleo a cerca de veinte millones de personas, lo que lleva al autor a vincular la economía social y la recuperación económica sin la que la Unión pasará por una de las situaciones más difíciles vividas en su historia.

La institucionalización de la responsabilidad social de las empresas en el proceso de recuperación económica de la Unión Europea, con especial atención al desarrollo de la agenda social en el marco de la Estrategia de Lisboa es el estudio que firma Ramón Jáuregui Atondo, contrastando el largo camino recorrido en España y el más modesto de la Unión Europea, aunque se hayan comprobado avances recientes por el impulso recibido desde la OCDE y NU. El propósito del estudio consiste en reconocer la ayuda que a la situación adversa que atraviesa Europa puede prestar una ética de los negocios más responsable, traducida en la construcción de relaciones económicas internacionales sensibles a la sostenibilidad, transparencia, excelencia laboral y respeto por el medio ambiente.

Ignasi Camós Victoria es el autor de las *Capacidades y necesidades del mercado de trabajo en el marco de un cambio del modelo productivo basado en una economía sostenible*, y pone el acento en los cambios que comportará el avance progresivo hacia un nuevo sistema productivo y sus implicaciones sobre el empleo, insistiendo la necesidad de adecuar la capacitación y la formación a los cambios que se requieran, con la introducción de novedades significativas en los modos de enseñar y de aprender. Sólo de ese modo es realista pensar en un ajuste real entre la oferta y la demanda de empleo.

El estudio sobre *Estrategia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo*, en el periodo 2007-2012, corre a cargo de Concha Pascual Lizana y se dedica a destacar el objetivo comunitario de reducir de modo intenso y duradero el porcentaje escandaloso de la siniestralidad laboral, con el deseo puesto en la disminución del 25% de la incidencia de los accidentes de trabajo por cada cien mil trabajadores. En ese objetivo común han de colaborar estrechamente las instituciones comunitarias y los Estados miembros, a partir de ejemplos como el estudio piloto *Scoreboard 2009*, una buena guía para las nuevas experiencias nacionales, de modo que, una vez más, es éste un campo propicio para dedicarle esfuerzos desde la Presidencia Española, tan necesitada de un éxito común en Europa como de un éxito en el propio ámbito nacional, muy castigado por los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

También *La protección social en el debate de la futura Estrategia post-Lisboa* está presente en este número monográfico con la aportación de Aurelio Fernández López, necesariamente realista ante la evolución imprevisible, sólo tres años antes, de las expectativas de cobertura social a los sujetos protegidos. De ahí el discurso –basado en el camino abierto por el Comité de Protección Social de la Unión Europea (CPS), a favor de combinar medidas urgentes o coyunturales, frente a la crisis, y medidas a medio o largo plazo para favorecer objetivos de crecimiento, competitividad, productividad, empleo y cohesión social.

Lourdes López Cumbre suscribe, como la materia requiere, un extensísimo estudio sobre *El papel de las pensiones mínimas en el proceso de maduración de los sistemas de protección social y en relación con las estrategias de activación para la incorporación al empleo*, sin duda la más afilada de las espadas que se balancean sobre las cabezas de los pensionistas, en el indefinido sistema de protección social, empezado a perfilar sin embargo en el Manual SEEPROS de la Unión Europea. Por ello, una de las intenciones más novedosas del estudio es la relativa a la contribución de los Estados miembros para la creación de un sistema de Protección Social Europeo, no por utópico menos deseable. Exclusión social, protección mínima, contributiva y asistencial y, sobre todo, la denominada «inclusión activa», son capítulos protagonistas en la disección de las entrañas de ese sistema. El concepto de inclusión activa gira sobre tres ejes, a saber, el apoyo a la renta suficiente para evitar la exclusión social, la vinculación con el mercado laboral, con la acometida de planes de acción personalizados y, por último, el perfeccionado acceso a los servicios de calidad, tanto por su disponibilidad como por su asequibilidad, lo que implica la participación de los usuarios, la evaluación del rendimiento y el intercambio de buenas prácticas, la inversión en capital humano, el marco de igualdad en las políticas de contratación laboral y de oferta de servicios, las infraestructuras físicas adecuadas particularmente referidas a la vivienda social ... No debe dejar de mencionarse la atención que se presta en el estudio a la figura del «pensionista emprendedor» que pone sobre la mesa el tema caliente de la prolongación de la edad laboral, con los problemas sociales y jurídicos que ello supone.

Carlos García de Cortázar se adentra en el análisis de *La dimensión externa de las normas de coordinación europea de Seguridad Social*, relacionando el Reglamento 883/04 y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. En el estudio se pasa revista a la interpretación jurisprudencial que ha merecido la coordinación de los Sistemas nacionales de Seguridad Social, sobre todo en lo relativo a la aplicación en territorios no europeos de normas impulsadoras del principio de igualdad de trato. Los casos de las antiguas colonias europeas de Argelia y el Congo belga son objeto de atenta consideración. En ese análisis se atribuye una significación particular a la sentencia *Gottardo*, en orden a las relaciones entre los convenios bilaterales de Seguridad Social y la aplicación de las normas de la Unión Europea, sin dejar de lado el interés del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, que el autor considera equiparable al Reglamento 883/04, objeto de debate en la Conferencia de Alcalá de Henares de mayo de 2010, interesante para todos pero muy en particular para España habida cuenta de su singular proyección a los países acogidos a tal instrumento internacional.

Los estudios se cierran con dos dedicados a los problemas de la inmigración. Por una parte, Estrella Rodríguez Pardo se ocupa de *La integración de los inmigrantes procedentes de países terceros y la cooperación con estos países en el contexto del Enfoque Global de la Unión Europea*, con especial referencia a los menores no acompañados. Por otra, David Chico Zamanillo comenta *El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo*, dando cabida al método de seguimiento y primer debate anual en la Presidencia Española. En el primero de estos estudios se comparan las acciones que en materia de integración de inmigrantes ha realizado el Gobierno español y la Unión Europea, coincidiendo ambos en la persecución de una política global imprescindible para acer-

carse a resultados positivos respecto de los inmigrantes en general pero, muy especialmente, respecto de los inmigrantes menores de edad que viajan sin compañía de sus familiares. Llama la atención la autora sobre la gran oportunidad que brinda a este respecto la Presidencia Española de la Unión, coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la puesta en marcha del Programa de Estocolmo.

A su vez, en el ya mencionado estudio que pone fin al capítulo de los mismos, Chico Zamaniello hace hincapié en la significación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA), considerado como lo más importante que, a nivel político, han acordado los Estados miembros de la UE en la materia, en cuanto que con él se produce un salto cualitativo en la elaboración de políticas de inmigración, asilo y control de las fronteras, es decir, la base de una política común de inmigración entre la UE y sus Estados miembros, de la que tan necesitados están tanto una como otros. Nada tiene de extraño que la evaluación del pacto constituya uno de los grandes objetivos de la Presidencia Española en el primer Consejo Europeo que se celebre. Un aspecto a destacar del PEIA, sobre cualquier otro, es la contemplación de la inmigración como un fenómeno positivo que beneficia tanto a los países de acogida como a los interesados, lo cual es lógicamente conciliable con la canalización razonable y ordenada de los movimientos migratorios, lo que implica al mismo tiempo una lucha decidida contra la inmigración ilegal, garantizando la repatriación de quienes se impliquen en ella.

3. Si hubiera que buscar algún común denominador a los catorce estudios que han sido reseñados se encontraría éste sin duda en la trascendencia atribuida por todos los autores a la Estrategia de Lisboa –puesta la vista, inevitablemente, en la Estrategia post-Lisboa–, a la recuperación económica y al reto que supone para la Presidencia Española de la Unión Europea conseguir alguno de los ambiciosos objetivos apenas logrados en la década ya transcurrida, todo ello bajo el hechizo de la «sostenibilidad», en este caso utilizada casi siempre con el rigor que imponen sus antecedentes, no siempre conocidos por quienes no sueltan esa palabra de la boca. Hay que saber que es en el año 1987 cuando diversos Estados encomendaron a una Comisión, presidida por la doctora Gro Harlem Brundtland, la elaboración de un informe para mejorar la vida en el planeta, por lo que inicialmente se denominó *Our Common Future*. Pero, aludiéndose en él al *desarrollo sostenible*, fue ésta la expresión que cosechó el éxito y que presidió institucionalmente la conferencia de Naciones Unidas de Río de Janeiro de 1992.

Conforme a esa versión originaria el desarrollo sostenible es únicamente el que consigue satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades del futuro, para lo cual ha de combinarse la impulsión económica, el avance social, el cuidado del medio ambiente y el reforzamiento de la solidaridad, o sea, el aglutinamiento simultáneo de esfuerzos económicos, sociales, ecológicos y morales, para que la vida de la mayoría sea mejor reduciendo el consumo lujoso de una minoría privilegiada. Es decir, que el desarrollo sostenible implica insoslayablemente un cambio de las estructuras institucionales y el fomento cuando menos de los comportamientos individuales, o sea, la ejecución de un programa prácticamente utópico.

Los cinco documentos que este número monográfico incluye son de extraordinario interés, como se desprende de la simple enunciación de los mismos, sin posibilidad desde luego de profundizar en su minucioso contenido, pero alentando a cualquier interesado por el Derecho comunitario a adentrarse en su provechosa lectura. La recopilación de todos ellos, conjuntamente, es algo que tiene valor ahora mismo pero que se agradecerá a medida que pase el tiempo y se sepa adonde acudir para localizarlos con tanta comodidad. Esa imprescindible colección de documentos está formada por:

El *Programa de las Presidencias Española, Belga y Húngara*, respecto del periodo comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 30 de junio de 2011.

El *Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea*, para el periodo entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2010.

El *Programa de la Presidencia Española del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores*, en el amplio espacio del empleo, las relaciones laborales y la Seguridad Social.

El *Programa de la Presidencia Española del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior*, en materia de inmigración.

Finalmente, los *Consejos, Conferencias y Reuniones a celebrar en España, respecto de la Presidencia Española de los Consejos EPSSCO y JAI*, en relación con las competencias propias del Ministerio de Trabajo e Inmigración, relacionadas con el Empleo y la Política Social y con los Asuntos de Justicia e Interior.

Estamos pues en presencia de una publicación enormemente oportuna en este primer trimestre de 2010, que no sólo viene a enriquecer valiosamente la Serie de Derecho social Internacional y Comunitario sino a servir de guía en los pasos que España ha programado con ilusión no contenida, aún consciente de la dificultad del éxito que ninguna Presidencia hasta ahora ha alcanzado. Contamos desde luego con el aliento que los poetas conceden a quienes tienen la esperanza de que se recupere cuando menos la alegría de andar, de andar todos los días, sobreponiéndose a las inclemencias ajenas a las buenas intenciones, recordando el verso de Borges pues ... *entre el alba y la noche está la historia universal ...*

I. Estudios

La Estrategia Europea de Empleo en el marco de la Estrategia de Lisboa: un reto para la Presidencia española

JAVIER RAMOS DÍAZ*

INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos que mejor definen la realidad europea actual es el euroescepticismo. Las elecciones al Parlamento Europeo han dado la victoria a fuerzas políticas poco entusiastas con el avance federal de la UE, y han reforzado a otras claramente antieuropeas. El Tratado de Lisboa ha sido aprobado tras la parálisis al que fue sometido, entre otros por un antieuropeísta confeso como Vacler Klaus, presidente de la República Checa, que utilizaba argumentos como que la UE es lo más parecido al régimen soviético o que los alemanes volverán a invadir los Sudetes para justificar su rechazo al nuevo Tratado. Los irlandeses aprobaron finalmente el Tratado después de haber votado en contra, en sintonía con holandeses y franceses. Y estamos a las puertas de admitir a Islandia, un país que antes de entrar ya ha dejado claro su euroescepticismo.

* Asesor para Asuntos Internacionales Gabinete del Ministro de Trabajo e Inmigración. Profesor visitante del Instituto E-Democracy Center. Universidad de Zurich.

Mientras esto pasa en Europa, nuevas economías que en los últimos años han crecido a ritmos cercanos al 10%, principalmente los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) van ganando importancia económica y geoestratégica. Todo esto en el marco de una crisis financiera que nadie supo anticipar, y que ya se ha llevado varios millones de empleos por delante.

Uno de los efectos más claros de la incorporación de economías emergentes al comercio internacional es el aumento de la fuerza laboral mundial. Según la OIT (2007) la fuerza laboral ha pasado de 1.500 millones de trabajadores en 1985 a cerca de 3.000 millones en el año 2000. Un proceso de proletarianización masiva en un contexto de liberalización comercial y desregulación laboral que deja al 80% de la fuerza laboral mundial sin Seguridad Social o con niveles claramente insuficientes (OIT 2007) (Ramos y Ballels, 2009).

En este contexto la cuestión del empleo en la UE es esencial, como lo ha sido siempre, pero en un contexto mucho más complejo. Si la globalización ha permitido a millones de personas incorporarse al mercado laboral en condiciones socio-laborales cada vez más pre-

carias y desiguales, ¿qué debemos hacer los europeos para crecer, crear empleo y financiar nuestros sistemas de bienestar en este nuevo contexto?

En los últimos 30 años los planteamientos económicos expresados en el así llamado Consenso de Washington han jugado un papel decisivo a la hora de modular el orden global que hoy vivimos. Sus premisas centrales (liberalización de comercio y las finanzas, privatización de empresas públicas, eliminación de subsidios sociales generosos e indiscriminados, apertura a la inversión exterior, mayor disciplina fiscal y políticas monetarias restrictivas que garanticen estabilidad de precios) son el fiel reflejo de una visión que recupera la centralidad del mercado en detrimento del papel económico del Estado.

La UE no ha estado al margen de esta visión económica. En los últimos 20 años la prioridad de «primero el mercado» ha inspirado políticas que han privilegiado, con distinta intensidad, la liberalización comercial y financiera, la estabilidad de precios, el rigor presupuestario y la liberalización del mercado sobre otras consideraciones sociales. En este sentido el Tratado de Maastricht representa el punto de partida de una tendencia que se ha mantenido desde entonces: favorecer una clara asimetría en favor de políticas que promuevan la «expansión del mercado» sobre las que promueven la «corrección» del mismo (Scharpf, 2002; Leibfried, y Pierson, 2005).

Desde Maastricht (1992) ha habido una seria controversia sobre los criterios de convergencia que se han perseguido en la UE. El debate se ha movido entre quienes consideraban necesario incluir el empleo entre los criterios de convergencia para poder participar en la moneda única y quienes consideran que los criterios recogidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento son suficientes (inflación, déficit y deuda pública).

La Estrategia de Lisboa aspiraba a ser un contrapunto a esta tendencia de «primero el

mercado» pues al deseo de hacer de la UE el mercado más competitivo del mundo sobre la base de una economía del conocimiento se unía el fomento de la cohesión social y de la sostenibilidad ambiental. Pero la Estrategia no ha conseguido corregir esa asimetría. No sólo porque los objetivos propuestos no se hayan cumplido en la mayoría de los Estados miembros, especialmente los referidos a empleo que la crisis ha terminado por arruinar, sino que existe la sensación de que los instrumentos propuestos no son suficientes, aunque se reconozca su utilidad.

Aunque se ha dado un paso importante al incluir el empleo como criterio de convergencia, no había medidas coercitivas para su cumplimiento como sí hubo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se optó por el Método de Coordinación Abierta por el cual los países presentaban sus resultados, los comparaban con los del resto, se medía su efectividad y se aprendía de las políticas implementadas por otros. Ha sido un paso muy importante pero incompleto pues seguimos bajo la lógica del «mercado primero» al no ser capaces de definir los límites de la cohesión social y los instrumentos para garantizarla.

Lo que debería haber sido una Estrategia para aumentar nuestra productividad, crear empleo de calidad, mantener nuestra ventaja comparativa en sectores *high-tech* y poder financiar nuestros servicios del bienestar se ha quedado en algo mucho menos ambicioso en la línea ya marcada por Maastricht hace dieciocho años. La Estrategia ha fallado no sólo porque no estamos cumpliendo los objetivos propuestos sino porque los objetivos en sí responden a una realidad que ha cambiado profundamente. Europa no ha conseguido alcanzar a sus rivales directos (EEUU, Japón y Corea), y puede verse superada por algunas economías emergidas que están aumentando su inversión en innovación, formación y sus exportaciones *high-tech*, sin por ello aumentar su gasto social ni mejorar sus condiciones laborales.

Varias cosas tendrán que cambiar en la Nueva Estrategia –que ya se ha bautizado como Estrategia UE-2020– para que podamos afrontar con éxito estos retos: 1) tendrá que contar con una dimensión externa que analice la globalización en sus justos términos y la incorpore a la lógica de la coordinación europea; 2) el contexto de la crisis obliga a incluir capítulos específicos que definan los planes de estímulo para evitar la pérdida de empleo y posibiliten la creación del mismo; 3) habrá que hacer una valoración más precisa de la potencialidad de la Sociedad del Conocimiento como modelo de especialización europea; 4) habrá de definir con precisión que se entiende por cohesión social, y sobre todo, que instrumentos se piensan emplear para garantizarla; 5) es necesario un mayor esfuerzo de coordinación y colaboración entre instituciones europeas, Estados miembros e interlocutores sociales para que la Estrategia UE-2020 tenga un carácter más imperativo en su cumplimiento. Dado el carácter global de la crisis sería erróneo pensar que una economía por sí misma puede actuar de manera aislada para salir de la misma.

El artículo se ha estructurado en tres partes relacionadas: un análisis de como han evolucionado las políticas de Empleo hasta culminar en la Estrategia de Lisboa de 2000. Un análisis en profundidad de la propia Estrategia de Lisboa se hace en el apartado 2. Posteriormente se ofrece una línea de actuación para la futura Estrategia en el apartado 3. El apartado 4 aporta las conclusiones.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA CUESTIÓN DEL EMPLEO

La aprobación del **Acta Única en 1986** significó la creación y consolidación de un Mercado Único Europeo. Tras las crisis económicas de finales de los años 70 hubo un interés renovado por aprovechar las potencialidades de un mercado netamente europeo

que «mejorase la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos» y «asegurase un mejor funcionamiento de las Comunidades».

Conscientes de que la puesta en práctica del mercado único podría tener efectos nocivos para algunas economías, se fijó una política comunitaria de cohesión económica y social a través del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

En lo que a empleo se refiere, el Acta autorizaba al Consejo, por decisión de mayoría cualificada, a establecer las condiciones mínimas para promover la mejora del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores y asigna a la Comisión la tarea de desarrollar el diálogo social a nivel europeo.

El Tratado de la Unión Europea (TUE-Maastricht 1992) supone la culminación del Mercado Único y un avance en lo que a coordinación de políticas económicas se refiere, que consagra a la economía de mercado como el principio inspirador de las políticas europeas¹.

El objetivo principal era la estabilidad presupuestaria y financiera a medio plazo y la profundización en el mercado común europeo con la instauración de una moneda única. Para ello se establecieron unos criterios de convergencia² que debían cumplir los Esta-

¹ El TUE propone: i) refuerzo de la legitimidad democrática de las instituciones; ii) la mejora de la eficacia de las instituciones; iii) la instauración de una Unión Económica y Monetaria; iv) el desarrollo de la dimensión social de la Comunidad; v) institución de una política exterior y de seguridad común.

² La tasa de inflación no podía ser mayor que un 1,5% respecto a la media de los tres Estados de la Eurozona con menor inflación durante el año precedente al examen de la situación del país que quiere ser admitido. El déficit presupuestario de las Administraciones Públicas no podía superar el 3% del PIB al final de año prece-

dos miembro para ser admitidos dentro de la Eurozona y que debían concluir en el año 1999 con la creación del Euro y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC-BCE y los Bancos centrales nacionales) independientes de las autoridades políticas nacionales y comunitarias.

El TUE dejaba claro su preocupación por la estabilidad monetaria y presupuestaria con medidas coercitivas para aquellos Estados que no cumplieren. Sin embargo daba una imagen de escasa preocupación por los problemas de desempleo en un momento en el que la reducción del déficit podía tener efectos nocivos sobre los niveles de empleo en muchos Estados.

Se estableció también un protocolo social anexo al Tratado que pretendía ampliar las competencias comunitarias al ámbito social en la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, la protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para garantizar un elevado y duradero nivel de empleo, y la integración de las personas excluidas del mercado laboral.

Posteriormente **El Libro Blanco Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI (1993)** buscó la identificación de «nuevos yacimientos de empleo» vinculados a la evolución de las formas de vivir, al cambio en las estructuras familiares (mayor número de mujeres activas y el envejecimiento de la población)³ ya obser-

dente, aunque excepcionalmente podía admitirse a un país con un déficit mayor siempre que se esperase una disminución posterior. La deuda pública no podía representar una cantidad mayor que el 60% del PIB aunque se admitieron países con deuda mayor pero cercana al límite. Los Estados debían participar en el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo y no debe haber devaluado su moneda unilateralmente durante los últimos dos años.

³ La Comisión Europea elaboró un informe sobre *Iniciativas locales de desarrollo y de empleo* donde se establecieron 17 ámbitos o nichos de empleo: 1) los ser-

vables en la Europa de los noventa. El informe consideraba que los nuevos yacimientos podrían aportar 3 millones adicionales de puestos de trabajo. Eran, sobre todo, referencias a nuevos sectores que podrían crear nuevos tipos de empleos. Pero las políticas de empleo seguían en manos de los Estados miembros.

La iniciativa de lucha contra el desempleo tomada por el **Consejo Europeo de Essen (1994)** supuso un cambio al situar la lucha contra el desempleo, y el origen estructural de gran parte del mismo, como una prioridad de la Unión Europea. Sus recomendaciones siguen la línea marcada por los objetivos de Maastricht: i) incremento del empleo mediante una organización más flexible del trabajo; ii) una política salarial que facilite las inversiones generadoras de empleo y el fomento de iniciativas a escala regional y local; iii) reducción de los costes salariales indirectos para fomentar la contratación, en particular de los trabajadores menos cualificados; iv) mayor eficacia de la política del mercado de trabajo, definiendo mejor las medidas de ayuda a los ingresos y evaluando con regularidad la eficacia de los instrumentos de la política del mercado de trabajo; v) más medidas dirigidas a los grupos particularmente afectados por el desempleo, en particular el de larga duración, los jóvenes que abandonan el sistema educativo sin título, los trabajadores de edad avanzada y las mujeres.

Posteriormente el **Pacto de Confianza por el Empleo (1996)**, sigue avanzando en

vicios a domicilio; 2) el cuidado de los niños; 3) las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación; 4) la ayuda a los jóvenes en dificultad y la inserción; 5) la mejora de la vivienda; 6) la seguridad; 7) los transportes colectivos locales; 8) la revalorización de los espacios públicos urbanos; 9) los comercios de proximidad; 10) el turismo; 11) el sector audiovisual; 12) la valoración del patrimonio; 13) el desarrollo cultural local; 14) la gestión de los residuos; 15) la gestión del agua; 16) la protección y el mantenimiento de las zonas naturales; 17) la normativa, el control de la contaminación y las instalaciones.

el objetivo de hacer del empleo una materia de interés común a nivel europeo integrando a todas las partes afectadas dentro de una verdadera estrategia por el empleo.

Con la entrada en vigor del **Tratado de Amsterdam (1997)**, el empleo entra a formar parte de los objetivos de la Comunidad Europea con una nueva competencia, complementaria a la de los Estados miembros, que persigue: i) la integración del empleo en las demás políticas comunitarias; ii) el establecimiento de mecanismos de coordinación a escala comunitaria y iii) la posibilidad de que el Consejo apruebe por mayoría cualificada medidas de fomento, especialmente de los programas piloto además de los Fondos Estructurales.

El Tratado de Ámsterdam (1997) es el punto de partida de la actual política europea de empleo, la base de la **Estrategia Europea del Empleo (EEE)** que busca reforzar la coordinación de las políticas de empleo nacionales y llevar a cabo reformas económicas para convertir al Mercado Único en un motor de creación de empleo, principalmente el fomento del espíritu empresarial, la competitividad y la supresión de los obstáculos al comercio entre Estados miembros.

LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL: LA ESTRATEGIA DE LISBOA, 2000

Maastricht ya había establecido los grandes criterios anti-inflacionistas que debían orientar el crecimiento europeo. Pero no se había profundizado en criterios netamente laborales que definiesen una estrategia Europea de empleo propiamente dicha. Fue el Tratado de Ámsterdam el que integró esta dimensión laboral europea, pero sin salirse del mero reconocimiento y del establecimiento de mecanismos de coordinación.

Hacia falta también diseñar una Estrategia que estableciese el tipo de empleo que

necesitábamos para ser competitivos y los niveles de empleo necesarios para salir de la «esclerosis» que durante muchos años había mantenido a la UE en niveles de productividad e innovación inferiores a los de EEUU (Pissany-Ferry, 2005).

Todo esto sin dejar de tener en cuenta otros factores como el envejecimiento de la población europea y las consecuencias de la liberalización del comercio y las finanzas. Dos realidades que justificaban aún más la necesidad de una Estrategia que superase el ámbito laboral y diese además respuesta a dos elementos hasta ahora ausentes de la gran política europea: la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

Este es en síntesis el espíritu de la Estrategia de Lisboa. Un intento de coordinación de lo que debería haber sido una verdadera Estrategia Europea de Empleo sobre la base de una economía del conocimiento, tal y como plantea el documento de la Comisión de 2000: «convertir la UE en la economía basada en el conocimiento más dinámica y más competitiva del mundo capaz de favorecer el desarrollo económico sostenible con más y mejores trabajos y mayor cohesión social» en el plazo de una década.

Se propusieron catorce indicadores⁴ que deberían ser los referentes de un cambio no sólo laboral sino productivo, en tanto que se aspiraba a convertir la UE en una economía del conocimiento. Pero pronto se vio que la UE carecía de las herramientas económicas e institucionales suficientes para alcanzar los objetivos propuestos, y que no se había tenido

⁴ Aumento de la productividad por persona empleada; niveles de PIB *per capita*; niveles de empleo entre los trabajadores de mayor edad; gasto (PIB) en investigación y desarrollo; niveles de jóvenes que terminan la formación; niveles de precios; Inversión empresarial; porcentaje de personas en riesgo de pobreza después de transferencias; niveles de desempleo de larga duración; emisión de gases invernadero; consumo energético; volumen de transporte de carga respecto al PIB

en cuenta la heterogeneidad económica de los Estados miembros a la hora de establecer los indicadores (Creet, Laurent y Le Cacheux, 2005). En consecuencia los incentivos para alcanzar las reformas de una manera coordinada eran relativamente débiles, y la coordinación misma era casi inexistente (Pissani-Ferry, 2005).

Estas deficiencias y los pobres resultados obtenidos animaron al Consejo Europeo en 2004 a solicitar una evaluación independiente a Wim Kok para que estableciese objetivos más realistas con estrategias más claras para alcanzarlos. El documento resultante (informe Kok) gira alrededor de cinco elementos considerados claves: i) la necesidad de crear una sociedad del conocimiento; ii) la mejora del mercado único; iii) el establecimiento de un clima favorable para emprendedores; iv) la construcción de un mercado laboral más inclusivo que fortalezca la cohesión social, y v) el respeto ambiental y el desarrollo sostenible (Informe Kok, 2004: 8).

Según el informe, el envejecimiento de la población y la globalización están teniendo graves consecuencias para la sostenibilidad del modelo social europeo y para su mercado laboral. Para conseguir la sostenibilidad económica y financiera de los sistemas de bienestar la Estrategia propone tener a la mayor parte de la población activa ocupada. En sus conclusiones el informe confirmaba el valor de la estrategia y reconoce aciertos⁵ pero se

⁵ En materia de ocupación, el porcentaje de ocupación de todos los países de la UE-15 superó el 64% en 2003, y siete Estados miembros cumplían ya el objetivo de empleo para el año 2005. El empleo femenino alcanzó el 56% en 2003 y el 41,7% de los trabajadores mayores. A pesar de lo cual se percibía con dificultad poder llegar al objetivo de pleno empleo en 2010. Algo semejante pasó con el uso de nuevas tecnologías. Mientras que se experimentaron mejoras importantes en la difusión de las TIC en escuelas, universidades, administración y comercio, sólo 2 de los países de la UE-15 excedían el 3% de su gasto en PIB. En materia medioambiental, los impactos nocivos del crecimiento en el

insiste en la necesidad de mejorar el **crecimiento económico y el nivel de empleo**. Unos objetivos más urgentes a la luz de la creciente distancia entre Europa respecto a los indicadores económicos de los EEUU y Asia.

Para tal fin se establecen unos objetivos intermedios a cumplir en dos periodos: i) alcanzar un nivel de ocupación global (hombres y mujeres) del 67% para el 2005 y el 70% para el 2010, (un 57% para el 2005 y un 60% para el 2010 en el caso de mujeres y un 50% para el año 2010 para trabajadores mayores de 45 años), y aumentar la media real de jubilación en 5 años. Además se requería a los Estados miembros que su gasto en I+D llegase al 3% del PIB.

Se constató además que la Estrategia requería una interpretación a nivel nacional de sus objetivos, de tal forma que cada Estado miembro debería formular un programa de cumplimiento de los mismos que sería revisado por la Comisión para conservar la coherencia entre las políticas nacionales y las europeas. Al mismo tiempo se designaría un miembro de cada Estado para que hiciera un seguimiento (Mr/Mrs Lisboa). También se pedía un mayor compromiso del Parlamento europeo en el proceso y que el presupuesto europeo se reformulase para reflejar las prioridades de la estrategia.

La Comisión Europea utilizó este informe como base para su propuesta de 2005 «*New integrated economic and employment guidelines*» que pretendía reorientar los propósitos de la Estrategia de Lisboa. El documento propo-

medio ambiente sólo se habían evitado parcialmente: el volumen del tráfico continuaba creciendo más rápidamente que el PIB, se estaban empeorando los niveles de polución, se incrementan la congestión, la contaminación y los niveles de ruido, con lo que ello perjudica la naturaleza. La mayoría de los países europeos no alcanzan los niveles de Kyoto en emisiones de gas invernadero; sólo tres países registraron claros progresos en la reducción de las emisiones desde 1999.

ne alcanzar veinticuatro objetivos⁶ que definen claramente las nuevas prioridades.

Estos objetivos dejan claro el sesgo que la Estrategia estaba tomando y que se pueden

⁶ 1) asegurar la estabilidad económica, 2) salvaguardar la estabilidad económica, 3) promover una localización eficiente de los recursos, 4) promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y las políticas estructurales, 5) asegurar que los desarrollos salariales contribuyen a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento, 6) contribuir al buen funcionamiento y dinamismo de la Unión Monetaria Económica, 7) incrementar y mejorar la inversión en I+D y conocimiento, sobretodo del sector privado, con una visión de futuro para conseguir un espacio europeo de conocimiento, 8) facilitar todo tipo de innovación, 9) facilitar la distribución y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación y construir una sociedad de la información inclusiva (es decir evitar la fractura digital), 10) fortalecer las ventajas competitivas de la base industrial, 11) promover un uso de los recursos sostenible y fortalecer la sinergia entre protección ambiental y crecimiento, 12) expandir el mercado interior, 13) proveer de mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa y aprovechar los beneficios de la globalización, 14) hacer más atractivo el entorno empresarial y de negocios y estimular la iniciativa privada mejorando la regulación, 15) mejorar el clima de negocio para las pequeñas y medianas empresas, 16) expandir, mejorar y unir las infraestructuras europeas y completar con prioridad los proyectos fronterizos, 17) implementar políticas de empleo con el objetivo de llegar a la ocupación global, mejorando la calidad y la productividad del trabajo y fortaleciendo la cohesión social y territorial, 18) promover un ciclo de vida adecuado al trabajo (con medidas para evitar el desempleo entre los jóvenes, con puestos de trabajo para el verano, reducir la discriminación hacia los trabajadores de más edad, etc.), 19) asegurarse que el mercado laboral sea más inclusivo, hacer más atractivo el trabajo, consiguiendo que las personas que buscan trabajo lo encuentren, incluyendo aquellas personas menos aventajadas e incluso la parte inactiva de la población, 20) mejorar las necesidades del mercado de trabajo, es decir, facilitar la movilidad, armonizando el tiempo de trabajo y el tiempo de ocio, 21) promover la flexibilidad combinada con la seguridad en la carrera laboral y reducir la segmentación del mercado laboral, 22) asegurar mecanismos para establecer los salarios (programas de salarios mínimos) y proponer medidas para hacer más viables los costes de producción (deducciones sobre los impuestos...), 23) expandir y mejorar la inversión en capital humano, 24) adaptar los sistemas de educación y capacitación según los nuevos requerimientos del mercado.

definir como una vuelta a los principios inspiradores de Maastricht. Lo que se busca es crear mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa, hacer más atractivo el entorno empresarial, mejorar el clima de negocio para las pequeñas y medianas empresas, asegurar que los desarrollos salariales contribuyen a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento, estimular la iniciativa privada mejorando la regulación y así hasta veinticuatro objetivos que interpretan que la liberalización del mercado es la mejor manera de garantizar crecimiento y creación de empleo.

ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO Y EMPLEO

Pero hay otro problema vinculado a la confianza en el papel que la Economía del Conocimiento puede tener como motor del crecimiento en la UE. El nexo Innovación-Empleo podría no ser esa panacea a la que apelamos tan a menudo. La Estrategia de Lisboa establece una necesidad difícil de cuestionar: la necesidad de una especialización productiva en sectores de innovación y alto valor que favorezcan el crecimiento y la creación de empleo de calidad. Pero ¿hay empleos de calidad para todos? ¿es el gasto en I+D un indicador preciso para deducir la potencialidad del conocimiento en la creación de empleo?; ¿estamos considerando que muchas economías emergentes son en realidad economías emergidas con alta capacidad de exportar productos de alto valor e intensivos en tecnología?

Hasta ahora todas las evidencias apuntan a que son los trabajadores cualificados en las economías más desarrolladas los que se benefician de la globalización y, por el contrario, los menos cualificados los que salen perjudicados. Pero como plantea Baldwin (2006), en la medida en que las tareas de los cualificados se pueden deslocalizar gracias a las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación), tareas de alta cualificación vinculada al

diseño, consultoras, investigación etc. pueden fácilmente hacerse por trabajadores cualificados en economías emergentes. Por el contrario ciertos trabajos de baja cualificación en el sector servicios (panaderos) no se pueden deslocalizar con lo que su exposición a la competición internacional disminuye y sus aspiraciones de mayores rentas aumenta.

Esto no significa que el «viejo» paradigma de la globalización haya desaparecido y que no vaya a haber movimientos de deslocalización de empresas en el futuro. Lo que es posible que ocurra es que esta nueva etapa de «la globalización de las tareas» (*taks level globalisation*) tenga importantes implicaciones para la estrategia competitiva de la UE, así como para otras estrategias vinculadas a las políticas del bienestar y las políticas industriales. Muchos empleos relacionados con la «sociedad de la información» podrán deslocalizarse, de ahí que el esfuerzo en favorecer estos sectores en Europa puede ser un fracaso.

Además los sectores de vanguardia que no se marchen no pueden absorber grandes porcentajes de fuerza laboral, y por tanto, el objetivo del pleno empleo debe incluir también sectores intensivos en mano de obra y baja cualificación profesional, principalmente en el sector servicios. Sería verdaderamente difícil recualificar a toda la fuerza laboral, máxime cuando tenemos evidencias de que en la actualidad las políticas de formación continua no son precisamente un éxito porque son muy pocos los trabajadores inscritos (16,8%) y porque benefician más a los trabajadores más cualificados (la participación de trabajadores no cualificados es del 6,5% mientras que la de cualificados alcanza el 30,9%) con lo que aumenta el riesgo de desigualdad entre ambos grupos (Souto & McCoshan, 2005).

De hecho esta es una de las principales novedades de lo que podríamos llamar el nuevo ciclo de la globalización. Lo que está ocurriendo es que algunas economías emergen-

tes también exportan productos que requieren tecnología y formación media-alta, no sólo en manufacturas también en servicios. Además las deslocalizaciones desde la UE no son únicamente empresas en sectores manufactureros de baja cualificación, también de cualificación media y alta.

El resultado de este desequilibrio sobre el mercado laboral en Europa es ya evidente. Aunque las deslocalizaciones siguen afectando a sectores intensivos en mano de obra y baja cualificación (el 51,5% de las deslocalizaciones europeas son manufacturas), sectores de mayor cualificación también empiezan a deslocalizarse. Quienes más producción trasladan son el sector automóvil (12,6%), maquinaria eléctrica (11,4%), química (7,9%), textiles (4,2%) o alimentos (3,4%), pero otros sectores de mayor cualificación empiezan a deslocalizar también, en algunos casos de forma muy importante como banca y seguros (24,8%), informática (7,7%) TV y telecomunicaciones (6,3%), servicios empresariales (*Business services* 2,4%) (*ERM report*, 2007).

La mayoría de las deslocalizaciones desde la UE-15 van a los nuevos Estados miembros (51,2%), pero Asia, principalmente China e India, absorben ya el 36,3% y el resto del mundo recibe el 12,5%. Aunque la pérdida de empleo como consecuencia de estas deslocalizaciones no es aún exagerada, (fue del 7,9% del total del empleo perdido en Europa en 2005, que a su vez representó el 1,2% del total del empleo respecto a 2004), sí constituye un dato preocupante máxime cuando los nuevos Estados miembros de la UE también están empezando a deslocalizar parte de su producción a otras economías con menores costes laborales (*ERM report*, 2007).

Pero el efecto de la deslocalización no se refleja únicamente en la pérdida de empleo, sino en las presiones para desregular el empleo no deslocalizado. La temporalidad ha crecido en el conjunto de la Unión, pasando de un 9% en 1987 a un 14,7 en el 2006. Los trabajadores temporales lo son, de manera

creciente de forma involuntaria (60,9% en 2006 frente al 50,5% en 1986). Las diferencias en términos de protección legal y salario entre trabajadores temporales e indefinidos siguen aumentando. El riesgo de *in-working poverty* (ser pobre a pesar de tener empleo) se situaba en un 4% en el 2006 entre los trabajadores indefinidos y en un 12% entre los trabajadores temporales (Eurostat, 2008). Y es que la diferencia salarial entre ambos grupos es notable. Los estudios más recientes indican que el sueldo medio de los trabajadores temporales en el conjunto de la UE-15 es de 1.755,48 euros al mes y de 2.534,14 euros entre los trabajadores con contrato indefinido (un 44,35% de diferencia).

Además la temporalidad es cada vez más temporal, incrementando así la inseguridad laboral de los trabajadores desprotegidos. Mientras que el número de contratos temporales de entre 1 y 2 años de duración se ha multiplicado por dos entre 1992 y el 2006, los contratos temporales de menos de 1 mes de duración han aumentado en un 293% en el mismo período, y los de entre 1 y 3 meses lo han hecho en un 256% (Eurostat, 2008).

Las estimaciones de la OIT (2004) apuntan a que un 20% del PIB y un 15% del empleo de los países desarrollados corresponden a la economía informal, aunque con una gran heterogeneidad entre los Estados miembros: la economía informal representaba entre el 2% y el 4% del PIB finlandés y entre el 29% y el 35% del PIB en Grecia. La OIT estimaba, en un informe presentado en el 2002, que el porcentaje de trabajadores empleados en la economía informal subió en Europa occidental entre 1980/1990 y 1990/2000 del 12% al 14% (OIT, 2002).

Por otra parte, nuestros niveles e desigualdad no han descendido en la última década, sino que han subido ligeramente (Gini: 0,29 en 1998- 0,30 en el 2006) y están aumentando las diferencias laborales entre los trabajadores más y menos protegidos (Eurostat, 2008). Además, hemos asistido a una pérdida de la

importancia de los salarios en la renta nacional a nivel europeo. En la UE-27, los salarios han pasado a representar del 50,3% del PIB en 1995 al 49% en el 2005. Esta tendencia se ha dado en prácticamente todos los miembros comunitarios, aunque principalmente en las grandes economías europeas. Entre 1998 y 2005, la parte correspondiente a los salarios en la renta nacional ha pasado del 52,4% al 47% en el caso español, del 55,8% al 52,7% en Francia y del 59,7% al 55,7% en el Reino Unido (Eurostat, 2008).

FLEXIGURIDAD: EL ÚLTIMO IMPULSO DE LA ESTRATEGIA

En 2007 la Comisión lanza un documento (Hacia unos principios comunes de Flexiguridad) donde se establecen y asumen como positivos los principales componentes que definen la Flexiguridad. Poco después el Consejo reconoce en la Flexiguridad una forma de impulsar la Estrategia de Lisboa.

Es la primera vez que desde las instituciones comunitarias se propone una estrategia específica de empleo de aplicación para todos los Estados miembros. Es, hasta el momento, el mayor avance en la coordinación de políticas de empleo a nivel europeo.

Pero ¿que es eso de la Flexiguridad? Según algunos de los expertos que más han tratado este asunto, la Flexiguridad es *“una estrategia que busca aumentar, por un lado, los niveles de flexibilidad del mercado de trabajo y de las organizaciones laborales; y por otro lado mayor seguridad en las rentas y el empleo de los trabajadores, sobre todo de aquellos con más problemas de integración laboral”*⁷. Es

⁷ «A policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organizations on the one hand, and to enhance security –employment and social security– notably for weaker groups in and outside the labour market on the other hand» (Wilthagen and Rogowski 2002:250).

«un cierto grado de seguridad en el lugar de trabajo, y en los ingresos de los trabajadores con una posición más débil en el mercado de trabajo que facilita su inserción y el desarrollo de su carrera profesional; mientras que, al mismo tiempo, es un cierto grado de flexibilidad numérica, funcional y salarial que permite una adecuada adaptación a las condiciones cambiantes (del mercado) con el fin de mantener y aumentar la competitividad y la productividad»⁸.

La Flexiguridad está altamente relacionada con el concepto de «*Mercados de Trabajo en Transición (MTT)*» (Schmid, 2002). Este concepto sugiere que la realidad laboral actual impone continuas transiciones entre varias formas de actividad laboral, –desde la formación al empleo, desde el empleo al desempleo y desde este a la formación o a un nuevo empleo etc.– no siempre en la misma empresa. Por lo tanto es necesaria una nueva definición de las políticas sociales y laborales que proporcione seguridad a quienes sufren mayor incertidumbre como consecuencia de esta realidad cambiante. Se trata de disminuir la inseguridad asociada a este tipo de transiciones. Principalmente entre aquellos grupos con más riesgo de exclusión del mercado de trabajo, esto es los trabajadores poco cualificados y/o mayores de 45 años.

Esto implica un cambio fundamental en el concepto de seguridad utilizado hasta ahora. Ya no se trata tanto de *defender el puesto de trabajo*, como de *defender la carrera laboral de los trabajadores*. Hasta ahora un trabajo permanente y a tiempo completo era el proto-

tipo de empleo seguro. Ahora la seguridad laboral no se asocia a un empleo permanente, sino a estar permanentemente empleado. Para ello se definen como prioridades unas políticas sociales que ayuden a los trabajadores a transitar por el mercado de trabajo con formación actualizada y unas prestaciones económicas que le permitan formarse.

Ya el informe Kok y las posteriores líneas de actuación (*guidelines*) reconocen el potencial de la «Flexiguridad no sólo para crear empleo sino también para reducir la segmentación del mercado de trabajo y para dar un nuevo impulso a la coordinación de políticas laborales.

Sin menospreciar la potencialidad del concepto hay aspectos que todavía no se han resuelto y que limita la aplicabilidad del mismo y su adaptación a las distintas realidades económicas de la UE.

A pesar de los esfuerzos de definición la Flexiguridad sigue siendo un término vago. La flexibilidad y la seguridad siguen teniendo distintos significados para los trabajadores y los empresarios; y también entre trabajadores cualificados y no cualificados. Como Dean (2001) afirma, para los cualificados la flexibilidad significa principalmente adaptabilidad y el potencial de actualizar sus habilidades en contextos donde la competitividad se asocia a la innovación. Para los no cualificados la flexibilidad se relaciona más con el despido sin restricción, donde la competitividad depende más de los salarios bajos.

Estas situaciones antitéticas también definen el significado de la seguridad para ambos grupos. La seguridad para los cualificados significa periodos de empleo y cualificación, no necesariamente en el mismo lugar de trabajo, mientras que los periodos de desempleo o de inactividad son más abundantes entre los trabajadores poco cualificados.

Para los empresarios la Flexiguridad significa una nueva oportunidad para desregu-

⁸ «Flexicurity is a degree of job, employment, income security that facilitates the labour markets careers and biographies of workers with a relatively weak position and allows for enduring and high quality labour market participation and social inclusion; while at the same time providing a degree of numerical, functional and wage flexibility that allows for labour markets' timely and adequate adjustment to changing conditions in order to maintain and enhance competitiveness and productivity» (Wilthagen and Tross, 2004).

lar el mercado de trabajo, facilitar el despido y garantizar más control sobre la plantilla para tener a su disposición una mano de obra más disciplinada con más obligaciones. Para los trabajadores significa buen empleo, derechos laborales, formación continua y conciliación familiar. Como consecuencia la Flexiguridad sigue siendo más una aspiración que un paquete de políticas concreto.

La complejidad en la aplicación del término Flexiguridad es también fuente de controversia. No hay una forma o camino único para alcanzar la Flexiguridad, pues no hay un tipo único de economía. Las prioridades y las posibilidades reales para aplicar la Flexiguridad están condicionadas por las particularidades de cada economía, su especialidad productiva, sus sistemas de seguridad social, su sistema de formación etc.

Para dar respuesta a esta heterogeneidad económica el Grupo Europeo de Expertos en Flexiguridad (2007) propuso cuatro estrategias (*pathways*) que debían ser específicos y a la vez complementarios para ser aplicados en diversos modelos socioeconómicos⁹:

- 1) Reducir las asimetrías entre empleos típicos y atípicos.
- 2) Favorecer la adaptabilidad tanto de empresarios como de trabajadores reforzando la seguridad de las transiciones laborales.
- 3) Mayor inversión en formación y capacitación que reduzcan las diferencias formativas de la fuerza laboral.

- 4) Crear oportunidades de empleo para los perceptores de prestaciones, prevenir el desempleo de larga duración y la dependencia de prestaciones sociales, regularizar el empleo informal y construir y desarrollar una capacidad institucional más propensa al cambio.

Posteriormente la Comisión Europea lanzó una comunicación a finales de junio de 2007 (hacia principios comunes de *Flexicurity*) que subraya la potencialidad de la Flexiguridad y los caminos sugeridos por el grupo de expertos. El Consejo Europeo (2007) reconoce también que Flexiguridad es un medio para reforzar la Estrategia de Lisboa, máxime ahora que se proponen medidas concretas para su aplicación en distintas economías.

Este ha sido el último gran paso que ha dado la Estrategia de Lisboa desde sus comienzos en 2000 y sin duda estará presente en la nueva Estrategia UE-2020 en la que la Presidencia Española tendrá un papel destacado. Pero hasta el momento no hay evidencias que apunten a que las economías europeas se han embarcado en un plan de convergencia según las directrices marcadas por la Flexiguridad.

En este sentido la crisis actual podría servir como un aglutinador que animase al conjunto de economías europeas a integrarse y seguir pautas cada vez más comunes, o por el contrario, podrían surgir dudas sobre la efectividad de una coordinación mayor a nivel Europeo. La Presidencia Española puede jugar un papel muy activo al respecto, impulsando la primera opción, esto es más coordinación.

CONSIDERACIONES FINALES

No sería justo decir que la Estrategia ha sido un rotundo fracaso. Se han logrado avances en el ámbito de la coordinación, se han definido objetivos específicos en materia laboral y se han corregido «sobre la marcha» algunas irregularidades.

⁹ 1) reduce asymmetries between standards and non standards jobs; 2) enhance companies' and workers' adaptability by developing and strengthening transition security; 3) address opportunity and skills gaps among the workforce by embarking on a higher road towards a knowledge-oriented economy and deepening investment in skills; 4) enhance employment opportunities for benefit recipients, prevent long-term welfare dependence, regularise informal work and build up more institutional capacity for change.

Sin embargo cuando estamos a punto de definir la nueva estrategia para la próxima década y en plena crisis económica algunos impulsos parecen necesarios. Para empezar tenemos que mirar a la globalización y desarrollar una dimensión externa que sitúe a la UE como un actor global capaz de defender un modelo de globalización más inclusiva. Esto tiene mucho que ver con la armonización de ciertos estándares socio-laborales en línea con lo expresado por la OIT en relación a la Agenda de Trabajo Digno y a la Agenda de Gasto Social Mínimo a nivel global. Es necesario analizar la globalización en sus justos términos e incorporarla a la lógica de la coordinación europea.

El contexto de la crisis obliga a incluir capítulos específicos que definan los planes de estímulo para evitar la pérdida de empleo y posibiliten la creación del mismo. Esta crisis de origen financiero afecta a todos los sectores de la economía europea y ha generado una pérdida importante de tejido productivo, así como la destrucción de millones de puestos de trabajo. Solo en 2 años se ha perdido el empleo que se logró crear en los 8 años anteriores. Por eso hay que ser consciente de que la crisis no habrá acabado sólo cuando se estabilice el sistema financiero, se reestablezca el crédito y se reactive la economía. Habrá finalizado cuando volvamos a generar empleo, especialmente entre los jóvenes, y por tanto habrá que mantener los Planes de Estímulo en el conjunto de Europa. Los ciudadanos europeos no entenderían que la nueva Estrategia 2020 sirviese para otra cosa.

También habrá que hacer una valoración más precisa de la potencialidad de la Sociedad del Conocimiento como modelo de especialización europea. La Sociedad del Conocimiento es clave en este proceso de especialización productiva para la UE, pero no es posible precisar aún su potencialidad ni su capacidad de alterar la configuración económica internacional.

Las evidencias que tenemos sugieren que los sectores de innovación crean empleo tanto

cualificado como no cualificado y abren a la competencia internacional sectores de cualificación media-alta hasta ahora protegidos de esa competencia. Pero Europa no tiene otra opción que apostar por el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento, si bien en un escenario cada vez más complejo donde las garantías de éxito se reducen a medida que no estamos cumpliendo los objetivos que nos propusimos en el año 2000 en lo que a inversión en I+D y reestructuración productiva se refiere. Esto nos mantiene lejos de economías como EEUU o Japón y nos acerca a nuevos competidores como China e India. Hace falta redefinir mejor y utilizar con carácter más imperativo el Método Abierto de Coordinación para que los objetivos propuestos en esta materia tengan un cumplimiento más exhaustivo por parte de los Estados miembros.

Una de las carencias más graves de la Estrategia de Lisboa ha sido el tratamiento de la cohesión social. Como se ha planteado las apelaciones a la cohesión han sido más retóricas que efectivas y se ha considerado que esta es el resultado natural del crecimiento y la creación de empleo. Pero las evidencias no dicen esto. Durante la última década la UE ha crecido y ha creado empleo, a pesar de lo cual ha aumentado la desigualdad.

Con la crisis esto puede empeorar y el número de familias pobres puede crecer. Si como se espera el crecimiento económico no será tan intenso y la creación de empleo tardará aún más en llegar no podemos olvidar la importancia de mantener la red de protección social que garantice la cohesión social. Esto requiere una definición más precisa de lo que se entiende por cohesión social, y sobre todo, una definición y puesta en práctica de los instrumentos que se piensan emplear para garantizarla.

Por último es necesario también mayor coordinación económica a nivel europeo, para crear el marco favorable que aumente la competitividad de nuestras economías y cree

empleo. Esta coordinación puede facilitar entre otras cosas: i) un aumento en la potencialidad de todos los instrumentos de intermediación laboral al alcance, lo que en primer lugar pasa por reforzar los Servicios Públicos de Empleo; ii) revisar los mecanismos de incentivación de la contratación, para analizar su eficiencia y sustituir algunos de ellos por otros más eficaces para atacar los problemas actuales; iii) analizar las posibles vías de mejora de la negociación colectiva en las empresas, para elevar la flexibilidad ante los vaivenes de la actividad sin menoscabar los derechos de los trabajadores y promover instrumentos de adaptación de la jornada laboral para épocas de crisis, que satisfagan a empresas y trabajadores, y que eviten el recurso mucho más traumático a los despidos.

Sin duda estos serán temas centrales que en el contexto de crisis actual no crearán el mejor escenario para que España asuma la presidencia. O tal vez sí. Sólo los retos imposibles amplían los límites de lo realizable y esta presidencia podría sentar las bases de una Europa que empiece a tomar conciencia de su papel en la nueva realidad global y que haga uso de su potencial como actor socialmente transformador y democrático para promover un tipo de globalización más integrador.

BIBLIOGRAFÍA

- BALDWIN, R. (2006): «Globalisation: The great unbundling(s)», a report prepared by Richard Baldwin for the Finnish Prime Minister's Office, 'Challenges of Diversity', *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 645-70.
- CREEL, J.; LAURENT, E.; LE CACHEUX, J.: Delegation in Inconsistency: The «Lisbon Strategy» Record as an Institutional Failure. *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, n. 2005-07.
- DEAN, H. (2001): «Business versus families: Whose side is New Labour on?», *Social Policy and society*, Vol. 1.
- ERM report (2007): «Restructuring and employment in the EU: The impact of globalisation», European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions Fragmentation and Integration. Washington, DC: The Brookings Institution.
- ILO (2007): «World Employment Record 2004-2005. Employment, Productivity and Poverty Reduction & Global Employment trends». January.
- LEIBFRIED, Sand PIERSON, P. (eds) (1995): *European Social Policy: Between*.
- PISANI-FERRY, J. (2005): *Speeding up European Reform: A Master Plan for the Lisbon Process*. CESifo Forum 2/2005.
- PISANI-FERRY, J. (2005b): «The accidental player: The EU and the Global Economy», Lecture at the Indian Council for International Economic Relations.
- RAMOS, J. & BALLELS (2009): *Globalisation, New Technologies (ICT's) and Dual Labour Market: the case of Europe* in *Journal of Information, Communication & Ethics in Society*. Volume 7, issue 4, pages 258-279 .
- SCHARPF, F. W. (2002): «The European Social Model: Coping with the...».
- SCHMID, G. (2002): «Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact», in Schmid, G. and Gacier, B (eds.).
- SOUTO OTERO, M.; MCCOSHAN, A. (2005): *Study on access to Education and Training*. (Tender No EAC/38/04, Lot 1, Final Report for the European Commission).
- WILTHAGEN, T.; ROGOWSKI, R. (2002): «Legal regulation of transitional labour markets» in SCHMID, G. y GAZIER B. *The dynamics of full-employment: Social Integration Through Transitional Labour markets*, Cheltenham, UK: Edwards Elgar.

RESUMEN

Con el nuevo siglo un gran proyecto se puso en marcha a nivel europeo: La Estrategia para el Desarrollo Económico y Social (Lisboa, 2000). Su objetivo era dotar a la UE de los instrumentos necesarios para convertirnos en una economía competitiva capaz de crear empleo de calidad y garantizar cohesión social y sostenibilidad ambiental sobre la base del conocimiento.

La Estrategia ha sido junto a las políticas de los 90 –Pacto de Estabilidad, creación del Banco Central, puesta en circulación del euro– uno de los pilares básicos de la gobernanza económica y una apuesta de adaptación europea a la globalización. Pero sus resultados pueden considerarse, en el mejor de los casos, modestos si bien ha habido avances importantes en lo que a coordinación de políticas de empleo a nivel europeo se refiere.

La crisis económica y los cambios producidos por la globalización son dos nuevos condicionantes que habrán de ser tenidos en cuenta en la nueva Estrategia bautizada como UE-2020. Una Estrategia que desde el punto de vista de este artículo requerirá más heterodoxia económica y mayor voluntad de coordinación política en una Europa cada vez más volcada hacia fuera para ser eficiente dentro.

La Presidencia Española puede jugar un papel muy activo en este proceso de definición de la nueva estrategia 2020 sobre la base de 5 elementos clave: desarrollo de una dimensión externa vinculada a la dimensión social europea; una definición precisa de unos planes de estímulo económico que hagan de la Estrategia un instrumento para superar la crisis; una valoración más precisa del potencial de la Sociedad del Conocimiento en esta etapa de crisis y globalización; una definición precisa de lo que es Cohesión Social y Sostenibilidad Ambiental y los instrumentos para garantizarlas; un mayor esfuerzo de coordinación de las políticas europeas.

ABSTRACT

With the new century, a great project was initiated at European level –the Economic and Social Development Strategy (Lisbon, 2000). Its objective is to provide the EU with the necessary tools to become a competitive economy, able to create quality employment and to guarantee knowledge-based social cohesion and environmental sustainability.

Together with the 1990s policies –the Stability Pact, the establishment of the Central Bank and the introduction of the euro–, the Strategy has been one of the main pillars of economic governance, as well as a bet for the European adaptation to globalisation. However, its results can be considered modest, at best, although progress has been made with regards to the co-ordination of employment policies at the European level.

The economic crisis and the changes caused by globalisation are two new constraints that will have to be taken into account in the new strategy, labelled EU 2020. According to this article, this new Strategy will need more economic heterodoxy and an increased will of political co-ordination within an ever more outside-focused Europe to improve efficiency inside.

The Spanish Presidency could play a proactive role in the definition process of the new EU 2020 Strategy based on five key elements: the development of an external dimension linked to an European social dimension; a precise definition of economic stimulus plans so that the Strategy becomes a tool to overcome the crisis; a more precise assessment of the Knowledge Society potential in this era of crisis and globalisation; a precise definition of what social cohesion and environmental sustainability are, and the means to ensure them; and a greater co-ordination effort of European policies.

Lecciones para el futuro del empleo en la Estrategia post-Lisboa a partir de 2010

MARÍA AMPARO BALLESTER PASTOR*

JAIME CABEZA PEREIRO**

1. INTRODUCCIÓN

El año 2010 cumple el término fijado en la Cumbre de Lisboa de 2000 para que la Unión Europea se convierta en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleo y con mayor cohesión social». Despierta añoranza una declaración de intenciones de tamaño envergadura, emitida en un momento de entusiasmo que parece ya superada, en parte por culpa de la crisis financiera, y en parte por la propia dinámica de la estrategia formulada, que ha mostrado deficiencias en su forma y en su fondo. Pero Lisboa supuso el establecimiento de objetivos específicos (no meramente generales) que eran probablemente demasiado ambiciosos en su formulación y que no contaban ni con coyunturas económicas adversas ni con los problemas consustanciales a una diversificación nacio-

nal que difícilmente podía resolverse con el débil método abierto de coordinación. Los informes Wim Kok (2003-2004) revelaron los problemas de la falta de compromiso y de la compleja coordinación. Adicionalmente, la estrategia de consenso ideológico que se postulaba (patentizada en el propio concepto de flexiguridad) fijó un rumbo forzosamente impreciso que, a fuerza de intentar ser desentrañado, sembró desconfianzas e incertidumbres, sobre todo a partir del Libro Verde (2006). La primera incógnita que aparentemente puede surgir en el contexto descrito es el de la propia pervivencia, en el post Lisboa 2010, de la Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo. Existe cierta unanimidad entre las instituciones comunitarias y entre los propios Estados miembros acerca de la conveniencia de mantener, siquiera en sus aspectos esenciales, lo establecido en Lisboa 2000, con los ajustes razonables que pudiera requerir la coyuntura económica (que obliga a distinguir medidas estrictamente coyunturales y medidas estructurales) y los defectos detectados¹. Resulta indudable, sin embargo,

* Profesora titular de Universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia.

** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Vigo.

¹ Las aportaciones institucionales posteriores a la configuración de la Estrategia de Lisboa han reforzado la idea de ajuste continuo en atención a defectos constata-

que el principal peligro que presenta es la reticencia que puede suscitar una perspectiva unidimensional, asentada sobre presupuestos exclusivamente económicos que se centre en modelos que ni son comunes a todos los Estados miembros ni lejanamente pretendidos por todos ellos. La segunda gran cuestión que enfrenta el futuro post Lisboa 2010 es, como en Lisboa 2000, el modo de solucionar el dilema entre dos fuerzas contradictorias (además de las inevitables contraposiciones ideológicas): de un lado, es razonable pretender la efectividad real de las medidas, lo que requiere una implicación comunitaria clara, el establecimiento de objetivos concretos y la configuración de un modelo sin fisuras; y, de otro, se debe encarar el reparto competencial, las diferencias nacionales y el principio de subsidiariedad, lo que hace renunciar definitivamente a la armonización clásica y aconseja mantener el Método Abierto de Coordinación.

dos o a circunstancias no previstas. El propio MAC (y el seguimiento permanente que implica) ha servido para que existiera constancia de los defectos orgánicos del procedimiento y para que se propusieran mecanismos de ajuste. Destacan, al respecto, tanto la dinámica ordinaria de las Directrices (integradas o no) para el empleo, como los documentos institucionales específicos de revisión de Lisboa (por ejemplo, Comunicación al Consejo Europeo de Primavera de 2 de febrero de 2005 «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa» – COM (2005) 24 final) o las acciones paralelas para temas conexos y sus propios mecanismos de revisión (agenda de política social 2000-2005 –COM (2000)379, final–; revisión intermedia de la agenda de política social – COM (2003) 312 final–; agenda de política social 2006-2010 – COM (2005) 33 final–; Programa de Trabajo «Educación y Formación 2010, aprobado en el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002; y Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la Educación y la Formación («ET 2020»), DOUE 28-05-2009). En todos ellos se revalidan los principios de la Cumbre de Lisboa 2000 y se plantea su desarrollo. También los documentos institucionales de actuación frente a la crisis económica parten expresamente del mantenimiento de la Estrategia de Lisboa 2000 (Plan Europeo de Recuperación Económica, COM (2008) 800 final; y Resolución del Parlamento de 11 de marzo de 2009 sobre el Plan de Recuperación Económica).

El presente trabajo pretende identificar la esencia de Lisboa que es susceptible de pervivir tras el año 2010. Existe un modelo que puede seguir informando la política de empleo europea y que sin duda sigue la estela inicial de Lisboa. En el momento en que se redactan estas líneas se encuentran todavía pendientes de elaboración documentos clave para la configuración formal de la Estrategia post Lisboa 2010. Particularmente relevante será en su momento el informe de la Comisión Europea sobre el tema cuya presentación está prevista para el segundo semestre del año 2009. A la espera de este documento se han utilizado como referencia estructural para el presente análisis las cuatro acciones en las que se centraba el desarrollo de la flexiguridad en el documento para la implementación de la estrategia de reformas estructurales de Lisboa en el contexto del plan de recuperación económica –COM (2009) 34 final (part II)–, elaborado en marzo de 2009, que a su vez reproduce los cuatro pilares para la flexiguridad enunciados por la Comisión en 2007². Los cuatro ejes se refieren a: ajustes contractuales, políticas activas del mercado de trabajo, mecanismos de educación vitalicia y modernización del Sistema de Seguridad Social.

Una serie de presupuestos servirán, asimismo, de pilares estructurales en la exposición que sigue: 1) El concepto de flexiguridad ha servido para definir el alcance de la estrategia europea para el empleo, aunque su significado real ha sido generalmente una incógnita interesada. El concepto de flexiguridad puede mantenerse con cierta autoridad para aglutinar la política comunitaria sobre el empleo solamente si se refiere no tanto a los instrumentos desreguladores, como a los objetivos generales (tipo de modelo productivo

² Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007: «Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad», COM (2007) 355 final.

–conocimiento, bajo carbono– y tipo de modelo social –cohesión–) y a los instrumentos de reforzamiento de la calidad social (formación vitalicia, políticas activas y ajuste de la Seguridad Social). Ello implica reforzar también el contenido social de la Estrategia de Lisboa y admitir cualquier combinación de factores. No solo esta interpretación resulta más consecuente con el concepto estricto de flexiguridad, sino también con la diversidad nacional y con la trayectoria evolutiva de la política social comunitaria. 2) La estrategia relacionada con la flexiguridad tiene, al menos, una doble manifestación: de un lado, sirve para dar cobertura al colectivo de trabajadores que se encuentran en transición, lo cual implica necesariamente sistemas generosos de Seguridad Social (en particular en torno al desempleo) y mecanismos eficientes de activación (políticas activas del mercado de trabajo). En este contexto, la discontinuidad en las carreras profesionales es un presupuesto fáctico frente al que deben actuar los Sistemas de Seguridad Social y los Estados; de otro lado, la rotación permanente no puede considerarse el estado ideal (y ni siquiera normal) de los mercados de trabajo, por lo que el principal objetivo de la flexiguridad debe ser identificar los mecanismos que incrementen la eficiencia y la adaptación, sin que los mismos deban forzosamente pasar por incrementar la flexibilidad de entrada o de salida. La flexibilidad interna y la organización del tiempo de trabajo (incluso en ciclo vital) deben ser objeto de especial atención. 3) Debe afrontarse la existencia de nuevos derechos sociales en las carreras profesionales/vitales que tengan en cuenta las alternancias entre trabajo y no trabajo (permisos de formación, permisos parentales...). De hecho el modelo danés, que tradicionalmente suele utilizarse como modelo de flexiguridad, tiene una tasa de inactividad por acceso a este tipo de beneficios que contrasta con la baja tasa de desempleo. Evidencia la necesidad de que los Poderes Públicos intervengan en estos espacios temporales. 4) Resulta fundamental que las políticas de empleo tengan en cuenta la intervención acti-

va de los actores sociales, en el entorno de una política macroeconómica responsable. La intervención de las Autoridades Públicas, el diálogo social y la responsabilidad social de las empresas debe ser el eje fundamental para su diseño. 5) Las estrategias concretas deben configurarse en una dimensión global, que tenga en cuenta todas las variables en cada sistema de relaciones laborales. Los modelos teóricamente flexibles se alimentan de una tradición voluntarista de alta sindicación y contrapesos colectivos que resulta tan eficiente como una legislación laboral heterónoma más intensa en su contenido. Por una u otra vía todos los modelos europeos tienen establecidos mecanismos de defensa frente al despido sin causa, que se fundamentan en última instancia en el perjuicio causado y en la culpabilidad. 6) Las eventuales reformas deben centrarse en la configuración de mecanismos que refuercen la flexibilidad interna y que sirvan para prevenir las crisis de empresa o para reaccionar de modo eficiente ante ellas.

2. DISPOSICIONES CONTRACTUALES: EL DISEÑO DE LA CONTRATACIÓN COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DE EMPLEO

En el documento para la implementación de la estrategia de reformas estructurales de Lisboa en el contexto del plan de recuperación económica –COM (2009) 34 final (part II)– se hace mención a los ajustes contractuales («*contractual arrangements*» en la versión inglesa) como la primera de las cuatro acciones de particular importancia a corto y medio plazo que los Estados miembros deben acometer para hacer efectiva la estrategia de flexiguridad. En la versión española este primer apartado se llama «Disposiciones contractuales flexibles y fiables» y mediante él la Comisión pretende abordar la segmentación contractual por medio, fundamentalmente, de una pretendida mejora de los contratos precarios, una redefinición de los términos del contrato por tiempo indefinido y

una flexibilización del despido por razones económicas. La Comisión Europea adopta una visión de la flexiguridad fuertemente asentada en su vertiente estrictamente transicional, entendiendo por esta interpretación la que parte de un mercado laboral en el que los individuos se encuentran en permanente e inevitable transición. Esta concepción no pretende corregir la movilidad permanente sino que parte de ella como un hecho inevitable con beneficios intrínsecos. Encuentra su antecedente inmediato en el propio Libro Verde en el que, con escasa base empírica, se afirmaba que los trabajadores se encuentran más protegidos por un sistema de ayuda al desempleo que por la legislación sobre protección del empleo³. La concepción de la flexiguridad utilizada por la Comisión parece insuficiente e inadecuada, al menos desde la perspectiva de su inevitabilidad. La contestación a esta perspectiva parcial de la Comisión, que a su vez encontraba su precedente en el Libro Verde (2006), se llevó a cabo desde las propias instituciones comunitarias (Parlamento Europeo, Comisión Económica y Social y Comité de las regiones) que claramente establecieron que ni el modelo social europeo puede considerarse caduco, ni es económicamente ineficiente.

El primer eje de actuación para la flexiguridad enunciado por la Comisión Europea parece proponer⁴ un nuevo modelo contractual asentado en dos premisas: unificación contractual y disminución de la protección

³ No es cierto que los trabajadores no den valor a la seguridad en el trabajo: de hecho en casi todos los países europeos, excepción hecha de Dinamarca y Chipre, el mantenimiento del trabajo actual es un valor fundamental DAVOINE Y MEDA, «¿Trabajar más para ganar más? División de opiniones entre los europeos», *Revista Internacional del Trabajo*, 1-2, vol. 128, 2009.

⁴ Tanto la Comunicación de la Comisión 2007 como el Libro Verde 2006 hacen referencia a otros modelos de relación contractual que tengan en cuenta la posibilidad de reunificación del tipo contractual de trabajo con el objetivo de eliminar la segmentación entre integrados y no integrados.

laboral, particularmente en su vertiente extintiva, todo ello enmarcado en un contexto de inevitable y definitivamente admitida transición permanente. Cada uno de estos presupuestos resulta esencialmente cuestionable si se utiliza la interpretación parcial (por solo transicional) que asume la Comisión, pero desde una perspectiva más extensa surgen aspectos particularmente interesantes.

2.1. La falta de validez del concepto de flexiguridad exclusivamente transicional

El concepto de flexiguridad reclama una interpretación más flexible, sobre todo si se tiene en cuenta que la principal virtualidad del concepto no es propiamente su contenido. En efecto, en el momento en que surge el concepto de flexiguridad existe una crisis de identidad de la Unión Europea⁵ y una polarización de los presupuestos ideológicos (particularmente relevante en el ámbito de la política social)⁶. Su principal virtualidad, por tanto, es la de reflejar el interés por resolver el antagonismo ideológico en la Unión Euro-

⁵ No quiere decirse que el concepto de flexiguridad sea exclusivo de la Unión Europea: de hecho ha trascendido los límites europeos y sirve generalmente para sintetizar los intentos por encontrar un supuesto modelo perfecto para el empleo. Sobre el concepto y su alcance en Asia, VANDENBERG, «Is Asia adopting flexicurity?. A survey of employment policies in six countries», *Economic and Labour Market Papers*, 4, 2008.

⁶ Son varios los estudios que reflejan el incremento, en la década de los 90, del poder fáctico en el ámbito comunitario de los grupos de presión que postulan planteamientos estrictamente económicos de corte neoliberal. Por todos, DÜR, «Bringing economic interests back into de study of EU trade policy-making», *British Journal of Politics and International Relations*, 10, 2008, pág. 27 ss. Asimismo, reflejando el cambio en la postura ideológica de las propias instituciones comunitarias a partir de la influencia de estos grupos de presión, YOUNG, «Trade politics ain't what it used to be: the European Union in the Doha Round», *Journal of Common Market Studies*, 45, vol 4, 2007, pág. 801.

pea⁷ (fuertemente visible en el enfrentamiento de los documentos institucionales comunitarios) así como el antagonismo de las soluciones propuestas frente a la globalización por los modelos anglosajones y continentales⁸. Sin embargo, suele olvidarse este valor aglutinante y forzosamente impreciso del término flexiguridad para pretender desgajar de él un modelo perfecto, esencial y económicamente eficiente en todos los casos y en todas las tradiciones, lo que no solo es erróneo sino intrínsecamente imposible.

El origen del concepto de flexiguridad es particularmente relevante para explicar la razón de que, a menudo, tenga una vinculación demasiado intensa con las estrategias de flexibilidad en los márgenes. Como concepto, surgió en el ámbito estrictamente doctrinal por parte del sociólogo holandés Adriaansens, quien lo comenzó a utilizar en discursos, charlas y entrevistas a partir de 1995⁹. El surgimiento del concepto imprimió al debate sobre la reforma laboral y sobre el modelo social europeo el convencimiento de que podía existir un modelo perfecto de relaciones laborales: a la sombra de esa misteriosa fórmula mágica surgieron reformas en varios países europeos cuya principal justificación fue la pretendida cohesión entre

los dos polos del conflicto social clásico¹⁰. Para reforzar la idea de que el modelo no era meramente teórico y que podía efectivamente existir se configuraron como paradigmas de la flexiguridad el modelo danés y el modelo holandés de relaciones laborales, cuya principal coincidencia es su alta movilidad (sobre todo en el caso danés, aunque matizada por su escasa volatilidad) y la gran desregulación en los márgenes (tanto para el acceso a la contratación temporal como para la extinción). Curiosamente las reformas fundamentalmente flexibilizadoras operadas en la década de los 90 en ambos países no coinciden exactamente con los paradigmas de la flexiguridad. En la misma década de los 90, la propia Unión Europea adoptó el modelo y se incorporó a la búsqueda, aunque resultó inevitable que se encontrara influenciada por la experiencia de estos dos países y por el espejismo de su supuesto éxito como mecanismo generador de empleo. Doctrinalmente, el concepto de flexiguridad ha sido afortunadamente reformulado en un sentido bastante más flexible y abierto: se han identificado varias modalidades de cada uno de los dos polos del concepto y se han apuntado las múltiples posibilidades abiertas¹¹. Asimismo, se ha destacado que cada uno de los extremos del binomio admite una interpretación favorable a cada una de las partes en la relación laboral (puesto que cabe hablar de una flexibilidad en beneficio del trabajador, y también

⁷ ANTONIADES, «Social Europe and/or global Europe? Globalization and flexicurity as debates on the futures of Europe», *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21, nº 3, 2008, pág. 335.

⁸ La perspectiva continental de actuación frente a la globalización parte fundamentalmente del mantenimiento de los estándares (particularmente laborales), en tanto en cuanto la perspectiva anglosajona se basa sobre todo en la presunción de que la globalización y la revolución tecnológica está gobernada por fuerzas incontrolables frente a las cuales solo es posible actuar por medio del reforzamiento de la competitividad. Así lo describió expresamente BLAIR, en su «Discurso al Parlamento Europeo el 23 de junio de 2005», (<http://www.pm.gov.uk/output/Page7714.asp>).

⁹ Así lo refieren WILTHAGEN y TROS, «The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets», *op. cit.*, pág. 10.

¹⁰ Se ha relacionado la búsqueda del concepto de flexiguridad con el de la clásica «tercera vía». Al respecto, COLLINS, «Is there a third way in Labour Law», en GIDDENS (Ed), *The global third way debate*, Cambridge, 2001, pág. 300 ss.

¹¹ Sobradamente conocida es la teoría enunciada por WILTHAGEN sobre los cuatro contenidos de la flexibilidad (numérica-externa, numérica-interna, flexibilidad funcional y flexibilidad retributiva) y de la seguridad (seguridad en el trabajo, seguridad en el empleo, seguridad en la renta –o Seguridad Social– y combinación de seguridad). Aunque lo enunció con anterioridad pueden encontrarse las peculiaridades de esta clasificación en WILTHAGEN Y TROS, «The concept of flexicurity...», *op. cit.* pág. 7 ss.

de una seguridad en beneficio del empresario¹²).

El modelo de relaciones laborales que más frecuentemente suele vincularse al modelo de flexiguridad es el danés. Teóricamente los ingredientes típicos de la flexiguridad se encuentran fuertemente visibles en la experiencia danesa, que suele sintetizarse en torno a tres aspectos (el llamado *golden triangle*¹³): mercado de trabajo flexible (motivado por un bajo nivel de regulación laboral¹⁴ que abarca también el ámbito de la regulación heterónoma del despido); políticas activas de empleo y una generosa cobertura de Seguridad Social. Pero el sistema danés no es propiamente el resultado de una deliberada política de mercado de trabajo transicional¹⁵, sino el producto de una larguísima tradición asentada fuertemente en el diálogo y en la inversión pública para el empleo (políticas activas/prestaciones). Incluso la alegada gran flexibilidad de salida que suele atribuirse al mercado de trabajo danés debe matizarse: de un lado, no es del todo cierto que el mercado de trabajo danés esté totalmente desregulado en la salida porque el despido arbitrario o sin causa (como en la totalidad de los ordenamientos europeos) está prohibido y dispone, por tanto, de mecanismos de control administrativo y/o judicial que garantizan, en su caso, la oportuna compensación por daños¹⁶. De

otro lado, no es estrictamente cierto que los niveles de ocupación en Dinamarca sean tan altos como se pudiera pensar en atención a sus tasas de desempleo. Las cifras de exclusión laboral subvencionada de los ciudadanos entre 15 y 66 años (*gross unemployment rate*¹⁷) son considerablemente elevadas: 18% en 1993 y 14% en 2004¹⁸. Existe asimismo un gran volumen de población perteneciente a grupos marginales (refugiados, inmigrantes) cuya integración ha resultado prácticamente imposible¹⁹, que engrosan la asistencia social. De hecho las reformas danesas de la última década se encuentran insertas en una dinámica de reinserción laboral prioritaria (*workfare* como concepto opuesto a *welfare*)²⁰ que surgió como reacción frente a la elevación del coste de los inactivos durante los 70 y los 80²¹. Esta estrategia prioritaria de control en ocasiones ha hecho que el sistema danés renuncie precisamente a estrategias características de la flexiguridad (por ejemplo, en el ámbito de la formación durante el desempleo, *infra*). La tendencia de la normativa danesa reciente no es ya que el trabajador se beneficie de la transición sino que sea expulsado de ella cuanto antes. Finalmente, tampoco es estrictamente correcta la premisa de la supuesta elevada movilidad del mercado de trabajo danés, puesto que debe filtrarse a

¹² WILTHAGEN Y TROS, «The concept of flexicurity...», *op. cit.* pág. 4.

¹³ El término suele atribuirse a MADSEN, «The Danish model of flexicurity: a paradise with some snakes», en VVAA *Labour market and social protection reforms in international perspectives: parallel or converging tracks?*, 2002, pág. 243.

¹⁴ LANG, «Can the Danish model of flexicurity be a matrix for the reform of European labour markets?», *Cahier du Groupment de Recherches Economiques et Sociales*, 18, 2006, pág. 5.

¹⁵ LARSEN, «Active Labour market policy in Denmark as an example of transitional labour market and flexicurity arrangements-what can we learn?», Tlm. Net working paper, mayo 2005.

¹⁶ Describe el funcionamiento del mecanismo de garantías frente al despido arbitrario en Dinamarca,

ÁLVAREZ DEL CUVILLO, «Informe sobre la regulación del despido en Europa», *Temas Laborales*, 99, 2009, pág. 285.

¹⁷ Añadiendo a las cifras de desempleo las correspondientes a permisos subvencionados, personas en medidas de activación durante desempleo y jubilación anticipada.

¹⁸ Cifras de ANDERSEN y SVARER, «Flexicurity-Labour Market performance in Denmark», *CESifo Economic Studies*, vol 53, nº 3, 2007, pág. 392.

¹⁹ LARSEN, «Active labour market policy in Denmark as an example of ...», *op. cit.*

²⁰ Oposición de conceptos que ya se formuló desde antiguo. Al respecto, BESLEY AND COATE, «Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Workfare Requirements in Poverty alleviation Programs», *American Economics Review*, 82, 1992, pág. 249 ss.

²¹ ANDERSEN y SVARER, «Flexicurity Labour Market performance...», *op. cit.* pág. 393 ss.

la luz de su más moderada volatilidad. Este término mide el cambio de empresario, lo que implica que, pese a los altos índices de movilidad (del 20 al 25% de la población trabajadora entra en desempleo al año²²), suele ser frecuente que los trabajadores daneses retornen a las empresas en las que trabajaban con anterioridad²³. De hecho, otra de las principales características del modelo es la eficiente actuación ante la crisis de empresa: se destruyen muchos empleos pero se crean continuamente otros (lo que se ha denominado *destrucción creativa*). En este proceso tiene gran importancia la intervención negociadora asegurando las medidas alternativas y la recolocación²⁴.

Las reformas en Holanda enunciadas para la flexiguridad se produjeron con la Ley de Flexibilidad y Seguridad que entró en vigor el 1 de enero de 1999. El contenido de la reforma es totalmente distinto de la que tuvo lugar en Dinamarca, lo que evidencia la inexistencia de un modelo único de flexiguridad: en Holanda la reforma laboral tuvo como principal objetivo la contratación temporal. Se ampliaron los derechos de los trabajadores temporales para acercarlos a los de los trabajadores por tiempo indefinido pero, a cambio, se alargó el periodo de duración máxima de la contratación temporal y se ampliaron las posibilidades de actuación de las empresas de trabajo temporal. Asimismo, se redujo la duración máxima del periodo de preaviso en caso de extinción (que suele actuar como compensación indemnizatoria) de seis meses a cuatro meses²⁵. Destaca en esta reforma su

carácter parcial (exclusivamente se dirige a la regulación de la contratación temporal aunque su título hace una referencia general a la flexibilidad y a la seguridad). No es propiamente una reforma flexibilizadora de entrada porque está compensada por garantías para los trabajadores temporales, pero sin duda no colabora a penalizar la contratación temporal sino más propiamente a normalizarla en el contexto holandés de relaciones laborales que no contempla causas concretas y estrictas para la contratación temporal. En 1987 el número total de contrataciones temporales en Holanda era de 112.000; en 1997 se duplicó hasta llegar a 248.000²⁶. Pese a este importante repunte, la reforma de 1999 prefirió normalizar la contratación temporal por medio de la equiparación a los trabajadores indefinidos y la eliminación de obstáculos a su realización, lo que ha tenido como efecto el incremento en el volumen de los contratos temporales²⁷. Existe ciertamente, pues, en Holanda un efecto sustitución de las contrataciones indefinidas en temporales. Sin embargo, en el modelo holandés la flexibilización en la entrada no ha provocado (todavía) los efectos perniciosos que tuvo en España la flexibilización de 1984 porque tiene un mecanismo adaptable de actuación frente a la crisis (pese a la autorización administrativa previa), pero no propiamente porque careza de protección frente al despido sin causa²⁸.

concept of flexicurity...», *op. cit.* pág. 12; STAUDER, KOVACHEVA Y VAN LIESHOUT, «Flexibilidad y seguridad: el supuesto dilema de las políticas de transición», *Estudios de juventud*, 65, 2004, pág. 107 ss; y ÁLVAREZ DEL CUVILLO, «Informe sobre la regulación del despido...», *op. cit.* pág. 289.

²⁶ Datos de STAUDER, KOVACHEVA Y VAN LIESHOUT, «Flexibilidad y seguridad...», *op. cit.* pág. 107.

²⁷ *Vid. infra*, HESSELINK, Informe «Positive outcomes of flexibility and security act –Netherlands–», Entidad: TNO Work and Employment, publicado el 4-2-2009, reproducido por European Working Conditions Observatory, <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2008/08/NL08080191.htm>.

²⁸ Si concurre causa razonable, que se constata por medio de la autorización administrativa previa que

²² LANG, «Can the Danish model...», *op. cit.* pág. 6.

²³ Según datos del *Danish Economic Council* de 2002, el 40% del total de desempleados fue recuperado por su antiguo empresario en el plazo de 26 semanas. Datos referidos por ANDERSEN AND SVARER, «Flexicurity Labour Market», *op. cit.* pág. 397.

²⁴ ANDERSEN Y MAILAND, «The Danish Flexicurity model: the role of the collective bargaining system», *Publicación del Ministerio Danés de Empleo*, septiembre, 2005.

²⁵ Una descripción de las características de la reforma operada en Holanda en 1999 por WILTHAGEN Y TROS, «The

En definitiva, las reformas para la flexiguridad que han afrontado recientemente los países que más generalizadamente han sido paradigmas del concepto no coinciden exactamente con los contenidos teóricamente atribuidos a la flexiguridad. De hecho, como modelos, lo que tienen en común ambos sistemas es bien poco: ambos tienen mecanismos diferentes de actuación ante las crisis de empresa, aunque existen pocas críticas sobre su adecuación; con relación a los despidos sin causa, en ninguno de ambos sistemas se admite aunque los mecanismos para la determinación de las indemnizaciones son diferentes. Concorre, sin embargo, en ambos sistemas una característica que es susceptible de dar contenido al espacio intermedio que pretende ocupar el concepto de flexiguridad en relación con los ajustes contractuales: la participación sindical, la negociación de los efectos de las crisis de empresa y el control sindical de los despidos arbitrarios compensan la falta de regulación heterónoma. Este clima de consenso permite actuar de modo efectivo en caso de crisis de empresa o de necesidad de ajuste a nuevas circunstancias. Las medidas de crisis no implican necesariamente mayor flexibilidad administrativa en caso de despido económico. De hecho en Holanda existe una intervención pública intensa en caso de despido económico, que sirve para garantizar que se adoptan medidas adecuadas, y que efectivamente el despido económico es inevitable. En Dinamarca este ajuste se hace por medio de la actuación sindical. De hecho existe una clara opción del empresariado danés por medidas alternativas al despido por cau-

requiere cualquier despido, no procede ninguna indemnización, aunque es frecuente que se establezca para favorecer la prueba de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida. En cambio, el despido arbitrario está prohibido y, si se declara así en el correspondiente procedimiento judicial, da lugar a una indemnización por daños de cuantía variable en atención a las circunstancias concurrentes. Describe el alcance de la regulación holandesa sobre despido, ÁLVAREZ DEL CUVILLO, «Informe sobre la regulación...», *op. cit.* pág. 288.

sa económica, que se utiliza en Dinamarca exclusivamente en casos de crisis definitivamente persistentes²⁹. Ambos casos reflejan que los mecanismos de gestión adecuada frente a la crisis de empresa son los que más fielmente reflejan el significado de la flexiguridad, pero es difícil llegar a otro tipo de conclusiones sobre la mejor adecuación socioeconómica de la flexibilidad en los márgenes.

2.2. Las carencias de las propuestas, abiertas o encubiertas, de aumento de la flexibilidad en los márgenes

Gran relevancia han tenido, en que el concepto de flexiguridad haya tendido en el ámbito comunitario a una interpretación parcial demasiado asentada en su vertiente flexibilizadora en los márgenes, tres documentos comunitarios: el informe Wim Kok I (2003)³⁰ –pese a que no hacía referencia expresa a la flexiguridad– el Libro Verde (2006)³¹ y la Comunicación de la Comisión sobre la flexiguridad (2007)³². El primero sirvió para denunciar los problemas de efectividad de la Estrategia de Lisboa y para corregir los obstáculos formales del mecanismo abierto de coordinación, lo que ha permitido ajustes de la estrategia para el empleo particular-

²⁹ ANDERSEN Y SVARER, «Flexicurity-Labour Market...», *op. cit.* pág. 396.

³⁰ Titulado «Crear más empleo en Europa» (26 de noviembre de 2003). Al informe Wim Kok I siguió, el año siguiente, Informe Wim Kok II titulado «Revisión a medio plazo de la Estrategia de Lisboa», presentado el 13 de noviembre de 2004, que sirvió de base a la Comunicación de la Comisión: COM (2005) 24 «Trabajar juntos por el crecimiento y el empleo. Reforzamiento de la Estrategia de Lisboa».

³¹ Que se corresponde con el documento de la Comisión Europea titulado «Modernizar el Derecho del Trabajo para afrontar los retos del siglo XXI», COM (2006) 708 final, de 22 de noviembre de 2006.

³² Titulada «Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad», de 4 de julio de 2007 COM (2007) 359 final.

mente interesantes³³. Pero desde el punto de la perspectiva utilizada, e independientemente de que también postulaba la inserción y la cohesión social, se limitó a dar una versión parcial de la flexiguridad³⁴. Mucho más radical en sus planteamientos de partida fue el Libro Verde, motivo por el que fue ampliamente contestado, incluso en el seno institucional de la propia Unión Europea, por parte del Parlamento Europeo (en adelante, Resolución del Parlamento Europeo, 2007)³⁵ y del Comité Económico y Social Europeo 2007 (en adelante, Dictamen del Comité Económico y Social 2007, i)³⁶. El Parlamento Europeo resaltó la necesidad de preservar el *Modelo Social Europeo* y rechazó con rotundidad que el Derecho del Trabajo clásico fuera el culpable de la crisis de empleo en la Unión Europea. Pese a todo, los mismos planteamientos mantuvo la Comunicación de la Comisión sobre la flexiguridad (2007) que volvieron a ser contestados por el Comité Económico y Social (en adelante, Dictamen del Comité Económico y Social 2007, ii). Partía el Docu-

mento de la Comisión 2007, como el Libro Verde, del efecto perverso de una legislación protectora contra los despidos, particularmente económicos, y situaba el alcance de la flexiguridad en torno a parámetros de movilidad externa (bajo el inofensivo concepto de seguridad en el empleo) que propugnaba consistencias a cualquier economía eficiente³⁷.

Los graves problemas que lleva aparejado un modelo de relaciones laborales fuertemente asentado en la rotación han sido suficientemente analizados y constatados. No existen evidencias empíricas de que la flexibilidad en los márgenes tenga repercusión en el nivel de empleo³⁸, como ha señalado el propio Parlamento Europeo³⁹. De hecho países con una gran rotación laboral tienen también cifras altas de desempleo (particularmente Italia⁴⁰ y España). Hay una consecuencia, sin embargo, que generalmente suele aparecer en segundo plano pero que, en el contexto de los objetivos pretendidos por la EEE adquiere una especial relevancia: la movilidad laboral no solo repercute directamente en la productividad sino que desincentiva la inversión empresarial en formación⁴¹, con lo que termina teniendo un efecto demoledor en uno de los pilares indiscutibles de la flexiguridad. La

³³ Desde 2005 se simplificó el procedimiento por medio de la configuración de estrategias trianuales integradas para el empleo (2005-2008 y 2008-2010), conforme al procedimiento que ya se había ensayado en las Directrices 2003-2005. También desde entonces las cuestiones de gobernanza han adquirido una relevancia muy particular en la estrategia europea para el empleo. El sistema de directrices integradas es compatible con las directrices anuales que establece el título VIII TCE, que realmente se integran en las integradas.

³⁴ Podía leerse en el Informe Wim Kok II «Revisión a medio plazo de la Estrategia de Lisboa», presentado el 13 de noviembre de 2004 lo siguiente: «Se trata de fomentar nuevas modalidades de seguridad que, lejos del modelo restrictivo basado en el mantenimiento del puesto de trabajo durante toda la vida, asuman un nuevo paradigma cuyo objetivo es desarrollar la capacidad de los trabajadores para permanecer y avanzar en el mercado laboral».

³⁵ Resolución del Parlamento Europeo titulado «Reforma del Derecho Laboral ante los retos del siglo XXI» de 11 de julio de 2007 (2007/2023 –INI–).

³⁶ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde» – Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del siglo XXI (2007/C 175/17 DO 27-7-2007)

³⁷ Destacaba que el concepto de flexiguridad utilizado por la Comisión Europea defendía fundamentalmente la flexibilidad externa, entre otros, LAULOM, «El enfoque comunitario del concepto de flexiseguridad», en ESCUDERO RODRÍGUEZ (Coord.), *Aportaciones al debate comunitario sobre flexiseguridad*, Madrid, 2007, pág. 32.

³⁸ MORIN Y VICENS, «Despido económico, flexibilidad empresarial y estabilidad del trabajador. Lecciones de una comparación europea», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 120, nº 1, pág. 71.

³⁹ Resolución de 11 de julio de 2007 sobre la Reforma del Derecho Laboral ante los retos del siglo XXI.

⁴⁰ GALLINO, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Bari, 2007, pág. 45.

⁴¹ Sobre las consecuencias de la precarización en la actitud empresarial frente a la formación, por todos, DE CASTRO, «El papel de las instituciones europeas en la construcción de los tiempos de trabajo», *Arxius de Ciències Socials*, 20, 2009.

identificación de flexiguridad con normalización transicional y flexibilidad en los márgenes tiene un segundo efecto perverso: desplaza al trabajador la carga de crear y mantener su empleabilidad⁴², en una especie de darwinismo social en el que aquellos susceptibles de mantener el ritmo de ajuste continuo se mantienen en el mercado de trabajo pero no aquellos que caen (y que obligan a políticas públicas de inserción que ocupan buena parte de los documentos comunitarios). Finalmente, los términos del modelo transicional que se advierte en el Libro Verde no están equiparados: aunque se establece como contraprestación a la disminución de la protección del empleo el incremento de la cobertura social y el establecimiento de políticas activas de empleo, la efectividad de estos últimos requiere procesos mucho más complejos que la aplicación de medidas simplemente desreguladoras en la salida⁴³.

En la Comunicación de la Comisión de 2007 expresamente se establece que las legislaciones sobre despido excesivamente rígidas desincentivan la contratación y repercuten más gravemente en los colectivos con mayores problemas de inserción (jóvenes, mujeres, trabajadores de mayor edad y desempleados de larga duración). Pero no es indudable que un sistema desregulado en los márgenes tenga más beneficios para los colectivos vulnerables: de hecho en un sistema fuertemente desregulado los que más sufren las consecuencias del desempleo son los colectivos protegidos, por lo que la principal garantía para evitar la exclusión laboral y la segmentación subjetiva es, precisamente, la regulación. Así lo han entendido, incluso, los ordenamientos

⁴² Al respecto, ROJOT, «Security of employment and employability», en BLANPAIN (Ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, Netherlands, 2007, pág. 458.

⁴³ MORENO VIDA, «El debate sobre la flexiseguridad en Europa». Ponencia al XX Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2009, pág. 70.

jurídico laborales más desregulados, como los anglosajones, que tienen disposiciones antidiscriminatorias particularmente detalladas. La escasa relevancia que se otorgaba en el Libro Verde a los problemas de empleo de los colectivos más vulnerables fue la principal objeción que tanto el Parlamento Europeo 2007 como el Dictamen del Comité Económico y Social 2007 denunciaron frente al Libro Verde. Probablemente esta es la razón de que en la Comunicación de la Comisión 2007 se mencionara expresamente la inclusión de los colectivos vulnerables como objetivo de la política de empleo. No parece, sin embargo, que el objetivo de la integración se formule con tanta intensidad y convencimiento como los otros presupuestos de la flexiguridad enunciados por la Comisión, pese a que las políticas antidiscriminatorias se encuentran integradas en el propio TCE (art. 13 y art. 141) y disponen de importante normativa y jurisprudencia aplicativa.

La otra propuesta de flexibilización en los márgenes ha pretendido el objetivo de unificación contractual. Pero la virtualidad del contrato único como instrumento para disminuir la segregación laboral ha sido cuestionada desde el ámbito institucional de la propia Unión Europea⁴⁴. El más rotundo rechazo se ha producido cuando se ha planteado su aplicación concreta por medio de reformas laborales. En Francia, por ejemplo, el debate sobre el contrato único⁴⁵ se planteó durante la negociación del Acuerdo interprofesional de 23 de enero de 2008 para la modernización del mercado de trabajo, que sirvió de pauta

⁴⁴ El Dictamen del Comité Económico y Social 2007 cuestiona la efectividad del contrato indefinido alternativo propuesto para eliminar la segmentación del mercado de trabajo y mucho menos para crear empleo efectivo.

⁴⁵ Formulado en el Informe Cahuc y Kramarz, encargado por el Gobierno francés en 2005. CAHUC y KRAMARZ, «De la précarité a la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle», Rapport au Ministre de l'Économie et au Ministre de l'Emploi. *La Documentarion Francaise*, Paris, 2005.

para la reforma laboral que finalmente se produjo por Ley de 25 de junio de 2008⁴⁶. Planteaba la eliminación de la contratación temporal a cambio de configurar un contrato único con primas de precariedad en indemnizaciones por despido calculadas conforme a parámetros superiores durante el primer y segundo año a fin de incentivar la permanencia del trabajador. La propuesta se completaba con contribuciones de solidaridad al Estado y con acompañamientos personalizados para la búsqueda de empleo. La figura fue rotundamente rechazada en el Acuerdo Interprofesional de 2008⁴⁷ que reafirmó la necesidad de mantener la contratación temporal reforzando su carácter estrictamente causal. En España la llamada propuesta de los Cien⁴⁸, elaborada por un grupo de economistas en 2009 seguía pautas parecidas. También fue rechazada desde instancias sindicales y desde el propio Gobierno español. Se han argüido múltiples razones en contestación a un instrumento de esta naturaleza, pero el más evidente es su más que dudosa virtualidad como instrumento antisegmentación: si la indemnización, aunque en menor proporción, sigue aumentando en cifras absolutas en atención a la antigüedad habrá un punto en que resulte económicamente más eficiente la extinción (al menos si la indemnización es el único factor que se tiene en cuenta). Pocas veces se constata que la continua solicitud de flexibilidad en los márgenes, y la más o menos velada reclamación de despido sin causa (que surge cuando se pretende otorgar el mismo trato indemnizatorio al despido por causa económica y al despido sin causa,

por medio de propuestas como la del contrato único) evidencia cierto fracaso empresarial en reforzar y hacer plenamente productiva su fuerza de trabajo por mecanismos diferentes al del miedo a la extinción⁴⁹. La solución no pasa, pues, por la descausalización unificada que surge del contrato único, sino por la intensa recausalización que debe informar tanto la contratación temporal (cuya excepcionalidad respecto al contrato indefinido debe reforzarse para eliminar la segmentación) como la actuación frente a las crisis de empresa.

2.3. El ajuste contractual pendiente

La cuestión del necesario ajuste contractual no ha sido solamente enunciada por la Comisión Europea. También en otras intervenciones comunitarias se advierte similar interés por el ajuste de las instituciones contractuales. En las Directrices integradas para el empleo 2005-2008-2010 (las inicialmente establecidas para el periodo 2005-2008 se han prorrogado, con solo algunas correcciones, hasta el 2010) se considera necesario para reducir la segmentación revisar, en su caso, las modalidades contractuales (Directriz integrada 21). Asimismo, en las primeras Directrices para el empleo establecidas en 1998 se proponía la configuración de contratos más adaptables y expresamente se refería la necesidad de «promover la diversidad de la contratación laboral» (Directriz tercera). Teniendo en cuenta que una de las prioridades comunitarias en este momento es la de controlar la proliferación de contratos temporales (Directiva 1999/70) resulta evidente que no es ésta la estrategia pretendida. Efectivamente, el derecho a la estabilidad en el empleo, ha sido expresamente considerado

⁴⁶ Loi 2008-596 de 25 de junio de 2008, portant modernisation du marché de travail.

⁴⁷ Sobre su contenido, sobre todo con relación al rechazo del contrato único propuesto, GAUDU, «L'accord sur la modernisation du marché du travail: érosion ou refondation du droit du travail», *Droit Social*, 3, 2008, pág. 207.

⁴⁸ Documento elaborado el 21 de abril de 2009, titulado «Propuesta para la reactivación laboral en España».

⁴⁹ Los niveles más altos de motivación en el trabajo se advierten en aquellos que tienen más posibilidades de ascender y en aquellos que tienen más miedo a perder su empleo, DAVOINE Y MEDA, «¿Trabajar más para ganar más...», *op. cit.* pág. 36.

como derecho individual comunitario por el TJCE, sin referirlo a una eventual seguridad en el empleo en los términos que lo hacían los documentos de la Comisión Europea con relación al concepto de flexiguridad (Asunto Mangold⁵⁰). El alcance del derecho a la estabilidad es mucho más preciso y concreto en esta doctrina jurisprudencial comunitaria, puesto que la razón alegada por el Gobierno alemán en el asunto Mangold para instaurar un contrato temporal sin causa para los mayores de cierta edad era precisamente facilitar su mantenimiento en el mercado de trabajo. Sin embargo, los riesgos que esta situación generaría en la estabilidad del trabajador (en una vertiente mucho más concreta) se consideraron desproporcionados por el TJCE. Claramente, pues, la normativa y la jurisprudencia comunitaria tienen una postura claramente restrictiva frente a la contratación temporal y en este contexto se inserta la prohibición de los enlaces injustificados que configura la Directiva 1999/70. Lo más relevante es que el modelo que sirve de fundamento a esta normativa y jurisprudencia comunitaria no es uno de transición normalizada y permanente. Otra cuestión es la efectividad como mecanismo de fomento del empleo que puedan tener reformas normativas dirigidas a ampliar el espectro de la contratación temporal: por ejemplo, por medio de la creación de nuevas figuras contractuales temporales con causas nuevas – reforma operada en

Francia por Ley de 25 de junio de 2008– o por la eliminación de la duración máxima de los contratos temporales – reforma operada en Holanda por la Ley de Flexibilidad y Seguridad que entró en vigor el 1 de enero de 1999–. En todo caso, el límite entre la adecuación de la contratación temporal a las necesidades empresariales reales y la costumbre de la precariedad es una línea muy fina, que no debe ser traspasada por expreso mandato de la Directiva 1999/70 y porque los daños de la precarización absoluta son, como muestra la realidad española tras 1984, devastadores.

Cabe pensar en un tipo de diversificación contractual que sea consecuente con la primera vertiente del binomio flexibilidad-seguridad y que pueda entenderse también en beneficio del propio trabajador. En tal sentido, la diversificación puede ser entendida como la adaptación del contrato a las necesidades tanto empresariales como laborales, particularmente con relación a las cuestiones temporales (tiempo parcial, flexibilidad horaria...), a las formativas (formación en alternancia), a las familiares (parentales) y también a las necesidades de adaptabilidad o flexibilidad interna (movilidad funcional, polivalencia, medidas coordinadas de crisis). La preferencia por la contratación temporal se utiliza actualmente porque es económicamente eficiente (por lo que debe penalizarse el uso de la contratación temporal) y porque es flexible (por lo que deben ofrecerse mecanismos efectivos de flexibilidad empresarial para las situaciones de crisis y/o evolución ordinaria empresarial para mantenimiento de la competitividad). Si existen mecanismos efectivos y razonables de actuación ante estas situaciones la incertidumbre ante eventualidades no debiera ser resuelta (en términos de estricta eficiencia económica) a través de la contratación temporal. De hecho la verdadera razón de la escasa utilización de contratos temporales en muchos de los países con mecanismos muy flexibles de acceso a este tipo de contratación suele ser la adecuación de los

⁵⁰ Suficientemente significativo es lo establecido en la STJCE de 22 de noviembre de 2005, asunto Mangold, C-144/04, en la que se consideró contrario a la Directiva 2000/78 el establecimiento de una contratación temporal sin causa para los mayores de cierta edad. La justificación de la medida por el Gobierno alemán era facilitar la contratación de este colectivo (lo que podría entenderse como seguridad en el empleo) pero el TJCE consideró que la medida era desproporcionada por generar un perjuicio en la estabilidad (lo que podría denominarse perjuicio en la seguridad en el trabajo concreto). El incumplimiento no se refería, con todo, a la Directiva 1999/70 (trabajo temporal) sino a la Directiva 2000/78 (antidiscriminatoria multicausal, incluida la motivada por la edad).

mecanismos de actuación frente a crisis y ajustes empresariales⁵¹.

Otra alternativa de renovación contractual pasa también por la revisión del concepto de flexibilidad del tiempo de trabajo: suele considerarse como una técnica de flexibilidad interna ligada a las crisis de empresa (reducción del tiempo de trabajo, tránsito de parcial a completo y viceversa, suspensión del contrato y desempleo parcial...) pero admite también una perspectiva diferente. De un lado, el trabajo a tiempo parcial es una modalidad atípica de contratación muy extendida en Europa⁵² que, como opción voluntaria, constituye una clara manifestación de contratación altamente adaptable. Para ello, sin embargo, debe regularse en beneficio del trabajador y no exclusivamente en beneficio del empresario. Suelen coincidir los países en que existe un nivel mayor de trabajo no declarado con los que tienen un uso reducido del contrato de trabajo a tiempo parcial. El caso español es particularmente indicativo. Ello permite pensar que las necesidades de trabajo a tiempo parcial se presentan en todo tipo de sociedades, pero que algunas son más eficientes que otras a la hora de hacer que este tipo de trabajos afloren al exterior y sean convenientemente declarados y regulados, para lo cual no solo es necesario incentivar al empresario sino también al propio trabajador garantizando en su beneficio la flexibilidad

horaria de esta modalidad contractual y asegurando la aplicación, sin penalización alguna, de todos los beneficios vinculados a la actividad laboral, con las correcciones que fueran necesarias para que no se derivaran perjuicios indirectos. También el tránsito entre parcial y completo (y viceversa) puede, convenientemente regulado, servir como instrumento para la conciliación y para la absorción de excedentes. La normativa comunitaria sobre trabajo a tiempo parcial se inserta en esta dinámica igualitaria y promocional del mismo (Directiva 97/81 de 15 de diciembre de 1997).

De otro lado, el ajuste temporal admite también una consideración de trayectoria vital: debiera darse entrada en el esquema individual vitalicio de trabajo a la alternancia, no tanto entre empresas diferentes, como entre la misma empresa (en lo posible) y las necesidades personales (parentales) y formativas inminentes al tipo de modelo productivo pretendido por los países de la Unión Europea. Es en este aspecto donde la experiencia danesa resulta particularmente interesante, puesto que históricamente ha dispuesto de instituciones para la alternancia subsidiada entre trabajo y ausencia. Pese a los múltiples recortes de la década de los 90⁵³, se han mantenido esencialmente en Dinamarca mecanismos de alternancia en ciclo vital entre trabajo y ausencias causales (fundamentalmente por razones parentales y formativas), que no necesariamente van vinculados a cambios de empresa (aunque, en su caso, alternan con la formación durante desempleo), sino que se producen también mientras se mantiene la vinculación con la misma empresa. Una buena gestión de esta alternancia puede servir para absorber mano de obra excedente, aunque ello requiere la implicación estatal en el proceso, el reparto del coste y una garantía efectiva frente a conductas discriminatorias (por ejemplo, para garantizar los derechos de

⁵¹ Por ejemplo, así se ha señalado con relación a Dinamarca, por NUMHAUSE-HENNING, «Fixed-term work in nordic Labour Law», *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial relations*, vol. 18 n. 3, 2002, pág. 68.

⁵² El trabajo a tiempo parcial es la forma atípica más extendida en Europa (constituía el 4% de la fuerza de trabajo global de la Unión Europea en 2006). Las mujeres predominan en el trabajo parcial como forma no estandarizada de empleo, lo que ha contribuido, en cierta forma, al incremento de las tasas de participación de las mujeres en el empleo y a favorecer la conciliación laboral y familiar. COLOMBET, «La estrategia europea de empleo: balances y perspectivas». *Gaceta Laboral*, diciembre 2007, vol.13, n.º 3, pág. 355.

⁵³ ANDERSEN Y SVARER, «Labour market performances...», *op. cit.* pág. 402.

los trabajadores/as que ejercitan derechos vinculados al cuidado de hijos y familiares o a la formación).

El nuevo tipo de contratación que requiere la sociedad del conocimiento enunciada en Lisboa no puede sustentarse en el modelo antiguo de desvinculación empresarial y social en el coste de la adaptación y en el incremento de la calidad de la mano de obra. Nadie duda de la necesidad de continua adaptabilidad de las empresas en un contexto socio económico como el actual, pero se ha resaltado poco desde la Comisión Europea la responsabilidad social de la empresa en la actualización e incremento de la calidad del factor trabajo. Las referencias a la conciliación de responsabilidades aparecen de modo desintegrado y paradójico en los planes estratégicos de la Comisión Europea, como un peaje necesario pero doloroso. Suele reconducirse la cuestión de la conciliación al área de lo económicamente ineficiente, sin advertir las posibilidades que, desde la perspectiva del incremento de la calidad, tienen sistemas racionales de organización del trabajo o de gestión del tiempo (actual y en ciclo vital)⁵⁴. Asimismo, la cuestión de la marginación laboral y de la discriminación raramente suele advertirse desde la perspectiva del desperdicio de fuerza laboral que repercute, sin justificación económica, en la sociedad que debe acometer el coste de la exclusión. La conciliación⁵⁵, la integración, el acceso objetivo y la promoción objetiva tienen una dimensión motivacional que repercute directamente en la calidad y que, por tanto, debiera ser el pilar fundamental de la nueva economía pretendida en la Estrategia post Lisboa.

⁵⁴ DAVOINE Y MEDA, «¿Trabajar más para ganar más...», *op. cit.* pág. 45.

⁵⁵ La configuración de distintas formas de contratos que permitan que el trabajo se acomode a las necesidades familiares y/o personales del trabajador repercute en beneficios a largo plazo derivados de unos empleados satisfechos. Mencionado por el Dictamen del Comité Económico y Social sobre el Libro Verde siguiendo el Informe Supiot. También en SUPIOT, «Possible Europes», *New Left Review*, 57, 2009, pág. 59.

El nuevo tipo contractual que emerge del modelo enunciado en Lisboa y que debiera actuar como eje de la Estrategia post Lisboa forzosamente tiene que priorizar el establecimiento de mecanismos eficientes en caso de crisis de empresa, pero sin renunciar al objetivo de estabilidad en el trabajo actual. Lo que polariza el mercado de trabajo no es el coste del despido sino la ineficiencia de las medidas frente a la crisis empresarial. Cuando existen mecanismos globales de actuación global frente a las crisis de empresa que están adecuadamente consensuadas y que son suficientemente eficientes y garantistas (haciendo prevalecer el mantenimiento en el empleo y compensando adecuadamente el eventual desempleo) la posibilidad de contratación temporal sin causa no implica la precarización del mercado de trabajo. Resulta fundamental la coordinación de las medidas de ajuste por crisis para que el despido económico no sea la única alternativa. Los países que suelen ponerse como modelos de flexiguridad tienen sistemas de ajuste empresarial por crisis de empresa que aseguran esta aplicación global de todas las medidas posibles por medio de una intensa participación de los interlocutores sociales (es suficientemente representativa la escasa volatilidad laboral en Dinamarca) o de los Poderes Públicos (Holanda). De hecho la intervención pública no constituye realmente el problema de la gestión de las crisis de empresa, pese a que suele acaparar el debate de la flexibilidad, sino la identificación de los mecanismos más efectivos conforme a las peculiaridades de cada modelo de relaciones laborales para atender adecuadamente cada situación concreta (incluyendo no solo crisis abierta sino también necesidades razonables de competitividad). La cuestión de la legitimidad del despido económico debiera resolverse en contexto global, en atención al resto de medidas disponibles, como medida siempre subsidiaria⁵⁶ y

⁵⁶ Así se plantea, de hecho, incluso en aquellos ordenamientos en que no existe una regulación expresa normativa sobre la subsidiariedad del despido economi-

no como centro exclusivo y aislado del debate sobre la flexiguridad⁵⁷. Asimismo, desde el punto de vista de la gestión empresarial ordinaria, ni la flexibilidad en la entrada ni en la salida pueden constituir mecanismos normalizados de actuación empresarial ante fluctuaciones estratégicas o productivas: el debate sobre la flexiguridad debiera tomar como punto central de referencia la flexibilidad interna⁵⁸, tal y como viene defendiéndose desde que comenzó, en la década de los 80, el propio debate sobre la flexibilidad laboral.

Existe una última vertiente de la relación contractual que requiere revisión a la luz del concepto de flexiguridad: aunque la continua transición no puede entenderse como el objetivo de la flexiguridad, ciertamente constituye una situación fáctica ante la que procede la actuación social correctora y cobertora. Pero, además, requiere una nueva concepción de la relación contractual que vincule los derechos del trabajador a toda su carrera profesional y no propiamente a su último empresario. Un caso peculiar es el de Austria. En su reforma de 2002 se estableció el derecho a la indemnización en casos de despido con causa justificada (que comprende la causa económica, la objetiva y la disciplinaria procedente, aunque

no la improcedente)⁵⁹ teniendo en cuenta la antigüedad de toda la vida profesional del trabajador que no se haya considerado para tener acceso a una indemnización previa. La cuantía indemnizatoria correspondiente es abonada por un fondo en el que participan los empresarios por medio de sus propias cotizaciones. Un sistema de conexión intercontractual particularmente interesante es el que ha quedado instaurado en Francia por Ley 2008-596 de 28 de junio de 2008: el derecho que se consolida para transmitirse de contrato a contrato es el derecho individual a la formación⁶⁰. Definitivamente, pues, el modelo contractual que más adecuadamente se acomoda a un concepto verdaderamente neutro de flexiguridad es el que persigue la seguridad en el trabajo al tiempo que asegura convenientemente la carrera profesional del trabajador considerada en su dimensión vital (tanto a efectos de tiempo de trabajo, como en su dimensión formativa, asegurativa y de derechos contractuales). A cambio, la fuerza de trabajo adaptable (por formación permanente, por motivación y por adecuada gestión del tiempo) responde más adecuada y flexiblemente ante las situaciones de crisis o de organización empresarial ordinaria.

3. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

En los modelos de relaciones laborales que propugnan el desarrollo del tópico de la flexiguridad, probablemente el elemento dinamizador y central de los mismos consiste en la existencia y funcionamiento de unas políticas de empleo que quepa calificar de eficaces. Deben servir a los rápidos cambios que suceden en las trayectorias profesionales de las personas y procurar un rápido retorno de las mismas al mercado de trabajo. Y, en extenso,

co. En Francia, por ejemplo, así lo refiere BELIER Y MASANOVIC, «Obligations en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et licenciement pour motif économique», *Revue de Droit du Travail*, 2007, pág. 284.

⁵⁷ En el Libro Verde parece que la práctica de la flexibilidad queda agotada en la figura del despido. Al respecto, VALDES DAL-RE, «El debate europeo sobre la modernización del Derecho del Trabajo y las relaciones triangulares», *RL*, 3, 2009.

⁵⁸ Aunque la Comisión Europea no parece tenerla en el centro del concepto de flexiguridad, la flexibilidad interna ha sido el punto de referencia del Comité Económico y Social Europeo, que lo ha incorporado al debate sobre la flexiguridad. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «La flexiguridad (dimensión de la flexibilidad interna –la negociación colectiva y el papel del diálogo social como instrumentos para la regulación y reforma de los mercados de trabajo)– 2007/C 256/20.

⁵⁹ ÁLVAREZ DEL CUVILLO, «Informe sobre la regulación del despido...», *op. cit.* pág. 279.

⁶⁰ Al respecto, RADÉ, «L'accord et le regime du contrat de travail: la porte ouverte... mais à quelles réformes?», *Droit Social*, 3, 2008, pág. 296.

cualquiera que sea el modelo perseguido, la eficacia de las políticas de empleo debe constituir un objetivo central en cualquier sistema.

Pero no sólo se han de centrar los esfuerzos en las personas que con más facilidad han de encontrar un empleo más o menos ajustado a sus aptitudes profesionales, sino atender en particular a los colectivos más vulnerables. Quizá donde más se vislumbre el éxito de una política de empleo proactiva sea en su rápida respuesta a las situaciones de pérdida de sus puestos de trabajo de las personas normalmente inmersas en el mercado de trabajo. Que el tiempo de permanencia en desempleo resulte breve y que se transforme en una situación puramente coyuntural constituye un reto, en particular en los sistemas de relaciones laborales que se puedan calificar como seguidores de los modelos transicionales. Y no cabe duda de que esa capacidad de respuesta constituye uno de los mayores retos de los servicios de empleo, en particular en el contexto de los ciclos económicos desfavorables. No en vano, y en parte por motivos presupuestarios, resulta frecuente encontrar normativas de empleo que pretenden recolocar de forma prioritaria a los perceptores de prestaciones, con postergación de quienes las han agotado o no han alcanzado a percibir las. Ello no obstante, y sin restarle valor ni interés a estas líneas de tendencia, es verdad que a la sombra de sistemas aparentemente dinámicos y modélicos se cobijan situaciones de apartamiento crónico del mundo laboral que afectan a capas muy amplias de la sociedad, por más que queden invisibilizadas en los datos oficiales de las autoridades públicas. En este contexto, queda absolutamente olvidado el objeto de la Estrategia de Lisboa de conseguir una sociedad inclusiva. Y, por supuesto, el objetivo de que todas las personas puedan desarrollarse y mejorar en sus trayectorias profesionales⁶¹.

⁶¹ Sobre este tópico, en general, WILTHAGEN, *Mapping out flexicurity pathways in the European Union*, Tilburg, 2008, pág. 20.

Las políticas de empleo eficaces han de construirse a partir de Sistemas de Seguridad Social protectores que garanticen cierto nivel de seguridad económica durante las situaciones de falta de ocupación. Puede decirse que la protección económica del desempleo funciona como un *prius* lógico de dichas políticas, pues su eficacia queda condicionada muy fundamentalmente al mantenimiento de la profesionalidad y de la inclusión social de las personas beneficiarias del sistema. Es más, puede afirmarse que la protección de Seguridad Social ha de preceder temporalmente al diseño de las estrategias de empleo⁶². Únicamente así y desde esta perspectiva se puede comprometer e imponer al desempleado el deber de buscar activamente empleo: el deber constituye una contrapartida de la cobertura, sólo el perceptor de prestaciones está vinculado «obligacionalmente» con el servicio de empleo. No así quienes no perciben cantidad alguna, para los que las políticas de empleo resultan a lo sumo medidas de apoyo y estímulo, nunca deberes coercibles. Pero es este carácter de posición de débito del desempleado el que produce una mayor eficacia del modelo. Modelo que en alguna ocasión se ha caracterizado como de «contractualización» de los sistemas de protección por desempleo⁶³ y que se ha descrito también, de una manera incluso más gráfica, como la política del palo y de la zanahoria⁶⁴: la protección económica constituye una palanca e incentivo de vuelta al mercado de trabajo. Pero no parece proporcionado sobreponer el palo a la zanahoria, vg. mediante un sistema que prime lo coercitivo y

⁶² Así ha sido, desde luego, en el modelo danés, en el que las reformas de mejora de los servicios de empleo y de las políticas de empleo de los años noventa se basaron en una red de protección social muy tradicional y consolidada. Al respecto, LANG, *Can the Danish model of «flexicurity» ... op. cit.* pág. 11.

⁶³ VALDÉS DAL-RÉ, «Las políticas de contractualización de las prestaciones sociales (I y II)», *RL*, 2, 2002, pág. 67 ss.

⁶⁴ WILTHAGEN, *Mapping out...*, cit., pág. 21.

lo sancionador por encima de iniciativas de activación profesional más de apoyo, ayuda y acompañamiento.

Más allá de esta función clásica de dinamización del empleo y de activación de las personas desempleadas, las políticas públicas sobre esta materia deben perseguir otras finalidades. Fundamentalmente, la de producir confianza en las personas. Esta misma función, que por lo demás le corresponde de modo muy esencial a la prestación por desempleo, ha de permitir que asuman mayores riesgos en sus trayectorias a fin de mejorar profesionalmente. Deben servir de puentes sociales en los diversos cambios y transiciones por las que atraviesa cada individuo a lo largo de su vida activa, para que éste pueda navegar con una orientación adecuada a través de las mismas —«navegar» mejor que «correr» o «capear» temporal, situaciones en las que las circunstancias adversas determinan el rumbo—. Pero con la consideración de que no sólo hay que atender a las transiciones entre una relación de empleo y otra, sino también las que se producen dentro del contrato de trabajo. Un ejemplo muy elocuente se refiere a las derivadas de la atención a la familia y a los menores. La profesionalidad de las personas que disfrutaban de permisos de este tipo —o incluso reducciones de jornada— puede sufrir considerablemente. Por consiguiente, no se trata sólo de demandar cobertura para ellas del Sistema de Seguridad Social —demanda sobre la que más adelante formularemos varias consideraciones— sino de apoyar su profesionalidad y su empleabilidad a través de medidas específicas. Otro tanto habría que decir de las reducciones de jornada derivadas de excedentes parciales de mano de obra, que, en el fondo, revelan un problema, ya sea coyuntural, ya estructural, en el empleo de los afectados por estas medidas⁶⁵.

⁶⁵ Reflexiones interesantes al respecto en SCHMID, *Transitional Labour Markets: Managing social risks over the lifecourse*, Social Science Research Center, Berlín, 2007 pág. 8.

Un elemento que debe considerarse en la arquitectura de los modelos de empleo tiene que ver con el propio ciclo vital de las personas. Y no sólo desde las capacidades, la experiencia profesional, los entornos sociales o la salud. Un tema importante que no se destaca suficientemente es el de la existencia de ciertos estereotipos o clichés muy arraigados⁶⁶. Es cierto que una adecuada acción de lucha contra las discriminaciones, en particular la referente a la edad, debe servir para superarlos. Pero, entretanto, deben tomarse en consideración, no sólo para entender las particulares dificultades de ciertos colectivos para obtener o mantener ciertas profesiones, sino también para enfrentarlos con ciertas posibilidades o garantías de éxito. Y otro aspecto que tampoco puede considerarse menor se refiere a las propias preferencias de los individuos, que se modifican a lo largo de la vida. Su desatención constituye un error importante, que desde luego ha de lastrar el desarrollo profesional de aquéllos y encadenarlos a unas expectativas laborales que ya no son las suyas⁶⁷. En relación con la salud, es evidente que va a condicionar fuertemente las expectativas profesionales y también salariales, lo cual puede afectar de forma muy determinante la voluntad de los interesados hacia mantener su presencia en el mercado de trabajo. Por lo cual, es muy necesario establecer las medidas oportunas para que seguir trabajando merezca la pena y, en este ámbito de consideraciones, poner en marcha estímulos salariales y fiscales a tal fin⁶⁸. Y no sólo incentivos a las personas con dichos problemas de salud, sino también a las empresas, a los efectos de que puedan adaptar sus puestos de trabajo a ciertas deficiencias físi-

⁶⁶ Véanse sobre este tema los comentarios de SARGEANT, *Age discrimination in employment*, Coger London, 2007, pág. 6 ss.

⁶⁷ *Ibid.*, pág. 10.

⁶⁸ Más en detalle y con propuestas concretas, BREDGAARD, LARSEN, MADSEN y RASMUSSEN, *Flexicurity and atypical employment in Denmark*, CARMA, Aalborg, 2009, pág. 9.

cas o psicológicas de quienes puedan ocuparlos⁶⁹.

Porque en este punto debe formularse otra consideración, en torno a la adaptación del trabajador al empleo. Las políticas de empleo tradicionalmente plantean este eje de forma unidireccional: la persona debe adaptarse al mercado de trabajo y, por lo tanto, también al haz de empleos que pueden ofrecérselo o llegar a estar a su disposición. Pero también es necesario recorrer el camino inverso: se trata de, como se expresa en la propia Estrategia Europea de Empleo, conseguir un mercado de trabajo más inclusivo, en el que se tomen en consideración las circunstancias de las personas. Por consiguiente, se ha de optar por un modelo que también se adapte a las condiciones especiales de la población activa o que demanda empleo.

Y, más en términos generales, un sesgo muy característico que debe imprimírseles a las políticas y a los servicios de empleo es el de la individualización, para atender a las necesidades específicas y concretas de las personas. Se debe perseguir que cada demandante de empleo cuente con un itinerario propio, adaptado a su situación particular ante el mercado de trabajo, sus características profesionales y sus posibilidades y expectativas de ocupación y de mejora profesional. En términos generales, uno de los factores más evidentes del relativo fracaso de los sistemas clásicos ha sido precisamente la carencia de esta perspectiva singularizada, de tal modo que no cabía sino la aplicación de iniciativas generales con poca capacidad de atención a condicionantes o a potencialidades propias de los individuos⁷⁰.

⁶⁹ Sobre la adaptación de los puestos de trabajo, vg., WELLS, «The impact of the Framework Employment Directive on UK Disability Discrimination Law», *Industrial Law Journal*, 32, 4, 2003, pág. 11 ss.

⁷⁰ Un comentario al respecto de la necesidad de desarrollar agendas individuales en NECTOUX y VAN DER MAESEN, «For unemployment to security – Opportunities and issues for social quality in the world of work in Euro-

pe», *European Journal of Social Security*, vol. 4, 2003, pág. 8.

La eficacia de las políticas de empleo se mide también por la calidad de los trabajos que obtienen las personas desempleadas. A este respecto, constituye un reto importante la apuesta por las modalidades típicas de relaciones laborales, lo cual exige, desde luego, medidas de incentivo que las hagan más atractivas, pero también reglas de aproximación de los derechos de trabajadores típicos y atípicos, con normas que discriminen positivamente a estos últimos en pro de la igualdad material entre unos y otros. Del mismo modo, la lucha contra el empleo informal constituye otro eje importante de dichas políticas, lucha que probablemente ha de implicar no tan sólo medidas de corte laboral, sino también tributario.

Una perspectiva esencial que no puede obviarse es la de género. Sobre el particular, puede plantearse como hipótesis –hipótesis además fácil de contrastar a la vista de la experiencia comparada de algún sistema especialmente considerado⁷¹– que las mujeres, en términos generales o estadísticos, dependen en mayor medida de las políticas de empleo para que su tránsito del desempleo a la ocupación activa tenga relativo éxito. Dicho en otras palabras, sin duda a causa de circunstancias sociales fáciles de explicar, los hombres pueden obtener empleo a través de cauces informales que les resultan menos accesibles a las mujeres. Pero incluso debe advertirse que la mayor dependencia de éstas contrasta con que la eficacia de los servicios públicos se acrecienta en el caso de los hombres, de modo tal que los colectivos feminizados resultan en la práctica doblemente desfavorecidos. Y la mayor eficacia en el ámbito de los colectivos masculinizados se traduce no sólo en términos cuantitativos, sino también

⁷¹ Es el caso del danés. Sobre él LOTTE HANSEN, «From flexicurity to flexicarity? Gendered perspectives on the Danish model», *Journal of Social Sciences*, 3, 2, 2007, pág. 90.

cuantitativos: con carácter general, obtienen mejores condiciones de trabajo a través de los servicios de colocación y de las políticas públicas al respecto. Adicionalmente, si a la perspectiva de género se le añaden otros rasgos de vulnerabilidad, la condición de ciertos grupos como colectivos poli-desfavorecidos exige una atención especial hacia ellos, que probablemente las prácticas informales y los entramados institucionales privados no les van a prestar, al menos en grado suficiente.

Otras consideraciones que tienen una importancia sustantiva en la eficacia de los sistemas de empleo tienen que ver con la movilidad de las personas como medida de incremento de sus perspectivas profesionales. Al respecto, la movilidad debe entenderse en el doble eje, funcional o profesional de un lado y geográfico del otro. Es evidente que en las realidades de cada Estado miembro existen muchos factores condicionantes que lastran en la práctica las decisiones de cambio, máxime si éstas llevan aparejada la exigencia de residir en una localidad distinta. Con todo, es importante, por un lado, prevenir la escasa capacidad de adaptación que tienen los trabajadores en ciertas circunstancias, como por ejemplo cuando van a verse afectados por despidos colectivos o amortizaciones de puestos de trabajo, en particular en los casos en los que su vida profesional ha estado vinculada de forma muy intensa y extensa con la empresa que va a rescindir sus contratos. Y, más en general, favorecer todos los tipos de movilidad, removiendo todo tipo de obstáculos y emprendiendo medidas de incentivo⁷². El dinamismo de los mercados de trabajo y su mayor agilidad en el favorecimiento del desarrollo profesional de los ciudadanos está claramente vinculado a una adecuada promoción de cambios, que a largo plazo han de mejorar las expectativas profesionales y el desarrollo personal de quienes se adaptan a los mismos. Y a tal efecto, o al más general de

favorecer cualquier tipo de transiciones y una adecuada política de empleo, un elemento clave es el de la información, fácilmente accesible y de confianza. En realidad, el éxito de los programas europeos de movilidad, y de la red EURES muy en particular se ha basado en concebirse de forma muy prioritaria como mecanismos de información a disposición de las personas que demandan empleo y con disposición de cambiar de Estado de prestación de servicios. Con toda seguridad, la calidad de la información constituye uno de los factores de importancia más sensibles en la gestión del empleo y de la ocupación.

En la prosecución de muchos de los objetivos y de las características hasta ahora comentadas, probablemente haya un elemento subjetivo al que se le ha prestado poca atención y que constituye un aspecto muy central en la empleabilidad y en la mejora profesional: se trata de la capacidad que han de tener las políticas activas para motivar suficientemente a quienes se benefician de ellas⁷³. Esta capacidad debe sustentarse, como ya se ha apuntado, en la individualización y el ajuste de los sistemas a las necesidades de las personas. Y debe infundirles confianza en sus capacidades de colocación y de progresión y mejora profesional. El reto fundamental a este respecto estriba en que los servicios resulten confiables y se perciban, en la opinión pública, como instrumentos eficaces al servicio de los individuos.

Pero, para todo ello, un elemento central es el del soporte y el financiamiento de unos servicios y de unas políticas que han de estar dotados de unas características tan exigentes. Las decisiones sobre el cuánto de la inversión en unos y otras, así como de las fuentes para sufragarla constituyen decisiones políticas dependientes de muchos factores. Sin embargo, es indudable que un gasto insuficiente en la práctica es sinónimo de un

⁷² Sobre este particular, WILTHAGEN, *Mapping out...*, *op. cit.*, págs. 11 y 21.

⁷³ Incidiendo en esta necesidad, BREDGAARD, LARSEN, MADSEN y RASMUSSEN, *op. cit.*, pág. 4.

fracaso en la mayoría de los objetivos que se tracen. Volviendo al ejemplo danés, del que se ha dicho que desde los años noventa edificó un sistema bastante ambicioso, el coste total de las políticas activas de empleo asciende hasta aproximadamente el 4'5 por 100 del presupuesto total del Estado⁷⁴. Este guarismo duplica la media de los Estados de la Unión Europea y, en el caso del Reino de España, más que lo duplica. En términos generales, hay una relación directa entre el gasto en estos capítulos y la sensación de seguridad y de confianza que rodea a los trabajadores en sus vidas profesionales⁷⁵.

Por último, referirse a las políticas de empleo obliga a una alusión al entramado institucional. Sobre este tema, en torno a las Administraciones Públicas, habría que formular una serie de juicios que resultan ya conocidos. En primer lugar, la tendencia, compartida por la mayoría de los Estados comunitarios y hecha suya por la Estrategia Europea de Empleo, hacia la descentralización de aquéllas y de los servicios que las gestionan. En realidad, se trata, sobre todo, de implicar en su gestión a las autoridades regionales y locales, como ámbitos más adecuados para producir resultados más exitosos. Simultáneamente, es importante implicar y asociar a las partes sociales, y conseguir que sean conscientes del papel relevante que están destinadas a desempeñar. De hecho, en algunos Estados se ha optado por una gestión tripartita en esta materia, mediante unos sistemas de participación que responsabilizan con intensidad a las organizaciones sindicales y patronales. Y, por supuesto, a la propia sociedad civil, a través de unas prácticas de buena gobernanza que han sido ya reflexionadas en profundidad en torno a la Estrategia Europea⁷⁶.

⁷⁴ Datos concretos en LANG, *op. cit.*, pág. 9.

⁷⁵ Destacando esta relación, AUER, *Security in labour markets: Combining flexibility with security for decent work*, OIT, 2007, pág. 11.

⁷⁶ Sobre este tema, en detalle, CABEZA PEREIRO, «Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo»,

Y más en concreto, es muy probable que haya que repensar las limitaciones legales a la actividad de las agencias privadas de empleo, ya se trate de empresas de trabajo temporal o de agencias de colocación. Una vez que la mayoría de las barreras internacionales para su uso han caído y que ha variado la concepción de las mismas, en particular tras la entrada en vigor del Convenio de la OIT n. 181, de 1997, y después de que el Tribunal de Justicia haya limado los monopolios estatales en tanto no demuestran su eficacia, es evidente que el campo estaba allanado para este debate. Debate que en no pocos Estados se ha decantado hacia una normativa más flexible y favorable hacia esas entidades. Incluso puede añadirse que la reciente aprobación de la Directiva 2008/104/CE, de 19 noviembre, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, constituye un factor de normalización que puede ahondar esta senda. Con seguridad, el sector privado también está llamado a desempeñar un importante papel, mayor que el tradicional basado en sistemas públicos muy poco permeables a la aparición de otros actores. Ello reconocido, resta por afrontar el debate sobre las garantías que las personas demandantes de empleo cuentan para la defensa de sus derechos y los mecanismos de control por parte de la Administración Pública en la gestión ordinaria de la colocación y la contratación por parte de estas entidades.

4. LA EFECTIVIDAD DE LOS MECANISMOS DE EDUCACIÓN PERMANENTES Y VITALICIOS

Otro eje propuesto por la Comisión en 2007 y 2009 (COM – 2007–, 355 final y COM -2009-34 final, part. II) es la configuración de estrategias globales de aprendizaje que sirvan para garantizar la adaptabilidad y la emplea-

XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, MTIN, Madrid, 2008, pág. 55 ss.

bilidad continuas de los trabajadores, particularmente de los más vulnerables. La Comisión destaca la importancia de la formación permanente, tanto en beneficio de la empleabilidad como de la competitividad empresarial. Destaca también la necesidad de invertir en formación para la inclusión, y hace especial referencia a los trabajadores poco cualificados, los trabajadores con contratos temporales, los autónomos y los de más edad. Propone una estrategia de reparto del coste de la formación y de implicación de todos los agentes sociales⁷⁷. El fomento de la formación permanente constituye uno de los elementos más incuestionables de la Estrategia de Lisboa. Se encuentra asimismo incorporada a las Directrices para el empleo desde que se formularon las primeras en 1998. Es un presupuesto fundamental para la modificación del sistema productivo, apuntala el objetivo de la calidad (incluida su vertiente social) y promueve directamente la empleabilidad. Esta unanimidad explica que haya sido, de los cuatro ejes enunciados por la Comisión, el que ha tenido un desarrollo en el ámbito comunitario más intenso⁷⁸: en el año 2002 se aprobó la Declaración de Copenhague, de la que surgió el programa de trabajo «Educación y Formación 2010»⁷⁹. Sus objetivos se

referían tanto al aspecto educativo puro (desde la educación obligatoria a la educación universitaria) como al formativo profesional: de un lado, se configuraron objetivos comunes relacionados con la obtención de ciertos resultados del aprendizaje en los niveles de formación reglada, para lo cual se estableció un mecanismo de coordinación similar al MAC; de otro lado, se favoreció la movilidad y el reconocimiento transnacional comunitario de las titulaciones⁸⁰, para lo cual se establecieron mecanismos de actuación comunitaria más clásicos, aunque igualmente no obligatorios (por Recomendación se configuró, por ejemplo, el Marco Europeo de Cualificaciones Profesionales).

El concepto de formación permanente que se postula en la Estrategia de Lisboa, y que se refiere al ciclo vital de los individuos, obliga a un tratamiento conjunto de educación (entendida en su versión generalista) y formación (entendida como formación profesional)⁸¹. Tanto el programa «Educación y Formación 2010» como el «Marco estratégico para la cooperación europea en Educación y Formación 2020» establecen este tratamiento conjunto. Asimismo, el Marco Europeo de Cualificacio-

⁷⁷ Referencia sintetizada del contenido de este eje tomada de MORENO VIDA, «El debate sobre la flexiseguridad...», *op. cit.* pág. 20.

⁷⁸ Sería escasamente operativo hacer referencia a cada uno de los documentos e instrumentos comunitarios sobre la materia. Por todos, Comunicación de la Comisión que aprobó el Plan de Acción a favor de las Habilidades y la Movilidad, COM (2002) 72 final; Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (DOUE 30-12-2006); Resolución del Consejo de 15 de noviembre de 2007 relativa a nuevas cualificaciones para nuevos empleos (DOUE 4-12-2007); Comunicación de la Comisión titulado «Nuevas capacidades para nuevos empleos. Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral», COM 2008) 868 final.

⁷⁹ Similar caracterización ha tenido el «Marco estratégico para la cooperación europea en Educación y Formación 2020», «Strategic framework for European

Cooperation in Education and Training», adoptado por el Consejo Europeo en mayo de 2009, que establece el marco de actuación entre 2010 y 2020. http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc28_en.htm (DOUE 28-5-2009).

⁸⁰ Algunos de los instrumentos para la movilidad formativa comunitaria y el mutuo reconocimiento han sido el formato común europeo de currículo vital, el suplemento de diploma, el suplemento de certificado y el portafolio europeo de las lenguas, integrados posteriormente en un marco comunitario único conocido como «Europas». Sobre su alcance, MARTÍN PUEBLA, «El Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente. Un instrumento para fomentar la movilidad laboral y la transparencia del mercado de trabajo», *RL*, 12, 2009, pág. 106.

⁸¹ En la versión inglesa de los documentos comunitarios suelen aparecer los términos «Education and training», lo que se ha traducido al español como «Educación y Formación». Debe entenderse, por tanto, que la formación que aparece en los textos en español es la profesional.

nes Profesionales⁸², que configura un marco de referencia de ocho niveles de cualificación en atención a los conocimientos, destrezas, aptitudes y competencias adquiridos, se basa en los resultados del aprendizaje y no propiamente en la denominación de la titulación o en la naturaleza del centro, lo que permite incorporar todo tipo de formaciones (incluida la formación por la experiencia)⁸³. Con todas sus dificultades, es un instrumento particularmente interesante no solo para la homogeneización europea de los criterios de valoración formativa, sino también para que el propio individuo pueda contar con una escala de referencia que le permita ascender en su propia carrera formativa y para que desde la empresa se facilite la valoración de todo tipo de trayectorias. Resulta particularmente interesante, en esta formulación conjunta de Educación y Formación profesional, que el objetivo educativo haya desaparecido como fin en sí mismo, y se haya integrado en la finalidad de empleabilidad⁸⁴. Pero el elemento que más destaca en esta configuración global de la formación en ciclo vital es que, forzosamente, obliga a una consideración flexible de cada contexto en que se integre: de un lado, la formación no puede quedar centrada exclusivamente en los momentos iniciales de las carreras profesionales de modo que, al pasar a momentos posteriores, requiere formularse no como actividad exclusiva sino como actividad compatible (con trabajo, con actividades de inserción para desempleados, con actividades de cuidado familiar...); de otro lado, también la propia actividad laboral requiere una perspectiva de normalización formativa ordinaria que incorpore la formación como un derecho y como una obligación

para ambas partes al mismo tiempo; finalmente, la formación debe quedar integrada naturalmente en los contextos extraordinarios de crisis empresarial o de momentos transicionales entre empleos (formación ocupacional para desempleados totales o parciales). Un sistema de formación vitalicia debe tener en cuenta la posibilidad de trayectorias que están continuamente haciéndose y rehaciéndose (por cuestiones vocacionales, por las necesidades reales del mercado de trabajo, por defectos de actualización y reciclaje o simplemente por retorno al sistema educativo). Es necesario, por ello, un concepto holístico y global de formación, que pase por sistemas educativos más flexibles⁸⁵, que permitan el tránsito, la adaptación y el retorno con carácter permanente y que se complementen con trabajos también flexibles desde el punto de vista de la formación.

Sin embargo, esta visión unitaria de la educación/formación que se maneja en las instituciones europeas cuando se hace referencia a la formación permanente o en ciclo vital contrasta con el fraccionamiento, formal y material, que existe en la mayoría de los países europeos. Sirva, como ejemplo, el caso español: 1) Existe una formación llamada que se identifica con los niveles formativos prelaborales, y que se enmarca en el contexto general educativo. La formación reglada comienza con una formación obligatoria que se ramifica posteriormente en formación profesional o formación universitaria superior; 2) Existe otra formación profesional no reglada que se inserta en las políticas activas de empleo gestionadas por los servicios públicos de empleo (cursos de formación profesional ocupacional). Asimismo, existen itinerarios profesionales que dan lugar a certificados de profesionalidad, que pueden alternarse con fórmulas contractuales

⁸² Resolución del Consejo de 23 de abril de 2008, DOUE 6-5-2008.

⁸³ Sobre sus características, MARTÍN PUEBLA, «El Marco Europeo...», *op. cit.* pág. 105 ss.

⁸⁴ Lo destaca MILANA, «El discurso post Lisboa sobre el desajuste de las habilidades y la mejora de las competencias», *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*, 12, 3, 2008, pág. 15.

⁸⁵ DU BOIS REYMOND, PLUG, STAUBERY WALTHER, «How to avoid cooling out? Experiences of young people in their transitions to work across Europe», YOYO working paper 2, 2002, pág.124.

específicas (contrato de formación) y que no pueden llamarse formación reglada, aunque concluyen con una titulación oficial, porque no se integran en los itinerarios formativos educativos generales; 3) Finalmente, existen también mecanismos de formación continua, que permiten acceder a la formación durante la vigencia de una relación laboral. Estas fórmulas tampoco concluyen en una titulación de formación profesional reglada (al menos en su formulación general). Esta diferenciación de mecanismos plantea dos tipos de problemas: el diferente reconocimiento que pueden suponer las titulaciones adquiridas en los varios procedimientos establecidos, lo cual puede implicar una degradación de los mecanismos menos valorados socialmente y una reproducción a escala formativa de la segregación laboral; y las dificultades para el reconocimiento de la formación efectivamente adquirida, sobre todo con relación a las fórmulas más informales (particularmente las que tienen una fuerte carga de experiencia). El Marco Europeo de Cualificaciones Profesionales puede servir para favorecer el conocimiento de la formación efectivamente adquirida, al simplificar la adscripción formativa por medio de sus ocho niveles. En todo caso, el concepto de formación permanente o en ciclo vital requiere una tarea adicional de mucha mayor entidad. Requiere forzosamente la consideración conjunta de la formación reglada y la no reglada, de la formación prelaboral y de la formación continua, de la educación general y de la formación ocupacional (como política activa de empleo). Requiere también el ajuste de la normativa laboral y de Seguridad Social para que la formación se integre sin traumas en el desarrollo de la prestación laboral (tanto en desarrollo ordinario como en momento de crisis), en la cobertura prestacional (sobre todo en relación con las políticas activas de empleo) y en las fórmulas específicas de contratación formativa (formación en alternancia, prácticas...).

El tratamiento conjunto de los diferentes mecanismos formativos admite diversas manifestaciones, pero obliga forzosamente a una reflexión: si los mecanismos formativos no reglados carecen del suficiente prestigio y reconocimiento debe abordarse la cuestión o bien de reforzar su calidad o bien de reforzar, flexibilizar y promover los mecanismos de formación reglada (formación profesional), para permitir que se acceda a ella en cualquier momento del ciclo vital/profesional del trabajador/a (en activo, en reducción de jornada por permiso parental o por crisis de empresa, en situación de desempleo...). Ello requiere una configuración de la formación profesional flexible en su configuración estructural (modular temporal flexible), diseñada para ser compatible con otro tipo de situaciones (trabajo, permisos parentales...). Requiere también una actitud en la empresa favorecedora de la formación profesional como concepto continuo.

Otra cuestión de gran importancia relacionada con la configuración y diseño de los mecanismos de formación permanente es el de su adecuación a las necesidades reales de las empresas o al tipo de economía que se pretende conseguir. En principio, la correlación entre mayor formación y mayor empleabilidad suele admitirse sin demasiadas contestaciones⁸⁶. De hecho, el objetivo prioritario del programa europeo «Educación y Formación 2010» era, con carácter general, el de elevar la formación, con el objetivo de incrementar la empleabilidad. Pero no necesariamente este incremento de la formación debe tener una dimensión vertical, puesto que el tránsito a niveles educativos superiores no siempre repercute en mayores posibilidades de empleo. De hecho hay sectores cerrados, en que un mayor nivel vertical de formación no tiene repercusión alguna en la empleabilidad

⁸⁶ Suele establecerse con carácter general que los más cualificados son los que más trabajo encuentran, con lo que el tiempo que pasan en transición se reduce (Informe OCDE, «Panorama de la Educación» 2009).

(como el de la agricultura o la pesca⁸⁷), por lo que la formación actúa aquí fundamentalmente como instrumento corrector de excedentes y de tránsito entre sectores. En tales casos es más adecuada una ampliación formativa horizontal que un incremento cualitativo del nivel formativo preexistente. Asimismo, los diferentes mercados de trabajo actúan de diferente modo ante el binomio experiencia – formación: de hecho en países como Grecia, Italia y Portugal los más cualificados se enfrentan a un fuerte riesgo de desempleo, frente a aquellos con escasas cualificaciones pero con experiencia⁸⁸. Por tanto, la eficacia de la formación como instrumento de política de empleo requiere que se tenga en cuenta la adecuación formativa y el funcionamiento del mercado de trabajo, más que el acceso a más y más formación, sea cual sea su contenido. De hecho a menudo suelen infravalorarse los problemas vinculados a la hipercualificación, y se suele centrar la identificación de los problemas formativos de un país en el acceso y finalización de la enseñanza obligatoria de sus ciudadanos (por ejemplo, Informe OCDE, «Panorama de la Educación 2009»). Ciertamente la universalidad de la formación obligatoria resulta fundamental, entre otras cosas, porque es el eslabón imprescindible para que se mantenga la formación en el futuro. Pero también la hipercualificación tiene costes sociales y personales considerables⁸⁹: la contratación de titulados universitarios para puestos poco cualificados se utiliza sencillamente como barómetro de otras cualidades no necesariamente relacionadas

con las aptitudes estrictamente profesionales que requiere un trabajo (disciplina, responsabilidad...) y por la presumible predisposición al aprendizaje. También sirve para eliminar la responsabilidad empresarial formativa puesto que el individuo con titulación superior se supone que dispone de herramientas suficientes para la actualización autónoma y que estará más incentivado para el trabajo en vistas de una posible promoción facilitada precisamente por su hipercualificación. Desde una perspectiva empresarial que no valora la fidelización del trabajador, la contratación de hipercualificados garantiza el abandono voluntario por parte del trabajador cuando aparezca una posibilidad laboral mejor lo que, en puestos de trabajo no cualificados, y en contextos de alto desempleo, no plantea problemas serios de sustitución. Es evidente que este contexto empresarial no es el que pretende la Estrategia Europea para el Empleo. Por ello resulta imprescindible la adecuación educativa efectiva mediante la promoción de la formación profesional específica a los sectores/trabajos que reclama un nuevo tipo de economía, aunque esta economía todavía esté por llegar. De hecho la mayor proliferación de estos profesionales especializados en sectores emergentes o prioritarios puede desencadenar el cambio necesario en el marco productivo.

En el ámbito empresarial la formación permanente requiere una actitud que no solo no obstaculice la formación, sino que también la promueva. Se menciona en la Comunicación de la Comisión de 2007 el riesgo que supone para la formación en la empresa que, una vez formados, los trabajadores puedan ser contratados por otras empresas. Se propone, por tanto, el reparto de los costes mediante la participación activa de empresarios, trabajadores, gobiernos e interlocutores sociales. Ciertamente el reparto del coste en formación es una reivindicación de gran interés, no solo por la razón que alega la Comisión, sino sobre todo porque favorece la valoración del proceso formativo y la identifi-

⁸⁷ DE GRIP, VAN LOO Y SANDERS, «El índice de empleabilidad sectorial, la oferta y la demanda de trabajo», *Revista Internacional del Trabajo*, 3, 2004, pág. 263.

⁸⁸ GANGL, «The structure of Labour Market Entrants in Europe: a typological analysis», en VVAA (Ed. MÜLLER y GANGL), *Transition from Education to Work in Europe. The integration of Youth into EU Labour Markets*, Oxford, 2003, pág. 107 ss.

⁸⁹ Destaca algunos problemas de la hipercualificación, entre otros, MILANA, «El discurso post Lisboa...», *op. cit.* pág. 11.

cación real de necesidades. Debe destacarse que el riesgo de fuga de cerebros que menciona la Comisión parece justificar el escaso entusiasmo que el empresariado tiene a invertir en formación cuando, en realidad, la formación en la empresa tiene un riesgo que todavía es mayor que el de la voluntaria cesación del trabajo por parte del trabajador formado: es el de la escasa incentivación para la formación por parte de la empresa en un mercado de trabajo esencialmente móvil, no por voluntad del trabajador, sino por la propia dinámica del sistema. En realidad, el riesgo de pérdida de la inversión empresarial en formación por abandono voluntario del trabajador es un problema relativamente sencillo de solucionar por medio de mecanismos contractuales vigentes en todos los países comunitarios (penalizaciones por cese anticipado y obligación pactada de permanencia mínima). Sin embargo, la desincentivación a la formación en la empresa por precarización intrínseca del mercado solo puede solucionarse mediante la promoción de la permanencia en el sistema de relaciones laborales, que a fin de cuentas es también el objetivo de la formación en la empresa. Por tanto urge la promoción de los mecanismos de formación normalizados y adecuadamente valorados en la empresa durante la vigencia de la relación laboral. A veces se olvida que la formación profesional efectiva constituye uno de los factores que más directamente influyen en el crecimiento de la productividad de las empresas⁹⁰. Y en tanto en cuanto esta promoción no procede directamente de las propias empresas, deberá ser la regulación laboral (heterónoma o convencional) la que asegure no solo el derecho al acceso a la formación, sino también la adecuación de la misma al objetivo de la empleabilidad y la garantía del acceso a la formación que, en ciclo vital, es más conveniente, lo cual debe

implicar la coordinación del tiempo de trabajo con los mecanismos de formación reglada.

Asimismo, el proceso formativo debe integrarse de modo natural y ordinario en la dinámica laboral del trabajador, intercalándose con mayor o menor intensidad en atención al volumen de trabajo. Por ello, la cuestión formativa permanente no solo es una cuestión de formación previa al desarrollo profesional o alternada en los momentos de desempleo, sino que debe considerarse también aplicable siempre que se produce una disminución del volumen de actividad, particularmente por razones productivas, por ejemplo, por medio de la coordinación con los mecanismos de desempleo parcial⁹¹. También situaciones de reducción de jornada por otras causas (permisos parentales) pueden resultar particularmente sensibles para la actualización formativa.

Otro factor de ámbito empresarial que enlaza con la cuestión de la formación permanente es la de la contratación en alternancia y en prácticas. Al respecto resulta necesario revitalizar la práctica profesional durante los estudios reglados, incrementando el interés económico de los estudiantes en el proceso formativo (por medio de la correspondiente retribución) e implicando al empresariado en el mismo proceso formativo así como en la captación de personal formado. Uno de los mecanismos más interesantes al respecto es la formación en alternancia. La formación en alternancia presenta, sin embargo dos riesgos, que deben ser tenidos en cuenta para que la figura pueda desplegar todos sus efectos: de un lado, no puede dar lugar a una formación profesional de segundo nivel o con escaso reconocimiento social y empresarial; de otro, debe quedar estrictamente garantizada su finalidad estrictamente formativa por lo que deben establecerse garantías para evitar que la figura contractual sea considerada sencii-

⁹⁰ Tal y como ha sido constatado desde antiguo. Por todos, STEEDMAN y WAGNER, «A second look at productivity, machinery and skills in Britain and Germany», *National Institute Economic Review*, noviembre, 1987.

⁹¹ Al respecto, LOKIEC, «Le chômage partiel: pour une autre approche», *Droit Social*, 4, 2009, pág. 398.

llamente una forma de abaratar costes laborales. Todo ello requiere que la formación vinculada a la alternancia se eleve a la formación más reconocida, que suele ser la profesional reglada y que, legalmente, se adopten las medidas sancionadoras o garantistas imprescindibles para evitar el efecto de abaratamiento. Esta es la figura utilizada en países como en Austria, cuyas cifras de acceso a la formación profesional son particularmente altas, aunque la escasa participación empresarial requiere que la falta de empresas participantes sea subsanada por parte del Estado⁹². La vinculación de la contratación en alternancia a la formación reglada puede ser un mecanismo de incentivación de la formación profesional que podría servir para incrementar este espacio formativo, sobre todo en países como España. La incentivación empresarial para la participación en este tipo de programas requiere una implicación efectiva y directa de éstas así como el mantenimiento de las técnicas de incentivación económico/salariales convenientemente controladas y es probablemente su aspecto más problemático en la práctica, al menos en tanto en cuanto la postura empresarial frente a la formación profesional no sea más comprometida. La contratación en alternancia simultánea a la reglada es también un constatado mecanismo para la disminución del desempleo de los jóvenes⁹³.

La formación permanente implica una homogeneidad en sus diferentes formas a lo largo del ciclo vital/profesional del trabaja-

dor que debe ser sensible, con todo, a las particularidades de cada situación y a los propios objetivos de activación del mercado de trabajo. Un ejemplo particularmente interesante es el de las reformas danesas de la última década. La formación profesional en Dinamarca está fuertemente vinculada a los mecanismos de política de empleo. La formación profesional está incluida entre las técnicas de activación para el empleo, junto al aprendizaje (*job training* o mecanismo de formación directa en la empresa). Más del 50% de las medidas de activación en desempleo son de naturaleza educativa (formación profesional), aproximadamente el 25 % corresponde a activación por medio de *job training* y 25% a otros mecanismos de activación (búsqueda intensiva de empleo, seguimiento individualizado, asignación a proyectos específicos)⁹⁴. La cuestión formativa ha sido objeto de reforma en los últimos años, como lo ha sido el resto de las medidas de activación. Lo más relevante de estas reformas es que se ha reforzado su configuración fuertemente obligatoria, lo que a su vez ha tenido un doble efecto: de un lado, ha servido para que efectivamente la población en situación de desempleo actualice sus conocimientos y sea más adaptable, desde el punto de la recolocación; de otro lado, la amenaza de la activación ha servido también para incentivar la búsqueda voluntaria de empleo durante los periodos transicionales⁹⁵, sobre todo para los trabajadores con un nivel de renta de origen (y por tanto, de prestación de desempleo) más alta, incentivando, en cam-

⁹² AUER, *La recuperación del empleo en Europa. El ejemplo de Austria, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos*, Ginebra, 2002, pág. 131.

⁹³ AUER, *La recuperación del empleo...* pág. 32 constata que en países con un mecanismo de formación profesional en alternancia no tan eficaz como el austriaco (menciona el caso francés) las cifras de desempleo juvenil son mucho más elevadas. Evidentemente muchos otros factores deben ser tenidos en cuenta, pero resulta indudable la relevancia del reforzamiento de la calidad de la formación en alternancia como mecanismos de generación de empleo juvenil.

⁹⁴ Datos de ANDERSON Y SVARER, «Flexicurity- Labour Market...», *op. cit.* pág. 412. En 2003 el porcentaje (entre las medidas de activación) de *job training* era del 25%; de educación profesional el 52%; y de otros el 23%.

⁹⁵ Destacando el efecto incentivador de retorno al mercado de trabajo de las políticas activas de empleo en general y de las formativas en particular en Dinamarca, con investigaciones empíricas, GEERDSEN, «Is there a threat effect of Labour Market Programmes? A study of ALMP in the Danish UI system», *Economid Journal*, 116, 2006, pág. 738 ss

bio, la formación profesional de aquellos con rentas de sustitución por desempleo más bajas (supuestamente, los menos cualificados y los que más urgentemente necesitan la formación profesional para entrar en una dinámica de empleo normalizado). A la altura de 2003 se ensayó un mecanismo de activación que pusiera más énfasis en el seguimiento personalizado y en el *job training* que en la educación profesional pero el efecto fue el incremento de las tasas de desempleo, lo que justificó la reinstauración del sistema anterior con preferencia por los mecanismos educativos sobre todo para los trabajadores escasamente cualificados⁹⁶. El sistema danés actual de activación incentiva asimismo fuertemente el acceso a la formación de los trabajadores jóvenes, incrementando la obligatoriedad del acceso a la formación (activación obligatoria tras seis meses en desempleo para los menores de 25 años). Al mismo tiempo, la asistencia social se ha reducido al nivel de la retribución del permiso por estudios⁹⁷ para desincentivar el mantenimiento en la misma. Este panorama que parece idílico se completa, sin embargo, con una disminución de otro tipo de beneficios ligados a la formación durante el desempleo: por ejemplo, la formación profesional durante la situación de desempleo se tenía en cuenta en Dinamarca para generar nuevos periodos de desempleo posteriores, pero con la reforma de 1993 se eliminó este beneficio. No hay que olvidar que el objetivo de activación de la formación en desempleo se ha desarrollado en paralelo a las reformas danesas de *workfare* (incentivación de retorno laboral). En todo caso, destaca en el modelo danés la fuerza con que se integra la formación en los mecanismos de activación del mercado de trabajo durante el desempleo.

5. MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Ya hemos puesto de manifiesto que los modelos europeos de empleo y relaciones laborales concebidos en el entorno de la flexi-seguridad parten de una premisa importante, que se define en términos de preexistencia de un Sistema de Seguridad Social generoso en términos cuantitativos y cualitativos, y que preste una especial atención y cuidado a la cobertura de desempleo⁹⁸. La existencia de las prestaciones es previa, y un requisito para que dichos modelos puedan concebirse. Por supuesto, habrá que tener en cuenta otras distintas de las de paro forzoso, pero éstas están dotadas de una centralidad evidente en el debate del empleo.

Es obvio que los sistemas europeos de Seguridad Social se enfrentan a retos nuevos, que los obligan a un esfuerzo de adaptación. La emergencia del trabajo atípico pone de manifiesto la quiebra de los pilares sobre los que se sustentaron, pues revela que no consideraron en la medida suficiente situaciones distintas de la del contrato de trabajo por tiempo indefinido. Así pues, una exigencia inaplazable es que garanticen el acceso y la cobertura suficiente a estas personas cuyos vínculos con la empresa son contratos de duración determinada, a tiempo parcial, a través de empresas de trabajo temporal o como autónomo y cuyas biografías laborales no gozan de una continuidad más o menos relevante⁹⁹. No se trata tan sólo de que tengan un acceso teórico más o menos reconocido —que también es una cuestión pendiente en muchos casos y para muchas coberturas—, sino que, de hecho, las prestaciones del sistema les resulten accesibles y bastantes como para garantizar a las personas afectadas la autonomía económica en las situaciones de falta de ocupación o de ocupación con ingre-

⁹⁶ LANG, «Can the Danish model...», *op. cit.* pág. 12.

⁹⁷ ANDERSON Y SVARER, «Flexicurity- Labour Market...», *op. cit.* pág. 405.

⁹⁸ SCHMID, *Transitional Labour Markets...*, pág. 1.

⁹⁹ KLAMMER, «Flexicurity in a life-course perspective», *Transfer*, 2/2004, p. 289.

sos deficientes¹⁰⁰. No interesa tanto volver sobre el debate de si los modelos transicionales o de flexiguridad deben incorporar como un elemento de los mismos estas formas de trabajo distintas de la ordinaria, como constatar que, de hecho, han emergido con fuerza en Europa a lo largo de los últimos años.

En el entorno de esta idea, no faltan autores que propugnan un cambio en la propia concepción y finalidad de los seguros de desempleo. Más allá de las controversias sobre la titularidad pública o privada de los mismos, o sobre sus modalidades de gestión, se proyecta un debate sobre su propia esencia, al efecto de que se transformen, a partir de unos sistemas de protección del desempleo, en unos modelos de seguro de empleo a lo largo de la vida. Se trata de una idea que pretende trascender la anterior de una protección por paro forzoso al servicio del empleo y de la empleabilidad de los sujetos beneficiarios. En el contexto particular de unos mercados de trabajo «transicionales», este «seguro de empleo» atendería todas las situaciones de carencia de rentas de trabajo, totales o parciales, derivadas de cualquiera de las transiciones en las que dichos sujetos se encuentran¹⁰¹. Por supuesto, con ella se difuminarían las diferencias entre unas y otras prestaciones de Seguridad Social, tal y como hoy se conciben, y, en su desarrollo, se distorsionarían todas ellas al servicio de estas biografías esencialmente en transición. Pero al mismo tiempo se prestaría atención a un interrogante que quizá ahora aparezca más oscurecido a causa de la esencial diversidad de las prestaciones: resulta crucial preguntarse sobre las fases de la vida en las que deba esperarse que las personas, aun dentro del mercado de trabajo, puedan interrumpir total o parcialmente sus carreras profesiona-

les, a causa de acontecimientos ligados a su propio ciclo vital y social.

En la práctica, esta idea sale al paso de la crítica conocida a los sistemas de bienestar clásicos, tal y como se han concebido en Europa, basados en el mantenimiento del pleno empleo o de un desempleo meramente coyuntural. Porque, en ellos, el empleo ha sido crucial para la integración social y para la calidad de la vida de las personas, en tanto que el desempleo aparece como un riesgo fuertemente vinculado a la exclusión social. En el fondo, la cobertura de la contingencia de desempleo ha tenido y tiene, al menos parcialmente, unas connotaciones muy próximas a las de lucha contra la pobreza¹⁰².

Pero es mucho más que eso: la prestación de desempleo ha constituido, sobre todo en los modelos europeos de protección social y empleo —en particular, aquellos de corte socialdemócrata que persiguen la *employability* de las personas como objetivo muy prioritario¹⁰³— la herramienta fundamental en defensa de la profesionalidad de las personas desempleadas. En la medida en la que ha podido ofrecer una cobertura suficiente como para que la búsqueda de empleo se realice con la mínima tranquilidad económica, ha servido al objetivo de que las personas interesadas no se hayan visto compelidas a aceptar unos empleos de peores condiciones cuantitativas o cualitativas que los anteriores o que sus propias aptitudes y capacidades. Desde una perspectiva subjetiva, puede añadirse que les proporciona la confianza necesaria para afrontar la búsqueda de empleo sin temor de caer en la pobreza¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Unas reflexiones muy interesantes sobre este tópico, y en torno a los distintos modelos de flexiguridad, en WILTHAGEN, *Mapping out...*, cit., pp. 10 y 17.

¹⁰¹ Para una descripción más detallada de esta idea, SCHMID, *op. cit.*, pág. 10, y la biografía allí citada.

¹⁰² Con más argumentos y detalles, NECTOUX y VAN DER MAESEN, «For unemployment...», cit., pp. 2-3.

¹⁰³ Sobre este tópico, vg., CASEY y GOLD, «Peer review of labour market programmes in the European union: what can countries really learn from one another», *Journal of European Public Policy*, 12:1, 2005, pág. 23 ss.

¹⁰⁴ SCHMID, *op. cit.*, p. 14.

Esta idea admite otros prismas. Desde luego, el cuantitativo, sobre el progreso económico del sujeto desempleado, cuya cobertura del Sistema de Seguridad Social resulte suficiente para que, en la mayoría de las ocasiones, pueda no verse compelido a aceptar un trabajo cuyo salario sea más reducido que el anterior. Ahora bien, este objetivo no puede pretenderse como universalmente válido, pues acaso el ciclo vital de la persona interesada o sus condiciones personales le compelan a admitir o incluso a pretender un empleo peor retribuido. Condicionantes tales como una salud no del todo óptima, su cercanía a la edad de abandono del mercado de trabajo o sus circunstancias sociales, familiares o formativas, entre otras, pueden legítimamente exceptuar el paradigma general de progreso profesional y económico. En tales casos, el reto de los sistemas de protección social se incrementa: a la necesidad de dar amparo a la situación clásica de falta de empleo se añade la de complementar los de por sí insuficientes ingresos que resultan de este empleo peor retribuido, pero de aceptación legítima y esperable. Ya sea a través del modelo antes descrito de «seguro de empleo para la vida», propio de las propuestas de mercados de trabajo transicionales, ya sea a través de otras medidas de cobertura públicas –vg., prestaciones de incapacidad, de jubilación parcial, familiares, de formación profesional...–.

En cualquier caso, y además de todas las finalidades descritas, la protección por desempleo tiene también una vertiente de rehabilitación individual. Ya se ha reflexionado anteriormente sobre la necesidad de que se individualice el proceso de búsqueda de empleo en cada persona. Desde la perspectiva de la protección y de la prevención de un futuro desempleo, es importante que el interesado, máxime si tiene la condición de persona excluida o en riesgo de exclusión social, asista al proceso de reubicación en el mercado de trabajo con ánimo de superar sus deficiencias profesionales y que, simétrica-

mente, el sistema persiga directamente esta finalidad. Porque el esfuerzo del sistema también tiene una vertiente preventiva: las prestaciones que se otorgan deben enfocarse asimismo a que, en el futuro, resulte menos probable que los sujetos beneficiarios se encuentren de nuevo en desempleo, o, cuando menos, a que éste obedezca a motivos más coyunturales, más cíclicos –en términos de economía– o, en todo caso, más alejados de las deficiencias profesionales de los mismos. La idea puede plantearse en términos cualitativos: la cobertura del desempleo debe perseguir el objetivo de que el empleo que se obtenga pueda calificarse de un empleo de calidad, también en términos de duración. No se trata de que se obtenga una relación laboral indefinida en todo caso, pero al menos de que, potencialmente, se abandone durante un período de tiempo largo la condición de desempleado.

Por supuesto, en la consecución de todos estos objetivos tiene una importancia fundamental todo el entramado de formación para el empleo, muy en particular la que se estructura al servicio del reempleo de las personas desempleadas. Al respecto, la protección económica y la cobertura en especie constituyen los dos brazos de un mismo cuerpo¹⁰⁵.

Desde otro punto de vista, el sistema de protección del desempleo debe resultar lo suficientemente garantista como para que las personas puedan asumir determinados riesgos, dentro del marco de las políticas de empleo. Un ejemplo muy evidente es el de las alternativas de empleo por cuenta propia. Un planteamiento necesario consiste en medir las seguridades con las que cuentan las personas para autoemplearse y las penalizaciones que sufren por ello de parte del Sistema de Seguridad Social¹⁰⁶. Las preguntas que

¹⁰⁵ En torno a todas las ideas expresadas, debe consultarse el estudio de SCHMID, *op. cit.*, pp. 10 ss., cuyas reflexiones tienen un gran interés.

¹⁰⁶ Sobre este particular, KLAMMER, *op. cit.*, p 293.

deberían formularse se refieren no sólo a la existencia o no de una prestación de cese de actividad que cubra, al menos con ciertas condiciones, la pérdida de ingresos derivada de ese cese, sino también a cómo puede combinarse el sistema el inicio de la actividad con el mantenimiento de la cobertura, hasta qué punto y con qué medidas podría compatibilizarse el empleo por cuenta propia con dedicación parcial o con bajos ingresos y la prestación por desempleo o cómo se orquestan y cuál es la salud de los programas de empleo que instrumentan la prestación al servicio de la iniciativa de actividad por cuenta propia.

Con esta perspectiva, acaso habría que revisar la clasificación clásica entre los períodos de falta de empleo voluntarios y los involuntarios. El objetivo no consiste, por supuesto, en premiar las faltas de actividad puramente voluntarias o los abandonos definitivos del mercado de trabajo. Al respecto, existe en la actualidad un consenso bastante generalizado, en la literatura europea sobre el empleo, sobre que constituye un error clamoroso utilizar la protección de desempleo al servicio de las prejubilaciones y de las jubilaciones anticipadas¹⁰⁷. Pero sí que conviene plantear más claramente la idea de que muchas de las denominadas «transiciones», pese a ser formal o materialmente voluntarias, no por ello deberían dejar de merecer protección del Sistema de Seguridad Social. Al margen de los derechos parentales, a los cuales en seguida pasamos a dedicar una breve reflexión, está todo el entramado de tránsitos entre el empleo y la formación, cuya cobertura en muchas ocasiones no sólo debería depender de si la persona afectada mantiene o no mantiene su relación laboral con una empresa.

Otro sesgo de los sistemas de protección del paro forzoso que conviene repensar es el de las cargas, los deberes y los compromisos que

imponen a las personas receptoras de prestaciones. Ya algo hemos reflexionado en torno a la individualización de los itinerarios profesionales de las personas demandantes de empleo. Desde la perspectiva de su condición de receptoras de prestaciones, la cuestión fundamental que debe resolverse se refiere al grado de autonomía y de iniciativa propia de que deben disponer. Más en concreto, desde varios ordenamientos internos se ha postulado y se ha puesto en práctica la idea de que durante el período inicial de percepción de la prestación, la persona beneficiaria no debe estar sometida a un rígido control y a una planificación constante de su búsqueda de empleo. O, si se prefiere, se ha establecido cierta pasividad por parte de los servicios de empleo, a favor de la autonomía de aquélla. Se trataría, en síntesis, de un período «de ventana» en el cual el sistema presume que las habilidades y aptitudes profesionales de los interesados permanecen incólumes y que no necesitan el apoyo continuado del servicio público. Bien es cierto, no obstante, que este tipo de normativas se encuentran más bien en regresión y que, al contrario, tiende a exigirse un sometimiento al control de los servicios de empleo desde el primer día¹⁰⁸. Ello no obstante, la pregunta más general se refiere a si la actuación de los poderes públicos y de los servicios de empleo hacia las personas desempleadas que perciben prestaciones ha de ser fundamentalmente paternalista o, si se prefiere, muy dirigista, o debe concederles un margen de maniobra más o menos flexible para que puedan manejarse con cierta libertad en su papel de demandantes de empleo. En el fondo, esta pregunta constituye una variante de la cuestión más general relativa a la individualización de los itinerarios profesionales. Desde luego, una postura de gran control y dirección del contingente de desempleados puede desembocar en prácticas excesivamente buro-

¹⁰⁷ Vg., BRUCIAGINI, A., «Early retirement in Europe», *European Review*, vol. 9, nº 4, 2001, pp. 501 ss.

¹⁰⁸ Sobre este tema, LANG, *Can de Danish model ...*, *op. cit.*, págs. 8 y 12. La misma idea, en el plano teórico, en WILTHAGEN, *Mapping out...*, *op. cit.* pág. 21.

cratizadas que resten eficacia y credibilidad a los servicios públicos de empleo.

Un haz de reflexiones ulterior se refiere más bien a cuestiones de financiación, no ya sólo de las prestaciones de desempleo, sino también de las políticas de empleo. No se trata de volver sobre el gasto más o menos suficiente, sino sobre quién lo soporta. Sobre el particular, las ideas resultan bien conocidas, pero no está de más recordarlas¹⁰⁹. En primer lugar, que acaso no resulte del todo equitativo que un sistema protector descansa en su cobertura en las personas contribuyentes y en los consumidores y usuarios, cuando el fenómeno de las transiciones y de la interrupción de las carreras profesionales tiene más bien que ver con la estructuras productivas de las empresas. En segundo, que parece razonable la idea, expandida por no pocos Estados europeos, entre ellos el Reino de España, de que han de contribuir especialmente a la cobertura del sistema aquellas empresas que generan más desempleo. Pero esta idea exige un análisis preciso de las causas del desempleo, que pueden variar entre regiones geográficas y entre sectores productivos. Acaso este análisis rompa bastantes mitos sobre el grueso en las causas del gasto. En tercero, que probablemente sea conveniente ordenar y racionalizar las cuentas, porque, siendo el desempleo un gasto muy dependiente de los ciclos económicos, sería muy aconsejable reparar en qué conceptos se sufragan en épocas de bonanza económica. Acaso nos encontráramos con que dicho gasto sea menos desproporcionado de lo que parece en tiempos como los actuales.

Dicho todo lo cual, el análisis de las políticas de empleo en relación con la mejora y modernización de los Sistemas de Seguridad Social tiene que reorientarse necesariamente hacia las interrupciones de las carreras profesionales derivadas del cuidado de la familia

¹⁰⁹ Ideas interesantes al respecto en LANG, *op. cit.*, pág. 13 y en WILTHAGEN, *op. cit.*, pág. 17.

y reflexionar sobre la protección que los sistemas prestan a estas situaciones. Evidentemente, este tema tiene una connotación de género importante, no sólo en cuanto al trabajo, sino más en general, a las carreras profesionales de las mujeres. Como principio basilar, los Sistemas de Seguridad Social modernos deben proveer un soporte económico suficiente a las personas que hayan de conciliar su vida privada o familiar con la profesional¹¹⁰. En una estrategia coherente de empleo y flexiguridad, deben compensarse los permisos familiares, ya se disfruten a tiempo completo o a tiempo parcial, con mantenimiento en este caso de las obligaciones laborales a jornada reducida. Sin que esta protección deba concebirse, desde luego, como una prestación por desempleo, pero sí establecerse en términos homologables, en la medida en la que suple unas carencias de rentas derivadas de una imposibilidad temporal de prestar servicios total o parcialmente. En el fondo se trata de que la financiación de estas situaciones no corra a cargo de las personas particulares, sino de los poderes públicos.

Aunque debe tenerse en cuenta que estas prestaciones, tradicionalmente consideradas en los Estados que las reconocían como prestaciones familiares, tienen ciertos riesgos. Entre ellos, y muy principalmente, que constituyen coberturas-refugio en situaciones de alto desempleo. Dicho en otros términos, las cifras pueden maquillarse a través de una desconsideración como desempleadas de las personas que se acogen a estos derechos. De hecho, constituye una práctica bastante documentada en algunos Estados la mejora de las prestaciones familiares en épocas de crisis de empleo, con el objetivo de que las mismas —fundamentalmente mujeres— se alejen por un tiempo del mercado de trabajo¹¹¹. Y tam-

¹¹⁰ Al respecto, WILTHAGEN, *op. cit.*, pág. 11.

¹¹¹ CABEZA PEREIRO, «La conciliación de la vida familiar y laboral: situación en Europa», *Revista de Derecho Social*, nº 31, 2005, pág. 27.

bién es constatable la tendencia en ciertos ordenamientos –vg., los escandinavos, y el sueco entre ellos– hacia cierta rebaja de las prestaciones familiares para evitar que las mujeres prefieran mantenerse apartadas del mercado de trabajo por causa de la crianza de hijos. O, si se prefiere, que cuenten con algún estímulo para seguir trabajando pese a contar con hijos de corta edad o familiares que dependen de ellas¹¹².

Otro elemento distinto, desde luego, se refiere a las prestaciones en especie de servicios sociales de atención a menores y a familiares dependientes. Ostentan una importancia fundamental en la gestión de la transición inversa, esto es, del permiso parental al trabajo o, más en general, en el empleo de las mujeres¹¹³, de tal modo que el recorte de las tasas de desempleo femenino tiene bastante que ver con la puesta en marcha o con la mejora de estos servicios.

En torno a este haz de prestaciones se plantea una reflexión de gran interés, relativo al carácter redistributivo de los Sistemas de Seguridad Social. Se trata de que la solidaridad no debe entenderse tan sólo en el clásico sentido de la solidaridad intergeneracional, de tal modo que de ella son principalmente beneficiarias las personas que finalizan sus carreras profesionales a través de las prestaciones de vejez. En relación con el cuidado de los menores y de las familias debe producirse la misma corriente de solidaridad, a los efectos de que las transiciones derivadas de dichas tareas de cuidado cuenten con el soporte económico necesario y para que la vuelta al mercado de trabajo resulte en la práctica factible. En este sentido, incluso se han propuesto ideas que apuntan hacia un posible disfrute anticipado de prestaciones de retiro para sufragar necesidades producidas a lo largo de las carreras profesionales de las

personas¹¹⁴. Claro que esta posibilidad sólo es factible en el marco de ciertos Sistemas de Seguridad Social dotados de características muy concretas.

Y, abundando un poco más en la perspectiva de género, es claro que todo el entramado prestacional debería girar en torno a derechos individuales y hacia la individualización de los requisitos de acceso, a los efectos de no perjudicar a una eventual persona que tenga la condición de segunda aportadora de rentas. Es verdad que un sistema de protección social entendido exclusivamente desde una perspectiva asistencial, puede –y acaso deba– tener en cuenta el conjunto de rentas de la unidad familiar. Y lo mismo cabe decir de un sistema tributario, en sus reglas sobre la imposición directa. Pero, en la medida en la que ese sistema de protección social se ponga al servicio de las políticas de empleo, no cabe duda de que la consideración conjunta de la unidad familiar puede suponer en la práctica un hándicap para la adecuada transición de amplios colectivos feminizados del trabajo al desempleo o viceversa. Y otro tanto hay que decir, de forma mucho más evidente, en torno a las prestaciones derivadas del cuidado de hijos y familiares¹¹⁵.

Un último factor que merece considerarse tiene en el Reino de España un interés limitado, pero mucho mayor en Estados cuyos Sistemas de Seguridad Social descansan en mayor medida en el pilar profesional. Se trata de que las constantes vicisitudes por las que una persona atraviesa a lo largo de su vida profesional y el abandono progresivo del paradigma del empleo estable exigen unos sistemas que perfeccionen sus mecanismos de portabilidad, para que el cambio de empresa no perjudique los derechos adquiridos ni tampoco la maduración de los derechos.

¹¹² *Ibid.*, pág. 31-32.

¹¹³ Sobre este tema, LOTTE HANSEN, «From flexibility...», *op.cit.* pág. 91.

¹¹⁴ Sobre el particular, KLAMMER, *op. cit.*, pág. 297.

¹¹⁵ Véase esta idea en LOTTE HANSEN, *op. cit.* pág. 92.

RESUMEN

Prácticamente alcanzado el marco temporal en el que se proyectaban los objetivos de la Estrategia de Lisboa de 2000, no se trata en este estudio de realizar un balance de resultados, sino de plantear, desde una perspectiva crítica, cómo debería diseñarse la política europea de empleo a partir de 2010. A partir de la emergencia del tópico de la flexiguridad, en este estudio se abordan ciertos mitos de los sistemas que se consideran más eficientes, en particular el danés, para formular algunas matizaciones que les restan virtuosismo y los contextualizan. Con este marco de reflexión, y a partir de los documentos de la Comisión Europea referidos a la temática de empleo, se abordan los cuatro contenidos fundamentales que se conjugan en el debate sobre el empleo: en primer lugar se alude a lo que se ha dado en llamar la flexibilidad en los márgenes, a través de una perspectiva comparada y de tendencias entre los distintos Estados comunitarios. Y se postula que los sistemas más flexibles no mejoran la empleabilidad de las personas ni incrementan su propia eficiencia frente a otros que se definen como más rígidos. En segundo, se alude a la consistencia de las políticas activas de empleo, tanto desde un punto de vista funcional como orgánico. Se hace hincapié en el objetivo de que los servicios de empleo produzcan seguridad y confianza a los demandantes de empleo y en que, además de procurar la rápida vuelta al mercado de trabajo de las personas que pierden sus ocupaciones, consigan integrar en el mismo a quienes sufren riesgo de exclusión social. En tercero, se realizan propuestas sobre la formación, entendida como una necesidad permanente y vitalicia para que las personas puedan desarrollarse y mejorar en el mercado de trabajo. Y, por último, se formulan consideraciones sobre las prestaciones del Sistema de Seguridad Social en su vertiente de cobertura económica al servicio del empleo. En particular, se enuncian algunas consideraciones específicas sobre la prestación por desempleo, y sobre su dimensión activadora del empleo. A tal fin, se ponen de manifiesto algunas incongruencias de unos modelos que en ocasiones constituyen barreras y trampas para que los desempleados retornen al trabajo por cuenta ajena o emprendan una actividad por cuenta propia.

ABSTRACT

The time framework set for the objectives of Lisbon Strategy 2000 being almost up, this paper does not aim to offer a balance sheet, but rather to consider, from a critical standpoint, how the European employment policy should be designed from 2010 onwards. Taking the emergence of flexicurity as a starting point, this study deals with certain myths of systems regarded as more efficient, in particular, the Danish case, in order to formulate certain considerations that both subtract some of their aptness and contextualise them. Within this framework and taking into account the European Union documents on employment, the four main issues that come together in the debate on employment are tackled. First of all, what has been called flexibility at the margins is discussed through a comparative perspective and through its trends in different European States. It is argued that the most flexible systems neither improve people's employability nor are more efficient in themselves than others self-defined as more inflexible. Secondly, the consistency of active labour market measures is referred to, both from a functional and an organic perspective. The aim of employment services to generate certainty and trust in job seekers is emphasized, as is that of managing to insert those in risk of suffering social exclusion besides achieving the swift reinstatement into the labour market of people losing their jobs. Thirdly, some proposals are made on training as a permanent and lifelong need for people to develop and improve in the labour market. Lastly, considerations are formulated on Social Security Systems benefits with regards to economic coverage for the employment service. More particularly, some specific considerations are enunciated about unemployment benefits and its employment activating facet. To this end, inconsistencies are pointed out in some models that sometimes prevent and hinder the unemployed from going back into employment or becoming entrepreneurs.

El futuro del diálogo social en la Estrategia post-Lisboa, a partir del balance y la experiencia de los veinticinco años de diálogo social en la Unión Europea

FERRÁN CAMAS RODA*

1. INTRODUCCIÓN

En el encuadre del diálogo social realizado por los Tratados comunitarios, desde el *Acta Única Europea* de 17 de febrero de 1986, que lo incluyó como fundamento de la Comunidad en el ámbito de la política social, y sobre todo tras la aprobación del Protocolo 14º del Tratado de Maastricht de 1992, que recogió el *Acuerdo sobre la política social celebrado entre los Estados miembros de la Comunidad Europea a excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, se pueden distinguir tradicionalmente dos perspectivas de alcance general y entrelazadas entre sí: por un lado, la promoción de la consulta por las instituciones comunitarias a los agentes sociales a nivel europeo; por otro, el favorecimiento del diálogo entre los propios interlocutores sociales, y derivado de ello, el reconocimiento de la posible fructificación de dicho proceso de diálogo en instrumentos diversos,

entre ellos la posibilidad de acuerdos entre dichas partes.

Mediante el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, se tapa la fisura abierta en la política social comunitaria por el Reino Unido al no aceptar la aplicación del Acuerdo sobre la política social de 1992, pasándose a asumir la configuración del diálogo social que dicho Acuerdo había abierto en los arts. 138 y 139 del nuevo Título XI de la versión consolidada de Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante TCE). La atribución por el art. 136 TCE a la política social comunitaria del objetivo del «diálogo social», lleva a consolidar su configuración de modo amplio, y también a profundizar en las tendencias que en este ámbito se habían abierto desde el *Acta Única Europea* (al incluir al Tratado de Roma el, ya antiguo, art. 118B), particularmente, la acentuación del diálogo social entre las partes sociales¹, o

* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Girona.

¹ M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER: «Ley y diálogo social en el Derecho Comunitario Europeo», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Derecho del Trabajo*, núm. 3, 1997 (p. 50).

también llamado diálogo social horizontal, así como la profundización en el hecho de que el diálogo social, si las partes sociales lo consideran oportuno, pueda dar lugar al establecimiento de relaciones convencionales, acuerdos incluidos. Si bien la escasa vinculación de estos preceptos comunitarios sólo vienen a obligar a la Comisión a promover esos contactos entre los agentes sociales, y además no se dice nada sobre la relevancia jurídica de los eventuales acuerdos que se alcancen, si tuvieron desde entonces la ventaja de hacer del diálogo social un instrumento extremadamente flexible que ha venido dejando amplísima libertad a las partes para lograr a consecuencia del diálogo resultados de lo más heterogéneos y variables, sobre temas extremadamente diversos, en función de la voluntad y el deseo de las propias partes sociales².

2. EL DIÁLOGO SOCIAL EN FORMA DE CONSULTA ENTRE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS Y LOS AGENTES SOCIALES

En lo relativo a las relaciones entre los órganos comunitarios y los interlocutores sociales, tras el Acuerdo de Política Social de 1992 se atribuyó a la Comisión europea el fomento de «la consulta» con los interlocutores sociales a nivel comunitario (art. 3), añadiéndose en dicho precepto que también adoptaría todas las disposiciones necesarias

² M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER: «Ley y diálogo social en el Derecho Comunitario Europeo», *op. cit.* p. 51. En cambio, para una postura crítica del marco de diálogo social abierto en los Tratados tras 1992, véase M.M. RUIZ CASTILLO, quién afirma también en 1997 que el diálogo social participa de algunos de los puntos más negativos de la política social comunitaria: la igualdad por mínimos, objetivos demasiado limitados y poco conflictivos, escasos avances sociales (en «El diálogo social en el ámbito de la Unión Europea», *Revista española de Derecho del Trabajo*, num. 85/1997, p. 721).

para facilitar su diálogo, velando en todo caso porque ambas partes recibieran un apoyo equilibrado.

El TCE acogió en su art. 138 dicha misión de la Comisión consistente en promover la consulta en forma tripartita a nivel comunitario (no confundiéndola con la concertación social tripartida en el ámbito de los Estados miembros a la que también puede abocar el diálogo social), así como apoyar a los agentes sociales en el marco del diálogo social; en este sentido, la norma no dice en que forma se debe realizar ese apoyo, por lo que la institución comunitaria dispondría de un amplio margen de medios para llevarlo a cabo.

Respecto a los interlocutores sociales a los que cabe consultar, la Comisión actúa con un enfoque amplio, cubriendo tanto organizaciones interprofesionales europeas de ámbito general (CEEP, UNICE o CES); también aquellas representativas de categorías específicas de trabajadores o empresas (como la Confederación europea de Cuadro o la Unión Europea del artesanado y de las pequeñas y medianas empresas), como también organizaciones de carácter sectorial, ya sean patronales, ya sean federaciones sindicales³.

Continuando con la línea abierta por el Acuerdo de Política Social de 1992, el TCE recogió un régimen procedimental específico para dicha consulta en el marco de una acción comunitaria. En este sentido, previó un iter a seguir por las instituciones derivado de un única causa de «consulta», en el caso, la activada por la Comisión «antes de presentar

³ En su Comunicación de 2004 «Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: Potenciar la contribución del diálogo social europeo», puede encontrarse el listado de agentes sociales europeos consultados al amparo del art. 138 TCE. Por otra parte, en dicho documento, la Comisión propuso que el estudio de representatividad sea elaborado por el Observatorio Europeo de Relaciones Laborales de la Fundación de Dublín (Documento COM (2004) 557 final, p. 10).

propuestas en el ámbito de la política social», con el objetivo de conocer de los agentes sociales «la posible orientación de una acción comunitaria» (apartado 2). Así, a partir de ahí, se abría la posibilidad de profundizar en la iniciativa de la Comisión, regulándose por el apartado 3 del art. 138 la posibilidad de consultar por segunda vez a los interlocutores sociales sobre el contenido de la propuesta contemplada por el ejecutivo comunitario (apartado 3 del art. 138); además, como añadía el apartado 4 del precepto, «con ocasión de dicha consulta» (debía entenderse, tras la segunda consulta realizada por la Comisión), los agentes sociales disponen de la opción de informar a la Comisión sobre su voluntad de iniciar el proceso previsto en el artículo 139 (es decir, el tendente a la consecución, entre otros, de un acuerdo), añadiendo que «la duración del procedimiento previsto en el presente artículo no podrá exceder de nueve meses, salvo si los interlocutores sociales afectados decidieran prolongarlo de común acuerdo con la Comisión», con lo que podía interpretarse que el procedimiento de consultas iniciado por dicho órgano comunitario para la adopción de una propuesta comunitaria, incluyendo la actuación de los agentes sociales a la Comisión consistente en su intención de iniciar el proceso tendente a la consecución de un acuerdo, no podía exceder de nueve meses de forma general (si bien, también se concebía dicho término para la propia negociación entre los interlocutores sociales)⁴. Tras dicha iniciativa de los interlocutores sociales, el procedimiento para la adopción de la norma correspondiente podía paralizarse nueve meses como máximo desde que empezó el procedimiento, aunque según lo establecido por el TCE, el proceso iniciado por los interlocutores sociales no disponía de término alguno para llegar o no a buen fin.

⁴ S. CLAUWAERT: Explaining European Social Dialogue. How to reinform Social Dialogue in the new Member States?. Business Europe. UEAPME. Ponencia presentada en Budapest, el 21 de febrero de 2007.

Esta regulación ha resultado afectada por el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007⁵.

La modificación del apartado 4 del artículo 138 antedicho se lleva a cabo, en primer lugar, sustituyendo las palabras «Con ocasión de dicha consulta,...» por la expresión «Con ocasión de las consultas contempladas en los apartados 2 y 3,...»: así, aún manteniendo la premisa por la cual la Comisión puede dirigirse a los agentes sociales al amparo del art. 138 TCE (en concreto, para la presentación de propuestas en el ámbito social), se dota de mayor flexibilidad procedimental a dicho régimen de consultas, además de diversificar el objeto de cada una de ellas, sin condicionar a una consulta previa el desarrollo de la subsiguiente; en consecuencia, puede acontecer que los interlocutores sociales inicien el proceso dirigido a un acuerdo ya desde la primera consulta planteada por la Comisión respecto de una acción comunitaria.

De hecho, la siguiente modificación del apartado 4 del art. 138 que el Tratado de Lisboa aborda hace referencia a la duración del procedimiento de consultas, que recuérdese, era de nueve meses, y en este sentido, con la modificación adoptada, se establece que con ocasión de las consultas contempladas en los apartados 2 y 3 del art. 138, los interlocutores sociales podrán informar a la Comisión sobre su voluntad de iniciar el proceso previsto en el artículo 139: en consecuencia, la duración de dicho proceso (es decir, el tendente a alcanzar un acuerdo, y no el relativo al procedimiento de consultas), no podrá exceder de nueve meses.

Así, a los interlocutores sociales se les obliga de forma directa a adoptar (o no) una decisión en nueve meses, lo que buscaría dos efectos: por un lado, el hecho de enmarcar en un

⁵ *Diario Oficial* n° C 306 de 17 diciembre 2007.

término predeterminado el diálogo entre agentes sociales para llevar a un acuerdo supone dotarles de mayor protagonismo en el marco del proceso legislativo en política social; es cierto que se les limita (cuando antes podía entenderse que no se establecía) el tiempo para dialogar a los efectos de llegar a un acuerdo, pero por ese mismo hecho los resultados de ese diálogo pueden influir de forma más decisiva en la adopción de una futura norma.

Derivado de ello, y en segundo lugar, el régimen arbitrado por el Tratado de Lisboa puede engrasar mejor la aprobación de normativa comunitaria: por un lado, podría interpretarse que el procedimiento legislativo que la Comisión pudiera haber iniciado consultando para ello a los interlocutores sociales quedaría suspendido en aras a no interferir en el proceso iniciado por estos para adoptar un acuerdo, que se reemprendería pasados los nueve meses de los que disponen para ello; en todo caso, el artículo 138 TCE silencia este aspecto, ya que de hecho, ha desaparecido el «término» al procedimiento de consultas que se preveía en la normativa derogada, lo que significaría el reconocimiento a la Comisión para que, aún durante el proceso abierto por los interlocutores sociales, continuase con sus consultas y en todo caso, ejerciese su derecho de iniciativa legislativa teniendo en cuenta las actuaciones de los agentes sociales. De hecho, esta intervención sería del todo lógica desde el momento en que se estaría hablando del diálogo abierto para la adopción de acuerdos como resultado de una consulta realizada por la propia Comisión.

En todo caso, también es cierto que en el supuesto de fracaso del diálogo abierto por los agentes sociales en busca de un acuerdo, la Comisión puede reemprender la propuesta inicialmente planteada, pero las garantías de éxito son entonces más limitadas por cuando los delegados de los Estados miembros, representados en el seno de las instancias de decisión, Consejo y Parlamento Europeo, se

hacen normalmente eco de las posiciones de las patronales y sindicales⁶.

3. EL DIÁLOGO SOCIAL ENTRE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES: LA ADOPCIÓN DE ACUERDOS

En relación al diálogo social entendido como diálogo horizontal, ya se ha comentado que desde la adopción del Acta Única Europea de 1986 y con ella la adición al Tratado de Roma del art. 118B, se vio claro que dicho proceso disponía de un amplio margen de movimientos, como por ejemplo el diálogo social interprofesional en la cúspide, los Comités consultivos interprofesionales, o los diálogos sociales sectoriales, incluidos los Comités paritarios y los Grupos de trabajo informales, hasta acabar con la previsión, si a ello abocaban las partes, del establecimiento de relaciones convencionales, o sea basadas en un acuerdo⁷.

En relación a éste último punto, que se ha acabado concretando en el art. 139 del TCE, cabe decir también que dicha amplitud de la noción de diálogo social se constataba también por cuanto abría la puerta a los interlocutores sociales a, si lo deseaban, configurar instrumentos de cualquier clase pactados entre las partes sociales a nivel europeo, entre ellos naturalmente los «acuerdos» (incluyendo también aquellos adoptados para la aplicación de las Directivas adoptadas en materia social, previsión ya vigente desde el art. 2 del Acuerdo de Política Social de 1992).

La Comunicación de la Comisión de 2004, sobre Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: Potenciar la contribución del diálogo social europeo, ya identificó 4

⁶ JEAN-MICHEL SERVAIS: *Droit Social de l'Union Européenne*. Bruylant, Bruxelles 2008, p. 25.

⁷ M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER: «Ley y diálogo social en el Derecho Comunitario Europeo», *op. cit.* p. 51.

categorías en las que se agrupan los diferentes instrumentos derivados del diálogo social: por un lado los «acuerdos» adoptados conforme al art. 139.2 del TCE (que deben ser aplicados según los procedimientos previstos por los propios interlocutores sociales o los Estados miembros), que suelen denominarse como «acuerdos autónomos» (cabría incluir aquí, por ejemplo, el Acuerdo marco del Teletrabajo de 2002, o el relativo al estrés en el trabajo de 2004), así como también los aplicados por decisión del Consejo (entre otros, el Acuerdo marco del permiso parental de 1995, el relativo al trabajo a tiempo parcial de 1997, o el Acuerdo-marco sobre el trabajo de duración determinada de 1999); en todo caso, podría confirmarse que si bien se produjo un cierto desarrollo en la adopción de acuerdos «marco» tras la entrada en vigor del TCE, también podría significarse en este extremo que se estaría produciendo un pérdida de dicho vigor en este tipo de instrumentos, uno de cuyos exponentes sería la adopción de la Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, adoptada sin el acuerdo previo en dicho sentido de los interlocutores sociales años antes.

Por otro lado, se encontrarían aquellos textos en su desarrollo que se adopten por los interlocutores sociales, o también basados en los procedimientos de ejecución y de aplicación de los acuerdos (que pueden consistir en directrices, marcos de acción, códigos de conducta y orientaciones de actuación). A estas categorías de instrumentos la Comunicación recuerda su calificación como «Acuerdos de nueva generación», que se caracterizan por el hecho de que los interlocutores sociales hacen recomendaciones a sus miembros y se comprometen a seguir su evolución a nivel nacional.

En tercer lugar, del diálogo social entre los interlocutores sociales a nivel europeo pueden derivarse instrumentos en forma de «opiniones conjuntas», declaraciones o guías, des-

tinados en su conjunto a dotar de una contribución a las instituciones europeas y/o a las autoridades públicas nacionales en relación a cuestiones concretas a una policía comunitaria, como por ejemplo se han producido, por ejemplo en relación a las Declaraciones, la del 2003 en el ámbito del aprendizaje permanente en el sector de la electricidad.

En cuarto y último término, también es posible la adopción de «textos procedimentales» por los agentes sociales, donde se incluirán reglas, también de autorregulación, en el régimen previsto para el diálogo social bipartito entre ambos, cuestión que por ejemplo fue objeto del Acuerdo de 31 de octubre de 1991 sobre los procedimientos de elaboración de políticas sociales, cuyas previsiones fueron incorporadas en los Tratados.

3.1. El régimen jurídico aplicable en relación a los acuerdos alcanzados por los interlocutores sociales a nivel europeo

Centrando la óptica en la categoría de los «acuerdos» como instrumento que puede fructificar del diálogo social entablado por los agentes sociales conforme al art. 138 TCE, se ha de hacer notar que con dicho reconocimiento se incorpora una especialidad propia de la política social comunitaria en materia de fuentes, cual es la existencia del diálogo social como mecanismo de producción de normas jurídicas⁸, pese al silencio que tradicionalmente se ha cernido sobre la naturaleza jurídica de dichos acuerdos⁹.

⁸ J. CRUZ VILLALÓN: «El Ordenamiento laboral en la Constitución europea». En AA.VV. (Dir. E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL): *Comentarios a la Constitución Europea*. Libro II. Tirant lo Blanch. Tratados, Valencia, 2004, p. 1014.

⁹ M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER: «Ley y diálogo social en el Derecho Comunitario Europeo», *op. cit.*, p. 51. M.M. RUIZ CASTILLO: «El diálogo social en el ámbito de la Unión Europea», *op. cit.*, p. 724.

Así, derivado de la posible adopción de acuerdos europeos por los interlocutores sociales a nivel europeo, se anuda simultáneamente por el Tratado la necesidad de que se apliquen, ya sea por los propios agentes sociales o por los Estados miembros, ya sea por decisión del Consejo a propuesta de la Comisión (art. 139.2).

Por una parte, el precepto regula que la aplicación de los acuerdos alcanzados por los interlocutores sociales en el ámbito europeo «se realizará» según los «procedimientos propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros» (justamente, esta categoría de acuerdos, cuya aplicación corresponde a los agentes sociales a nivel europeo o a los Estados miembros, pero no al Consejo, se suelen calificar como «acuerdos autónomos»).

En consecuencia, la ejecución de un acuerdo autónomo implica directamente a los interlocutores sociales, y por tanto, son los sindicatos y las patronales quienes tienen la responsabilidad de aplicar y de asegurar el seguimiento de estos acuerdos. De hecho, el artículo 139.2 dice que los acuerdos a nivel comunitario «se realizará», y por tanto se regula una obligación de aplicar estos acuerdos con la participación e influencia de los interlocutores sociales sobre sus miembros para poder conseguirlo. A dichos efectos, y como ya se ha visto, los interlocutores sociales pueden acordar la adopción de recomendaciones o directrices de diversa índole en la aplicación de los acuerdos autónomos (aquellas suelen conllevar una concepción muy determinada por el proceso de aplicación de un acuerdo, y por tanto suelen contemplar la necesidad de informar periódicamente sobre los progresos realizados en el seguimiento de los objetivos fijados en un texto)¹⁰.

¹⁰ Comunicación de la Comisión: Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: Potenciar la contribución del diálogo social europeo. Bruselas, 12.8.2004. COM (2004) 557 final, p. 7.

En este proceso de aplicación de los acuerdos autónomos también les corresponde intervenir a las autoridades públicas nacionales las cuales, según el art. 139.2 TCE, pasan a estar habilitadas para facilitar la aplicación de textos europeos, en cuyo marco, la Comisión recuerda en la Comunicación ya citada de 2004, la posibilidad de activar mecanismos de extensión de convenios colectivos si un acuerdo se aplicase a nivel nacional a través de aquellos, o la creación de estructuras tripartitas (Estados miembros y agentes sociales) para favorecer su aplicación¹¹.

En todo caso, tras la regulación en materia de diálogo social incorporada al TCE la Comisión detectó en 2004 que se había producido un incremento de textos de «nueva generación» (adoptados por los interlocutores sociales, en los que estos asumen determinados compromisos o formulan recomendaciones a sus miembros nacionales, procurando llevar a cabo un seguimiento activo del texto a nivel nacional), si bien advertía «un problema que tienen en común estos textos es que muchos de ellos contienen disposiciones vagas e imprecisas con respecto al seguimiento» de aquellos¹².

En conclusión, la Comisión en su Comunicación de 2004 anima a los interlocutores sociales a que mejoren la claridad de sus textos (así por ejemplo, a que se esfuercen en reservar el término «Acuerdo» a los textos adoptados conforme a los procedimientos fijados en el artículo 139, párrafo 2, del Tratado), así como también que incluyan en sus textos de nueva generación disposiciones precisas sobre el seguimiento.

Por otro lado, el art. 139.2 TCE regula también la opción de que sea el Consejo Europeo el que adopte una decisión, a propuesta de la Comisión, para la aplicación de acuer-

¹¹ *Idem*.

¹² *Ibidem*, p. 6.

dos celebrados en el ámbito comunitario, en los ámbitos sujetos al artículo 137, y a petición conjunta de las partes firmantes del acuerdo (en este sentido, ya no cabría hablar de acuerdos autónomos, sino de acuerdos adoptados a decisión del Consejo). Se trataría, por tanto, de acuerdos cuya diferencia con los autónomos no está en el tipo de materias sobre las que se negocia, sino que radica en el método usado para su implementación, ya que debe intervenir una petición conjunta de las partes firmantes siempre que se trate de un ámbito previsto en el art. 137 TCE, la propuesta de la Comisión y la adopción de una decisión del Consejo que aplique el acuerdo que se haya alcanzado por los primeros. En estos casos, y conforme a la modificación operada en el art. 137.3 del Tratado de Lisboa, el Consejo decidirá por unanimidad cuando el acuerdo en cuestión contenga una o más disposiciones relativas a alguno de los ámbitos para los que se requiera ese nivel de aprobación en virtud del apartado 2 del artículo 137 (en concreto, los correspondientes a los apartados: c) seguridad social y protección social; d) protección de los trabajadores en caso de rescisión contractual; f) representación y defensa colectiva de los trabajadores y empresarios; y g) condiciones de empleo de nacionales de terceros países). En caso contrario, podría interpretarse la continuación del procedimiento por la vía ordinaria.

De hecho, la forma normativa que debía sostener al acto decisorio del Consejo no tenía por qué ser una «decisión» como acto comunitario previsto de forma específica en el art. 249 TCE, sino que el acuerdo social que hubiera seguido esta vía del art. 139.2 podía aplicarse a través de Directivas comunitarias¹³, como ha venido ocurriendo de forma general, lo que era motivado principalmente por el procedimiento que abría su aprobación, con una intervención aparentemente fuerte

del Parlamento Europeo, mientras que la Decisión se podría presentar como un instrumento inferior, cuestión que en el caso concreto suponían lo contrario, ya que mientras una «Decisión» supone la aplicación inmediata, directa y uniforme a todos los Estados del acuerdo, la Directiva permite una labor de flexibilidad del acuerdo respecto a las variantes de cada uno de los sistemas nacionales de relaciones laborales¹⁴.

Además, la utilización de una Directiva abría la puerta a su aplicación, en el marco de cada Estado miembro, por los propios agentes sociales: así, el art. 137.3 del TCE regulaba que las Directivas adoptadas en virtud de dicho precepto, podían ser transpuestas también a través de los acuerdos que en el plano interno adopten los interlocutores sociales, siempre que se garantizase la consecución de los resultados perseguidos. En tal caso, se requiere la «petición conjunta» de los interlocutores para asumir tal función y que, además, como la responsabilidad es del Estado correspondiente él es quién, en todo caso, tiene la decisión sobre el (los) método(s) a seguir¹⁵.

A causa del Tratado de Lisboa, este marco, sino ha sido modificado en lo esencial, si que puede sufrir una transformación al facilitarse la adopción por el Consejo de decisiones propiamente dichas: así, según dicho Tratado, se pasa a modificar el art. 137.3 de forma que si bien se mantiene la posibilidad de que todo Estado miembro confíe a los interlocutores sociales, a petición conjunta de estos últimos, la aplicación de las Directivas adoptadas en virtud del apartado 2, se añade la frase «...o, en su caso, la aplicación de una decisión del Consejo adoptada de conformidad con el artículo 139». Derivado de ello, el art.

¹⁴ *Idem*, p. 1033.

¹⁵ A.V. SEMPERE NAVARRO; A.I. PÉREZ CAMPOS: «Derecho social europeo: de los orígenes a la nueva constitución». En AA.VV. (Dir. E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL): *Comentarios a la Constitución Europea*. Libro II. Tirant lo Blanch. Tratados, Valencia, 2004, p. 978.

¹³ J. CRUZ VILLALÓN: «El Ordenamiento laboral en la Constitución europea», *op. cit.*, p. 1009

137.2 pasa a disponer también la previsión de que se garantice que, a más tardar en la fecha en la que «deba estar transpuesta o aplicada una Directiva o una decisión», los interlocutores sociales hayan establecido, mediante acuerdo, las disposiciones necesarias para poder garantizar, en todo momento, los resultados fijados por dicha directiva, «o dicha decisión».

Por otra parte, también con el Tratado de Lisboa se pasa a regular que, tanto en el caso que la aplicación de un acuerdo sea llevado a cabo por interlocutores sociales como se opte por la vía de una decisión del Consejo, se informe en todo caso al Parlamento Europeo: la intervención de éste, de forma previa a la propia ejecución del acuerdo por cualquiera de las dos vías, no solo supone su inclusión en el procedimiento, cualquiera que sea la vía utilizada, sino que no se le debe soslayar cuando la seguida sea la adopción de una decisión del Consejo en sentido estricto; de hecho, el apoyo del Parlamento puede resultar un buen elemento para una eficaz aplicación del acuerdo alcanzado.

3.2. Posibilidades abiertas en materia de diálogo social tras el Tratado de Lisboa de 2007: las tendencias que se vislumbran sobre los ámbitos del diálogo social

El Tratado de Lisboa ha modificado el marco del diálogo social previsto en el TCE, de forma que la normativa resultante se ha ensamblado mediante la publicación de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE): en este sentido, el punto de partida para apostar por un probable incremento del protagonismo de los interlocutores sociales en el ámbito de la política social europea viene dado por la inclusión de un Título X en el TFUE denominado como «Política Social» (a diferencia de la antigua regulación del TCE que agrupaba en un solo título a otras políti-

cas además de la social como la de educación, formación profesional y juventud), en el que se pasa a contener un nuevo precepto, el art. 152 TFUE según el cual: «La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía».

1. El Acuerdo Interinstitucional del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre «Legislar mejor» de 2003¹⁶ se atribuía a la Comisión la necesidad de velar por el uso de mecanismos de corregulación, es decir, aquellos por los cuales un acto legislativo comunitario habilita para la realización de los objetivos definidos por el legislador correspondiente a las «partes interesadas reconocidas en los ámbitos en que se trate (en particular, los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones)». Asimismo, el Acuerdo se refería a los interlocutores sociales para que «respetasen» las disposiciones previstas en los artículos 138 y 139 del Tratado CE, dirigiéndose también a la Comisión para que explicase a la autoridad legislativa competente las razones por las que propone recurrir a tal mecanismo. De hecho, dos años antes, el Libro Blanco sobre la gobernanza europea de 25 de julio de 2001, proponía con ese objeto abrir a la sociedad el proceso de elaboración de las políticas de la UE con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que a juicio de la Comisión se traduciría en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes, y de forma derivada, animaba a los interlocutores sociales a hacer un mayor uso de las competencias que les confiere el Tratado para celebrar acuerdos voluntarios¹⁷. Y también, en la Comunicación

¹⁶ DOCE 31.12.2003, C321/1.

¹⁷ Puede consultarse en la página web de EUR-LEX: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri>

de 2002 de la Comisión «El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio»¹⁸, la Comisión apoyaba el desarrollo de un diálogo con los demás miembros de la sociedad civil y, en particular, con las ONG, por lo que apela a los interlocutores sociales a que lleven a cabo iniciativas o cooperaciones específicas con las organizaciones que intervienen en todos los ámbitos pertinentes.

Podía interpretarse de este marco la cohabitación de diversos agentes en un plano de igualdad en relación a la elaboración de acciones normativas comunitarias y en su fase de aplicación¹⁹, aunque centrando su presencia en cuanto fueran «reconocidas» en los «ámbitos que se trate», dejando de esta forma abierta la puerta, en todo caso, a dotar de una relevancia mayor en relación a la elaboración de políticas europeas a aquellas entidades con mayor representatividad en dichos ámbitos.

En este sentido, la adopción por el Tratado de un nuevo precepto en el que se da carta de naturaleza expresa y específica a los interlocutores sociales para su intervención en el ámbito de la «política social» supondría la disposición por éstos de una preeminencia en el proceso de adopción de acuerdos, incluso en la fase de aplicación de actos legislativos comunitarios, y en definitiva a dotar su actuación

como de referencia en aquel ámbito, por encima o al margen de la que puedan tener otros agentes involucrados en este espacio.

2. La importancia del diálogo social como elemento determinante en la elaboración de las políticas de la UE se puso de manifiesto por la Comisión Europea al adoptar la Agenda Social para el período 2005-2010²⁰, en la que se enfatizaba que «respetando la autonomía de los interlocutores sociales, la Comisión seguirá promoviendo el diálogo social europeo interprofesional y sectorial, en particular, con el refuerzo de su apoyo logístico y técnico y mediante consultas en virtud del artículo 138 del Tratado CE». Junto a ello, la Agenda pasa a proponer también el ofrecimiento de un «marco europeo optativo para la negociación colectiva transnacional», y así se expresa que la Comisión tenía previsto adoptar una propuesta con objeto de proporcionar a los interlocutores sociales un instrumento para formalizar el desarrollo y los resultados de la negociación colectiva transnacional, si bien según la Comisión sería de carácter optativo y dependería en su totalidad de la voluntad de los agentes sociales. Dicha negociación englobaría a los ámbitos de empresa y sectoriales, sin que en la Comunicación de la Comisión se haga ninguna referencia a los acuerdos regionales transfronterizos²¹.

Como se observa, el marco que a partir de la Agenda Social resulta potenciado es el nivel interprofesional y sectorial, y la promoción de un marco para la negociación colectiva transnacional en los ámbitos de «empresa» y sectorial: en relación a estos ámbitos, hay que traer a colación la Comunicación de la

=COM:2001:0428:FIN:ES:PDF (última consulta: 25 de noviembre de 2009).

¹⁸ Documento COM (2002) 341 final.

¹⁹ Para FERREIRO REGUEIRO dicho documento encierra una nueva tendencia de las Instituciones comunitarias para aminorar las competencias de los interlocutores sociales, facilitando el acceso de organizaciones y asociaciones civiles del más variado calado en los procesos previos a la elaboración de documentos y de la legislación «pactada», esto es, de la consensuada antes de su promulgación. Del diálogo social se abre la puerta al diálogo civil, en el que, como se verá, los interlocutores sociales pasan a ser tratados como simples interlocutores sin reparar en la libertad sindical de la que hacen uso en el Derecho interno («Nuevas tendencias del diálogo social en Europa». Aranzadi Social núm. 1972007. Puede consultarse en la base de datos Aranzadi Westlaw: BIB 2007/2716, p. 7).

²⁰ Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social. Bruselas, 9.2.2005. COM (2005) 33 final.

²¹ DOMINIQUE BÉ: «Informe sobre la iniciativa de la Comisión Europea relativo a un marco europeo para la negociación colectiva transnacional», en AA.VV. (Editor: K. PAPADAKIS): *Diálogo social y Acuerdos transfronterizos. ¿Un marco global emergente de relaciones industriales?* Informes OIT. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid, 2009, p. 267.

Comisión Europea relativa a la Colaboración para el cambio en un Europea ampliada: Potenciar la contribución del diálogo social europeo de 2004, en la que se destaca la necesidad de encontrar sinergias «entre el diálogo social europeo y las relaciones laborales a nivel de empresa», si bien cuando se invita para ello a los agentes sociales, la Comisión se refiere principalmente «al vínculo entre el diálogo social sectorial y los comités de empresa europeos (CEEs)», especialmente sobre los asuntos que se abordan de manera simultánea dentro de estos y por los agentes sociales en el ámbito sectorial²².

Con una tendencia similar, en la Comunicación de 2008 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI²³, se insiste que la UE seguirá facilitando el diálogo social, «incluso a nivel sectorial/ industrial, así como la aplicación de acuerdos marco europeos por los interlocutores sociales nacionales»²⁴ (que se ceñiría por tanto en potenciar la intervención de los agentes sociales en la aplicación de los acuerdos a los que hubieran llegado ellos mismos en los niveles sectoriales correspondientes).

3. Así, ni en la Agenda Social de 2005, ni respecto de las prioridades abiertas en su renovación en el año 2008 se hace referencia específica a la aportación de un «marco» para el diálogo social europeo²⁵.

La falta de unas reglas de juego serían necesarias para impulsar una negociación

²² *Idem*, pp. 263 y ss.

²³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI, Bruselas, 2.7.2008. COM (2008) 412 final.

²⁴ *Idem*, p. 18.

²⁵ DOMINIQUE BÉ: «Informe sobre la iniciativa de la Comisión Europea relativo a un marco europeo para la negociación colectiva transnacional», *op. cit.*, p. 268.

colectiva a escala europea. De hecho, podría decirse que ahí podría estar también una explicación en la falta de evolución del diálogo social en forma de acuerdos. De hecho, se ha defendido por Bercusson que el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre dentro de los Estados miembros, la falta de un poder de los agentes sindicales para obligar a negociar a los empleadores llevaría un empobrecimiento del diálogo social²⁶.

En este sentido, la Presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 podría resultar una oportunidad para impulsar la creación de instrumentos para la negociación colectiva europea, entre las medidas a desarrollar en el marco de una nueva agenda social europea²⁷.

Para empezar, podría resultar de interés retomar las propuestas de la Comunicación de la Comisión: Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: Potenciar la contribución del diálogo social europeo, de 2004²⁸, donde se hacen referencias a dicho marco para el diálogo social europeo, de forma específica al atribuirse la Comisión la necesidad de estudiar la posibilidad de elaborar uno que ayudase a mejorar la coherencia de los resultados del diálogo social, prefiriendo en todo caso que fuesen los propios agentes sociales los que lo negociaran en un marco propio. En la Comunicación no se establece que relevancia y efectos jurídicos tendría dicho marco «de

²⁶ B. BERCUSSON: «Implementación y seguimiento de los acuerdos transfronterizos: el papel potencial de las acciones colectivas transfronterizas», en AA.VV. (Editor: K. PAPADAKIS): *Diálogo Social y Acuerdos Transfronterizos. ¿Un marco global emergente de relaciones industriales?* Informes OIT. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid, 2009, p. 169.

²⁷ C. CARNERO: «Perspectivas para la Presidencia Española de la UE»: en AA.VV. La Presidencia española de la Unión Europea. Entre el Tratado de Lisboa y la crisis internacional. *Cuadernos de la Fundación*. 1º de Mayo. 2009, noviembre de 2009, p. 15.

²⁸ Comunicación de la Comisión: Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: Potenciar la contribución del diálogo social europeo. Bruselas, 12.8.2004. COM (2004) 557 final, p. 11.

diálogo social» en caso que fuese elaborado por la Comisión, aunque en el contexto político que se está estudiando puede resultar difícil su adopción, más aún la posibilidad de que las instituciones comunitarias pudieran elaborar y aprobar algún tipo de norma para la negociación colectiva a nivel europeo, a no ser que, como ha puesto de manifiesto la doctrina, se entienda que dentro de los contenidos que pueden ser objeto de armonización por parte de la política social comunitaria (*ex. art. 139.1.f) TCE*, particularmente la «representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y empresarios»), se derive de ahí que un proceso de negociación colectiva constituye el mecanismo por excelencia de la «defensa colectiva de los intereses» de los respectivos interlocutores sociales²⁹.

Con el Tratado de Lisboa la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 18 de diciembre de 2000 pasa a ser legalmente vinculante, por lo que pasa a reconocerse, de forma expresa, el derecho previsto en el art. 28 de negociación y de acción colectiva, por el cual «los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga».

La incorporación de estos derechos en la Carta, incorporada a su vez en el Tratado, puede tener efectos tanto para las instituciones europeas como para los propios Estados miembros, y simultáneamente, el TJCE se puede convertir en un actor fundamental en la interpretación de dichos derechos, en los casos en los que se acuse a los Estados miembros de infringir supuestamente los derechos conteni-

²⁹ J. CRUZ VILLALÓN: «El Ordenamiento laboral en la Constitución europea», *op. cit.*, pp. 1014-1015.

dos en la Carta³⁰, más cuando los textos internacionales pueden servir para reinterpretar estos derechos, si se atiende al propio art. 151 TFUE, que recuerda que los Estados miembros deben tener presentes los derechos sociales fundamentales al modo como son indicados en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, o en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, que se ha de recordar, prevé en su art. 6 un derecho a la negociación colectiva, el cual, aunque podría considerarse que dispone en el marco regular que se está analizando un alcance más bien de promoción a la negociación, podría abrir la puerta, no obstante, a la posibilidad de elaborar convenciones colectivas europeas³¹.

Como en este sentido se ha puesto de manifiesto, el nuevo marco regulador que promueve la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea promete una renovación de la legislación de la UE, tanto en la esfera transnacional europea como dentro de los Estados miembros de la UE³².

4. EL DIÁLOGO SOCIAL Y EL EMPLEO: LO QUE SE ESPERA DEL DIÁLOGO SOCIAL EN LA ESTRATEGIA DE LISBOA

En el Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000³³ se fijó el objetivo estraté-

³⁰ BRIAN BERCUSSON: «Implementación y seguimiento de los Acuerdos transfronterizos: el papel potencial de las acciones colectivas transfronterizas». En AA.VV. (Editor: K. PAPADAKIS): *Diálogo social y Acuerdos transfronterizos. ¿Un marco global emergente de relaciones industriales?* Informes OIT. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid, 2009, pp. 166 y ss.

³¹ M. HECQUET: *Essai sur le Dialogue Social Européen*. L.G.D.J., Paris, 2007, p. 15.

³² BRIAN BERCUSSON: «Implementación y seguimiento de los Acuerdos transfronterizos: el papel potencial de las acciones colectivas transfronterizas», *op. cit.*, pp. 166 y ss.

³³ Pueden consultarse las Conclusiones de la Presidencia de los Consejos Europeos entre 1994 y 2006 en

gico de conseguir en el decenio que se abría una «economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social, dentro del respeto al medio ambiente».

Ya en la Comunicación de 2002 de la Comisión titulada «El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio»³⁴ se señaló que la realización de dichos objetivos estratégicos –lograr el pleno empleo y reforzar la cohesión social– se debía basar en gran medida en la actuación a todos los niveles de los interlocutores sociales.

En este sentido, para reforzar la participación de los interlocutores sociales en los distintos capítulos de la Estrategia de Lisboa, la Comisión Europea otorgaba al diálogo social una doble función: por un lado, la de ser un elemento fundamental para la mejora de la gobernanza de la Unión (*vid., supra* ap. I.2.1), en cuya política los interlocutores sociales ocupan una posición privilegiada en la sociedad civil, pues son los mejor situados para abordar problemas laborales y pueden negociar acuerdos vinculantes; y por otro, y derivado de lo anterior, la Estrategia concreta aquellos retos que deben ser abordados por el diálogo social, como la mejora de las cualificaciones y capacidades, la modernización de la organización del trabajo, el fomento de la igualdad de oportunidades y la diversificación o el desarrollo de políticas de prolongación de la vida activa.

Justamente, uno de los elementos fundamentales de la Estrategia de Lisboa, avanzada ya en las Directrices para 2001 pero que va siendo asumido, aunque con matices, en las sucesivas Directrices anuales, lo pasó a cons-

tituir la llamada a la intervención de los interlocutores sociales en la mejora de la formación complementaria (es decir, tanto la formal como la de carácter informal), particularmente de la formación de adultos.

Dicha intervención llegaba en las Directrices para 2001 al nivel de «deber» de negociar y adoptar medidas en materia de formación, cosa que quedaría diluida en la Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2002, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002³⁵, donde ya en lo referente a los interlocutores sociales, se les invita (y por tanto, no se les obliga) a negociar y adoptar medidas para mejorar la formación complementaria y la formación para toda la vida, lo que significa reafirmar que son los Estados miembros los responsables de garantizar la aplicación efectiva de las Directrices.

En la Decisión del Consejo de 7 de julio de 2009 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros se mantiene la vigencia para 2009³⁶ de las que se establecieron en 2008, y por tanto se sigue destacando el papel relevante que tienen los interlocutores sociales y europeos para garantizar la buena gobernanza de las políticas sociales y de empleo y velar por que la evolución positiva en los terrenos de la economía, el empleo y los asuntos sociales se refuercen mutuamente, y en concreto, se establece prestar la debida consideración al papel de los interlocutores sociales en la orientación relativa a «Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo».

Con la Estrategia renovada de Lisboa plasmada en las Conclusiones del Consejo

la página web del Portal de la Unión Europea: http://europa.eu/european_council/conclusions/index_es.htm (última consulta: 7 de julio de 2006).

³⁴ Documento COM (2002) 341 final.

³⁵ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L60/60, 1.3.2002.

³⁶ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L80/16, 11.7.2009.

Europeo de Bruselas de 2006³⁷, se apuesta por la adopción de un ciclo trienal de gobernanza mediante la disposición de un conjunto de orientaciones integradas que abarcan las dimensiones económica, social y medioambiental. En el marco del primer ciclo iniciado ese año se apela a los interlocutores sociales para que contribuyan de forma activa a una efectiva Asociación para el Crecimiento y el Empleo, así como a la necesidad de colaborar con aquellos de forma estrecha en relación al aumento del empleo. Finalmente, entonces también se apostó por atender al enfoque de «flexiguridad» en relación a las políticas de reforma del mercado laboral, para lo cual, se preveía que la Comisión, conjuntamente con los Estados miembros y los interlocutores sociales, estudiaran la elaboración de un conjunto de principios comunes sobre «flexiguridad».

De hecho, en las orientaciones integradas que se adoptaron en 2008 como parte del segundo ciclo trienal de la Estrategia renovada de Lisboa y que seguirán siendo válidas hasta 2010, la única mención que se hace a los interlocutores sociales lo es en este tema de la flexiguridad, de forma particular haciendo mención a las recomendaciones que aquellos lanzaron en octubre de 2007³⁸. Dichas recomendaciones de los agentes sociales abarcaron diversos ámbitos de las políticas sociales, si bien en este asunto específico de la flexiguridad se dirigían a los Estados miembros por una parte, y al Consejo y la Comisión Europea por otra, para sugerir, respecto de los primeros para que diseñasen una combinación adecuada de medidas dirigidas a las dimensiones de flexibilidad y seguridad

(derecho del trabajo y modalidades contractuales, políticas activas de empleo efectivas y de calidad, políticas de aprendizaje permanente, protección social y también, de diálogo social) para empleados y empresarios de una forma equilibrada, mientras que a las instituciones comunitarias, la recomendación de implicar a los agentes sociales en el debate de la definición de los principios de flexiguridad a nivel europeo, tomando en consideración las recomendaciones que se vertían por los interlocutores sociales.

En este ámbito, el Libro Verde de 2006 de la Comisión sobre la modernización de la legislación laboral «Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI»³⁹, que aborda la función que podría desempeñar el Derecho laboral para promover una «flexiguridad» que, a tenor de la Comisión, propicie un mercado de trabajo más equitativo, más reactivo y más inclusivo, y conduzca a una Europa más competitiva, apela a los gobiernos de los Estados miembros, «a los interlocutores sociales» y a las demás partes interesadas en torno a un debate abierto para examinar cómo puede contribuir el Derecho laboral a fomentar la flexibilidad asociada a la seguridad del empleo, con independencia de la forma de contrato, y, en última instancia, a aumentar el empleo y reducir el desempleo.

Con esa base, podría afirmarse que el diálogo social debe ser visto como un componente esencial de toda política de flexiguridad eficaz; de hecho, el Libro Verde recuerda que el diálogo social también desempeña un papel fundamental en la búsqueda de soluciones colectivas o a nivel de empresas, para permitir a los trabajadores «integrados» y a los «periféricos» efectuar con éxito las transiciones entre las distintas situaciones laborales y ayudar a las empresas a responder de forma más flexible a

³⁷ Pueden consultarse las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de marzo de 2006 en: http://europa.eu/european_council/conclusions/index_es.htm (última consulta: 23 de noviembre de 2009).

³⁸ Pueden consultarse en la página web de: http://www.etuc.org/IMG/pdf_Broch_key_challenge2007.pdf (última consulta: 23 de noviembre de 2009).

³⁹ Puede consultarse en la página web de EUR-LEX: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0708:FIN:ES:PDF> (última consulta: 23 de noviembre de 2009).

las necesidades de la economía basada en la innovación y a los cambios en materia de competitividad por las reconversiones.

En este sentido, el hecho de que la «flexiguridad» constituya un enfoque de actuación integrado que busca principalmente facilitar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas implica que el diálogo social resulte crucial en las actuales circunstancias económicas.

En todo caso, como recuerda la Comisión en dicho informe, la perspectiva que se toma es la correspondiente a la «dimensión personal del Derecho laboral y no en cuestiones de Derecho laboral colectivo». Por una parte, cabría recordar que en las recomendaciones que los interlocutores sociales adoptaron en 2007 en materia de flexiguridad, una de las dimensiones que debía tenerse en cuenta a la hora de abordarla era la de diálogo social, y en este sentido el Libro Verde no aborda en sí mismo esta cuestión, a no ser como instrumento (igual que la referencia a convenios colectivos), para la aplicación de aquella política.

En todo caso, en este asunto debe traerse a colación el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de octubre de 2009, dedicado a analizar «Cómo utilizar la flexiguridad en materia de reestructuración, en el contexto del desarrollo mundial» en el que se destaca la importancia del diálogo social en las políticas de flexiguridad, llevando al punto de prever su fracaso si la reforma de la legislación laboral se hace sin la participación de los agentes sociales⁴⁰.

La necesidad de complementar la visión individual del Derecho del Trabajo con la colectiva ha sido puesto de manifiesto por la

⁴⁰ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: Cómo utilizar la flexiguridad en materia de reestructuración, en el contexto del desarrollo mundial. Ponente: V. SALVATORE. Documento CCMI/066. Flexiguridad y reestructuración. Bruselas, 1 de octubre de 2009.

doctrina iuslaboralista partiendo del hecho de la relevancia que en el modelo social europeo se dota al diálogo social, por lo cual se argumenta la desviación radical de dicho modelo que podría suponer que la Comisión modernizase la legislación laboral separando la legislación laboral de la UE sobre el empleo individual de la legislación laboral colectiva. De hecho, de forma paralela a la promoción de la agenda en materia de derecho del trabajo individual, debería confirmarse la necesidad por la Unión Europea de intervenir en apoyo de la negociación colectiva y del papel de los sindicatos, que son tan importantes para la agenda de empleo individual⁴¹.

El art. 153 del TFUE ha incluido la previsión según la cual «La cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo contribuirá al diálogo social». Se ha de recordar que esta Cumbre se creó por la Decisión 2003/174/CE del Consejo, de 6 de marzo de 2003⁴², como órgano de participación en el marco del diálogo social, o al decir de su art. 2, «de concertación permanente entre el Consejo, la Comisión y los interlocutores sociales».

Se trata por tanto de un foro que garantiza un marco de diálogo de carácter permanente en el ámbito del empleo: por tanto no se trata de crear un órgano en el que, de forma puntual pueda albergar un procedimiento de acuerdo sobre un aspecto específico de las políticas de crecimiento y empleo, sino de garantizar la relación permanente, de forma tripartita, entre el Consejo, la Comisión y los agentes sociales, reconocidos estos últimos «a escala europea».

La participación de los agentes sociales será en el marco del diálogo social, es decir, en el conjunto de perspectivas que el Tratado vigente ofrece sobre dicho diálogo, sin necesi-

⁴¹ B. BERCUSSON: «Implementación y seguimiento de los acuerdos transfronterizos: el papel potencial de las acciones colectivas transfronterizas», *op. cit.*, p.173 y ss.

⁴² DOCE 13.3.2003, C70/32.

dad de basarse, de forma previa, en aquellos instrumentos que se pudieran haber alcanzado.

Los ámbitos de concertación en la Cumbre sobre los que participan los agentes sociales deben serlo en los distintos componentes de la estrategia económica y social integrada, incluso en su dimensión del desarrollo sostenible, como al efecto se impulsaron desde la estrategia de Gotemburgo de 2001, lo que supone un ensanchamiento importante del ámbito de concertación y diálogo tripartito propuesto por la Cumbre, ya que no solo se abordaran las estrategias económicas y sociales integradas, incluyendo por tanto las repercusiones económicas, sociales y ambientales de las políticas que se deriven de dicha estrategia, para tenerlas en cuenta a la hora de tomar decisiones.

5. CONCLUSIONES

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en enero de 2010 supone una base firme para apostar por un impulso al diálogo social, que debe ser impulsado en el ámbito de las políticas sociales, principalmente, por el reconocimiento al máximo nivel del reconocimiento del papel de los interlocutores sociales en el ámbito de la política social. De hecho, en el marco de la sociedad civil, estos pasan a ser preeminentes en el proceso de adopción de normativas europeas.

Junto a ello, cabría esperar una mayor dinámica en la adopción de normativa social, inspirada en los acuerdos adoptados por los agentes sociales, por cuanto se dota de mayor flexibilidad procedimental al régimen de consultas entre la Comisión y aquellos, y también, por cuanto el proceso de negociación llevado a cabo por los interlocutores sociales a escala europea ocupa un lugar destacado y específico en la adopción de normativa europea, ya que se pone un término para la adopción de un acuerdo con ese fin. Junto a ello, y cuando dicho acuerdo se haya producido, se

amplían los mecanismos para aplicarlo (ya sea por Directiva, ya sea por decisión del Consejo).

En todo caso, resultaría necesaria la adopción de unas reglas de juego para impulsar una negociación colectiva a escala europea, cosa que la Presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 podría aprovechar para impulsar. La falta de un «marco para el diálogo social» puede obstaculizar el desarrollo de una de sus funciones, cuál es la negociación colectiva o la adopción de acuerdos, por lo que debería impulsarse su adopción, primero a través de la propia atribución a los agentes sociales para la adopción de uno en tal sentido, o en caso de imposibilidad, acudiendo a los instrumentos que pueden derivarse del Tratado originario.

En relación a las políticas de crecimiento y empleo, se ha constatado la importancia del diálogo social en materia de formación permanente, si bien las Directrices europeas ya no les exigen la adopción de acuerdos en tal sentido, pero también su importancia en la adopción de políticas de flexiseguridad. En este sentido, el hecho de que la «flexiguridad» constituya un enfoque de actuación integrado que busca principalmente facilitar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas implica que el diálogo social resulte crucial en las actuales circunstancias económicas.

En todo caso, la adopción de políticas de flexiguridad debe realizarse asumiendo también el papel del diálogo social, y por tanto, de la perspectiva colectiva del Derecho del Trabajo. De hecho, cabría recordar que en las recomendaciones que los interlocutores sociales adoptaron en 2007 en materia de flexiguridad, una de las dimensiones que debía tenerse en cuenta a la hora de abordarla era la del diálogo social, y en este sentido el Libro Verde no aborda en sí mismo esta cuestión, a no ser como instrumento (igual que la referencia a convenios colectivos), para la aplica-

ción de aquella política. En este sentido, el modelo social europeo no puede evolucionar estrictamente por la vía de separar la normativa laboral de carácter individual de la colec-

tiva, sino que también sería necesario abordar el papel, en el ámbito europeo, del apoyo a la negociación colectiva, del papel de los sindicatos.

RESUMEN El diálogo social es una pieza fundamental del modelo social europeo, hecho que resulta ratificado con el Tratado de Lisboa, en el que se reconoce y promueve el papel de los agentes sociales en el ámbito de la política social.

La Presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 debería prestar una atención al diálogo social, particularmente como instrumento de emanación de políticas de empleo, más aún bajo las deprimentes circunstancias sociales y económicas que están afectando a todos sus Estados miembros.

El estudio realizado por el Prof. Camas Roda estudia la configuración de la noción de diálogo social a escala europea: por un lado como dispositivo de un sistema regulado de consultas entre las instituciones europeas y los interlocutores sociales, y por otro, en cuanto diálogo entre estos mismos agentes, uno de cuyos resultados puede desembocar en la adopción de acuerdos. En este último punto, resulta necesario analizar como queda el procedimiento de adopción de acuerdos tras la aprobación del Tratado de Lisboa, así como ello puede afectar a la aprobación de normativa social.

Por otra parte, el presente trabajo va más allá de lo previsto en los Tratados de la Unión Europea, para profundizar en las tendencias que se abren sobre el desarrollo del diálogo social a dicha escala, detectando cuales son los ámbitos en los que dicho diálogo recibe más apoyo por parte de las instituciones comunitarias, pero también, aquellos en los que debería emprenderse una mejora para impulsarlo.

Finalmente, el Prof. Camas Roda aborda el papel que el diálogo social está desempeñando en la aplicación de la Estrategia de Lisboa sobre el empleo, y la función que debería ser llamado a cumplir respecto de las políticas de flexiguridad.

ABSTRACT Social dialogue is a key part of the European social model, as ratified by the Lisbon Treaty, which acknowledges and promotes the role of social partners in the realm of social policy.

The Spanish Presidency of the European Union during the first semester of 2010 should pay attention to social dialogue, particularly, as an instrument to create employment policies, and even more so under the depressing social and economic circumstances affecting all Member States.

The author studies the creation of the concept of social dialogue at European level: on one hand, as a mechanism of a regulated consultation system between the European institutions and the social partners. On the other hand, as a dialogue amongst those very agents from which agreements can be reached. As such, it is necessary to analyse the state of the agreement reaching process after the Lisbon Treaty approval, and how it can affect the approval of social regulations.

Besides, this paper goes well beyond what the European Union Treaties stipulate in order to go into the trends governing social dialogue development at such a scale in depth. It detects the areas in which the dialogue is strongly supported by the European institutions as well as those needing improvement in order to boost it. Finally, the author mentions the role that social dialogue is playing in the implementation of the Lisbon Strategy on employment, and the role it should play in relation to flexicurity policies.

En busca de una regulación equilibrada que permita conciliar el desarrollo del mercado único con el respeto exigible al ejercicio de los derechos sociales fundamentales: Desde el diálogo social a la constitucionalización jurídica de la Unión Europea

JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN*

1. INTRODUCCIÓN

La importancia de las libertades de circulación de trabajadores, de desplazamiento y de libre prestación de servicios para la realización del mercado interior europeo, como objetivo central de la construcción europea, ha sido amplia y repetidamente tratada por la doctrina, y no necesita justificación añadida. En parecidos términos podríamos hablar del impacto reciente (a partir de las sentencias Viking y Laval de diciembre 2007) que ha tenido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJE) en la limitación del alcance de los derechos sindicales de negociación colectiva y de huelga, fundada precisamente en la no conculcación de aquellas libertades fundamenta-

les europeas. En efecto, muchos han sido ya los comentarios y valoraciones realizados desde la doctrina jurídica y desde los ámbitos más diversos, tanto sindicales como políticos, denunciando lo que no es sino una constatación largamente establecida, la de que la Europa surgida del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y del Tratado de la Unión Europea (TUE) tiene como objetivo principal la integración económica de sus Estados miembros (EEMM), y que la política social no es más que una política de acompañamiento, siempre subordinada a la realización del mercado interior, que es el objetivo prioritario.

Mi propósito en este artículo es hacer balance del impacto que la antes mencionada doctrina judicial puede tener en la práctica de las relaciones colectivas de trabajo europeas, así como valorar las posibilidades de actuación inmediatas por parte de las instituciones comunitarias —en la perspectiva del próximo

* Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

semestre de la Presidencia española de la Unión Europea—, especialmente ante la entrada en vigor para entonces del Tratado de Lisboa. Para ello, será preciso abordar también la incidencia que pueda tener en esta cuestión la transposición de las últimas Directivas en la materia; por un lado, la Directiva 2006/123/CE sobre la prestación de servicios, y por otro lado, y a distinto nivel, la Directiva 2008/104/CE sobre el trabajo a través de Empresas de Trabajo Temporal. Se está planteando con carácter urgente la necesaria movilización de las instituciones comunitarias en favor de la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, tal y como ya se ha producido en el caso del Parlamento Europeo, después de la Resolución del 22/10/2008, *On challenges to collective agreements in the EU* (2008/2085 INI), adoptada en favor de la restauración del equilibrio entre el respeto de las libertades económicas fundamentales, por un lado, y la garantía del ejercicio de la acción sindical, por otro lado, ejercicio en muchos casos protegido por las prácticas constitucionales de muchos Estados miembros, como es nuestro caso.

La hipótesis de la que se parte en este artículo es la de que es necesario responder política y legislativamente al grave desafío planteado por la referida doctrina judicial comunitaria. En principio, esta respuesta debiera articularse desde los propios instrumentos jurídicos del Derecho comunitario. Si ello se hiciera políticamente imposible, es responsabilidad de cada Estado miembro defender su propio sistema nacional de derechos sociales y laborales. En nuestro caso específico, ello debe tener lugar a través de los mecanismos previstos en la Constitución española para garantizar los derechos fundamentales. La necesidad de esta respuesta política y jurídica se justifica por la urgencia de contener la desafección progresiva de amplios sectores sociales del proyecto europeo, desencantados por esta deriva más económico-liberal que social. Fenómeno social observable, sobre todo, en la Europa

occidental, donde se han vivido episodios graves para el futuro de la UE en varios de los referenda realizados hasta el momento. Por otra parte, si no existe una respuesta adecuada al desafío que plantea esta línea de jurisprudencia europea, el Estado también se expone a una deslegitimación social, por no ser capaz de garantizar los derechos y el bienestar de sus ciudadanos, lo que podría derivar en una crisis social —y tal vez política— de graves consecuencias para nuestro sistema democrático-constitucional.

A continuación, procederé a abordar esta cuestión tratando de explicar muy brevemente, en primer lugar, los antecedentes de la polémica doctrina de esas sentencias del TJE. En segundo lugar, examinaré el debate jurídico sobre la notable repercusión que esta doctrina judicial puede ejercer en las políticas reformadoras del Derecho interno de las relaciones colectivas de trabajo en varios países de la UE. Asimismo, se analizarán las respuestas ofrecidas para atajar las consecuencias derivadas de esta doctrina desde diversas instancias comunitarias, muy especialmente desde el Parlamento Europeo, a la que ya he hecho referencia. Para finalizar con una recapitulación sobre las principales soluciones que, en hipótesis, pueden manejarse, en mi opinión, con el fin de corregir la errónea deriva actual de jurisprudencia comunitaria sobre la forma de conciliar el respeto de las libertades económicas fundamentales y el ejercicio de los derechos colectivos laborales, y que se basa en la primacía de aquéllas sobre éstas. Para corregir esta deriva, hay que tener en cuenta que dichos derechos colectivos laborales adoptan igualmente la categoría de fundamentales en muchos de los modelos constitucionales de la Europa occidental.

2. LOS ANTECEDENTES DIRECTOS DEL PROBLEMA EN SU ACTUAL DIMENSIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA

La libre circulación de trabajadores (art. 39 TCE) y de ciudadanos comunitarios (arts. 18,1º

y 12 TCE) se basa en el principio de la igualdad de trato y de no discriminación por razón de nacionalidad. En torno a este principio y a la no discriminación por razón de la nacionalidad de origen del residente comunitario –que protege al trabajador activo o que hubiese trabajado en ese país, y también (después del Tratado de Maastricht) al ciudadano europeo que aun no habiendo trabajado, no suponga una carga poco razonable para las finanzas públicas del Estado de residencia (A. Grzelczyk)– se ha desarrollado una doctrina judicial comunitaria netamente favorable a los trabajadores y personas migrantes en la Unión Europea, quienes deberán recibir un trato igual con respecto a los nacionales de ese Estado miembro, por estar prohibidas desde el propio TCE las discriminaciones, tanto directas como indirectas, o incluso inversas (Landa (1) 2008:221).

Sin embargo, la migración de trabajadores para ejecutar trabajos de su empresa en un país comunitario distinto al de su residencia no ha sido considerada como un aspecto más de la libre circulación de trabajadores (art. 39 y ss.), y ha pasado a entrar dentro del campo de aplicación de la libre prestación de servicios (art. 49 y ss.), perdiéndose progresivamente en ese tránsito la aplicación del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad de origen, o la del país de residencia en el caso de los migrantes extracomunitarios residentes legalmente en Europa. No ha sido éste el único caso en que el principio de no discriminación por razón de nacionalidad ha sufrido derogaciones. Eso mismo sucedió, por ejemplo, con el sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales, ámbito en el que se pasó del principio de no discriminación por razón del país de origen del título obtenido, al principio de mutuo reconocimiento de los títulos habilitantes para ejercer la profesión u oficio (Barnard, 2006: 234). Este último ha sido el principio sobre el que se ha construido finalmente el sistema que actualmente se contiene con carácter general en la Directiva 2005/36/CE

(a excepción de ciertas profesiones como las de abogado o médico que se regulan por sus Directivas específicas), esencial para completar la tercera libertad económica fundamental, la libertad de establecimiento.

La inclusión en el campo de la libre prestación de servicios y de desplazamiento ha significado que, junto al principio de no discriminación, se hayan hecho valer también otros principios que no operaban con la misma intensidad en la libre circulación de trabajadores, como el de necesidad o justificación (motivos de interés general o público alegables a la hora de oponerse a su aplicación por parte de los EEMM), y sobre todo, el de proporcionalidad. Este último se aplica a través de un doble test: primer test de proporcionalidad (conformidad objetiva con lo que es requerido para alcanzar el fin de interés general a preservar), y segundo test de proporcionalidad (no ir más lejos de lo necesario para alcanzarlo). Todos unidos juegan como un complejo de criterios interpretativos que conforman un filtro, por el que cualquier medida limitativa de tales libertades deberá pasar y superar suficientemente para no ser declarada contraria al Derecho comunitario.

Lo cierto es que la doctrina judicial del Tribunal de Luxemburgo ha venido aplicando este filtro con amplitud y cierta laxitud. Por ejemplo, al considerar como justificación suficiente para introducir límites al ejercicio de estas libertades fundamentales la prevención de los abusos derivados de la libre prestación de servicios, como sintomáticamente sucedería en los casos de *dumping* social (A. Comisión v. Alemania). Y en esta línea, siempre en relación con Alemania, el Tribunal de Luxemburgo ha reenviado a los Tribunales ordinarios alemanes la adopción de la decisión última sobre el carácter no económico y de interés general (social u otro) de la justificación de la medida preventiva adoptada para evitar situaciones de *dumping* social, tal y como había sido alegado por el Gobierno alemán en los A. Finalarte y A. Portugaia Construções (Sciarrá: 9). El TJE ha aceptado, incluso, la

aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 (CEDH), en los términos establecidos por el art. 6, 2º TCE (en los hechos, entonces era el Acta Unica Europea), para denegar una justificación de orden público alegada por el Gobierno británico, porque impedía la libre prestación de servicios de un británico que estaba casado con una residente extracomunitaria a quien le había expirado el permiso de residencia y se le había abierto un expediente de repatriación (A. Carpenter).

En la muy conocida decisión del A. Rush Portuguesa, el Tribunal de Luxemburgo entendió que la promoción de la provisión de servicios transnacional requería un clima de competencia leal y medidas que garantizasen el respeto de los derechos de los trabajadores, para lo cual se entendía justificada la medida de extender la aplicación de los convenios colectivos en vigor en el país de destino a cualquier trabajador desplazado a ese país en el marco de una prestación de servicios transnacional. El Tribunal dio pie con esta entonces su doctrina a la necesidad de regular la cuestión de la garantía de los derechos laborales de los trabajadores desplazados.

La Unión Europea (compuesta aún por solo 15 Estados miembros) alcanzó un consenso político para regular, mediante la Directiva 96/71/CE de 16/12/1996 (Dir. 96/71), sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios, o sea por una medida de Derecho derivado, un núcleo básico de condiciones laborales y salariales que debían ser respetadas por las empresas contratistas (domiciliadas fundamentalmente en el sur de Europa), ya que pagaban costes salariales más bajos que las empresas del mismo sector domiciliadas en el centro y norte de Europa, tal y como había venido sucediendo en asuntos judiciales relacionados con la prestación de servicios transnacionales por parte de empresas portuguesas de la construcción, cuando iban a desplazar temporalmente a sus trabajadores para

realizar una obra o servicio contratado en países del centro y norte de Europa.

Aquel consenso debía servir para instaurar unos términos de defensa de la competencia más claros y equilibrados, de modo que unos costes salariales inicialmente bajos, por las condiciones reguladas en el país de procedencia del prestador de servicios, alcanzaran el nivel de aquellos salarios que con carácter general cobraban como mínimo los trabajadores del mismo sector profesional en el país de prestación de la obra o servicio temporal, habida cuenta de la existencia de otros gastos añadidos (de alojamiento y de viaje) que la empresa prestadora del servicio debería añadir al coste salarial estricto. Se trataba de una solución equidistante, tanto del principio de igualdad de trato con los trabajadores nacionales, como de la aplicación de las reglas del país de origen (Rodríguez-Piñero (1) 2008: 5), tal y como se deducía de la aplicación a este caso del art. 6 del entonces vigente Convenio de Roma de 1980 sobre la ley aplicable a los contratos, actualmente el Reglamento 593/2008, de 17 de junio (Roma I) (Blázquez:114 y 115).

La referida Directiva 96/71 limita su ámbito de aplicación a las empresas que desplazan trabajadores cuyas condiciones salariales originarias, las de su país de residencia, fueran menores a las remuneraciones que con carácter mínimo se reconocían en el país de desplazamiento, ya que en otro caso se aplicarían las condiciones del país de residencia (art. 3, 7º, *contrario sensu*). Asimismo, el art. 3,10º de esta Directiva establece que los EEMM pueden mejorar el contenido mínimo de estas disposiciones, por razones de interés general, cláusula habitual en la Directivas de armonización en materia social. Con base en esta cláusula, muchos otros países europeos, como el nuestro, han ampliado –mejorándolos– los niveles mínimos de protección que deben respetar las empresas comunitarias que desplazan, en el marco de la libre prestación de servicios, trabajadores de su país a otro Estado comunitario.

Sin embargo, la doctrina judicial derivada de la Dir. 96/71, incluso antes de su transposición por los EEMM, ya empezó a matizar seriamente el alcance del A. Rush Portuguesa. En el A. Mazzoleni, el TJE entendió que extender todas las condiciones laborales de los trabajadores belgas, fijadas por la ley, a los trabajadores desplazados desde Francia a ese país para realizar servicios de vigilancia no era, ni necesaria, ni proporcionada al objeto de proteger a los trabajadores desplazados, y por lo tanto vulneraba el art. 49 TCE. No obstante, en otro pronunciamiento el TJE consideraba que sí era compatible con el art. 49 TCE extender a los trabajadores desplazados las condiciones laborales mínimas fijadas en el convenio colectivo del país receptor, siempre y cuando su conocimiento fuese preciso y accesible para el proveedor de servicios (A. Arblade).

A finales del año 2007, el TJE iba a realizar un viraje sustancial, y mucho menos matizado, en su línea doctrinal sobre el desplazamiento temporal de trabajadores, al colocar en dos planos de regulación diferentes, la protección de los derechos colectivos (protegidos por la Constitución nacional de los EEMM), y la de las libertades económicas (Constitución de mercado europea) (Baylos: 129). Esta labor de segmentación entre los planos jurídicos nacional y comunitario, que conducirá a la declaración de primacía de la aplicación de los arts. 43 y 49 TCE, se va produciendo paso a paso. En primer lugar, mediante la interpretación mucho más restrictiva de la excepción de orden público nacional en la aplicación de la Directiva 96/71, al exigirse en cada caso la demostración del valor añadido que representan las medidas de transposición de la Directiva en el Estado receptor sobre las reconocidas en el Estado de origen o residencia de los trabajadores desplazados (Kilpatrick: 199). En segundo lugar, aún y cuando se reconoce la vigencia de los derechos de acción sindical en el ordenamiento jurídico comunitario, sin embargo se cuestiona la posibilidad de utilizar la acción sindical, en los términos regula-

dos por la legislación y práctica de cada EEMM, cuando se utilizan para tratar de incidir en la determinación de las condiciones salariales y de empleo de los trabajadores desplazados, pasando por encima de los límites estrictos fijados en la normativa comunitaria (Rodríguez-Piñero, (1) 2008:7). De esta forma, el TJE transforma el enfoque tradicional de esta Directiva 96/71 como instrumento protector de los intereses de los trabajadores, por otro tipo de enfoque basado en la prioridad otorgada a la libre prestación de servicios (Kilpatrick: 196). Tal y como se decía al comienzo de este párrafo, se trata seguramente de un enfoque más adecuado al modelo constitucional de mercado.

2.1. El Asunto Viking

En el asunto Viking, en torno a una naviera que pretendía abanderar su buque en Estonia a fin de no tener que cumplir con los convenios colectivos finlandeses, el TJE establece –contra muchas opiniones doctrinales precedentes– que el art. 43 TCE tiene un efecto horizontal directo entre partes privadas (Ballesstrero: 375-376) (Davies: 27-28), y por consiguiente, es aplicable a los sindicatos que plantean acciones sindicales que puedan llegar a impedir el ejercicio de la libertad de establecimiento. Los sindicatos tendrán que probar que la acción huelguística utilizada era una medida debidamente proporcionada al objetivo perseguido a través del planteamiento de esa concreta medida de conflicto, y que otras no eran posibles (Moizard: 868). Esto significa, que en adelante el ejercicio del derecho de huelga –así como el de negociación colectiva– se encuadra dentro de la aplicación del principio de proporcionalidad y demás principios que componen el filtro que deben superar las medidas preventivas limitativas de estas libertades económicas fundamentales.

Aun y todo, el TJE también afirma en esta sentencia la validez de las medidas de conflicto colectivo como derecho fundamental y

principio informador del entero ordenamiento jurídico comunitario, pero siempre que sean proporcionadas en su utilización e intensidad al objetivo pretendido. Esta comprobación deberá ser efectuada –de acuerdo con los test establecidos por el TJE para la conciliación de libertades y derechos contrapuestos– por los Tribunales ordinarios. En este caso, le hubiese correspondido a la *High Court* de Londres, pero –afortunada o desafortunadamente, según se mire– este enjuiciamiento final no pudo tener lugar, dado que el conflicto se resolvió antes de la emisión de sentencia por parte de este último.

2.2. El Asunto Laval

Una semana más tarde, el TJE dictó sentencia en el asunto Laval. Este caso trata de una libre prestación de servicios temporal por parte de una empresa letona en Suecia. Este país tiene un sistema de relaciones industriales que no dota de eficacia general a sus convenios colectivos (Woolfson & Sommers: 58). El TJE realiza una operación de interpretación correctora del art 3,1º Dir. 96/71, cuyo contenido, la lista de condiciones laborales del Estado de acogida que los prestadores de servicios deberán respetar para los trabajadores desplazados, se interpreta a partir de aquí como una disposición imperativa máxima, ya que el art. 3,7º no podrá ser interpretado en el sentido de que los EEMM pueden imponer condiciones más favorables para los trabajadores por encima de aquellas reglas imperativas señaladas por el art. 3,1º. Además, en este caso, el sistema no permitía conocer con antelación suficiente la cuantía de los salarios, dada la ausencia de una transposición mediante ley de las condiciones salariales y otras, y por el carácter descentralizado de la negociación colectiva sueca. Por consiguiente, la acción huelguística emprendida por los sindicatos suecos para que la empresa letona se adhiriera a este convenio se declaró incompatible con el art. 49 TCE (Landa y Moreno: 21).

Por otra parte, el TJE en lógica consecuencia con la interpretación anterior examina muy restrictivamente la cláusula del art. 3,10º, mediante la cual sería posible adicionar nuevas garantías laborales a las ya plasmadas en el art. 3,1º. Se trata de una cláusula de orden público que, en cualquier caso, resultaría vedada a los convenios colectivos sin eficacia general, y que únicamente el Estado podría utilizar en supuestos de necesidad debidamente justificada. El razonamiento del TJE se basa en que el art. 3,10º es una excepción a la regla general del art. 3,1º y solo excepcionalmente podría ser utilizada, salvo por los interlocutores sociales.

2.3. El Asunto Rüffert

Esta decisión también aborda un caso de prestación de servicios al amparo del art. 49 TCE, pero esta vez se trata de una empresa de construcción polaca contratada para prestar servicios al ganar una licitación de obra pública en un Land de Alemania. Esta concesión estaba condicionada al reconocimiento por parte de la empresa polaca de una retribución mínima a sus trabajadores equivalente a la fijada en el convenio colectivo del lugar de ejecución de la obra. Una vez más, la interpretación del art. 3,1º Dir.96/71 se vuelve estricta, limitándola a la fijación de salarios mínimos establecida con carácter general por la Ley federal de transposición de la Directiva 96/71. De esta forma, la utilización del art. 3,10º se restringe aún más que en Laval, al impedir que se pueda utilizar la excepción de orden público por otros entes públicos con poder normativo laboral (regiones, poderes locales) distintos del Estado Federal, convirtiendo definitivamente al art. 3,1 de la Dir. 96/71, con carácter general, en una norma de máximos insuperables y no de mínimos mejorables (Rodríguez-Piñero: 83).

Tratándose de un tema de salario mínimo aplicable, el TJE deniega que ese salario se pueda determinar mediante un convenio

colectivo sin eficacia general. Lo que para España significaría que nunca tendría ese carácter el salario establecido en un convenio colectivo extra-estatutario, o bien en otro tipo de pactos sin eficacia general. El problema puede ser aun mayor en países como Bélgica, Austria y Holanda, donde la eficacia general de cada convenio debe declararse expresamente por una norma, y en otros –como Francia o Alemania– en donde solo es factible hacerlo a través de actos de extensión de su campo de aplicación (Ferreiro: 95).

2.4. El Asunto Comisión vs. Luxemburgo

Por el momento, esta sentencia cierra el ciclo –iniciado en Viking– dirigido a interpretar que la libre prestación de servicios y de establecimiento juegan como límite al ejercicio de los derechos nacionales de acción sindical, y que la Directiva 96/71 aparece como una norma de máximos, por lo tanto no susceptible de ampliación de las garantías armonizadoras protectoras de los derechos laborales, más que de manera excepcional y limitativamente a la utilización del principio de necesidad o de justificación de la defensa del interés general (orden público social). Facultad que queda reservada al Estado, pero no a la negociación colectiva, ni a otros entes públicos descentralizados.

En este caso, se reafirma que la cláusula del art. 3,10º es una excepción al principio fundamental de la libre prestación de servicios, debe ser interpretada de manera restrictiva y suponer una seria amenaza a un interés fundamental de la sociedad (y el ajuste automático de los salarios o de las condiciones laborales generales a las previsiones de los convenios colectivos no entran en el estricto concepto de interés público que emplea restrictivamente la Directiva 96/71, tal y como exigía en este caso la legislación luxemburguesa) (Van Peijpe: 94). Además, el alcance de este precepto tampoco puede ser determi-

nado por el Estado miembro unilateralmente, como tampoco por convenios colectivos, o cuando hayan sido impuestos a través de medidas de conflicto colectivo consideradas exorbitantes, en la opinión bastante decimonónica del conflicto colectivo que acoge el TJE en estos últimos pronunciamientos.

Nunca anteriormente el TJE había aplicado de una manera tan clara la prevalencia del ejercicio de las libertades económicas comunitarias frente a los derechos de acción sindical, como en los casos citados anteriormente. Antes de estas sentencias, la línea jurisprudencial había estado representada por la doctrina del asunto Albany, un tema de fondos de pensiones negociados a través del convenio colectivo, al que el Tribunal declara que no le son aplicables las reglas comunitarias del Derecho de la Competencia, porque el Fondo de pensiones desarrollaba una actividad basada en la solidaridad nacional (*non-profit making*) y no debía ser considerado como empresa que desarrolla una actividad económica en los términos de los arts. 81 y 82 TCE. En el asunto Albany el Tribunal de Luxemburgo, además de señalar una cierta supremacía del interés de la protección social sobre el del mercado interior, reconocía también que el Derecho comunitario respetaba tanto el derecho individual de sindicación como el derecho colectivo a la acción sindical.

En un asunto no sindical, el A. Schmidberger (se trataba de un bloqueo de carreteras organizado por organizaciones de defensa medioambiental), en el que esta empresa de transporte austríaca reclamaba exigencia de responsabilidad por daños derivados de la infracción de los arts. 23 y 24 del TCE sobre libre circulación de mercancías, por un bloqueo de carreteras por parte de manifestantes ecologistas, el TJE dictó sentencia defendiendo que, tanto la Unión Europea, como los EEMM, deben en principio respetar el ejercicio de los derechos fundamentales (de expresión y manifestación en este caso), lo que justificaría una restricción de las obligaciones impuestas por el TCE, que en un caso como

éste resultaría compatible con el Derecho comunitario. Así pues, en el caso de la libre circulación de mercancías, el TJE declara legítima justificación por parte del gobierno austriaco la alegación del interés público por la protección de estos derechos y libertades.

En esta misma línea, el A. Comisión v. Francia (el asunto de las fresas españolas) dio además pié a la aprobación del Reglamento comunitario 2679/98, mediante el cual se preveía un procedimiento y un mecanismo de intervención para salvaguardar el libre comercio de mercancías en casos de bloqueos de las vías de comunicación en Europa, como sucediera en el asunto mencionado, el conflicto que protagonizaron los agricultores franceses contra la importación de frutas españolas. Sin embargo, el art. 2 de este Reglamento aseguraba la preservación del ejercicio de derechos fundamentales, tal y como están reconocidos por los EEMM, incluido el derecho de huelga (Chaumette: 212), expresamente mencionado por esta regulación como un mecanismo defensivo legítimo, cuyo respeto también podrá ser en caso necesario alegado por los EEMM en defensa de la justificación de su actuación (la conocida como cláusula Monti).

En clara ruptura con estos antecedentes, la cultura jurídica que actualmente inspira al TJE parte de un enfoque del tratamiento de la libertad sindical desde el prisma del Derecho económico o, si se prefiere, desde los principios de la economía de mercado *tout court*, haciendo abstracción de su significado como derecho fundamental de la persona trabajadora.

Un último ejemplo, aparecido más recientemente, confirma este cambio de perspectiva. En el A.3F, se aborda un asunto de ayudas de Estado, en este caso para fomentar el transporte marítimo europeo. A tal fin, las directrices comunitarias consentirían que los EEMM actuaran reduciendo distintos costes salariales y cargas fiscales de los armadores y marinos comunitarios sujetos a la fiscalidad y

normas sociales de uno de los EEMM. Esta autorización comunitaria, enmarcada dentro del Derecho comunitario de la Competencia, había sido desarrollada fiscalmente, en este caso, por Dinamarca, eximiendo de la obligación de declarar sobre el impuesto sobre la renta a los marineros extracomunitarios trabajando para armadores daneses inscritos en un registro internacional danés de buques (DIS).

La sentencia resuelve un recurso de casación contra un auto del Tribunal de primera instancia que rechazaba, por falta de legitimación activa, el recurso de anulación presentado por un sindicato de marinos danés: 3F, contra una decisión de la Comisión que consideraba compatible con el Derecho de la competencia la ayuda de Estado danesa. Así pues, los hechos se encuadran dentro del derecho de la competencia, pero en este caso no se ha seguido la doctrina Albany sobre la exclusión de los convenios colectivos del ámbito de las reglas de la competencia, en donde además se negaba el carácter de empresa a los sindicatos negociadores de dicho convenio. A esta conclusión se llega porque la sentencia de la Sala 3ª del TJE da la vuelta al argumento utilizado en A. Albany para excluir del ámbito del art. 81 TCE a los convenios, ya que esta vez el TJE afirma, en positivo, que los jueces competentes examinen en cada caso si la naturaleza y objeto del convenio colectivo impugnado y los objetivos de política social perseguidos por éste justifican que dicho convenio queda fuera del ámbito del art. 81 TCE.

Además, esta sentencia también reexamina la doctrina Albany en cuanto al carácter empresarial de la actividad económica desenvuelta por el sindicato, al valorar la posición competitiva del recurrente (el sindicato 3F) frente a otros sindicatos en concurrencia con este último, cuyos miembros se benefician de condiciones salariales diferentes gracias a la creación de un registro como el DIS. El TJE argumenta que esta situación debe ser igualmente atendida por el posible perjuicio que

pueda acarrear a los objetivos de política social que, en virtud de los arts. 2 y 136 TCE, corresponde al TJE velar y garantizar.

3. LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL GIRO DOCTRINAL PRODUCIDO EN EL TJE A PARTIR DE LOS A. VIKING Y LAVAL: ¿ES EL NUEVO TRATADO DE LISBOA LA SOLUCIÓN?

El efecto que han producido estos pronunciamientos en la doctrina científica ha sido cuando menos intenso e interesante. Junto a posiciones más condescendientes o menos alarmistas por parte de algún sector doctrinal (Blanpain & Swiatkowski: xxii), lo cierto es que la inmensa mayoría de la doctrina ha apreciado la grave transcendencia de este giro en el enfoque jurisprudencial que ha utilizado el TJE para revisar su doctrina anterior. Este cambio de enfoque se ha producido desde el prisma tradicional de análisis desde el respeto de los derechos colectivos sindicales, a otro donde se privilegia el prisma de la utilidad de las reglas y principios de funcionamiento del mercado interior. Este hecho podría explicarse como un indicio claro de los efectos que pudieran haber provocado otra clase de cambios previos producidos recientemente en el TJE. Reformas de la organización del Tribunal (rara vez hay reuniones plenas de todos los componentes del Tribunal, como mucho el pleno lo componen 11 o 13 miembros, y la mayoría de las decisiones sobre materia social las adoptan las salas de 3 o 5 componentes). Igualmente se han producido cambios evidentes en la cultura jurídica del TJE, fruto de la incorporación de los nuevos miembros de los países de la Europa oriental.

Asimismo, se aprecian cambios en la labor interpretativa, cuando con habilidad se rehúye la confrontación directa de las libertades comunitarias con los derechos constitucionales de los EEMM. En efecto, esta vez el TJE ha falseado el juego de la tradicional fórmula

de ponderación (balance) entre derechos, ya que sin aparentemente desbordar el marco competencial comunitario, la confrontación de las libertades fundamentales comunitarias se ha producido aparentemente con los objetivos y principios sociales de la UE, los cuales solo podrán hacer obstáculo a aquéllas cuando se acrediten razones imperativas de interés general (Lo Faro: 92).

Las consecuencias de este cambio de enfoque sobre la vigencia de los derechos de acción sindical puede ser devastador para la cultura jurídica contemporánea. Después de toda una evolución positiva en la construcción de la teoría de los derechos sociales fundamentales, tanto en el plano doctrinal como jurisprudencial, cuya realización ha llevado prácticamente todo el siglo XX, y que ha acompañado a la consolidación de un modelo político basado en una cultura de la democracia más participativa y basada en las personas, a la vez que socialmente activa, en la que ha sido parte fundamental el reconocimiento de los derechos sociales, y muy particularmente de los derechos sindicales. Esta nueva etapa, que se pretende abrir desde esta singular manera de desarrollar el Derecho comunitario por parte del TJE, puede retrotraernos a los inicios del siglo pasado como poco, incluso diría hasta la prehistoria del nacimiento del Derecho del Trabajo como disciplina científica, y de esta forma devolvernos al tiempo de la prohibición de las coligaciones para alterar los precios. Aquel tiempo en que la acción sindical era considerada a *restraint of trade* (Rodríguez-Piñero (1): p. 12), y por este motivo terminaba siendo expulsada de los cánones jurídicos de la concepción decimonónica-liberal del Derecho.

3.1. La Directiva 2006/123/CE

A nivel político, esta deriva favorable al efecto útil de las disposiciones comunitarias favorecedoras de las libertades económicas era ya visible, con carácter previo a estas sen-

tencias, en el debate político-institucional de la UE producido en torno a la Propuesta de Directiva conocida por el nombre del comisario europeo Bolkestein. Al final del mismo, el resultado fue la aprobación de la Dir. 2006/123/CE, de 12 de diciembre, cuyo art. 1,6º excluye de su ámbito de aplicación las cuestiones del Derecho del Trabajo, con el propósito de parecer neutral con respecto al contenido de esta disciplina (Barnard, 2008: 344), mientras que el art. 1, 7º, junto con los criterios justificativos del art. 16, 3º y las exclusiones específicas del art. 17 hacen otro tanto con respecto al ejercicio de la negociación colectiva y de la acción sindical (Barnard, 2008: 365-368), así como también conceden aplicación preferente a la Dir. 96/71 en caso de conflicto entre ambas normas comunitarias. Por otra parte, ha desaparecido del texto final el principio de aplicación de la ley de origen del proveedor de servicios. Ello no obstante, la Directiva, contra toda evidencia, declara la vigencia de la libre prestación de servicios como principio de interpretación y aplicación. En este momento, después de las sentencias Laval, Rüffert, que en el fondo se identifican con la versión rechazada de la propuesta Bolkestein (Malmberg & Sigeman:1146), van a permitir dotar, a mi modo de ver, de un contenido auténtico a este principio –y también libertad económica fundamental del Tratado– en el marco de los servicios incluidos dentro del ámbito material de esta Directiva, lo que convertiría la derrota del proyecto inicial de Directiva Bolkestein, que incluía el principio de aplicación de la ley de origen, en una pírrica victoria.

3.2. Solange I y II

El TJE sigue jugando un papel esencial en la creación del Derecho social comunitario. En su día esa doctrina supuso un avance enorme en el tratamiento de la igualdad de género en el ámbito laboral, y lo sigue suponiendo para el desarrollo de nuevos derechos de la ciudadanía comunitaria, como sucede

con el principio a no ser discriminado por razón de la edad. Un principio superior que consagrado por la jurisprudencia comunitaria se opondría a cualquier legislación nacional que entrara en conflicto con él (asunto Mangold). Precisamente, por los excesos «constitucionales» de esta clase de invasión competencial por parte del TJE (Landa y Moreno: 16), el propio TJE no ha dejado de intentar corregir sus consecuencias en posteriores sentencias.

En este caso, como en buena medida acaece en los asuntos citados en el apartado anterior, sucede que esta doctrina judicial comunitaria incide de alguna forma, directa o indirectamente, en la cuestión de la reserva reguladora sobre derechos fundamentales en favor de los EEMM, tal y como lo consagran los propios Tratados comunitarios y la jurisprudencia constitucional de los EEMM. Basta con recordar las famosas sentencias del Tribunal Federal Constitucional alemán (Bundesverfassungsgericht-BVerG) –A. Solange I y Solange II (de 29/5/74 y 22/10/86, respectivamente)– donde este Tribunal se declaró competente para entender de aquellas actuaciones comunitarias o disposiciones adoptadas en el ámbito comunitario, que no fueran consecuentes con el respeto de los derechos fundamentales contenidos en la norma constitucional alemana (Grundgesetz).

Recientemente, el Tribunal Constitucional Federal alemán en su decisión de 30/06/09 ha tenido ocasión de recordarlo, al resolver sobre la conformidad del Tratado de Lisboa con la Constitución alemana. El BVerG se reafirma en que todos los órganos de la UE, incluido el TJE, deben intervenir dentro del límite de las competencias conferidas a través de los Tratados (par. 338), y que por consiguiente ese principio no escrito de «primacía» del Derecho comunitario debe interpretarse de manera restrictiva, y siempre dentro de los límites de los poderes conferidos desde los EEMM (par. 331). Entre las materias que son de total competencia de la soberanía del pueblo

alemán, de acuerdo con la vigente Grundgesetz, el BVerG señala expresamente la política social y la protección de los derechos fundamentales, entre otros. Sin embargo, el Tribunal ejercerá su control en aplicación de los principios «ultra vires» y de «identidad», siguiendo su propia doctrina de Solange I, de manera solo excepcional, cuando la protección legal de tales derechos no pueda ser satisfecha igualmente a nivel comunitario (par. 240).

Esta posición clara del Tribunal Federal alemán habría que saber utilizarla, y en casos excepcionales oponerla, a través de la jurisdicción nacional competente, cuando sentencias del TJE, como la Laval o Rüffert van a obligar a tener que adaptar algunas regulaciones nacionales internas, especialmente la de los países nórdicos (Malmberg & Sigeman: 1141), o a tener que revisar líneas jurisprudenciales consolidadas (como en el caso de la propia Alemania o de Grecia) para introducir la doctrina judicial europea sobre el ejercicio proporcionado de los derechos de negociación colectiva y de huelga al respeto de las libertades económicas fundamentales del Tratado. Según un estudio de Derecho comparado en torno a los efectos internos en los EEMM de la doctrina de Laval y Viking, éste podría ser el caso, por ejemplo, de Austria, Bélgica, Dinamarca (que ya ha procedido a cambiar la regulación jurídica de la huelga), Finlandia, Italia (Blanpain & Swiatkowski: 14, 23, 35, 61, 71, 81, 113, 176), o del Reino Unido (Davies: 37). En mi opinión, habría que valorar caso por caso si se está vulnerando esta reserva reguladora sobre los derechos fundamentales en favor de los EEMM. No deja de ser sintomático que en este mismo estudio comparado se diga que estas sentencias no provocan ningún efecto especial apreciable en Estonia, Hungría, o Polonia, todos ellos países de la Europa oriental (Blanpain & Swiatkowski: 48,101,151).

Si el TJE quiere realmente inspirarse en las tradiciones constitucionales de los EEMM debiera plantearse seriamente unificar su

doctrina sobre los derechos de acción sindical bajo criterios comunes y respetuosos con el alcance que tienen los derechos sociales en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (CEDH) y en las Constituciones de la mayoría de los EEMM. De esta manera, el TJE se encontraría con que para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo (TEDH), el art.11 CEDH (el cual no contiene la garantía directa del derecho de huelga) ha permitido al Tribunal de Estrasburgo exigir a Turquía la garantía de los medios de acción sindical de los miembros afiliados a un sindicato, lo que, en definitiva, conducirá al Tribunal a tener que condenar al Estado turco por prohibir la huelga y sancionar a los trabajadores huelguistas (asunto Satilmis vs. Turquía).

Una vía posible para esta unificación doctrinal podía empezar a ser la que sugirió el Abogado General Jacobs en el asunto Albany, quien proponía un posible test de compatibilidad entre el ejercicio de las libertades y los derechos colectivos, en este caso, el de negociación colectiva, y que era el siguiente: la compatibilidad es mayor si el convenio colectivo alcanzado se limita a regular derechos y obligaciones de las partes de la relación de trabajo, y decrece su grado de compatibilidad si los contenidos acordados en el convenio pudieran tener efectos sobre terceras partes, tales como clientes, consumidores, otras empresas competidoras, o proveedores. Está claro que esta tesis no resuelve todos los conflictos de aplicación imaginables, pero creo que es un buen punto de apoyo.

3.3. El Tratado de Lisboa

En este preciso momento, está bastante más extendida otra idea, la de que con la próxima aprobación del Tratado de Lisboa, el reconocimiento de los derechos sociales, y en concreto de los derechos de acción sindical, de negociación colectiva y de huelga, van a

entrar finalmente a formar parte del Derecho originario o fundacional de la UE, y ello contribuirá definitivamente a que la UE acepte que el ejercicio de tales derechos pasan a constituir un contenido inderogable del acervo comunitario. De esta manera, también se resolvería de manera prácticamente definitiva el conflicto planteado en Solange I.

El problema de esta tesis está en saber si esta idea se puede sostener en la supuesta constitucionalización europea de la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales, cuyo art. 28 reconoce los derechos de negociación colectiva y de acción colectiva, incluida la huelga. Este advenimiento de la Carta a norma constituyente se produciría por la simple aprobación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa. O bien, también se puede opinar de manera más realista que, en todo caso, esta consagración de los derechos de acción sindical se haría depender del alcance del texto aparentemente renovado del art. 6, 2º y 3º TUE, en donde se reitera, sin embargo, el carácter de principios generales del Derecho de la Unión de los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, así como también aquellos otros derechos fruto de las tradiciones constitucionales comunes de los EEMM. Ciertamente, y esto es lo verdaderamente nuevo, se prevé en el nuevo texto la adhesión directa por parte de la UE al propio CEDH, aunque se advierta al mismo tiempo que este hecho tampoco modificará las competencias de la UE, tal como están definidas en los Tratados.

Sobre la primera de las hipótesis, la de que la aprobación del Tratado de Lisboa implica la introducción de los derechos de acción sindical en el acervo comunitario, encuentra su sostén en el nuevo art. 6, 1º TUE –que reproduce la redacción del fracasado Tratado Constitucional Europeo, que como se sabe no fue ratificado por Francia y Holanda– donde formalmente se reconoce a la Carta de Niza –tal y como fue adaptada por segunda vez el

12/12/2007– el mismo valor jurídico que a los Tratados, aunque en modo alguno ello suponga una ampliación de las competencias de la Unión. Al mismo tiempo, se recuerda que los derechos, libertades y principios de la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones previstas en el Título VII de la propia Carta, así como por las explicaciones del *pre-sidium* que la redactó. En estas explicaciones se indican las fuentes de dichas disposiciones en los anexos explicativos que se adjuntan a la misma, y son, a juicio de la doctrina, un instrumento de contención que subordina la acción interpretativa del TJE al acuerdo unánime de los EEMM (Ballester: 5).

En primer lugar, hay que observar que la Carta Comunitaria no figura –como si lo hacía el Tratado de la Constitución Europea (P. II)– en el texto del Tratado, sino en una Declaración anexa. Ello no obstante, la Carta tiene fuerza jurídica vinculante, y como tal deberá ser garantizada por los jueces comunitarios en la aplicación del Derecho comunitario a los ciudadanos europeos. Sin embargo, su no extensión a UK y Polonia, entre otros, pone en tela de juicio su valor jurídico como Tratado (De la Villa: 229), además de por sus explicaciones anexas y cláusulas horizontales (arts. 51-54) (Ballester: 4-5), y por el hecho de que su aprobación no implique la atribución de nuevas competencias para la UE, todo lo cual limita evidentemente su alcance (Sabatakis: 435-436).

En segundo lugar, porque el art. 52 de la Carta Comunitaria configura a los derechos sociales no reconocidos expresamente en el CEDH en el limbo de los principios generales del Derecho comunitario, tal y como ya se recogían anteriormente en el Tratado de Maastricht, y antes aun en la doctrina judicial del TJE. Las referencias en las explicaciones anexas, tanto a la Carta Social Europea del Consejo de Europa de 1961, como a la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de 1989, revelan que su relevancia sustancial es inexistente, y que su contenido de derechos queda constreñido al

enfoque interpretativo ya consolidado por la doctrina anterior del TJE (Ballester: 7-8). Ciertamente, el TJE podría realizar una interpretación distinta y auténtica, con respecto de la que se desprende, a primera vista, de la configuración jurídica con la que el Tratado de Lisboa reconoce los derechos sociales fundamentales, pero no hay datos evidentes que hagan pensar que lo vaya a hacer, separándose de su doctrina actual, puesto que nada hay de relevante en la redacción del art. 6 TUE que le obligaría a hacerlo.

Otra cosa distinta, y probablemente más efectiva en la práctica, es el establecimiento de una Agencia para los derechos fundamentales de la UE (Reglamento 168/07/CE, de 15/2/2007). La actividad de esta Agencia podría dar alguna luz sobre cómo se garantizan—esta vez administrativamente—los principios constitucionales contenidos en la Carta Comunitaria, sobre todo en la actividad de las instituciones europeas, incluido, tal vez, el propio TJE (Von Bogdandy & Von Bernstorff: 1061). Asimismo podría intervenir sobre los EEMM, en cuanto que éstos actúen en el marco del Derecho comunitario. Pero ello solo constituye un proyecto positivo y de futuro incierto en cuanto a sus resultados—aun no conocidos—, en este momento, lejos aun de la consideración de organismo determinante de la eficaz aplicación de las Carta en el ámbito del Derecho comunitario.

Sobre la segunda hipótesis, la de la adhesión de la UE al CEDH de 1950, y la incorporación, con la naturaleza de principios generales del Derecho comunitario, de los derechos y libertades en ella contenidos, el protocolo n° 8, anexo al Tratado de Lisboa, desvirtúa bastante el alcance de esa futura adhesión, que deberá contar con la unanimidad previa de los 27 EEMM, puesto que reitera que ello no afectará a las competencias de la Unión, ni a sus actuales atribuciones. Así que nos quedamos donde estábamos antes del Tratado de Lisboa, ante unos simples principios generales del Derecho comunitario en relación estricta con el contenido del Conve-

nio de 1950, que evidentemente el TJE deberá aplicar en sus decisiones, y transversalmente, sobre todas las materias comunitarias sobre las que deba pronunciarse.

3.4. ¿Tribunal de Justicia Europeo vs. Tribunal Europeo de Derechos Humanos?

Como sabemos, el art.11, 1° CEDH es el que reconoce la libertad de sindicación, mientras que los derechos de huelga y negociación expresamente solo están reconocidos en el art. 6 de la Carta Social Europea de 1961 (revisada en 1996). Esta última figuraba en el preámbulo del Acta Unica Europea de 1986, así como en la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de 1989, y está expresamente recogida en el vigente Derecho originario, en el art.136 TCE, y en el 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). A pesar de todo esto, el TJE ha hecho sobre todo referencia al Convenio de 1950, y no a la Carta de 1961 (Ballester: 2-3). Este dato podría invitar a entender que los derechos de acción sindical no están tan intensamente protegidos como otros derechos directamente reconocidos en el CEDH (asunto *Satilmis vs. Turquía*, *cit. supra*). Llegados a esta constatación, la cuestión entonces sería ¿a quién correspondería determinar lo que el CEDH protege a los efectos de su aplicación dentro del Derecho comunitario? ¿Al TJE de Luxemburgo o al TEDH de Estrasburgo?

Reconocer la doctrina del TEDH como guía interpretativa de la labor del TJE en la aplicación del CEDH, necesitaría de un tipo de mandato constitucional en los Tratados tan claro como el que contiene el art.10,2° de nuestra Constitución, por ejemplo. Esto no es para nada evidente que esté siquiera implícitamente considerado en la actual redacción del art. 6 TUE. Sin embargo, esa doctrina sí podría llegar a considerarse una práctica comúnmente asumida como constitucionalmente aceptada por las tradiciones de los Tri-

bunales constitucionales de la inmensa mayoría de los EEMM del Consejo y de la Unión Europea.

Si ello fuera cierto, y fuera asumido por el TJE, conviene recordar que el TEDH de Estrasburgo acaba de declarar que en la labor interpretativa del art. 11 CEDH las disposiciones del Convenio no son el único cuadro de referencia interpretativa de los derechos y libertades ahí regulados, sino que debe tomar en consideración cualquier norma y principio de derecho internacional aplicables a las relaciones entre las partes contratantes de este convenio..., que hay que tener en cuenta la evolución de las normas de derecho nacional e internacional en su interpretación..., que el consenso que emerge de los instrumentos internacionales especializados y de la práctica de los Estados contratantes puede ser un elemento pertinente (de la labor interpretativa)... incluso cuando el Estado demandado no haya ratificado esos instrumentos. Para resumir, la Corte en pleno ha declarado que en el art. 11,1º CEDH hay un vínculo orgánico entre la existencia de la libertad sindical y la libertad de negociar colectivamente, porque sin esta última aquélla estaría vacía de su sustancia (asunto Demir et Baykara). Consecuentemente, tratar de impedir la negociación colectiva sindical y sus efectos viola el art.11 del Convenio, tal y como viene reconociendo, de una forma u otra, este Tribunal desde el asunto Wilson de 1996.

4. ALGUNAS INICIATIVAS IMPULSADAS O PREVISTAS DESDE INSTANCIAS INTERNAS DE LA PROPIA UE: DESDE LA RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO DE 22/10/08 HASTA EL DIÁLOGO SOCIAL EUROPEO RENOVADO

Si no se toma ninguna iniciativa a nivel comunitario, el efecto de la doctrina judicial comunitaria sostenida en los asuntos Laval,

Viking y otros, será el de obligar a los países nórdicos y anglosajones (sobre todo en el caso de estos últimos no es para nada esperable) a regular por ley los salarios mínimos, o bien a tener que dotar de eficacia general normativa a los convenios colectivos. Si esto fuera inevitable se estaría poniendo en entredicho las previsiones del Tratado de la Comunidad Europea (ratificadas en la versión del TFUE, o Tratado de Lisboa) cuando establece que estos temas son de competencia exclusiva nacional (arts. 137, 6º TCE y 153, 5º TFUE). Las relaciones laborales son una temática reservada a la regulación interna por parte de cada EEMM, según las características históricas propias de sus relaciones industriales nacionales.

4.1. La Resolución del Parlamento Europeo de 22 de octubre de 2008

En este sentido, es muy alentadora la Resolución del Parlamento Europeo de 22/10/2008. En ella se afirma el reconocimiento del derecho a la acción colectiva como un derecho fundamental que forma parte integral de los principios generales del Derecho comunitario, tal y como ha declarado el TJE. Tiene en cuenta, además, que este derecho va a pasar a formar parte constitutiva del Tratado de Lisboa una vez finalizado el proceso de ratificación. Y en atención, entre otras cosas, al preámbulo de la Directiva 96/71/CE, cuando dice que la prestación de servicios transnacionales requiere condiciones de libre y leal competencia y medidas que garanticen el respeto de los derechos de los trabajadores de acuerdo con el marco legal del Derecho nacional sobre el empleo y las relaciones industriales (sic), subraya enfáticamente que la libertad de prestación de servicios no es superior a los derechos recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Por lo tanto, afirma que las decisiones del TJE en los asuntos Ruffert, Laval y Viking demuestran que es necesario clarificar que las libertades económicas, tal y como

están recogidas en los Tratados, deberían ser interpretadas de manera que no infrinjan el ejercicio de derechos fundamentales, tal y como son reconocidos por los EEMM y el Derecho comunitario, incluidos el derecho a la negociación colectiva y a la acción colectiva, para que de esta manera decisiones como las citadas tampoco infrinjan la autonomía colectiva cuando los sindicatos la ejerzan para proteger los intereses sociales y la protección de los trabajadores (sic). Finalmente, propone a la Comisión preparar las propuestas legislativas precisas que sirvan para prevenir este tipo de interpretaciones judiciales en el futuro, y propone también ampliar las bases jurídicas de la Directiva 96/71/CE, a fin de incluir en su contenido a la libre circulación de trabajadores y la aplicación de su principio característico: la no discriminación por nacionalidad.

Como órgano legislativo que es de la UE, el Parlamento Europeo muestra con esta Resolución una sensibilidad social muy superior a la del TJE, lo cual hace pensar que cualquier regulación venidera que se emprenda desde la Comisión o desde el Consejo, por el procedimiento de co-decisión (previsto para materias de política social), para abordar esta cuestión tendrá que contar con la aportación claramente garantista de los derechos sociales fundamentales de sus ciudadanos que propugna el único órgano comunitario surgido de la representación popular, e invita a confiar en el buen éxito de una iniciativa legislativa en esta materia.

4.2. El diálogo social comunitario

No soy tan optimista con respecto de que se vaya a llegar al mismo resultado utilizando el diálogo social comunitario, porque a la fragilidad actual de sus avances –muy lejos de las esperanzas y expectativas que se abrieron en el Consejo Europeo de Val Duchesse en 1985 y de su posterior institucionalización por el Tratado de Maastricht–, se constata

que, salvo contadas excepciones, su función es más consultiva que reguladora (solo seis acuerdos en 17 años de vigencia del art.139,2º TCE).

Además, porque aparte de las dificultades políticas de la articulación del diálogo social a nivel europeo, técnicamente el contenido posible del diálogo social es bastante limitado. En efecto, por un lado, la mención que hace el art.138, 2º TCE al ámbito de la política social dentro del procedimiento consultivo que regula este artículo, debe interpretarse en sentido restrictivo, y por otro lado, a la misma conclusión se llega partiendo de la interpretación del sucesivo art. 139, 2º TCE, cuando limita el procedimiento de aplicación de los acuerdos celebrados a nivel comunitario a las materias del art.137, y por tanto impide su utilización para las materias expresamente excluidas, contempladas en el art.137, 6º TCE (remuneraciones, sindicación, huelga...).

Naturalmente, el TCE contiene también otras vías para desarrollar indirectamente aspectos de la política social, incluso la vía excepcional establecida en los arts. 94 y 308 TCE, susceptibles de ser exploradas a iniciativa del diálogo social (Miranda Boto: 305). La doctrina también ha avanzado la vía de la autonomía colectiva propiamente libre, la cual no se vería determinada por las limitaciones del art.139, 2º TCE, y se desarrollaría en el marco más genérico del 138, 2º del Tratado, sobre todo a través de la negociación colectiva sectorial y de empresa (Miranda Boto: 318-322).

Lo cierto es que el diálogo social europeo se sigue resintiendo de la peculiar estructura de representación de las asociaciones de empresarios acreditadas ante la Comisión, y muchas veces por la supeditación de los distintos actores intervinientes a sus propios intereses nacionales (Köhler & Gonzalez: 251-253). Por otra parte, no creo tampoco que la prestación de servicios transnacionales pudiera llegar a ser objeto de una negociación

colectiva europea a nivel marco e interprofesional, en todo caso se podría intentar desarrollar a través del diálogo social bilateral, dirigido hacia sectores específicos más internacionalizados como el del transporte –¿ y la construcción?–, aunque es precisamente a este nivel donde se pone más en duda la capacidad de la autonomía colectiva transnacional por sí sola para implementar sus hipotéticos acuerdos (Köhler & Gonzalez: 267).

4.3. La Directiva 2008/104/CE

Así que, en mi opinión, la principal esperanza de cambiar el actual estado de cosas recae en la iniciativa legislativa proveniente de los órganos legislativos de la UE. Con independencia de su contenido (flexiseguro bajo), la reciente aprobación de la Directiva 2008/104/CE, del 19 de noviembre, sobre las ETT, nos devuelve en buena medida a los tradicionales principios y técnicas de las disposiciones armonizadoras de la política social comunitaria. Es decir, el principio de igualdad de trato (art. 5), y de la negociación colectiva como vía excepcional para su inaplicación (arts. 4, 3º y 5, 3º), junto a la restauración del orden público social nacional, cuando sea más favorable a los intereses de los trabajadores, y siempre que respete las exigencias mínimas de la Directiva (art. 9). Todo ello es un signo claro de que la concepción del mercado social comunitario basado en la libertad de circulación y en la igualdad y no discriminación por razón de la nacionalidad no ha sido arrumbada del todo. Para alcanzar este resultado no debemos tampoco obviar el dato de que ha existido un consenso sobre su regulación entre las dos organizaciones sectoriales de ETT acreditadas a nivel europeo, Eurociett y UNI-Europa.

Es también cierto que el preámbulo de esta Directiva (par. 22) establece que se deberán respetar las disposiciones del Tratado en materia de libre prestación de servicios y establecimiento, sin perjuicio de la aplicación

de la Dir. 96/71 sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios. Cuestión ésta que reaparece y simboliza ese valor de piedra de toque de la construcción comunitaria del mercado interior que se está atribuyendo a esta específica normativa comunitaria, y que hace prever duros encuentros en la hipotética apertura de un camino para la reforma de esta Directiva, si como sería necesario debiera emprenderse en breve.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿QUÉ HACER?

Una primera solución, ya prevista por los Tratados, es que la UE no solo ratifique el CEDH, sino también la Carta Social Europea de 1961 (revisada en 1996), cuyo art. 6 reconoce el derecho de huelga, y de esta forma acepte también el procedimiento de reclamaciones colectivas previsto por la propia Carta Social ante el Comité Europeo de Derechos Sociales. Esta decisión de ratificación nos descargaría del problema de tener que justificar que la aplicación de estas normas internacionales sean encaminadas hacia el TJE. Otro tanto, sería políticamente conveniente que se hiciera con los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT. En cualquier caso, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) no tendría que tener problemas para encontrar motivos con el fin de que sus organizaciones afiliadas pudiesen llegar a denunciar ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT a los Estados que se comporten antisindicalmente en cumplimiento de la jurisprudencia comunitaria.

Una segunda hipótesis de solución, de realización más lenta y compleja, sería que se articulasen verdaderos convenios colectivos sectoriales europeos de armonización de salarios mínimos, especialmente en el sector de la construcción, tal y como piden «Eurociett» y «UNI-Europa» para las empresas de trabajo temporal. Convenios que podrían alcanzar

eficacia *erga omnes* mediante el instrumento de las Directivas comunitarias, según el procedimiento previsto en el art.139. 2º TCE. A mi conocimiento, nunca se ha intentado hasta ahora, de ahí la dificultad añadida en las actuales circunstancias de cualquier intento de imponer una negociación sobre salarios a nivel europeo.

Así que, tal y como opina la mayoría de la doctrina, lo más eficaz sería emprender una reforma de la Dir. 96/71/CE. La CES también la respalda, aunque igualmente ha defendido modificaciones directas en los propios Tratados mediante la introducción de una «cláusula de progreso social» en un protocolo anexo al Tratado de Lisboa (Gottardi: 575).

A pesar de algunos pronunciamientos del TJE que pudieran indicar lo contrario, la Unión Europea no funciona bajo un sistema de «*common law*», ni la jurisprudencia comunitaria se construye sobre el «precedente», sino sobre la aplicación de la Ley vigente y los Tratados. Ante una construcción dogmática del alcance de las sentencias Laval y Rüffert, que invade competencias de los EEMM en materia de derechos fundamentales; primero, se impone una reflexión desde el propio Derecho comunitario, pero, segundo, también desde la perspectiva del Derecho nacional de cada EEMM.

Desde la perspectiva comunitaria propiamente dicha, la reflexión que hay que hacer debe partir del origen y justificación de la Dir. 96/71/CE. La intervención comunitaria estaba inspirada en la necesidad de proteger los intereses de los trabajadores sometidos por sus empresas a la libre prestación de servicios de acuerdo con el art. 49 TCE. Con este fin, la Directiva introdujo una aplicación moderada del principio *lex loci laboris* frente al *lex loci residentiae*, ya que si no hubiese existido esta regulación especial de la Directiva 96/71, este último hubiese sido normalmente (el principio de vínculos más estrechos, aparte) el principio de determinación de la ley aplicable, de conformidad con el enton-

ces vigente Convenio de Roma sobre la ley aplicable a los contratos, que ya hemos citado con anterioridad.

Posiblemente haya llegado la hora de recordarlo, y de asegurar este enfoque mediante una regulación técnica más precisamente orientada por el principio de la *lex loci laboris* para la determinación de la ley aplicable. Esta restauración se haría a través de la reforma de la Directiva 96/71. Por otra parte, sería lógico en este proceso de reforma de la Directiva que se consagrara la vigencia del principio de igualdad de trato entre nacionales y residentes comunitarios también en el supuesto de los trabajadores desplazados. En cualquier caso, con la única excepción admisible de la aplicación al caso de los convenios colectivos de eficacia general, tal y como se establece, por ejemplo, en la Dir. 2008/104/CE.

A pesar de la objeción doctrinal de que es necesaria la inclusión en el Derecho originario de una cláusula social aplicable a los arts. 43 y 49 TCE (Rodríguez-Piñero (1) 2008: 20), y a la vista de los serios límites que plantea la aplicación directa de la Carta comunitaria de derechos fundamentales en su actual configuración dentro del Tratado de Lisboa, no sería ocioso, ni jurídicamente inútil dentro de la reforma de la Directiva 96/71, introducir una cláusula de no afectación de sus disposiciones a los resultados de una negociación colectiva nacional o transnacional. Esta cláusula declararí su compatibilidad con las normas nacionales sobre negociación colectiva, y en cuanto a sus posibles efectos supranacionales, con las disposiciones del Tratado sobre la política social.

Insisto en esta limitación al ámbito estricto de la política social, porque tal vez haya llegado el momento de encomendar la aplicación del principio de la libre prestación de servicios al ámbito material de la norma que lo regula. Naturalmente, me estoy refiriendo a la Directiva 2006/123/CE, la cual excluye de su ámbito funcional al Derecho del Trabajo,

como vimos también. En cambio, la Directiva 96/71 tendría que volver a ser estrictamente una Directiva de política social, es decir, donde el principio de proporcionalidad juega junto con el de subsidiariedad. Por consiguiente, correspondería a cada EEMM utilizar sus propios mecanismos de regulación interna para transponer eficazmente, y de acuerdo con sus sistemas de relaciones laborales propios, los mínimos que con claridad y precisión indubitada establezca la norma comunitaria, a fin de cumplir con el objetivo comunitario propuesto. En este caso, el de restablecer una igualdad de trato de base entre el trabajador nacional y el trabajador desplazado a un puesto de similar función o categoría, siempre que ello le sea comparativamente favorable con respecto a su situación en el país de origen, en donde tiene su domicilio la empresa contratista.

Para avanzar en esta dirección, y tal y como enseña la experiencia en la elaboración de otras Directivas del ámbito de la política social comunitaria, por ejemplo, la reciente Directiva 2008/104/CE, sería muy importante que se alcanzase un acuerdo previo sobre esta reforma en las mesas del diálogo social comunitario.

Desde la perspectiva del Derecho nacional o interno, y en el caso concreto de nuestro país, no estaría de más recordar que sobre la materia del desplazamiento transnacional de trabajadores rige el principio de subsidiariedad comunitario, y además España tiene la competencia exclusiva para garantizar el pleno ejercicio de los Derechos fundamentales (STC de 13/12/2004, entre otras), a través de los procedimientos judiciales previstos y, en última instancia, de acuerdo con la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional.

Si el Consejo Europeo ha consentido políticamente a Chequia, Polonia o Irlanda, renunciar a la aplicación en sus territorios de la Carta comunitaria de Derechos y Libertades fundamentales, España ejercerá, sin necesidad de consentimiento previo, y con preferen-

cia su regulación nacional interna, en virtud del principio de subsidiariedad sobre la materia social (Landa y Moreno: 23) y el de competencia en materia de derechos sindicales fundamentales. Siempre y cuando la protección de tales derechos no sea garantizada por el TJE con la misma intensidad y eficacia con que los mismos se garantizan en España a través de su justicia ordinaria y constitucional.

Este control sobre la atribución de competencia para proteger los derechos sociales le corresponde a nuestro Tribunal Constitucional, en línea con la famosa doctrina Solange I y II. Además, ahora el nuevo Tratado de Lisboa (arts.12 TUE y 69 TFUE) establece también un novedoso e interesante derecho de los Parlamentos nacionales a controlar si los actos legislativos comunitarios son conformes con el principio de subsidiariedad, relevante para aquellas materias de competencia compartida como es la política social. Primero, mediante informe motivado que los Parlamentos nacionales deberán dirigir a la Comisión Europea en el plazo de 8 semanas desde la presentación del proyecto legislativo, y en segundo lugar, si finalmente se adopta el acto legislativo, legitimándolos para plantear recurso ante el TJE.

En definitiva, tal vez la Europa del mercado de bienes y servicios, a la vez que lo es, mal que le pese, del mercado de trabajo, debiera cambiar a su vez de perspectiva, a fin de velar también para que, si no puede garantizar los derechos sociales directamente a través del Derecho comunitario, los EEMM que la componen –y que son, hoy por hoy, su motor esencial en el avance de la construcción europea– avanzaran todavía más, hacia lo que alguno de sus impulsores más célebres, todavía en vida, acaba de plantear: dar un paso adelante en la construcción del Estado social en toda Europa, para avanzar desde el Estado providencia a un Estado de la inversión social (*Etat d'investissement social*), cuya finalidad fuera, no tanto la de compensar la falta de ingresos de los indivi-

duos por su pérdida de trabajo o estatus social, sino la de restablecer la igualdad de capacidades (*égalité des capacités...pas au sens de la culpabilité mais au sens de la capacité (et du devoir) de chacun de répondre*) otorgando a cada uno la posibilidad de disponer de las bases para su autonomía personal (Delors et Dollé: 758). En esta perspectiva, la plena vigencia de los derechos y garantías sindicales, se han mostrado muy útiles para los individuos que –como en el caso de muchos trabajadores– tienen como único patrimonio personal su capacidad de emplearse o de sobrevivir autónomamente.

Los valores económicos no pueden sumergir otros valores, en particular la dignidad humana y la justicia social, porque aquéllos no tienen sentido más que como medios al servicio del desarrollo social y humano (Euzéby: 571). No lo olvidemos, si no queremos traicionar nuestra cultura ancestral, la de los valores del humanismo y de la ilustración, base del modelo actual de coexistencia humana sobre la que actúa nuestro sistema de normas y principios jurídicos, y también de valores constitucionales, como igualmente acaban de ser introducidos en el ordenamiento jurídico comunitario a través del nuevo art. 2 TUE reformado por el Tratado de Lisboa.

Para ese modo de pensar y actuar, el punto de partida no son las necesidades de la producción sino las aspiraciones del individuo. Sin duda, todo un desafío para el actual Derecho del Trabajo, todavía anclado en nociones como la subordinación o la medida del tiempo de trabajo. Pero un desafío también para la auténtica construcción de una Europa de los ciudadanos, porque si el Derecho comunitario apenas dispone de instrumentos reguladores típicos del Derecho del Trabajo, sí tiene, en virtud de los valores que presiden su funcionamiento, finalmente consagrados en el Tratado de Lisboa, la obligación ética y política de que quienes fundamentalmente tienen esa competencia –los EEMM– la utilicen adecuadamente en el respeto de esos valores. La

complejidad de técnicas y medidas que constituyen el Derecho comunitario son básicamente suficientes, en este momento, para coadyuvar a la construcción de una concepción cívica y ética de Europa, que estaría perfectamente justificada por los valores de la convivencia en paz –tan importantes para la realización integral del ser humano– que con independencia del momento de su plasmación jurídica, desde sus orígenes, han estado presidiendo de hecho la construcción europea.

6. JURISPRUDENCIA CITADA

- STJE de 27-3-1990 (C-113/89; Rush Portuguesa).
 STJE de 9-12-1997 (C-265/95; Comisión v. Francia).
 STJE de 21-9-1999 (C-67/96; Albany).
 STJE de 23-11-1999 (C-369/96 ac.; Arblade).
 STJE de 15-3-2001 (C-165/98; Mazzoleni).
 STJE de 20-9-2001 (C-184/99; Grzelczyk).
 STJE de 25-10-2001 (C-49/98 ac.; Finalarte).
 STJE de 24-1-2002 (C-164/99; Portugaia Construções).
 STJE de 11-7-2002 (C-60/00; Carpenter).
 STJE de 12-6-2003 (C-112/00; Schmidberger).
 STJE de 22-11-2005 (C-144/04; Mangold).
 STJE de 19-1-2006 (C-244/04; Comisión v. Alemania).
 TEDH de 17-7-2007 (Satilmis vs. Turquía).
 STJE de 11-12-2007 (C-438/04; Viking).
 STJE de 18-12-2007 (C-341/05; Laval).
 STJE de 3-4-2008 (C-346/06; Rüffert).
 STJE de 19-6-2008 (C-319/06; Comisión vs. Luxemburgo).
 TEDH de 12-11-2008 (Demir et Baykara vs. Turquía).
 STJE de 9-7-2009 (C-319/07; 3F).

7. BIBLIOGRAFÍA

- BALLESTER PASTOR, M.A. (2009), «Los derechos sociales en la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales y en el Tratado de Lisboa». *Rev. Actualidad Laboral*, n° 15:1-15.
- BALLESTRERO, M.V. (2008), «Le sentenze Viking e Laval: La Corte di giustizia bilancia il diritto di sciopero». *Riv. Lavoro e Diritto*, a.XXII, n° 2: 371-391.
- BARNARD, C. (2006, 1° Ed), «EC Employment Law». Oxford University Press, Oxford: 798.
- (2008), «Unravelling the services directive». *Common market Law Rev.*, n° 45: 323-394.
- BAYLOS, A. (2008), «El espacio supranacional de ejercicio del derecho de huelga y la restricción legal de sus capacidades de acción». *Rev. de Derecho Social*, n° 41:123-143.
- BLANPAIN, R. & SWIATKOWSKI, A.M. (2009), «The Laval and Viking Cases: Freedom of services and establishment v. industrial conflict in the European economic area...». *Bulletin of Comparative Labour Relations*, n° 69: 248.
- BLAZQUEZ AGUDO, E.M. (2006), «El futuro de la libre circulación de trabajadores. Repensando su contenido a partir de la Directiva marco sobre mercado interior». *Rev. M° Trabajo y Asuntos Soc.*, n° 62:109-123.
- BOGDANDY, A. VON & BERNSTORFF, J. VON, (2009), «The EU fundamental Rights agency within the european and International human Rights architecture: the legal Framework and some unsettled issues in a new field of administrative law». *Common Market Law Rev.*, n° 46: 1035-1068.
- CARUSO, B. (2008), «La integración de los derechos sociales en el espacio social supranacional y nacional: primeras reflexiones sobre los casos Laval y Viking». *Madrid, Rev. Relaciones Laborales*, n° 15-16: 29-56.
- CHAUMETTE, P. (2008), «Les actions collectives syndicales dans le maillage des libertés communautaires des entreprises». *Droit Social*, n° 2: 210-220.
- DAVIES, A.C.L. (2008), «One step forward, two steps back the Viking and Laval cases in the ECJ». *Ind. Law Jour.*, vol. 37, n° 2:17-39.
- DE LA VILLA, L.E. (2008), «Sobre la reforma del Derecho del Trabajo en la UE». *RMTAS*, n° 72: 221-230.
- DELORS, J. & DOLLÉ, M. (2009), «Quel investissement dans le social?». *Rev. Droit Social*, n° 7/8: 757-775.
- EUZEBY, A. (2008), «Le développement humain, une référence majeure pour la stratégie de Lisbonne». *Rev. du Marché Commun et de l'UE*, n° 522: 565-571.
- KILPATRICK, C.(2009), «The ECJ and Labour Law: A 2008 retrospective». *Industrial Law Jour.*, vol. 38, n° 2:
- KÖHLER, H-D. & GONZÁLEZ BEGEGA, S. (2008), «El diálogo social europeo. De la macro-concertación comunitaria a la negociación colectiva transnacional». *Madrid, RMTAS*, n° 72: 251-269.
- FERREIRO, C. (2009), «Los desplazamientos transnacionales tras el asunto Ruffert». *Rev. Relaciones Laborales*, n° 14:89-102.
- GOTTARDI, D. (2008), «Diritti sindacali e libertà economiche al Parlamento Europeo: I nodi del coordinamento sistematico». *Lavoro e Diritto*, a.XXII, n° 3: 555-578.
- LANDA ZAPIRAIN, J.P. & MORENO MARCOS, M. (2008), «Una nueva encrucijada para el Derecho del Trabajo: la compatibilidad del ejercicio de los derechos colectivos de la acción sindical con el respeto a las libertades fundamentales del mercado interior comunitario». *Rev. Relaciones Laborales*, n° 11: 13-38.
- LANDA ZAPIRAIN, J.P. (1) (2008), «La Seguridad Social en el Derecho Comunitario: ¿La emergencia de un modelo europeo de bienestar social?». En MONEREO, MOLINA, MORENO, Libro homenaje al Prof. Vida Soria, Ed. Comares, Granada: 205-230.
- LO FARO, A. (2008), «Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazione minime in margine ai casi Laval e Viking». *Lavoro e Diritto*, n° 1: 63-96.
- MALMBERG, J. & SIGEMAN, T. (2008), «Industrial actions and EU economic freedoms: The autonomous collective bargaining model curtailed by the ECJ». *Common Market Law Rev.* n° 45: 1115-1146.

- MIRANDA BOTO, J.M. (2009), «Las competencias de la Comunidad Europea en materia social». Ed. Aranzadi/Thomson, Pamplona: 448.
- MOIZARD, N. (2008), «La Dir. 96/71 concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation des services: un noyau dur protecteur?». *Rev. Droit Social*, n° 7/8: 866-872.
- RODRÍGUEZ-PINERO y BRAVO-FERRER, M. (2008), «El caso Ruffert: ¿una constitucionalización del dumping social?». *Rev. Relaciones Laborales*, n° 15-16: 83-114.
- (1)(2008), «Libertad de prestación de servicios y acción sindical». *Rev. Relaciones Laborales*, n° 23-24:1-20.
- (2009), «Los movimientos migratorios y la globalización: la dimensión europea». *Rev. Relaciones Laborales*, n° 15-16:5-17.
- SABATAKIS, E. (2008), «A propos du Traité de Lisbonne et de l'Europe Sociale». *Rev. du Marché Común et de l'UE*, n° 520: 432-441.
- SCIARRA, S. (2008), «Viking y Laval: Huelga, convenio colectivo y libertades fundamentales en el mercado europeo», Madrid, *Rev. Relaciones Laborales*, n° 15-16: 7-28.
- SUPIOT, A. (2009), «Justice sociale et libéralisation du commerce international». *Rev. Droit Social*, n° 2: 131-141.
- VAN PELJPE, T. (2009), «Collective Labour Law after Viking, Laval, Ruffert and Comisión v. Luxembourg». *The International Jour. of Com. Lab. Law*, vol.25, n° 2: 81-107.
- WOOLFSON, CH. & SOMMERS, J. (2006), «Labour mobility in construction: European implications of the Laval und Parteneri dispute with swedish labour». *European Jour. of Ind. Rel.*, n° 12:49-65.

RESUMEN Este artículo analiza la polémica línea jurisprudencial iniciada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea a partir de las sentencias sobre los asuntos Viking y Laval, de diciembre de 2007, así como el debate doctrinal surgido en torno a ella. En una segunda parte, el articulista introduce ese conjunto de reflexiones en el contexto legislativo comunitario inmediato, ante la inmediata entrada en vigor de la Directiva 2006/123/CE sobre la libre prestación de servicios, la aprobación de la Directiva 2008/104/CE sobre el trabajo prestado a través de las Empresas de trabajo temporal, o la ratificación del Tratado de Lisboa, así como por las expectativas del relanzamiento del diálogo social europeo a fin de paliar o corregir las consecuencias jurídicas y sociales de este cambio jurisprudencial en Europa. Para finalizar, el articulista recapitula sobre las hipotéticas soluciones planteadas con el fin de dar respuesta a este cambio de perspectiva en la aplicación del Derecho comunitario sobre el ejercicio de los derechos sindicales iniciado por la jurisprudencia europea más reciente.

ABSTRACT This article analyses the controversy caused by jurisprudence set by the European Court of Justice' rulings on cases Viking and Laval, December 2007, as well as the resulting doctrinal debate. Then, the author contextualises this analysis within the immediate European legislative frame, at the imminent entry into force of Directive 2006/123/EC on freedom to provide services, the approval of Directive 2008/104/EC on temporary agency work, or the ratification of the Lisbon Treaty, as well as the expected relaunching of the European social dialogue to correct or mitigate the legal and social consequences of this jurisprudence change in Europe. Finally, the author sums up the hypothetical solutions posed in order to respond to this change in perspective in the application of European Law on the exercise of trade union rights initiated by the most recent European jurisprudence.

El trabajo autónomo en el modelo social europeo y en el ordenamiento jurídico de la UE en la Estrategia de Lisboa después de 2010: especial referencia al trabajador autónomo dependiente

SEBASTIÁN REYNA FERNÁNDEZ*

INTRODUCCIÓN

Cuando los analistas europeos, tanto en el ámbito del Derecho del Trabajo como en el del análisis económico, se esfuerzan en estudiar las tendencias y realidades que representa el trabajo independiente o autónomo en la Unión Europea, coinciden mayoritariamente en una conclusión, la de la enorme complejidad para abarcar la determinación de este colectivo, la heterogeneidad que representa y la escasa fuente de datos mínimamente homologables sobre la que se puede trabajar.

Hasta ahora convivíamos con una pacífica doctrina que se alimentaba en el pensamiento de que el trabajo autónomo coincidía con la definición de la pequeña empresa, homologable en casi toda Europa, así como con las denominadas profesiones liberales. Tan sólo sobresalía cierta complejidad aportada por la

presencia masiva de comerciantes y, en algunos países, la de los artesanos, como expresión del trabajo productivo individual.

Sin embargo, la realidad social y económica nos ha superado. De una parte el empresario, como persona física, está ya muy lejos de ser considerado sólo un rentista o propietario de capital, ya que tiene cada vez más dificultades para cubrir sus necesidades personales y familiares tan sólo con sus rentas empresariales, particularmente en la perspectiva de cubrir las necesidades esperadas en los periodos de jubilación, de enfermedad o de incapacidad, por lo que se extiende el debate sobre la necesidad de dar coberturas sociales a toda la población, más allá del rol económico que cada persona juegue.

De esta forma, en Europa se han generalizado los Sistemas de Seguridad Social para las personas que ejercen actividades por cuenta propia, reflejando así la necesidad de atender la vertiente personal y social de estos colectivos.

* Secretario General Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de España (UPTA).

Por otra parte, podemos constatar en todo el territorio de la Unión Europea, la expansión absolutamente generalizada, de lo que se ha convenido en denominar las «nuevas formas de trabajo», que agrupan una gran multiplicidad de estados, entre los que se encuentra el trabajo independiente, particularmente cuando éste se ejerce para una sola empresa en condiciones de subordinación económica, aunque mantenga la independencia jurídica.

Progresivamente, avanzamos hacia una mayor laboralización en su vertiente social de los más pequeños empresarios, y también en sentido contrario, contrastamos que se ejercen muchísimas formas de trabajo dependiente a través de formas jurídicas no laborales. Buena parte de la población europea converge en un término híbrido entre el trabajo y la empresa.

Con este escenario, que rompe los moldes clásicos, nos encontramos a la hora de hacer un diagnóstico de la situación. Ni el análisis estadístico ni el derecho comparado nos van a ayudar mucho a poner luz en el problema.

La heterogeneidad de realidades contempladas bajo los conceptos más habituales, como son los del trabajo autónomo, independiente o autoempleo, dificulta seriamente la conformación de bases de datos suficientemente sólidas para describir la realidad que representa el colectivo. Esto ocurre en todo el ámbito internacional, particularmente en Europa y en el seno incluso de cada Estado miembro de la Unión Europea.

En todo caso y para hacer un acercamiento al problema tendremos que partir de los datos que aporta la Agencia Estadística Europea: Eurostat, basados a su vez en las diferentes Encuestas de Población Activa que se realizan periódicamente en cada país por sus Institutos Estadísticos Nacionales, aunque no siempre con idénticos criterios, al menos en la materia en la que intentamos profundizar.

El resultado es que en la Europa de los 27, el número de autoempleados se encuentra ya próximo a los 23 millones de personas. Si contamos también países tan cercanos como Turquía, Suiza o Croacia, la cifra supera ya a los 27 millones.

Según Claude Emmanuel Triomphe, de la Asociación de Trabajo, Empleo, Europa y Sociedad (ASTRED), un trabajador europeo de cada seis es un trabajador independiente, aunque la realidad puede llegar a ser absolutamente masiva en países como Rumania, Grecia o Polonia, y muy significativa en otros como España o Portugal.

Estos datos serían muy superiores si incorporáramos la realidad incontestable de la expansión del trabajo independiente, aunque no registrado, existente en muchos países de reciente incorporación, como Eslovaquia, Rumania o Bulgaria, y que se encuentra fuera de todo nuestro control y registro. También resulta difícil acceder a cuantificar el peso de los nuevos inmigrantes en Italia o España que trabajan por su cuenta fuera de los cauces legales.

Otra de las fuentes estadísticas que se utiliza habitualmente es la proveniente de los Sistemas de Seguridad Social a través, bien de los datos de los Regímenes Especiales por cuenta propia, así establecidos, o de las series de trabajadores dados de alta sin empresa de referencia. Para nuestro objetivo, estas fuentes son de poco valor, aunque siempre una referencia, puesto que agrupan realidades muy distintas. En algunos casos están incluidos los titulares de explotaciones agrarias y en otros no, o colectivos muy especiales que han recibido cobijo en estos sistemas, como algunos sectores de fuerzas armadas, órdenes religiosas, jueces, etc...

Por otra parte, queda fuera de control todo el colectivo de trabajo independiente, real pero de carácter informal, al que antes hacía referencia, que tampoco se refleja suficientemente en las cifras de Eurostat, ya que apa-

recen como parados en la mayoría de los casos.

Un buen reflejo de estas circunstancias es la de que mientras en la Seguridad Social española aparecen más de 3.200.000 inscritos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, la cifra para Eurostat es de 2.200.000, que corresponden a los que agrupa el Ministerio de Trabajo e Inmigración español como autónomos propiamente dichos, es decir, la persona física que ejerce una actividad económica por cuenta propia, sin constituir sociedad y que habitualmente no tiene trabajadores a su cargo.

Esta última, es una buena definición del concepto de trabajador autónomo que pudiera llegar a tener valor europeo y que coincide con la establecida por el artículo primero de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo de España que, sin duda, es la versión legislativa más avanzada e integral, que posteriormente comentaremos.

CATEGORÍAS DEL TRABAJO AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE

Si nos atrevemos a realizar una clasificación por categorías del trabajo autónomo e independiente, exceptuando las actividades no registradas o irregulares, podría ser la siguiente:

- *Los empresarios*, que con recursos propios o ajenos explotan una actividad económica y hacen uso habitual de trabajo asalariado, tengan o no constituida una entidad jurídica como titularidad del negocio.
- *Los profesionales liberales tradicionales*, que ejercen su actividad bajo exigencias específicas de homologación profesional y habitualmente colegiados. Aunque pueden contar con trabajo asalariado, sin embargo, habitualmente ejercen su actividad solos o en sociedad con otros colegas.
- *Los artesanos (en el sentido más general), los comerciantes, los agricultores, los transportistas y los que ejercen oficios en la construcción o instaladores*, que forman lo que podríamos denominar el «núcleo duro» del trabajo autónomo europeo. Este grupo proviene de los antiguos gremios y fueron los precursores de la nueva burguesía y el Estado moderno.
- *Los «nuevos independientes»*, que ejercen actividades muy cualificadas y vinculadas al mundo de la cultura, el arte, el ocio, la informática, la comunicación, la estética etc..., que provienen de los denominados nuevos nichos de empleo y nuevas necesidades sociales, espacios no cubiertos por las empresas tradicionales y que trabajan casi siempre solos y con gran independencia.
- *Otros «nuevos independientes»*, con diferentes niveles de cualificación que provienen del denominado «outsourcing», resultado de la estrategia de determinadas firmas de externalizar sus servicios, incluso los más cercanos al objeto social. Estos nuevos independientes ejercen su actividad de forma prácticamente subordinada al cliente de referencia y con escasa independencia económica y organizativa.

Si pudiéramos hacer un resumen de esta clasificación llegaríamos a afirmar que estamos ante cuatro grandes grupos o colectivos; los empresarios, los profesionales, los trabajadores autónomos en el sentido estricto, tradicionales o de nueva generación, y los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

En todo caso y como punto de partida, más allá de las diferencias expuestas, que tienen consecuencias sociales o fiscales, estamos siempre ante personas que ejercen una actividad por cuenta propia, cuya actividad está regulada por las normas civiles o mercantiles

propias de cada país y que a efectos de Seguridad Social como personas naturales, tienen sus propios sistemas mutualistas o públicos de afiliación, diferenciados de los regímenes generales.

Esta última reflexión es importante para superar un reciente debate de determinadas organizaciones sindicales europeas que intentan meter en el mismo saco de «las nuevas formas de trabajo» por igual a todas las categorías.

Es cierto que son formas de trabajo nuevas, pero esencialmente distintas. La precariedad, el teletrabajo, la temporalidad o la parcialidad son expresiones nuevas del trabajo asalariado. La relación mercantil es la única que define el trabajo autónomo, por mucha subordinación que pueda existir. En esta línea, confundir el falso autónomo como una expresión del fraude laboral, con el autónomo dependiente es un grave error que sólo conduce a complicar aún más el sendero que debemos seguir para un análisis acertado.

EL MARCO LEGAL

¿Ha llegado el momento oportuno para que desde el ámbito europeo se avance en una definición jurídica de las diversas categorías del trabajo autónomo, tanto por lo que les une, como por lo que las diferencia?

Creemos que sí, al menos para homogeneizar el proceso que ya han comenzado diversos países miembros y que va a continuar inevitablemente.

Debemos superar la diseminación normativa. En todos los Estados, la definición del trabajo independiente proviene de normas fiscales o contables, del derecho de Seguridad Social, del derecho Civil o del Código de Comercio. A veces, con definiciones diferentes según la rama del derecho del que proceda. En casi todos los Códigos de Trabajo o Leyes Laborales ha sido exceptuado el traba-

jo autónomo. No parece muy adecuado legislar por contraposición, menos aún para un colectivo tan determinante en nuestra vida económica y social.

No se trata con esta propuesta de establecer normas comunes de aplicación a las empresas que tienen forma jurídica, que ya cuentan con un marco adecuado prácticamente en todos los países miembros. Las sociedades por acciones y las cooperativas cuentan con una normativa casi homogénea, incluso con sus referentes supranacionales a través de la Sociedad Anónima Europea o Cooperativa Europea. Se trata de afrontar una definición homologable de la persona titular de la empresa o de la empresa personal, sus derechos y sus deberes, su régimen profesional, su protección social, incluso su sistema fiscal, y de manera especial cuando empresa y persona coinciden en una misma identidad.

Es en este contexto, y con esta salvedad, como se puede y se debe debatir y analizar la nueva categoría del trabajo autónomo con características de subordinación, desde la lógica del derecho mercantil, en cuanto una ordenación comercial, pero también desde la lógica del derecho del trabajo, puesto que estamos ante la necesidad de acometer una normativa protectora que nace de la asimetría de la relación entre la persona que hace un trabajo y la empresa contratante o cliente del servicio.

Esta última intención, nos llevará inevitablemente a desarrollar normativas específicas en materia de Seguridad Social, prevención de los riesgos laborales y la enfermedad profesional, acceso a la formación continua y al reciclaje, ejercicio de derechos sindicales y de representación, etc.

Coincidimos con Antonnattei y Sciberras, autores del Informe al Ministro de Trabajo, Relaciones Sociales, Familia y Solidaridad del Gobierno de Francia, en que la dependencia económica crea un desequilibrio contractual que requiere una protección jurídica par-

ricular y que los legisladores no han permanecido inactivos en esta materia desde el siglo pasado.

En la legislación francesa, como en otras europeas, tenemos claros ejemplos de estatutos especiales para la venta a domicilio, el agente comercial, el periodista o el artista, así como muchas disposiciones especiales para ciertas profesiones y actividades que se ejercen por cuenta propia en situación de dependencia. Se trata de asumir la generalización de la figura en otros sectores como la construcción, el transporte y en el amplio ámbito de los nuevos servicios a las empresas.

Más explícita es aún la Exposición de Motivos de la Ley 20/2007 del Estatuto del Trabajo Autónomo aprobada por las Cortes españolas, en la que se indica que «la regulación (de la figura del trabajador autónomo económicamente dependiente) obedece a la necesidad de dar cobertura legal a una realidad social: la existencia de un colectivo de trabajadores autónomos que, no obstante su autonomía funcional, desarrollan su actividad con una fuerte y casi exclusiva dependencia económica del empresario o cliente que los contrata».

También en esta materia han avanzado diversas Instituciones europeas. Es especialmente significativa la Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2003 relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos. Cómo es más habitual de lo deseable en el marco de la legislación europea, en este caso, una vez más se aborda el principio adjetivo antes que la definición sustantiva. Se establecen recomendaciones en un espacio parcial, la seguridad y salud, sin abordar la definición de los sujetos del derecho.

Sin embargo, algunos apartados de la Recomendación son elocuentes:

- Se reconoce la coexistencia de trabajo común entre trabajadores autónomos y otros asalariados (apartados 4 y 5).
- Se afirma que por regla general los trabajadores que ejercen su actividad profesional fuera de una relación de trabajo con un empleador no están cubiertos ni son objeto de prevención (apartado 5).
- Evidencia que la salud de los trabajadores autónomos puede estar sometida a riesgos similares a los que experimentan los trabajadores por cuenta propia. (apartado 6).

Es curioso también señalar como entre las recomendaciones finales, se hace mención a la necesidad de tomar medidas dirigidas a la concienciación del colectivo (3), a través de sus organizaciones representativas (sic).

Por otra parte, de entre las escasas menciones que podemos hacer en el ámbito europeo podemos recoger la del Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas titulado «Modernizar el derecho del trabajo para alcanzar los desafíos del siglo XXI», en el que de forma explícita se propone generalizar en los países miembros el reconocimiento de esta categoría de trabajo.

Se reconoce en el informe que estos trabajadores «ocupan una zona gris entre el derecho laboral y el derecho comercial». «Aunque son formalmente independientes, siguen siendo económicamente dependientes de un solo proveedor o cliente/empleador por la procedencia de sus ingresos». Es, sin duda, la interpretación más cercana a la del Estatuto español y otras normas nacionales más avanzadas.

Más allá de estos ejemplos, y también en ellos, en todo caso, la mayoría de las directivas, normas o recomendaciones de ámbito europeo hacen referencia a la noción de trabajador reenviando a las legislaciones europeas su aplicación, y éstas dan al trabajador casi en exclusiva una interpretación de asalariado, a veces con una ampliación a los funcionarios públicos.

El precedente más interesante en esta materia, ya histórico, en el ámbito europeo proviene de la Audición pública realizada por el profesor Adalberto Perulli, de la Universidad de Venecia, del informe emitido en el año 2002 por encargo de la Comisión, ante el Parlamento Europeo, titulado «Trabajo económicamente dependiente (parasubordinación): aspectos jurídicos, sociales y económicos».

En el informe y la consiguiente audición se hacen diagnósticos y se recogen principios que posteriormente habrán sido básicos para las diversas experiencias jurídicas nacionales.

Se indica que, en general, los países europeos identifican el trabajo autónomo mediante una clasificación «inversa», es decir, determinando que el trabajo en cuestión no tiene las características del trabajo subordinado. (es decir, lo que no se considera trabajo subordinado es trabajo autónomo).

Por primera vez, se aplica el término «zona gris» a ese espacio en el que se establece el trabajo autónomo dependiente en tanto que la legislación que se aplica al trabajo autónomo y al trabajo subordinado es diferente.

No menor importancia tiene la primera reflexión aportada por el profesor Perulli de que es necesario hacer hincapié en el hecho de que el falso trabajo autónomo es diferente conceptualmente del trabajo económicamente dependiente. Los falsos trabajadores autónomos son trabajadores a los que se trata como autónomos, pero que, desde un punto de vista jurídico, están claramente dentro de la categoría de los trabajadores subordinados.

Sin duda esta distinción ha permitido clarificar la situación en el terreno de la acción sindical y ha sido de gran trascendencia para desbloquear la situación en los países en los que se ha avanzado con más eficacia, como es el caso de España, Italia o Polonia.

También el informe presentado a la Comisión repasa la situación de determinadas

medidas internacionales, particularmente los contenidos de la 85 Conferencia Internacional del Trabajo de 1997, en la que se formuló una propuesta para que se elaborase un convenio de la OIT relativo a la contratación externa. La idea era aplicar el nuevo convenio al trabajo «efectuado personalmente en condiciones de dependencia o subordinación a la empresa, cuando estas condiciones son similares a las que caracterizan una relación laboral regulada por la legislación en vigor».

El objetivo de la OIT es el de ampliar el ámbito de aplicación de la legislación laboral más allá del trabajo subordinado introduciendo tipos de protección esencial para todas las formas de trabajo en las que se produce la contratación de un servicio externo, independientemente del marco jurídico que regule el servicio que se proporciona.

Entre estos derechos a proteger estarían el de libertad de asociación, prohibición de discriminación, remuneración, salud y seguridad en el trabajo, Seguridad Social, etc ...

Como se puede comprobar los objetivos finales del convenio de la OIT no quedan alejados de las propuestas hasta ahora conocidas en el marco doctrinal europeo, aunque tienen un matiz más laboral y parecen dejar fuera la idea de crear una nueva categoría de trabajo, aspecto que queda reservado al ámbito de cada legislación nacional.

En todo caso, el informe Perulli presenta conclusiones totalmente actuales y que aún están pendientes. Resaltamos la propuesta de que la solución más apropiada consistiría en efectuar una intervención a nivel europeo para establecer una serie de disposiciones programáticas que no sean traumáticas y que dejen margen a los Estados miembros para adaptar el contexto nacional.

Se sugiere que sean los interlocutores sociales los que deben promover esta iniciativa. Una buena vía sería el acompañamiento del Comité Económico y Social europeo.

Las materias sobre las que establecer estas disposiciones serían:

- La forma del contrato.
- El objeto del contrato y las condiciones del trabajo.
- La regulación de la remuneración y forma de pago.
- Condiciones de suspensión del contrato en situaciones de maternidad, enfermedad, accidente, motivos familiares, etc....
- Anulación del contrato, preaviso y sistema indemnizatorio en su caso.
- Formación profesional.
- Derecho de sindicación y asociación, así como regulación del derecho a las acciones colectivas.

EXPERIENCIAS LEGISLATIVAS A NIVEL NACIONAL

Para adentrarnos en un somero resumen de situaciones comparadas no debemos atender sólo y específicamente a normas legales, tenemos que tener en cuenta también los usos y costumbres que, sin duda, son muy diferentes según el ámbito geopolítico al que hagamos referencia.

a) *En la cultura anglosajona, Reino Unido e Irlanda*, encontramos la figura del «worker», que en sentido estricto es un «trabajador» pero se opone al concepto tradicional de «empleado», por lo que se entiende que es un «empleador». Estas personas que no cuentan con ningún tipo de protección social, siguen a la espera de un estatuto legal propio que las identifique hace ya decenas de años.

Estos «trabajadores» no se benefician en general de las protecciones legales de los asalariados británicos, tienen tan solo derecho a rechazar trabajo urgente y en grandes canti-

dades. Una Ley de 1999 anunció la eliminación de la frontera entre los estados de asalariado y «worker», pero todavía se está a la espera del desarrollo de ese compromiso.

b) *El caso de Polonia es especialmente significativo*, por lo que sirve de referente a muchos países de la Europa central que son de reciente incorporación a la Unión Europea. En Polonia, después de la transición desde la dependencia soviética, era tal la presencia del trabajo independiente no registrado ni regulado que se acudió a un sistema fiscal equivalente a los «módulos» españoles o los impuestos simplificados italianos, o al conocido «monotributo» argentino, para normalizar la situación, así se establece un «flat tax», es decir una especie de tasa impositiva mínima y común, presente también en otros países de la Europa central, variando su cuantificación entre los tipos del quince al veinte por ciento.

El resultado fue, que coincidiendo este proceso con el de la acelerada externalización de servicios en las empresas, el trabajo independiente, sustituyó masivamente el trabajo asalariado en muchas grandes corporaciones empresariales, con la consiguiente respuesta sindical. De esta forma, la autoridad fiscal tuvo que salir al plazo, procediendo a establecer límites legales y ha sido a través de esta vía como se ha llegado a un estatuto propio de trabajo autónomo dependiente, se limita a la empresa el uso de la figura, pero cuando ésta existe se le reconoce derechos mínimos.

De esta forma, la legislación polaca de 2007, actualmente en revisión y estudiada muy de cerca por otros países, reconduce a la del estatuto español del mismo año: se reconocen derechos en materia de vacaciones, notificación previa a la rescisión del contrato y se establece la figura del independiente subordinado cuando su relación es al menos de un 50% de los ingresos de una misma empresa o cliente.

Encontramos parámetros con la legislación española muy significativos, lo que nos

conduce a pensar en la similitud de situaciones, teniendo en cuenta que no ha llegado a producirse ningún tipo de intercambio legislativo.

Así por ejemplo, se establecen límites para el reconocimiento y la legalidad de la nueva figura de trabajador, como son entre otros los siguientes:

- Un trabajador independiente no puede estar en un puesto de dirección o de control de otros trabajadores asalariados en la empresa.
- El trabajador independiente no puede ser remunerado de acuerdo con las mismas condiciones que un trabajador asalariado.
- Los trabajadores independientes deben asumir una cierta parte de responsabilidad de riesgo respecto a su actividad.
- No pueden establecerse restricciones a la libertad de los trabajadores independientes en el desarrollo de su trabajo, que no podrán verse en ningún caso sometidos a prestaciones exclusivas en beneficio de un ordenante.

c) *El Derecho del Trabajo alemán*, lo que le aleja de otros países europeos vecinos, no contempla una división definitiva entre trabajadores protegidos por el Derecho del Trabajo y los autónomos, que quedan fuera del mismo.

Por esta razón, la jurisprudencia ha venido impulsando desde hace algún tiempo una tercera categoría para acotar a aquellas personas que, aunque trabajan de forma independiente, su situación económica hace, sin embargo, que estén más cerca del trabajo por cuenta ajena que del trabajo autónomo. El patrón que enmarca a este grupo, es la dependencia económica y no la «subordinación personal». Se trata de personas asimiladas a trabajadores que en una traducción literal del alemán definiríamos como «cuasi-trabajadores».

En 1974, nos encontramos con una definición legal de los «cuasi-trabajadores», sorprendentemente en la Ley de Convenios Colectivos. Se prevé que para este segmento de personas dependientes económicamente y necesitados de cobertura social se podrán firmar Convenios Colectivos.

Para los «cuasi-trabajadores» permanece un Derecho del Trabajo pero con un nivel de seguridad menor. Se puede hablar de un Derecho de Trabajo «Light». Así, hay algunas disposiciones legales, dirigidas expresamente a los mismos, tales como la Ley Federal de Vacaciones y la Ley de Protección del Trabajo. Además algunos principios del Derecho del Trabajo se aplican por la jurisprudencia con cierto reparo.

También son significativos los avances alemanes en el Derecho Social (que no de Trabajo) que sugiere un cambio orientado en la dirección de los fundamentos de la dependencia económica. Según esta tendencia legal, ya consolidada, para contar con aseguramiento sanitario, pensiones y desempleo, bastará con que una persona dependa económicamente de otra.

d) *El caso italiano* es especialmente interesante y quizá es el precedente más conocido. La historia del concepto de la «parasubordinación» es ya larga. La primera aparición proviene de la Ley 741 de 14 de julio de 1959, conocida como Ley Vigorelli, esta norma introduce garantías standard mínimas de tutela para el trabajo subordinado y por extensión a las relaciones de colaboración no subordinada pero que se desarrollan en una forma coordinada y continuada.

Esta tendencia queda reflejada de nuevo en la Ley del 11 de agosto de 1973, por la que se modifica el Código Civil y en la que se consagra el concepto de la «parasubordinación» y su consiguiente protección para trabajos de agencia, representación comercial y otros en los que la prestación de obra es continuada y coordinada, prevalentemente personal,

aunque sin carácter directamente subordinado.

A partir de aquí la normativa italiana ha ido avanzando cubriendo ámbitos de protección social para este colectivo, es de resaltar la Ley 38 del año 2000, que establece, para estos trabajadores, el aseguramiento obligatorio por las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional. También, en el ámbito fiscal, la Ley número 342 del mismo año que establece que los rendimientos producidos por los trabajos en colaboración tendrán el mismo tratamiento fiscal que las rentas del trabajo.

En otro orden de cosas se ha abierto el reconocimiento de la negociación colectiva para estos trabajadores a través de la acción sindical, reconociendo su carácter de trabajadores atípicos.

En la actualidad, continua el debate doctrinal y social sobre esta materia en la idea de sustituir el binomio trabajo asalariado/ trabajo autónomo por una norma común de mínimos que se fuera implantando gradualmente.

En todo caso, la figura de los denominados co-co-co (colaboradores en forma coordinada y continuada) en Italia está muy extendida y el concepto de la parasubordinación es conocido y asumido de forma general, por lo que deberá ser importante seguir muy de cerca su evolución.

Aunque estamos todavía pendientes de que se afronte un estudio realmente comparado de las legislaciones nacionales, hasta aquí podemos resumir los casos más significativos en los Estados miembros de la Unión Europea, antes de la aparición de la Ley 20/2007 de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo en España que es, sin duda, hasta ahora la principal aportación legislativa de especial interés por su carácter reciente y su capacidad de integración.

e) *En España*, desde hace años en la cultura sindical se había consolidado la figura

del TRADE (Trabajador Autónomo Dependiente) que responde en líneas generales a la identificación ya realizada en otros países, cuya barrera de distinción con el «falso autónomo» se encontraba en un terreno difuso. La extensión de la figura y su trascendencia sociolaboral parecía exigir ya respuestas normativas.

Por otra parte, eran ya muchas las voces que venían exigiendo que el sistema de trabajo autónomo o por cuenta propia, que abarcaba a casi un veinte por ciento de la población activa, tuviera un marco legal y conceptual suficiente y equivalente al del Estatuto de los Trabajadores promulgado en los años setenta como principal referente de legislación laboral.

Quizá, la referencia española tenga una especial significación por cuanto el Estatuto recientemente aprobado es resultado en particular de una reivindicación social. Tanto desde el ámbito sindical, cómo empresarial o independiente, España cuenta desde hace al menos diez años con organizaciones específicas del trabajo autónomo que dan respuesta también al fenómeno asociativo de los denominados dependientes o TRADES. Si bien, tanto el poder legislativo como ejecutivo han sido sensibles a la necesidad de una regulación, no cabe duda que la influencia asociativa ha sido trascendental.

Además el Estatuto español proviene de un estudio doctrinal que pronto será referencia para cualquier análisis internacional en esta materia. Se trata del Informe de la Comisión de Expertos nombrada por el Ministerio de Trabajo español en 2005 y formada por los profesores Valdés Dal-Ré, Cruz Roche, Del Rey, Saénz y Maroto que, sin duda, realizan un trabajo de gran profundidad y un diagnóstico muy adecuado de la situación, de valor para todo el ámbito de Europa y de los países desarrollados.

La principal característica de la norma española es su carácter integral. De una par-

te, establece los derechos y deberes de todos los trabajadores por cuenta propia, así como su régimen profesional básico, sin reducir su ámbito a la mera circunstancia del denominado trabajo autónomo económicamente dependiente, que también regula, define y establece como una parte del todo.

Por otra parte, no sólo establece normas jurídicas sino que abarca también los compromisos de protección social a ese colectivo. El profesor Claude Enmanuel Triomphe, por hacer referencia a una valoración fuera del país, analiza tres categorías de garantías concedidas a los trabajadores autónomos, sean o no dependientes, en la nueva norma española:

- *Protección contra la discriminación.* Se transcriben completamente las Directivas europeas sobre la no discriminación en el trabajo a todos los tipos de trabajadores, y no sólo a los asalariados. Resalta también que el texto añade que será misión de los poderes públicos garantizar la eficacia de dicha protección contra las discriminaciones, y en particular el derecho para los trabajadores autónomos de poder conciliar su actividad profesional y su vida personal y familiar.
- *Garantías frente a los riesgos profesionales.* Los trabajadores autónomos han de estar protegidos frente a los riesgos profesionales y es función de la Administración Pública velar por la prevención ante los accidentes laborales y el riesgo de producirlos a terceros.
- *Garantías económicas.* La nueva Ley reconoce la acción directa frente al contratante cuando no se respete el contrato civil entre el ordenante y un trabajador autónomo. Se protege el patrimonio, particularmente la vivienda, en las deudas por obligaciones sociales.

Resalta también Triomphe en su análisis de la Ley española las protecciones que reco-

ge el texto con respecto a la nueva categoría legal del TRADE o trabajador autónomo económicamente dependiente:

- Derecho a vacaciones.
- Derecho al descanso entre las jornadas de trabajo.
- Límites en cuanto a la dimensión y la duración de los encargos de trabajo.
- Notificación previa en caso de rescisión unilateral del contrato con posibilidad de indemnización según establezcan los tribunales.
- Identificación de las causas suficientes para la suspensión temporal de la relación de trabajo, en particular cuando está por medio la seguridad del trabajador.

Quizá, el elemento más innovador con respecto al resto de las legislaciones europeas conocidas sea la atención a los derechos colectivos. Se establece la posibilidad de firmar Acuerdos de Interés Profesional, equivalentes a los Convenios Colectivos, siempre que cuenten con la aceptación expresa de cada interesado.

También se regulan las asociaciones profesionales propias de Trabajadores Autónomos como una figura específica de representación de intereses de estos colectivos, sin perjuicio de los derechos de afiliación sindical que quedan expresamente recogidos, o la opción de acogerse a organizaciones empresariales.

No menor importancia tiene en el nuevo estatuto español dos aspectos que resaltamos:

- De una parte, que se aborda la ordenación legal progresiva de una casi absoluta homologación entre el sistema de protección público de Seguridad Social con el del resto de los trabajadores, incluso mandata al Gobierno a establecer un sistema de protección por desem-

pleo o cese de actividad, que ya se encuentra en estudio.

- De otra, que la Ley establece que el Fomento del Trabajo Autónomo, particularmente el que se ejerce de forma independiente en el mercado, es una obligación jurídica del Estado, así como la formación permanente de los trabajadores y la adaptación tecnológica de su trabajo. De esta forma, en una misma norma se aúnan los mandatos de protección de un sistema de trabajo, pero también el apoyo al emprendimiento personal. En la Ley española, de esta forma, empresa y trabajador encuentran un punto de conexión quizá inexistente hasta ahora en todo el marco jurídico internacional.

INTENTO DE CONCLUSIONES

Con todo lo anteriormente expuesto podemos atrevernos a formular un conjunto de conclusiones y de ideas sobre los pasos a dar en el ámbito de determinadas Instituciones Europeas:

- El trabajo autónomo de carácter tradicional, así como, el subordinado con respecto a una empresa o cliente principal, es una realidad que se ha extendido en Europa en los últimos años. Con especial presencia en los países del sur y en los de más reciente incorporación a la Unión Europea.
- En general, las legislaciones de los países miembros identifican el trabajo autónomo mediante una clasificación «inversa», determinando que es trabajo autónomo todo aquel que no es subordinado. Por otra parte, de forma general las normativas europeas remiten a las legislaciones nacionales.
- La inexistencia de un denominador común en el ámbito europeo limita la

capacidad estadística y de diagnóstico de la situación.

- Coincide en todos los Estados miembros la mayor presencia del denominado trabajo autónomo económicamente dependiente. Se detecta un cierto grado de incertidumbre con respecto a la definición de esta figura, no sólo por el insuficiente y fragmentario marco jurídico, sino también por la confusión existente relativa a la definición concreta del fenómeno y su solapamiento con el problema de los denominados falsos autónomos.
- En todos los casos se constata que existe una realidad de trabajo que no tiene estatus jurídico de subordinado pero que mantiene dependencia económica, y en ciertos casos organizativa.
- El principal factor socioeconómico que puede explicar la proliferación del trabajo autónomo dependiente proviene de las cada vez más frecuentes prácticas de contratación externa, a través de las cuales determinadas actividades que se realizaban por trabajadores empleados ahora se confían a trabajadores autónomos.
- La presencia de trabajo autónomo dependiente ha cambiado en parte la naturaleza del trabajo autónomo hasta ahora conocido, creando nuevas necesidades de protección jurídica y social.
- Por otra parte, desde los sectores tradicionales del trabajo autónomo (comercio, transporte, profesiones liberales) se reclama cada vez más una atención hacia el colectivo en general, tanto en su vertiente de dimensión empresarial como por su carácter de trabajo habitual y personal, necesitado de regulación y protección.
- En muy pocos años, se ha avanzado en esta materia en algunos Estados. Se han establecido nuevas Leyes en

España o Polonia, se han modificado en el mismo sentido las tradicionales normas de Italia o Reino Unido y se trabaja con perspectiva de legislar en Francia. Sin embargo, y a pesar de las coincidencias existentes, estas no provienen de una actuación coordinada de la autoridad legislativa ni administrativa, ni tampoco existe un debate suficiente en el ámbito social ni empresarial.

– Parece llegado el momento de dar un paso adelante a través de las Instituciones Europeas en esta materia, a través de un conjunto de actuaciones que al menos deberían recoger los siguientes aspectos:

- 1) Estudio comparado de las normativas estatales de aplicación y de los estudios previos ya realizados.
- 2) Identificación conceptual y de categorías para redefinir una estadística de aplicación europea.
- 3) Formulación de los ámbitos de protección social más urgentes: prevención de riesgos laborales, coberturas de Seguridad Social, maternidad y acceso a prestaciones por contingencias de incapacidad. Análisis de las condiciones de trabajo en general.
- 4) Formación profesional.
- 5) Estudio de las normativas fiscales y movilidad en el ejercicio del trabajo.
- 6) Coordinación de las políticas de promoción y fomento del trabajo autónomo en el ámbito de las nuevas profesiones.
- 7) Articulación de análisis del fenómeno en el marco del Diálogo Social Europeo.

RESUMEN

Es una realidad que en toda la Unión Europea se han extendido las denominadas «nuevas formas de trabajo», entre las que se encuentra el trabajo independiente que también ha sufrido una fuerte transformación, particularmente, cuando éste se ejerce para una sola empresa en condiciones de subordinación económica, aunque mantenga la independencia jurídica.

Más de veintisiete millones de europeos trabajan por cuenta propia, aunque las estadísticas son de valor relativo, si tenemos en cuenta la heterogeneidad del colectivo y las diferentes referencias nacionales.

El fenómeno que más se extiende es el conocido como trabajo autónomo económicamente dependiente, fenómeno al que se ha dado respuesta normativa en varios países miembros, pero sobre el que no existe, ni siquiera, un suficiente debate entre los agentes sociales europeos ni en las Instituciones.

El Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre la modernización del Derecho del Trabajo o la Recomendación del Consejo relativa a la seguridad y salud en el trabajo de Febrero de 2003, avanzan tímidas respuestas, pero que no pasan de ser referencias sectoriales o simples posiciones doctrinales.

Parece llegado el momento de dar respuesta a través de disposiciones europeas en esta materia, ya que comienza a extenderse la idea común de que el trabajo, más allá de su definición, merece y necesita una protección general, sin dejar este espacio reservado en exclusiva al considerado jurídicamente subordinado.

La experiencia contrastada de España, Italia o Polonia, deben ser estudiadas detenidamente.

ABSTRACT

There is no denying that so-called new work organisation patterns have spread throughout the European Union, amongst them, independent work, which has also undergone a deep transformation, particularly when working for just one company under economic dependence, even though legal independence is maintained.

More than 27 million Europeans are self-employed, although the statistics have a relative value if we take into account the heterogeneous nature of this group and the different national referents.

The reality that is spreading the most is that of the economically dependent own-account work. Some Member States have given a legislative answer to this issue, but neither the European social partners nor the Institutions are debating this issue meaningfully.

The European Commission's Green Paper on modernising labour law or the Council recommendation of February 2003 concerning health and safety at work provide timid answers, but they are just sectorial references or doctrinal standpoints.

The time seems to have come for an European provision on this matter. The common idea that, apart from definition, work deserves and needs protecting is spreading, and not only with regards to the legally subordinate employee.

The compared experience of Spain, Italy and Poland needs to be studied closely.

El papel de la Economía Social y el proceso de desarrollo del Plan Europeo de recuperación económica

JUAN ANTONIO PEDREÑO FRUTOS*

1. INTRODUCCIÓN

A finales del mes de noviembre de 2008, la Comisión Europea lanzó el Plan de Recuperación Económica¹ para una Unión Europea que vivía sacudida por los temores de un colapso del sistema bancario europeo y por una reducción de la actividad económica que se traducían y traducían en la destrucción de empleo. Uno de los objetivos de este Plan fue estimular la demanda y aumentar la confianza de los consumidores. Las conductas temerarias e irresponsables de varias entidades bancarias que, a la postre, se han revelado como las causantes de la crisis global que aún nos afecta, hacía necesario que el Plan pusiera las bases para mejorar la reglamentación y, sobre todo, la supervisión de las entidades financieras, tanto en Europa como en todo el mundo².

* Presidente Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES).

¹ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo «Un Plan Europeo de Recuperación Económica». COM (2008) 800 final, Bruselas, 26.11.2008.

² Consejo Europeo de Bruselas 18 y 19 de junio de 2009.

El Plan se centra además en poner los medios para detener la pérdida de empleos y en emprender las reformas estructurales de apoyo a la innovación y a la economía del conocimiento, «para que la economía europea se adapte a las exigencias de la competitividad y las necesidades del futuro», que son objetivos de la Estrategia de Lisboa.

Asimismo, el Plan incluye dentro de su agenda de crecimiento y empleo de la Unión Europea una apuesta por la lucha contra el cambio climático y por la seguridad energética mediante el fomento del uso de nuevas tecnologías, la creación de nuevos empleos «verdes» y la apertura de la economía europea hacia nuevas oportunidades en los mercados mundiales.

El Plan Europeo de Recuperación Económica se ha ido desarrollando e implementando a través de la acción coordinada de los Estados miembros, los cuáles han adoptado paquetes de medidas de acuerdo con la estrategia establecida en el Plan y también en otros foros económicos internacionales. Las respuestas a esta crisis mundial han requerido una reacción global no sólo en el seno de la Unión Europea sino también de ésta en coordinación con las Organizaciones internacio-

nales, como por ejemplo la OCDE y la OIT, dentro del G-20, con países como Estados Unidos y también otras economías emergentes.

Las demás Instituciones Europeas como el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo han ido verificando el estado de situación de este Plan y su impacto en la denominada «Economía Real». El 24 de marzo de 2009 el Comité Económico y Social Europeo, como órgano consultivo de la Unión Europea, afirmaba en su dictamen sobre «Un Plan Europeo de Recuperación Económica» que «la economía social (...) se caracteriza por ofrecer respuestas innovadoras a las necesidades sociales, conjugando rentabilidad y solidaridad, generando empleos de calidad, reforzando la cohesión social y territorial, vinculando producción y desarrollo sostenible; potenciando, en definitiva, el ejercicio de la ciudadanía activa y de la responsabilidad social empresarial. Todos esos atributos, que hoy se tornan en elementos indispensables para superar la actual situación de crisis sistémica, hacen preciso otorgar a los agentes de la economía social un papel relevante en la gestión de la crisis y, por otra parte, obligan a la Comisión a incorporar en sus políticas y programas el impulso efectivo de este modelo social de iniciativa ciudadana».

En estas breves líneas se condensa el papel que las empresas de la Economía Social pueden jugar y juegan en la consecución del Plan de Recuperación Económica. Desde su puesta en marcha a finales del año 2008, este Plan ha sido un elemento clave para hacer frente a una situación de crisis económica sin precedentes desde la sufrida en el año 1929. Un Plan de respuesta de la Unión Europea que va a requerir el 5% del PIB durante los años 2009 y 2010.

La situación de dificultad que seguimos atravesando debe permitir abrir una reflexión no sólo, sobre las respuestas coyunturales que los Estados y las Instituciones internacionales deben adoptar para solucionar los problemas inmediatos, como ha sucedido con

la inyección de dinero público en determinadas entidades bancarias para evitar su quiebra. Esta crisis debe servir para plantear el modelo de crecimiento económico y social que se desea para nuestras sociedades.

Este es un debate de mayor calado y de futuro que además llega en un momento especialmente importante en la construcción de la Unión Europea. Dos hechos van a marcar la agenda más inmediata de la Unión Europea. Por un lado asistimos a la supuesta ratificación del «Tratado de Lisboa» que debería servir para incrementar el papel político y económico que Europa quiere jugar como actor global. Y en 2010 se abre el debate sobre el futuro de la «Estrategia de Lisboa», que no ha obtenido los resultados esperados pero que sin duda ha contribuido a construir una Europa basada en la cohesión social. En este debate la Economía Social aporta sus propios modelos y soluciones, contribuyendo a varias de las prioridades establecidas por el Plan Europeo de Recuperación.

2. LA ECONOMÍA SOCIAL: VALORES EMPRESARIALES PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO EN EUROPA

La Economía Social es una realidad incuestionable en la sociedad española y en la Unión Europea. En España se calcula que existen casi 48.000 empresas de todos los tamaños, que van desde grandes grupos empresariales a microempresas que están presentes en todos los sectores económicos. En 2008 la Economía Social facturó 115.069 millones de euros (10% PIB), representando el 12,4% de la población ocupada. En la Unión Europea la Economía Social representa el 10 % del conjunto de las empresas europeas, es decir, 2 millones de empresas que suponen un 6 % del empleo total (20 millones de personas).

Más allá de estos datos cuantitativos, lo realmente relevante de la Economía Social son los valores que priman en la gestión de

estas empresas. Las empresas de Economía Social es una forma de emprender que, en equilibrio con criterios de competencia y competitividad, integra los valores de:

- Organización democrática.
- Primacía de la persona por encima del capital.
- Reparto de beneficios/resultados con criterios colectivos.
- Solidaridad con el entorno.
- Provocadora de cohesión social.

En España las Cooperativas, las Sociedades Laborales, las Mutualidades, las Empresas de Inserción, los Centros Especiales de Empleo, las Cofradías de Pescadores y las Asociaciones del sector de las personas con discapacidad responden a estos criterios. Sin embargo, para comprender el concepto de Economía Social no debe tomarse sólo en consideración la figura jurídica que puede adoptar la empresa, sino sobre todo la forma de actuar en el mercado, en la sociedad y en la economía de acuerdo con los valores señalados.

En la Economía Social resulta determinante el hecho de que estas empresas nacen de la acción colectiva de las personas para reaccionar solidariamente frente a los problemas sociales. Son empresas que se basan en el espíritu emprendedor y en la participación de las personas en la gestión de un proyecto económico ofreciendo una solución a un problema común y compartido, ya sea el acceso a un empleo o a un servicio básico. Y este planteamiento tiene sus consecuencias. En el modelo de empresa de Economía Social el riesgo es compartido entre todos los que se embarcan en un proyecto, trasladando a todos por igual el fracaso o el éxito. Esta forma de emprender es muy diferente de algunos planteamientos empresariales en los que cuando hay beneficios, estos se privatizan, pero cuando hay pérdidas, éstas se colectivizan lo cuál se traduce en el despido de trabajadores o en recortes sociales.

La diferencia fundamental de estas empresas con las tradicionales se basa en que en la Economía Social se gestiona de acuerdo con un espíritu democrático, lo que traslada una connotación de colectividad, de solidaridad, de implicación y de creatividad. Son estos valores que hacen aún más importante a esta forma de hacer empresa que es la Economía Social, en estos momentos de crisis económica, financiera y, también, de carencia de acceso al trabajo.

La Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) es la máxima entidad representativa de los intereses de la Economía Social en el Estado Español. CEPES se constituye en 1992 y es una confederación de ámbito estatal, cuyo carácter intersectorial la convierte en la máxima institución representativa de la Economía Social en España, constituyéndose como una plataforma de diálogo institucional con los poderes públicos.

CEPES, como organización aglutinadora de las diversas actuaciones económicas existentes bajo el concepto de Economía Social, integra a 26 organizaciones³. Todas ellas son

³ Los Socios de CEPES:

- 14 *Organizaciones Nacionales*
- AFEM: Asociación FEAPS para el Empleo
- CCAE: Confederación de Cooperativas Agrarias de España
- CERMI: Comité Español de Representantes de Minusválidos
- CNEPS: Confederación Española de Mutualidades
- COCETA: Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado
- CONCOVI: Confederación de Cooperativas de Viviendas de España
- CONFESAL: Confederación Empresarial de Sociedades Laborales
- FAEDEI: Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción
- FNCP: Federación Nacional de Cofradías de Pescadores
- HISPA COOP: Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios
- ONCE: Organización Nacional de Ciegos de España
- UCOTRANS: Unión de Cooperativas de Transporte

confederaciones estatales o autonómicas y grupos empresariales específicos, que representan los intereses de Cooperativas, Sociedades Laborales, Mutualidades, Empresas de Inserción, Centros Especiales de Empleo de personas con discapacidad y Cofradías de Pescadores, con más de 200 estructuras de apoyo a nivel autonómico.

CEPES existe como portavoz único, integrador y vertebrador de todas las organizaciones confederadas; se define como un agente económico y social, que actúa en el mercado y repercute en la sociedad con su actuación, con personalidad propia y defendiendo un modelo de empresa, con valores específicos propios.

La filosofía de trabajo de CEPES es promover la acción unitaria de las diferentes formas de Economía Social, de manera que ésta tenga capacidad para exponer su punto de vista en la definición de políticas públicas. Por ello la misión de CEPES, y así se recoge en su Plan Estratégico, es:

- Ser la Organización representativa de la Economía Social en España, referen-

UECOE: Unión Española de Cooperativas de Enseñanza

UNACOMAR: Unión Nacional de Cooperativas del Mar

- *Organizaciones Autonómicas*

CCC: Confederación de Cooperativas de Cataluña

CCE: Confederación de Cooperativas de Euskadi

CEPES-ANDALUCIA: Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía

FECOMA: Federación de Cooperativas de Madrid

CEPES EXTREMADURA: Confederación de entidades para la Economía Social y autónomos de Extremadura

- *7 Grupos empresariales específicos de la economía social*

MCC: Mondragón Corporación Cooperativa

GRUPO ASCES: Asociación para la cooperación de la Economía Social)

GRUPO CLADE

FUNDOSA GRUPO

GRUPO ATLANTIS

SCIAS: Grupo de Asistencia Sanitaria

UNIDE: Unión de Detallistas Españoles

te indiscutible, integrador y portavoz de las inquietudes y propuestas, al tiempo que agente central de su visibilidad y reconocimiento.

- Un factor dinamizador de esta específica realidad empresarial en España. Interlocutor válido y sistemático ante los Poderes Públicos para la construcción de Políticas Públicas.
- Impulsor de esta forma de hacer empresa en la Unión Europea, así como en Latinoamérica y el mediterráneo.

Las Instituciones Comunitarias vienen prestando cada vez más atención a la Economía Social. El Parlamento Europeo considera que la Economía Social es una de las piedras angulares del modelo social europeo⁴ y ha manifestado que es un agente clave para el logro de los objetivos de la Estrategia de Lisboa⁵ puesto que contribuye a rectificar desequilibrios fundamentales del mercado de trabajo: desempleo, inestabilidad en el trabajo y exclusión de los desempleados. El Parlamento ve en la Economía Social un actor que permite mejorar la empleabilidad y la creación de empleos que normalmente no se deslocalizan. También ha destacado su capacidad para apoyar el empleo femenino, así como el establecimiento de servicios asistenciales y de proximidad (como servicios sociales, sanitarios y de previsión social), la creación y mantenimiento de tejido social y económico, contribuyendo así al desarrollo local y a la cohesión social.

Son estos algunos de los factores que el sector empresarial de la Economía Social aporta a la recuperación de la confianza en los mercados y a la definición de un crecimiento fuerte, sostenido y equilibrado⁶, basa-

⁴ Informe sobre un modelo social europeo para el futuro» (13,07,2006.- A6-0238/2006).

⁵ _A6-0015/2009. Informe sobre Economía Social (2008/2250(INI)).

⁶ Conclusiones del G-20 de Pittsburg. Septiembre 2009.

do en la transparencia, la innovación, la creación de empleo y el apoyo a las personas en situación de vulnerabilidad, tal como se acordó en la Cumbre del G-20 del pasado mes de septiembre de 2009.

En España, que participó en esta Cumbre, también se ha abierto un debate similar al respecto. En el debate sobre el Estado de la Nación del pasado mes de mayo de este año, el Presidente del Gobierno de España llamó a la Economía Social a participar más intensamente en la definición de un nuevo modelo productivo. Desde CEPES se ha respondido a este llamamiento y se ha trasladado al Gobierno diferentes propuestas y aportaciones con el fin de ser parte de la solución, lo cual implica también contribuir a los objetivos del Plan Europeo de Recuperación Económica.

3. LA ECONOMÍA SOCIAL: UNA CONTRIBUCIÓN AL PLAN DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA

La Economía Social es un actor social y económico que está presente en todos los sectores económicos. Si bien existen grandes grupos, el tejido empresarial de la Economía Social está mayoritariamente compuesto por PYMES que carecen por lo general de recursos para hacer frente a esta situación compleja. Estas empresas requieren por tanto de medidas específicas de apoyo que desde CEPES se han enviado al Gobierno con el objetivo de frenar la destrucción de empresas y empleo.

En el mes de septiembre año 2008 CEPES fue una de las primeras organizaciones en presentar al Gobierno español una batería de medidas para paliar la crisis en empresas de Economía Social que ha golpeado virulentamente a nuestro sector en España. Hasta el año 2007 la Economía Social había dado pruebas de su buena «salud» generando empresas (3.000 empresas entre los años 2004 a 2007) y empleo (325.000 empleos en el mismo período).

Esta tendencia se invirtió radicalmente durante el año pasado, destruyéndose empresas en la Economía Social en menor intensidad que en el resto de los sectores, pero con un impacto negativo. Por primera vez en 20 años se calcula que cesaron su actividad en el 2008 un número importante de empresas de Economía Social (5.568 empresas) y se perdieron más de 46.600 empleos. A pesar de ello, también debe destacarse que la Economía Social ha sido un *actor generador de empleo en España*. Durante 2008 y el primer trimestre de 2009 la Economía Social había sido capaz de crear 3.108 nuevas empresas y 20.430 empleos. El Balance es por tanto más optimista y la empresa de Economía Social sigue siendo una «fórmula atractiva para el emprendedor». Además, la facturación de las empresas españolas de Economía Social en el 2008 se ha incrementado en un 13,30% con respecto al período anterior.

En septiembre de 2008 las primeras medidas propuestas por CEPES se centraron especialmente en facilitar el acceso al crédito. En concreto se proponía incentivar a las entidades financieras a reducir el exceso de garantías exigidas o a promover alternativas de financiación mediante créditos blandos (préstamos a largo plazo, fondos de inversión empresarial o capital riesgo...) para sus proyectos de calidad, modernización y expansión. La firma de un Convenio entre los Ministerios de Industria y de Trabajo e Inmigración de España para la puesta en marcha de un programa de asistencia financiera para las empresas de Economía Social ha sido uno de los instrumentos creados para facilitar la incorporación de socios en las cooperativas y sociedades laborales. Estos préstamos se conceden bajo condiciones más favorables que las del mercado financiero. De ellos se pueden beneficiar las PYMES de Economía Social que incorporen a desempleados que se acojan a la modalidad de pago único de la prestación por desempleo.

Asimismo, y en lo que se refiere a la promoción del espíritu empresarial en Europa tal

como establece el Plan de Recuperación, no sólo deben reducirse las cargas administrativas para las PYME y las microempresas. También se debe procurar a las empresas de la Economía Social condiciones de equivalencia competitiva y de fomento, similares con las otras empresas⁷, que les permitan desarrollar sus actividades. En particular, CEPES propuso medidas que permitieran a las sociedades cooperativas tener un tratamiento contable y fiscal que tenga en cuenta la naturaleza de este tipo de sociedades, así como una comparabilidad con el resto de empresas que actúan en el mercado. De manera que no se provoque una desmotivación en la creación y mantenimiento de este tipo de sociedades. En concreto se ha solicitado al Gobierno español la aplicabilidad de la reducción de 5 puntos en el Impuesto de Sociedades a las empresas cooperativas que creen y/o mantengan el empleo, tal y como se ha previsto para el resto de sociedades.

Asimismo, sería conveniente generar sistemas fiscales que favorezcan la concentración empresarial así como la creación y la continuidad de las empresas de Economía Social, para fomentar la acumulación de capital o para impulsar la creación de empresas, primando legal y fiscalmente la autofinanciación. A este respecto, la Comisión Europea ha lanzado la iniciativa de instaurar un nuevo instrumento de micro-financiación para el empleo y la inclusión social de los desempleados y de los grupos más desfavorecidos de Europa, como los jóvenes, a través de las microempresas y la Economía Social. Esta iniciativa está en línea con el apoyo a la creación de nuevas empresas de Economía

Social generadoras de empleo, mediante una política de incentivos a la inversión para empresas formadas principalmente por colectivos que presentan dificultades de acceso al mercado laboral. Sin embargo, desde CEPES se considera que de este tipo de medidas deben beneficiarse junto a los jóvenes o desempleados mayores de 45 años, los colectivos de mujeres, las personas con discapacidad, los inmigrantes y los parados de larga duración.

Los mecanismos de acompañamiento a los emprendedores son también necesarios de manera que se facilite asesoramiento técnico, la actualización profesional intensiva y la mejora de cualificaciones, tal como se prevé en el Plan de Recuperación Económica de la Comisión.

A nivel estatal, también sería relevante la puesta en marcha de bonificaciones temporales de las cuotas de la Seguridad Social a las cooperativas por la incorporación de trabajadores por cuenta ajena como socios indefinidos, haciendo por tanto atractivo al emprendedor la participación en estos tipos de empresas de Economía Social.

A lo largo de 2009 los efectos de la crisis se han traducido en un incremento constante del nivel de desempleo, que se ha pasado de dos millones de personas a finales de 2007 a alcanzar los cuatro en la recta final del año 2009. En mayo de este año, CEPES presentó una nueva batería de medidas para el mantenimiento y creación de empleo, así como otras de carácter fiscal, económico y legislativo. Alguna de las propuestas se ha concretado en la adaptación de medidas legislativas. Es el caso de la eliminación del plazo de 24 meses para poder percibir la capitalización por desempleo para entrar a formar parte como socio de una cooperativa o de una sociedad laboral, tal como se prevé en el Real Decreto de medidas urgentes de empleo destinado a autónomos, cooperativas y sociedades laborales aprobado el mes de agosto de este mismo año. Junto a esta medida, la segunda batería

⁷ Conclusiones de la Conferencia Europea «La Economía Social como instrumento de integración y cohesión social», asumidas por los representantes de las Administraciones de los Estados miembros presentes en la Conferencia (Bélgica, Grecia, Francia, Italia, Luxemburgo, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido y España), así como por las organizaciones del sector de la Economía Social representadas por la CEP-CMAF.

de medidas enmarcaba otra serie de propuestas que abarcaba tres grandes aspectos:

a) Dentro de las medidas para el mantenimiento y la creación de empleo destacan:

- La aplicación efectiva de la cláusula social para acceso a los concursos públicos basados en compromisos efectivos. (creación de empleo, desarrollo local, redistribución de los excedentes, ...). En concreto se plantea la reserva a centros especiales de empleo de personas con discapacidad del 6% de los contratos del sector público, con arreglo a la disposición adicional séptima de la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- La ampliación a otros tipos de cooperativas de la posibilidad de afiliarse al Régimen de Autónomos. Hoy únicamente se pueden afiliar las Cooperativas de Trabajo Asociado y las Comunidades de la Tierra.
- Permitir la contratación de trabajadores por las cooperativas agrarias que presten labores agrarias en las explotaciones de sus socios agricultores.
- Flexibilizar la aplicación de los presupuestos transferidos a las CC.AA., destinados a creación de puestos de trabajo en Centros Especiales de Empleo para que puedan ser destinados al sostenimiento de los mismos.
- El lanzamiento de subvenciones públicas para la contratación de trabajadores en inserción.
- Eliminar la restricción para la aplicación del Contrato temporal de fomento de empleo para aquellas personas que durante los 24 meses anteriores a su entrada en la empresa de inserción hayan tenido algún tipo de contrato de trabajo.

– Implantar medidas de impulso a la actividad económica en el sector del transporte por carretera; potenciar el papel de las empresas de la Economía Social en el sector de la dependencia y en el de «0 a 3 años».

b) Medidas de carácter económico y financiero:

- Aplicación lineal en el régimen fiscal de las cooperativas de todas aquellas deducciones que se aplican para el resto de empresas.
- Aplazamiento de las cuotas a la Seguridad Social y de impuestos, sin recargos y durante un periodo de un año, para empresas en situaciones de crisis.
- Apertura de una nueva Línea del Instituto de Crédito Oficial (ICO) cuyo objetivo sea financiar el capital necesario para que un socio pueda requerir para aportar el capital social necesario a la empresa.
- Garantizar hasta el 90-100% los avales concedidos por las Sociedades de Garantía Recíproca; desbloquear la restricción en la contratación de pólizas de seguros que están experimentando las cooperativas agrarias.
- Incremento de la subvención del coste salarial del 50% al 75% del Salario Mínimo Interprofesional en los Centros Especiales de Empleo.
- Agilizar el pago de las subvenciones públicas a los Centros Especiales de Empleo de personas con discapacidad.

c) Medidas de reforma legislativa:

- Analizar las reformas legislativas necesarias en las distintas leyes, de cada «familia» de la Economía Social, de tal forma que se modifiquen para mejorar su competitividad y viabilidad.
- Aprobación de la Ley de Economía Social.

La actitud de la Economía Social sigue siendo propositiva y proactiva para aportar soluciones. Como se ha indicado, la Economía Social puede aportar estas soluciones gracias al modelo de empresa que representa. Desde CEPES se ha vuelto a insistir en la necesidad de reforzar las medidas a favor de la Economía Social que se resumen en las siguientes propuestas:

- Desarrollar planes de recuperación empresarial en empresas de Economía Social con dificultades o que actúen en sectores en crisis, o en un mercado más tradicional y competitivo, con el fin de evitar que puedan quedar sin trabajo los emprendedores y de suavizar la sensación de fracaso, especialmente en el medio rural por sus negativas repercusiones en el desarrollo de la capacidad de emprender.
- Potenciar el desarrollo de empresas de Economía Social en sectores emergentes, como el de las personas dependientes o el sector de 0 a 3 años, apostando por la educación y la formación como vector estratégico clave de futuro y por la inversión en I+D+i como factor de mejora de la calidad y prosperidad de los servicios y productos a través de los polos tecnológicos de innovación o de las Universidades.
- Abrir nuevas líneas de financiación para facilitar el acceso de las empresas al crédito.
- Trabajar en las modificaciones legislativas necesarias para el desarrollo de las Empresas de Economía Social.
- Diseñar nuevas políticas innovadoras de empleo, apoyando además el desarrollo de proyectos en el ámbito de las energías renovables y lucha contra el cambio climático.
- Apoyar la creación de nuevas empresas de Economía Social que generen

empleo, mediante una política de incentivos a la inversión para empresas formadas principalmente por colectivos que presentan dificultades de acceso al mercado laboral.

Todas estas propuestas son el resultado de un proceso de reflexión entre todos los actores de la Economía Social que forman parte de CEPES, canalizando sus iniciativas y estableciendo vías de diálogo con los poderes públicos con el fin de contribuir, especialmente, a la creación de empleo y a las medidas de fomento del desarrollo, medidas a favor de los intereses comunes de las diferentes formas de Economía Social.

Desde CEPES se está trabajando para que el marco legal regulatorio de las empresas y de la política de competencia se promueva de forma coherente, la Economía Social a fin de lograr la igualdad de condiciones entre todos los diferentes tipos de empresas teniendo en cuenta las características de cada uno⁸.

Actualmente CEPES ha alcanzado un cierto nivel de reconocimiento institucional, participando en diferentes órganos consultivos del Estado con el fin de defender la otra forma de emprender que es la Economía Social. CEPES cuenta con representantes en el Consejo Económico y Social, que es el órgano consultivo del Gobierno para la elaboración de la normativa en materias socioeconómicas y laborales, y en el Comité Económico y Social Europeo, al que se ha hecho referencia en puntos anteriores. También CEPES participa en foros consultivos donde se elaboran las disposiciones legales o reglamentarias que afecten a entidades de la Economía Social, como es el Consejo para el Fomento de la Economía Social, y en otros comités relacionados con las políticas empresariales como el Observatorio de la Pequeña y Mediana

⁸ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Distintos tipos de empresa». 1 de octubre de 2009.

Empresa o el Consejo Estatal de la Responsabilidad Social de la Empresa. También CEPES forma parte del Consejo de Cooperación al Desarrollo contribuyendo al fomento del tejido productivo de los países beneficiarios de la cooperación estatal desde el modelo de empresa de Economía Social.

En todos ellos la opinión de la Economía Social es tenida en cuenta en la definición de políticas públicas que se ha visto además completada con la implicación de CEPES en la Subcomisión de Economía Social del Congreso de los Diputados de España, encargada de estudiar la situación de las empresas de Economía Social así como en la Subcomisión de Responsabilidad Social del Congreso de los Diputados.

Un hecho de especial relevancia para nuestro sector empresarial es la iniciativa legislativa lanzada por el Gobierno español para aprobar la Ley de Economía Social. Este marco legislativo es importante puesto que permitirá dar reconocimiento jurídico al concepto de empresa de la Economía Social, afirmando su calidad de agente social que debe ser admitido en los foros de decisión económica, laboral y del diálogo institucional, donde se aplican las políticas de formación, de empleo, el desarrollo social y el fomento de las PYMES.

4. PRIORIDADES DE FUTURO PARA UN MODELO EUROPEO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Las medidas adoptadas por los Estados han frenado el desplome de la Economía pero el proceso de recuperación continúa incompleto⁹. En el caso de España, el Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé una caída interanual del PIB del 3,8% para 2009 y otra del 0,7% para 2010. En cuanto al desempleo,

la OCDE considera que a pesar de signos crecientes de recuperación, el desempleo en España seguirá aumentando en los próximos meses, pudiendo alcanzar el 20% en 2010.

Se trata de un contexto por lo tanto complicado y lleno de incertidumbres, que requieran medidas de coyuntura, que respondan a las urgencias del momento. Pero este proceso debería complementarse con otro más amplio que permita reflexionar sobre el futuro del modelo económico en la Unión Europea.

Especial interés tiene este debate en víspera de la revisión de la Estrategia de Lisboa que tendrá que permitir a la Unión Europea adecuar su capacidad de respuesta al nuevo contexto social que durante los próximos años va a estar marcado por la crisis económica y financiera.

La revisión de la Estrategia de Lisboa se inicia durante la Presidencia Española del primer semestre del presente 2010, lo cuál es una gran oportunidad para aportar desde la Economía Social sus propuestas. De hecho, en el marco de esta Presidencia se celebrará una Conferencia Europea de Economía Social en Toledo, los días 6 y 7 de mayo de 2010, cuyo gran objetivo es analizar la contribución de la Economía Social europea a la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

Para la Economía Social española, las prioridades relevantes a las que las empresas de la Economía Social pueden contribuir a dicho debate son:

- la creación de empleo,
- la inversión en capital humano,
- la lucha contra la exclusión social,
- la innovación.

Estos cuatro elementos son determinantes para asegurar el pleno empleo y reforzar la cohesión social en todos los territorios y Estados de la Unión Europea.

⁹ Conclusiones de la Cumbre del G-20.

Las políticas para el mantenimiento y la creación del empleo deberían ganar un mayor protagonismo, siendo dos de los elementos fundamentales del desarrollo económico y social de la Unión Europea tal como las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de junio de 2009 han puesto de manifiesto¹⁰. En este sentido, el Comité Económico y Social Europeo ha destacado el papel relevante de la Economía Social en la creación de empleo y en el desarrollo de la mentalidad empresarial en interés de la sociedad y de las innovaciones sociales¹¹. Asimismo, el Comité ha destacado la capacidad de la Economía Social para facilitar la integración laboral de las mujeres, por lo que ha solicitado que la Economía Social sea apoyada por los Gobiernos locales y regionales en el impulso a esa labor¹². Por ejemplo, la presencia de la mujer en las empresas de la Economía Social española es significativa. En las cooperativas (46% mujeres y 54% hombres) y en las empresas de inserción (48% mujeres y 52% hombres) está prácticamente igualada. En los centros especiales de empleo la diferencia es mayor, no obstante, están mejor situadas que en las empresas tradicionales del mercado ordinario (38% mujeres y 62% hombres)¹³.

La Economía Social también ha contribuido en gran medida al desarrollo territorial y a la generación de empleo a nivel local en la Unión Europea. Las cooperativas agrarias y agroalimentarias en España se han configurado como un elemento clave para el desarro-

llo del sector agroalimentario. Más de un millón de socios, 4.000 entidades, grupos empresariales líderes en sus respectivos productos, 30% de la producción final agraria comercializada y 100.000 empleos dan cuenta de la importancia de estos actores de la Economía Social que, con frecuencia, constituyen el único tejido empresarial existente en amplias zonas del medio rural y que son la principal fuente de creación de capacidades emprendedoras en zonas rurales en declive, donde lo que está en peligro no es solo la posibilidad de muchas personas de vivir en su lugar de origen sino también el abandono y degradación de espacios y de recursos de gran valor social y ecológico.

Como ha puesto de relieve el Informe sobre la Economía Social en la Unión Europea del Comité Económico y Social Europeo, no sólo las cooperativas agrarias sino también las de trabajo asociado, crédito e integración, las asociaciones y otras entidades de Economía Social tienen un gran potencial para activar procesos de desarrollo endógeno en zonas rurales y renovar la competitividad de territorios. Igualmente el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha destacado cómo la Economía Social contribuye a la cohesión territorial, puesto que «este sector genera empleo de calidad y contribuye al desarrollo sostenible ya que vincula el empleo al territorio, dinamiza las zonas rurales, crea capital social y anticipa los procesos de reestructuración sectorial y territorial»¹⁴. El desarrollo sostenible de los territorios es una de las grandes políticas europeas en la que, tal como ha puesto de manifiesto el Comité de las Regiones, la Economía Social desempeña un papel esencial puesto que contribuye a la cohesión social, a la formación de capital social, a la integración social, a la generación de empleo y a la creación de empresas a nivel

¹⁰ «Debe concederse máxima prioridad a contrarrestar los efectos de la crisis en el empleo ayudando a las personas a mantener su trabajo o a encontrar otro nuevo».

¹¹ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Espíritu de empresa y Estrategia de Lisboa» (Dictamen de iniciativa).

¹² Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Empleabilidad y espíritu de empresa. El papel de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los organismos regionales y locales desde el punto de vista del género». DO C 256 de 27.10.2007

¹³ Fuente: CEPES.

¹⁴ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Cuarto informe sobre la cohesión económica y social». DOUE C 120 16.5.2008.

local¹⁵. En el actual contexto de globalización, donde los procesos de deslocalización de actividades productivas desafían constantemente a los territorios, los actores de la Economía Social sitúan en la sociedad civil las riendas del proceso económico generando un mayor anclaje de las empresas y una mayor autonomía de los territorios para definir su propio modelo de desarrollo.

Otro aspecto relevante de la futura estrategia debería seguir siendo el refuerzo de la Educación y la Formación a lo largo de la vida. La Declaración de Lisboa del 2000 ya ponía el acento en la necesidad de generar mecanismos de coordinación de los sistemas de educación y formación entre los Estados miembros, con el fin de mejorar el nivel y calidad del empleo, ofreciendo oportunidades de aprendizaje y formación para los jóvenes, adultos parados y ocupados que corren el riesgo de ver sus cualificaciones desbordadas por un proceso de cambio rápido. La educación y la formación deben servir para asegurar que todos los ciudadanos europeos tienen una igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y al empleo.

Debería ser una prioridad que se incrementa la importancia de incluir el espíritu empresarial en el sistema educativo, en especial en los programas escolares, para que las capacidades básicas que necesitan los empresarios sean promovidas desde el principio de la educación de los niños¹⁶, contribuyendo de esta manera a la canalización de la innovación y de la fuerza creativa a favor de la crea-

ción de empleo. Las empresas, incluidas las de la Economía Social, se identifican como un camino hacia una integración efectiva en la sociedad y en el trabajo, con el fin de generar más crecimiento y mejores empleos, lograr la cohesión social y combatir la exclusión social, tal como ha puesto de manifiesto el Comité Económico y Social Europeo¹⁷.

En cuanto a la exclusión social, las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros¹⁸ definen a la Economía Social como un factor a potenciar para promover la inserción profesional de las personas desfavorecidas, lo cual encaja con el planteamiento de la Estrategia de Lisboa de 2000 de considerar el acceso al trabajo como la mejor salvaguardia contra la exclusión social. En España las empresas de inserción, las cooperativas de iniciativa social y los centros especiales de empleo son un ejemplo de la acción empresarial a favor de la inserción a través del empleo de colectivos en riesgo de exclusión y de personas con discapacidad.

En el marco de la Economía Social y para dar respuesta a la inclusión de colectivos en exclusión en el mercado laboral, destacan más de 413 Centros Especiales de Empleo que dan trabajo a 67.329 personas con discapacidad. Por otro lado está la figura de las empresas de inserción que integran a otros colectivos en exclusión (*ex drogadictos, ex presidiarios, minorías étnicas, etc.*). El número de empresas activas de este tipo son 189 que dan empleo a 4.063 personas, de las cuales, 2.382 son personas en situación de exclusión social. En cuanto a las cooperativas de iniciativa social, España cuenta con 1.700 entidades que gestionan de manera no especulativa recursos básicamente públicos desti-

¹⁵ Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Asociaciones entre las autoridades locales y regionales y las organizaciones socioeconómicas: contribución al empleo, al desarrollo local y a la cohesión social». C 192, 12.8.2002.

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Pensar primero a pequeña escala» «Small Business Act» para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas COM(2008) 394 final, 25.6.2008.

¹⁷ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por un nuevo Programa europeo de acción social» DOUE C27, 3.2.2009.

¹⁸ Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Diario Oficial n° L 205 de 06/08/2005.

nados a la atención a las personas, desarrollando actividades terapéuticas, sanitarias, residenciales, de atención domiciliaria, educativas, culturales, recreativas, de integración laboral, de defensa de personas o colectivos con especiales dificultades de integración.

La Comisión Europea ha reconocido en varias ocasiones la importancia de la Economía Social en la incorporación al mercado laboral de las personas desfavorecidas o que tienen una capacidad de trabajo reducida¹⁹, poniendo de relieve cómo la Economía Social presta servicios sociales no atendidos por la economía de mercado.

La promoción de la innovación se ha convertido en un factor de la competitividad de las empresas europeas ante los desafíos y oportunidades que plantea la globalización, por lo que deberá seguir siendo uno de los factores fundamentales de la futura estrategia de la Unión Europea.

Tomando como referencia las reflexiones de la Comisión Europea sobre la innovación, ésta consiste en la producción, la asimilación y la gestión con éxito de la novedad no sólo en los ámbitos económicos sino también sociales²⁰. Esto implica que junto a la necesaria «innovación tecnológica», existe una «innovación organizativa» que engloba desde nuevos modelos de empresa pasando por los «nuevos métodos de organización del trabajo en ámbitos como la gestión de la mano de obra (con acciones positivas que impliquen a todos los empleados para conseguir que la organización de trabajo se convierta en una

fuente colectiva de innovación), hasta la distribución, las finanzas o la fabricación». Por ello, los modelos de innovación a reforzarse deberán tener en cuenta también estos aspectos sociales en los que las empresas de Economía Social cuentan con importantes experiencias, puesto que, tal como dice el Comité Económico y Social, la innovación en la administración de la política social debería incluir las diversas organizaciones de Economía Social (como las cooperativas), que pueden aproximar la prestación de servicios a las comunidades de usuarios, con una supervisión reglamentaria adecuada²¹.

Todos estos factores inciden en gran medida por incrementar los niveles de cohesión social. En este sentido, las empresas de Economía Social son un claro ejemplo de cómo la racionalidad económica y el progreso social son compatibles. De cómo la eficiencia empresarial puede convivir con la responsabilidad social. Desempeñan un papel esencial en la economía, al permitir la creación de empleo de calidad, el refuerzo de la cohesión económica y territorial, la generación de capital social, el fomento de la ciudadanía activa y la solidaridad, además de apoyar el fomento del desarrollo sostenible y de la innovación social, medioambiental y tecnológica.

En concreto, son varias las prioridades que deberían ser tenidas en cuenta en la Revisión de la Estrategia de Lisboa:

4.1. Las políticas europeas de empresa deben tener en cuenta la realidad empresarial de la economía social

La Comisión Europea en sus propuestas relativas a las PYMES en el contexto del

¹⁹ Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral y Comunicación de la Comisión-Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social.

²⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Política de la innovación: actualizar el enfoque de la Unión en el contexto de la Estrategia de Lisboa. Bruselas, 11.3.2003. COM (2003) 112 final.

²¹ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Un mercado único para la Europa del siglo XXI». DOUE C 77 31.3.2009.

segundo ciclo de Lisboa, se comprometió a «tener en cuenta la diversidad de la comunidad de las PYMES: ya sean el artesanado y los pequeños negocios, las empresas de la economía social o las PYMES gestionadas a nivel familiar, todos ellos tienen potencial para consolidar el crecimiento europeo y actuar como una fuerza impulsora de la innovación, el desarrollo local, la formación y el empleo, aunque a veces presenten problemas y necesidades especiales»²².

El Comité Económico y Social Europeo recuerda en su dictamen sobre los distintos tipos de empresa de octubre de 2009, que «algunos instrumentos de las políticas de competencia no son neutrales respecto a las diversas formas de empresa por lo que, como ha señalado el CESE, “el sector de la economía social requiere soluciones a la medida en lo referente a la fiscalidad, contratación y normas de la competencia”²³. Así, por ejemplo, el apoyo público a actividades privadas de inversión en I+D+i para aumentar la competitividad del sistema productivo favorece

²² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Pequeñas y Medianas Empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME. COM(2007) 592 final, 4.10.2007.

²³ Dictamen 242/2000 del CESE sobre «Economía Social y mercado único» (punto 8.3.1). También DO C 117 de 26.4.2000, página 57. La Comisión Europea distingue entre «ayudas estatales» y «medidas generales», situando entre éstas últimas «los incentivos fiscales destinados a las inversiones medio ambientales, en investigación y desarrollo o formación [que] sólo favorecen a las empresas que llevan a cabo tales inversiones, sin que por ello sean necesariamente constitutivos de ayudas estatales» (Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas (DO C 384/03 de 10.12.1998, punto 14). En toda la Unión Europea las grandes empresas son las que más desarrollan actividades de I+D; por ejemplo en España el 27,6 % del total de grandes empresas realizan I+D, mientras que entre las empresas de menos de 250 empleados sólo el 5,7 % de las mismas realizan I+D según datos del año 2007 www.ine.es.

principalmente a las empresas de gran dimensión, que son las que más desarrollan estas actividades. También la mayor libertad de elección de las grandes empresas en la localización de las plantas productivas les permite aprovechar mejor las inversiones públicas en infraestructuras de apoyo al sector productivo. En ocasiones, esto genera desventajas competitivas a las empresas de pequeño tamaño, con pocas posibilidades reales de elegir entre diferentes alternativas de localización empresarial». En este sentido es conveniente recordar que la Comisión Europea y el Comité Económico y Social han coincidido en señalar que es necesario desarrollar en el marco de la Estrategia de Lisboa instrumentos que permitan identificar el marco normativo y de apoyo necesario para las PYMES y las empresas de la Economía Social²⁴.

Por ello, se propone que:

- Se genere un entorno propicio para el desarrollo de empresas, especialmente las de la Economía Social. Por ejemplo, las normas europeas que regulan la acción de las empresas en el mercado tienen en cuenta la pluralidad de estructuras jurídicas y financieras empresariales existentes. Esto supone que, tal como se dice en las conclusiones de la Conferencia Europea de Economía Social de Estrasburgo en noviembre de 2008²⁵, las empresas de la Economía Social tienen necesidad de un marco jurídico que se base en el reconocimiento de sus valores específicos con el fin de poder operar en el mercado con instrumentos iguales a las de las otras formas de empresa.

²⁴ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «capacidad de adaptación de las PYMES y de las empresas de la Economía Social a los cambios impuestos por el dinamismo económico». C 120, 20.5.2005.

²⁵ Celebrada en el marco de la Presidencia Francesa de la Unión Europea.

- Las particularidades de las empresas de «Economía Social» sean tenidas en cuenta en la elaboración de las políticas comunitarias y nacionales, y en los programas comunitarios destinados a las empresas en el ámbito de la investigación, la innovación, la financiación, el desarrollo regional y la cooperación al desarrollo.
- La consideración de la Responsabilidad Social Empresarial como una dimensión irrenunciable en este nuevo periodo de Lisboa que permita a las empresas integrar sus acciones responsables en una política global de RSE y que configuren su reputación social como una seña distintiva de su estrategia empresarial. Una empresa sostenible no puede estar al margen de las políticas de RSE en el plano laboral, medioambiental y económico. Deben promoverse y apoyarse aquellas iniciativas orientadas a la incorporación de los criterios de gestión responsable en las organizaciones no lucrativas; apoyar aquellas ofertas solventes de formación que comporten una mejora en sus capacidades de gestión; fortalecer y promover prácticas y criterios de buen gobierno y transparencia en estas organizaciones.

4.2. Participación de las empresas de Economía Social en el diálogo social y diálogo civil

Es importante que en la configuración de las futuras políticas económicas y sociales a nivel europeo, los Estados y las Instituciones Comunitarias impliquen a todos los actores que pueden contribuir a la generación de una mayor cohesión social y de un desarrollo económico sostenible en la Unión Europea.

Por ello, sería conveniente que se estudie la posibilidad de prever la participación de las organizaciones de la Economía Social en el diálogo institucional europeo, iniciándose

un proceso de inclusión de los agentes de la Economía Social en el diálogo social y el diálogo civil en el que se definen las políticas europeas que afecten a estas empresas.

4.3. Promoción de la Economía Social en los programas de enseñanza

CEPES se adhiere a la solicitud del Parlamento Europeo de exhortar a los Estados miembros a que en la enseñanza superior y universitaria, así como en la formación profesional, prevean programas de formación destinados a transmitir el conocimiento de la Economía Social y las iniciativas empresariales inspiradas en sus valores; proponiendo además que los programas de enseñanza primaria se incluya el espíritu emprendedor.

En este sentido, se propone que se tenga expresamente en cuenta a la Economía Social en todos aquellos mecanismos europeos de coordinación en materia de formación profesional y aquellos dirigidos a promover la experimentación de nuevos modelos económicos y sociales así como la investigación y la innovación, incluida la innovación social.

Resaltamos la importancia de que la nueva estrategia de Lisboa promueva el espíritu emprendedor en el sistema educativo, incluyendo en las optativas de la Educación Secundaria y de la Formación profesional, módulos formativos que potencien este aspecto en el alumnado.

4.4. Capacitación profesional de las empresas de la Economía Social

Es conveniente recordar que el Parlamento Europeo ha solicitado a la Comisión y a los Estados miembros para que apoyen el desarrollo de capacidades y de la profesionalidad en el sector, con el fin de reforzar el papel de la Economía Social en la integración en el mercado de trabajo.

4.5. La Economía Social en las políticas de desarrollo territorial

CEPES considera que en el debate la definición de una nueva Agenda debería incluir el papel de las políticas de desarrollo territorial ya existentes, proponiéndose que se establezcan mecanismos que permitan el establecimiento de asociaciones territoriales entre el sector de la Economía Social y las autoridades locales, definiendo criterios para el reconocimiento y la valorización de la Economía Social, el fomento del desarrollo local sostenible y la promoción del interés general.

4.6. La cohesión social y la Economía Social

Potenciar las medidas que aseguren la participación en el mercado laboral de colectivos en exclusión. Considerando que la Economía Social está demostrando que se puede mejorar la situación socio laboral de las personas en exclusión social, se propone que la nueva Estrategia de Lisboa contemple el desarrollo del marco comunitario adecuado para cumplir este objetivo de cohesión social. Deberá tenerse en especial consideración la situación de grupos sociales sometidos a mayor grado de vulnerabilidad por sufrir situaciones de múltiple discriminación.

5. CONCLUSIÓN

Celebramos durante estos meses la caída hace veinte años del muro de Berlín. Este

hecho histórico simbolizó la desaparición del modelo comunista que dio paso a una «reunificación» alemana y a la consolidación de otro proyecto político: la Unión Europea. Veinte años más tarde, es interesante constatar que la crisis económica y financiera que se está sufriendo, muestra la necesidad de que nuestras sociedades sigan evolucionando. El modelo económico basado en la liberalización ha sido puesto en duda por la falta de responsabilidad y por algunas conductas, generando una pérdida de confianza en los mercados y en la gestión que hasta ahora se venía aplicando en la economía y las finanzas.

Se está atravesando una crisis de valores sociales y empresariales en las sociedades más avanzadas, donde las actitudes temerarias del beneficio a corto plazo han afectado al bien colectivo. La actual crisis del sistema ha provocado que tal como se acordó en la Cumbre de Pittsburg en el G-20 se ha decidido «poner en práctica un nuevo modelo de crecimiento sostenible que fomente el trabajo sobre métodos de medición a fin de tener mejor en cuenta las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo económico».

Todo esto anima a proponer otro modelo productivo basado en una empresa sostenible, competitiva y transparente. Las empresas de Economía Social tienen mucho que aportar a este debate desde sus valores y principios porque son un ejemplo claro de cómo la racionalidad económica y el progreso social son criterios compatibles.

RESUMEN La crisis ha exigido una respuesta global y concertada por parte de las organizaciones internacionales y de las grandes economías mundiales, las cuáles están estrechamente interrelacionadas como consecuencia del contexto de globalización económica.

La Unión Europea ha lanzado su Plan Europeo de Recuperación Económica, al que se está destinando un esfuerzo considerable de nuestro producto interior bruto para sostener el sistema financiero y para incentivar el crecimiento económico. Las medidas adoptadas ponen de relieve la urgencia en encontrar soluciones a problemas que, además, hacen aflorar las lagunas del modelo de crecimiento económico y, también, social a nivel mundial.

La Presidencia Española del primer semestre de 2010 y el proceso de renovación de la agenda de la «Estrategia de Lisboa» es una oportunidad para reflexionar sobre un nuevo modelo productivo. El Plan Europeo de Recuperación Económica debería analizarse no sólo en sus aspectos más inmediatos, sino también, con la perspectiva de hacer sostenible el sistema.

Las empresas de Economía Social aportan un valor añadido a este debate. Son capaces de generar empleo también en épocas de crisis, fomentando el espíritu empresarial y el tejido productivo de los Estados miembros de la UE. En Europa representan el 10% de las Empresas Europeas y el 6% del empleo (20 millones de personas). Son empresas que contribuyen a construir una economía más sostenible y transparente, apostando por la innovación y por la formación como factores de éxito empresarial.

Por lo tanto se trata de aportar soluciones a la visión del Plan Europeo de Recuperación Económica, que pasa por abordar aspectos coyunturales y también estructurales, a los cuáles las empresas de Economía Social contribuyen desde sus valores y desde las personas, las cuáles están en el centro de las actividades de la Economía Social.

ABSTRACT The crisis has demanded a global and co-ordinated answer by international organisations and large world economies, which are tightly interrelated due to economic globalisation. The European Union has launched its European Economic Recovery Plan. A considerable effort is being made to assign a part of our gross domestic product in order to sustain the financial system and stimulate economic growth. The measures taken highlight the urgency to find solutions to problems that uncover the gaps in the model of economic, as well as social, growth worldwide.

The Spanish Presidency during the first semester of 2010 and the renovation process of the Lisbon Strategy agenda poses an opportunity to reflect on a new productive model. The European Economic Recovery Plan should be analysed with regards to its most immediate aspects but also as a means to make the system sustainable.

Social enterprises provide an added value to the debate. They can generate employment also in time of crisis, and promote entrepreneurship and the productive fabric of the EU Member States. In Europe, they represent 10 per cent of all companies and 6 per cent of employment (20 million people). These enterprises contribute to create a more sustainable and transparent economy, supporting innovation and training as the key factors to business success.

So, solutions should be added to the European Economic Recovery Plan vision, in order to tackle structural and current aspects, to which social enterprises contribute with their values and their people, who are right at the centre of the social economy activities.

La institucionalización de la Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) en el proceso de recuperación económica de la Unión Europea. Especial atención al desarrollo de la Agenda Social en el marco de la Estrategia UE 2020

RAMÓN JÁUREGUI ATONDO*

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de que en España la Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) ha sido objeto de un desarrollo muy amplio en todos los campos de su actividad, el plano europeo de esta renovación ha sido bastante menor. Este trabajo pretende explorar los orígenes, los momentos y los principales contenidos de lo que se ha hecho y se está haciendo en Europa en materia de RSE. Previamente se explica la esencia y las complejas dimensiones del concepto de RSE, seguido de un acercamiento a los exitosos desarrollos de la idea y su aplicación en España. Después se entra de lleno en el nivel internacional: los avances en la Unión Europea, los nuevos marcos ofrecidos por las

Naciones Unidas y la contribución del Parlamento Europeo. Todos ellos, abren sólidas expectativas para el futuro. Finalmente, el artículo aborda la reflexión sobre la situación de la RSE en el marco de la crisis financiera y económica, y la renovación de la estrategia de Lisboa post-2010, una ecuación tan compleja como imprescindible en estos momentos. A modo de conclusión, se plantean unas consideraciones políticas sobre el futuro de la RSE.

2. LA FUERZA Y LAS RAZONES DE LA RSE

La evolución de la RSE en los últimos diez años, acredita que estamos ante una reflexión estructural sobre la función social de las empresas en la nueva sociedad. No se trata

* Diputado Socialista en el Parlamento Europeo.

por tanto de un movimiento colateral, o mucho menos, de una técnica de gestión de la empresa. La RSE no es un movimiento coyuntural. Hay poderosas razones que la impulsan y que surgen de las profundas transformaciones que están teniendo lugar en las relaciones entre las empresas y la sociedad: ciudadanos ya como accionistas, ya como consumidores, titulares de derechos sobre las empresas que dan lugar a una nueva «ciudadanía corporativa»; organizaciones cívicas que expresan valores y aspiraciones sociales en términos de demandas ciudadanas a las empresas; Administraciones Públicas que establecen un nuevo marco de relaciones con las empresas; medios de comunicación que informan sobre las actividades internas y externas de las empresas, en un creciente desarrollo de la transparencia en la información económica; fondos de inversión que examinan las políticas de sostenibilidad y responsabilidad de las grandes compañías, y otros muchos factores de implicación de la empresa en la sociedad y viceversa.

Todo ello en un contexto de cambios sociológicos e ideológicos sobre la legitimación social del empresario y de reevaluación del papel de la empresa en la sociedad, que están impulsando una nueva ética de la empresa y una nueva exigencia de transparencia, que fundamenta nuevos compromisos con la sociedad.

La idea de la función social de las empresas surge a raíz de ese nuevo marco de relaciones entre empresa y sociedad, sin cuestionar que sus objetivos siguen siendo la obtención de beneficios y rentabilidad en la producción de bienes y servicios que demanda el mercado. Pero siempre sin olvidar que el propósito de la actividad económica es también acrecentar el bienestar de las personas y que las empresas que sirven a ese fin son más dignas de estima y legitimación social. La empresa no es una isla, por lo que le costará alcanzar sus objetivos si se abstrae de su entorno humano, si olvida que sus decisiones afectan a la comunidad en la que opera, si

desprecia sus impactos sociolaborales y medioambientales, si actúa en múltiples lugares del mundo sin un suelo mínimo de dignidad laboral y respeto a los derechos humanos. De todo ello se deriva que la empresa debe integrar en su estrategia el resultado de sus múltiples diálogos con sus grupos de interés y como consecuencia de ello asumirá una función social inherente a su ser y estar en el mundo. Sin esa visión, difícilmente conseguirá que su negocio sea próspero.

La RSE ha progresado porque nunca como en este momento se ha producido una convergencia tan explícita entre competitividad y sostenibilidad. Nunca como ahora, se había hecho tan necesario un instrumento de cultura organizativa, capaz de aunar –en ese motor de la economía que es la empresa– por un lado, la rentabilidad y los criterios financieros más clásicos y, por otro, una concepción de la empresa, orientada a buscar un mundo más justo, más cohesionado y ecológicamente más sostenible. Es en esta definición, precisamente en esta comunión de conceptos, donde reside la verdadera revolución que entraña la RSE.

3. LA RSE EN ESPAÑA

No puede sorprender por todo ello, que el desarrollo de la RSE en nuestro país haya tenido tanta fuerza y que haya configurado un camino propio de notables contenidos. Sin duda, la razón del éxito español en la RSE se debe a la convergencia producida en ese camino entre los cuatro grandes espacios o protagonistas principales de su desarrollo. Puede añadirse a ello que también ha sido factor clave, el consenso que ha presidido las relaciones entre todos ellos.

3.1. En el ámbito institucional

Aunque el PSOE presentó en 2002 en el Congreso una iniciativa legislativa con pretensiones regulatorias de la RSE, fue la crea-

ción de una subcomisión parlamentaria la que facilitó el primer contacto institucional legislativo con este tema. Al final de una larga serie de comparecencias, el Congreso aprobó –por unanimidad– un Libro Blanco con las conclusiones de la subcomisión (junio de 2006), que contenía más de cincuenta recomendaciones sobre la RSE en España. Paralelamente, un foro de expertos fue convocado desde el Ministerio de Trabajo para abordar la cuestión. Más de cuarenta expertos debatieron casi dos años los diferentes planos del debate y elaboraron un conjunto de recomendaciones publicadas también a finales de 2007. Todo ello ha dado lugar a la creación del Observatorio de la RSE, creado por Decreto del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, que constituye la primera experiencia institucional internacional de foro multi-*stakeholders*.

Las Administraciones Públicas iniciaron políticas de expansión y fomento de la RSE. Varias Comunidades Autónomas pusieron en práctica instrumentos de apoyo y formación en la RSE a las PYMES. Se aprobaron cláusulas sociales en los pliegos de condiciones de compras y adjudicaciones públicas, primando las prácticas empresariales en RSE. Se organizaron múltiples jornadas explicativas, se otorgan premios a prácticas sobresalientes, etc. En general, las instituciones locales, autonómicas y nacionales han desarrollado y siguen desplegando una actitud de estímulo e impulso a las prácticas de RSE y a la cultura de la sostenibilidad empresarial.

3.2. Las Empresas

Fueron las grandes empresas españolas las que abrazaron la idea de la RSE, casi con la fe del converso. Impulsados por el consenso político del Libro Blanco, convencidas sus élites directivas de la importancia de la idea, motivadas por la expansión internacional de los noventa, lo cierto es que en muy pocos años, todas las empresas del IBEX presenta-

ban sus memorias de resultados sociales y medioambientales. Crearon los Departamentos de RSE en el seno de las empresas, nacieron consultoras, se multiplicaron los expertos y técnicos y las prácticas empresariales en RSE y transparencia informativa fueron mejorando notablemente. Por el número y la calidad de las memorias sostenibles, por el número de empresas adheridas a organismos internacionales de RSE, por las organizaciones empresariales nacidas para el fomento de la RSE, por las prácticas internacionales de sus empresas, España es probablemente el país de Europa que más y mejor ha avanzado en esta cultura empresarial, desde la óptica de las prácticas empresariales.

3.3. Los Sindicatos

Aunque al principio fueron remisos por temor a una competencia funcional, CCOO y UGT se han incorporado a la RSE creando departamentos internos, para la expansión de esta idea. Han incluido la RSE en la negociación colectiva y han creado sendos observatorios externos de RSE. También incluyeron la RSE en el diálogo social y han acordado con CEOE un documento que ha dado pie a la creación del Consejo Estatal de la RSE. En el Consejo se ha concentrado la política de consenso de muchos *stakeholders* del país. Integrado por cincuenta y seis miembros, catorce por cada uno de los grupos (Administraciones Públicas, empresas, sindicatos y tercer sector: Universidad, ONG's, consumidores, etc.), es el primer órgano institucional de este carácter creado en el mundo. La clave de su funcionamiento es el consenso, lo que hace prudente y pragmático el camino de desarrollo de la RSE en nuestro país. Sus funciones son observar e impulsar las iniciativas y propuestas en materia de expansión y fomento de la RSE en los diferentes ámbitos: entre las empresas, en las prácticas sindicales, en el consumo, en la inversión financiera, en la educación, etc.

3.4. El tercer sector y la Universidad

No hay RSE sin demanda social a las empresas. Se supone que entre prácticas sostenibles y mercado hay una relación de causa-efecto. La idea de la RSE está concebida sobre la existencia de una sociedad que demanda a las empresas unas relaciones laborales dignas, la defensa de un modelo democrático y de Derechos Humanos y el compromiso ecológico con el planeta, y que es capaz de premiar en el consumo y en las inversiones financieras a esas empresas, así como castigarlos en caso contrario. Hasta hoy la realidad de la RSE responde más a una cultura de previsión de la empresa y a una política de oferta a los mercados, mucho más que a una realidad de demanda social. Pero todo apunta a que la sociedad será capaz de articular y materializar esta exigencia.

En España los movimientos sociales: ONG's, consumidores, Asociaciones cívicas de múltiples causas, líderes de opinión, medios de comunicación, etc. vienen protagonizando desde hace años un frente heterogéneo pero coincidente en el impulso a la RSE. Junto a ellos, la Universidad protagoniza la tarea de la formación e investigación en esta materia. Son innumerables las jornadas formativas que se han celebrado en nuestro país. Se han constituido cátedras específicas en RSE en numerosas universidades. Se ha publicado un manual de formación universitaria en RSE desde la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Hay decenas de doctorandos realizando tesis sobre diferentes planos de la RSE y se han publicado más de un centenar de libros sobre la materia en estos pocos años. Las escuelas post-grado han incluido la RSE como materia esencial de sus cursos de gestión empresarial y, en fin, próximamente veremos la RSE como parte de la formación que engloba la educación para la ciudadanía de nuestros niños.

Como se decía más arriba, el éxito de nuestro país ha sido que la política de RSE no

se ha hecho impositivamente desde el ejecutivo/legislativo a través de normas o leyes en una materia en la que la voluntariedad es esencial. Por el contrario, el consenso y la iniciativa empresarial han sido las guías del camino y el organismo creado para el desarrollo de la RSE en el país, el Consejo Estatal, asegura las mismas pautas. El pasado día 20 de enero se constituyó formalmente este Consejo. A partir de su puesta en marcha cabe esperar que de él surjan iniciativas, propuestas de regulación, políticas de fomento, etc., dirigidas a las empresas y a las autoridades públicas y a la sociedad misma, con objeto de ir avanzando en el desarrollo y en la expansión de esta cultura empresarial en nuestro país.

4. LA RSE EN EUROPA: DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA AL INFORME HOWITT DEL PARLAMENTO EUROPEO

La idea de la RSE, basada en la creencia de que las empresas deben contribuir activamente al logro de una sociedad mejor y a un medio ambiente más limpio, se remonta en Europa hasta los tiempos de Jacques Delors. En 1995, el entonces Presidente de la Comisión Europea, hacía un llamamiento expreso a las empresas europeas para que participaran en la lucha contra la exclusión social, dando lugar a una importante movilización que hoy representa CSR Europa.

Paralelamente, los escándalos de violaciones de Derechos Humanos, corrupción e irresponsabilidad de numerosas empresas transnacionales que llenaron las portadas de los periódicos en los años noventa, contribuyeron a generar una concienciación entre los europeos sobre el papel central de las empresas en el desarrollo de sociedades modernas, justas y sostenibles. Desde entonces la RSE se ha convertido en un verdadero movimiento global, liderado por la sociedad civil y acompañado, en los últimos años, por importantes

iniciativas gubernamentales en los ámbitos nacional e internacional.

La aparición de la conciencia pública sobre la RSE en Europa es indiscernible del proceso que hoy conocemos como globalización y responde a una transformación de raíz de la ecuación empresa/sociedad en las últimas décadas. Por un lado, la importancia de la empresa, sus interconexiones, influencia y peso económico en la globalización han aumentado de manera exponencial. Hoy alrededor de la mitad de las cien primeras economías mundiales son empresas, antes multipolares que extienden tanto su propiedad como sus sistemas productivos a lo largo y ancho del planeta. Sus decisiones de inversión, localización o deslocalización pueden desestructurar países enteros, causar desastres naturales o violar flagrantemente los Derechos Humanos. Paralelamente, los viejos contrapoderes, el Estado y los sindicatos, se han ido debilitando, limitados, desde lo local, para gobernar a las empresas transnacionales en la arena global. Por otro lado, la internacionalización de las finanzas, la globalización de la economía y el desarrollo de la sociedad de la información, han provocado una creciente presencia de la sociedad en las empresas, penetrando en ellas con un nuevo abanico de protagonistas e influencias. Del viejo triángulo clásico, limitado a empresarios, accionistas y trabajadores, hemos pasado a un entorno interdependiente en el marco de la sociedad de la información en el que los medios de comunicación, asociaciones, ecologistas, sindicatos o líderes de opinión, pueden colocar a las empresas ante la opinión pública.

En este contexto, en marzo de 2000, el Consejo Europeo se reúne en Lisboa para decidir los objetivos estratégicos que definirán el futuro de la UE: para 2010 debe convertirse en «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Es este el portal que desarrolla en el ámbito institucional, la idea

de la RSE como desarrollo de la filosofía que había propuesto Jacques Delors años antes, como decíamos más arriba. En 2001 los líderes Europeos vuelven a reunirse, esta vez en Goteburgo, para terminar de apuntalar la estrategia de desarrollo sostenible para Europa, a saber, que a largo plazo, el crecimiento económico, la cohesión social y la protección medioambiental avancen en paralelo.

La implantación de la RSE va en consonancia con ese proceso de consolidación a nivel europeo de la idea del crecimiento sostenible como respuesta a los nuevos desafíos planteados por la globalización. Con la llegada del nuevo milenio, las diversas redes de interlocutores europeos (trabajadores, inversores, accionistas, consumidores, autoridades públicas y ONGs) inician un proceso de diálogo que culmina con la publicación, por parte de la Comisión Europea, del llamado Libro Verde «Para fomentar un Marco Europeo para la Responsabilidad Social de las Empresas». El libro se convierte en la primera aproximación a las bases de la implantación de la RSE en Europa. Desde entonces el interés por la materia no ha cesado de crecer, si bien, la inclusión actual de políticas y criterios relacionados con la RSE, es todavía muy dispar en los miembros de la Unión Europea.

El Libro Verde tiene como objeto el «iniciar un amplio debate sobre cómo podría fomentar la Unión Europea la RSE a nivel europeo e internacional, en particular sobre cómo aprovechar al máximo las experiencias existentes, fomentar el desarrollo de prácticas innovadoras, aumentar la transparencia e incrementar la fiabilidad de la evaluación y la validación».

En efecto, el Libro Verde define los fundamentos y dibuja los cauces por los que hoy corren las principales líneas de debate en el *policy-making* de la UE: la visión de la empresa como un agente activo integrado en un entorno social y medioambiental; la importancia de una relación equilibrada de las empresas con sus *stakeholders* en ese

entorno; la creciente relevancia de las dimensiones no-financieras de la empresa, tanto para sus propios resultados como para la sociedad; la necesidad de encontrar formas para evaluar esa dimensión no financiera (el buen gobierno de la empresa, su labor ecológica, su excelencia en el ámbito laboral); los temas de inversión responsable o el énfasis en la idea de que un comportamiento responsable y una estrategia empresarial sostenible, generan éxitos comerciales duraderos (el link fundamental entre RSE y competitividad).

Asimismo, en el Libro Verde se establece la definición más generalizada del concepto de RSE: «la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores».

Al año siguiente, en julio de 2002, la Comisión Europea lanza una comunicación dirigida al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo a través de la cual se plasman los resultados de un largo proceso de consulta ciudadana sobre el Libro Verde. En esta comunicación titulada la «Responsabilidad Social Empresarial: la contribución empresarial al desarrollo sostenible», se establece un marco de acción europeo para la RSE que incluye definiciones más específicas de los distintos campos de la RSE, el examen del lugar que ocupa en el contexto del desarrollo sostenible y sus repercusiones en las empresas y la sociedad en el marco de la Estrategia de Lisboa. A su vez, la Comisión otorga un mandato expreso para la creación de un Foro Multilateral Europeo (*Multi-stakeholder Forum*) para la RSE para seguir trabajando sobre propuestas específicas a nivel europeo.

El Foro ofrece un espacio de diálogo para las redes de diferentes actores y grupos de interés sobre los desarrollos de políticas europeas relacionadas con la RSE. Financiado por la Comisión Europea, el Foro está liderado

por un Comité de Coordinación en el que empresas, sindicatos, ONGs y otros grupos están representados y se reúne cada dos años (su último encuentro se celebró en febrero de 2009).

En 2004, el Foro publica su primer informe (de más de 100 páginas) en el que se ponen en común las diferentes posiciones con el objetivo de fomentar e integrar la RSE en las políticas europeas. El informe final recomienda a los gobiernos y a las Administraciones Públicas que asuman su papel en materia de RSE, haciendo especial referencia a la necesidad de implantar convenciones nacionales e internacionales, especialmente en temas sobre protección de los Derechos Humanos y Sociales, y en la protección del medio ambiente.

Paralelamente, el Director General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea publica el documento «Políticas Públicas Nacionales en la Unión Europea», en el que quedan de manifiesto las dificultades para la inclusión de criterios de RSE en las políticas públicas de los diferentes Estados miembros. No obstante, el debate recibe un impulso renovado con las recomendaciones del Foro. Como consecuencia, la Comisión Europea elabora una Comunicación dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo que lanza en marzo de 2006, a través de la cual desea dar una mayor visibilidad política a la RSE, reconocer lo que las empresas europeas ya hacen en este ámbito y animarlas a hacer más.

Pero la euforia inicial se disipa al no resultar todas las partes satisfechas con la Comunicación. ONGs, sindicatos y organizaciones de consumidores, acusan a la Comisión de ofrecer una visión sesgada de la RSE y de no haber incluido en su informe gran parte de las recomendaciones del Foro. Como reacción a las quejas planteadas, el Parlamento Europeo inicia un informe sobre RSE en el seno de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, cuyo ponente —el socialista europeo Richard

Howitt— consigue aprobar en 2007 analizando la situación de la RSE en el seno de la Unión Europea.

El informe, que considera la RSE como un pilar del modelo social europeo y de la Estrategia de Lisboa para el desarrollo sostenible, manifiesta la necesidad de encontrar instrumentos normalizados de evaluación y verificación de la RSE para los criterios medioambientales, de gobernanza y sociales, como prerequisite para el seguimiento de la aplicación y el cumplimiento de las políticas por parte de la UE. Defiende un enfoque esencialmente voluntarista proponiendo al mismo tiempo una mayor investigación sobre la base de objetivos sociales y medioambientales bien definida y consensuada, que permita avanzar hacia compromisos vinculantes. Se manifiesta en contra de un modelo único universal para el reporte de las empresas, que omitiría diferencias fundamentales en el desarrollo de los países y entre sectores empresariales. El informe, que recoge avances a nivel internacional y que trata de integrar las voces de los diferentes grupos de interés, es bien recibido en la Cámara por la mayoría de grupos políticos y también por ONGs y sindicatos.

Finalmente, el Parlamento Europeo publica una resolución en marzo de 2007 «Sobre la responsabilidad social de las empresas: una nueva asociación» que recoge las principales ideas del informe. La resolución, que critica la falta de transparencia de la última comunicación de la Comisión, concluye que «la UE ha llegado a un punto en el que el énfasis debe pasar de los procesos a los resultados». Celebra, a su vez, la iniciativa de crear una Alianza Europea para la RSE y reconoce los avances específicos de los diferentes «laboratorios» de trabajo europeos en temas de medición del comportamiento empresarial, auditoría social y certificación, «en particular en lo que respecta al coste, la comparabilidad y la independencia», aunque se hace eco de las limitaciones todavía existentes en esos aspectos.

5. LA RSE EN LA ACTUALIDAD: DEL INFORME RUGGIE A LA COORDINACIÓN DEL REPORTING

En los últimos años ha habido importantes desarrollos en la materia. A nivel internacional, los avances han sido sustanciales, especialmente a través de la publicación y el consecuente acuerdo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el informe «Protección, Respeto y Remedio: un marco para la Empresa y los Derechos Humanos», preparado por John Ruggie, el Representante Especial para Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

El informe ofrece un marco integral para la promoción de la justicia para las víctimas de violaciones de Derechos Humanos en las que estén involucradas empresas multinacionales, y se basa en tres pilares: (1) la obligación del Estado de proteger de los abusos de Derechos Humanos por terceros, incluidas las empresas, a través de políticas apropiadas, regulación y adjudicación; (2) la responsabilidad de las empresas de respetar los Derechos Humanos, que en esencia significa actuar con la diligencia debida para evitar interferir en los derechos de otros; y (3) un mayor acceso de las víctimas a remedios efectivos, judiciales o no judiciales. Ruggie concluye que «los tres pilares son complementarios en el sentido que cada uno de ellos se apoya en los otros».

Asimismo, otras iniciativas recientes han servido para ampliar y profundizar en las diferentes dimensiones del debate de la RSE: el *Global Compact* de Naciones Unidas, promovido a iniciativa personal del Secretario General de Naciones Unidas acordó diez principios para alinear las estrategias de sostenibilidad de las empresas; la Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo realizó un llamamiento expreso a la coordinación de iniciativas gubernamentales internacionales para promover la responsabilidad (*accountability*) y,

finalmente, la llamada *Global Reporting Initiative*, se consolidó a raíz de la iniciativa del Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas (UNEP, en sus siglas en inglés), estableciendo un marco de referencia para el reporte de sostenibilidad de las empresas.

Las Pautas para Empresas Multinacionales de la OCDE continúan siendo un relevante marco internacional para la responsabilidad empresarial, con el apoyo de una Red de Puntos de Contacto Nacionales (en países firmantes) para promover los estándares de la RSE e investigar reclamos u observaciones. No obstante, las Pautas deben ser revisadas para integrar los avances recientes en la materia. De hecho, en el seno del G-8 ha habido tentativas para poner en común a la OCDE, las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, para definir un único set de estándares internacionales para la RSE, en lo que se conoce como el proceso de Heiligendamm.

Los avances más recientes a nivel europeo son muy esperanzadores. La Comisión Europea ha vuelto a tomar la iniciativa, está a vez a través de la convocatoria de un estudio y una serie de talleres (*workshops*) entre septiembre de 2009 y febrero de 2010 sobre temas específicos, con el objetivo genérico de explorar las posibilidades de avanzar en temas de reporte de información y verificación medioambiental, social y de gobernanza (ESG, en sus siglas en inglés) para las empresas.

La iniciativa de la Comisión Europea para unificar el *reporting* surge de la existencia de la disparidad legislativa en el seno de la Unión. La mayor parte de los países europeos no ha legislado sobre esta materia, excepto cuatro países de notable importancia. Dinamarca ha establecido la obligación de información sobre RSE en sus informes anuales para sus grandes empresas. La ley obliga a especificar cuáles son las guías o estándares utilizados para el *reporting*, así como a especificar con qué parámetros han puesto en

práctica sus políticas de RSE y comunicar el impacto de sus programas sostenibles. Francia, Suecia y Reino Unido, han aprobado legislaciones similares desde 2007 y es todo ello lo que explica la apertura de esta convocatoria de grupos de trabajo encaminada a intentar la unificación del modo de *reporting* para las grandes compañías europeas.

No ha sido ajena tampoco a esta iniciativa, la petición de más de ochenta grupos de inversores financieros a la SEC (la Bolsa norteamericana), para clarificar y, en su caso, unificar los criterios sobre información sostenible. En concreto: estandarizar la publicación de información sobre sostenibilidad incluyendo componentes sectoriales específicos tomando como base la guía ofrecida por el *Global Reporting Initiative* (GRI 3) pero dejando cierta independencia a las empresas para informar sobre criterios no incluidos en la guía.

Resumiendo, las posiciones finales a debatir y decidir son dos: 1) Si existe una norma que obliga a las grandes empresas a presentar el *reporting* de RSE junto a su Memoria económico-financiera y 2), cuáles son los criterios técnicos en los que debe basarse esa Memoria. La solución que apuntan las empresas va en la dirección de que no exista obligación legal pero, que quien lo haga, se ajuste a criterios homologados y que quien no lo haga, explique porqué. Las demandas de ONGs, Parlamento Europeo y otros grupos de interés, son más exigentes y plantean la conveniencia de que la ley exija la Memoria de RSE a las grandes empresas y, por supuesto, que se unifiquen los criterios de información.

También el Parlamento Europeo recién salido de las urnas en junio de 2009 ha planteado la creación de un inter-grupo parlamentario que dé continuidad al Informe Howitt, que lo actualice y desarrolle y, en definitiva que contribuya a consolidar en estrecha colaboración con la Comisión Europea, lo que es ya un verdadero movimiento global alimentado por el incansable trabajo

que realizan las empresas, las redes empresariales de RSE, gobiernos y foros nacionales de RSE, ONGs, consultoras, universidades, sindicatos y asociaciones de la sociedad civil.

La Presidencia sueca de la Unión Europea en el segundo semestre de 2009 y la Presidencia española para el primer semestre de 2010, han previsto sendas aportaciones al debate de la RSE. En noviembre de 2009 en Estocolmo, ha tenido lugar una importantísima jornada sobre RSE bajo el título «Protección, Respeto y Remedios», en la que han participado los más importantes protagonistas de este debate, desde la Comunidad Europea a Naciones Unidas, pasando por la OCDE, etc.

Igualmente, la Presidencia española prevé la celebración de una jornada sobre RSE en marzo, en Palma de Mallorca, a la que probablemente añadirá impulso y discurso político a esta idea, en el marco del Consejo Europeo y de la Comisión Europea.

6. LA REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA A PARTIR DE 2010: LA ESTRATEGIA UE 2020

La revisión de Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, en el marco de la Presidencia española en 2010, debe considerarse como una cuestión fundamentalmente política y de una importancia mayor, pues va a definir la naturaleza y las orientaciones del desarrollo económico, social y medioambiental de la Unión Europea en las próximas décadas.

La Estrategia de Lisboa del 2000 pecó de demasiado ambiciosa, integrando todas sus distintas prioridades bajo un mismo objetivo, tan complejo como ambiguo, el de «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Probablemente la falta de definición de objetivos concretos y

medibles, la falta de transparencia y claridad contribuyó a que esos objetivos no se cumplieran. De la misma manera, la falta de recursos financieros y el desigual compromiso político en Europa, no ayudaron a la consecución de la agenda. El nuevo modelo de desarrollo que emerge tras la crisis debe, por consiguiente, definirse sobre una serie de prioridades claras y diferenciadas, que faciliten su consecución y permitan evaluar su desarrollo. Asimismo, son imprescindibles más medios y una unidad política clara, establecida sobre la base de un amplio consenso.

La UE por otra parte muestra realidades socioeconómicas y socio laborales demasiado heterogéneas y políticas en esos mismos ámbitos muy poco coordinadas, por no decir que, en algunos aspectos, claramente antagónicas. La famosa Directiva sobre la jornada de trabajo es una buena muestra de ello. Por otra parte, la ampliación de la UE en 2004 a los países del Este, políticamente imprescindible, ha resultado sin embargo, enormemente compleja de gestionar en el campo sociolaboral, por las enormes diferencias regulatorias y, sobre todo, por las actitudes de claro corte neoliberal con las que algunos países ex comunistas se han incorporado a la política europea.

Pero lo que probablemente ha resultado fatal para la Estrategia de Lisboa y sus ambiciosos objetivos en materia de empleo, ha sido la crisis económico-financiera de 2007/2008. La caída brutal del empleo ha impedido alcanzar las altas tasas de actividad que los mandatarios europeos pronosticaron para finales de la década en 2010. El incremento del paro en toda Europa, con su particular influencia en Irlanda y España y, en general, en los países más golpeados por la crisis inmobiliaria, unido al impacto laboral de la crisis en los países del Este, ha vuelto a elevar las tasas de paro a cifras cercanas a las que se produjeron a comienzos de los años noventa.

Para precisar los objetivos concretos de la nueva Estrategia de Lisboa, es importante

definir primero los retos específicos para la UE. Más allá de la crisis, la energía y el cambio climático existen otras nuevas realidades que requieren respuestas unitarias europeas y que deben considerarse en una nueva estrategia integral de desarrollo. La primera gran crisis de la globalización ha servido para consolidar la realidad de un mundo multipolar en el que las economías emergentes (los llamados BRICS) deben jugar un papel central y los desafíos abordarse desde el multilateralismo y la cooperación. En este escenario de grandes potencias y políticas globales, a Europa solo le queda un camino: consolidar su unidad, para ganar fuerza en los foros internacionales. Por lo tanto, mayor integración europea a todos los niveles, más Europa es necesaria. La nueva Estrategia de Lisboa debe tener en cuenta estos cambios.

Las Cumbres del G-20 en Washington, Londres y Pittsburg han puesto de manifiesto que Europa no juega unida en la mesa de la nueva arquitectura económico-financiera del mundo. El nivel de coordinación y de unidad propositiva de la UE está resultando insuficiente y constituye un handicap insuperable a la pretensión de que Europa defienda un modelo económico de empresa y un sistema de protección jurídico y social al trabajo, consecuente con su ideario y con su práctica de los últimos sesenta años. Europa es además un espacio demográfico y económico relativamente pequeño en el nuevo escenario del mundo y de la gobernanza planetaria. Somos el 6% de la población y el 20% del PIB mundial, pero, en poco tiempo, seremos el 4% de la población y el 15% del PIB. Si a nuestra «pequeñez» le añadimos nuestra división, estamos condenados a la insignificancia.

Hace sesenta años la Unión Europea nació por la ambición de construir un espacio de paz sobre el recuerdo de la Segunda Guerra Mundial. Durante casi sesenta años, aquel bello sueño ha estado animado por la idea de construir un espacio político no sólo de paz, sino de progreso económico y cohesión y desa-

rollo social. La Estrategia de Lisboa responde también a ese espíritu, pero, desgraciadamente, el debate hoy en día a comienzos de un nuevo siglo, con una globalización económica y financiera imparable e irreversible y ante la expectativa de gobernanza mundial que ha creado la crisis y la irrupción geoestratégica de Obama, nuestro debate es hamletiano, «ser o no ser». Y para ser Europa tenemos que fortalecer sus instituciones, unificar sus políticas y defender abiertamente en el mundo un modelo de mercado sostenible y justo que permita un desarrollo cohesionado de la sociedad y una protección digna al trabajo y a los trabajadores. Extender este modelo al resto del mundo, es condición necesaria para evitar el *dumping* social que devalúa el universo sociolaboral europeo.

Paralelamente, la Estrategia de Lisboa debe redoblar su atención a los retos demográficos, intuyendo el envejecimiento de la población, la inmigración y las tasas de empleo para asegurar la sostenibilidad de nuestros sistemas de protección. Para afrontar estos desafíos pueden definirse algunas prioridades estratégicas que deben estar en el corazón de la agenda de Lisboa 2010:

- un cambio hacia una economía con bajos índices de emisiones y mayor independencia energética: economía verde basada en trabajo verde;
- un impulso a la economía creativa y del conocimiento, construida sobre nuevas formas de trabajo y aprendizaje;
- un sector público más fuerte que se adapte a los desafíos de la globalización y garantice la cohesión social;
- profundización del mercado único y de la eurozona, mayor coordinación de políticas macroeconómicas y regulación de los mercados financieros para asegurar una salida sólida a la crisis;
- coordinación de la acción exterior de la UE para poder defender los intereses

compartidos de convergencia y desarrollo sostenible;

- fuerte crecimiento de la inversión en I+D+i;
- mayor coordinación de las políticas activas de empleo.

En este marco, en el que se están definiendo latitudes que dibujan el camino hacia un mundo más justo, con sociedades maduras y sostenibles, no se puede concebir una Europa con empresas que no asumen sus responsabilidades para con la sociedad, sobre la base de una relación equilibrada con sus grupos de interés. «Quien tiene el poder, también tiene la responsabilidad», como declaró recientemente Ban Ki Moon, Secretario General de Naciones Unidas.

Las consecuencias de la crisis están todavía por ver. Sin embargo, es seguro que la profundización de la regulación de la actividad económica contribuirá a fomentar la transparencia y buen gobierno a los Consejos de Administración y probablemente a potenciar un comportamiento empresarial menos cortoplacista y más responsable. Es inevitable, que en el medio plazo se terminará imponiendo un pacto implícito entre empresa y sociedad que inspirará una estrategia sostenible en la gestión económica, productiva, medioambiental y de recursos humanos.

Por ello, en el marco de la Estrategia de Lisboa post-2010, basada en el conocimiento y en la información, en las tecnologías verdes y la inversión responsable no hay lugar para una empresa competitiva que no sea social y ecológicamente responsable. Es todo esto lo que hace pensar que la RSE debe de estar en el corazón del nuevo modelo productivo que emerja después de la crisis. Europa, y en concreto el Parlamento Europeo, debe responder a las demandas que corresponden a una sociedad madura, dispuesta a liderar los retos del S.XXI asumiendo el liderazgo en ese proceso imparabile.

7. LA RSE: LA CRISIS, UNA OPORTUNIDAD

Algunos creen que la Responsabilidad Social de la Empresa ha muerto con la crisis. Son los que nunca creyeron en ella. Son los que la confundían con la Acción Social de las empresas o con el marketing social. O los que creían que la RSE se practica sólo cuando hay abundantes beneficios y únicamente bajo criterios de rentabilidad financiera. O los que centraban su política de RSE en una estrategia de Reputación Corporativa sin comprender que ésta es inseparable de la responsabilidad de la empresa y, en buena medida, consecuencia de ella.

Bien analizada, la crisis que estamos sufriendo es precisamente una crisis de irresponsabilidad: la de las hipotecas subprime; la de las empresas de raiting; la de los defraudadores financieros; la de inversores especuladores; la de los altos e injustificados salarios y bonus; la de las ganancias financieras desproporcionadas y a corto plazo; la de quienes se han acomodado en sectores burbuja sin planificación futura; la de quienes no han hecho previsiones y esfuerzos en tiempos buenos para sortear los malos. La sociedad está pagando hoy las consecuencias de esas prácticas y actitudes y su creciente irritación le hará huir mañana de todos estos comportamientos. Crece así la línea de exigencia de los consumidores, de los inversores, de los trabajadores, de los ciudadanos al fin, para con las empresas. Esa exigencia social múltiple es un fenómeno objetivo e inevitablemente creciente a medida que aumenta la formación, la conciencia, la vertebración y, en definitiva, la madurez de la sociedad y de sus instituciones. Si las demandas de la sociedad hacia las empresas se hacen patentes, esa línea gruesa que impulsa la RSE, consolidará su evolución. De manera que, bien podríamos extraer una primera conclusión y es que la RSE como cultura prudente y sostenible del negocio, saldrá fortalecida de esta crisis.

Por otra parte, los fallos clamorosos en la regulación nacional y en la coordinación de la supervisión internacional, en los controles internos y externos etc., van a transformarse, seguro, en un aumento de los sistemas de información sobre la vida de las empresas, sobre su actividad financiera y sobre sus decisiones estratégicas. Crecerán los instrumentos de análisis de múltiples organismos sobre los riesgos de las compañías. Se revisarán y fortalecerán los índices bursátiles que premian a las empresas sanas, estables, sostenibles, responsables en suma. Crecerá la exigencia de transparencia y buen gobierno de los Consejos de Administración hacia accionistas y otros *stakeholders* de las empresas y debería crecer la exigencia de los Gobiernos hacia algunas empresas (máxime cuando son muchos los fondos públicos que se les están facilitando en estos momentos). En definitiva y segunda conclusión, la empresa acentuará su transparencia informativa, estará mucho más vigilada por accionistas, inversores, consumidores, representantes de los trabajadores y comunidad en general, en un marco más regulado, más exigente sobre su responsabilidad y sostenibilidad y eso, fortalece la cultura de la responsabilidad social y sostenible de las empresas.

Es evidente también que la visión cortoplacista de la actividad empresarial y la búsqueda del máximo beneficio en el menor plazo han salido derrotados: son casi siempre causa de resultados trágicos. Como ejemplo directo recordemos las remuneraciones extraordinarias a los ejecutivos en la concesión de hipotecas, generadoras de las basuras hipotecarias, o los beneficios por resultados a los directivos que, al igual que las políticas inapropiadas de remuneración a los directivos, acaban primando la rentabilidad financiera a corto plazo de empresas, las cuales terminan siendo descapitalizadas o quedando en grave riesgo de competitividad por falta de inversiones y de apuestas estratégicas a largo plazo. Ha llegado la hora de una revisión profunda al sistema de remuneración de

los directivos. ¿Para cuándo alguna concesión de *malus* tras tanto *bonus*? ¿Y por qué no unos incentivos ligados a objetivos alcanzados en materia de RSE? Esta crisis es una auténtica lección de prudencia y del sentido de la Responsabilidad-Sostenibilidad en el núcleo del negocio.

También saldrán fortalecidos los valores de «la nueva economía», la basada en el conocimiento y en la información, en la tecnología y en la inversión, en la formación continua y en la I+D+i. La apuesta por esos valores, por unas relaciones laborales de calidad que atraen a los mejores y los fidelizan a la empresa, sale fortalecida de una crisis que golpea y castiga lo contrario. Una empresa «limpia», ecológica, sostenible, con una vitola de responsabilidad social emerge de la crisis con un plus de competitividad frente a la empresa «tóxica» e irresponsable.

Por último, la crisis intensificará la vigilancia de las empresas hacia sus proveedores. La creciente vulnerabilidad de las grandes firmas en la globalización económica y en la sociedad de la información les obligará a extremar sus cuidados en la subcontratación y a establecer crecientes controles a la trazabilidad de sus productos agregados. Esta será, así una nueva oportunidad de fortalecer y extender la cultura responsable – sostenible a las PYMES, factor fundamental en un proyecto expansivo de la RSE al mundo productivo.

Sin embargo, la teoría y la práctica no son siempre consecuencia. En cuanto se han empezado a producir signos de superación de la crisis, los estímulos financieros de los ejecutivos y banqueros han vuelto a aparecer, presentándose como condición inexcusable de crecimiento económico. Las resistencias habidas en la City londinense y en Wall Street a la intervención regulatoria de sistemas retributivos a operadores financieros arrastraron al fracaso las pretensiones regulatorias de los países europeos en la Cumbre de Pittsburg. Lo que parecía evidente y justo, vuelve a

resultar de aplicación imposible. Es algo parecido a lo que pasa con la exigencia de desaparición de los paraísos fiscales, o la pretendida regulación internacional de una tasa fiscal a los movimientos de capital transnacionales. Son medidas por las que todo el mundo clama, que una conjura de dificultades técnicas, resistencias corporativas, diferencias nacionales o intereses inconfesables, logran impedir.

Todo ello pone en evidencia que una reflexión tan razonable como la que se ha hecho en nuestro país desde el Colectivo de Alternativa Responsable, en materia de consecuencias para la RSE de la crisis económica, no resulte tan segura. Por eso la RSE es un movimiento que necesita aliento y discurso.

8. EL FUTURO DE LA RSE: LA VOLUNTAD POLÍTICA

La expansión de esta cultura de Responsabilidad Social dependerá de que sea impulsada políticamente. Eso implica gobiernos que lideren un discurso a la sociedad, que eduquen en colegios y universidades promoviendo esa cultura, que fortalezcan organismos internacionales y etiquetas homologables, que fomenten esta estrategia entre sus empresarios, que la incorporen a la negociación colectiva de acuerdo con los sindicatos, que la exijan a las empresas en sus balances sociales y a las que obtienen créditos para la cooperación al desarrollo o concursan en grandes obras públicas o en grandes servicios públicos.

La potencia de cambio general que la RSE entraña exige una nueva alianza entre empresas Responsables, directivos con esa cultura, sindicatos modernos, organizaciones cívicas reforzadas y una Izquierda política que impulse un discurso de valores cívicos en una sociedad activa y participada, democráticamente hablando. La extraordinaria oportunidad que surge de esta convergencia, quizás nada casual, que se ha producido entre un

cierto capitalismo popular (ahorradores, fondos de pensiones, etc.) y unos mercados financieros que exigen a las empresas no sólo transparencia, sino además, buen gobierno y responsabilidad social, se agrandará si las fuerzas democratizadoras de esa ecuación avanzan en esa dirección y no en la de la opacidad y el predominio de los intereses oscuros y oligopólicos.

La nueva gobernanza del mundo, incipiente todavía, pero irreversible, tiene que incorporar la RSE a la cultura de la empresa en la nueva arquitectura económica que surge de la crisis de 2007/2008. Nadie sabe muy bien cómo será ese nuevo capitalismo que nos anunciaba Sarkozy, pero mucho más probablemente, las exigencias de cambio derivadas de las muchas irresponsabilidades que se han producido antes y durante la crisis financiera, redundarán en un marco regulatorio más exigente y en una cultura empresarial más responsable y sostenible con los crecientes impactos económicos, sociales y medioambientales de su actividad.

La política está despreciando –incomprendiblemente en mi opinión– este poderoso instrumento de acción en la conformación de una sociedad más cohesionada y comprometida con los grandes problemas humanos: desde el respeto a los Derechos Humanos, al combate a la pobreza, o al cambio climático. Las empresas tienen una creciente importancia en la configuración de la sociedad, en los avances de las grandes causas de la humanidad. El discurso político, la agenda pública, debiera liderar este cambio cultural de nuestras organizaciones empresariales en el que la responsabilidad, la gran lección de la crisis, fuera alfa y omega de su existencia y de sus fines.

Soy abiertamente partidario de que las políticas públicas fomenten y estimulen las buenas prácticas de RSE. De hecho, serían un impulso formidable para quienes están progresando en esta materia. Piénsese por ejemplo en el conjunto de las compras y de las

adjudicaciones públicas que representan un volumen cercano al 20% del PIB nacional. Que éstas valoren y primen a las empresas como «responsables socialmente», ayudaría considerablemente a avanzar en el camino de la RSE. Las políticas de fomento pueden extenderse a múltiples aspectos: difusión de buenas prácticas, formación de ejecutivos, financiación de consultoras para asesoría a PYMES y para extender los métodos de aplicación de la RSE, planes de desarrollo sectorial o local de la RSE. Guiadas por el consenso multi-*stakeholders*, estas políticas son úti-

les y favorecen tanto la integración social de las empresas, como sus mejoras de productividad y competitividad.

La RSE será lo que una sociedad democrática, educada, avanzada, consciente y moderna quiera que sea. Pero todo eso no se consigue bajo el fácil y engañoso «dejar hacer». Para que la RSE sea una herramienta de cambio, no la panacea ni la pócima milagrosa de la injusticia laboral o social, sino un buen instrumento a favor de un avance en la causa de la justicia y de la igualdad, necesita de la política.

RESUMEN

Este trabajo analiza las raíces y el desarrollo de la idea de la Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) y los principales contenidos de lo que se ha hecho y se está haciendo en Europa en la materia. El texto aborda las claves de la consolidación de la idea en España para luego explorar los sustanciosos avances a nivel europeo e internacional. El impulso recibido por parte de diversos organismos internacionales, desde la OCDE a las Naciones Unidas, y más recientemente, con fuerza renovada, de la Unión Europea, demuestra la creciente relevancia de la idea que se consolida como una pieza clave en el cuadro económico que emergerá tras la crisis. En el camino hacia la gobernanza global, la RSE va asumiendo, irreversiblemente, una importancia creciente.

Asimismo, el texto subraya la oportunidad que se presenta en el marco de la crisis financiera, económica y social y la renovación de la Estrategia de Lisboa post-2010, para redoblar los esfuerzos en favor de una ética de los negocios más responsable que se traduzca en la construcción de unas relaciones económicas internacionales basadas en los principios de sostenibilidad, transparencia, excelencia laboral y respeto por el medio ambiente. En el mundo de hoy, únicamente las empresas comprometidas con la sostenibilidad podrán ser competitivas.

A modo de conclusión, se recalca el rol clave que las políticas públicas deben seguir jugando en la consolidación de la RSE a nivel global, para que la oportunidad que se presenta no sea desaprovechada.

ABSTRACT

This paper analyses the origin and development of the concept of Corporate Social Responsibility (CSR), together with the main contents of what has been and what is being done in Europe in this regard. The key aspects of the consolidation of CSR in Spain are reviewed in order to analyse the significant improvements at European and international levels. The support given by several international bodies, from the OECD to the United Nations and, more recently, the European Union, proves the growing relevance of CSR, which is being consolidated as a key part of the economic scenario to emerge after the crisis. In the way towards a global governance, CSR is irreversibly assuming a growing importance. Besides, the paper highlights the opportunity resulting within the framework of the financial, economic and social crisis, and the post-2010 Lisbon Strategy renovation, to redouble the efforts in favour of a more responsible business ethic. An ethic that should translate into the creation of international economic relations based on the principles of sustainability, transparency, labour excellence and environmental respect. Nowadays, only the companies committed to sustainability will be able to be competitive.

In brief, the key role that public policies should keep playing is highlighted with regards to the consolidation of CSR globally, so the opportunity before us is not wasted.

Capacidades y necesidades del mercado de trabajo en el marco de un cambio del modelo productivo basado en una economía sostenible

IGNASI CAMÓS VICTORIA*

INTRODUCCIÓN

La nueva estrategia UE 2020 y el avance hacia un nuevo sistema productivo constituyen, sin duda alguna, un momento clave en el proceso de transformación de la UE y de sus Estados Miembros (EEMM).

En ambos casos una parte importante de los retos dependen de la capacidad de integración de los trabajadores, de su permanencia en activo y de la capacidad de movimiento o tránsito de éstos por el mercado de trabajo.

* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Girona.

Nota: El presente trabajo ha sido finalizado, escasos días después de la aprobación por parte del Consejo de Ministros del Anteproyecto de Ley de Economía sostenible y de su posterior presentación, en el marco de la Estrategia de Economía Sostenible, por parte del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero quien ha definido esta Estrategia como un plan global de reformas para apoyar la recuperación de la economía, renovando profundamente su patrón productivo al tiempo que se mejora su competitividad. Vid. más información al respecto en: <http://www.la-moncloa.es/Actualidad-Home/2009-2/021209Zapatero.htm>.

Para ello es importante profundizar en las necesidades formativas y adecuar las capacidades y habilidades ofrecidas a la ciudadanía a las exigencias del mercado de trabajo.

Pero no sólo debemos movernos en términos de prospectiva y de un mejor y más efectivo ajuste de oferta-demanda de empleo, se impone la necesidad de mejorar los sistemas e instrumentos de capacitación velando por su eficacia y por su evaluación permanente.

El avance hacia un nuevo sistema productivo en el que se prime la sostenibilidad es como una ventana abierta al mundo ya que frente a ella el abanico de posibilidades de aprovechar este reto son ilimitadas y dependerá de la voluntad de cada EEMM la capacidad de liderazgo frente a los retos emergentes.

El presente estudio pretende poner el acento en los cambios que va a comportar el avance progresivo hacia un nuevo sistema productivo, sus implicaciones sobre el empleo, abundando en la necesidad de adecuar la actividad formativa a estos cambios ya que ésta es parte de la garantía de éxito del avance hacia un nuevo modelo productivo o cuanto menos una condición necesaria para el mismo.

HACIA UN NUEVO MODELO PRODUCTIVO BASADO EN UNA ECONOMÍA SOSTENIBLE

La situación de crisis que ha afectado al conjunto de economías mundiales y que parece encontrarse ya, en mayor o menor medida, en un contexto de recuperación económica no sólo ha sido y es una crisis de origen financiero, que ha provocado desconfianza y falta de liquidez en los mercados financieros, repercutiendo en la actividad económica y en el consumo y produciendo consecuencias en el ámbito laboral con altos niveles de desempleo, es también y así debe ser considerada, una crisis también del modelo de crecimiento de los últimos años. Modelo de crecimiento que ha ensalzando valores cortoplacistas, de interés individual por encima del colectivo y que no ponían de relieve el esfuerzo como generador de riqueza.

En este contexto, es importante tener presente los innumerables riesgos que comporta basar la estructura productiva de una economía en sectores cuya demanda esté sujeta a condiciones excesivamente volátiles y, en ocasiones, a dinámicas con componentes especulativos, como las que se han dado en el sector de la construcción residencial en nuestro país.

Ahora, toca afrontar el corto, medio y largo plazo aportando una nueva visión, y fijando las bases para que el nuevo modelo de crecimiento basado en una economía sostenible incorpore valores como la transparencia, el compromiso de las personas directivas, la implicación de quienes trabajan, el esfuerzo y la adaptabilidad, la mejora permanente de las competencias profesionales, la innovación y la responsabilidad de las empresas.

En el caso de España la crisis ha puesto de manifiesto la fragilidad y escasa permeabilidad del mercado de trabajo ya que éste se ha visto enormemente debilitado como consecuencia de la segmentación existente y la fuerte destrucción de empleo en un sector

central del crecimiento económico producido en los últimos 5-10 años.

Se impone, así pues, el cambio de nuestro modelo productivo, avanzando para ello hacia un crecimiento económico más equilibrado en su composición, más sostenible en el tiempo y basado en la economía del conocimiento que apueste por más y mejores empleos.

Se trata, en definitiva, de apostar por un entorno favorecedor para un nuevo modelo de crecimiento, asentado sobre la base de actividades con una clara vocación de futuro y con capacidad de generación de más y mejor empleo. Actividades que anteponen el retorno a medio y largo plazo a la ganancia cortoplacista e insostenible y que pongan en valor el necesario compromiso de responsabilidad de la acción económica frente al medio ambiente y que dan respuesta a las nuevas necesidades y demandas que plantea un mundo de crecimiento globalizado y una sociedad, como la española, cada vez más longeva, y que aspira a disfrutar de un mayor bienestar.

Tal y como se señala en el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible en su artículo 2: «a los efectos de la presente Ley, se entiende por economía sostenible un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades»¹.

Se trata de desarrollar actividades productivas sostenibles, con capacidad de generar

¹ Se puede consultar el texto íntegro de este Anteproyecto de Ley en: <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/6FDFF88F-0B8C-4D66-B6AD-E50094495B2A/100104/091130LEYECONOMIASOSTENIBLE2.pdf>.

más y mejores empleos, o lo que es lo mismo empleos estables y de más calidad, que requieren mayores niveles de cualificación.

Es ésta una tarea en la que están implicados una gran parte de los países occidentales quienes combinan acciones de protección del medio ambiente a favor de una lucha efectiva contra el cambio climático con otras en las que se pone el acento en el potencial de creación a medio y largo plazo de puestos de trabajo que la inversión en estos sectores puede generar².

Un cambio que tiene relación con la diversificación de los sectores productivos potenciando aquellos que son emergentes y que aportan valor, como el de las energías alternativas, las TIC, la nanotecnología, la biotecnología, las industrias creativas y de contenidos, los servicios a las personas, etc. los sectores con empleos verdes y aquellos que siendo sectores maduros están en un proceso de transformación como la automoción, la quí-

mica y la farmacia o el turismo, la investigación biomédica y la salud.

Es obvio que el cambio hacia un nuevo modelo productivo no se produce de forma automática ni por arte de magia, es por ello, necesario fijar las bases para que se vayan ajustando los patrones de crecimiento y por la apuesta firme y decidida por aquellos sectores emergentes con vocación de permanencia y que garantizan directa o indirectamente un potencial de empleo que debe permitir afrontar los retos de futuro en mejores condiciones que el presente o pasado.

Así, debe tomarse en consideración el impacto sobre el empleo que la apuesta por un nuevo modelo productivo comporta en un sentido amplio, por cuanto que vinculado a este nuevo modelo económico sostenible existen oportunidades de creación de empleo haciendo más sostenibles sectores económicos clave como las energías renovables, la edificación y la construcción, la industria básica, el sector socio-sanitario, el transporte o la gestión de los recursos naturales.

Pero también es previsible una sustitución o transformación de empleo en otros sectores, por ejemplo, con la mejora en la gestión y el tratamiento de los residuos, con la integración del transporte por carretera en sistemas logísticos globales, o con la creciente demanda de mayor cualificación en todos los ámbitos del sector de la construcción; así como una eventual reducción en aquellos sectores que tengan más difícil transitar a una economía sostenible.

De acuerdo con la previsiones apuntadas por la OIT, el empleo será afectado en por lo menos cuatro modos a medida que la economía se dirija hacia una mayor sostenibilidad.

- Se crearán nuevos empleos, como por ejemplo la fabricación de dispositivos para reducir la contaminación, que se sumarán a la existente producción.

² Vid. al respecto el Informe sobre Trabajo en el Mundo 2009. Crisis mundial del empleo y perspectivas donde se dedica un capítulo, el 4º a este tema titulado: las políticas ecológicas y el empleo: doble dividendo? Tal y como se señala en el Resumen de la pre-edición en español: «Invertir en el medio ambiente es una fuente potencial de creación de empleo. Si se impusiera un precio a las emisiones de carbono, próximo al sugerido a nivel internacional, y si los ingresos resultantes se utilizaran para recortar los impuestos sobre el trabajo, en 2014 el empleo habría aumentado en un 0,5 por ciento. Ello equivale a más de 14,3 millones de nuevos puestos de trabajo netos para la economía mundial en su conjunto. Sin embargo, estos empleos no se crearán automáticamente. De hecho, casi el 38 por ciento de todos los empleos se encuentra en sectores que producen altas emisiones de carbono. Por consiguiente, se necesitan programas que promuevan transiciones en los mercados de trabajo y las competencias laborales necesarias para que estos nuevos empleos se conviertan en realidad. Han de aplicarse políticas verdes combinadas con las políticas de trabajo decente. Se puede consultar este Informe completo en su versión inglesa en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/documents/publication/wcms_118384.pdf.

- Algunos trabajos serán sustituidos, como por ejemplo el cambio de combustibles fósiles a renovables, o el cambio de la fabricación de camiones a la de coches ferroviarios, o el cambio de las descargas o incineración de residuos al reciclado.
- Algunos empleos podrían ser eliminados sin ser sustituidos de manera directa, como cuando el embalaje de materiales sea restringido o prohibido y su producción interrumpida.
- Muchos trabajos existentes (como plomeros, electricistas, trabajadores de la metalurgia y de la construcción) serán transformados y redefinidos a medida que la exigencia de nuevas calificaciones, los métodos de trabajo y sus perfiles respondan a criterios más verdes³.

Todo ello no significa, ni mucho menos, una renuncia a las industrias tradicionales con potencial de futuro como el turismo, las finanzas, la ingeniería civil y la gestión de servicios, el sector agroalimentario, el textil, las industrias culturales o la economía social. Se trata de hacerlas más eficientes energéticamente, más integradas con el medioambiente y más innovadoras en sus procesos de producción.

Estando en un momento en el que es necesario redefinir ciertas estructuras, tanto a nivel global, como local, la adopción de los principios de una economía más sostenible constituye una oportunidad a corto, medio y largo plazo que no se puede desaprovechar.

En todo caso, la transición entre modelos productivos debe garantizar que quienes

³ En Opinión de la OIT estamos ante un doble desafío, el desafío ambiental y el desafío del trabajo decente. Vid, OIT, Empleos verdes. Hechos y Cifras: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_098486.pdf.

están sufriendo en mayor medida las consecuencias de la actual crisis incrementen sus oportunidades de empleo, evitando, de esta manera, el riesgo de exclusión social.

El anteproyecto de Ley de economía sostenible camina en este sentido: impulsar la renovación de nuestro sistema productivo e incidir a favor de una transformación de nuestro sistema productivo.

Tal y como anunció el presidente del gobierno José Luis Rodríguez Zapatero en el marco de su participación en las jornadas de otoño de «The Economist»⁴ el Consejo de Ministros del viernes día 29 de noviembre se ha pronunciado formalmente sobre los resultados de este trabajo ya que se aprobó el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, así como también la Estrategia para el Crecimiento Económico Sostenible, un plan de acción global para impulsar el cambio del modelo. Esta Estrategia debe fijar los principios del nuevo modelo y sus objetivos, con un horizonte de una década, hasta 2020, delimitado a través de unos indicadores que permitirán evaluar y fiscalizar el desarrollo del plan previsto, y que ofrecerán un perfil suficientemente nítido de cuáles son los cambios, las reformas, que queremos introducir en nuestro sistema económico. Junto a ello, identificará los instrumentos y los escenarios de aplicación de las nuevas reformas.

Esta ley contempla una amplia batería de cambios modernizadores de la economía española, principalmente en tres ámbitos especialmente importantes ante la crisis económica en que nos encontramos: dotar de mayor transparencia al sector financiero, favorecer el dinamismo empresarial y desarrollar todos los sectores económicos que acompañan a la lucha contra el cambio climá-

⁴ Vid. el texto completo de su intervención en: <http://www.lamoncloa.es/Presidente/Intervenciones/Dis cursos/prdi20091123.htm>.

tico y en favor de la innovación en todos los campos de la economía española.

Pero la Ley es sólo una parte, aunque importante, de un todo: el cambio la renovación del modelo productivo que tendrá, sin la menor duda, proyección en el ámbito de las relaciones con y entre las Comunidades Autónomas, en el marco del diálogo social y, en lo relativo a la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones.

Entre las medidas que están ya previstas en el contexto de las medidas dirigidas a cambiar el modelo de crecimiento de la economía española hacia una economía sostenible cabe destacar la puesta en marcha en el año 2010 del FES, Fondo para la Economía sostenible. Este fondo se destinará a fomentar las inversiones en proyectos de sostenibilidad ambiental y tecnológica, así como en los servicios de atención a las personas dependientes o discapacitadas. Su concesión se hará por \approx 5.000 millones.

La financiación de los proyectos que se incluirán en este Fondo debe garantizar su contribución a la mejora de la productividad de la economía española en el largo plazo, no en vano, este Fondo debe permitir dar un impulso inmediato y de suficiente envergadura como para que el nuevo modelo productivo sostenible empiece a dar sus frutos a corto plazo, generando inversión y empleo, de los que se beneficie toda la sociedad española.

Desde el punto de vista del mercado de trabajo debemos aprovechar las oportunidades que este cambio va a comportar para incidir en aquellos sectores con potencial de creación de empleo como es, entre otros, el campo del proceso de transformación energética y la sostenibilidad ambiental y el campo del ahorro y la eficiencia energética. Debemos aprovechar estos y otros sectores para abogar por un empleo de calidad y estable que garantice una mayor fortaleza de nuestro sistema económico frente a los inevitables ciclos económicos.

LAS COMPETENCIAS CLAVE COMO UNA DE LAS DEBILIDADES DE NUESTRO SISTEMA FORMATIVO

Para afrontar con mayores garantías de éxito el reto que comporta apostar decididamente por una renovación de nuestro modelo productivo es importante adecuar, entre otras cuestiones, los perfiles de los trabajadores y de quienes buscan empleo a las capacidades y habilidades que éste requiere ya que es ésta la mejor manera de garantizar que existe un ajuste real entre oferta y demanda de empleo y porque se incide sobre las oportunidades que se ofrece a la ciudadanía de encontrar trabajo o de fomentar su movilidad.

En este contexto, hoy más que nunca el manejo de competencias clave constituye un elemento central de la empleabilidad de las personas y de la gestión de las transiciones en el empleo. En el marco del avance hacia un modelo productivo en el que las actividades que se postulan como prevalentes presentan por encima de todo un elemento central que debe preservar la permanencia en activo, a saber, la capacidad de adaptación a los cambios permanentes.

Tal y como se establece en el documento de trabajo de la Comisión de Consulta sobre la futura estrategia «UE 2020»: «La adquisición de nuevas capacidades que estimulen la creatividad y la innovación, el desarrollo del espíritu empresarial y una transición fluida entre diferentes empleos serán elementos cruciales en un mundo que ofrecerá más empleos a cambio de una mayor capacidad de adaptación»⁵.

En la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente⁶ se definen estas competen-

⁵ Bruselas, 24.11.2009 COM(2009)647 final.

⁶ Vid. esta recomendación completa en versión en español en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:ES:PDF>.

cias como una combinación de conocimientos, capacidades y actitudes adecuadas al contexto. De acuerdo con esta recomendación, las competencias clave son aquéllas que todas las personas precisan para su realización y desarrollo personales, así como para la ciudadanía activa, la inclusión social y el empleo.

El marco de referencia establece ocho competencias clave siguientes:

1. comunicación en la lengua materna;
2. comunicación en lenguas extranjeras;
3. competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología;
4. competencia digital;
5. aprender a aprender;
6. competencias sociales y cívicas;
7. sentido de la iniciativa y espíritu de empresa, y
8. conciencia y expresión culturales.

En la reciente Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre: «Competencias clave para un mundo cambiante» que se enmarca en el Proyecto de informe conjunto del Consejo y la Comisión sobre la aplicación del programa «Educación y formación 2010, del 25 de noviembre de 2009⁷ vuelve a retomarse el tema de las competencias clave ya apuntado en el año 2006 por el Parlamento europeo apuntándose las tendencias y retos que emergen en el marco de este mundo cambiante destacando el papel de la educación y la formación en que se basa del triángulo del conocimiento necesita ser reforzada. La innovación y el crecimiento será débil, sin una base amplia de conocimientos, destrezas y competencias que promueve el talento y la creatividad desde una edad temprana y se actualiza durante la edad adulta.

⁷ COM(2009)640 final.

No en vano, el «triángulo» de la educación, la investigación y la innovación así como ayudar a todos los ciudadanos estar mejor calificados son cruciales para la competitividad, el crecimiento y el empleo así como para la equidad e inclusión social

La formación debe, así pues, orientarse no sólo a la transmisión de conocimientos también hacia el entrenamiento de destrezas, habilidades y actitudes profesionales ya que los empleadores hoy buscan que sus trabajadores están dotados de capacidades transversales, como aptitudes de comunicación o capacidad de análisis y de resolución de problemas.

Debe tenerse muy en cuenta la formación como instrumento de garantía de «empleabilidad» de los trabajadores en este contexto de cambio de modelo productivo si no queremos que exista un desajuste entre lo que el nuevo modelo demanda y las posibilidades de quienes deben participar en el mismo.

Nuestro sistema educativo adolece de un bajo nivel de competencias clave así se ha puesto de manifiesto en los sucesivas ediciones del informe Pisa, y así ha sido puesto de manifiesto en el informe del CES sobre el sistema educativo y el capital humano donde se trata de centrar la atención en los desajustes existentes entre la interacción entre el sistema educativo y el sistema productivo. El informe trata de la calidad de la educación en España en sus diferentes niveles, lo que se aborda, sobre todo, poniendo en relación la influencia del sistema educativo para generar una mayor productividad y riqueza, y los retornos que la inversión en educación tienen en el propio sistema productivo y en el bienestar social general⁸.

⁸ Tal y como se señala en el Informe del CES 01/2009: «Sistema educativo y capital Humano», para muchos expertos, los malos resultados en competencias clave se deben a la alta de correspondencia entre el tipo de conocimiento que se imparte y el que se mide en las evaluaciones internacionales. Los informes PISA anali-

La prosperidad económica y empresarial depende en última instancia de la creatividad de los empresarios, la capacidad de liderazgo de los directores pero también de las competencias profesionales y técnicas, el esfuerzo y la dedicación de los trabajadores.

La debilidad en la productividad se genera, en parte, por la débil competencia de las personas, es decir, el desajustado o bajo nivel de dominio de lo que hay que hacer y cómo hay que hacerlo. En ocasiones el dominio –competencia– no se ha actualizado o simplemente no se ha adaptado a los cambios requeridos por el sistema productivo.

En sentido inverso, la disponibilidad de unos trabajadores con las competencias adecuadas y en los niveles aceptables se traduce en una mayor capacidad de reacción ante los nuevos retos emergentes

A pesar de los esfuerzos realizados tanto a nivel educativo como a nivel de formativo aún es elevado el número de jóvenes que abandonan de forma prematura el sistema educativo y persiste, aunque parece que se vislumbra una cierta luz, los desajustes entre los sistemas de formación reglada y formación para el empleo mantienen quienes mantienen aún hoy un cierto sesgo de compartimentación que debilita sus fortalezas conjunta.

La Comisión europea en su Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo del año 2006: Eficiencia y equidad

zan, no los conocimientos teóricos, sino las competencias. De manera que muy probablemente los problemas del sistema educativo español se deriven, en parte, del tipo de conocimientos que se enseñan, con una elevada orientación teórica, claramente necesaria, pero con insuficiente grado de aplicabilidad práctica. Es por ello que los expertos aconsejan reorientar los actuales modelos pedagógicos, basados en clases magistrales que enseñan para la reproducción de conocimientos, para hacerlos más acordes a las necesidades y requerimientos de la sociedad del conocimiento». *Vid.* informe citado p. 64 *vid.* informe en: <http://www.ces.es/informes.jsp?last=S>.

en los sistemas europeos de educación y formación⁹ aboga por planificar la eficiencia y equidad de las estrategias de formación permanente si se tiene en cuenta que la inversión en formación es una inversión a largo plazo defendiéndose la idoneidad de que los EEMM desarrollen una cultura de la evaluación, deben elaborar políticas para el conjunto del aprendizaje permanente, que tengan plenamente en cuenta la eficiencia y la equidad, de forma combinada y a largo plazo, y complementen las políticas aplicadas en ámbitos conexos.

La reciente aprobación del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral (BOE, 25 de agosto) sin duda alguna, constituye un paso muy importante en el proceso de facilitar la empleabilidad de los ciudadanos, la movilidad, fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida y favorecer la cohesión social, especialmente de aquellos colectivos que carecen de una cualificación reconocida, fomentando el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

No en vano se va a permitir que aquellas habilidades y capacidades que hayan sido adquiridas de manera informal, una vez superado un determinado procedimiento sean reconocidas como válidas para quienes las ha adquirido y para quien ha de valorarlas.

Por su parte la aprobación del Real Decreto 229/2008, de 15 de febrero, por el que se regulan los Centros de Referencia Nacional¹⁰

⁹ COM (2006) 481 08.09.2006 *vid.* el texto completo de esta Comunicación en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0481:FIN:ES:PDF>.

¹⁰ Este Real Decreto ha sido dictado en desarrollo de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y tiene por finalidad y tiene por finalidad regular los Centros de Referen-

en el ámbito de la formación profesional y la puesta en marcha de éstos como instrumento para facilitar una formación profesional más competitiva y responder a los cambios en la demanda de cualificación de los sectores productivos deben ser, un instrumento más al servicio de una formación de calidad y ajustada a las necesidades muy cambiantes del sistema productivo.

No cabe duda que los pasos dados van en buena dirección pero va a ser necesario incrementarlos y, en especial, para mejorarse la eficacia de los mecanismos de previsión de las necesidades del mercado de trabajo que es del todo imprescindible para poder planificar y programar de manera más efectiva las ofertas formativas y las capacidades y habilidades necesarias¹¹.

En un escenario de futuro marcado por la necesidad de que el capital humano esté en disposición de adaptarse a los cambios que va a vivir durante su trayectoria profesional hace necesario habilitarle no sólo en capacidades de aprender construidas sobre sólidas estructuras de conocimiento científico también en relación con un abanico de aptitudes que incluya, entre otros, la capacidad para trabajar e interpretar grandes cantidades de información, trabajar en equipo, desplegar la iniciativa personal, abordar situaciones inesperadas o comunicar mensajes en contextos de multiplicidad de emisores y receptores de información.

cia Nacional, considerando como tales los que realicen acciones de innovación y experimentación en materia de FP y que se especialicen en los diferentes sectores productivos a través de las familias profesionales recogidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

¹¹ Sin lugar a dudas una de las instituciones que en mayor medida esta volcada a examinar las habilidades necesarias para el futuro ya sea de forma general o sectorial: turismo, economía verdes, sector agroalimentario, agro-forestal, sanitario, etc., es CEDEFOP (Centro europeo para el desarrollo de la Formación Profesional) que entre sus cometidos tiene identificar las necesidades de cualificación. *Vid.*, al respecto: http://www.cedefop.europa.eu/themes/theme_a/default.asp.

LA FORMACIÓN EN NUEVAS CAPACIDADES Y HABILIDADES VINCULADAS A ESTE MODELO PRODUCTIVO

En el contexto de un cambio en el modelo productivo los procesos de transición en el empleo solo podrán llevarse a cabo de manera fluida si los instrumentos que permiten los ajustes de competencia son eficientes y la formación para el empleo es la llave maestra.

En la actualidad, hablar de capacidades y competencias es algo más que hablar de formación en sentido convencional. Debemos avanzar en definir qué tipo de capacidades y competencias son necesarias para poder transitar por el mercado de trabajo, para evitar una salida prematura, y para que si ésta deviene, poder retomar de forma rápida y efectiva a la vía hacia la ocupación.

Para cambiar el modelo productivo (innovar, diversificar y extender nuevas maneras de producir) hacen falta nuevas competencias profesionales y aprendizajes permanentes.

La relación entre los sistemas formativos y el mercado de trabajo es una relación que hoy más que nunca se plantea en términos de competencias y aunque no es fácil su concreción ya que depende de variables complejas como son detectar las necesidades de formación del sistema productivo e intentar prever las evoluciones futuras, adelantarse a los cambios, innovar en métodos y formas de enseñar y aprender, está adquiriendo cada día un papel más relevante en la garantía de idoneidad de perfiles profesionales para hacer frente a las necesidades de mano de obra futura vinculada a sectores emergentes.

En este sentido, un elemento fundamental para aumentar la tasa de empleo y mejorar la calidad de los puestos de trabajo es la previsión de las necesidades de formación para mantener la empleabilidad de los trabajadores a lo largo de su carrera, teniendo en cuen-

ta la evolución de sus capacidades y expectativas.

La empleabilidad debe, así pues, ser entendida como la capacidad que un individuo tiene o manifiesta de acceder a un puesto de trabajo y evitar que el tránsito entre empleo-desempleo-empleo se prolongue más allá de los tiempos necesarios para encontrar un nuevo empleo, evitando que la permanencia en situación de desempleo se convierta en estructural y duradera.

Este proceso de una adecuación de la oferta formativa al nuevo modelo productivo requiere partir de los objetivos y motivos específicos del trabajador para mejorar su competencia dirigiéndose a las referencias del propio trabajador que pueden —o no— coincidir con las dibujadas en las previsiones.

Promocionar nuevas fuentes de empleo, principalmente las referidas a los denominados empleos verdes ligados a la lucha contra el cambio climático (energías renovables, reciclaje y servicios de conservación del medioambiente), empleos blancos (vinculados a las nuevas demandas de atención social) y los empleos azules (vinculados a las nuevas tecnologías, principalmente a las tecnologías de la información y comunicación), exige también dirigir las acciones formativas hacia estas actividades vinculadas al nuevo modelo productivo.

En este sentido si nos centramos estrictamente en los empleos verdes y tomamos como referencia el documento titulado «Un Nuevo acuerdo Verde Global»¹², Informe de Política

¹² Tal y como se establece en el resumen ejecutivo del Informe: El «Nuevo Acuerdo Verde Global» (GGND, por sus siglas en inglés) presentado aquí tiene tres objetivos amplios. Primero, debe contribuir significativamente a la reactivación de la economía mundial, a la conservación y creación de empleos, y a la protección de los grupos vulnerables. Segundo, debe promover el crecimiento sostenible e incluyente y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente el de acabar con la pobreza extrema para el

aprobado en marzo del año 2009 el Programa de Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), los Anexos resumen lo que sabemos de los componentes «verdes» de los diversos paquetes de incentivos que se han propuesto y de los resultados que se esperan de ellos en términos de empleo, promoción de la recuperación, y fomento de los objetivos de sostenibilidad.

Así se aboga por identificar aquellas áreas que son susceptibles de crear empleo de calidad y ecológico, en concreto: a) edificios energéticamente más eficientes; b) transportes sostenibles; c) energía sostenible; d) agricultura sostenible y agua dulce; y e) infraestructura ecológica.

En un sentido parecido la OIT en su informe titulado: *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World* («Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible con bajas emisiones de carbono»), afirma que la transformación de modelos de empleo e inversiones como consecuencia de los esfuerzos por reducir el cambio climático y sus efectos generan nuevos empleos en muchos sectores y economías, y podrían crear millones de puestos más, tanto en los países industrializados como en países en desarrollo¹³.

2015. Tercero, debe reducirse la dependencia del carbono y la degradación de ecosistemas, que son riesgos clave en el camino hacia una economía mundial sostenible. *Vid.*, al respecto el informe completo en: http://www.unep.org/greeneconomy/portals/30/docs/GGND-policy_brief_Spanish.pdf.

¹³ El informe se concentra en «empleos verdes» en la agricultura, industria, servicios y administración que contribuyan a preservar o restablecer la calidad del ambiente. Hace además un llamado a adoptar medidas que garanticen «trabajo decente» con el fin de reducir la pobreza al mismo tiempo que se protege el ambiente. El informe hace un llamado a lograr «transiciones justas» para aquellos afectados por el cambio hacia una economía verde y para aquellos que deben adaptarse al cambio climático, facilitando el acceso a economías alternativas y oportunidades de empleo para empresas y trabajadores. De acuerdo con el informe, es esencial un

Aunque sin duda alguna el documento que más luces arroja sobre esta materia es el informe encargado por el Gobierno británico al DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs) en colaboración con DIUS (Department for Innovation, Universities and Skills) y BERR (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform) del Reino Unido (2009) que lleva por título «las cualificaciones para una economía eficiente en recursos y bajas emisiones de carbono», donde se constata que si bien hay evidencia en todos los órdenes de una demanda latente de cualificaciones para una economía de bajas emisiones de carbono, ésta no está siendo articulada por muchos empleadores ya que las empresas no tienen los niveles correctos de comprensión de las necesidades de cualificación y de sus implicaciones y en consecuencia de la importancia y beneficios potenciales de integrar estas capacidades en sus negocios¹⁴.

Tal y como en su momento apuntó el CEDEFOP en su informe sobre a partir de las previsiones de cualificaciones en el horizonte 2020: «Los resultados de las previsiones ponen de manifiesto la necesidad de que los responsables políticos adopten a su debido momento medidas destinadas a prevenir, o al menos mitigar, el riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de cualificaciones, es decir, tanto su posible déficit como su posible excedente. Es necesario entender con más detalle las condiciones de trabajo, las necesidades en materia de cualificaciones y competencias y los perfiles en los segmentos

diálogo social entre gobiernos, trabajadores y empleadores, no sólo para aliviar las tensiones y sostener políticas ambientales, económicas y sociales mejor informadas y más coherentes, sino también para involucrar a los interlocutores sociales en el desarrollo de estas políticas. Vid. el informe en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_098503.pdf.

¹⁴ Vid. este estudio completo en: <http://www.defra.gov.uk/environment/business/scp/pdf/LCREE-final-report.pdf>.

de trabajo precario y en aquellos que requieren de un elevado nivel de conocimientos. Persiste la incertidumbre en relación con evoluciones específicas de la demanda de empleo y cualificaciones, por ejemplo sobre cómo interactúan la oferta y la demanda. Desde el punto de vista político, es importante saber si el desajuste de la oferta y la demanda de cualificaciones es temporal o transitorio (fricciones a corto plazo en el mercado laboral que desaparecen al cabo de un cierto tiempo) o si se trata de un fenómeno a largo plazo que requiere medidas específicas»¹⁵.

No afrontar hoy que se están sentando las bases del modelo productivo que ha de ser el motor de la economía durante las próximas décadas la necesidad de mejorar los mecanismos de previsión de las necesidades del mercado de trabajo y la adaptación de los sistemas de aprendizaje a los nuevos retos del futuro que implica cambiar las formas de enseñar y de aprender, puede, sin duda alguna, hipotecar el futuro del modelo productivo y, en especial, del capital que ha de servirlo: el capital humano.

Es, por tanto, imprescindible invertir en análisis, estudios orientados a la detección precoz de las necesidades en materia de cualificaciones pero también en adaptar los sistemas formativos a una realidad diferente de la que ha sido útil para su supervivencia durante los años precedentes.

LAS NUEVAS CAPACIDADES PARA NUEVOS EMPLEOS Y LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

La aprobación el 19 de diciembre del año 2008 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité

¹⁵ Vid. nota informativa de CEDEFOP El riesgo de un posible déficit de competencias en Europa

Las futuras necesidades de Europa en materia de cualificaciones – Perspectivas de cara a 2020, p. 4.

Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos. Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral¹⁶ ha supuesto un avance muy importante sobre esta materia por cuanto que en el marco del proceso de crisis financiera mundial, se asientan las bases sobre las que asentar la idea de que la mejora de las capacidades es fundamental para la recuperación de Europa a corto y a más largo plazo, así como para su crecimiento, productividad, empleo, capacidad de adaptación al cambio, equidad, igualdad de género y cohesión social¹⁷.

¹⁶ Se trata de un texto que no ha sido publicado en el Diario oficial de la UE aunque el número de referencia es COM (2008) 868 final. Vid el texto completo en su versión en español en: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/com868_es.pdf Tal y como se establece en el último párrafo de esta Comunicación: «La iniciativa Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos destaca la necesidad de unas políticas de educación y formación más eficaces y la modernización de los mercados laborales mediante políticas de flexibilidad. Propone un esfuerzo concertado para hacer una evaluación completa, en cooperación con los Estados miembros, las empresas y otras partes interesadas, de las futuras necesidades del mercado laboral y de las capacidades que se necesitarán. La iniciativa tiene por objeto contribuir a la recuperación económica y a la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, mitigar el impacto de la crisis actual en cuanto a empleo y capacidades y potenciar la competitividad y la equidad a largo plazo».

¹⁷ En un sentido muy parecido respecto a la cohesión social y la lucha contra la exclusión social se pronuncia la Comisión Europea en su documento de consulta pública sobre la Estrategia UE 2020: «Potenciar la educación es una de las formas más efectivas de luchar contra la desigualdad y la pobreza. Es imperioso intervenir urgentemente para reducir el elevado número de estudiantes con resultados insuficientes en capacidades básicas (lectura, matemáticas y ciencias) a fin de aumentar la empleabilidad de los jóvenes y de facilitar su incorporación al mundo del trabajo una vez concluida su escolarización. La prevención del abandono escolar reduce la exclusión del mercado laboral y el riesgo de una futura exclusión social. Hay que hacer mayor hincapié en los grupos vulnerables, la igualdad de género y la cohesión social a fin de garantizar que nadie quede excluido del acceso al conocimiento». Bruselas, 24.11. 2009 COM(2009)647 final, p. 5.

Esta Comunicación ha sido dictada en el marco de los documentos para la reflexión en torno a la Estrategia de Lisboa post 2010 (Estrategia UE 2020) para el crecimiento y el empleo y se integra en el Plan Europeo de Recuperación Económica adoptado por la Unión Europea en diciembre de 2008.

Así, en este contexto la Comisión europea propuso esta iniciativa orientada a mejorar la cualificación de los trabajadores, de acuerdo con las necesidades de los mercados de trabajo europeos. La Comunicación basa una parte importante de sus reflexiones, en especial, aquellas que se refiere a cualificaciones presentes y futuras al análisis prospectivo de la evolución del mercado laboral para 2020 efectuado por CEDEFOP.

La situación de crisis presente, el anhelo de una recuperación deseada y buscada por parte tanto de las Instituciones europeas como de todos los EEMM y el ya citado contexto de avance hacia una economía de baja emisión de carbono son elementos a partir de los cuales se articula la idea de que El desarrollo de nuevas capacidades y competencias para aprovechar plenamente el potencial de recuperación constituye una prioridad y un desafío tanto para los poderes públicos de la UE y de los EEMM como para los sistemas de educación y formación, las empresas, los trabajadores y los estudiantes.

En esta Comunicación de aboga, tal y como ya se ha citado en otro momento de este trabajo, por una mejora de la mejorar la supervisión y previsión de las necesidades del mercado laboral y las necesidades de capacidades para ayudar a las personas a volver al mercado laboral, facilitar su adecuación a las vacantes de empleo existentes y orientar el desarrollo de las capacidades para mejorar las perspectivas de empleo a largo plazo.

Gran parte del éxito de las políticas ya sean europeas o nacionales que en este ámbito se adopten pasan por promover una información más completa sobre las futuras nece-

sidades en materia de capacidades y empleo y facilitar su adecuación y previsión.

A la espera del informe que en año 2010 debe presentar la Comisión europea, en colaboración con los EEMM en el que se evaluará la eficacia de las medidas previstas y puestas en marcha con ocasión de esta Comunicación, la verdad es que ésta ha servido de acicate para situar no sólo en la agenda europea también en las agendas nacionales el reto de la capacidades y habilidades vinculadas a las necesidades futuras de mercado de trabajo.

Esta Comunicación ha sido muy bien acogida por todos los interesados¹⁸.

MÁS ALLÁ DEL AVANCE HACIA UN NUEVO MODELO PRODUCTIVO: LA MEJORA DEL SISTEMA FORMATIVO

Si bien es cierto que un nuevo modelo productivo debe tener una de sus bases en el ámbito de la legislación laboral y éste va a producirse bajo el paraguas de la ley de economía sostenible, hoy tiene, también, otros elementos sobre los que asentarse: las nuevas formas de aprender, de trabajar, de organizarse las empresas, etc. No se trata, por tanto, sólo de cambiar la legislación laboral. Un nuevo modelo productivo implica, en esta visión, entre otros: un nuevo mercado de trabajo, nuevas dinámicas de comportamiento de sus participantes, nuevas formas de gestión de las empresas.

¹⁸ A título de muestra ved el Documento de la CES donde expresamente se establece: La CES acoge con interés la iniciativa «Nuevas competencias para nuevos empleos» donde se hace una primera evaluación del mercado de trabajo y de las necesidades en términos de competencias hasta 2020, dibuja el mapa de instrumentos de anticipación existentes en los planos nacional y europeo, y propone una aproximación más eficaz para asegurar la anticipación y la correspondencia entre la demanda y la oferta de mano de obra gracias a la relación entre las políticas de empleo, formación y educación» en: http://www.ugt.es/internacional/ResForm-Prof_UGT.pdf.

Esta concepción lleva a la necesidad de incidir sobre muy diferentes aspectos para renovar el mercado de trabajo en España:

- Adecuar los perfiles profesionales a las nuevas demandas del mercado mundializado.
- Disponer de una organización productiva con mayor flexibilidad y más capacidad de adaptación a los cambios.
- Explorar nuevas formas de trabajo.

El mundo del trabajo y las empresas ha sido objeto de profundas transformaciones durante los últimos años. Lo que hoy tiene o aporta valor, y nos permite ser competitivos, sea como profesionales o como empresas, es en la actualidad diferente de cómo era, de hecho, poco tiempo atrás.

La evolución ha sido muy rápida y sobre ella están incidiendo o van a incidir otras variables vinculadas los cambios derivados del avance hacia un nuevo modelo productivo.

Hoy, las formas de aprender y de trabajar en nada se parecen a la que existía hace ahora unos cuantos años. El valor que hoy se le da al factor tiempo y espacio de trabajo es muy diferente al que se daba hace unos cuantos años.

En el ámbito formación se impone la necesidad de acometer una serie de cambios, mejoras que faciliten su modernización y adecuación a la realidad presente. Muchas de estas mejoras inciden en la forma en que está concebida la formación en España y su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

Es imperativo avanzar hacia formas nuevas de aprendizaje, más dinámicas, cortas y ajustadas a transmitir no tanto los conocimientos sino, de forma especial, las habilidades y capacidades clave necesarias para poder y saber desenvolverse en condiciones. Se impone la necesidad de profundizar los sistemas de evaluación de la formación y actuar en función de objetivos no tanto de

usuarios. Se debe primar aquellas acciones formativas que acrediten que habilitan para un empleo sujeto a demanda. El tiempo de la formación generalista, amplia en términos de horas de dedicación pero vacía si nos referimos a eficiencia en cuanto a inserción y movilidad es ya pasado.

El cambio de modelo productivo, es in duda, un momento idóneo para adecuar nuestro sistema educativo, nuestras empresas y el capital humano a los retos que de éste se derivan. Ha de ser el acicate para que aquellas reformas aún pendientes para mejorar la competitividad de nuestro sistema de relaciones laborales se produzca en beneficio de este cambio hacia una modelo más sostenible económica, social y medioambientalmente.

A MODO DE REFLEXIONES O SÍNTESIS FINAL

A modo de conclusión final me gustaría hacer hincapié en algunas cuestiones que si bien han sido ya tratadas en el texto, merecen ser destacadas en esta parte final del mismo.

1. *Existe una relación muy directa entre las nuevas capacidades y los cambios en el modelo productivo.*

Sin duda alguna invertir en capacidades es clave para avanzar en los cambios en la estructura productiva. Desde una perspectiva coyunturalista invertir en capacidades no sólo es fundamental para la recuperación económica lo es también para afrontar con mayores garantías de éxito los retos que emergen en el medio y largo plazo, en especial, hacer frente al cambio de modelo productivo.

El éxito, en gran parte, del nuevo modelo productivo, dependerá de la existencia de personas capacitadas para desarrollar las actividades que de él se deriven. De ahí la importancia de valorar el cambio de modelo en términos de creación de empleo y de la vin-

culación de estos nuevos empleos con las capacidades y habilidades de la ciudadanía.

Debemos valorar las capacidades y habilidades como el elemento clave del crecimiento económico y del crecimiento de la productividad, así como de la creación de empleo.

2. *Debe evitarse la permanencia en situación de inactividad ya que incrementa la falta de capacidad y empleabilidad.*

Vinculada a la idea de que la inversión en capacitación es clave para la recuperación económica y el cambio de modelo productivo, debemos tener en cuenta que la situación de crisis internacional que está teniendo un impacto considerable sobre el mercado de trabajo, puede dar lugar que parte del desempleo se convierta en estructural y persistente.

La mejor manera de combatir este riesgo, en especial, por lo que respecta a los colectivos de parados de larga duración es a través de la capacitación y formación en actividades con demanda de trabajadores.

La mejora de las capacidades es esencial a efectos de equidad, puesto que las personas poco cualificadas son más vulnerables en el mercado laboral y pueden ser las más perjudicadas por las consecuencias de la crisis.

Es imprescindible apostar por acciones dirigidas a reducir al máximo el tránsito en la situación de desempleo ya que el tiempo de permanencia en esta situación desempleo genera un incremento importante de las dificultades de acceso y movilidad en el empleo.

La permanencia en situación de desempleo amplía la discapacidad de quien se encuentra privado de trabajo y exento de oportunidades de empleo.

La mejora de las capacidades es esencial a efectos de equidad, puesto que las personas poco cualificadas son más vulnerables en el mercado laboral y pueden ser las más perjudicadas por las consecuencias de la crisis.

Para hacer frente al aumento del desempleo y la permanencia en esta situación como tránsito hacia un nuevo empleo debe mejorarse la adecuación de las capacidades y aptitudes del conjunto de ciudadanos.

3. Para poder atender bien las necesidades del mercado de trabajo y ajustar la oferta formativa es necesario disponer de instrumentos eficaces de detección de necesidades a medio y largo plazo de trabajadores capacitados.

Gran parte de los ajustes que en términos de oferta-demanda de empleo deben efectuarse para dotar de eficacia al sistema depende de los instrumentos de detección de necesidades del mercado de trabajo. Hoy más que nunca son necesarios sistemas eficaces capaces de detectar estas necesidades para poder adaptar la oferta formativa hacia estas necesidades demandadas.

Sólo si nos anticipamos a las necesidades y dirigimos el sistema formativo hacia éstas garantizaremos un efectivo ajuste entre oferta de trabajadores y puestos de trabajo disponibles y que no hayan puestos de trabajo vacantes por falta de personal cualificado.

4. Debemos avanzar hacia un nuevo sistema de capacitación, en el que se primen las competencias transversales, generales y en el que se tenga en cuenta la capacidad de adaptación permanente a los cambios del sistema.

Es importante tener en cuenta que el éxito de un «nuevo» sistema o modelo de capacitación depende no sólo de la capacidad que el sistema tenga de formar a profesionales aptos para cubrir las necesidades del mercado de trabajo en un horizonte de tiempo determinado, sino, especialmente, de la capacidad que el sistema acredite de formar a trabajadores que se sean capaces de adaptarse, con facilidad, a los cambios continuos en la forma de aprender y trabajar.

El análisis de las tendencias del mercado de trabajo y su proyección en el futuro no

debería ser un obstáculo para acometer cambios y ajustes en el sistema actualmente vigente de capacitación máxime cuando en la mayoría de los sistemas se aprecian una serie de déficits estructurales.

El análisis permanente de las tendencias del mercado de trabajo es necesario para anticiparse a las demandas formativas pero hay que cambiar, también, los métodos, los contenidos, la duración de la oferta formativa.

Para afrontar los retos que el futuro nos plantea es necesario cambiar las formas de aprender, redefinir las fronteras del aprendizaje, modificar los métodos e instrumentos de enseñanza, en definitiva, adaptar los sistemas de formación a la flexibilidad que los trabajadores necesitan para adaptarse a los cambios permanentes que una sociedad cada vez más competitiva exige.

Necesitamos un sistema de capacitación que no se centre, exclusivamente, en las necesidades previstas para el mercado de trabajo, debe ser un sistema que ponga en valor los problemas y las necesidades de las personas para adaptarse a un modelo productivo en constante y permanente evolución.

La formación debe orientarse no sólo a la transmisión de conocimientos también hacia el entrenamiento de destrezas, habilidades y actitudes profesionales.

En un escenario de futuro marcado por la necesidad de que el capital humano esté en disposición de adaptarse a los cambios que va a vivir durante su trayectoria profesional hace necesario habilitarle no sólo en capacidades de aprender construidas sobre sólidas estructuras de conocimiento científico también en relación con un abanico de aptitudes que incluya, entre otros, la capacidad para trabajar e interpretar grandes cantidades de información, trabajar en equipo, desplegar la iniciativa personal, abordar situaciones inesperadas o comunicar mensajes en contextos de multiplicidad de emisores y receptores de información.

5. *El cambio de modelo productivo constituye un momento idóneo para acometer aquellas mejoras que sean necesarias en el mercado de trabajo y para poder avanzar hacia un mercado de trabajo más inclusivo*, en el que se promueva que los trabajadores dispongan de las adecuadas competencias profesionales como uno de los principales motores del crecimiento y garantía de empleos estables y de calidad que permitan combatir la segmentación del mercado de trabajo y dotarle

de estructuras más firmes que lo hagan permeable a los inevitables ciclos de la economía.

Apostar por la capacitación de los trabajadores es también apostar por facilitar su movilidad y permanencia en activo ya que frente a las situaciones de crisis, la empleabilidad constituye, sin duda alguna, un instrumento idóneo de lucha contra el desempleo.

RESUMEN Este estudio tiene por objetivo efectuar una primera reflexión al hilo del cambio de modelo productivo propugnado a través de las acciones en torno a la economía sostenible y la importancia de la capacitación y formación vinculada a las necesidades inherentes a este cambio en el modelo productivo.

La formación constituye una de las variables del éxito de esta cambio y obliga a que nos anticipemos a las demandas reales del mercado para ajustar de forma efectiva oferta formativa y demanda real de puestos de trabajo así como también que se modifique el sistema formativo; las formas de enseñar y de aprender.

Para afrontar con mayores garantías de éxito el reto que comporta apostar decididamente por una renovación de nuestro modelo productivo es importante adecuar, entre otras cuestiones, los perfiles de los trabajadores y de quienes buscan empleo a las capacidades y habilidades que éste requiere ya que es ésta la mejor manera de garantizar que existe un ajuste real entre oferta y demanda de empleo al incidir sobre las oportunidades que se ofrece a la ciudadanía de encontrar trabajo o de fomentar su movilidad.

ABSTRACT This paper aims to offer a first reflection on the productive model change advocated through sustainable economy and the importance of education and training linked to the inherent needs of this productive model change.

Education is key to the success of the model change. It makes us anticipate market proven demands so education supply can be effectively adjusted to real workplace demand. Further, the education system, the teaching and learning methods can also be modified. To face the challenge of renovating our productive model successfully, it is important to adapt the workers and jobseekers' profiles to the skills and capabilities required, amongst other variables. This is the best way to ensure a true adjustment between labour supply and demand because it stresses the opportunities to find a job or to promote mobility.

Estrategia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo

CONCHA PASCUAL LIZANA*

La estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012) se sitúa en el marco de la estrategia de Lisboa en la que los Estados miembros de la Unión Europea han reconocido que la garantía de calidad y de productividad en el trabajo contribuye a promover el crecimiento económico y el empleo.

La comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones de 21 de febrero de 2007 en la que se propone esta estrategia reconoce los costes humanos y económicos de los problemas de seguridad y salud en el trabajo, la necesidad de progresar en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres, plantea el objetivo de lograr que el trabajo incremente la salud y el bienestar personal y permita a los trabajadores participar plenamente y de forma productiva en la vida profesional hasta su vejez.

En el diagnóstico de situación que se realiza en esta comunicación se resalta que la reducción de los riesgos profesionales no es homogénea tanto por categorías de trabajadores (continúan estando más expuestos a riesgos profesionales los trabajadores jóvenes,

migrantes o con contrato temporal), como por categorías de empresas (son más vulnerables las PYMES) o por sectores de actividad (son particularmente peligrosos construcción y obras públicas, agricultura, pesca o transporte, entre otros).

- Los retos que se plantean en materia de seguridad y salud son los siguientes:
- La evolución demográfica y el envejecimiento de la población activa.
- Las nuevas tendencias en el empleo, incluido el trabajo por cuenta propia, la subcontratación y en aumento del empleo en las PYME.
- Nuevos flujos migratorios cuyo destino es Europa.

El principal objetivo de la estrategia comunitaria es la reducción continua, duradera y homogénea de los accidentes laborales y de las enfermedades profesionales, esta reducción se cuantifica, para el período de vigencia de la estrategia, en un 25%, de minoración de la incidencia de los accidentes de trabajo, por cada 100.000 trabajadores.

Para el cumplimiento de este objetivo general se establecen una serie de objetivos principales, que se concretan en acciones a desarrollar por la Comisión, los Estados miembros, la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo y el Comité Consultivo:

* Directora del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

1. Garantizar la correcta aplicación de la legislación de la Unión Europea, apoyar a las pequeñas y medianas empresas en la aplicación de la legislación vigente y adaptar el marco jurídico a la evolución del mundo del trabajo y simplificarlo

Para el cumplimiento de estos tres objetivos se establece la necesidad de crear un marco legislativo moderno y eficaz. Para ello, será necesario:

1.1. Reforzar la aplicación de la legislación comunitaria

Un mejor cumplimiento de la legislación comunitaria contribuirá de modo efectivo a reducir el número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Para ello, la Comisión se asegurará de que las Directivas comunitarias se trasponen y aplican de forma efectiva por los Estados miembros.

Los Estados miembros tienen el deber de garantizar el pleno efecto de la legislación comunitaria y, además, deberán dar prioridad a la aplicación de un conjunto de instrumentos que garanticen un nivel elevado de cumplimiento de la legislación en particular en las PYME y en los sectores de alto riesgo, entre otros, se señalan la difusión de buenas prácticas, la formación de directivos y trabajadores, la elaboración de instrumentos sencillos para facilitar la evaluación de riesgos, mejor acceso a las fuentes de asesoramiento y mejor difusión de la información, el acceso a servicios de prevención que tengan un alto nivel de calidad o la utilización de incentivos económicos, comunitarios y nacionales, para las microempresas y las empresas pequeñas.

La Comisión, en colaboración con el Comité Consultivo de salud y seguridad en el trabajo, se compromete a elaborar guías prácticas para la correcta aplicación de las Directivas sobre obras de construcción temporales o móviles, campos electromagnéticos y radiacio-

nes ópticas, para ello existen Grupos de Trabajos, tripartitos, creados para la elaboración de estas guías europeas, de carácter no vinculante.

Respecto al Grupo de Trabajo sobre la Guía de obras de construcción, se está trabajando en el texto, en particular, en aquellos puntos en que la aplicación de la Directiva puede presentar problemas específicos.

En cuanto a la Guía relativa a radiaciones ópticas, el Grupo de Trabajo dispone de un borrador que se encuentra en fase de última revisión y su intención es tener el texto definitivo antes del 27 de abril de 2010, fecha de entrada en vigor de la Directiva.

Asimismo, el Grupo de Trabajo de la Guía para la protección de los trabajadores en agricultura y silvicultura, continúan sus trabajos para la elaboración de una Guía Técnica, de fácil utilización, que ayude a la aplicación de la Directiva.

El Grupo de la Guía para la protección de los trabajadores en el sector de pesca para barcos de menos de 15 m. de eslora, también continúa trabajando en la elaboración de un documento que permita disponer de una Guía que facilite el trabajo en este sector.

Respecto al riesgo de exposición de los trabajadores a campos electromagnéticos se ha extendido el plazo de transposición de la Directiva 2008/46/CE al 30 de abril de 2012, de forma que permita investigar los problemas derivados de los efectos de la resonancia magnética para uso sanitario.

Se estudiará la conveniencia de efectuar Recomendaciones cuando existan varios niveles de subcontratación en un mismo lugar de trabajo, dadas las dificultades de aplicación de la normativa sobre seguridad y salud en estas situaciones. En esta materia, la Confederación Europea de Sindicatos pide a las Instituciones de la Unión Europea que den los pasos necesarios para clarificar los derechos y obligaciones de las partes implica-

das en las cadenas de subcontratación, con el fin de evitar que se prive a los trabajadores de su capacidad para defender eficazmente sus derechos, especialmente en el caso de la subcontratación transfronteriza.

En materia de Servicios de prevención la Comisión examinará la conveniencia de adoptar una recomendación a través de la cual se invite a los Estados miembros a que adopten iniciativas que faciliten el acceso a servicios de prevención de calidad, especialmente para las PYME dada la existencia de grandes diferencias en lo que respecta a la calidad, cobertura y accesibilidad a los servicios de prevención externos a la empresa en los distintos países miembros de la Unión Europea.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo deberá realizar acciones de sensibilización, promoción y difusión de buenas prácticas en los sectores de alto riesgo y en las PYME.

En la página web de la Agencia existe una base de datos en la que se muestra como resolver problemas de seguridad y salud mediante el estudio de casos concretos, esta base de datos es ampliada periódicamente incorporando ejemplos de buenas prácticas que son proporcionados por los Estados miembros a través de los puntos focales.

La Agencia europea ha desarrollado una herramienta para la evaluación de los riesgos laborales en empresas de menos de 50 trabajadores que se presentó en Bilbao en noviembre de este año, universal, gratuita y que puede adaptarse a los requisitos legales de cada país.

1.2. Incrementar la cooperación en el control de la aplicación de la legislación

Para garantizar niveles de protección en materia de seguridad y salud comparables en todos los Estados miembros es necesaria una aplicación efectiva y equivalente de las

legislaciones nacionales que transponen la normativa comunitaria, para ello es necesaria una actuación eficaz de la Inspección de Trabajo, que disponga de los medios suficientes para asegurarse de que los agentes interesados respetan sus obligaciones y están en condiciones de ejercer su derechos, mediante el asesoramiento técnico y la aplicación de sanciones disuasorias mediante la incoación de procedimientos por incumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales.

Para cumplir este objetivo, la Comisión propone al Comité de altos responsables de la Inspección de trabajo:

- Examinar las razones que explican las diferencias entre las tasas de incidencia de los accidentes de trabajo en los Estados miembros e intercambiar sus experiencias en soluciones innovadoras que hayan demostrado su eficacia.
- Ampliar sus trabajos, en el marco del análisis del impacto del Reglamento REACH, sobre la función de las Inspecciones de Trabajo y desarrollar colaboraciones con otros organismos de inspección responsables de la vigilancia de mercado y de la política medioambiental.
- Desarrollar mecanismos de intercambio de información e incrementar su colaboración con el Comité Consultivo.

1.3. Simplificación del marco legislativo y adaptación a los cambios

En aplicación de la estrategia de Lisboa se pretende una simplificación del marco normativo de prevención de riesgos laborales con el fin de cumplir el objetivo comunitario de reducción de cargas administrativas para las empresas, de forma que se contribuya a potenciar el crecimiento y el empleo.

En este sentido, la Comisión se compromete a:

Codificar las Directivas de seguridad y salud examinando las posibilidades de simplificar la legislación reduciendo las cargas administrativas superfluas, sin reducir los niveles de protección existentes. Una de las Directivas que se encuentra en fase de propuesta de codificación es la Directiva 83/477/CEE relativa a la protección de los trabajadores con riesgos relacionados con la exposición a amianto durante el trabajo. Asimismo, con fecha 3 de octubre de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la UE la versión codificada de la Directiva 2009/104/CE sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo.

En aras de esta reducción de cargas administrativas, se ha ampliado el Mandato del Grupo de Trabajo de evaluación de directivas de seguridad y salud en el trabajo, solicitando la elaboración de un informe sobre la Opinión del Grupo de alto nivel en relación con la reducción de cargas administrativas en el entorno de trabajo, que ayude y permita a la Comisión decidir las medidas más adecuadas a adoptar.

Mejorar el funcionamiento del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo y reducir el número de sus miembros, esta reducción se hará efectiva en 2010.

Promover la elaboración de una metodología común para la evaluación de las Directivas en materia de seguridad y salud en el trabajo. En esta línea se ha creado, a nivel europeo, un Grupo de Trabajo sobre evaluación de directivas de seguridad y salud en el trabajo que está trabajando para desarrollar una metodología común que permita una evaluación sistemática del impacto de la aplicación de las directivas en este ámbito. La primera Directiva por la que van a empezar va a ser la de lugares de trabajo. Para ello, se van a tomar como referencia los resultados de la evaluación piloto de la Directiva sobre pantallas de visualización de datos (PVD), que se llevó a cabo durante la Presi-

dencia alemana, con la participación de 6 países europeos.

La comisión velará por la adaptación de la normativa en materia de seguridad y salud a los progresos técnicos, comprometiéndose a desarrollar iniciativas dirigidas a reforzar la prevención de los riesgos osteomusculares, de los agentes cancerígenos y de los riesgos de infección por pinchazo con aguja en el ámbito sanitario.

En esta materia, se ha elaborado una propuesta de Directiva sobre prevención de las lesiones causadas por instrumentos cortantes y punzantes en el sector hospitalario y sanitario, que recoge el acuerdo conseguido en diálogo social europeo en julio de este año, también se está trabajando en una propuesta de Directiva para la protección de los trabajadores frente a riesgos causados por condiciones ergonómicas deficientes en los puestos de trabajo y para la protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la exposición a campos electromagnéticos.

En la reunión del pleno del Comité Consultivo de 10 de diciembre de 2009 se aprobó una tercera lista de valores indicativos para los agentes químicos.

La Comisión se compromete, asimismo a evaluar las medidas adoptadas a raíz de las Recomendaciones relativas a los trabajadores autónomos y a la lista de enfermedades profesionales, para lo que se ha creado un grupo específico tripartito en el seno del Comité Consultivo, y a evaluar las siguientes Directivas: obras de construcción temporales o móviles, señalización de seguridad y/o salud en el trabajo, industrias extractivas por sondeos, industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas, asistencia médica a bordo de buques y buques de pesca.

2. Fomentar el desarrollo y la puesta en práctica de las estrategias nacionales

Como se señala en el texto de la estrategia comunitaria, el éxito de la misma dependerá

de que los Estados miembros se comprometan a adoptar estrategias nacionales, con la participación y consulta de los interlocutores sociales.

En dichas estrategias se deberán establecer objetivos cuantitativos para reducir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y establecer medidas en cuatro ámbitos:

- Incrementar la eficacia preventiva de la vigilancia de la salud como uno de los principales instrumentos de prevención, mediante la puesta en marcha de procedimientos sistemáticos de recogida y análisis de los datos facilitados a través de la vigilancia médica de los trabajadores.
- Actuar a favor de la rehabilitación y la reintegración de los trabajadores excluidos del ámbito laboral debido a un accidente de trabajo, una enfermedad profesional o una discapacidad.
- Hacer frente a los cambios sociales y demográficos, especialmente, responder a las necesidades de una población activa europea que está envejeciendo y a la situación de los trabajadores más jóvenes. En esta materia, se encarga a la agencia europea que elabore un análisis de los retos específicos que plantea, en materia de seguridad y salud, una mayor integración de las mujeres, de los trabajadores migrantes, de los trabajadores más jóvenes y de los de más edad en el mercado laboral.
- Reforzar la coherencia de las políticas mediante la coordinación efectiva, a escala comunitaria y nacional, entre la política de salud y seguridad en el trabajo y de las demás políticas que puedan repercutir en ella: salud pública, desarrollo regional y cohesión social, contratos públicos y empleo y reestructuraciones. En esta materia, la Comi-

sión adoptará las medidas necesarias para que las iniciativas en seguridad y salud en el trabajo se desarrollen de forma compatible con las políticas de salud pública, principalmente en promoción de la salud mental de la población y tabaquismo.

No es fácil obtener información sobre las diferentes estrategias o planes de actuación nacionales realizados en los diferentes Estados miembros en desarrollo de la Estrategia europea.

Por eso, y en el seno del Comité Consultivo se ha constituido un grupo de trabajo tripartito para abordar las Estrategias Nacionales con el fin de conocer, examinar y tratar la información sobre el desarrollo de las distintas estrategias. En el marco de estas funciones este grupo de trabajo encomendó a un Grupo de Interés Gubernamental, de carácter técnico, realizar un proyecto piloto denominado *Scoreboard*.

El *Scoreboard 2009 Community Strategy on Health and Safety at Work* es un informe que recoge los resultados de una encuesta realizada a los responsables de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales de los 27 Estados miembros sobre sus estrategias nacionales de seguridad y salud en el trabajo y sobre la implantación de los objetivos de la Estrategia Comunitaria de 2007 en sus políticas nacionales.

En este informe en la pregunta formulada a los Estados miembros sobre si disponían de una Estrategia nacional de seguridad y salud en el trabajo 20 países han contestado afirmativamente. Sin embargo, cinco de los siete que han respondido que no, manifiestan que disponen de otro tipo de Plan que incluye objetivos y medidas nacionales para mejorar la seguridad y salud en el trabajo tales como: Estrategias de la Inspección de Trabajo (Grecia, Holanda, Rumania), Programas de Investigación y Desarrollo para mejorar la seguridad en el trabajo y las condiciones de

trabajo (Polonia) y Planes de Acción Anuales (Suecia).

En cuanto al plazo de ejecución de las estrategias nacionales, la mayoría de países fijan como término temporal en el que se desarrolla su estrategia el periodo comprendido entre tres y cinco años (48%), sin embargo, en algunos países (Austria, Chipre, Letonia, Malta) el periodo de tiempo supera los cinco años (15%) y otros países (República Checa, Finlandia, Holanda, Eslovenia y Reino Unido) no tienen un plazo de tiempo establecido (18%).

Referente al nivel en el que se ha pactado la Estrategia o Plan nacional, cerca del 50 por ciento de países contesta que ha sido acordado de forma conjunta a nivel Político (Ministerio/ Gobierno/ Parlamento), a nivel Administrativo (Ministerio/ Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo) y con la cooperación de los Agentes Sociales. El 41 por ciento de los países ha pactado la Estrategia a través de un proceso que incluye la codecisión con los agentes sociales (Austria, Bulgaria, Chipre, República Checa, Grecia, Hungría, Irlanda, Holanda, Portugal y España).

En más del 70% de los Estados miembros se ha establecido en las Estrategias o Planes nacionales un conjunto de objetivos medibles (dirigidos a los accidentes de trabajo, los sectores de alto riesgo, las enfermedades laborales, factores de riesgos o problemas de salud). En República Checa, Alemania, Portugal, Eslovenia y Suecia no se han establecido objetivos que se puedan medir. Los objetivos medibles, que se han expresado en forma de respuesta múltiple, han sido: en el 66% de los países los accidentes laborales, en el 40% los sectores de alto riesgo, en el 25% las enfermedades laborales, en el 25% los factores de riesgo y en el 22% los problemas de salud y las enfermedades relacionadas con el trabajo. Solamente en dos países se han fijado como objetivos medibles todas las alternativas de respuesta (Austria y España).

Las Estrategias/Planes nacionales tienen acciones para implantar a distintos niveles (Administración, agentes sociales y otros). Cerca del 90% de los países encuestados responden que incluyen acciones a nivel Administrativo, el 80% de Estados miembros incluye acciones a realizar por los agentes sociales y cerca del 50% contesta que hay otras acciones que realizan otros.

El 85 por ciento de los países manifiestan que los accidentes de trabajo son un objetivo prioritario en sus Estrategias o Planes nacionales. Sin embargo este porcentaje disminuye cuando se trata de los trastornos musculoesqueléticos, sólo el 53% de países contesta que contempla como objetivo en su Estrategia o Plan este problema y el 40 %, cuando se trata del estrés relacionado con el trabajo.

- En cuanto a los objetivos específicos están presentes en todas las estrategias los siguientes:
- Promoción de la cultura preventiva en empresarios, trabajadores y en toda la sociedad.
- Educación y formación en materia de prevención de riesgos laborales tanto en todos los niveles de los sistemas educativos como específica para empresarios y trabajadores.
- Investigación tanto en riesgos emergentes como en los ya identificados y que continúan teniendo una incidencia importante en los daños producidos en la salud.

Existen otros objetivos comunes en las diferentes estrategias, aunque no se establecen en todas, como los que se mencionan a continuación:

- Mejorar el cumplimiento de la legislación y el marco regulador de la legislación en materia de prevención de riesgos laborales: en este aspecto, común prácticamente a todas las estrategias

aprobadas después de la europea, destacar principalmente la diferencia entre los países incorporados a la Unión europea de 2004 en los que se recoge la necesidad de simplificación y reducción de cargas administrativas en materia de prevención (Bélgica, Portugal o Alemania) frente a los países de incorporación posterior en los que se resalta la necesidad de aplicar el acervo comunitario y de trasposición de sus Directivas. En todos los países se establecen medidas de control del cumplimiento de la normativa a través de la Inspección de Trabajo.

- Mejorar los sistemas de información en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Especial mención al desarrollar las acciones relacionadas con los sistemas de información merecen las estrategias de Bélgica, Portugal, Francia y España.
- Elaboración de guías de Buenas prácticas dirigidas a las empresas.
- Mejorar la calidad de los servicios de prevención externos a la empresa y adoptar medidas que potencien la integración de la prevención en la empresa. Medidas específicas para mejorar la actuación de los servicios externos a la empresa se contienen en diversas estrategias como la checa, belga, francesa, portuguesa o española.
- Desarrollo de medidas específicas para determinados tipos de trabajadores como autónomos, temporales, jóvenes, mujeres, trabajadores que se reintegran en el mercado laboral de personas que han sufrido un accidente o enfermedad profesional, trabajadores de mas edad o que sufren algún tipo de discapacidad.
- Coordinación con Instituciones nacionales e internacionales en el ámbito de la salud y la prevención de riesgos.
- Establecimiento de acciones específicas para combatir riesgos: trastornos musculoesqueléticos, riesgos psicosociales, exposición a sustancias químicas y riesgos emergentes, son los mas desarrollados en distinta medida en las diferentes estrategias.

3. Promover los cambios de comportamiento

Este objetivo establece medidas para conseguir cambiar los modelos de comportamiento mediante el desarrollo de acciones preventivas dirigidas a todos los componentes de la sociedad. Las medidas propuestas se enmarcan en dos ámbitos:

3.1. La integración de la seguridad y la salud en los programas de educación y formación, en todos los niveles del ciclo educativo y en todos los ámbitos

Debe prestarse especial atención a la formación de jóvenes empresarios en materia de gestión de la seguridad y salud en el trabajo así como a la formación de los trabajadores, especialmente migrantes y los trabajadores que presten servicios en las PYME, sobre los riesgos existentes en la empresa y los medios para prevenirlos.

La Agencia Europea realizará un estudio sobre el grado de integración de la seguridad y salud en las políticas de formación en los Estados miembros, a efectos de una posible recomendación.

Se pide a los Estados miembros que utilicen el Fondo Social Europeo para llevar a cabo proyectos de formación de los empresarios y trabajadores en esta materia.

3.2. Lugares de trabajo mas sanos y seguros: incrementar el capital salud y fomentar la sensibilización dentro de la empresa

Para el cumplimiento de este objetivo se establecen, por un lado, medidas que ya se han previsto en otros apartados de la estrate-

gia como el asesoramiento técnico a las PYMES y medidas que se encargan a los Estados miembros y a la Agencia Europea de seguridad y salud relativas a la realización de campañas de sensibilización que fomenten la gestión de la salud y la seguridad dentro de las empresas.

También se contemplan medidas de incentivos económicos directos e indirectos a la prevención que pueden aplicar los Estados miembros, bien mediante la reducción de las cotizaciones sociales o primas de seguro, vinculadas a la mejora de los lugares de trabajo o a la reducción de accidentes, bien mediante ayudas económicas directas, subvenciones, para poner en práctica sistemas de gestión de la prevención o mejorar los lugares y equipos de trabajo.

4. Hacer frente a nuevos riesgos cada vez mas importantes

Se incluyen en este objetivo medidas para que se potencie por los Estados miembros y por la agencia europea la investigación tanto básica como aplicada en materia de salud y seguridad en el trabajo ya que la investigación científica facilita los argumentos y las pruebas en los que han de basarse las decisiones políticas, fundamentalmente en dos aspectos:

4.1. Identificación de nuevos riesgos

En el séptimo programa marco de investigación se señalan diversos ámbitos en materia de seguridad y salud objeto de atención por este programa como son: la evaluación de la dimensión económica de la seguridad y salud en el trabajo, la exposición de los trabajadores a nanopartículas, la gestión del riesgo industrial, el equipo de protección y la seguridad estructural.

Se señala también la necesidad de armonizar los programas de investigación nacionales, labor que se encarga a la agencia europea, señalando las prioridades en esta materia, mencionándose, entre otras, las cuestiones psicosociales, los trastornos osteomuscu-

lares, las sustancias peligrosas o los riesgos para la reproducción.

Se anima, también a los Estados miembros y a los interlocutores sociales a que promuevan una aplicación rápida y práctica de los resultados de la investigación, poniendo a disposición de las empresas instrumentos sencillos de prevención.

4.2. Promoción de la salud mental en el trabajo

Se establecen dos acciones:

Por una parte, los Estados miembros integrarán en sus estrategias iniciativas específicas para mejorar la prevención de problemas mentales y la promoción de la salud mental, especialmente en el trabajo de las personas con discapacidad psíquica.

Por otra parte resalta la importancia de la negociación entre los interlocutores sociales en la prevención de la violencia y el acoso en el trabajo.

5. Evaluar los progresos alcanzados

Para evaluar los progresos alcanzados se recogen dos medidas:

1. Consolidar las metodologías del tratamiento estadístico de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y garantizar que los Estados miembros transmitan sistemáticamente estos datos a la Comisión.

2. Desarrollar, conjuntamente con el Comité Consultivo, indicadores cualitativos que completen la información proporcionada por las encuestas y los indicadores estadísticos así como un sistema común de intercambio de información sobre el contenido de las estrategias nacionales y de evaluación de la consecución de los objetivos fijados, de la eficacia de las estructuras de prevención nacionales y de los esfuerzos realizados.

En este sentido en 2007 el Grupo de Interés Gubernamental (GIG) del Comité

decidió lanzar una iniciativa piloto para desarrollar un documento de indicadores en el que se ilustrara, por parte de los Estados miembros, la implantación, en determinadas áreas, de sus políticas nacionales en materia de prevención de riesgos laborales conforme a los objetivos previstos en la Estrategia Comunitaria.

Para la consecución de este proyecto se constituyó, en marzo de 2007, un grupo de trabajo de carácter técnico del GIG y en el que participaron los siguientes Estados miembros: Austria, República Checa, Estonia, Finlandia, Alemania, Irlanda, Polonia, España, Reino Unido y Dinamarca, que ejerció de Presidente del grupo.

El informe *Scoreboard 2009*, que fue presentado en el Pleno del Comité Consultivo de Seguridad y Salud en el Trabajo el día 10 de diciembre de 2009, recoge los resultados de una encuesta que el grupo de trabajo GIG realizó, con la asistencia de un asesor externo, un cuestionario que fue remitido en mayo de 2009 a los responsables de los ministros de trabajo y asuntos sociales de los 27 Estados miembros.

Este cuestionario está estructurado en seis bloques temáticos, basados en el análisis de las prioridades identificadas en la Resolución del Consejo Europeo sobre la Nueva Estrategia, siendo: Estadísticas, Estrategias Nacionales, Accidentes laborales, Problemas de salud y enfermedades relacionadas con el trabajo, Agentes químicos y Potenciales/Possibilidades preventivos.

El *Scoreboard 2009* es un instrumento voluntario político que ofrece una visión de las tendencias en los Estados miembros referentes a las actuaciones de seguridad y salud en el trabajo, así como sus progresos relacionados con la implementación de la Estrategia Comunitaria. Los objetivos específicos han sido:

- Proporcionar una visión general del desarrollo de la seguridad y salud en el

trabajo en los Estados miembros, en concreto, sobre su situación y ejecución en relación con la Estrategia Comunitaria.

- Lograr incrementar la transparencia y conocimiento de la implementación de la Estrategia Comunitaria por parte de los Estados miembros.
- Permitir ser el punto de referencia para saber las similitudes y diferencias en las distintas situaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo de los 27 Estados miembros y de cómo están implementando la Estrategia Comunitaria de 2007.
- Permitir al Estado miembro conocer y aprender de otros Estados.

Este proyecto ha permitido que sea posible desarrollar indicadores en base a la Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el trabajo, involucrando a todos los Estados miembros. El *Scoreboard 2009* debería, por tanto, ser usado como una herramienta fiable de seguimiento para futuros ejercicios de evaluación en relación con la actual Estrategia Comunitaria.

6. Promoción de la seguridad y de la salud a escala internacional

Para la consecución de este objetivo, independientemente de las acciones bilaterales que puedan desarrollar los países miembros, se proponen las siguientes acciones:

- Incrementar la cooperación con la OIT, la OMS y otras organizaciones internacionales para promover unos niveles de protección mas elevados a escala mundial.
- Colaborar en el desarrollo de la estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo, adoptada por la OIT en 2003 y ratificar el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, adoptado en 2006.

- Animar a los Estados miembros a que ratifiquen los Convenios de OIT.
- Trabajar con terceros países y con las organizaciones internacionales para conseguir una prohibición global de la producción, comercialización y utilización de amianto, o productos que contengan amianto y promoviendo la seguridad y la salud en el trabajo.
- Desarrollar la recogida de información sobre los accidentes, a través de sistemas de notificación.
- Incrementar la cooperación con las economías desarrolladas y emergentes.
- Ayudar a los países candidatos en sus esfuerzos para aplicar la normativa comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo.

RESUMEN

La Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012) tiene como objetivo general la reducción continua, duradera y homogénea de los accidentes laborales y de las enfermedades profesionales, que se cuantifica en una disminución del 25% de la incidencia de los accidentes de trabajo, por cada 100.000 trabajadores.

Para la consecución de este objetivo global se establecen una serie de objetivos principales que se concretan en acciones a desarrollar por los Estados miembros y las instituciones comunitarias.

La evaluación de la aplicación de la Estrategia Comunitaria corresponde a la Comisión Europea, que debe elaborar instrumentos dirigidos a medir el grado de consecución de los objetivos fijados y la eficacia de las estructuras nacionales respecto a la Estrategia. Un ejemplo de instrumento es el *Scoreboard 2009*, un estudio piloto de indicadores de cumplimiento de la estrategia, tanto de gestión como de impacto, elaborado por el Comité Consultivo, a través de un Grupo de Trabajo tripartito creado para abordar las Estrategias Nacionales.

La Presidencia Española de la Unión Europea tiene entre sus objetivos prioritarios contribuir a la necesaria revisión a medio término de la estrategia europea de seguridad y salud en el trabajo a la vista de la evolución de los cambios que se han producidos en lo económico, financiero, social y tecnológico, así como de la experiencia en la aplicación de las diferentes estrategias nacionales.

El presente artículo realiza un diagnóstico sobre la situación actual en la que se encuentra la ejecución de la Estrategia Comunitaria, describiendo objetivo por objetivo los hitos conseguidos por los Estados miembros y las Instituciones europeas con la finalidad de mejorar las condiciones de trabajo y reducir los daños a la salud de los trabajadores y trabajadoras de la Unión Europea.

ABSTRACT

The main objective of the Community Strategy on Health and Safety at Work (2007-2012) is to obtain a continuous, lasting and homogenous reduction in workplace accidents and occupational sickness, quantified as a 25% decrease in the total incidence rate of workplace accidents for every 100,000 workers.

To achieve this global goal, a series of main objectives is established that are translated into actions to be developed by Member States and European institutions.

The European Commission is in charge of evaluating the Strategy and, therefore, it should elaborate tools to measure the degree of success against the defined objectives, as well as the efficacy of national structures with respect to the Strategy. *Scoreboard 2009* is an example of such tools, a pilot study on the strategy's management and impact indicators. It was elaborated by the Advisory Committee through a tripartite work group established to tackle national strategies.

A key objective of the Spanish Presidency of the European Union is to contribute to the necessary mid-term review of the Strategy on Health and Safety at Work, in light of economic, financial, social and technological changes, as well as the experience in applying the different national strategies.

This paper diagnoses the current situation of the Strategy, detailing the achievement of each objective by Member States and European institutions in order to improve workplace conditions and to reduce workers' health risks within the European Union.

La protección social en el debate de la futura estrategia post-Lisboa

AURELIO FERNÁNDEZ LÓPEZ*

INTRODUCCIÓN

Si a finales del 2007 se hubiese hecho una encuesta sobre cómo se encontraría Europa a finales del 2010, en el momento de llevar a cabo la evaluación de la estrategia de Lisboa y de diseñar la futura estrategia europea, pocas respuestas habrían dicho que nos encontraríamos afrontando el impacto de una crisis económico-financiera de magnitudes considerables, con un gran impacto sobre el empleo y sobre la sociedad en su conjunto.

La crisis nos plantea hoy, al abordar esta renovación, la necesidad de combinar dos tipos de respuestas, las derivadas de la adopción de medidas urgentes o coyunturales a causa de la crisis con las de índole estratégica a medio y largo plazo, dirigidas éstas a acercarnos a nuestros objetivos de crecimiento, competitividad, productividad, empleo y cohesión social.

Este artículo se centra en este último aspecto –las cuestiones relativas al empleo merecen una consideración separada– realizando una revisión dirigida a documentar ¿Qué

ha ocurrido durante la década de Lisboa en materia de cohesión social?, ¿Qué resultados se han producido?, y cómo habría que abordar la dimensión social al diseñar la futura estrategia.

El hilo conductor de este trabajo es la actividad realizada a lo largo de estos años por el Comité de Protección Social de la Unión Europea (UE), en tanto institución que ha desarrollado los trabajos de método abierto de coordinación (MAC) en materia de protección social e inclusión– el llamado «MAC social», durante los años de desarrollo de la Estrategia de Lisboa.

No por sabido, conviene dejar de recordar el carácter nacional de la competencia en materia de protección social. Decisión sobre lo que subyacen razones históricas, económicas o culturales, que han motivado una clara posición de los estados miembros a favor de dicho mantenimiento.

Sin perjuicio de ello, es igualmente relevante señalar que los estados miembros deben de desarrollar esta competencia de conformidad con los principios y fines que inspiran los Tratados de la UE, hecho que viene motivando en los últimos años una mayor entrada desde el ámbito europeo en cuestiones relativas a los sistemas de protección

* Presidente del Comité de Protección social de la UE.

social, en particular cuando se produce una interrelación con el proceso de construcción del mercado único europeo; cuando entra en juego el proceso de extensión de la libre circulación de servicios; o las normas establecidas en materia de ayudas públicas de los estados miembros.

LAS PRIORIDADES Y OBJETIVOS SOCIALES EN LAS DISTINTAS ETAPAS DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

La Estrategia de Lisboa, adoptada por el Consejo Europeo en el año 2000, fue el primer intento de dar respuesta a un contexto global que empieza a plantear problemas de competencia a los Estados miembros de la UE. La competencia tenía en aquel entonces un referente claro, los Estados Unidos, hoy, transcurridos diez años entran en juego otros actores mundiales.

Lisboa adopta entonces una estrategia socioeconómica integrada para Europa hasta el año 2010. El objetivo central de la misma era que la Unión Europea llegara a ser en dicha fecha la economía mundial más competitiva y dinámica, basada en el conocimiento, capaz de generar un crecimiento económico sostenible con más y mejores trabajos y una mayor cohesión social.

La estrategia de Lisboa inicial establece prioridades sociales y otorga una posición central en la Estrategia a la cohesión social. Entre dichas prioridades se incluye un compromiso claro y decidido a favor de la reducción de la pobreza.

La centralidad de las prioridades sociales se apoyaba en este diseño inicial en dos razones: la consideración como factor productivo de las políticas de protección social e inclusión –algo que debiera de ser recuperado en la futura estrategia– y el papel esencial que las políticas sociales desempeñan en el progreso de la cohesión social europea, un elemento característico del modelo social euro-

peo y de indudable valor, tal y como ha puesto de manifiesto la actual crisis económico financiera.

Por lo anteriormente descrito, el año 2000 se convierte en un momento de revitalización de las políticas asociadas a la dimensión social europea. En pocos meses se producen muchas decisiones relevantes coincidiendo con la adopción de la Estrategia de Lisboa:

- Proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.
- Adopción de la Agenda de Política social de la UE (2000 -2005).
- Modificación del artículo 13 del Tratado de Roma (apertura del marco de actuaciones y competencias comunitarias en materia de discriminación).
- Aplicación del método abierto de coordinación a las políticas de inclusión social y pensiones.

La primera etapa de la Estrategia (2000-2005) se caracteriza por:

- El equilibrio de sus tres dimensiones: económica, de empleo y social.
- Medio ambiente no tiene en ese momento la relevancia posterior (EEDS).
- Se establece la coordinación de las políticas de empleo con calendarios sincronizados 2003-2005.
- El inicio del OMC social en inclusión y en pensiones.

En el 2005 se produce la revisión de mediano plazo de la Estrategia. Se constata que los resultados no avanzan a los niveles esperados; se valora que se ha generado una agenda sobrecargada, descoordinada y con prioridades a veces conflictivas; y que hay una falta de implicación de los países con los objetivos de la Estrategia. Se concluye que es necesaria una reorientación.

Por ello, el año 2005 se produce una inflexión en la estrategia, en la que el componente de cohesión social acaba de alguna manera pagando infundadamente la falta de resultados producidos en el terreno económico. A partir de dicho momento, se produce una reorientación prioritaria de la estrategia hacia los objetivos de crecimiento y empleo, con una posición más periférica de la dimensión social. Los «años dorados» de la Estrategia en términos de crecimiento y empleo – 2005 – 2007 – parecían confirmar lo acertado de la reorientación realizada al menos en términos económicos. La crisis posterior ha relativizado bastante dicha valoración poniendo las cosas más en su sitio.

LA EVALUACIÓN DE LOS AVANCES SOCIALES PRODUCIDOS DURANTE LA DÉCADA HASTA LA LLEGADA DE LA CRISIS

El pasado mes de septiembre el Comité de Protección Social de la UE (CPS) aprobó con el apoyo de los 27 estados miembros en él representados, el informe titulado: «Crecimiento, empleo y progreso social en la UE: Una contribución a la evaluación de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa»¹. Este Informe es el fruto del trabajo durante varios meses de una Task Force, creada ad hoc, integrada por miembros del CPS, de su Grupo de Indicadores (ISG) y con participación asimismo de diversas unidades de la Comisión Europea. Este documento, que analiza las interacciones entre crecimiento, empleo y avances sociales, proporciona una buena panorámica pre-crisis de la UE, de interés para analizar lo ocurrido en este periodo en materia de pobreza, desigualdades y evolución de la protección social.

¹ Social Protection Committee Report: «Growth, Jobs and Social Progress in the EU. A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy» September 2009.

Tres son los mensajes clave de dicho Informe, que, como se ha indicado, se centra principalmente en el periodo que va del 2000 a finales del 2007.

- Mensaje 1: *«Durante la década, el crecimiento económico y el empleo han mejorado, en general, las condiciones de vida globales. Muchos gobiernos han podido dedicar más recursos a la intervención desde la política social. Sin embargo, a pesar del efecto redistributivo claro de la protección social, las desigualdades han aumentado a menudo y la pobreza y la exclusión social continúan siendo un problema importante en la mayor parte de los países de la UE, aunque con diferencias sustanciales a través de Europa»*

El Informe documenta el aumento de las desigualdades resaltando:

- *«El aumento en general de las desigualdades de renta disponible entre la mitad de los ochenta y la mitad de los noventa (OCDE, 2008). En la mayoría de los países las rentas altas crecieron más que las rentas medias. En algunos países las rentas bajas alcanzaron a las rentas medias, mientras en otros la distancia entre estas se amplió. Francia y Grecia, así como Irlanda y España hasta el 2000, están entre los países que experimentaron una disminución de la desigualdad en dicho periodo.»*
- *«El aumento de las desigualdades salariales entre los trabajadores que realizan su actividad a tiempo completo y la segmentación laboral, ligada a la introducción de contratos temporales y a tiempo parcial no voluntarios, constituyen los dos determinantes principales del aumento de las desigualdades de renta, ya que hay una penalización salarial sustancial asociada a la temporalidad o a la parcialidad.»*

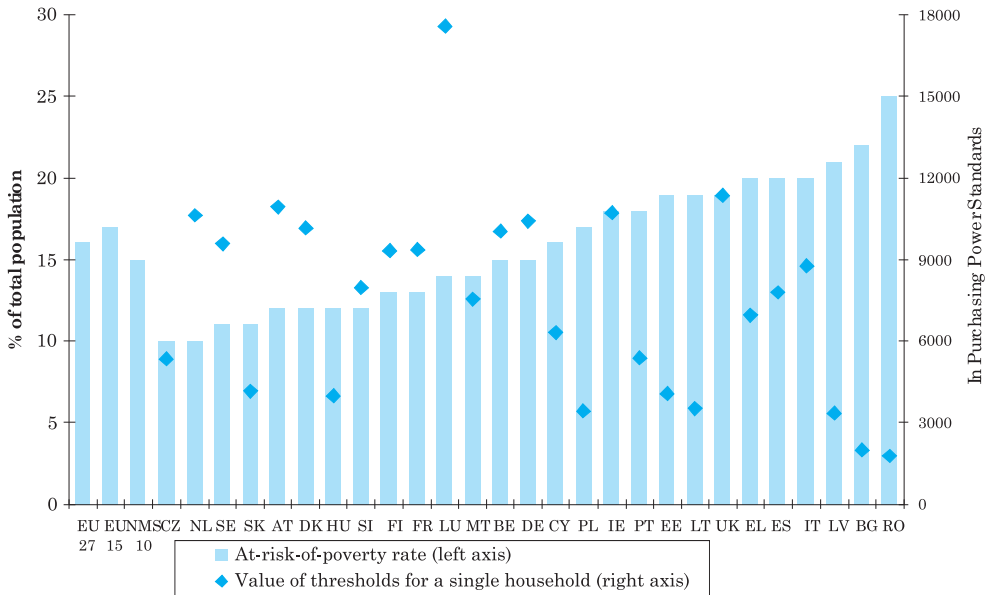
- *La contribución de las tendencias demográficas al incremento de las desigualdades como otro factor determinante en algunos países, pero no el principal. Por ej: El aumento de personas que viven solas (Finlandia, Italia), o del número de hogares monoparentales (Francia, Alemania, Reino Unido).*

Por otra parte, el Informe señala asimismo como los riesgos de pobreza relativa difieren de manera significativa entre los estados miembros y han aumentado o se han estabilizado en la mayoría de los países de la UE durante las dos últimas décadas. El dato agregado de riesgo de pobreza de la población europea (16%) encierra marcadas diferencias entre los estados miembros. Bélgica,

Francia, Grecia, Dinamarca, España y Portugal son los países en que la pobreza relativa ha disminuido. Una tendencia que debe destacarse es que los riesgos de pobreza parecen haberse desplazado desde las personas a los jóvenes.

Por otra parte, según se muestra en el cuadro siguiente, la evolución en la UE no ha seguido una tendencia homogénea. En el periodo 2005-2007, por ejemplo, el riesgo de pobreza y la deprivación material permanecieron estables en la UE a 15. Por el contrario, las tasas de deprivación material descendieron significativamente en los nuevos estados miembros, al igual que, en menor medida, las tasas de pobreza relativa.

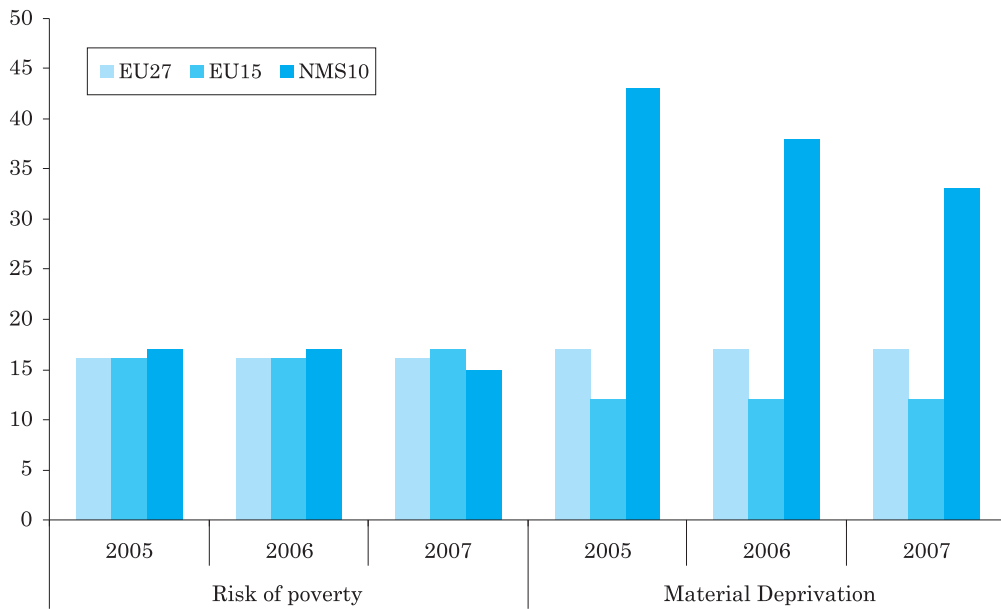
CUADRO 1. TASAS DE RIESGO DE POBREZA UE 27²



Fuente: EU SILC 2007.

² Es importante resaltar que la definición de pobreza relativa utilizada a nivel europeo excluye los componentes de renta no monetarios, como las rentas imputadas –propiedad de una vivienda– rentas en especie, o el valor de bienes producidos para el propio consumo, etc... Esta definición se encuentra en revisión actualmente por parte de Eurostat y el grupo de indicadores del Comité de Protección Social. La incorporación de los componentes no monetarios mejorará sensiblemente la posición de los estados miembros mediterráneos, especialmente España, en que la compra de una vivienda es una clara opción en términos de ahorro.

CUADRO 2. TENDENCIAS RIESGO DE POBREZA Y DEPRIVACIÓN MATERIAL
2005-2007: TOTAL DE LA POBLACIÓN



Fuente: EU SILC 2008/2006/2007.

Otro aspecto importante de análisis en relación a este periodo (ver cuadro 3), se centra en ver cómo ha incidido el crecimiento económico producido sobre los estándares de vida de los pobres. El análisis recogido en detalle en el cuadro siguiente, utilizando tasas ancladas de pobreza, muestra como durante el periodo 2005 – 2007 este nexo solo se confirma en relación a aquellos países de la UE que registraron tasas muy elevadas de crecimiento (por encima del 5%). Estos datos relativizan en gran medida las afirmaciones que señalan que del crecimiento económico se sigue automáticamente una mejora de la cohesión social.

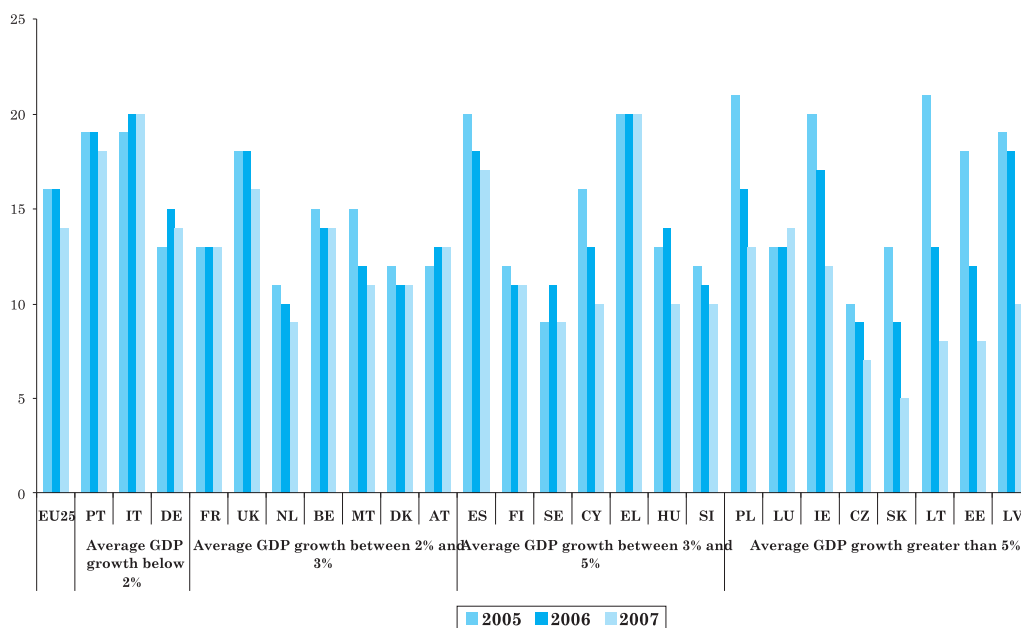
El segundo mensaje que emana del Informe se refiere a las relaciones entre empleo y cohesión social:

- *Mensaje 2: «Tener un trabajo sigue siendo la mejor salvaguardia contra la pobreza y la exclusión. Sin embargo, los aumentos recientes de empleo- años ante-*

riorios a la crisis – no han alcanzado suficientemente a aquellos más alejados del mercado laboral, y los trabajos generados no han tenido éxito siempre en sacar a las personas de la pobreza. Algunos grupos aún se enfrentan a obstáculos específicos tales como las dificultades en el acceso a la formación para los trabajadores de baja cualificación, la falta de servicios de facilitación, o un diseño pobre de las prestaciones que crea desincentivos. La segmentación del mercado laboral persiste combinada con una falta de trabajo de calidad. El desarrollo de formas precarias de empleo, a menudo caracterizadas, por una importante dimensión de género, ha contribuido a la persistencia de niveles elevados de pobreza laboral (in-work poverty)...»

Los objetivos cuantitativos de aumento de las tasas de empleo en la UE han sido uno de los elementos característicos de la Estrategia de Lisboa.

CUADRO 3. TASAS DE RIESGO DE POBREZA ANCLADA (2005) SOBRE CRECIMIENTO MEDIO PIB (2005-2007)



Fuente: Eurostat-AMECO database (GDP) and EU-SILC (2007, 2006, 2005); BG and RO missing.

Durante la pasada década, los grupos al margen o más alejados del mercado laboral, afrontando a menudo barreras de naturaleza múltiple, no han visto mejorada su participación en el mercado laboral. Se trata principalmente de personas de baja cualificación, que deben asumir responsabilidades de cuidado, o que experimentan discriminación por razón de edad, origen migratorio u otras causas.

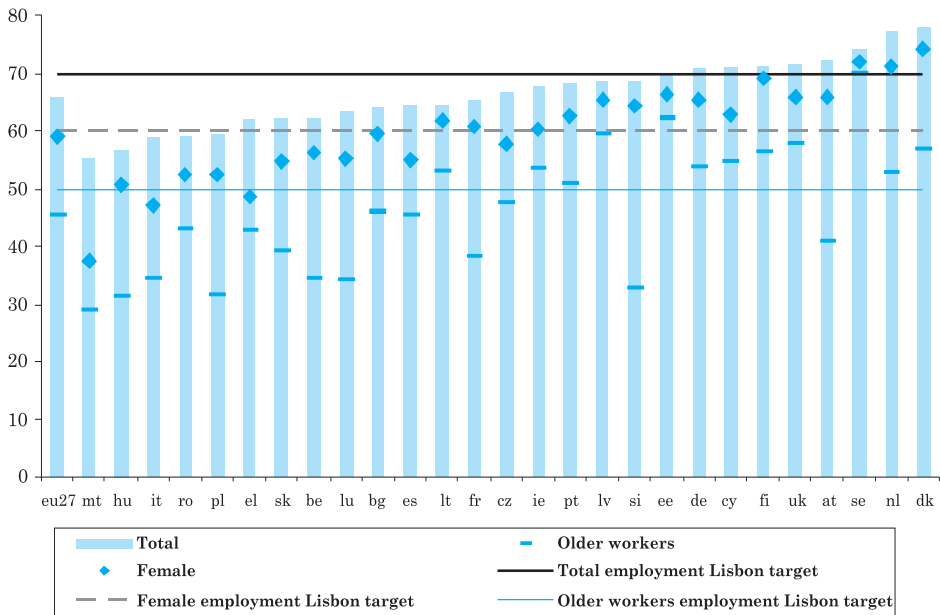
El Informe resalta que, a pesar del indudable progreso producido en las tasas de empleo antes de la crisis, debe hacerse más para asegurar que los mercados laborales sean verdaderamente inclusivos. Las estrategias de inclusión social activa son cruciales a este respecto, no sólo para apoyar a los más vulnerables, sino también para limitar pérdidas de capital humano y para preservar el crecimiento futuro.

Estas estrategias deben de contar con los tres ejes recogidos en los principios de inclusión activa adoptados por el Consejo Europeo el pasado año: trayectorias de acceso o reincorporación al mercado laboral, garantía de rentas y servicios de apoyo. La puesta en práctica de estas estrategias exige una cooperación y coordinación importante entre los servicios sociales, los servicios de empleo y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan localmente en estrategias de integración.

Por otra parte, el desarrollo de formas precarias de empleo ha contribuido a que persistan niveles elevados de pobreza laboral. Como se refleja en el cuadro 5, los «trabajadores pobres» alcanzaron el 8% en el 2007.

Más detalladamente, un 21,6% del trabajo a tiempo parcial en la UE es de carácter no voluntario (se ha incrementado un 4,4% desde

CUADRO 4. TASAS DE EMPLEO EN LA UE (2008) Y OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA



CUADRO 5. TASAS DE RIESGO DE POBREZA DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR POR SU STATUS EN EL EMPLEO

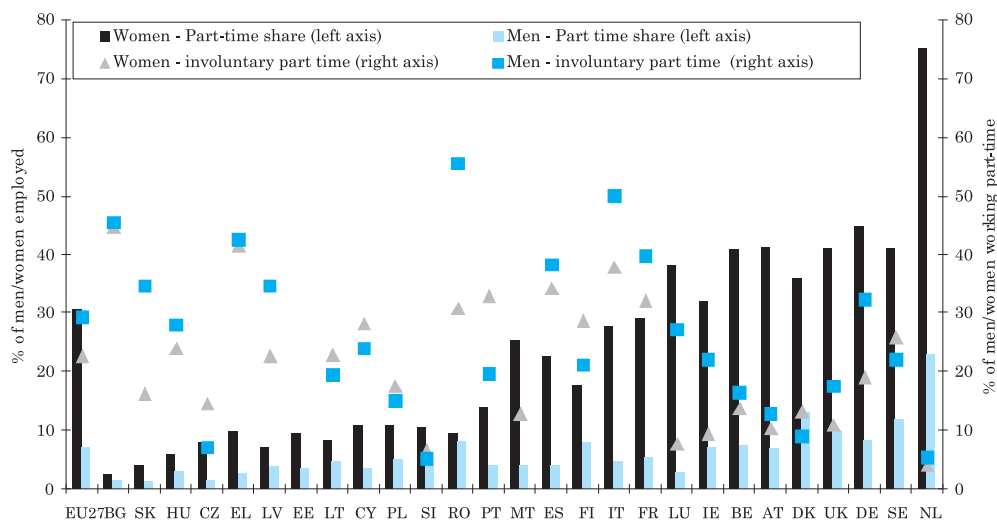


Fuente: EU SILC 2007.

el 2000) y un 14,0% del empleo total es temporal (12,2% en el 2000). Para una parte importante de estos trabajadores, estos trabajos precarios no han supuesto un paso adelante en la transición a mejores empleo, de más calidad. Ahora bien, hay diferencias nacionales

a tener en cuenta a la hora de analizar el mercado laboral, así, en el periodo 2005-2006, en algunos países el paso a contratos permanentes fue solo del 25% en Francia, Países Bajos, Portugal o Italia, mientras que en otros dicho porcentaje superó el 45%.

CUADRO 6. EMPLEADOS A TIEMPO PARCIAL COMO % DEL NÚMERO TOTAL DE EMPLEADOS; PESO DEL EMPLEO PARCIAL INVOLUNTARIO; POR SEXO - 2008(%)



Fuente: LFS 2008.

Conviene tener en cuenta además que la pobreza laboral es un determinante importante de la pobreza infantil en muchos países y que las situaciones de pobreza laboral se relacionan con hogares de baja intensidad laboral, donde demasiados pocos adultos trabajan, o lo hacen por pocas horas o parte del año. Las personas que viven solas, las familias monoparentales, o los hogares en que uno sólo de sus miembros aporta ingresos, aparecen entre los más expuestos a riesgos de pobreza.

Respecto de la evolución de los sistemas de protección social el Informe señala:

- *Mensaje 3: «Las últimas décadas de reforma de los sistemas de protección social han mejorado su sostenibilidad financiera a largo plazo. Sin embargo, quedan problemas por resolver relativos a la accesibilidad y la adecuación de la protección social. En el caso de las pensiones, esto se aplicaría tanto a los sistemas de capitalización como a los de reparto..... Los esfuerzos para modernizar todas las funciones de la protección social deben ser continuados, para asegurar el acceso efectivo de todos a prestaciones y servicios de calidad y contribuir al mismo tiempo a la eficiencia»*

cia del gasto público. La modernización de los cuidados de salud y larga duración puede permitir mejorar la salud de la población en su conjunto y de la mano de obra.»

El Informe aborda aquí una de las áreas de trabajo más importantes del método abierto de coordinación social, la evolución de los objetivos comunes en materia de sostenibilidad y de adecuación de los sistemas de pensiones en relación a los procesos de reforma nacionales.

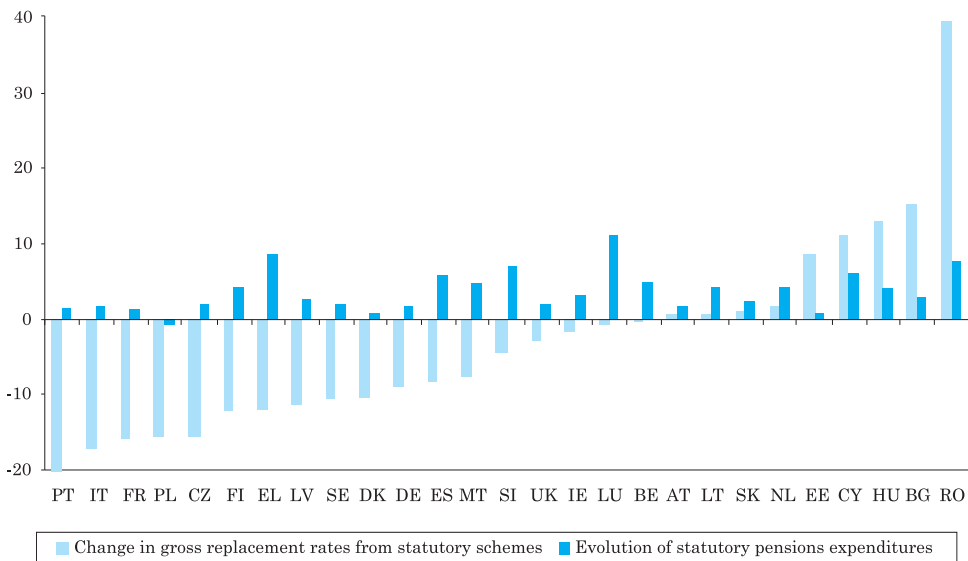
La característica principal de estas reformas, que han venido desarrollándose en los últimos quince años, ha sido el reforzar la relación entre trabajo y prestaciones (contributividad de los sistemas), vinculando con ello más estrechamente la cuantía de la pensión al número de años trabajados o directamente a los salarios; y aumentando los incentivos

laborales a trabajar más y más años a lo largo de la vida laboral.

Además, la esperanza de vida a los 65 se ha incorporado a la fórmula de cálculo de las pensiones en varios estados miembros. A la vez, los países, con anterioridad a la crisis, han reducido sus niveles de deuda pública, como colchón de seguridad para atender los desafíos futuros asociados a los picos demográficos.

Desde una perspectiva de sostenibilidad, mientras que el efecto del envejecimiento demográfico sin reformas en los sistemas se prevé que suponga un incremento del gasto en pensiones para el 2060 en torno a 9 puntos porcentuales del PIB de la UE, se espera que las reformas nacionales reduzcan dicho incremento situándolo en 2,4 puntos porcentuales, con lo que el gasto proyectado a 2060 se situará en el 12,5% del PIB en dicho mo-

CUADRO 7. CAMBIO EN LAS TASAS TEÓRICAS DE REEMPLAZO PARA UN TRABAJADOR QUE SE JUBILA A LOS 65 AÑOS, TRAS CUARENTA AÑOS DE ACTIVIDAD, 2006-2046; Y CAMBIO EN GASTO SISTEMA LEGAL PENSIÓN, 2007-2045, EN % DE PIB



Fuente: SPC/ISG and EPC/AWG.

mento. Estos datos permiten constatar un progreso en términos de sostenibilidad. Progreso que deberá ser objeto de continua revisión, dado el impacto de la crisis sobre el impacto de las finanzas públicas y su incidencia sobre las estrategias a medio y largo plazo de los sistemas de pensiones.

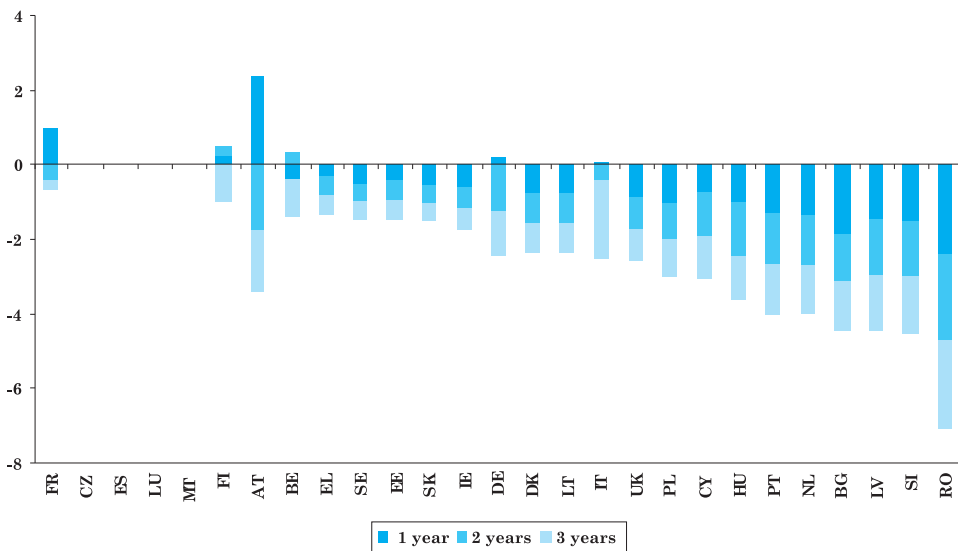
Si examinamos ahora, como hace el informe, los aspectos de adecuación a la hora de evaluar los resultados de los procesos de reforma hay que señalar como el papel de los sistemas públicos de pensión en la provisión global de derechos de pensión va a disminuir, aunque estos permanecerán como la fuente principal de ingresos para los pensionistas en la mayoría de los estados miembros. Por otra parte, el endurecimiento de las condiciones para el reconocimiento de pensiones completas está afectando a las tasas de reemplazo, salvo que se compense su des-

censo con una extensión de la vida laboral. Esta tendencia parece que continuará en las próximas décadas con declives importantes en algunos países.

El análisis anterior tiende a sugerir que las mejoras en términos de sostenibilidad se están realizando en cierta medida a costa de la adecuación/suficiencia protectora de los sistemas. Al menos en algunos países, aparecen déficits emergentes de suficiencia y la mejora de la calidad del empleo aparece como una cuestión de abordaje urgente.

No obstante, muchos de los trabajos realizados hasta la fecha se centran en tasas hipotéticas de reemplazo referidas a trabajadores con ganancias medias y vidas laborales completas, estables en aspectos de empleo. Por el contrario, la realidad del universo de personas protegidas es mucho más diversa. Es necesario profundizar en los estudios so-

CUADRO 8. DIFERENCIAS ACUMULADAS EN LAS TASAS TEÓRICAS DE REEMPLAZO PARA UN TRABAJADOR DE INGRESOS MEDIOS QUE INGRESA EN EL MERCADO LABORAL A LOS 25 AÑOS, Y SE RETIRA A LA EDAD LEGAL DE JUBILACIÓN CON UNO, DOS O TRES AÑOS DE INTERRUPCIÓN DE CARRERA POR CUIDADO DE HIJOS



Fuente: SPC/ISG.

bre la evolución de la adecuación para distintos niveles económicos de ingresos salariales y seguir de cerca el impacto que las cada vez más frecuentes transiciones e interrupciones a lo largo de la vida laboral van a generar en la cuantía de los futuros sistemas. Los dos cuadros que se recogen a continuación, son fruto de trabajos recientes del Comité de protección social en esta dirección.

Por otra parte, la adecuación es un tema igualmente a tratar respecto de los regímenes de seguridad social basados en la capitalización, tanto públicos, como de empleo, o de gestión privada, dado que estos regímenes, al menos en los procesos de reforma de algunos países, se espera que tengan –o ya tienen– un papel más prominente de futuro en el global de las rentas por pensión recibidas.

A la hora de realizar un seguimiento de estos regímenes es importante ver cómo evolucionan la extensión de la cobertura para el conjunto de la población y la suficiencia de las contribuciones a éstos, en especial en el caso de regímenes que sean un componente esencial de los ingresos totales recibidos por jubilación y en relación a trabajadores con bajos niveles salariales. Éstos tienen mayor vulnerabilidad para absorber los efectos derivados de la exposición de los mismos a los riesgos de volatilidad económica o financiera. Por último, el propio proceso de maduración de estos sistemas, en especial en los nuevos estados miembros debe ser también objeto de seguimiento.

Junto a todo lo dicho anteriormente, no es posible dejar de mencionar también como la crisis financiera ha resaltado los riesgos asociados a ciertas formas de diseño de los regímenes y fondos de gestión privada; ha generado un impacto social importante en algunos países y están experimentado una pérdida de confianza que debe de ser restablecida con la adopción de medidas adecuadas.

EL IMPACTO SOCIAL DE LA CRISIS Y SU INCIDENCIA EN EL DISEÑO DE LA FUTURA ESTRATEGIA POST-2010

El Consejo de empleo y asuntos sociales (EPSSCO) en su reunión de diciembre del pasado año solicitó al Comité de Protección Social de la UE el llevar a cabo una recogida de información que posibilite una valoración del impacto social de la crisis, incluyendo las medidas adoptadas por los estados miembros en respuesta a la crisis.

El Comité ha realizado esta actividad conjuntamente con la Comisión Europea en dos momentos durante este año. El primero fue presentado al Consejo EPSSCO en junio y el segundo se presentará a la reunión del Consejo del 30 noviembre. Los resultados de mayor interés que emanan de dicho trabajo de seguimiento son los siguientes:

En primer lugar, en términos de diagnóstico de la situación, se señala que si bien tras un año inmersos en la crisis comienzan a aparecer los primeros signos de recuperación económica, al menos en algunos países, el impacto pleno de la crisis sobre los mercados laborales y las finanzas públicas debe de ser todavía abordado y los costes humanos de la crisis son todavía difíciles de evaluar plenamente, tanto ahora como a largo plazo.

No obstante, si bien no todas las consecuencias sociales están presentes, algunos datos ya son claros: Tenemos cinco millones más de desempleados que al principio de la crisis; los trabajadores temporales han sido los afectados en primer lugar y especialmente por ésta, así como los migrantes, los jóvenes y los trabajadores mayores. Sin perjuicio de ello, el desempleo ha alcanzado también a trabajadores no situados habitualmente en posiciones de precariedad y muchos hogares han experimentado una pérdida de ingresos o están más expuestos a riesgos de pobreza y sobreendeudamiento, encontrándonos, den-

tro de esta fotografía social, con familias que afrontan la pérdida de sus hogares.

En términos de prestaciones sociales, el seguimiento realizado confirma que el número de solicitantes de prestaciones por desempleo ha seguido creciendo; que el aumento en el número de solicitantes de prestaciones de asistencia social es ahora evidente (lo documentan las informaciones aportadas por los países); que no parece haber deslizamientos significativos hacia prestaciones por incapacidad; y que, al menos en algunos países, si parece haber datos que sugieren una utilización del recurso a salidas anticipadas del mercado laboral.

Por otra parte, los sistemas y fondos de pensiones basados en la capitalización han experimentado una drástica caída en el valor de sus inversiones, que pueden suscitar cuestiones reales de solvencia si los mercados tardan en recuperarse. Más a medio plazo, de demorarse excesivamente la recuperación de la economía y el empleo, tanto los sistemas de pensiones basados en la capitalización como en el reparto experimentarían el impacto derivado de una disminución de ingresos o contribuciones.

Por lo que se refiere a las políticas y medidas en respuesta al impacto social, los estados miembros han centrado su intervención en las siguientes áreas:

El reforzamiento y consolidación de las medidas inicialmente adoptadas en relación a los mercados laborales, con una especial atención a las medidas de mantenimiento del empleo a través de medias de flexibilización del tiempo de trabajo; el refuerzo de los servicios de empleo; la facilitación de la movilidad social y territorial; y la promoción de la creación de empleos en la economía social.

- El reforzamiento de los mecanismos y prestaciones de apoyo a los ingresos o rentas mínimas (incluyendo la creación de redes básicas ex novo en estados con

lagunas importantes de protección o el aumento de pensiones y rentas mínimas).

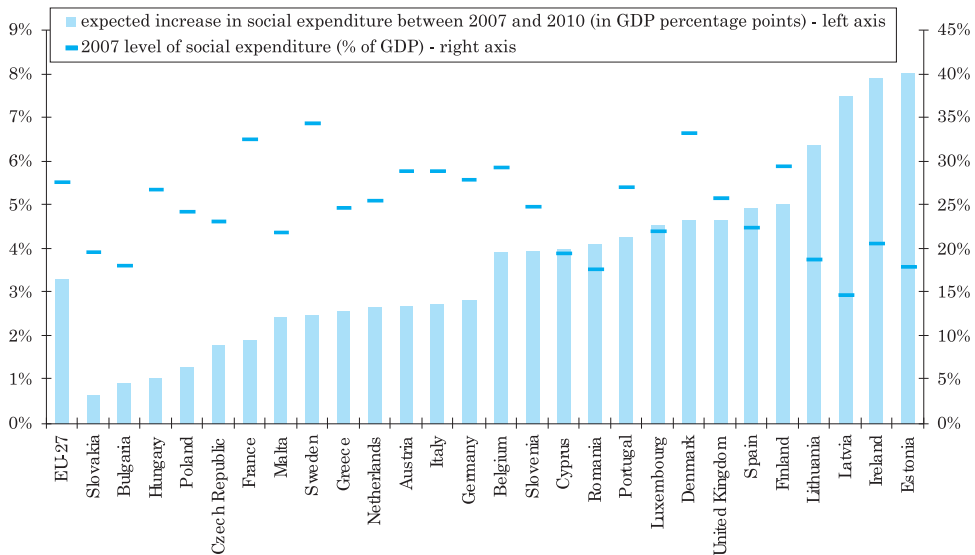
- Apoyo específico a determinados grupos en situación de vulnerabilidad: jóvenes, familias con hijos, personas con discapacidad.
- Medidas dirigidas a evitar las consecuencias directas de la crisis financiera sobre los individuos y las familias (ayudas en obligaciones hipotecarias, facilidades en el acceso a créditos, etc).
- Medidas dirigidas a mitigar el impacto de la crisis económica sobre el sector de los cuidados socio-sanitarios, fundamentalmente a través de la inversión en infraestructuras, y mediante la reestructuración y reordenación de los sistemas nacionales.

El análisis anterior viene a constatar que los sistemas de protección social continúan y van a seguir desempeñando un papel de estabilizadores automáticos en relación al impacto social de la crisis y, consecuencia lógica de ello, el gasto en protección social se espera que crezca a corto plazo.

Las últimas previsiones de la Comisión Europea³, ver cuadro 9, indican que el desempleo alcanzará en la UE el 10,3% a finales de 2010 y que, como resultado del juego de los estabilizadores automáticos y de las medidas discrecionales dirigidas a reforzar las prestaciones sociales, el gasto social en la UE se espera que se incremente un 3,2% del PIB entre 2007 y 2010. Este es un dato de partida a tener en cuenta a la hora de perfilar las estrategias nacionales de salida de la crisis.

³ Social Protection Committee SPC/2009/11/13final. Second Joint Assessment by the SPC and the European Commission of the Social Impact of the Crisis and of policy responses.

CUADRO 9. PREVISIÓN DE INCREMENTO DEL GASTO ENTRE 2007 Y 2010 EN PUNTOS PORCENTUALES DE PIB



Fuente: Comisión Europea (previsiones otoño 2009).

El segundo elemento a resaltar al analizar el impacto social de la crisis es que su alcance, magnitud y efectos varía enormemente entre los estados miembros. Además, los Estados estaban en posiciones muy diversas para enfrentarse a la crisis. En algunos países, había debilidades significativas y lagunas en los mecanismos de protección básica. En otros, más maduros, se cuestionaba a largo plazo su sostenibilidad financiera. Los países enfrentados con desequilibrios importantes de las finanzas públicas, contaban con poco margen de maniobra para abordar las consecuencias sociales de la crisis. Lo que viene a sugerir que los enfoques coordinados deben de acomodar esta diversidad de situaciones nacionales y que la misma debe de ser tomada en cuenta también una futura estrategia europea.

El tercer elemento de interés es que la mayoría de los países miembros están revisando y evaluando ya la eficacia de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis, coin-

ciendo dicha evaluación con la elaboración del presupuesto para el 2010, caracterizado por restricciones en las finanzas públicas y un énfasis reforzado en disposiciones dirigidas a asegurar la disciplina presupuestaria.

Surge en este punto una cuestión que merece atención, ya que algunos de los «paquetes de austeridad» adoptados pueden afectar a medidas previamente adoptadas para la recuperación, dirigidas a preservar el empleo, sostener su demanda o permitir que los sistemas de protección social puedan jugar plenamente su papel como estabilizadores automáticos.

En este sentido, al hablar de estrategias de salida de la crisis parece conveniente prestar atención a como modular la secuencia temporal de salida, ya que los mismos tiempos y periodos no son los mismos para la crisis financiera, la crisis de la economía real, el mercado laboral o los sistemas de protección social. No hay que olvidar tampoco

que el impacto social de la crisis, su alcance, magnitud y efectos varía enormemente entre los estados miembros; ni que los Estados estaban en posiciones muy diversas para enfrentarse a la crisis

LOS OBJETIVOS SOCIALES EN LA FUTURA ESTRATEGIA EUROPEA POST-2010: CINCO CUESTIONES A EXAMINAR

Toda la argumentación analítica hecha anteriormente viene a apoyar, de manera suficientemente fundada, la necesidad de dotar de mayor centralidad y visibilidad a los objetivos sociales en la formulación de la futura estrategia Europea.

Durante este año, ha habido ya un considerable trabajo de reflexión y debate en ámbitos científicos, institucionales y políticos sobre la futura estrategia. Estamos a la espera actualmente de la presentación de la propuesta oficial por parte de la Comisión Europea a principios del próximo año, la cual será elevada al Consejo Europeo de Primavera durante el periodo de ejercicio por España de la Presidencia de la UE.

A continuación, se describen algunas de las informaciones más recientes sobre este proceso y se apuntan algunas cuestiones que se considera deben de ser objeto de discusión detallada en el proceso de toma de decisión que se abordará en los próximos meses, tomando siempre como referencia la reflexión aportada a dicho debate por el Comité de Protección Social de la UE.

Los posicionamientos recientes de la Comisión Europea sobre este asunto fueron apuntados por el presidente de la Comisión Europea, Sr Barroso, en su presentación al Parlamento Europeo, el pasado 3 de septiembre, de las directrices políticas de la próxima Comisión Europea señaló que Europa, hoy, debe confrontar cinco desafíos claves:

- Volver a crear crecimiento económico hoy y asegurar la sostenibilidad a largo plazo y la competitividad en el futuro.
- Luchar contra el desempleo y reforzar nuestra cohesión social.
- Convertir el desafío que supone una Europa sostenible en nuestra ventaja competitiva.
- Asegurar la seguridad de los europeos.
- Reforzar la ciudadanía y la participación.

Asimismo, formuló la necesidad de establecer las prioridades de la UE desde una perspectiva a largo plazo: la cual se articularía en torno a lo que denominó «una visión para la Unión Europea 2020».

Es desde esta visión desde la que, a juicio del presidente Barroso:

«se hace necesario revisar la actual estrategia de Lisboa a fin de adecuarla al periodo post 2010, convirtiéndola en una estrategia de convergencia y coordinación que produzca los resultados esperados desde esta visión integrada de la Unión Europea. Esto va a requerir acciones inmediatas y de largo plazo, que permitan una salida exitosa de la crisis; liderar en materia de cambio climático; desarrollar nuevas fuentes de crecimiento sostenible y cohesión social; avanzar en una Europa de los ciudadanos; abrir una nueva era para una Europa global.»

Este es un primer elemento de interés, ya que suscita una cuestión muy debatida estos meses, si adoptar una futura estrategia única o apoyar la pervivencia de varias estrategias. Los defensores de la primera de las opciones, entre los que parece situarse la Comisión Europea en este momento, señalan que la fragmentación de estrategias ha debilitado los resultados, que el hecho de tener junto a una Estrategia de Lisboa, una de De-

sarrollo Sostenible; otra de cambio climático y energía; un área Europa de investigación, un Agenda social renovada; el Pacto de Estabilidad y Crecimiento; la política de competencia y ayudas de estado, o los programas de la Haya o Estocolmo, no favorece el poder lograr los beneficios de una auténtico enfoque integrado.

Si este enfoque prevalece finalmente, sin perjuicio de que puede articularse de formas muy diferentes y que lo definitivo es ver que se propone en términos de directrices estratégicas, objetivos, metas y gobernanza, tendremos una arquitectura de la futura estrategia basada en un eje único en el que se realice una mayor relación e interdependencia de un abanico de políticas de todo tipo en torno al objetivo de crecimiento.

Por su parte, los defensores de la segunda de las opciones, por el contrario, se inclinan por el mantenimiento de una estructura similar a la actual, con directrices macroeconómicas, microeconómicas y de empleo, así como probablemente con nuevos elementos de economía sostenible y, posiblemente, sociales.

En este punto, el Comité de Protección Social en su opinión sobre la futura estrategia⁴, sin entrar en su articulación concreta, sí ha resaltado que:

«Aprendiendo de lecciones anteriores, la estrategia post-2010 necesita perseguir al mismo tiempo y de una manera integrada el crecimiento sostenible, la creación de empleo, la cohesión social y la protección medioambiental..... y que deben asegurarse oportunidades para todos de acceso al mercado laboral y de participación activa en la sociedad.»

Una segunda cuestión de interés se relaciona con si se debe de poner énfasis en que la

Estrategia post 2010 sea mejor entendida por la opinión pública o en reforzarla en sus aspectos sociales. Es decir, si hay que atribuir a la falta de una estrategia de comunicación adecuada el escaso conocimiento y vinculación con la Estrategia de Lisboa existente a nivel europeo. En los debates recientes, y de hecho en los últimos años de la Estrategia de Lisboa, se insiste mucho en este aspecto desde algunas instancias. Se señala que hay que mejorar la comunicación sobre la Estrategia y sus objetivos y que, si se logra esto, habrá un mejor entendimiento de los ciudadanos y, en definitiva, una mejor aceptación de la misma.

Desde la perspectiva del Comité de Protección Social de la UE, sin negar que una mejor comunicación sea siempre deseable, se viene señalando en diversas ocasiones que lo realmente importante es situar a la persona, al ciudadano, en el centro de interés de la Estrategia. Es decir, es necesario dotar a la misma de un mayor contenido social.

A este respecto, El Comité de Protección Social ha señalado recientemente que, la futura estrategia europea:

- a) *Tiene que producir resultados sociales, dichos resultados deben de ser monitorizados y evaluados de forma sistemática en relación a los objetivos sociales comunes fijados por los Estados Miembros.*
- b) *Debe perseguir a la vez y de una manera integrada un crecimiento sostenible, que cree empleo, reduzca la pobreza y genere una mayor cohesión social. Así como, reforzar la interacción entre políticas económicas, de empleo y sociales. Todo ello requiere una valoración más amplia que la utilizada actualmente (la realizada sólo en términos de PIB) de lo que es, o de cómo ha de medirse, el bienestar social.*
- c) *Debe prevenir y luchar contra la pobreza, la exclusión social y todo tipo de dis-*

⁴ Opinion of the Social Protection Committee on the post-2010 strategy SPC/0910/2/rev2.

criminación, aplicar estrategias de inclusión activa y consolidar sistemas de protección social adecuados y sostenibles.

Una tercera cuestión es si optar por *perseguir avances en instrumentos normativos o por reforzar la coordinación entre los estados miembros.*

De entrada, habría que recordar que la nueva estrategia post-2010 se va a aprobar estando ya en vigor el Tratado de Lisboa, con un papel reforzado en el devenir europeo de la Carta de Derechos Fundamentales y de la cláusula social horizontal. Esto es importante, por cuanto, de ser éstas plena y eficazmente utilizadas, debería producirse un cierto «mainstreaming» de los objetivos sociales en otras políticas generales. Algo que viene siendo solicitado reiteradamente desde numerosas instituciones y comités europeos.

Por otra parte, habría que reconocer que, aunque se vayan a adoptar nuevas Directivas o Reglamentos, a diferencia de otras décadas en el proceso de construcción europea, no parece que exista un gran campo de avance futuro hacia los objetivos sociales por medio de nuevos instrumentos normativos. La Europa a 27 aporta elementos adicionales de diversidad al complejo equilibrio entre competencias nacionales y de la Unión.

Sin perjuicio de ello, los estados miembros van a necesitar trabajar más, coordinando esfuerzos, en materia de protección social e inclusión. A este respecto, el Comité de Protección Social de la UE ha recomendado que la futura estrategia europea

«refuerce la coordinación abierta actualmente existente entre los Estados Miembros en materia de protección social e inclusión (OMC social) mejorando también su coherencia y visibilidad.»

El OMC social integró en un proceso único en el 2006 sus varias ramas –inclusión, pensiones y asistencia sanitaria y cuidados de

larga duración–; y se ha convertido en un elemento flexible y efectivo de coordinación de las orientaciones estratégicas de políticas y de apoyo al diseño de estrategias nacionales.

Los trabajos desarrollados sobre pobreza infantil, inclusión social activa, servicios sociales de interés general, adecuación de los sistemas de pensiones, el riesgo en el diseño de los regímenes privados de pensiones –aviso para caminantes de algunas de las cosas que se han convertido en realidad meses después– pensiones mínimas o envejecimiento activo son buena prueba de ello.

Además, es un instrumento caracterizado por su flexibilidad. Así, en el último año, por ejemplo, estas características le han permitido adaptarse, modificando sus métodos de trabajo, para llevar a cabo una evaluación del impacto social de la crisis y ser utilizado como plataforma informal para el intercambio urgente de experiencias sobre las repercusiones sociales de la crisis y sobre las respuestas dadas a éstas.

Sin embargo, deberían realizarse esfuerzos adicionales para explotar plenamente las posibilidades que proporcionan sus distintos instrumentos. El CPS formula varias propuestas al respecto:

- Una mejor distinción entre el aprendizaje mutuo en términos de políticas y la evaluación del progreso realizado respecto de los objetivos sociales comunes.
- Reforzar la capacidad analítica mediante una mejora de la base de evidencia diagnóstica.
- Mejorar la calidad y el involucramiento de los distintos actores relevantes en el diseño y formulación de políticas.
- Uso reforzado del mecanismo de «peer reviews».
- Mejora de la comunicación y diseminación de sus resultados.

- Cooperación continua del Comité de protección social con otros Comités.
- Establecimientos de objetivos nacionales cuantificados (algo más factible en algunos ámbitos que en otros, por ejemplo, pobreza infantil).
- Uso de otros instrumentos relevantes (Progress, Fondos estructurales, etc).

Un cuarto asunto de relevancia es *asegurar que el desarrollo futuro de la Unión Europea se realiza de manera equilibrada*.

La Unión Europea, en el plano interno, debe de prestar atención a esta cuestión y evitar que se establezcan relaciones asimétricas entre las cinco grandes libertades. Estas libertades han tenido pocas interferencias entre sí en su desarrollo hasta fechas recientes, pero están llamadas a interrelacionarse necesariamente mucho más en la futura estrategia y es importante que dicha interrelación se produzca desde un enfoque equilibrado, que no subordine los derechos sociales a las libertades económicas y que no favorezca vínculos entre movilidad del trabajo y «dumping social».

Las sentencias del TJCE en los asuntos Lavall, Rüffert, Viking en relación a la Directiva de trabajadores destacados o los debates generados sobre los servicios sociales de interés general son algunos de los aspectos que requerirán un importante trabajo y reflexión a nivel europeo en los próximos meses.

Una quinta cuestión importante tiene que ver con la *necesidad de incorporar aspectos sociales a la dimensión externa de la Unión Europea*. El Comité de Protección Social de la UE ha resaltado la importancia de incorporar las cuestiones sociales en la dimensión externa de la UE en su reciente opinión sobre la futura Estrategia post-2010.

La dimensión externa de la UE de la futura estrategia debe de tomar cada vez más en cuenta que la respuesta a muchos de los desafíos sociales responde, cada vez más, a cuestiones de carácter global. Las cuestiones de

protección social, en particular las referidas a Seguridad Social deben de ser tenidas en cuenta a este respecto, pues se relacionan estrechamente con el objetivo general de conformar un desarrollo global que incorpore las características sociales propias del modelo social europeo.

El riesgo de no lograr este objetivo es evidente en un contexto de competitividad global cuando algunos de los actores intervinientes conceden un valor o prioridad diferente a la garantía de los derechos sociales fundamentales, entre los que han de incluirse los derechos laborales y de seguridad social. La competencia de terceros países con estándares laborales, de tributación y de gasto social considerablemente inferiores plantea desafíos a la sostenibilidad de los Sistemas de Protección Social de la UE, a los que no se debe de dar respuesta intentando competir a la baja sino al contrario.

En este sentido, la futura estrategia europea debiera de dar una mayor entrada en la misma a medidas dirigidas a atender a lo que se ha venido en llamar la «dimensión social de la globalización». En este sentido hay que mencionar: La promoción de la Agenda de Trabajo decente de la OIT; la extensión de la protección social/seguridad social, tanto vertical como horizontal, en los países; y la promoción de procesos de integración económica regional en el mundo que estén acompañados de progresos en la cohesión social en dichas zonas o regiones. Esto supone apoyar una agenda a favor de la consolidación fiscal; el fortalecimiento de administraciones necesario para una buena gobernanza; y la extensión de redes sociales básicas para el conjunto en los países para el conjunto de la población, con una atención especial a los países de nuestro entorno más próximo.

CONSIDERACIÓN FINAL

La Comisión Europea acaba de presentar la semana un documento de trabajo para

consulta sobre la futura Estrategia 2020 de la Unión Europea.⁵ Estamos ante un documento todavía muy general, sobre el que se solicitan opiniones durante un breve periodo de tiempo (15 de enero).

La Comisión considera que las líneas de acción de la futura estrategia deben de centrarse en las siguientes prioridades:

- 1) Generar valor basando el crecimiento en el conocimiento.
- 2) Potenciar a las personas dentro de sociedades inclusivas.
- 3) Crear una economía competitiva verde y conectada.

Desde la perspectiva social, la cual, en una primera lectura, parece requerir una mayor presencia en el texto, se identifican los siguientes aspectos relevantes:

Dentro de la primera de las prioridades mencionadas (basar el crecimiento en el conocimiento), el documento resalta la importancia de *redoblar esfuerzos en materia educativa*, tratando de adoptar medidas que reduzcan el elevado número de bajo rendimiento en cualificaciones básicas y que prevengan los abandonos escolares prematuros, todo para ello mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Asimismo, se considera necesario una mayor atención a los grupos vulnerables.

Esta atención parece adecuada, si bien *cabría pensar en incorporar al mismo un paquete más amplio de medidas dirigidas a mejorar el bienestar infantil*. Esto es importan-

te si se tiene en cuenta que la pobreza relativa infantil en la UE es superior a la media de pobreza relativa del conjunto de la población y que las situaciones de vulnerabilidad mayor se concentran en hogares donde nadie está empleado o lo están en actividades precarias con ingresos insuficientes.

La segunda de las prioridades formuladas (*potenciación de las personas en sociedades inclusivas*) es sin duda una línea prioritaria de una gran amplitud. No obstante, el desarrollo que de la misma se hace en el documento puede resultar algo limitado (flexibilidad, cualificaciones, modernización de los sistemas de protección social, una nueva cultura empresarial, apoyo al empleo y trabajo autónomo, etc).

Sin perjuicio de la gran importancia de las cuestiones mencionadas, *será importante que la propuesta final de estrategia apueste decididamente en este punto por las estrategias de inclusión social activa; por la consolidación de los sistemas de protección social de los 27 y por una actuación coordinada de las políticas de protección social con otras políticas conexas* (prevención, rehabilitación, salud, envejecimiento activo, etc).

La Comisión Europea espera presentar su propuesta oficial sobre la futura estrategia a principios de febrero con vistas a que sea examinada por el Consejo Europeo de Primavera a celebrar en el mes de marzo. El respaldo y confianza de los ciudadanos en los próximos años a la estrategia 2020 dependerá en gran medida de cómo ésta da respuesta a sus necesidades y aspiraciones.

⁵ Commission working document: Consultation on the future «EU 2020» Strategy. Brussels, 24. 11. 2009. COM (2009)647 final.

RESUMEN

El artículo realiza un análisis de los aspectos sociales en el debate sobre la futura estrategia post-Lisboa, utilizando como elemento principal de referencia las aportaciones que al mismo han sido realizadas por el Comité de Protección Social de la Unión Europea (CPS).

En dicho análisis, tras una breve descripción de la posición de los objetivos sociales en la evolución de la Estrategia de Lisboa, el artículo se centra en las tres principales aportaciones realizadas por el CPS a este debate.

En primer lugar, la contribución que ha realizado a la evaluación de los avances sociales durante la Estrategia - hasta el inicio de la crisis - en el Informe:«Crecimiento, empleo y avances sociales».

En segundo lugar, la valoración realizada conjuntamente con la Comisión Europea sobre el impacto social de la crisis. Elemento a tener en cuenta en las estrategias de salida a la crisis y en la coherencia de respuestas de éstas con los objetivos a medio y largo plazo de la futura estrategia europea.

En tercer lugar, partiendo de la opinión formulada por el CPS sobre la futura estrategia europea, se analizan una serie de cuestiones importantes a tener en cuenta en el diseño de la futura estrategia, con vistas a asegurar un contenido social reforzado en la misma.

ABSTRACT

This paper analyses the social aspects in the debate about the future post-Lisbon strategy, using as the main referent the contributions made by the European Union Social Protection Committee (SPC). After a brief description of where the social objectives stand in the evolution of the Lisbon Strategy, the paper focuses on three main SPC contributions to the debate.

Firstly, the contribution to the evaluation of social progress during the Strategy –up until the beginning of the crisis– in the report *Growth, Jobs and Social Progress*.

Secondly, the assessment –done jointly with the European Commission– on the crisis's social impact, which must be taken into account in the strategies to overcome the crisis and in their coherent responses in relation with the medium to long-term objectives of the future European Strategy.

Thirdly, taking the SPC opinion on the future European Strategy as a starting point, a series of key issues to be considered in the future strategy's design are analysed, with a view to ensure a stronger social content.

El papel de las pensiones mínimas en el proceso de maduración de los Sistemas de Protección Social y en relación con las estrategias de activación para la incorporación al empleo

LOURDES LÓPEZ CUMBRE*

1. LA «MADURACIÓN» DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

1.1. Consideración previa sobre el Sistema de Protección Social Europeo

1.1.1. *La definición del Sistema del Protección Social Europeo*

1. Siendo fiel al título asignado por los coordinadores de esta obra, la referencia en el mismo a los «sistemas de protección social» obliga a efectuar una primera precisión sobre este término, mucho más amplio que el de Seguridad Social. Sería la UE, antes incluso que los Estados nacionales, la que propugnaría el concepto de protección social, admitiendo la soberanía de los Estados nacionales en su concreción de *«las modalidades de organi-*

*zación y la financiación de su sistema de protección social»*¹. En principio, y en ausencia de una definición más precisa tanto legal como jurisprudencialmente, cabría valorar una doble dimensión conceptual. Por una parte, la que distingue lo público de lo privado y, por otra, la que obliga a diferenciar la protección de los tres grandes núcleos de la protección social: Seguridad Social, Asistencia Sanitaria y Asistencia Social². Con todo, esta afirmación admite, al menos, dos matices. El primero, que la UE ha decidido definir el marco de la protección social a través de la implantación de un sistema específico de medición de resultados (SEEPROS)³. Las

¹ Recomendación del Consejo 92/442/CEE de 27 de julio de 1992.

² En terminología ya clásica de VILLA GIL, L.E. DE LA, «Las pensiones sociales: problemas y alternativas», en AAVV, Pensiones Sociales. Problemas y Alternativas. IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Parte I), Madrid, MTAS; 1999, pp. 3-34.

³ Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Reglamento 458/07) de 25 de abril de

* Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cantabria.

referencias que en él se recogen no se realizan, como es sabido, únicamente a la Seguridad Social sino a otros muchos riesgos no considerados parte de la misma, aun cuando constituya ésta su principal objeto de atención. Así, el contenido de dichas estadísticas recoge como prestaciones las de enfermedad/atención sanitaria, invalidez, vejez, supervivencia, familia/hijos, desempleo, vivienda y exclusión social, agrupadas todas ellas en dos fórmulas, a saber, según se dispensen sin condiciones de recursos o bajo condición de recursos. Distingue el sistema tres regímenes (básico, complementario y privado) y a cada uno de ellos lo califica como pilar (primer, segundo y tercer pilar, respectivamente). El Manual SEEPROS considera como protección social la que *«incluye todas aquellas intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar la carga que representa para los hogares y particulares una serie de riesgos o necesidades, previamente determinados, siempre que no exista una contrapartida simultánea o recíproca por parte del beneficiario»*. El segundo matiz es que, realidades como la protección por dependencia –situada unas veces en el ámbito de la Seguridad Social, otras en el sanitario y otras en el de la asistencia social–, obligan a redimensionar el concepto de protección social, olvidando en ocasiones las fronteras entre Seguridad Social, Sanidad o Asistencia Social y centrandolo la atención únicamente en el riesgo y su cobertura más allá de cualquier planteamiento técnico. De esta forma, sólo los condicionamientos jurídicos –esencialmente nacionales como ocurre con nuestra Constitución–

comprometerían algunos aspectos de la regulación de dicha protección –distribución competencial, por ejemplo– sin mermar el sentido que la protección social supone en el desarrollo personal y profesional de la ciudadanía europea.

2. Hasta el momento se ha venido operando con una serie de rasgos comunes que identifican el sistema de protección social europeo y que pueden tener su traslación en el ámbito nacional de los Estados miembros. En todos los países existen, en primer lugar, prestaciones derivadas de cotizaciones y prestaciones que no lo están y que garantizan una renta mínima de subsistencia al ciudadano, lo que significa que en todos ellos el Estado contribuye financieramente en mayor o menor medida, amén de los particulares, especialmente empresarios y trabajadores, a su sostenimiento. En todos ellos existen, en segundo término, regímenes complementarios privados de mayor o menor envergadura y con caracteres ciertamente diversos pero que tienen en la iniciativa privada su principal elemento común. En todos los Estados miembros se conoce y se aplica, en tercer lugar, el sistema de reparto y el de capitalización, primando, como regla general el de reparto para los sistemas públicos y el de capitalización para los privados. Y, por último, todos ellos se enfrentan con mayor o menor solvencia a problemas futuros semejantes, tales como el envejecimiento de la población, la modificación en la estructura de la población, la instauración de nuevos modelos familiares o un marco de relaciones laborales en evolución, entre otros.

En general, la estructura del sistema de pensiones es la siguiente: a) un primer pilar constituido mayoritariamente por una pensión de naturaleza contributiva financiada bajo el sistema de reparto por cotizaciones o impuestos. En algunos casos son sistemas mixtos con dos niveles (uno contributivo y otro complementario vinculado a los ingresos tales como Finlandia, Dinamarca y Suecia); b) un segundo pilar formado por planes de pensiones profesionales constituidos de forma

2007 (DO.L. 113, 30 de abril de 2007). Los Reglamentos dictados para su aplicación han sido principalmente el Reglamento 1322/07 de 12 de noviembre de 2007 (DO.L. 294, 13 de noviembre de 2007) y el Reglamento 10/08 de 8 de enero de 2008 (DO.L. 5, de 9 de enero de 2008). Sobre su incidencia en la concepción de un nuevo modelo de protección social, *vid.* AYALA CAÑÓN, L., «Nuevos métodos de evaluación de los programas de bienestar social», *Economistas*, núm. 105, 2005, pág. 160.

voluntaria a través de los Convenios Colectivos; en algunos casos como Francia son obligatorios y en Alemania no se facilitan, por ejemplo, a los funcionarios; c) el tercer pilar lo constituyen los planes individuales voluntarios bajo la forma de fondos de pensiones o seguros de vida o fórmulas más particulares como los stakeholders pensions en el Reino Unido. La financiación se desarrolla en torno a las cuotas de empresarios y trabajadores y las transferencias del Estado (60% cuotas, 40% transferencias, aproximadamente). Esta regla se trastoca en algunos países: Bélgica, Francia, España, Países Bajos y Alemania están por encima del 65% de las cuotas mientras que en Dinamarca e Irlanda las mismas sólo alcanzan un 30% ó un 40%, respectivamente, por lo que en ambos países la financiación de las pensiones proviene de los impuestos. Algunos países contemplan una aportación estatal al presupuesto de la Seguridad Social reducida, en España sólo ocupa el 5% del total toda vez que parte de la protección social como sanidad o servicios sociales está transferido a las CCAA, participando el Estado en su financiación⁴.

1.1.2. *La contribución de los Estados miembros a la creación del Sistema de Protección Social Europeo*

1. La idea que ha regido la evolución del sistema de protección social europeo ha sido la de homogeneizar su contenido en todos los Estados miembros, objetivo confesado en el Reglamento 1408/71 y obligación derivada del primigenio Tratado de Roma. Así, en el Tratado de Roma aparecen una serie de principios sociales referidos a la garantía de un alto nivel de empleo y a la necesidad de armonizar la legislación e incluso las políticas nacionales sociales a fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo. En este sentido los Regla-

mentos de Seguridad Social de 1971 constituyeron una de las consecuciones más importantes de la UE en materia social. Con el Acta Única de 1986 se intentó impulsar el denominado Espacio Social Europeo y Cohesión Económica y Social y con la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 así como el Tratado de Maastrich de 1992 o el de Amsterdam de 1997 la política social se consolidaría en un entorno en el que siempre ha primado el interés económico. De acuerdo con el Tratado de Amsterdam, y siguiendo lo dispuesto tanto en la Carta Social Europea de 1951 como en la Carta de Derechos Fundamentales de 1989, los derechos sociales constituyen referencia obligada para el desarrollo y mejora de las condiciones de vida y de trabajo, elemento básico si se persigue una protección social adecuada y la lucha contra la exclusión social. En el nuevo Tratado de Lisboa, ya vigente, y tras aprobarse la versión consolidada del Tratado de la UE, su artículo 3 menciona asimismo la necesidad de fomentar la protección social⁵.

Bien es cierto que, en todos estos textos, prima la referencia a las prácticas nacionales más que a una determinación común europea. De hecho, cuando, a partir de la década de los ochenta, se valoró el impulso del ámbito social para contrarrestar el poder económico de la UE, se optó por descartar todo proceso de armonización ante el temor a la invasión de competencias exclusivas de los Estados nacionales. Son muchos los factores que impiden que los sistemas de protección social sean homogéneos en la UE pues se hallan vinculados a factores internos que dificultan su homologación: desarrollo económico, sistema impositivo, distribución competencial política o administrativa, modos de gestión, evolución demográfica, evolución del modelo familiar, inmigración, mayor o menor presen-

⁴ MILLÁN GARCÍA, A., «La protección social en la Unión Europea ¿un modelo homogéneo?», en AAVV, *El modelo económico de la UE*, ICE, *Información Comercial Española* (ICE), núm. 820, 2005, pág. 203.

⁵ Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (DO.C. 306, de 17 de diciembre de 2007 y DO.C. 115 de 9 de mayo de 2008 con la versión consolidada de los Tratados que lo integran).

cia de la iniciativa privada, etc. Surge así la necesidad de una convergencia de los sistemas de protección social, esto es, un proceso de configuración de las grandes líneas y objetivos a desarrollar por cada Estado definido como coordinación abierta, para algunos «una vía lenta de convergencia»⁶.

2. En la actualidad, y como es sabido, el régimen de coordinación responde a tres principios básicos: la coordinación normativa, la colaboración administrativa y la cooperación judicial⁷. En la coordinación normativa, destaca la elección por el Reglamento sobre la Directiva lo que supone asumir la integración de tres principios: la asimilación de hechos (lo que ocurre en otro Estado es como si ocurriera en el Estado miembro cuya legislación es aplicable), la acumulación de períodos (los períodos de seguro cumplidos se tendrán en cuenta para la adquisición de derechos en otro Estado) y la conservación de derechos (derecho a exportar las prestaciones). Por su parte, la colaboración administrativa se ha incrementado gracias a la incorporación de bases informáticas y telemáticas y a través de la implantación de servicios europeos de empleo (EURES) mientras que la cooperación judicial implica mayor sensibilidad por parte del Tribunal de Justicia en la aplicación de las normas comunitarias algo que se aprecia a través de las numerosas cuestiones prejudiciales que los Estados miembros, entre ellos España, trasladan al Tribunal. Pero hoy este planteamiento peligra pues la última ampliación de la UE-25 (mayo 2004) no sólo dificulta la sola idea de crear un sistema de protección social europeo integrado sino que incluso pudiera llegar a considerarse que pone en peligro el mantenimiento de la coordinación ya alcanzada. Se incorpora un número elevado de países,

el mayor de todas las incorporaciones producidas, son países con una estructura económica muy diferente entre sí y con los que ya existen en la UE y los niveles de renta en cada uno de ellos son muy dispares, distanciándose considerablemente de muchos de los Estados miembros. Priman intereses nacionales, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado. Y sobresalen más las diferencias que las coincidencias más en el ámbito privado que en el público. Éste es, sin duda, el gran reto de la UE en la actualidad, esa obligación histórica de integrar de pleno y no sólo formalmente a los países de la Europa central y oriental. Pero las diferencias de protección social entre los actuales miembros y los nuevos socios obligan a replantear y a revisar las estrategias comunes presididas por el principio de cohesión económica y social. Para algunos se considera, incluso, una utopía aludir a un modelo europeo de protección social si bien «*la permanencia de realidades nacionales diversas no excluye un acercamiento progresivo de las modalidades y sobre todo de ninguna manera es incompatible con el mantenimiento de una modelo social europeo. Esto es lo que hay que tener en cuenta; mucho más que armonizaciones detalladas, el esquema institucional propuesto debería ayudar a implicar cada vez más a los ciudadanos en las grandes líneas maestras de este modelo así como en su defensa frente a las tentaciones de disolución en un etéreo modelo mundial*»⁸.

1.2. Consideraciones previas sobre las líneas que condicionan el futuro del Sistema de Protección Social Europeo

1.2.1. El futuro económico del Sistema de Protección Social Europeo

1. Cuestionar la existencia o la conveniencia sobre la existencia de un Sistema de Pro-

⁶ MARAVALL GÓMEZ-ALLENDE, H., «La protección social en la Unión Europea, evolución y perspectivas», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 20, núm. 1, 2002, pág. 112.

⁷ ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «Seguridad Social y Unión Europea: las nuevas perspectivas de la protección social en Europa», *Actualidad Laboral*, t.I, 2001, pág. 6.

⁸ MAILLET, P. «La politique sociale européenne: mythe ou réalité prochaine», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 439, 2000, pág. 381.

tección Social Europeo hoy carece de sentido. Ha sido esta forma de proteger a los ciudadanos la que ha logrado reducir las desigualdades económicas. Sin estos sistemas nacionales y sin la coordinación europea, más de 150 millones de ciudadanos (40% de la población total) europeos vivirían por debajo del 50% de la renta media. La protección social beneficia aproximadamente a 100 millones de personas en la UE, alcanzando a una de cada cuatro familias⁹. Uno de los mayores logros del sistema es la reducción de la pobreza en las personas mayores. En el año 2000 se calculaba que unos 65 millones de personas (18% de la población total) vivían en la pobreza relativa, esto es, con ingresos inferiores al 60% de la renta *per capita*. Si se tiene en cuenta que el desempleo, la pobreza y la exclusión social reducen entre un 12% y un 20% el PIB europeo respecto del potencial y la reducción de la productividad y el aumento de los costes que se originan como consecuencia de una protección social, sobran las justificaciones¹⁰. En las mujeres, existe un gap de 25 millones de mujeres potencialmente empleables y para las que la sociedad no articula medios para su inserción laboral¹¹. Por su parte, las transformaciones demográficas también son importantes. Para el año 2010 se calcula que la población activa más joven, entre 20 y 40 años, se verá reducida en doce millones desde 2000 mientras que crecerá en unos trece millones en el segmento entre 40 y 60. Ello plantea una preocupación en relación a la menor capacidad relativa de absorción de las nuevas tecnologías pues la Comisión calcula que el 80% de las tecnologías actuales serán

reemplazadas en menos de diez años¹². Entre 2000 y 2024 se calcula que la población de más de 60 años crecerá un 50% en la UE pasando de 73 a 110 millones de personas. Suele asociarse la exclusión social a la inexistencia de ingresos o situación por debajo del 60% de la renta *per capita*, considerándose el 25% una pobreza severa o estructural¹³. La Comisión cifraba en 2000 en cuatro millones de personas los excluidos o marginados sociales y en 18 millones de personas los que carecen de un hogar propiamente dicho. Además aparecen nuevos tipos de pobreza en contraste con la opulencia del mercado único: hogares en los que todos sus adultos se hallan en paro; parados de edad superior a 45 años y que llevan más de dos años en paro; parados jóvenes con más de un año de paro y que residen fuera del hogar familiar; trabajadores de cualificación muy baja; pensionistas antiguos de edad avanzada (más de 75 años) y sus viudas con pensiones iniciales más bajas y que han perdido poder adquisitivo, familias monoparentales de baja cualificación, etc.

Con estos datos como telón de fondo, el análisis de todo sistema de protección social se encontrará condicionado por los mismos y deberá partir necesariamente de la contemplación de la viabilidad económica y financiera del sistema. En el gasto en protección social, sin duda alguna, el gasto de mayor dimensión es el que genera el sistema público de pensiones (11% del PIB del conjunto europeo). En conjunto, el gasto en protección social representa alrededor del 30% del PIB. En el gasto en pensiones destaca el gasto en jubilación, por dos razones básicamente; una, porque la población envejece y, dos, porque se incrementa su cobertura a medida que crecen las necesidades sociales. La población en

⁹ PÉREZ MENAYO, V., «La modernización de la protección social en la Unión Europea ante los retos del siglo XXI», *Información Comercial Española*, núm. 784, 2000, pág. 12.

¹⁰ JORDÁN GALDUF, J. y ANTUÑANO MARURI, I., «Migraciones y política social de la Unión Europea», *Revista vasca de Economía y Hacienda*, núm. 1, 2001, pág. 206.

¹¹ JORDÁN, J.M. y SANCHÍS, M., «El mercado de trabajo y la política de empleo», en AAVV, *Economía de la UE*, Madrid, Civitas, 1999, pág. 32.

¹² ADELANTADO, F. y GOMÀ, R., «Las políticas sociales: entre el Estado del bienestar y el capitalismo global», en AAVV, *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 2000, pág. 67.

¹³ BAREA, J., *El gasto público en servicios sociales en España*, Madrid, MTAS, 1997, pág. 24.

edad activa para el trabajo, considerando como tal la que oscila entre los 15 y los 65 años, del conjunto de los países miembros, comenzará a reducirse de forma significativa a partir del 2050 (se calcula que en un 20%, esto es, unos 40 millones de personas). El número de personas que superarán los 65 años se incrementará de 61 millones en el año 2000 a más de 100 millones en el 2050, siendo el incremento mayor el de los mayores de 80 años, sector que triplicará su volumen actual. La relación porcentual entre trabajadores y mayores de 65 años pasará de un 4 a 1 actual a un 2 a 1 en 2050. Se prevé que el gasto de los Estados miembros en pensiones públicas pase de un 3 a un 5% del PIB y que el envejecimiento de la población podría llegar a elevar el gasto público en un incremento medio del 5% al 8% del PIB en toda Europa¹⁴. En todo caso, cuando el desequilibrio entre la relación de personas en edad activa y pensionistas se desvíe de los parámetros empleados será necesario incrementar el gravamen impositivo para mantener el nivel adecuado de las pensiones.

Precisamente es el elemento del envejecimiento de la población el que destaca en atención al futuro del sistema y al que recurren todos los Consejos Europeos sin excepción. La Agenda de Política Social de 2000, fruto de la Cumbre de Niza del año 2000, establecería la necesidad de modernizar la protección social, de acuerdo con los cambios sociales operados en los últimos años (economía del conocimiento y modificaciones producidas en las estructuras sociales y familiares). En la misma línea, los Consejos Europeos posteriores incidirán sobre la necesidad de invertir en políticas de empleo dirigidas a los mayores y a aumentar la edad de salida del mercado de trabajo, con el fin de cumplir los objetivos de pleno empleo previstos en la Cumbre Europea de Lisboa del año 2000. Además, en

¹⁴ MORGADO PANADERO, P., «Retos en la protección social de los mayores en Europa», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 72, pág. 100.

numerosos documentos se había puesto de manifiesto la necesidad de actuar sobre los mayores no sólo a través del empleo sino mediante actuaciones sociales que conseguirían el bienestar, tales como la lucha contra la pobreza, la inversión en asistencia sanitaria e investigación médica, el replanteamiento de la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, etc.¹⁵.

2. Con todo, existe una dificultad al analizar estos datos. Se trata en la dificultad comparativa que surge de los indicadores utilizados por la UE¹⁶. Generalmente se opta por analizar el gasto social en relación al PIB. Se ha puesto de manifiesto cómo esto produce un resultado meramente cuantitativo que minimiza aspectos cualitativos de sumo interés tales como la calidad de la protección social, la relevancia de las políticas activas, la eficacia gestora, el grado de cohesión social y de solidaridad interterritorial, etc. E incluso en el resultado cuantitativo puede haber oscilaciones ya que los países calculan de forma distinta su PIB. Dependiendo de si los cálculos se efectúan de una forma u otra, el PIB resulta mayor o menor y, por ende, la evolución de la proporción del gasto social se modifica. Conviene advertir, asimismo, que el volumen de economía informal o sumergida de un país

¹⁵ Comunicación de la Comisión de 21 de mayo de 1999, «Hacia una Europa para todas las edades», COM (1999)-221 final, no publicada en el Diario Oficial o también la Comunicación de la Comisión de 18 de marzo de 2002, «Respuesta de Europa al envejecimiento de la población mundial», COM (2002)-143 final, no publicada en el Diario Oficial. La Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2004 «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo» COM (2004)-146 final, no publicada en el Diario Oficial, comentada por LÓPEZ CUMBRE, L., «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo. Comentario a la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2004», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 52, 2.004, pp. 189-210.

¹⁶ MARAVALL GÓMEZ-ALLENDE, H., «La protección social en la Unión Europea, evolución y perspectivas», *op.cit.*, pág. 101.

reduce el PIB identificado y sobrevalora el gasto social en relación al mismo. Cuando el PIB es más real, como ocurre en los países nórdicos, el gasto social suele ser superior y cuando el PIB se aleja más de la realidad, la proporción de gasto social es inferior. Asimismo es necesario apuntar que si bien la relación gasto social/PIB constituye un indicador muy significativo, obvia la evolución del crecimiento del PIB por lo que penaliza relativamente a los Estados que han tenido un mayor crecimiento en el PIB. De ahí que las estadísticas de EUROSTAT utilicen de forma complementaria otro indicador como es el gasto social por habitante en unidades de paridad de compra. También se tiene en cuenta la tendencia de la inflación por lo que suele observarse la evolución del gasto social por habitante a precios constantes. Por lo demás, en la medición de los ingresos, también existen dificultades. Cuando se computan los ingresos procedentes de los empleadores, se incluyen las cotizaciones empresariales del sector privado y de las Administraciones Públicas, así como las cotizaciones imputadas que corresponden a prestaciones de protección social pagadas directamente por los empleadores a sus trabajadores. La referencia a ingresos procedentes de las Administraciones Públicas incluye todo tipo de aportaciones que éstas realizan al sistema de protección social, no discriminando, en general, aquellas que se efectúan en concepto de empleador. Por su parte, los ingresos procedentes de trabajadores y usuarios incluyen las cotizaciones de los trabajadores del sector privado, del público, por cuenta ajena o propia y las aportaciones que puedan realizar, en su caso, los usuarios así como las cotizaciones de los trabajadores perceptores del desempleo, no siendo pues uniforme su consideración.

Desde los años 60 hasta hoy el PIB de la UE se ha multiplicado por 2.5 consiguiéndose con menos horas de trabajo. La era de la información ha acabado con el empleo masivo y por ello la producción de bienes y servicios se incrementa con sólo una pequeña fracción

de los trabajadores actuales. Pese a estos avatares la protección social no ha dejado de crecer. Los sistemas nacionales han sabido convivir y superar períodos de crisis económica y situaciones adversas para su desarrollo. Bien es cierto que, según se pone de manifiesto, desde 1996 con una inversión menor en gasto social por parte de los Estados miembros que agudiza un retroceso en la calidad de la protección social que desciende en relación con la riqueza generada en la UE¹⁷. Y el riesgo mayor es precisamente esta reestructuración del mercado de trabajo puesto que la viabilidad de los sistemas, es bien sabido, se ha basado siempre en una estructura similar sujeta con los ejes del pleno empleo y de la vida laboral completa.

3. En este sentido, han sido numerosas las actuaciones de la UE prácticamente desde 1992 (Recomendación 92/442) hasta hoy, insistiendo todas ellas en la necesidad de acomodar, modernizar, ajustar, adaptar el sistema de protección social a las nuevas necesidades del futuro¹⁸. En una estrategia común

¹⁷ FERRERAS ALONSO, F., «Reflexiones para la convergencia de los sistemas nacionales de protección social en Europa», *Relaciones Laborales*, t.I, 2001, pág. 404.

¹⁸ En forma de síntesis, cabe destacar las siguientes medidas: a) 1992: Recomendación del Consejo sobre convergencia de objetivos sociales y políticas de protección social. Se establecen los principios rectores de la evolución de los regímenes sociales pero, sobre todo, se subraya cómo la responsabilidad de organizar las formas de protección recae sobre los Estados miembros; b) 1997: Comunicación sobre modernización y mejora de la protección social europea. La protección social se contempla como factor de cohesión social y de desarrollo económico pero requiere de un proceso de modernización imprescindible a fin de adaptarse a las nuevas realidades sociales y económicas, sin perder su tradicional función en el Estado de bienestar social; c) 1999: Comunicación sobre la estrategia concertada para modernizar la protección social de las sociedades europeas. La estructura demográfica y la transformación del mercado de trabajo son los ejes sobre los que discurre la misma; d) Todos los Consejos a partir de Lisboa 2000. En ellos se destaca la importancia que el envejecimiento poblacional tendrá en la viabilidad del sistema de pensiones y se construyen las bases del método abierto de coordinación en materia de pensiones.

para la modernización de la protección social, la UE propone un modelo basado en: a) el trabajo rentable y garante de unos ingresos seguros; b) conseguir pensiones seguras y unos sistemas de pensiones viables; c) promover la inclusión social; d) garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad. Se considera, en este sentido, que la protección social es un factor más de política económica y de empleo. Las orientaciones generales de política económica o el Pacto de Estabilidad y Crecimiento constituyen un marco general para las políticas de empleo y protección social, al establecer objetivos de coordinación presupuestaria y proporcionar directrices para las políticas públicas. Con todo, la moderna configuración común recibe el nombre de «*modelo social europeo*». En este modelo es imprescindible tener presente el valor de la circulación internacional de trabajadores y de personas toda vez que la protección social abarca tanto la protección contributiva como la asistencial.

La Comisión ayuda en tres áreas a las estrategias nacionales de protección social: a) la prioridad del empleo como factor de cohesión social; b) la concentración de esfuerzos en los segmentos más desfavorecidos o excluidos de la sociedad; c) el apoyo a iniciativas piloto y procesos de integración novedosos para su difusión en toda la UE. Pero, con carácter general, la totalidad de las recomendaciones de la UE en materia de protección social giran en torno a un elemento común: la necesidad de incrementar el empleo para asegurar la continuidad del sistema. Resulta ya una obviedad, como se indicara, afirmar que el mercado de trabajo ha cambiado drásticamente en estos últimos cuarenta años, si tomamos como referencia la fecha de aprobación del Reglamento de 1971. Ya no prevalece el trabajo estable, el trabajo por cuenta ajena y el autónomo se entremezclan, los trabajadores transitan por largos períodos de actividad, la incorporación al mismo se hace más tardíamente, se incentiva el cese anticipado y la tasa de actividad de la mujer aumenta. Se

observa que la tasa de empleo total (15-64 años) es baja en países como Italia, Grecia y España, especialmente en el empleo femenino; por su parte, las tasas de empleo en el grupo entre 55 y 64 años son muy bajas en todos los países, a excepción de los países nórdicos y Reino Unido, aunque en los últimos años han destacado incrementos notables en Finlandia, Francia y Holanda, por lo que se considera que aún existe margen real para intentar que coincida la edad real de jubilación con la edad legal. El empleo femenino en la UE ha pasado en los últimos 20 años de 46 a 61 millones de trabajadoras mientras que el empleo masculino ha permanecido estable en 86 millones de trabajadores. De hecho, los países europeos que tienen mayor participación de la mujer en el trabajo remunerado son los que tienen familias más extensas. En todo caso, el mantenimiento de los sistemas de protección públicos depende en gran medida de la consecución de los objetivos de pleno empleo y de los retos sobre aumento del crecimiento económico y de la productividad pretendidos por la Estrategia de Lisboa. Para ello se estima que el 70% de la población activa ha de estar ocupada, y en el caso de las mujeres, el 60%. Una de las grandes cuestiones a dilucidar es si el mercado de trabajo europeo va a ser capaz de incorporar a las nuevas generaciones manteniendo a los trabajadores en activo con una mayor edad a la actual. A tal fin se recomienda elevar la tasa de participación femenina, prolongar el período de actividad laboral para los trabajadores de más edad (entre 55 y 64 años) e incluso establecer la posibilidad de prolongar de forma voluntaria la presencia laboral más allá de la edad legal de jubilación. La UE reconoce, sin embargo, su limitada capacidad de actuación pues entiende que se trata de medidas que pertenecen a la soberanía nacional y que dependen de factores internos y no comunitarios¹⁹.

¹⁹ MILLÁN GARCÍA, A., «La protección social en la Unión Europea...», op.cit., pág. 202.

Consciente de las dificultades de conseguir una reforma de los sistemas de protección social dentro del modelo social europeo, se recomienda a los Estados miembros que profundicen en la cooperación y el intercambio de las mejores prácticas a través del método abierto de coordinación reforzado, creando de esta forma un instrumento eficaz de definición de las políticas de protección social. En este sentido, se solicita que los Estados miembros lleven a cabo reformas con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas sociales nacionales, sin perjuicio de los derechos adquiridos, el apoyo mutuo y la solidaridad intergeneracional, teniendo en cuenta el contexto de una sociedad y un mercado laboral en evolución, el cambio demográfico, la mundialización y las evoluciones tecnológicas. Es cierto que, en algunos Estados miembros, las contribuciones actuales al sistema de protección social pueden ser inadecuadas para satisfacer las expectativas de los ciudadanos, por eso, y sin dejar de respetar los principios de solidaridad y subsidiariedad, los Estados deberían reflexionar y actuar para encontrar modos alternativos de financiación de esos sistemas que fomenten la realización de reformas dinámicas sin repercutir negativamente en los salarios, por ejemplo, señala la UE, utilizando el IVA de las empresas, promoviendo el principio de subsidiariedad vertical y horizontal entre instituciones y la población. Deberá propiciarse un amplio debate sobre el derecho de todos a recibir pensiones aceptables puesto que se advierte el temor de que las reformas de los sistemas de pensiones, ya iniciadas en muchos Estados incrementen el número de personas que ya viven en la pobreza. Será la Comisión la que habrá de examinar los esfuerzos nacionales para abordar las repercusiones del cambio demográfico en la sostenibilidad de las pensiones y en la pobreza de los pensionistas, controlando más eficazmente la aplicación de la normativa vigente en materia de no discriminación por motivos de edad. En todo caso, los sistemas de protección social deberán alcanzar eficientemente sus

objetivos de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social, haciendo un especial hincapié en la eliminación de las trampas de la pobreza²⁰.

Se apuntan algunas soluciones, todas ellas dispares y de naturaleza muy diversa. Para algunos, la baja natalidad significará la ausencia de necesidades en el sistema educativo en un futuro próximo por lo que los recursos a este último destinado podrían ser trasladados a la garantía de las pensiones. Sin embargo, cualquier recorte en el sistema educativo significa directamente un empeoramiento en la productividad nacional y un retroceso en el crecimiento económico. También se apunta no sólo al incremento impositivo sino a la rebaja de las pensiones. Ninguna de las dos parece baladí. La primera porque su efecto sobre el crecimiento económico puede resultar muy perjudicial, la segunda porque el coste político de su adopción retrae a cualquier partido en el Gobierno a su sola mención toda vez que cuanto más aumenta el número de población mayor, más se incrementa el volumen de votos en las elecciones. Tampoco encuentra respaldo la privatización del sistema, por un lado por las dificultades de la transición de un modelo a otro y, por otro lado, por la oposición frontal que los sindicatos presentan a cualquier tipo de medida de esta índole, básicamente porque supone romper con la cohesión social y alejar la consecución de una igualdad de oportunidades. Nada obsta a utilizar, como ocurre en España, un sistema mixto en el que las pensiones privadas resultan complementarias de las otorgadas por el sistema público. Se apunta asimismo a la necesidad de aumentar la eficacia de la población activa a través de la reducción del nivel de desempleo, del incentivo a la incorporación de la mujer al trabajo o el incremento de la edad de jubilación. Se considera que un aumento de la edad de jubilación en cinco años serviría para compensar todos los

²⁰ Resolución del Parlamento Europeo 2005/2248 (INI), DOCE, 14.12.2006, C-305 E/141.

desequilibrios económicos que supone el envejecimiento poblacional hasta 2050. Y, sin embargo y bien al contrario, la población tiende a anticipar su jubilación, en la medida en que su sistema nacional lo permita. De hecho, la edad media europea se encuentra en la actualidad fijada en 60 años. Aumentar el empleo conlleva, en una fórmula financiera sencilla, incrementar la base impositiva derivada del trabajo y del consumo y reducir el gasto destinado a la protección por desempleo. La influencia de la inmigración sobre el *quantum* de la población activa es también importante, si bien fluctúa en función de las circunstancias económicas, tal y como ha podido comprobarse en España a partir de 2008. En nuestro país se estima que, para paliar los efectos de la longevidad, se necesitaría desde 2000 a 2050 un flujo migratorio medio constante de unas 400.000 personas por año. Ahora bien, si el cálculo se realizara adecuando el flujo migratorio a las cantidades anuales necesarias para permitir un incremento cero del porcentaje de dependencia consiguiendo estabilizar la relación entre trabajadores activos y pensionistas, entonces bastaría con 160.000 inmigrantes anuales, media que ya se alcanza en España, no así en el resto de los países europeos con políticas de inmigración más rígidas. Por lo demás, las políticas de incentivo de la natalidad y la protección a los gastos familiares resultan determinantes para garantizar el crecimiento económico y la viabilidad de las pensiones²¹.

1.2.2. *Las reformas adoptadas por los Estados miembros para garantizar la viabilidad económica de sus Sistemas de Protección Social*

1. Con los antecedentes expuestos no extraña que todos los Estados miembros estén sumidos en procesos constantes de

reformas de sus sistemas internos de protección social, atendiendo a las recomendaciones que con carácter general dicta la UE y con el objetivo de alcanzar la modernización pretendida. Siguiendo esta línea de actuación, los Estados miembros se han visto abocados a iniciar un proceso de reformas en su ámbito interno. En general, los países europeos han ido adoptando medidas reformadoras en los últimos tiempos tales como: a) modificación de los requisitos para acceder a la pensión, normalmente ampliando los períodos de carencia y de cálculo de la pensión; b) eliminación de las diferencias de sexos en los países en que éstas existían; c) adopción de medidas para elevar la tasa de empleo tanto en hombres como en mujeres y en los trabajadores de más edad incentivando su permanencia en activo; d) desarrollo de los fondos de reserva; e) fomento de los planes de pensiones complementarios con mayores garantías; f) mejora de las pensiones mínimas²².

No obstante, compendiar las reformas resulta un empeño difícil y, tal vez, no muy útil pues cada sistema parte de un origen distinto. Si quizá tenga sentido destacar las más significativas. Así, algunas reformas van destinadas a modificar los parámetros constitutivos de la prestación a través de la preservación del sistema mediante la contención del gasto público en pensiones. Se trata de disminuir las tasas de reposición de las cuantías de las pensiones mediante la modificación de los elementos del cálculo de la pensión o retrasando el acceso a la misma. En otros casos, se opta por introducir reformas en la financiación de las pensiones: se modifica el sistema de financiación y se introducen elementos de capitalización (Alemania). Las previsiones de disminución de la protección pública tratan de ser aliviados mediante estímulos al ahorro privado, por ejemplo, en forma de beneficios

²¹ VÁZQUEZ MARISCAL, A., «Las reformas de los sistemas de pensiones en Europa», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm.54, 2004, pág. 42.

²² MILLÁN GARCÍA, A., «La protección social en la Unión Europea...», *op.cit.*, pág. 207.

fiscales²³. También se llevan a cabo reformas que afectan al conjunto del sistema. Se perfila un sistema mixto (Suecia, Italia o Polonia) en el que, además de los rasgos característicos del sistema de reparto, el trabajador tiene una cuenta individual en la que se van asignando las cotizaciones y el interés teórico devengado por ellas. Los derechos a pensión derivados de la cotización son contables y no tienen equivalencia monetaria real y actual. La pensión se calculará de conformidad con el saldo que esa cuenta dispense en el momento de la jubilación y en función de la esperanza de vida prevista según la aplicación de una serie de coeficientes. Se trata de un sistema virtual de capitalización que no se corresponde con el dinero efectivo y real. Todo ello se consigue incorporando pilares de ahorro obligatorios y de gestión privada a la estructura del sistema de Seguridad Social²⁴. Bien es cierto que, en casi todos los países, prima su interés por reformar las edades de jubilación: en Alemania se ha iniciado un proceso de equiparación de la edad de jubilación a los 65 años que concluirá en el año 2014; en el Reino Unido se ha adoptado la edad de jubilación a los 65 años pero se prevé un período transitorio que concluirá entre 2010 y 2020; en Grecia la edad de jubilación se ha fijado en los 65 años para los nuevos cotizantes, etc.

Un análisis exhaustivo de las reformas de pensiones emprendidas por los distintos Estados miembros arrojaría una serie de conclusiones interesantes; así: a) a fin de reducir sus costes de protección social, la mayor parte de

los países han optado por reformas encaminadas a limitar el importe de las pensiones bien adaptando el porcentaje de aumento anual de las pensiones al IPC en lugar del índice de incremento salarial, bien incrementando la edad de jubilación bien exigiendo un mayor número de años requeridos para acceder a la pensión de jubilación: b) buena parte de los Estados miembros incentivan el recurso a los planes y fondos de pensiones privados; c) el envejecimiento de la población constituye el epicentro de las reformas; a tal fin, la Comisión Europea no cesa de trasladar recomendaciones para hacer frente a los efectos de dicho envejecimiento; y d) en relación a EEUU, Europa consigue una ventaja; si bien su población está más envejecida (aun cuando se estime que en EEUU a partir de 2040 las reservas del sistema de pensiones se hayan consumido), los costes del cuidado de salud en Europa no están creciendo de forma tan rápida como en EEUU²⁵.

2. Todos los Estados miembros son conscientes de la necesidad de aumentar considerablemente el gasto en protección social. Se trata de encontrar un equilibrio entre lo económico y lo social con base en tres objetivos consensuados en la Cumbre de Laeken de 2001: a) mantener la viabilidad financiera; b) conseguir la modernización del sistema; y c) adecuar las pensiones. Cada uno de estos objetivos contempla, a su vez, una serie de compromisos.

Mantener la viabilidad financiera del sistema exige tener en cuenta los siguientes elementos. En primer lugar, lograr incrementar la tasa de empleo. Si se cumpliera la Estrategia de Lisboa en materia de empleo, se reduciría considerablemente el gasto en pensiones. Toda política destinada a alcanzar un crecimiento sostenible y unos niveles suficientes de empleo constituye elemento básico para garantizar la sostenibilidad futura de

²³ TORTUERO PLAZA, J.L. y AGUILA CAZORLA, O. DEL, «Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm.54, 2004, pág. 61.

²⁴ FERRERAS ALONSO, F., «El sistema de pensiones en Suecia (síntesis)», *Tribuna Social*, núm. 121, 2002, pp. 16-22, «Adaptar la Seguridad Social a las nuevas situaciones sociales: el ejemplo de Alemania», *Tribuna Social*, núms. 128-129, 2001, pp. 13-28 y «La pensión de jubilación ¿cuestión de estado o de mercado?», *Tribuna Social*, núm.148, 2003, pp. 9-28.

²⁵ VÁZQUEZ MARISCAL, A., «Las reformas de los sistemas de pensiones en Europa»...op.cit., pág. 36.

los sistemas de protección social. En segundo lugar, la prolongación de la vida laboral se considera determinante para contener el gasto en pensiones. No se trata tanto de incrementar la edad legal, aunque también pudiera ser éste un elemento de reforma, sino de incrementar en uno o dos años la edad efectiva de jubilación, muy alejada en algunos casos de la edad real. Con sólo un año de retraso se absorbería un 20% del incremento medio de gasto previsto hasta el 2050. En tercer término, se requiere que los Estados aborden este proceso en un contexto de economía saneada en el que la deuda pública se reduzca y se consiga el equilibrio presupuestario. Por último, se pretende reequilibrar la proporción cotización/prestación no sólo a través de las cotizaciones –pues el empleo puede hacer que se resienta tal proporción– sino a través de otros mecanismos tales como los fondos de reserva que pueden reforzar los sistemas en períodos en que sea necesario incrementar el gasto. En algunos sistemas de cotización definida y ante el fenómeno de la creciente esperanza de vida, algunos países como Suecia e Italia han adoptado sistemas para que las prestaciones se ajusten de manera automática a fin de mantener el equilibrio financiero. A tal fin se sugiere, por último, revisar los sistemas de gestión de los planes de pensiones privados. Por su parte, la modernización del sistema exigiría una adaptación a la flexibilidad a la que tiende el mercado de trabajo con trabajadores atípicos como trabajadores a tiempo parcial, autónomos, temporales, etc. También requeriría una adaptación a los cambios sociales provocados por la incorporación de la mujer al mundo laboral. Y se consideraría necesaria una mayor proximidad informativa al beneficiario a fin de que pueda planificar mejor sus previsiones de futuro racionalizando las pensiones.

Mención especial merece, en atención al estudio que nos ocupa, el apartado de la adecuación de las pensiones que supone, en primer término, prevenir la exclusión social.

Para ello se requiere garantizar una renta mínima para todo ciudadano, la necesidad de evitar el riesgo de pobreza, especialmente en la mujer de más edad, y la garantía en la percepción de prestaciones tanto en metálico como en especie. En segundo término, la adecuación implica mantener el nivel de vida durante la jubilación. Por el momento, esto se halla garantizado, tal y como indica el Plan de Hogares de la Comunidad Europea que analiza el nivel de ingresos de las personas mayores de 65 años. Sin embargo, la pretensión reformadora prácticamente común de todos los Estados consiste en reducir el gasto público, dejando un margen mayor para las prestaciones complementarias a través tanto de regímenes profesionales como individuales. Por último, la adecuación fuerza a promover la solidaridad, esto es, incluir elementos redistributivos que garanticen rentas mínimas o créditos para aquellos períodos en que no proceda el percibo de una pensión contributiva. Y es en este ámbito en el que se desarrollará a partir de ahora nuestro estudio, la exclusión social, el papel de las pensiones mínimas y de las rentas mínimas y las medidas que el mercado de trabajo ha de adoptar para evitar esta exclusión social activa o pasiva de los ciudadanos.

2. LAS ESTRATEGIAS DE ACTIVACIÓN PARA LA INCORPORACIÓN AL EMPLEO

2.1. Principales referencias europeas

2.1.1. *La estrategia de Lisboa: el valor de la cohesión social*

1. Hace casi diez años, en marzo de 2000, el Consejo Europeo fija en Lisboa una estrategia mediante la cual anota una agenda de actuaciones con el propósito más ambicioso hasta el momento de la Unión Europea (en adelante, UE). Se pretende lograr, en diez años, esto es, con el horizonte de 2010, la economía más dinámica y competitiva del mun-

do. Una economía basada en el conocimiento, capaz de crecer de manera sostenible y con más y mejores empleos junto con una mayor cohesión social. Para ello se admite todo un conjunto de reformas estructurales que suponen cambiar no sólo infraestructuras e instituciones sino el entramado sobre el que se sustentan las relaciones de producción y, en una dimensión mayor, las relaciones económicas, sociales y políticas. La euforia europea que impulsa esta dinámica se basa en el éxito alcanzado con la consecución de un mercado interior y una unión económica y monetaria tras la implantación del euro, por un lado, y, por otro, por las perspectivas macroeconómicas favorables que los economistas vaticinan en los próximos años. Sin embargo, el año 2000 constituye un año difícil por dos razones básicamente. La primera, porque la tendencia creciente del PIB de la UE-15 se interrumpe y de un 3.7% pasa a un 2.3% señalando un viraje importante en la economía. Y la segunda, porque Francia y Holanda rechazan la Constitución Europea y la unión política europea se tambalea. La pretensión central, el aumento del crecimiento potencial de la economía de la UE, sólo se conseguirá si las actuaciones estratégicas se centran en cuatro grandes ejes: empleo, reforma económica, cohesión social y sociedad del conocimiento.

La UE reconoce el horizonte de una década para lograr tan ambicioso objetivo: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Su estrategia global se dirige a preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación junto con la culminación del mercado interior, a modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión

social y a mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas. Y parte de una idea clara y es que el Consejo de Europa necesita establecer el objetivo del pleno empleo en el marco de una nueva sociedad emergente que esté más adaptada a las opciones personales de mujeres y hombres. Si las medidas que se establecen se aplican en un marco macroeconómico sólido, un índice medio de crecimiento económico de alrededor del 3% podría constituir una previsión realista para los diez años en los que se plantea el desarrollo de esta Estrategia (de 2000 a 2010). Para conseguirlo se introducirá un nuevo método abierto de coordinación a todos los niveles que deberá ir acompañado de una función de guía y coordinación más firme por parte del Consejo Europeo a fin de garantizar así una dirección estratégica más coherente y un control efectivo de los trabajos.

2. Desde una perspectiva descriptiva la Estrategia de Lisboa se basa en una serie de políticas principales. De una parte, la consecución de una reforma económica a fin de preparar la economía del conocimiento. Se trata de liberar el potencial innovador y emprendedor en Europa, consiguiendo la ansiada e-Europe. No en vano, el aumento de la productividad se fundamenta en la promoción de una economía basada en el conocimiento con acciones concretas en el ámbito de la I+D y la innovación, avanzando en los procesos de reforma de mercados de bienes y servicios, completando el mercado interior y culminando la liberalización en los sectores recientemente abiertos a la competencia, especialmente las denominadas industrias en red. Por otro lado, los objetivos pretendidos sólo se consiguen mediante la inversión en las personas. Lograrlo supone priorizar el aumento de los conocimientos y cualificaciones de todo ciudadano, estableciendo como meta, entre otras, la formación continua a lo largo de toda la vida o la plena participación en la sociedad

también sin distinción de edad. Con ello se logrará, a su vez, un doble objetivo consistente en una mano de obra más adaptable y en una protección social de mayor calidad. A tal fin, la Estrategia de Lisboa pretende conseguir en 2010 un 70% de nivel de empleo, la reducción del desempleo al 4% y el incremento del número de mujeres con empleo al 60% del total. Para lograrlo, se intentará incrementar el empleo con políticas activas, modernizando los sistemas de prestaciones, flexibilizando el mercado de trabajo y mejorando la formación de capital humano. Hasta 2007 el balance ha resultado positivo con una tasa de empleo del 66% y con un descenso en la tasa de desempleo del 7%, a partir de esa fecha y como consecuencia del estancamiento y retroceso mundial en la economía las cifras han comenzado a variar en sentido inverso.

Como es sabido, esas políticas serán objeto de revisión a partir de 2004 cuando se solicita el Informe sobre el cumplimiento de la estrategia al que fuera primer ministro de los Países Bajos. El «Informe Kok», a la luz de lo analizado, efectúa una serie de recomendaciones, entre las cuales destacan las siguientes: a) realizar la sociedad del conocimiento, creando sectores de alto valor añadido, innovadores y basados en la investigación que sean capaces de competir con los mejores del mundo; b) cumplir los compromisos para el mercado interior, asegurando una transposición más rápida de las normas, suprimiendo obstáculos para los servicios, eliminando las barreras a la competencia, avanzando en la aplicación del principio de reconocimiento mutuo, consiguiendo unas infraestructuras de calidad para el mercado interior más grande; c) crear el correcto entorno empresarial; d) construir un mercado de trabajo flexible para una mayor cohesión social, consiguiendo inversiones más eficaces en capital humano, aumentando la capacidad de adaptación de trabajadores y empresarios, preparando a la UE para los efectos del envejecimiento de la población; y e) trabajar por un futuro medioambientalmente sostenible, explotando las

oportunidades que la protección del medio ambiente pueden ofrecer a la mejora de la competitividad, asegurando que Europa siga ejerciendo su liderazgo internacional en materias medioambientales, pero teniendo en cuenta el impacto que ello pueda tener en el crecimiento y en el empleo. Desde 2004, esta Estrategia renovada ha dado sus frutos si bien, y como se apuntara, el proceso de consolidación de los objetivos de Lisboa se han ralentizado a partir de 2008, debiendo ser evaluado su cumplimiento a partir de 2010 y, quizá, con la Presidencia Española del primer semestre como protagonista.

2.1.2. La Agenda Social Europea: una respuesta a la exclusión social

1. En el centro de la Estrategia de Lisboa se focaliza uno de los problemas de mayor dimensión presente y futura: la exclusión social. Será a partir de las cumbres de Lisboa y Niza en el 2000 cuando se tome conciencia de la dimensión que ha adquirido en Europa la exclusión social, convirtiéndose en el objetivo central de la Agenda Social Europea (2005-2010). De ahí que tanto la lucha contra la pobreza como la necesidad de realizar una labor inclusiva dentro del mercado de trabajo se conviertan en una referencia para el método abierto de coordinación que solicitará a partir de entonces planes nacionales bianuales para lograr un objetivo, «*la promoción de la cohesión social como elemento esencial de la estrategia de la UE para conseguir en la siguiente década el objetivo estratégico de conseguir que la economía europea sea la más competitiva y dinámica del mundo*». Se marca así, por primera vez de forma clara, la vinculación entre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico toda vez que «*la creación de una sociedad con una mayor cohesión y una menor exclusión se considera condición previa para mejorar la economía*». Quizá esta concienciación de la UE provenga del hecho de que las políticas del Estado del Bienestar Social se sitúen bajo una triple presión de

cambio: la transición hacia políticas transversales, capaces de integrar la complejidad, hacia políticas participativas, capaces de asumir los procesos de subjetivización en marcha y hacia las políticas de inclusión, capaces de promover nuevas lógicas de cohesión y redistribución frente a las fracturas propias de una sociedad postindustrial. Como consecuencia de tal transformación, la agenda de la inclusión se convierte en una pieza clave del Estado de Bienestar del siglo XXI²⁶.

Cada Estado ha interpretado de forma distinta la existencia y la desaparición de los elementos de exclusión, especialmente la pobreza. Existe un primer discurso que fija su atención precisamente en esta última, la pobreza, como causa principal de exclusión social; implica la reducción de la pobreza a través de un incremento de los niveles de prestación social; reconoce la importancia del trabajo no remunerado; y valora la necesidad de cuidados de larga duración de la que depende la sociedad moderna. Un segundo discurso señala al empleo remunerado como la forma dominante de inclusión e integración social y para ello centra su atención en las causas que provocan la exclusión del mercado de trabajo. La discriminación que sufren determinados colectivos (mujeres, jóvenes, personas mayores, grupos étnicos, minorías, inmigrantes) sería una de las causas a analizar de forma prioritaria. Un tercer discurso, en fin, valora las prestaciones sociales como un factor de dependencia del sujeto, siendo así que se potencia la exclusión del mercado de trabajo al obtener pensiones suficientes que desincentivan la participación laboral²⁷.

Pero a todos los Estados se les exigen cuatro vectores en torno a los cuales poder desarrollarse: a) facilitar la participación en el

empleo y el acceso de todos a los recursos, derechos, bienes y servicios; b) la prevención de los riesgos de exclusión; c) la ayuda a los colectivos más vulnerables; c) la movilización de toda organización implicada en la lucha contra la exclusión. En cuanto al primero, se trata de adoptar medidas dirigidas a potenciar habilidades y a incrementar la formación así como todas aquellas que garanticen la conciliación efectiva del empleo con la vida personal. A tal fin, se considera necesario *«reducir los obstáculos del empleo garantizando que las estrategias para aumentar los ingresos y promover el empleo aseguren que el empleo asalariado sea más beneficioso que el desempleo»*. En relación al segundo de los factores, los Estados miembros se obligan a desarrollar políticas dirigidas a la prevención de crisis vitales que puedan traducirse en situaciones de exclusión social como, por ejemplo, la exclusión causada por el abandono escolar o el riesgo de encontrarse sin vivienda, para ello deberán incentivarse los mecanismos de solidaridad familiar en todas sus dimensiones. Los colectivos más discriminados en el empleo y por la sociedad deberán ser, en tercer lugar, objeto de una atención preferencial. Y, por último, las organizaciones deberán movilizarse a fin de fomentar la responsabilidad social de las empresas.

2. Dos son los factores que se condicionan el papel de la UE para conseguir aminorar o superar la exclusión social: el empleo y la protección social. El empleo *«es la mejor garantía contra la exclusión social. Para poder fomentar la calidad del empleo, es necesario desarrollar la empleabilidad, especialmente a través de políticas que promuevan la adquisición de habilidades y de aprendizaje de larga duración»*. Por su parte, la protección social supone que *«en el contexto del Estado de bienestar social activo, la creación de sistemas modernos de protección social que fomenten el acceso al empleo será vital»*. Destacan así tanto las pensiones como el sistema sanitario en cuanto a estrategias crucial contra la exclusión, siendo particularmente relevante *«la*

²⁶ SUBIRATS I HUMET, J., Análisis de los factores de exclusión social, Documentos de Trabajo, Fundación BBVA, núm.4, 200, pág. 10.

²⁷ LEVITAS, R., «Los límites de la Agenda Social Europea: revisión de las políticas de inclusión social», Revista española del tercer sector, núm.5, 2007, pág. 177.

importancia de otros factores como la vivienda, la educación, la salud, la información y comunicación, la movilidad, la seguridad y la justicia, el entretenimiento y la cultura» (Consejo Europeo 2000), sin olvidar el papel que juega la igualdad de género. Para revisar convenientemente los resultados, el Comité de Protección Social definirá una serie de indicadores, destacando especialmente las tres prioridades de la Agenda Social 2005-2010: el empleo, la lucha contra la pobreza y la garantía de la igualdad de oportunidades. De hecho, el Consejo Europeo define la nueva Agenda Social con la intención de centrarse «en proporcionar empleos e igualdad de oportunidades para todos asegurándose de que los beneficios del crecimiento económico y del empleo en la UE alcanzan a la sociedad en general. A través de la modernización del mercado laboral y de los sistemas de protección social se conseguirá que los ciudadanos aprovechen las oportunidades creadas por la competencia internacional, por los avances tecnológicos y los cambios en las pautas de conducta de la población mientras que se protege a los más vulnerables» (2007).

Durante el período 2005-2010, la preocupación deberá ser la cohesión social y, en concreto, tres objetivos distintos: a) la cohesión social, igualdad entre hombres y mujeres e igualdad de oportunidades para todos a través de sistemas de protección social y políticas de inclusión accesibles, adecuadas, financieramente sostenibles, adaptables y eficientes; b) interacciones mutuas y efectivas entre los objetivos de Lisboa de un mayor crecimiento económico de más y mejores empleos y de una mayor cohesión social con la Estrategia de desarrollo sostenible de la UE; y c) la buena gobernanza, transparencia y participación de todos los actores implicados en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas. Dentro de la inclusión social, uno de los objetivos decisivos es la erradicación de la pobreza o de la exclusión social y para ello ha de asegurarse: a) el acceso por parte de todos a los recursos, derechos y ser-

vicios necesarios para la participación en la sociedad, previniendo y afrontando la exclusión así como luchando contra todas las formas de discriminación que desemboquen en la exclusión; b) la inclusión social activa para todos, promocionando la participación en el mercado de trabajo y luchando contra la pobreza y exclusión social; y c) que las políticas de inclusión social estén bien coordinadas y que impliquen a todos los niveles de gobierno y a los actores relevantes, incluidas las personas que experimentan la pobreza, asegurándose de que sean eficientes y efectivas y a través de las cuales se canalicen las políticas públicas correspondientes (económica, presupuestaria, educativa, formativa y de los programas de fondos estructurales). El compromiso de la cumbre de Barcelona refuerza la necesidad de reducir significativamente el número de personas en riesgo de pobreza y de exclusión social para 2010, subrayando el carácter multidisciplinar de la pobreza y de la exclusión social con ámbitos tales como el empleo, los ingresos, la vivienda, la salud y la educación, principalmente. De hecho, el Consejo Europeo solicita en el año 2007 que el año 2010 sea declarado Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.

3. La Agenda Social alude asimismo a la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. Tiene sentido que si las pensiones se focalizan en torno a un pacto intergeneracional, la solidaridad obligue a adoptar un compromiso en relación a las generaciones futuras que es el objetivo del desarrollo sostenible. No en vano, la inclusión social es tratada, en los documentos de la Agenda Social, junto con la estrategia de las pensiones y de los cuidados de larga duración. Eso puede significar que se focalice la atención sobre la protección social de los mayores. La estrategia sobre pensiones se centra en la sostenibilidad, esto es, la viabilidad según la tasa de dependencia en Europa. A tales efectos ha de considerarse tanto el aumento de la productividad del empleo como factor que mitigue la exclusión social como la necesidad de cuantificar el valor del empleo

no remunerado, esto es, el que buena parte de la población no activa puede ejercer en beneficio de la comunidad, especialmente los jubilados. Quizá el planteamiento sea un tanto falaz pues se pretende un refuerzo recíproco y mutuo al considerar que el crecimiento fomentará la cohesión y la inclusión y que la protección social fomentará el crecimiento. Con todo, el mecanismo clave tanto en un supuesto como en otro será el empleo.

En torno a esta cuestión se han creado indicadores como el Índice del Bienestar Económico Sostenible o el Indicador de Progreso Interno. El primero analiza los costes sociales y medioambientales así como el valor del trabajo doméstico. El segundo incluye los costes de las transformaciones en la familia así como la desigualdad contabilizada como daño o coste social que reduce el concepto de vida satisfactoria –admitiendo la relatividad de esta concepción en función de cada país miembro y de su desarrollo–. En todo caso, cualquier análisis que se realice concluye que el crecimiento ha de ser evaluado en términos de impacto social y económico. En este contexto, la inclusión social significará mucho más que un mayor compromiso del mercado de trabajo o de los recursos mínimos que puede propiciar una pensión. Por eso primará el interés por alcanzar un análisis detallado del significado de una vida digna basada tanto en el bienestar personal como en las relaciones sociales, por un lado, y, por otro, el replanteamiento de la organización de las sociedades modernas que persiguen la consecución de una vida sostenible tanto para las generaciones presentes como para las futuras.

2.2. La exclusión social en el centro de atención de las políticas de empleo europeas

2.2.1. La dimensión de la exclusión social

1. Una parte nada desdeñable de la población de la UE sigue siendo víctima de la exclusión social. El 16% de la población euro-

pea vive en riesgo de pobreza, una persona de cada cinco habita una vivienda inadecuada, el desempleo de larga duración ronda el 4% y el porcentaje de jóvenes que abandona prematuramente la escuela supera el 15%. Otra dimensión de la exclusión social que cobra una importancia cada vez mayor es la falta de acceso a las tecnologías de la información. En concreto, el 44% de los europeos no tienen conocimientos informáticos ni aptitudes en lo que respecta al uso de Internet. Llegar hasta aquellos que están en los márgenes de la sociedad y del mercado de trabajo constituye una prioridad económica y un imperativo social. No existe contradicción alguna entre una economía dinámica y eficaz y una economía que prima la justicia social; al contrario, son estrechamente interdependientes. Si, por un lado, el desarrollo económico es indispensable para sustentar la prestación de ayuda social, por otro, la reincorporación al trabajo, siempre que estén en condiciones de realizar una actividad laboral, de las personas más alejadas del mercado laboral y el apoyo a su integración social, son componentes esenciales de la Estrategia de Lisboa, cuya meta consiste, como se ha expuesto, en explotar al máximo el potencial de nuestros recursos humanos²⁸.

Como ponen de manifiesto los estudios más especializados, la sociedad se identifica hoy en torno a una estructura compleja y fragmentada. Existen tres planos: a) la diversificación étnica derivada de emigraciones de los países más pobres a los desarrollados; b) la alteración de la pirámide de edad con un incremento de la tasa de dependencia demográfica, generalmente ligada a una dependencia física, psí-

²⁸ COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas 17.10.2007, COM (2007) 620 final.

quica o sensorial; c) la pluralidad de formas de convivencia familiar con el incremento de la monoparentalidad. En este tipo de sociedad se ha ido consolidando, por una parte, fracturas de ciudadanía a partir del diseño poco inclusivo y en ocasiones del fracaso de las principales políticas clásicas de bienestar, así, la exclusión de la Seguridad Social de grupos con insuficiente vinculación al ámbito contributivo o la exclusión social de sectores vulnerables al fracaso escolar. Ciertos colectivos de inmigrantes no sólo ocupan las posiciones más marginales en la división étnica del trabajo sino que padecen también obstáculos de acceso a los sistemas de protección social y son más vulnerables a la discriminación en el acceso a la vivienda. Sectores de población dependiente, de edad avanzada, quedan excluidos de unos servicios sociales con tasas muy bajas de cobertura. Por lo demás, constituye una realidad constatable que determinadas comunidades que habitan en barrios periféricos segregados sufren con mayor intensidad un desempleo de larga duración o una inserción laboral precaria²⁹.

2. El concepto de exclusión social es relativamente joven. Se utiliza por primera vez en un documento del Consejo Europeo de 1989 (Resolución de 29 de septiembre) para diferenciar la pobreza de la exclusión social. La exclusión implica fractura del tejido social, la ruptura de ciertas coordenadas básicas de integración y, por tanto, la aparición de una nueva escisión, de un nuevo organigrama de colectivos excluidos. La exclusión constituye más un proceso o un conjunto de procesos que una situación estable, afecta de forma cambiante a personas y colectivos a partir de situaciones de vulnerabilidad. Por exclusión social se entiende el conjunto de procesos estructurales, pautas ideológicas y culturales, tendencias sociales y mecanismos que producen el empobrecimiento personal o colectivo. Por su parte, la pobreza describe la insatis-

facción de las necesidades humanas básicas. El reto para la consecución de un mayor nivel de igualdad consiste en incrementar la capacidad de los individuos y las sociedades para reducir la vulnerabilidad ante la pobreza y promover la autonomía de las personas³⁰. De ahí que la noción de exclusión social se caracterice por la multidimensionalidad de los mecanismos mediante los cuales las personas o grupos se ven excluidos de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales. La exclusión social engloba las causas y los efectos de la pobreza y es un concepto más amplio que se refiere no sólo a la precariedad económica sino al insuficiente nivel de vida³¹.

Son muchos los factores que predeterminan la presencia de la exclusión social. El riesgo de ruptura familiar en un contexto de cambio en las relaciones de género, el riesgo de descualificación en un proceso tecnológico acelerado, el riesgo de precariedad y de infra-salarización en un contexto de permanente cambio en la naturaleza del vínculo laboral son ejemplos de zonas de vulnerabilidad que acrecientan la exclusión de las personas y de los colectivos. De ahí que no quepa identificar al colectivo marginado o excluido como un sujeto homogéneo y articulado de cambio histórico o visible sino que protagoniza un proceso muchos más complicado en su identificación³². De hecho, en la actualidad y en países desarrollados se observa una dualidad social, un modelo de doble ciudadanía en el que existe una posición diferenciada de quienes están razonablemente integrados en la sociedad y poseen vivienda, relaciones familiares y sociales estables e ingresos regulares

³⁰ LA PARRA, D. y TORTOSA, J.M, «Procesos de exclusión social: redes que dan protección e inclusiones desiguales», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 35, 2002, pág. 55.

³¹ MARTÍNEZ TORRES, M., «Las rentas mínimas autónomas desde una perspectiva comparada», *Cuaderno de Relaciones Laborales*, núm.2, 2005, pág. 157.

³² *Ibidem*, pág. 10.

²⁹ SUBIRATS I HUMET, J., Análisis de los factores de exclusión social...op.cit, pág. 14.

respecto de quienes, por ser intercambiables o prescindibles, no disponen de un trabajo digno, carecen de recursos seguros, malviven en condiciones por debajo de los mínimos y se hallan en una pendiente de vulnerabilidad social que les sitúa en la frontera de la exclusión social³³.

3. La identificación de la exclusión social obliga a tener en cuenta factores muy variados: económicos, sociales, laborales, educativos, ambientales, etc. Más allá de la repercusión laboral o de protección social a la que se refiere este estudio, es la educación uno de los elementos que más condiciona la existencia y persistencia de la exclusión social. La educación desempeña diferentes funciones, entre otras, la de otorgar competencias para facilitar la adaptación a la vida profesional y garantizar el desarrollo personal y social que facilite la cohesión y la lucha contra las desigualdades. Existen, por una parte, personas que están excluidas del propio sistema educativo y, por otra, personas susceptibles de ser excluidas socialmente por causa de su relación con el sistema y con los recursos educativos. La ausencia de escolarización representa, por un lado, una exclusión respecto del propio sistema educativo y, por otro, constituye un elemento clave para la futura exclusión del individuo respecto de otros ámbitos sociales y, en especial, de la esfera laboral. De hecho, la tasa de desescolarización es más alta cuanto más grave se hace la pobreza. En el espacio del capital formativo es donde se fijan aquellos factores que pueden contribuir a la exclusión social, presente y/o futura, de los individuos y que se derivan de sus resultados formativos: el analfabetismo absoluto y funcional, los niveles formativos bajos, el fracaso escolar, el abandono del sistema educativo y la barrera lingüística todo ello agudiza inevitablemente *«las diferencias sociales y la exclusión social que el niño va a sufrir en sus propias carnes a lo largo de toda su vida,*

³³ TEZANOS TORTAJADA, J.F., *La sociedad dividida*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001, pág. 46.

*marcando sus futuras relaciones, su trabajo, su compañía, su ubicación social, su ocio e incluso su propia forma de comportarse»*³⁴.

Por lo demás, la exclusión social relacionada con la vivienda y el espacio urbano tiene su origen en un factor generador clave: el carácter socialmente selectivo y especialmente segregador de los mercados de suelo y vivienda, de estructura oligopólica y tendencialmente especulativa, con una presencia pública generalmente débil o residual y con poca atención a los aspectos medioambientales. Asimismo la familia y los vínculos comunitarios ejercen de soporte para hacer frente a la situación de riesgo y/o vulnerabilidad, constituyendo un apoyo emocional y práctico para contrarrestar la encarnación de las desigualdades sociales. Por el contrario, la ausencia y/o la precariedad de las redes de solidaridad y sociabilidad tanto familiares como sociales pueden conducir al desamparo de las personas marginadas y/o excluidas, agravando su situación. Factores como la extranjería o los efectos sociales que supone la limitación en el ejercicio de derechos por la falta de nacionalidad o permiso de trabajo o residencia representan, en fin, elementos potenciadores de la situación de exclusión social³⁵.

2.2.2. *La especial significación de la pobreza como factor de exclusión social*

1. Existe coincidencia al considerar que el de la pobreza es un concepto mucho más restringido que el de la exclusión social. La situación de exclusión incluye la de ser pobre, pero pobre extremo puesto que la pobreza relativa podría no ser considerada como situación de exclusión social. Teniendo en cuenta que, desde 1960 hasta finales del siglo

³⁴ ÁLVAREZ SOUSA, A., «Fracaso escolar y exclusión social», en AAVV, *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Madrid, Sistema, 1999, pág. 546.

³⁵ SUBIRATS I HUMET, J., *Análisis de los factores de exclusión social...*, op.cit. pág. 14.

XX, la población mundial se había multiplicado por dos pasando de tres mil millones a seis mil millones de personas, el riesgo de exclusión e incluso de pobreza, sea ésta extrema o relativa, se acentúa. Existen dos datos elocuentes en relación a la medición de la pobreza y es que, si bien la riqueza se habría multiplicado por nueve durante la segunda mitad del siglo XX, sin embargo, los índices de evolución del PIB en los países más ricos contrastan con los índices de desarrollo humano de la ONU (PNUD) o los datos sobre pobreza del Banco Mundial. En los países de la OCDE, más de 130 millones de personas padecen pobreza de ingresos, 34 millones se encuentran desempleados y la tasa media de analfabetismo funcional en los adultos alcanza el 15%³⁶. Con estos datos, puede anticiparse una conclusión inicial y es que la globalización de la economía provoca asimismo la globalización de la pobreza aunque, por el momento, no ha conseguido establecer soluciones globales, tal vez, porque como indican algunos autores, cada vez más el poder y la riqueza se concentran en menos manos³⁷.

2. Ya en 1968, el Social Science Research Council aportó una definición más enriquecedora sobre la pobreza al establecer que *«los individuos son pobres porque no tienen las oportunidades, comodidades y dignidad que se consideran normales en la comunidad a la que pertenecen. Por tanto, son las normas medias continuamente cambiantes de esa comunidad las que constituyen los puntos de partida para el cálculo de la pobreza; los pobres son aquellos que se encuentran lo suficientemente por debajo de esos niveles medios»*. En 1975, el Consejo de Europa definió la pobreza considerando como pobres a

«aquellos individuos o familias cuyos bajos recursos los excluyen del estilo de vida mínimo en el estado miembro en el que residen», definiendo los recursos como *«bienes, ingresos económicos además de los servicios de origen público y privado»*. Se consideran en situación de pobreza, *«aquellos individuos, familias y grupos que no disponen de los recursos suficientes para lograr una dieta adecuada, para participar en las actividades y para tener las condiciones y los servicios a los que está acostumbrada una sociedad o que, al menos, son ampliamente reconocidos y apoyados de manera general por la sociedad a la que pertenecen. Es decir, están en situación de pobreza aquellos cuyos recursos se encuentran radicalmente por debajo de la exigencia del individuo o familia media, por consiguiente, se encuentran excluidos de las actividades, tradiciones y estilo de vida comunes»*³⁸.

Tres factores diferentes explican las variaciones de la representación social y convencional de la pobreza: el grado de desarrollo económico y del mercado de trabajo, la forma e intensidad de los vínculos sociales y la naturaleza del sistema de protección social y de acción social³⁹. Pero, en todo caso, se entiende que el concepto de pobreza supone la carencia de ingresos materiales suficientes para vivir dignamente, aludiendo a factores materiales cuantificables que suponen acotar una situación objetiva y objetivable⁴⁰. Surge la duda, eso sí, sobre si ha de ser considerada la pobreza de forma relativa (determinada social e históricamente y establecida a partir de la consideración de la situación general de la comunidad analizada) o de forma absoluta (esto es, con criterios universalizadores y sin tener en cuenta el contexto social concreto). El

³⁶ TEZANOS TORTAJADA, J., «Desigualdad y exclusión social en las sociedades tecnológicas», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 35, 2002, pág. 37.

³⁷ AYALA, L., *La monitorización de la desigualdad y la exclusión social: hacia un sistema integrado de indicadores*, en AAVV, V Informe FUHEM de políticas sociales, Madrid, FUHEM, 2006, pág. 50.

³⁸ CONSEJO DE EUROPA, Estudio del Milenio sobre Pobreza y Exclusión Social, 1999.

³⁹ PAUGAM, S., ¿Bajo qué formas aparece hoy la pobreza en las sociedades europeas?, *Revista Española del Tercer Sector*, núm.5, 2007, pág. 163.

⁴⁰ TEZANOS TORTAJADA, J.F., *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Madrid, Sistema, 1999, pág. 38.

principal problema al medir la pobreza de forma relativa es que parte de una decisión arbitraria como es la fijación de un porcentaje respecto a la media colectiva bajo el cual una persona se considera pobre y, por otro lado, que en realidad no informa sobre carencias sino sobre desigualdades y eso no permite comparar colectividades entre sí. Por otra parte, la dificultad de establecer un conjunto de necesidades básicas universales conlleva dificultades graves, tales como la arbitrariedad o el relativismo cultural⁴¹. En la práctica, frente a una determinación objetiva se suele acudir a una valoración subjetiva, señalando umbrales relativos de pobreza, lo que significa que un hogar o un individuo son pobres sólo en relación con la sociedad en la que vive, de manera que es el nivel de vida de la población con la que convive el que determina que efectivamente puedan considerarse pobres y, por tanto, pobres en una sociedad determinada podrían dejar de serlo en otra con un nivel de vida inferior⁴².

2.2.3. *La precariedad como factor de exclusión social*

1. En los últimos tiempos tiende a relacionarse con los conceptos de exclusión o de pobreza el de precariedad. Con él se produce una remisión a condiciones de vida de individuo o grupos que señalarían una relativa inadecuación respecto a los estándares medios de vida, por una cierta inseguridad, por una situación de vulnerabilidad o de riesgo, la inseguridad en el trabajo, los bajos salarios, el difícil acceso a las pensiones de Seguridad Social, las dificultades de acceder a una vivienda digna, etc.⁴³. Se denominan «trabajadores con bajo salario» (menos del 60% del salario medio) a quienes teniendo un empleo remunerado, se encuentran, sin embargo, en una situación de vulnerabilidad social ya que con el salario que perciben no pueden salir de un entorno de exclusión o pobreza. Se trata de empleos con los que no es posible integrarse socialmente y acceder a un nivel de vida digno⁴⁴. A ello contribuye considerablemente la ingente variedad salarial que existe en el seno interno de cada país miembro como consecuencia, entre otros factores, de la regulación en la negociación colectiva, del fenómeno desregulatorio, de la depreciación del s.m.i., de la modificación del perfil profesional del trabajador –más cualificado pero con mayor oferta dentro de la misma cualificación–, de la tendencia a incrementar el empleo en el sector servicios en detrimento del sector industrial con una presencia de trabajos de menor productividad y más bajos salarios o los efectos de la globalización que golpean a la capacidad negociadora sobre la fijación del salario, etc.⁴⁵.

No es de extrañar que el incremento de los empleos con muy bajos salarios, el crecimiento de las desigualdades y la precarización laboral condujeran a la OIT a establecer como objetivo el «trabajo decente» (2003). Según la OIT en 2003, 550 millones de trabajadores en el mundo son pobres. El principal riesgo que se corre es que se cree un círculo vicioso entre el desempleo, el empleo con bajo salario y de nuevo el desempleo, probablemente sin prestación y se convierta en una «realidad vivida pero relativamente invisible»⁴⁶. Por esta razón, la OCDE apunta que el empleo con

⁴¹ SUBIRATS I HUMET, J., *Análisis de los factores de exclusión social...*, op.cit, pág. 40.

⁴² NÚÑEZ VELÁZQUEZ, J.J., «Estado actual y nuevas aproximaciones a la medición de la pobreza», *Estudios de Economía Aplicada*, núm. 2, 2009, pág. 329.

⁴³ MARCO FABRE, M., «Consideraciones en torno al concepto de exclusión social», *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 11, 2000, pág. 17.

⁴⁴ FERNÁNDEZ, M., MEIXIDE, A., SIMÓN, H., «El trabajo de bajos salarios en España», *Estudios de Economía Española*, núm.152, 2003, pág. 42.

⁴⁵ MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., «Mercado de trabajo y exclusión social», *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm.16, 2002, pág. 98.

⁴⁶ LÓPEZ PELÁEZ, A., «Excluidos pero trabajadores: el círculo vicioso de los trabajadores con bajo salario en España», *Cuaderno de Relaciones Laborales*, núm.23, 2005, pág. 173.

bajo salario tiene un carácter «crónico». Según la OCDE *«la comparación de las estimaciones de la duración media del empleo de bajos salarios muestra que las mujeres, los trabajadores de edad avanzada y los que poseen un nivel de estudios más bajo que tenían un empleo de bajos salarios al principio del período permanecen más tiempo que otros trabajadores en un empleo de este tipo. Estos grupos, una vez que se encuentran en un empleo de bajos salarios, tienen especiales dificultades en ascender en la distribución de las ganancias, al menos de una forma duradera. No obstante, casi todos los grupos, una vez que se encuentran en un empleo de bajos salarios, tienen un empleo de este tipo durante un número considerable de años»*⁴⁷. Incluso se ha llegado a plantear un *«paralelismo entre el pauperismo de las sociedades industriales decimonónicas y este nuevo pauperismo ligado al trabajo con salarios muy insuficientes»*⁴⁸. Por lo demás, la precariedad del empleo en estos momentos es estructural en la medida en que se trata de un proceso que afecta de un modo u otro al conjunto de la estructura del empleo. Se produce, así, una desestabilización de los estables, introduciéndose elementos de inseguridad en los estratos intermedios de la sociedad. Por otro lado, se produce una instalación en la precariedad que genera una nueva forma de vida: una cultura de la precariedad consistente en una manera de habitar el mundo, una subjetividad construida a partir de estrategias de supervivencia en el presente⁴⁹.

En todo caso, la crisis de empleo de las sociedades capitalistas actuales, agravada en los años noventa, se expresa desde dos perspectivas: la irrupción de un desempleo severo

que afecta a un sector importante de la población, a veces más del 20% de la población activa y, por otra, una crisis de la calidad del nuevo empleo con altas tasas de temporalidad y condiciones laborales que muestran un complejo mapa de precariedad con intensidades diversas. La carencia de empleo constituye un factor esencial en los procesos de exclusión social, relegando en muchas ocasiones otros factores con mayor peso específicos en las situaciones de pobreza⁵⁰. De esta forma, mientras hace unos años el factor de exclusión en el ámbito laboral venía dado por el acceso al mercado de trabajo, ahora el hecho de disponer de un empleo no es garantía de suficiencia de ingresos para la subsistencia. *«Un puesto de trabajo que no permite la plena integración social, con un salario que no hace posible cubrir satisfactoriamente todas las necesidades vitales y con pocas posibilidades reales de promoción personal sitúa a los que lo desempeñan en una zona de vulnerabilidad que puede derivar hacia la zona de asistencia y la zona de exclusión y de pobreza real en la medida en la que fallan los vínculos familiares y sociales, con consecuencias económicas, sociales, psicológicas muy graves para la persona que lo sufre»*⁵¹.

2. Sin embargo, en Europa, la combinación entre desempleo y pobreza no resulta homogénea⁵². Existen países que tienen a la vez una alta tasa de desempleo y una alta tasa de pobreza (España, Italia e Irlanda), países con un menor desempleo pero con una mayor tasa de pobreza (Portugal, Grecia o Reino Unido), países que obtienen buenos resultados en ambas variables (Luxemburgo, Dinamarca, Alemania, Países Bajos) y, por

⁴⁷ OCDE, Informe, 1997.

⁴⁸ LÓPEZ PELÁEZ, A., «Trabajadores con bajos salarios», en AAVV, Tendencias en desigualdad y exclusión social, Madrid, Sistema, 1999, pág. 32.

⁴⁹ CASTEL, R., La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado, Barcelona Paidós, 1999, pág. 20.

⁵⁰ SUBIRATS I HUMET, J., *Análisis de los factores de exclusión social...*, op.cit., pág. 69.

⁵¹ LÓPEZ PELÁEZ, A., «Trabajadores con bajos salarios», op.cit., pág. 289.

⁵² ABRAHAMSON, P., «Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?», en AAVV, El Estado de bienestar en la Europa del Sur, Madrid, CSIC, 1995, pág. 126.

último, países como Francia que con una alta tasa de desempleo desarrolla, sin embargo, una menor tasa de pobreza. Esta relación viene condicionada en todos los países miembros por una serie de elementos: a) la dimensión de la cobertura en la protección social por desempleo; b) la reparación de la situación de desempleo mediante la inserción familiar, especialmente en el desempleo juvenil; c) la duración del desempleo; y d) la calidad del empleo⁵³.

Sorprende que la relación entre pobreza y desempleo no siempre sea directa pues existe un volumen cada vez más alto de trabajadores ocupados que se encuentran dentro de la definición de pobreza, integrando la categoría de trabajadores pobres que, en algunos países, sobrepasa el 50% de los hogares calificados como pobres. De ahí que se observe como una característica de los últimos diez años que los hogares pobres lo son por tener salarios bajos o empleo precario más que por el hecho de estar excluidos permanentemente del mercado de trabajo⁵⁴. Eso significa que, a diferencia de lo que suele considerarse como norma, una parte importante del colectivo de pobres son personas que se rigen por las reglas de la economía de mercado, participan activamente en la producción de bienes y servicios, resultan consumidores de los mismos pero sus ingresos insuficientes les propicia su anclaje en la categoría de pobres. Esto supone que la pobreza no está reñida con el pleno empleo cuando éste deriva en salarios que proporcionan insuficientes recursos para vivir⁵⁵. En todo caso, parece que es común la afirmación sobre el nuevo perfil de pobreza, tanto en España como en Europa. Aparecen necesidades poco cubiertas como las que se derivan de un cambio en la biografía laboral de las mujeres o en el crecimiento de los inac-

tivos a edades muy inferiores a la jubilación o el retraso en la entrada del mercado de trabajo o, sobresaliendo por encima de estas necesidades, la situación de titulados con cualificación pero subempleados⁵⁶.

Por eso, la solución, como indican algunos autores, no siempre pasa por un incremento del empleo sin calificativos sino por un incremento del empleo de calidad pues una mayor creación de empleo de baja productividad conllevará salarios bajos y el incremento del riesgo de quedar atrapado en las redes de la pobreza⁵⁷. También constituye fuente de pobreza la duración de la jornada, puesto que el trabajo a tiempo parcial o la simultaneidad de trabajo y desempleo generan recursos insuficientes que posicionan al trabajador en situación de pobreza⁵⁸. Pero, especialmente, es la descualificación del trabajador la que genera una situación de círculo vicioso entre empleo y pobreza. Por una parte, los procesos de reestructuración económica y tecnificación conducen a una permanente formación y reciclaje de los trabajadores. Ello puede contribuir a dos tipos de exclusión social: la que se deriva de la pérdida de validez de la cualificación del trabajador que intenta acceder al mercado de trabajo después de haber sido situado fuera de él durante un período de tiempo o que intenta insertarse por primera vez y la originada por la expulsión de los trabajadores que no se recualifican y resultan obsoletos para el sistema. Estos procesos se relacionan con los cambios en las necesidades formativas exigidas por el mercado y el desplazamiento de algunos colectivos hacia nuevos tipos de analfabetismos: el digital y el tecnológico. Como indicara la OIT, «*la brecha*

⁵³ MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., «Mercado de trabajo y exclusión social»...op.cit. pág. 98.

⁵⁴ OCDE, Informe, 2001.

⁵⁵ MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., «Mercado de trabajo y exclusión social», op.cit., pág. 98.

⁵⁶ AYALA CAÑÓN, L., «Pobreza y protección social: las reformas necesarias», en AAVV, Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes, Madrid, Civitas-Escuela Libre Editorial, 2002, pág. 261.

⁵⁷ MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., «Mercado de trabajo y exclusión social», op.cit., pág. 112.

⁵⁸ AAVVA, Número monográfico sobre «Exclusión social», Cuadernos de Relaciones Laborales, núm.18, 2001.

digital no sólo existe entre sociedades, sino que también se manifiesta dentro de éstas. Todos los datos disponibles indican que la utilización de Internet se halla estratificada. Es mucho más común en jóvenes, hombres, habitantes del medio urbano y personas con niveles superiores de formación e ingresos»⁵⁹. Por otro lado destacan los fenómenos como el incremento de las cualificaciones exigidas que, en una secuencia continuada, supone una posibilidad más rápida de descualificación para los asalariados⁶⁰.

3. LAS PENSIONES MÍNIMAS EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

3.1. La respuesta del nivel contributivo del Sistema de Protección Social a la exclusión social: las pensiones mínimas

1. En un contexto como el descrito, la protección social tiene un reflejo inmediato. Para quienes no consiguen cotizar o no alcanzan los mínimos de cotización en el sistema contributivo, porque directamente habrán de acudir a ayudas de naturaleza asistencial y para quienes sí cotizan porque, una vez percibidas las patologías expuestas, es muy probable que sólo puedan alcanzar pensiones del sistema en su cuantía mínima.

Las pensiones mínimas tan sólo encuentran soporte en el principio de solidaridad por cuanto garantizan la suficiencia de las prestaciones y corrigen al alza la regla de la proporcionalidad pues, aun cuando se haya cotizado por una base mínima u otra distinta, si el cálculo de la pensión no garantiza la cuantía de la pensión mínima el beneficiario tendrá derecho a esta última y no a la que le corresponda como aplicación del cálculo preceptivo.

⁵⁹ OIT, Informe, 2002.

⁶⁰ SUBIRATS I HUMET, J., Análisis de los factores de exclusión social, op.cit, pág. 61.

Si el punto de partida es el nivel contributivo, es necesario comparar la pensión mínima con el salario mínimo. Si bien este último se refiere a una situación de activo y aquella está prevista para una situación de pasivo, en un caso se retribuye una contraprestación de servicios y en el otro se cubren estados de necesidad derivados precisamente de la pérdida de rentas de activo independientemente de la causa que origine tal pérdida. Con todo, existen algunos puntos de conexión. El principal, que la cuantía del salario mínimo suele adoptarse como referencia para señalar el importe de las pensiones mínimas, no habiendo sido alcanzada aún una similitud entre ambas cantidades. Precisamente el complemento de mínimos garantiza una mayor proximidad al salario mínimo que la pensión mínima. Cabría cuestionar si la solidaridad que pretenden las pensiones mínimas resulta la más adecuada por entender que no todos los pensionistas que las reciben son quienes debieran tener derecho a ello y que homogeneizan situaciones en origen bien dispares. Pero, en cierto modo, comparar el mínimo del salario del trabajador en activo con el mínimo pensionístico supone admitir que existe una garantía de suficiencia entre ambas cantidades. En definitiva, nos hallamos ante un sistema contributivo y profesional y las pensiones tratan de sustituir las cantidades dejadas de percibir en activo, por lo que tiene sentido que las mismas se asemejen. Al menos en ello reside la justificación de la suficiencia, en garantizar un mínimo de subsistencia tanto en un caso como en otro.

Tampoco resulta fácil marcar la diferencia entre las pensiones mínimas contributivas y las prestaciones no contributivas o asistenciales con las que, a menudo, se confunden. Las rentas mínimas, los salarios de inserción han resultado de generalizado establecimiento –en España a través de las Comunidades Autónomas– conformando el ámbito asistencial junto a las pensiones no contributivas que, al menos en nuestro país, se integran dentro del ámbito de la Seguridad Social y

son competencia del Estado al igual que las pensiones contributivas con complementos para mínimos. Pues bien, la línea que divide las pensiones mínimas contributivas de las pensiones no contributivas no siempre resulta fácil de trazar más allá de la especificidad legal que sobre cada una de ellas recae. Sólo la heterogeneidad de las fuentes de financiación permitirá deducir qué parte pertenece a lo contributivo y a lo no contributivo. Aun cuando de una forma simplista pueda decirse que si los recursos provienen de las aportaciones de los beneficiarios se tratará de una pensión contributiva y si fuera una aportación fiscal será no contributiva, lo cierto es que no existen modelos puros de financiación en Seguridad Social en los que las fuentes respondan a una medida unidireccional. La decisión firme por separar la protección contributiva de la no contributiva tiende a diferenciar las fuentes y los responsables de la financiación de cada tipo de pensión o nivel de protección social. Probablemente dicha separación no suponga nada concluyente en cuanto a la protección del beneficiario pero sí servirá para depurar responsabilidades entre los distintos poderes públicos. Existe un debate entre la lógica de la seguridad y la lógica de la solidaridad en el que se pretende fijar cuál sea el alcance de la protección contributiva, de aseguramiento colectivo y obligatorio, y la protección que garantice un mínimo de subsistencia, a cargo de la solidaridad general que se fija en los Presupuestos Generales. Sin embargo, prolifera la consideración de la fuente de financiación como factor diferencial entre una prestación de otra. Una conclusión no del todo acertada si se tiene en cuenta que, en muchos sistemas –en el español así ocurre–, se establece que la financiación de la Seguridad Social, sin diferenciar nivel alguno, tiene como recursos generales tanto las cotizaciones de las personas obligadas como «*las aportaciones progresivas del Estado*» (art. 86 LGSS). Bien es cierto que la ley prevé una individualización o afectación finalista de las aportaciones estatales y, en concreto, precisa que se podrá especificar dichas apor-

taciones si van destinadas a la acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva (art. 86.2 LGSS). Una conclusión que sirve para defender la naturaleza contributiva de los complementos para mínimos por entender que si el legislador hubiera tenido voluntad de atribuir naturaleza asistencial o no contributiva a los complementos para mínimos, lo hubiera mencionado expresamente⁶¹. Con todo, este debate puede esconder detrás el interés de reducir las pensiones mínimas del nivel contributivo al nivel –siempre más bajo– de las prestaciones asistenciales si se sitúan dentro de la misma fuente de financiación.

Quizá parezca más conveniente determinar la naturaleza contributiva o no de una prestación en virtud de la relación que exista entre los ingresos derivados de activo y la prestación y el papel que las cuotas abonadas en activo tengan en esta relación. El papel del salario a la hora de configurar el importe de la pensión constituirá un elemento más determinante que la propia fuente de financiación. En un sistema mixto (contributivo y asistencial) como el nuestro las prestaciones juegan una función de sustitución de las rentas de activo y se basan en el criterio de proporcionalidad en razón de las cotizaciones previas, garantizando la suficiencia de las pensiones. Mas esta suficiencia ha de tener como principal objetivo el de mantener el poder adquisitivo que el beneficiario tenía en activo para lo cual se fija un importe de las cotizaciones previas tendente a lograr tal fin. Esto las hace diferentes del mínimo vital de mera subsistencia o garantía de ingresos mínimos que persigue cualquier prestación no contributiva y que tiende, a diferencia de la contributiva, a conseguir la compensación de probados estados de necesidad, no fáciles de cubrir de otra forma por quienes carecen de cualquier otro recurso. Por lo demás y en

⁶¹ GETE CASTRILLO, P., *El nuevo derecho común de las pensiones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1997, pág. 535.

general, el ámbito subjetivo también sirve para diferenciar unas prestaciones de otras. Las pensiones mínimas contributivas o con complementos para mínimos tienen un ámbito subjetivo restringido exclusivamente a lo «profesional», nunca universal o indiferenciado de la ciudadanía que es el ámbito propio en el que se desarrollan las prestaciones asistenciales. Por lo tanto es más la función y el ámbito subjetivo de aplicación lo que distingue a unas prestaciones de otras y no tanto el origen de la financiación, aun cuando sea éste un criterio susceptible de ser utilizado también.

Conviene subrayar, no obstante, que, al menos en España, sí se ha podido apreciar, en los últimos años, una cierta aproximación entre el nivel contributivo y el asistencial en cuanto a los complementos para mínimos. Esto es así porque en la legislación presupuestaria los condicionantes inicialmente ligados a la persona individual, al titular de la pensión y a sus circunstancias personales se han ido ampliado progresivamente a considerar simultáneamente la situación familiar, la existencia o no de cónyuge a cargo, toda percepción económica, salarial, de capital o de cualquier naturaleza, y tanto a nivel individual como de la unidad familiar. En todo caso, los complementos para mínimos se conciben como un mecanismo de redistribución intra e intergeneracional dentro de una Seguridad Social propia de modelos contributivos y profesionales. A través de los mismos se produce un difícil equilibrio entre equidad y el principio solidario del sistema. Como indica la doctrina, todo tiene un riesgo y con la preponderancia de criterios de indiscriminada igualdad se favorece a las carreras cortas y, en cierto modo, se desincentiva la cotización por cuanto al obtener los mismos resultados finales puede no compensar cotizar por más tiempo y por mejores bases. Además esa igualdad por abajo conduce a un cierto proceso de asistencialización que permite concebir el sistema como una protección básica o mínima de subsistencia, lo que genera una

idea de insuficiencia del sistema para cubrir su función sustitutoria de rentas⁶².

2. No cabe admitir la posible derivación de la existencia de unos mínimos en el ámbito contributivo como consecuencia de las dificultades de empleo que impiden completar las carreras de cotización a quienes contribuyen. Al menos, no ha sido así en nuestro país. Desde la creación del Mutualismo Laboral (OM 10 sep.54, BOE, 17), se admitiría una cantidad mínima garantizada (art. 39) cuando las prestaciones resultaban sustitutivas del salario regulador, no así cuando se trataba de prestaciones en cuantía fija. Asimismo se condicionaba su cobro a la concurrencia o no de prestaciones y el importe de estos complementos no se confunden con el de la revalorización de la pensión. Por lo demás, surgidos en el ámbito de los trabajadores por cuenta ajena se extienden a las clases pasivas, a autónomos, empleados de hogar y otros regímenes especiales hasta el punto de que el Preámbulo del Decreto 826/1976, 21 abr. señala la necesidad de que en el futuro «puedan llegar a fijarse en función de unos determinados porcentajes del s.m.i.». En España, el momento más decisivo para la consolidación de estos complementos se produce en el año 1978 (RD 85/78, 24 ene.). En un contexto presidido por los Pactos de la Moncloa y en una crisis de dimensiones históricas, se opta por igualar el mínimo de pensión entre todos los regímenes, con independencia de la dosis de presión contributiva soportada por cada cotizante, por lo que se rompe el principio de equidad amén de esa sinalagmática relación existente entre prestación-cotización. Esta política de mínimos indiferenciada pudo resultar perversa para el sistema pues se permitía una incorporación privilegiada al sistema, adquiriendo pensiones con breves períodos de cotización y con escasas cuantías de cotización que no se mejoraban porque con aportaciones bajas se obtenían los mismos

⁶² GETE CASTRILLO, P., *El nuevo derecho común de las pensiones públicas...*, op.cit., pág. 590.

beneficios. «Esta política de igualación y uniformización de mínimos, en la medida en que su materialización implicaba restar capacidad de actualización de las pensiones medias y superiores por mor de una redistribución coactiva de la masa de pensiones en los procesos de revalorización; y estándose como se estaba en niveles ínfimos de protección por el atávico desfase entre salario real-salario de cotización y sin mecanismos específicamente asistenciales que cubrieran mínimos de subsistencia, no produjo otra consecuencia que la denostada igualdad en la miseria y la extensión generalizada de las pensiones mínimas»⁶³.

Por su parte, las referencias en los textos internacionales son también numerosas. Así, el Convenio núm. 102 OIT de 1952 (ratificado por España el 29 jun.88 y en vigor desde 29 jun.89, BOE, 6 de octubre) indica que el total de la prestación y de los demás recursos de la familia deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes, y no deberá ser inferior al monto de la prestación calculada de conformidad con lo dispuesto en el art. 66. Este artículo tiene como referente de cálculo el salario total del trabajador ordinario no calificado de sexo masculino más los complementos familiares. Salario de activo y circunstancia familiar que serán parámetros obligados para cualquier ordenamiento que acepte el esquema del Convenio 102 si se trata de un modelo contributivo y profesional. La Carta Social Europea (Turín 18 de oct.61, ratificada por España en BOE de 26 jun.80) reitera el contenido de la norma mínima. Obliga a las partes contratantes a «mantener el régimen de Seguridad Social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Convenio Internacional núm. 102 sobre normas mínimas de Seguridad Social». El Código Europeo de Seguridad Social (Estrasburgo 16 abr.64, ratificado por España

mediante Instrumento de 4 feb.94, BOE, 17 mar.95) reconoce en su art. 66 que la cuantía de la prestación, incrementada con el importe de los subsidios familiares, deberá ser tal que sea por lo menos igual, para la contingencia de que se trate, al porcentaje indicado del total del salario del trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino, y del importe de los subsidios familiares pagados a una persona protegida que tenga las mismas cargas que el beneficiario. De nuevo, salario y circunstancias familiares se erigen en dos elementos a considerar en el momento de percibir el mínimo. Ambos se concretan en el art. 72 del Código revisado en 1990. Por su parte, el Reglamento 1408/71 –ahora sustituido por el Reglamento 883/04– establece la asignación de un complemento cuando la cuantía de las prestaciones debidas con arreglo a las legislaciones de distintos Estados miembros no alcancen el mínimo establecido en la legislación de aquél de dichos Estados en cuyo territorio resida el beneficiario. Se consolida así la consideración del complemento de mínimos como instrumento de solidaridad intrínseco a todo mecanismo contributivo de Seguridad Social.

3. Consecuencia de tales determinaciones, cabe colegir rasgos generales en toda la UE, aunque la normativa a aplicar difiera en cada país. Los complementos para mínimos tendrán una cuantía individualmente variable, se trata de suplementos que sólo operan respecto de las pensiones contributivas, no son consolidables, no son objeto de actualización periódica sino que quedan a expensas de lo que resulte en el importe de la pensión una vez que se aplique la revalorización, es incompatible con un cierto volumen de rentas, ya salariales, de capital o cualquier otro tipo.

En todos los países de la UE se fijan pensiones mínimas salvo en Alemania que tampoco fija una pensión máxima. En casi todos los países de la UE se distingue si el beneficiario está sólo o con persona a su cargo. En algunos, la cuantía tiene relación con el número de años cotizados y, en general, no se

⁶³ DESDENTADO BONETE, A., «El asalto al Estado de Bienestar», Argumentos, dic-enero, 1980-81, pág. 47.

distingue en función de la edad del beneficiario. Lo normal es establecer cuantías para las pensiones mínimas en función del número de años cotizados si se atiende al principio contributivo. Los rasgos son generales, aunque la normativa a aplicar difiera en cada país. En España, la ley modula la cuantía del complemento en función de dos circunstancias, la marital y el factor renta. De todas las circunstancias familiares, sólo se elige una, la existencia de un matrimonio (existencia o no de cónyuge a cargo, no tanto la presencia de hijos u otros familiares en la unidad de convivencia). En cierto modo, se trata de un contenido más de la protección familiar, no regulada con acierto en nuestro país. Para ello se exige, convivencia y dependencia económica del cónyuge con el titular de la pensión objeto de complemento con esa expresión de difícil acomodo tanto en las normas civiles internas como en las del resto de los países europeos como es la de «cónyuge a cargo». Quizá este requisito de dependencia tanto marital como económica se encuentre hoy desfasado en un contexto ciertamente distinto para el nuevo modelo de pensiones.

4. Son numerosos los problemas que pueden plantearse en torno a las pensiones mínimas o a los complementos para mínimos, más allá de la naturaleza contributiva o asistencial a la que antes se hacía referencia. Cuando se obtiene una pensión, la pretensión es triple: mantener el poder adquisitivo de la misma durante su vigencia; mejorar los efectos solidarios del sistema a través de las pensiones mínimas; y conseguir una buena gestión por parte del sistema. Es cierto que en el establecimiento de las cuantías existen diferencias territoriales marcadas por dos elementos básicamente: uno, la producción que determina el nivel salarial y, por tanto, condiciona la cuantía de la pensión; y, otro, la presencia o no de regímenes especiales en cada territorio. Son estos últimos los que, al menos en España, han condicionado considerablemente el papel de las pensiones mínimas. Y es que, en algunos de ellos —aquellos que suelen tener

un mayor déficit interno, agrario o empleados del hogar— se incrementa el recurso a los complementos para mínimos. Amén de las diferencias territoriales pues, por ejemplo en España, en Extremadura más de la mitad de las pensiones obtienen complementos para mínimos mientras que en el País Vasco tan sólo un 15% tienen dicho complemento⁶⁴. En efecto. Si se tiene en cuenta que en nuestro país el complemento para mínimos afecta especialmente —aunque no únicamente— a la jubilación, es esta pensión la que ha de servir como referencia fundamental de esta reflexión. Pues bien, si en el Régimen General de la Seguridad Social española tres de cada cuatro pensionistas han cotizado por encima de los treinta y cinco años, esta tendencia no se mantiene en el resto, especialmente en los trabajadores por cuenta propia con un nivel muy insuficiente de cotización. Y es que la regulación en el régimen especial previsto para los trabajadores autónomos permite maximizar la rentabilidad de las cotizaciones al garantizar una pensión mínima en todo caso. La posibilidad de elegir tipos menores de cotización o bases de cotización en años no determinantes para el cálculo de la base reguladora conduce a tal conclusión. Esta escasa aportación de recursos no se traduce, sin embargo, en menores prestaciones pues tanto las pensiones mínimas como la revalorización de éstas lo compensan.

Una solución como la apuntada debilita el carácter contributivo y proporcional del sistema pues, de hecho y de forma general, todos los regímenes especiales cotizan por tipos inferiores al RGSS y, sin embargo, se ha venido produciendo una aproximación progresiva de sus prestaciones. La relación pensión/base de cotización permite este retroceso de la proporcionalidad, siendo así que estaría más próxima si la relación se efectuara entre pen-

⁶⁴ MARAVALL, H., «La viabilidad del sistema público de pensiones en España», en AAVV, *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del sistema*, Murcia, Laborum, 2006, pág. 650.

sión/cuota. De lo contrario, «trabajadores con igual poder adquisitivo (base de cotización) alcanzan iguales pensiones a precios distintos (cotizaciones satisfechas en cada régimen)»⁶⁵. De hecho, muchas partidas que forman parte de la retribución del trabajador se trasladan hacia el esquema de no cotizables, generando una distorsión en la contributividad. Bastará con cumplir los requisitos para obtener la pensión de jubilación porque el coste de la misma es muy bajo para algunos trabajadores y muy alto para otros que, con más de treinta y cinco años de cotización, no logran alcanzar más que la pensión mínima, desincentivando el sistema la contribución al mismo. Se denuncia, así, la posibilidad de que el sistema permita la «pensión a la carta» en el sentido de que algunos colectivos pueden acomodar el período y la cuantía de la cotización con el convencimiento de obtener en su jubilación una pensión digna dado el juego de mínimos y de su revalorización⁶⁶. En el caso de los trabajadores autónomos, el derecho a escoger la base de cotización le permite un comportamiento estratégico en virtud del cual demoran su cotización hasta los 50 años de edad con el fin de que con sólo quince años de cotización y cotizando a las bases mínimas obtendrán una pensión mínima, con una alta rentabilidad de sus cotizaciones. El importe deseado se alcanzará mediante la percepción de pensiones privadas, sistema al que se trasladan recursos que deberían estar en el ámbito público de la protección social, como ocurre a los trabajadores por cuenta ajena que no disponen de tantas posibilidades de convertir el sistema privado en «sustitutorio» (algo que sí se les permite a las profesiones liberales) sino en complementario⁶⁷. El efecto es perverso pues per-

sonas con rentas bajas del RGSS pueden estar financiando a personas con rentas altas en los regímenes especiales, básicamente en el que protege a los trabajadores autónomos.

En cierta medida, también rompe la proporcionalidad la incidencia de la revalorización, mayor para las pensiones más bajas. Las pensiones mantienen su poder adquisitivo gracias a la revalorización automática, estableciéndose la posibilidad de compensar al final de cada ejercicio si hubiera desviación entre la revalorización efectuada y la evolución real del IPC tanto al alza como a la baja. En Europa los cálculos se efectúan en parte como en España, en otros países según la evolución de los salarios y, en algunos casos, atendiendo al incremento de las pensiones de los funcionarios, siendo escasos aquellos que marcan la subida anual sin establecer parámetros de referencia.

Y no falta quienes consideran que el cálculo de la base reguladora teniendo como referencia la base de cotización de los años más próximos puede conllevar efectos negativos; primero porque en la economía sumergida no se incentivará más que estos años de cotización, segundo, porque aquellos que se quedan desempleados en edades próximas a la jubilación han podido cotizar por cuantías muy altas pero sólo se tendrán en cuenta la más próximas, esto es, las más bajas, generando pensiones mínimas, por último, porque personas que hayan efectuado carreras de cotización semejantes pueden obtener pensiones dispares según la cotización de los últimos años⁶⁸. De aceptarse esta tesis, también debería ser admitido que, si se ampliara el período de referencia, habría de permitirse a quienes tengan cotizado un período superior al exigido como mínimo, poder elegir los años con más alta

⁶⁵ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A., «Pensiones de la Seguridad Social: reforma de la pensión de jubilación», en AAVV, Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes, Madrid, Civitas-Escuela Libre Editorial, 2002, pág. 99.

⁶⁶ *Ibidem*, pág. 86.

⁶⁷ PIÑEROA DE LA FUENTE, A., «La protección social del trabajador autónomo: el transplante del esquema

previsto para el trabajador por cuenta ajena como posible origen de desajustes», Relaciones Laborales, t.I, 2000, pág. 200.

⁶⁸ DURÁN HERAS, A., «Rentabilidad de lo cotizado para pensiones», Economistas, núm. 68, 1995, pág. 46.

remuneración bien indistintamente bien de forma consecutiva. Con esto se premiarían las carreras más largas y se evitaría el agravio de carreras ejemplares de cotización que, por verse expulsados del mercado de trabajo en los últimos años, obtienen pensiones mínimas.

Especial mención merece la cuestión de género en relación a las pensiones mínimas. En las mujeres son muchos los factores que determinan una menor pensión: el cálculo de la base reguladora sobre los últimos quince años, época de difícil permanencia en activo para el varón y la mujer, el hecho de que existan lagunas de cotización en sus carreras como consecuencia de las interrupciones en sus carreras de cotización lo que supone que se sustituyan por las bases mínimas de cotización, reduciendo el promedio de su pensión, eso cuando se trata de un Régimen que permite integrar dicho vacío pues en algunos casos como el de los trabajadores autónomos o el de empleados del hogar familiar no se produce tal integración lo que determina la reducción de la pensión mucho mayor, el cómputo de la cotización en el contrato a tiempo parcial, provocando salario inferior e inferior cotización, etc.⁶⁹. No extraña, pues, que el mayor volumen de beneficiarias de complementos para mínimos, especialmente en lo que a jubilación se refiere, sean mujeres. Más del 60% de las mujeres son beneficiarias de estos complementos.

Otro elemento a destacar es que, por ejemplo en el caso de España, no tiene el mismo efecto el valor igual de todos los años cotizados por el pensionista que la determinación de un valor distinto como ocurre en España que premia los primeros veinticinco años en detrimento del resto: 25-3%; resto, 2%; 35 años de cotización, 100%, desincentivando el resto de cotizaciones efectuadas⁷⁰. Tampoco se conside-

ra toda la carrera de cotización, ni se consigue un mejor resultado teniendo en cuenta ésta. Incentivar sólo los 25 primeros años de cotización puede significar que veladamente se está motivando la jubilación anticipada puesto que a partir de un determinado momento ya no compensa permanecer en activo, mal aliado, por cierto, para la pretensión europea del envejecimiento activo. Con todo ello se persigue equilibrar la cuantía de la pensión de jubilación pues en los primeros años se gana menos (se cotiza menos) por lo que el cálculo proporcional es menor aunque el porcentaje sea mayor. En los últimos años se genera más, se cotiza por más, se puede obtener una pensión mayor aunque el porcentaje de la misma sea menor. Y, sin embargo, quizá el mayor incentivo sería que todos los años llevaran aparejado el mismo porcentaje siendo la cantidad cotizada el único elemento que hiciera modificar la cuantía de la pensión. Se lograría así una equidad en el beneficio que obtiene el pensionista en esa tasa de sustitución entre la renta salarial y la pensión aun cuando semejante solución no sería la más idónea para conseguir equilibrar financieramente el sistema. Amén de otros elementos de crítica que impiden la proporcionalidad entre las aportaciones del beneficiario y la pensión obtenida; así, por ejemplo, la excesiva pérdida –irrecuperable– de hasta un 40% en el caso de las jubilaciones anticipadas, la falta de cómputo de los excesos de cotización por vacaciones, pagas extras, horas extraordinarias o la cotización efectuada en los contratos a tiempo parcial que no siempre garantiza la obtención de una pensión, entre otros⁷¹. Un sistema más contributivo y proporcional, más exigente con los sectores en que se propicia el fraude y con una consideración de la solidaridad propiciará que los complementos para mínimos se hallen sólo en función de la necesidad. Un sistema en el que

⁶⁹ FUENTE LAVÍN, M. DE LA, *El sistema de pensiones en España. Evolución y perspectivas de futuro*, Granada, Comares, 2006, pág. 241.

⁷⁰ ZUBIRI, I., «Un análisis económico de la Seguridad Social», en AAVV, *Cien años de protección social en España*, Madrid, MTAS, 2007, pp. 583-640.

⁷¹ VILLA GIL, I.E. DE LA Y LÓPEZ CUMBRE, L., «Jubilación y prolongación de la vida activa (las mil y una jubilaciones)», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. Extraordinario, 2008, pág. 393.

las cantidades garantizadas en el nivel contributivo sean superiores a las del nivel asistencial, fomentará la contribución al mismo. La defensa de una mayor cuantía de las pensiones no contributivas o de una menor rigidez en la exigencia de requisitos de acceso puede irritar a quienes, cotizantes durante toda su vida laboral al sistema, ahora se encuentran abocados a obtener un complemento para mínimos. Existe, de hecho, gran inquietud por quienes han sido cotizantes y se encuentran en la actualidad con una pensión que no difiere mucho de la que el Estado aporta a quienes nunca han contribuido al sistema. Este desincentivo daña a un sistema herido de muerte por una deficitaria recaudación que se nutre de contratos temporales, retiradas prematuras, contratación a tiempo parcial, economía sumergida o regímenes especiales deficitarios. Quizá lo no contributivo deba responder mejor a la ausencia de cualquier otro medio de subsistencia, siendo universal sólo en supuestos extremos en que con el mínimo contributivo proporcional y diversificado no se llegue al importe de subsistencia debería acudir a la pensión asistencial⁷².

3.2. La respuesta del nivel asistencial del Sistema de Protección Social a la exclusión social: las pensiones no contributivas o las ayudas asistenciales

1. Parte de la exclusión social se encuentra amparada por el desarrollo que el sistema de protección social hace de su nivel asistencial. Así, la deducción de personas en exclusión social no sólo se realiza al observar el trabajo con bajo salario o las pensiones en sus cuantías mínimas sino comprobando el número de perceptores de pensiones no contributivas o asistenciales sobre el total de la población o las personas que perciben subsi-

dio por desempleo, el subsidio de trabajadores eventuales agrarios, la renta activa de inserción sobre la población, los becarios/as en enseñanzas no universitarias sobre el total de alumnado en enseñanzas no universitarias (becas no universitarias), personas receptoras de ayudas económicas de servicios sociales sobre el total de la población (ayudas económicas), porcentaje de personas y hogares beneficiarios de ayudas no económicas de la protección social (ayudas no monetarias), personas en paro que no perciben ningún tipo de prestación, sobre el total de personas en paro o paro registrado (tasa de desprotección de las prestaciones por desempleo) y hogares beneficiarios de rentas mínimas de inserción sobre el total de hogares potencialmente demandantes (tasa de desprotección relativa de las rentas mínimas de inserción). Se denomina «última red» a la visión conjunta de una serie de dispositivos que se caracterizan por ofrecer unos recursos mínimos a los que se accede mediante la demostración de una insuficiencia de recursos probada (means-tested). Desde una concepción amplia, puede considerarse que todo el conjunto de políticas de protección social tiene como objeto la lucha contra la pobreza, pero son los programas de garantía asistencial de mínimos o asistencia social los que se pueden identificar como elementos centrales en la lucha contra la pobreza, al estar orientados hacia colectivos en situación de pobreza. En las últimas décadas, las transformaciones de la sociedad europea y la constatación de que la pobreza persiste a pesar del fuerte desarrollo de los sistemas de protección social han obligado a centrar la atención sobre los sistemas de asistencia social y la lucha contra la pobreza en el foco del debate sobre el Estado de bienestar social⁷³. El incremento del desempleo y las transformaciones en las estructuras familiares han alterado los

⁷² ZUBIRI ORIA, I., «El sistema de pensiones español: problemas y perspectivas de reforma», *Economistas*, núm. 75, 1997, pág. 20.

⁷³ LAPARRA, M., «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España», *Documentación Social*, núm. 135, 2004, pág. 62.

tradicionales mecanismos de acceso a la protección social.

Como es sabido, en nuestro país, hasta 1990 no se producirá un desarrollo de la prestación asistencial. Aquí, el conjunto de prestaciones que podrían considerarse componentes del sistema de garantía de mínimos incluiría tanto las prestaciones contributivas (pensiones con complementos para mínimos) como asistenciales pero, atendiendo exclusivamente a estas últimas, habría que aludir a las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, a las prestaciones asistenciales para desempleados (tanto subsidios como la renta activa de inserción), a las pensiones asistenciales del sistema, al subsidio de garantía de mínimos para discapacitados o a las prestaciones familiares de la Seguridad Social junto con el más novedoso programa de rentas mínimas autonómicas. Dentro de este esquema, los mayores de 65 años o discapacitados acudirán a las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, que ofrecen mayor intensidad protectora y un acceso menos condicionado y con menor grado de discrecionalidad. Por su parte, las rentas mínimas de inserción serán destinadas a personas potencialmente activas, ofrecen una protección de intensidad inferior, condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos y marcada por la discrecionalidad en su aplicación. Las prestaciones de peor calidad son las más descentralizadas. En el caso de las rentas mínimas, la desigualdad de los distintos esquemas en marcha se une a la baja intensidad de la protección, lo que origina un hueco en esta última red: el territorial. Existen espacios no cubiertos por esta última red y que tienen que ver con la intensidad protectora, en particular con las familias con hijos, o con nuevas situaciones de vulnerabilidad como la de los inmigrantes⁷⁴. Pues bien, de la existencia de este tipo tan variado de prestaciones se deducen, al menos, dos conclusiones; una, que

estas ayudas implican un reconocimiento por parte de los poderes públicos de la existencia de un problema de exclusión social como es el de la inexistencia de recursos suficientes para la subsistencia; y, dos, que la dependencia de la protección social sitúa a sus beneficiarios en una situación de gran vulnerabilidad ante posibles recortes o restricciones en el Estado de bienestar⁷⁵.

La ausencia de un modelo vertebrado de protección social en España ha originado la frustración de expectativas en su día creadas en torno al nivel asistencial o no contributivo. Los condicionantes de renta no personal sino familiar han obligado a mantener la dependencia familiar que en su día intentara superarse. De hecho, la restricción de algunos elementos normativos y la interpretación restrictiva que posteriormente se ha hecho de los mismos han originado tan sólo un tímido resultado. Se constata, por este motivo, que el número de pensionistas no contributivos por jubilación va descendiendo desde los primeros años de vigencia hasta hoy. Son muchas las objeciones que podrían hacerse a estas pensiones: la edad debería reducirse a 60 o 61 años, acorde con lo que sucede en la pensión contributiva, los límites establecidos son muy bajos, computando cualquier renta o ingreso, lo que dificulta el acceso a la misma, la ubicación en la unidad familiar es contraria a una política de ubicación de los ancianos dentro de la familia, algo que intenta paliar en la actualidad la Ley de Dependencia. Además se manifiesta también contrario con la teleología de la propia prestación no contributiva, que intenta resolver situaciones de desigualdad. Existen incluso resquicios de la incidencia que tiene en el ámbito contributivo de la carencia genérica y específica, lo que parece un tanto anacrónico para la modalidad contributiva y también para la no contributiva. Y todo ello responde a un deseo economicista del Estado ahorra-

⁷⁴ LAPARRA, M., «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España»..., op.cit., pág. 70.

⁷⁵ SUBIRATS I HUMET, J., *Análisis de los factores de exclusión social...*, op.cit., pág. 18.

dor que fiscaliza la inversión de las prestaciones que dispensa exigiendo de su gasto y consumo en el territorio nacional, entre otros efectos, impidiendo la exportación de las prestaciones⁷⁶.

2. Con todo, uno de los aspectos que atraen mayor interés cuando se trata de definir el contorno de la protección social en su dimensión asistencial es el del reparto competencial entre los distintos poderes públicos, esto es, estatal, autonómico y local. En general, los Estados no suelen establecer este tipo de medidas y, sin embargo, la intervención de las instituciones locales garantiza una mayor implicación ciudadana. En concreto, en España, y más allá del establecimiento de las pensiones no contributivas dentro del sistema de Seguridad Social, el desarrollo de las rentas mínimas se ha hecho en el ámbito de las Comunidades Autónomas conviviendo pacíficamente con las pensiones no contributivas estatales. Un modelo que, no obstante, ha servido para poner de manifiesto la existencia de desigualdades territoriales relevantes en la cobertura de situaciones caracterizadas por la insuficiencia de recursos.

La protección general de los hogares más pobres en España es competencia de las regiones mientras que la cobertura de necesidades específicas como la vejez o la invalidez corresponde a la Administración central. Este diseño no posee fórmulas intermedias en las que los costes se comparten y las cuantías se muestren como el producto coordinado del interés del gobierno central, autonómico e incluso local. Se trata, por lo demás, de un diseño distinto a la mayoría de los países de la UE en los que suele centralizarse la lucha contra la pobreza, careciendo España, como es sabido y como desde hace tiempo propone la doctrina, de una ley estatal de rentas míni-

mas⁷⁷. En la mayor parte de estos países, incluso aquellos en los que los gobiernos territoriales no participan en el diseño de la estrategia pública, poseen fórmulas de financiación compartida para garantizar el éxito del proyecto. De lo contrario, la existencia de capacidades presupuestarias muy diferentes puede dar lugar a intensidades presupuestarias y cuantías bien distintas. En la medida en que la dispersión de los baremos de estos programas sea mayor a la que pudiera derivarse de niveles de vida distintos en cada región, podría haber problemas de inequidad horizontal. Es cierto que la homogeneidad de las prestaciones pretende evitar las diferencias territoriales pero, teniendo en cuenta que, en términos de equidad, las diferencias en los precios y en los niveles de vida de cada región suponen que la igualdad de cuantía pueda provocar una forma concreta de desigualdad, dicha equiparación se hace difícil. De hecho, la capacidad adquisitiva que proporciona la prestación a los beneficiarios forzosamente será inferior en aquellas regiones en las que el nivel de precios es superior a la media nacional garantizando una cobertura mayor a los hogares más pobres de las regiones con menor renta. Pese a todo, se entiende que se trata de una desigualdad justificada toda vez que la ausencia de criterios comunes y la debilidad presupuestaria de las regiones con menores recursos económicos explicaría las importantes diferencias territoriales en las cuantías y en la protección facilitada. No obstante, los programas de rentas mínimas se han consolidado como uno de los principales instrumentos de actuación pública contra la pobreza⁷⁸. Quizá una regla a seguir debería ser la de ajustar las cuantías pagadas a cada tipo de hogar en las respectivas regiones por su correspondiente paridad de poder

⁷⁷ ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C., *Las rentas mínimas autonómicas*, Madrid, CES, 1998, pág. 27.

⁷⁸ PÉREZ MAYO, J. y FAJARDO, M.A., «Un método alternativo para identificar los hogares en situación de pobreza», *Estadística Española*, núm. 45, 2003, pág. 120.

⁷⁶ VILLA GIL, L.E. DE LA y LÓPEZ CUMBRE, L., «Jubilación y prolongación de la vida activa (las mil y una jubilaciones)...», *op.cit.*, pág. 394.

adquisitivo⁷⁹, admitiendo que el fin que se persigue es que la insuficiencia de rentas que se produce cuando concurren determinados riesgos debe ser compensada con el mismo nivel absoluto de renta, al margen de la zona geográfica en que resida el beneficiario⁸⁰.

3. En España, se han impuesto las rentas mínimas autonómicas que responden a la necesidad de garantizar unos ingresos mínimos a los colectivos excluidos del actual sistema de protección social de la Administración Central. No se trata de un sistema perfecto por cuanto persisten en el mismo muchas lagunas que dejan al descubierto un buen número de colectivos con alto riesgo de exclusión social. El resultado es un entramado autonómico muy heterogéneo de sistemas de rentas mínimas que intentan cubrir allí donde el sistema de prestaciones no contributivas no alcanza. Los programas de rentas mínimas autonómicos hoy existentes se caracterizan: a) por estar dirigidos a las familias más que a los individuos toda vez que éstos no pueden disfrutarlo al margen de la familia si conviven con ella; b) por ser de muy baja cuantía económica, en el límite del 25% de la mitad de la renta media *per capita*, en una unidad familiar de dos miembros, mostrando una cierta desconfianza hacia el estadio de pobreza como fraudulenta; c) por vincularse, en algunos casos, a la firma previa de un contrato entre la Administración y el receptor, convirtiéndose en rentas de inserción⁸¹. La doctrina especializada concluye, tras analizar los datos empíricos derivados de la experiencia llevada a cabo por las Comunidades Autónomas, que los itinerarios de pobreza están ligados en un alto porcentaje a

las situaciones de desempleo o de precariedad laboral, siendo la responsabilidad individual del sujeto ciertamente limitada⁸².

4. PENSIONES MÍNIMAS O RENTAS MÍNIMAS EN EL CONTEXTO DE LISBOA. LAS ESTRATEGIAS DE INCORPORACIÓN AL EMPLEO

4.1. Las propuestas de la Unión Europea

4.1.1. *Las Orientaciones para el empleo: activación de los beneficiarios de ayudas hacia el empleo*

1. Según expone el Consejo de la Unión Europea «*la activación consiste en pasar de la ayuda financiera pasiva a una ayuda activa que permita a sus beneficiarios alcanzar un cierto nivel de autonomía. Aunque ningún Estado miembro aboga por una reducción de los niveles de asistencia social como medida global para incitar a las personas a trabajar, sí se observa un gran interés por reducir la dependencia de larga duración siempre que sea posible y promover la activación de los beneficiarios de la ayuda social para que ésta sea un trampolín hacia el empleo*»⁸³.

La UE avanza hacia la quinta libertad (tras la libre circulación de personas, de mercancías, de capital o de servicios) que es la libre circulación del conocimiento basada en: a) la potenciación de la movilidad transfronteriza de los investigadores así como de los estudiantes, científicos y personal docente universitario, el incremento de la apertura y la competitividad del mercado laboral para los investigadores europeos, estableciendo mejores estructuras de carrera, transparen-

⁷⁹ AYALA CAÑÓN, L., «La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas», Cuadernos de Relaciones Laborales, núm. 23-2, 2005, pág. 59.

⁸⁰ AYALA CAÑÓN, L., *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados del bienestar*, Madrid, CES, 2000, pág. 56.

⁸¹ SANZ CINTORA, A., «La exclusión social en España. Políticas sociales y territorio», Acciones e Investigaciones Sociales, núm. 11, 2000, pág. 204.

⁸² AYALA, L., «Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas», Documentación Social, núm.96, 1994, pág. 270.

⁸³ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Informe conjunto sobre integración social, 2001.

cia y compatibilidad con la vida familiar; b) la prosecución de la aplicación de las reformas de la educación superior, la facilitación y el fomento de la utilización óptima de la propiedad intelectual generada en organismos públicos de investigación, de forma que se incremente la transferencia de conocimiento al sector industrial, en particular mediante la carta de la propiedad intelectual; c) el fomento del acceso abierto al conocimiento y la innovación abierta; d) la promoción de la excelencia científica; e) la puesta en marcha de una nueva generación de centros de investigación de categoría mundial; f) la promoción del reconocimiento mutuo de cualificaciones⁸⁴. Para conseguir esta quinta libertad se requiere un objetivo: incentivar el empleo.

2. No resulta extraño, pues, que sean las Orientaciones para el empleo un elemento clave para conseguir los procesos de activación expuestos. Dichas Orientaciones forman parte de las orientaciones integradas para 2008-2010 que se apoyan en tres pilares: las políticas macroeconómicas, las reformas microeconómicas y las políticas de empleo. Estos pilares juntos contribuyen a alcanzar los objetivos de crecimiento sostenible y empleo y refuerzan la cohesión social.

Las políticas de los Estados miembros que reflejarán la Estrategia de Lisboa y tendrán en cuenta los objetivos sociales comunes, favorecerán de modo equilibrado lo siguiente: a) el pleno empleo: para mantener el crecimiento económico y reforzar la cohesión social se considera imprescindible lograr el pleno empleo y reducir el paro y la inactividad mediante el aumento de la oferta y la demanda de mano de obra. Para alcanzar esos objetivos es esencial un planteamiento integrado de la flexiseguridad. Las políticas de flexiseguridad abordan simultáneamente la flexibilidad de los mercados laborales, la organización del trabajo y las relaciones labo-

rales, la conciliación de la vida personal y familiar, la seguridad del empleo y la protección social; b) la mejora de la calidad y productividad del trabajo: los esfuerzos por elevar las tasas de empleo exigen mejorar el atractivo de los empleos, la calidad del trabajo, el crecimiento de la productividad laboral, así como reducir considerablemente la segmentación, las desigualdades entre hombres y mujeres y las situaciones de pobreza de personas con empleo. Deben aprovecharse al máximo las sinergias entre la calidad del trabajo, la productividad y el empleo; y c) el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial: es necesaria una labor decidida que fortalezca y consolide la inclusión social, luche contra la pobreza, impida la exclusión del mercado de trabajo y fomente la integración profesional de las personas desfavorecidas, sin descuidar la reducción de las disparidades regionales en materia de empleo, desempleo y productividad laboral, especialmente en las regiones atrasadas⁸⁵.

Las Orientaciones con contenido más propio dentro de estos objetivos son las siguientes: a) Orientación 17: aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial; b) Orientación 18: Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida; c) Orientación 19: Garantizar unos mercados de trabajo inclusivos, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo resulte remunerador para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas, y para las personas inactivas; d) Orientación 20: Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo; e) Orientación 21: Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, prestando la debida atención al papel de los interlocutores socia-

⁸⁴ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Los retos del mercado interior europeo*, Madrid, CES, 2009, pág. 36.

⁸⁵ Decisión del Consejo de 15 jul.08 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO.L. 198/47, 26 jul.08, 2008/618/CE).

les; f) Orientación 22: Asegurar una evolución de los costes laborales y establecer mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo; g) Orientación 23: Ampliar y mejorar la inversión en capital humano; h) Orientación 24: Adaptar los sistemas de educación y formación a las nuevas exigencias en materia de competencias⁸⁶. En definitiva, todo un cúmulo de desiderata que los Estados miembros deben tener en cuenta a la hora de planificar sus políticas sociolaborales.

4.1.2. *El Informe conjunto sobre Protección Social e inclusión social: pensiones adecuadas e incentivo al empleo*

1. Atendiendo al Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2009⁸⁷ y con el objeto, entre otros, de atenuar los efectos de la crisis y contribuir a la recuperación económica, la UE considera que se pueden aprovechar los valores de solidaridad que subyacen en sus políticas sociales así como los progresos realizados en las reformas estructurales. Para ello es imprescindible reforzar aún más la interacción mutua positiva con las medidas a favor del crecimiento y del empleo, en particular velando para que los sistemas de protección social cumplan plenamente su papel de estabilizadores automáticos. Asimismo, y con el objeto de contrarrestar el impacto negativo en el empleo y la cohesión social, es preciso proseguir con las reformas a largo plazo acompañadas de medidas urgentes destinadas a frenar la pérdida de empleo y apoyar los ingresos de las familias. Se considera, en este sentido, que las recientes reformas estructurales en el ámbito de la Seguridad Social han dado sus frutos, aumen-

tando el número de empleados, reforzando los incentivos al trabajo y la capacidad de adaptación de los mercados laborales, prolongando la vida activa y favoreciendo el crecimiento económico. En esta misma línea, el Fondo Social Europeo deberá utilizarse en todo su potencial, de manera flexible y oportuna, para amortiguar el impacto social de la crisis, facilitando la rápida reincorporación de los desempleados al mercado de trabajo y prestando atención a los más vulnerables.

En el Informe se otorga prioridad a la necesidad de adecuar y viabilizar los sistemas de pensiones a largo plazo. Tales objetivos dependen de los esfuerzos continuados para cumplir el objetivo de Lisboa de lograr una tasa de empleo del 50% entre los trabajadores de más edad, incluso en momentos de recesión económica. Es importante garantizar la plena cobertura y la adecuación de las pensiones, especialmente en el caso de las mujeres y de los trabajadores con salarios bajos. Las estrategias a largo plazo y el marco reglamentario han limitado el impacto de la crisis en los ingresos procedentes de regímenes privados de pensiones de la mayoría de las personas que se jubilan, aunque es posible que los rendimientos sean inferiores a lo esperado. De ahí que sea necesario revisar los regímenes por capitalización a fin de reforzar su capacidad de controlar el riesgo en las fases de inversión y pago, y mejorar su cobertura, de modo que puedan ser eficaces para hacer frente a envejecimiento demográfico.

2. En el transcurso de la última década, los Estados miembros, como se ha podido comprobar en epígrafes anteriores, han reformado sus sistemas de pensiones con el fin de asegurar la adecuación y viabilidad de las mismas. Los Estados mencionan en sus informes avances paulatinos en la provisión de pensiones adecuadas sin poner en peligro la viabilidad financiera y los incentivos al empleo. Las nuevas perspectivas económicas hacen aún más difícil alcanzar el delicado equilibrio necesario. En respuesta al aumento de la longevidad, el objetivo de las refor-

⁸⁶ Decisión del Consejo de 15 jul.08 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO.L. 198/47, 26 jul.08, 2008/618/CE).

⁸⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 13.2.2009, COM (2009) 58 final.

mas de los sistemas de pensiones ha sido aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad y disminuir los porcentajes de dependencia económica con el objeto de no poner en peligro la viabilidad económica de las finanzas públicas. El resultado ha sido, principalmente, un recorte de las expectativas en materia de pensiones y la adopción de normas que permitan a los trabajadores compensar esta disminución con la prolongación de la vida activa. En efecto, el equilibrio entre los períodos de cotización y los años de jubilación dependerá de que más personas trabajen más y durante más tiempo. Esto significará una disminución de la edad de incorporación al mercado de trabajo, la ausencia de largas interrupciones en la carrera profesional y la prolongación de la edad real de jubilación. Al mismo tiempo, se presta más atención a garantizar que todos los períodos de empleo estén cubiertos.

Pero, entre otros intereses, destaca la necesidad de aplicar estrategias globales de inclusión activa que combinen medidas equilibradas orientadas a los mercados de trabajo inclusivos, el acceso a servicios de calidad y unos ingresos mínimos adecuados. Deben apoyarse los esfuerzos realizados por los Estados miembros para poner en marcha estrategias globales contra la pobreza y la exclusión social. El método abierto de coordinación se extiende hasta 2010, año establecido como objetivo en la Estrategia de Lisboa. Para alcanzar los objetivos acordados en materia de protección e inclusión social se necesita un compromiso claro que se verá reforzado por el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010). Si bien la decisión relativa al establecimiento y definición de los objetivos nacionales cuantificables sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros, el papel positivo del método abierto de coordinación social podría reforzarse con el establecimiento de objetivos nacionales basados en pruebas.

3. La mejor protección para evitar la pobreza es un empleo de calidad; sin embar-

go, la tasa de trabajadores pobres (8%) pone de manifiesto que no todos los empleos ofrecen esa garantía. Paralelamente, los datos indican también que el elevado crecimiento registrado en algunos Estados miembros ha mejorado el nivel de vida de los pobres en términos absolutos, mientras que su situación ha mejorado o no ha cambiado en términos relativos. La aplicación de políticas sociales adecuadas no sólo servirá para atenuar el impacto social negativo en los grupos más vulnerables sino también para mitigar las consecuencias de la crisis en el conjunto de la economía. La protección social representa en el gasto público un elemento estabilizador contracíclico y automático fundamental. El buen funcionamiento de los sistemas en un marco de reformas permanentes para reforzar la sostenibilidad puede contribuir a estabilizar la demanda agregada, estimular la confianza de los consumidores y crear empleo.

No es de extrañar, por todo ello, que la mayoría de los Estados miembros sitúen la inclusión activa entre sus prioridades. Algunos han tomado medidas para garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios mínimos. Sigue siendo primordial una articulación más eficaz entre las prestaciones por desempleo y el apoyo en el trabajo, a fin de crear los incentivos adecuados, al tiempo que se garantizan las ayudas a los ingresos y se evita la pobreza de las personas con empleo. Es preciso coordinar los servicios sociales y de empleo para superar los obstáculos que impiden la participación plena y duradera de la sociedad y en el mercado de trabajo. Se considera que la mejor protección contra la pobreza y la exclusión social es el empleo de calidad para las personas que pueden trabajar. Para aquellas para las que el trabajo no es una opción real, será preciso prever ayudas a los ingresos y fomentar su participación social. Entre las medidas pertinentes adoptadas por muchos Estados se encuentran las que favorecen la conservación del puesto de trabajo o la reincorporación

rápida al mercado laboral así como las que fomentan la adaptabilidad mediante la posibilidad de adquirir o mejorar las competencias y la realización de planes de acción personalizados que definen vías de acceso al mercado de trabajo. Es importante facilitar oportunidades de empleo para las personas más vulnerables, también en la economía social.

El Informe parte de reconocer que los Estados están modificando sus disposiciones relativas a los ingresos mínimos de las personas mayores con el fin de mejorar las prestaciones y facilitar el acceso a las mismas. Puesto que las prestaciones tienden a indexarse en función de los precios, los ingresos relativos deberían haber disminuido en los últimos años de crecimiento. Sin embargo, la erosión relativa es, en su mayoría, significativamente menor de lo que cabría esperar. La mayoría de los Estados han aumentado las pensiones y las prestaciones mínimas. Y en el Informe Conjunto sobre el empleo de 2007⁸⁸ ya se ponía de manifiesto una vez más la importancia que reviste el carácter inclusivo de los mercados de trabajo: *«Los Estados miembros están prestando más atención a las reformas del mercado de trabajo que tienen un efecto en la pobreza y la exclusión y que alientan la prolongación de la vida activa. Asimismo están convergiendo en sus esfuerzos por ofrecer un apoyo activo a los más desfavorecidos»*. Encontrar el justo equilibrio entre el objetivo de reducir la pobreza e incrementar los incentivos a la oferta de mano de obra es un reto para los responsables políticos que han de tener en cuenta asimismo las implicaciones presupuestarias que puede tener cualquier reforma en el ámbito de la fiscalidad o de las prestaciones sociales. La mejora del acceso a servicios sociales de calidad se ha convertido en una de las prioridades esenciales de los Estados miembros para luchar contra la pobreza y la exclusión social⁸⁹.

4.1.3. La Estrategia basada en la inclusión activa

1. La Comisión propone una estrategia basada en la inclusión activa (COM (2006) 44 de 8.2.2006). Esta estrategia combina apoyos a la renta a un nivel suficiente para que los afectados puedan llevar una vida digna con vinculaciones con el mercado laboral en forma de oportunidades de empleo o formación profesional y con un mejor acceso a los servicios sociales de capacitación. Se trata de una asistencia social activa, en la medida en que ofrece itinerarios personalizados hacia el empleo y vela para que las personas imposibilitadas para trabajar puedan llevar una vida digna y contribuir en la medida de sus posibilidades a la sociedad. Contribuye y constituye uno de los pilares que sustentan la dimensión social de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE. A tal efecto se mantiene plenamente vigente tanto la Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 jun.92 como la Recomendación 92/442/CEE del Consejo, 27 jul.92 sobre criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social.

La adecuación de los regímenes de renta mínima es esencial para resolver los problemas sociales subyacentes y promover la plena integración social de todos los ciudadanos de la UE, ayudándolos a explotar al máximo su potencial. Sin embargo, la multiplicidad de situaciones de precariedad requiere soluciones múltiples e integradas, incluidos mercados laborales inclusivos y una asistencia social que potencie el papel de los afectados. Precisamente una de las grandes aspiraciones de los Estados miembros en el marco de la estrategia europea del empleo ha sido explotar todo el potencial que encierran los mercados laborales inclusivos en la lucha contra la pobreza y la exclusión. En este sentido, se acuerda ofrecer a todos los jóvenes y adultos en paro una nueva oportunidad antes de su sexto y su duodécimo mes de desempleo, respectivamente. Para 2010, el 25% de los desem-

⁸⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 6706/07.

⁸⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 7341/05.

pleados de larga duración deberían participar en una medida activa. En las Directrices de Empleo 2005-2008 (DO.L. 205, 6 ag.05) se señala que los esfuerzos tendentes a elevar las tasas de empleo pasan por la disponibilidad de puestos más atractivos, por un empleo de calidad y por el crecimiento de la productividad de la mano de obra, así como por la reducción del porcentaje de trabajadores pobres.

En el ámbito europeo, los principios comunes que se recomiendan para evitar la exclusión social están basados en el respecto a la dignidad humana de toda persona que no disponga, por sí misma o en su unidad familiar, de recursos suficientes. Para las personas que han llegado a la mayoría de edad civil y cuya edad, salud y situación familiar les permita ejercer una actividad profesional, el disfrute de este derecho se supeditará a la disponibilidad activa para el trabajo. El derecho no tendrá límite de duración mientras que se mantengan las condiciones de acceso y deberá ir acompañado de medidas que favorezcan la integración social y económica de los beneficiarios. La cuantía de los recursos suficientes para cubrir las necesidades básicas se fijará por distintos tipos y tamaños de unidad familiar, en función del nivel de vida y del nivel de precios; podrán fijarse cuantías complementarias para cubrir necesidades específicas; las cuantías serán fijadas con referencia a indicadores adecuados como el ingreso medio disponible del Estado miembro, las estadísticas de consumo familiar, el salario mínimo legal o los niveles de precios; se instaurarán normas de ajuste periódico, se simplificarán los procedimientos administrativos y se garantizará la posibilidad de interponer recursos; se mantendrán los incentivos a la búsqueda de trabajo; la ayuda económica será diferencial y cubrirá la diferencia entre los medios de la unidad familiar solicitante y la cuantía fijada como recursos suficientes; las prestaciones se garantizarán en el marco de los sistemas de protección social.

2. La inclusión activa gira en torno a tres ejes de acción que se definirán siguiendo

grandes líneas de actuación⁹⁰. Uno, el apoyo a la renta suficiente para evitar la exclusión social. En él destacan distintas exigencias para su consecución: a) reconocimiento del derecho fundamental de la persona a disponer de recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana; b) supeditación del reconocimiento de estos derechos a una serie de principios generales, en particular la disponibilidad activa para el trabajo o para la formación profesional de las personas cuya edad, salud y situación familiar permitan dicha disponibilidad activa o, si se da el caso, condicionada a medidas de integración económica y social para las demás personas; c) aplicación de este derecho con arreglo a una serie de directrices prácticas, en particular que al fijar el importe de los recursos estimados suficientes para cubrir las necesidades fundamentales en cuanto al respeto de la dignidad humana se haga referencia a indicadores apropiados tales como las estadísticas sobre renta media disponible, el consumo de las unidades familiares, el salario mínimo legal, los niveles de precios. El segundo eje se centraría en la vinculación con el mercado laboral. Los principios comunes subrayarán la necesidad de suprimir los obstáculos al acceso al mercado laboral mediante medidas activas y preventivas, incluida la identificación temprana de las necesidades, la ayuda en la búsqueda de empleo y la orientación y formación de planes de acción personalizados. Para garantizar que trabajar sea rentable para las personas que buscan empleo, es preciso seguir revisando los factores incentivadores y desincentivadores que resultan de los sistemas fiscales y de las prestaciones, incluidas la gestión y las

⁹⁰ COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas 17.10.2007, COM (2007) 620 final.

condiciones exigidas a las prestaciones, asegurando niveles de protección social adecuados. A fin de respaldar la inclusión de las personas desfavorecidas, las políticas pertinentes que inciden en la demanda de mano de obra incluyen la expansión de la economía social, el desarrollo de nuevas fuentes de empleo en respuesta a necesidades colectivas, incentivos financieros para la contratación por parte de los empresarios, legislación en materia de lucha contra la discriminación y legislación laboral. Por último, habría que valorar como tercer eje de actuación la vinculación con un mejor acceso a los servicios de calidad. En atención al mismo se requeriría: a) accesibilidad de los servicios tanto por su disponibilidad (incluida la accesibilidad territorial y física) como por su asequibilidad; b) calidad de los servicios por lo que se refiere a los aspectos siguientes: participación de los usuarios, seguimiento, evaluación del rendimiento e intercambio de buenas prácticas, inversión en capital humano, condiciones de trabajo, marco de igualdad tanto en las políticas de contratación de personal como en la oferta de servicios, coordinación e integración de los servicios, e infraestructuras físicas adecuadas, especialmente en los que se refiere a la vivienda social; c) ayuda a personas que se enfrentan a desafíos o crisis personales (desempleo, endeudamiento, toxicomanía, ruptura familiar, etc); d) actividades destinadas a asegurar que las personas afectadas están en condiciones de reintegrarse plenamente a la sociedad y al mercado laboral (rehabilitación, formación lingüística para inmigrantes, formación profesional, reinserción, etc) y tienen acceso a servicios de cuidado de mayores e infantil; d) actividades destinadas a garantizar la integración de las personas con necesidades a largo plazo debidas a una discapacidad o a un problema de salud; e) el incremento de la vivienda social.

Valoradas estas recomendaciones y analizando comparativamente los avances logrados en materia de inclusión social en los distintos países que integran la UE, cabría

avanzar las siguientes conclusiones: a) en casi todos los países que han implementado estas estrategias activas de empleo, los efectos han sido positivos aunque de limitada magnitud. Esta tímida creación de empleo convive con resultados menos positivos como son la ausencia de correspondencia entre los recursos presupuestarios invertidos y la creación de puestos de trabajo o la generalización de procesos de preselección de aquellos beneficiarios con mayores posibilidades de inserción laboral, incrementándose así la diferenciación de los programas; b) dificultad de discernir cuál de las grandes estrategias de empleo incorporadas a los programas, la mejora de la formación o el empleo directo, produce mejores resultados. Si bien los resultados de algunas evaluaciones cuestionan la idea generalizada de que en el largo plazo las políticas orientadas a aumentar la dotación de capital humano funcionan mejor que las medidas directas de empleo, la consideración de períodos de observación más prolongados respalda la mayor efectividad de las medidas de formación intensiva; c) las nuevas estrategias de empleo incorporadas a los programas de garantía de rentas, no siempre dan lugar a mejoras en el bienestar de los hogares beneficiarios. El empleo en muchos casos no significa evitar el riesgo de pobreza sino que el desempeño de determinados trabajos puede hacer que los beneficiarios gocen de la posición peor que la que disfrutaban cobrando la prestación⁹¹. Por lo tanto, puede deducirse *a priori* y sin perjuicio de conclusiones ulteriores, que los resultados no han sido todo lo optimistas que cabría esperar quizá porque aún no haya sido interiorizada en el ámbito político interno la necesidad de reconvertir políticas sociales de protección pasivas en políticas de inclusión activa.

⁹¹ AYALA CAÑÓN, L. y RODRÍGUEZ COMA, M., «Las nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas», Revista Española del Tercer Sector, núm. 5, 2007, pág. 79.

4.2. Pensiones mínimas o rentas mínimas e inserción al empleo

4.2.1. *El workfare state frente al welfare state*

1. Inclusión social y mercado de trabajo constituyen dos elementos de una misma realidad. Una integración duradera requiere dotar a las personas desfavorecidas de recursos suficientes, con acceso a servicios sociales y de empleo personalizados al objeto de potenciar su participación social y su empleabilidad⁹². La consecución del empleo no es, con todo, el objetivo final sino el mantenimiento del mismo, evitando el llamado efecto «puerta giratoria», esto es, que los afectados se vean obligados a abandonar su puesto de trabajo por la falta de competencias adecuadas o por la existencia de obstáculos personales o sociales que no han sido abordados apropiadamente o, en fin y como se apuntara, por salarios bajos que les obligue a perdurar en situación de exclusión como ocurre con, al menos, el 8% de los trabajadores de la UE. Con medidas de este tipo se conseguirá apoyar la integración de los ciudadanos en el mercado de trabajo, potenciar su capacidad de obtener ingresos y reducir su dependencia de las prestaciones sociales y el riesgo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Incluso se hace hincapié en la necesidad de revisar la incidencia de las normas de condicionalidad de las prestaciones en las personas más vulnerables, especialmente si se tiene en cuenta que en la mayoría de los Estados miembros los niveles de asistencia social se sitúan por debajo del umbral del riesgo de pobreza⁹³.

⁹² LÓPEZ-ARANGUREN, L., «Perspectivas para la formación y empleo para las personas en situación de exclusión», Documentación Social, núm. 135, 2004, pág. 47.

⁹³ COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral (Comunicación de la Comisión al Consejo, al

2. Estas políticas de inclusión han dado lugar a una concepción distinta del Estado del bienestar. Frente al «welfare state» se plantea ahora el «workfare state», esto es, la introducción en las prestaciones de distintos grados de condición o participación en alguna forma de empleo. Estos programas propios del workfare han tenido seguimiento en Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido. Se trata de reformas que han ido acompañadas por la transformación de las ideas y discursos sobre el papel de estos sistemas de asistencia social en la protección social. En ellos, la cuestión central ya no es tanto la desigualdad o la pobreza sino el desincentivo y la dependencia que generan las políticas y programas de prestaciones. De ahí que el centro de referencia deje de ser tanto la pobreza y se traslade a la inclusión social⁹⁴. No en vano, la estrategia del modelo workfare está orientada a disminuir la intervención estatal en materia de pobreza reduciendo la asistencia únicamente a la protección de colectivos más necesitados considerados «no válidos», a saber, mayores, niños y discapacitados. Esta tesis tuvo su origen en EEUU que, a través de su reforma «from welfare to workfare» de 1994, perseguía conseguir la vuelta al mercado de trabajo de todas aquellas personas que se encontraban dependiendo de la asistencia social para reducir así el gasto social. Un modelo basado en una clara visión individualista de la pobreza que asume que la responsabilidad para incorporarse al empleo es fruto de una decisión individual –guiada por el cálculo económico– y puede ser sometida a cierta presión que asegure la opción por el trabajo.

Por esta nueva filosofía sobre el workfare tiene su apoyo en medidas específicas de pro-

Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas 17.10.2007, COM (2007) 620 final.

⁹⁴ ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. y PÉREZ ERASMUS, B., «La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación», Política y Sociedad, núm. 2, 2007, pág. 118.

gramación de la activación. Dos de ellas destacan especialmente; por un lado, aquellos mecanismos destinados a disuadir la entrada en la asistencia mediante la oferta de trabajo en el momento de la solicitud (worktest); por otro, los mecanismos de premio-castigo relacionados con el acceso al empleo normalizado. En ellos el premio se consigue mediante fórmulas de impuesto negativo en las que se complementan los ingresos por el trabajo. El castigo se materializa en fórmulas de contraprestación, en la reducción de las cuantías de las prestaciones asistenciales, la limitación de la estancia en la asistencia o el aumento de la presión para la búsqueda de empleo. Pero las consecuencias de este modelo suelen derivar en una alta inestabilidad de los procesos de inserción ya que buena parte de las personas que salen de la asistencia, ocupan trabajos que no permiten superar el nivel de pobreza puesto que se encuentran en situación de desprotección, relacionados con actividades irregulares, y sus beneficiarios acaban volviendo a la asistencia⁹⁵. Por el contrario, la estrategia del modelo welfare trata de combatir la exclusión y el desempleo a través de un aumento del gasto social destinado a la mejora de la situación de las personas en la asistencia y favorecer así su inserción laboral. En los países de tradición socialdemócrata, el Estado juega un papel decisivo en la creación de oportunidades de empleo y formación. Durante los períodos de activación, el Estado garantiza prestaciones económicas que permiten llevar un nivel de vida digno al margen del mercado laboral⁹⁶. Los recursos desarrollados incluyen la creación de oportunidades de empleo en el ámbito público, el diseño de recursos formativos, dispositivos de orientación laboral personalizados y determinados programas de carácter social para los

colectivos en situación más graves de exclusión⁹⁷ pero, en ningún caso, condicionan el acceso a la ayuda a la prestación de trabajo.

4.2.2. *Las rentas mínimas y la inserción al empleo: los sujetos activos como destinatarios o la inclusión social*

1. Entre todas las posibilidades para instrumentalizar el workfare state destacan las rentas mínimas de inserción aunque también existan otro tipo de ayudas que vinculan su percepción a trabajos de interés social. Para las familias beneficiarias, las rentas mínimas de inserción constituyen generalmente el único ingreso, no siendo suficiente para salir de la situación de pobreza. En España se trata, por regla general, de rentas que garantizan a los mayores de 45 años un 75% del s.m.i. (o IPREM) durante seis meses. También las ayudas económicas dispuestas por las corporaciones locales son otro dato clave de medición. A través de ellas se responde a criterios de emergencia y a pagos puntuales de alquiler, servicios básicos como luz, agua o gas, mantenimiento de la vivienda en caso de insalubridad, etc. Estas ayudas provienen de los servicios sociales locales por lo que se tiende a valorar la situación global de la familia o de la persona, siendo éste un buen elemento de medición de la exclusión. Estas rentas mínimas suponen la obligación de firmar un contrato de inserción. Un instrumento de inserción que presenta, al menos, un inconveniente como es el hecho de reservar el subsidio sólo para los activos capacitados para el trabajo, segmentando la población y dificultando salir de la pobreza a quienes no tienen tal capacidad⁹⁸. El trabajo –que no la condi-

⁹⁵ PÉREZ ERANSUS, B., *Políticas de activación y rentas mínimas*, Madrid, Fundación Foessa, 2005, pág. 46.

⁹⁶ SUBIRATS, J., *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona, Fundación La Caixa, 2004, pág. 66.

⁹⁷ ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. y PÉREZ ERANSUS, B., «La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación», *Política y Sociedad*, núm. 2, 2007, pág. 127.

⁹⁸ STANDING, G., «El camino hacia el subsidio activo», *Revista Internacional del Trabajo*, núm. 4, 1990, pág. 10.

ción de ciudadano/a— predeterminan el acceso a la prestación.

La renta mínima de inserción se define como el derecho de todo ciudadano o unidad familiar a poderse integrar en el mercado de trabajo y en la vida social y a disponer de los recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas durante el proceso de inserción. Las rentas mínimas se convierten así en el último recurso de los sistemas de protección social. Son prestaciones económicas del sistema de mantenimiento de rentas o garantía de ingresos. Estos programas suelen comprender asimismo rentas de subsistencia periódicas y ayudas de emergencia concretas para responder a situaciones específicas de emergencia social⁹⁹. El sistema cumple con cuatro principios fundamentales: solidaridad (redistribución), inserción (inversión en capital humano), vertebración social (externalidad positiva) y extensión de los derechos sociales (bienestar social)¹⁰⁰. Las características generales de la renta mínima es que se trata de una prestación asistencial, de cuantía mínima y general¹⁰¹. Es una prestación subsidiaria y diferencial respecto de las demás prestaciones sociales porque sus destinatarios son aquellas personas que no pueden acceder a las prestaciones de Seguridad Social existentes o perciben prestaciones insuficientes. Subsidiaridad supone que sus solicitantes acudirán a ellas después de agotar todas las demás posibilidades de protección que ofrece el sistema y el carácter diferencial viene referido al complemento que supone respecto de los ingresos de los beneficiarios hasta llegar a

los topes establecidos¹⁰². Asimismo estas rentas responden al principio de universalidad y suficiencia. La universalidad alude a que toda persona con las condiciones previamente establecidas que delimitan la situación de pobreza tendrá derecho a exigirla sin que quepa alegar insuficiencia presupuestaria para restringir la prestación. La suficiencia es la capacidad de los programas de rentas mínimas para elevar las rentas de los posibles demandantes por encima de los umbrales de pobreza. Por lo demás, la prestación es periódica pero no indefinida pues se concede por un plazo determinado, transcurrido el cual se debe valorar la situación del beneficiario para proceder a su renovación¹⁰³. España hereda esta tradición del francés «revenu minimum d'insertion» de 1988 que tiene una doble vertiente como derecho: el derecho a unos ingresos mínimos y el derecho a la inserción laboral.

2. Uno de los principales inconvenientes en relación a este tipo de ayudas es el de su falta de uniformidad. Así, por ejemplo, en España, la renuncia del Estado a implantar una renta mínima nacional —aunque no resulte pacífica su competencia en esta materia¹⁰⁴—, salvo lo que suponen las pensiones no contributivas en jubilación, invalidez o familia, obliga a hacer una comparación entre los diecisiete sistemas diferentes de rentas mínimas y deducir tres modelos patrón: a) programa de rentas mínimas de inserción, comprensivos de una ayuda económica y acciones de apoyo y acompañamiento social para la inserción. Siguen el modelo francés y se reconocen como derechos subjetivos (País Vasco, Cataluña y Madrid); b) programas de

⁹⁹ BOSCH, A., ESCRIBANO, C. y SÁNCHEZ, I., *Evolución de la desigualdad y la pobreza en España*, Madrid, INE, 1989, pág. 78.

¹⁰⁰ AYALA, L. y MARTÍNEZ, R., «La pobreza en España: evolución y factores explicativos», Informe sobre políticas sociales y estado de bienestar en España, Madrid, 2000.

¹⁰¹ GARCÉS, A., *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Barcelona, CEDECS, 1996, pág. 42.

¹⁰² MILANO, M., «Protección social y renta mínima», *Documentación Social*, núm. 78, 1989, pág. 120.

¹⁰³ AYALA, L., *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados del bienestar social*, Madrid, CES, 2000, pág. 24.

¹⁰⁴ PÉREZ, E., «La renta mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades tiene el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la renta mínima?», *Documentación Social*, núm. 78, 1990, pág. 172.

empleo social que proporcionan un empleo temporal de utilidad social con los derechos derivados de una relación laboral por cuenta ajena (Asturias o Andalucía); c) programas de prestaciones económicas de los servicios sociales que incluyen acciones simbólicas de inserción (Aragón y Murcia)¹⁰⁵. Los elementos comunes también existen: suelen ser prestaciones con referencia a la unidad familiar o de convivencia; incluyen como requisito de acceso disponer de unos ingresos inferiores a la cuantía de la prestación que les correspondería; la concesión se hace por un período de tiempo determinado aunque en muchos casos puede ser prorrogable; la edad normalmente se fija entre 25 y 65 años, excepto para los menores con cargas familiares y se vincula la concesión con acciones de inserción¹⁰⁶.

Siendo éste un inconveniente puede mutar en ventaja si se tiene en cuenta que la variación en los niveles de provisión de las distintas Comunidades Autónomas puede resultar beneficioso para la migración interterritorial ya sea ésta individual o familiar. Una conclusión empañada por dos razones, básicamente. Una, la irrelevancia que se ha comprobado tienen las cuantías de estas ayudas en los hogares españoles pese al margen que cada Comunidad Autónoma tiene para adaptar su política de asistencia social a las necesidades de quienes residen en ella¹⁰⁷. Otra, sin duda, más importante, la nula correspondencia que por el momento existe entre el gasto invertido y la creación a largo plazo de puestos de trabajo, lo que desincentiva cualquier tipo de emigración intercomunitaria, especialmente a los individuos sumidos en supuestos de

exclusión social que necesitan de otras redes como las familiares o la no gubernativas para sobrevivir.

En este punto cabe hacer una mención especial a la participación, cada vez más amplia, del tercer sector en la política social¹⁰⁸. Las entidades que conforman este sector parten de su flexibilidad y cercanía, de su multisectorialidad, al abarcar un amplio espectro de colectivos excluidos, con particular incidencia en la inmigración o la atención a la dependencia. Todas ellas destinan sus objetivos a cuatro ejes de actuación: la integración sociolaboral, la gestión de proyectos sociales, la sensibilización/reivindicación y la investigación sobre la exclusión social¹⁰⁹. La participación cada vez más creciente del tercer sector tiene mucho que ver con la ampliación del sistema de protección social. En efecto. Las prestaciones sociales dejan de estar basadas en criterios discrecionales de los poderes públicos para convertirse en derechos subjetivos. Desaparece la selección de beneficiarios y se impone la universalización del modelo público de asistencia. El sistema se potencia para lograr el bienestar (psíquico o físico) más que la mera subsistencia del individuo. Se intenta la integración social del ciudadano más que la asistencia única en supuestos de marginación, de ahí la necesidad de una cobertura más compleja que la que otorga el sistema de protección social, centrado principalmente en ayudas económicas y no en otro tipo de atención personal¹¹⁰.

¹⁰⁵ AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M., *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*, Madrid, Fundación Foessa, pág. 76.

¹⁰⁶ ESTEVEZ, C., *Las rentas mínimas autonómicas*, Madrid, CES, 1998, pág. 32.

¹⁰⁷ MARTÍNEZ TORRES, M., «Efecto de los sistemas de rentas mínimas autonómicas sobre la migración interregional», *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 32, 2003, pág. 28.

¹⁰⁸ Por todos, *vid.* PÉREZ-DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J., *El tercer sector social en España*, Madrid, MTAS, 2003.

¹⁰⁹ MARBÁN GALLEGU, V., «Tercer sector, Estado de bienestar y política social», *Política y Sociedad*, núm. 2, 2007, pág. 159.

¹¹⁰ MUÑOZ MACHADO, S., «La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado de Bienestar», en AAVV, *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Madrid, Civitas-Escuela Libre Editorial, 2002, pág. 740.

4.2.3. *Las pensiones mínimas y la inserción al empleo: los sujetos pasivos como destinatarios o el envejecimiento activo*

1. El acceso a una pensión mínima puede motivar uno de los objetivos clave en la Estrategia de Lisboa: el envejecimiento activo¹¹¹. Envejecer activamente se ha convertido casi en un lema para la UE dentro de su estrategia para el empleo. Primero, el Consejo Europeo de Estocolmo (marzo 2001) acordó que, para el año 2010, la mitad de la población entre 55 y 64 años de edad debía estar empleada. Con posterioridad, el Consejo Europeo de Barcelona (marzo 2002) entendió que, para ese mismo año 2010, debería intentar elevarse progresivamente en torno a cinco años la edad media efectiva a la que las personas dejan de trabajar con carácter definitivo en la UE. La UE contempla como un despilfarro de oportunidades para la vida de las personas y para el potencial social el bajo nivel de empleo de los trabajadores de más edad (entre 52 y 64 años de edad). Aumenta la esperanza de vida, se incrementa la longevidad, los avances médicos son constantes, acceden a la jubilación generaciones que demográficamente representaron una explosión de natalidad, existen muchas más posibilidades de desarrollo personal y nada de ello ha sido absorbido por el mercado de trabajo que, en una orientación inversa, tiende a expulsar prematuramente a los trabajadores mayores. Según indica la UE, en 2030 más de 110 millones de personas superarán los 65 años en la Europa de los veinticinco, cuando eran 71 millones en 2000, mientras que la población en edad laboral se quedará en 280 millones, de los 303 millones actuales. A principios de siglo el número de mayores de 65 años ha superado en Europa por primera vez al de niños y jóvenes, situándose para el año

2025 en el 21% de la población total. Ese mismo año la población pasiva –niños, jóvenes y ancianos– representará el 58,8% de la población europea. La UE describe gráficamente este proceso como una auténtica «transición demográfica» definida como el paso de un régimen tradicional de equilibrio demográfico –con elevada mortalidad y fecundidad–, a un régimen de equilibrio moderno –con baja mortalidad y fecundidad–.

La situación descrita tiene una repercusión directa en la capacidad para apoyar el crecimiento económico a largo plazo. A menos que puedan lograrse tasas de empleo superiores al objetivo general del 70% y mejore mucho la productividad, el crecimiento del PIB *per cápita* se ralentizará significativamente en Europa entre 2010 y 2030¹¹². El aumento de los niveles de empleo y de productividad, unos índices más altos de natalidad y migración, unas finanzas públicas saneadas pueden contribuir a mejorar esta situación pero todos coinciden en que las políticas nacionales deben hacer un esfuerzo para invertir esta tendencia. De ahí que el objetivo de la UE sea conseguir incrementar en un 50% el nivel de empleo para los trabajadores de más edad y convencer a los Estados nacionales para que promuevan políticas que consigan aumentar la edad media efectiva de jubilación en cinco años¹¹³. Por el momento, los resultados no han sido del todo halagüeños y en estos primeros años del nuevo siglo la tasa de empleo de los trabajadores de más edad se sitúa en un 42,5%, siendo la edad media efectiva de jubilación los 60,9 años de edad [entre los 56,9 años de Polonia y los 63,2 de Suecia con los 61,4 de nuestro país]¹¹⁴.

¹¹² *Ibidem*, pág. 196.

¹¹³ ZUBIRI ORIA, I., *El futuro del sistema de pensiones en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2003, pág. 51.

¹¹⁴ Dictamen conjunto del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social de la UE sobre «El envejecimiento activo» de 7 may.07.

¹¹¹ *Vid.* LÓPEZ CUMBRE, L., «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo. Comentario a la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2004», *op.cit.*, pp. 189-210.

2. La reinserción o la permanencia en el empleo de los trabajadores mayores no constituye un reto sencillo¹¹⁵. Implica cambiar factores culturales y sociopsicológicos tales como la actitud en relación a los trabajadores de más edad que siguen en activo. Supone asimismo modificar profundamente los instrumentos políticos para conseguir que evolucionen los comportamientos de empresarios y trabajadores. Significa que los gobiernos y los interlocutores sociales deberán cooperar en la reforma del marco jurídico institucional con objeto de fomentar estos cambios de comportamiento. Exige, intensificar los esfuerzos de inversión en recursos humanos, otorgando un mayor reconocimiento a la formación de los trabajadores, en especial a la de los de más edad. Supone realizar un esfuerzo para modificar una tendencia tan arraigada como la salida prematura del mercado de trabajo de los trabajadores más mayores. Requiere tiempo para concienciar a la empresa y a la sociedad que la vejez no está reñida con la capacidad productiva y que, con ingenio, sociedad y empresa han de lograr obtener provecho de esa mezcla portentosa que significa la experiencia vivida y el retraso de la incapacidad por edad, en ocasiones imperceptible hasta el fallecimiento del trabajador.

A tal fin, habrían de adoptarse medidas tales como flexibilizar la salida y entrada al mercado de trabajo de los más mayores, potenciar la compatibilidad de trabajo y pensión, facilitar la recolocación en distintos puestos, empresas o sectores alcanzada una determinada edad, potenciar y mantener el aprendizaje durante todo el ciclo vital, fomentar el autoempleo incluso compartido entre jóvenes/mayores, garantizar un entorno laboral saludable y sin riesgos incluyendo la rotación de puesto para los trabajadores de más

edad, etc. Aunque hoy por hoy resulte difícil habría que empezar a considerar que a mayor edad del trabajador, mayor beneficio para la empresa. Tal vez en el sector servicios esta afirmación parezca inasumible toda vez que muchas empresas apuestan por una política de marketing en la que la imagen de juventud en su personal constituye un valor añadido. Sin embargo, se ha demostrado que la esperanza de vida viene acompañada de una mejora de condiciones físicas y psíquicas. Por lo demás, la capacidad de trabajo no sólo varía de un individuo a otro y según la profesión, sino que disminuye menos rápidamente en los trabajos intelectuales que en los manuales. En la medida en que existan más actividades basadas en el conocimiento y que las actividades manuales cada vez sean menos costosas por los avances tecnológicos, la obsolescencia del trabajador dejará de percibirse como un problema. Algunas empresas entienden ya que la experiencia, la transmisión de conocimientos, el nivel y la calidad de la formación inicial y continua y la motivación representan factores básicos para la gestión presente y futura de la actividad laboral.

Quizá se atisbe un cambio de orientación en la apreciación sobre la «tercera» y la «cuarta» edad. Con ella se distinguen aquellos trabajadores jubilados susceptibles de seguir en «activo» y aquellos otros que realmente ya no tienen posibilidad alguna de mantener su actividad por lo elevado de su edad. La tercera edad –considerando como tal a quienes se hallan comprendidos entre los 60 y los 75 años–, reúne al colectivo de personas ya jubiladas pero en buenas condiciones físicas y en mejores condiciones económicas que los más mayores. Según las proyecciones de EUROS-TAT, a principios del siglo XXI en Europa había más de 80 millones de personas de más de 60 años de edad. Este grupo totalizará 98 millones en 2020 y 106 millones en 2050 en una aproximación baja y 106 millones en 2020 y 139 millones en 2050 en una aproximación alta. Lógicamente la tasa de dependencia (población de más de 60 años cuyas

¹¹⁵ BOLDRIN, M., JIMÉNEZ-MARTÍN, S., SÁNCHEZ MARTÍN, A., «Sistema de pensiones y pensiones mínimas: incentivos a la permanencia en activo y evaluación de reformas», Hacienda Pública Española, núm. extra, 2000, pág. 229.

pensiones dependen de los activos considerados entre los 20 y los 59 años de edad) se elevará de acuerdo con estas cifras pasando de una tasa del 38.4% a principios de 2000 al 51.3% en 2020 y más del 71% en 2050. Si la edad real de jubilación se elevara a 65 años esta última *ratio* se reduciría al 50% y si se consiguiera incrementar hasta los 70 podría situarse en el 38% inicial. Si a eso se añaden los datos sobre el empleo, las consecuencias pueden ser favorables para alcanzar el objetivo descrito y retrasar el acceso a la jubilación de trabajadores que, con su permanencia en activo, podrán, entre otros efectos, garantizar pensiones más elevadas.

4.2.4. *Dificultades de las prestaciones sociales de mínimos en cuanto a la inserción en el empleo. Consideraciones Finales*

A. *Escasa incidencia de las medidas de inclusión social en el incremento del empleo o en la mejora de su calidad*

1. Una primera dificultad parte de la constatación fáctica de los datos que hasta ahora se poseen sobre la incidencia de medidas destinadas a la inclusión social en el empleo. En general, los datos del Panel de Hogares de la UE indican que la protección asistencial tiene una capacidad limitada de reducir sustancialmente la tasa de pobreza. En general, en casi todos los países de la UE son las pensiones de jubilación las que más contribuyen a reducir el riesgo de pobreza en los hogares. La razón es que constituyen la principal fuente de ingresos para la mayoría de los hogares que las reciben, si bien como sólo afecta a una parte de la población, su efecto suele ser limitado. Paradójicamente el principal instrumento reductor de la pobreza son las pensiones, ubicadas más en el ámbito contributivo que en el asistencial, pues las rentas mínimas, creadas con tal fin, suelen resultar insuficientes para conseguirlo.

En España, si se deja fuera el gasto que suponen los complementos para mínimos, la inversión en ayudas asistenciales no llega a un punto del PIB, siendo la protección asistencial de desempleo la que recoge un tercio del total. Desde 1990 se observa una pérdida en la intensidad protectora, incluso respecto de ayudas anteriores (por ejemplo, las derivadas del Fondo de Asistencia Social) y en un período reciente han supuesto una moderada reducción de la capacidad adquisitiva de estas prestaciones que, desafortunadamente, se muestran insuficientes para elevar las rentas de los beneficiarios por encima del umbral de pobreza. Las rentas mínimas o las no contributivas apenas suponen el 50% del s.m.i (o IPREM) y se sitúan por debajo del umbral del 50% de la renta por adulto equivalente, significando aproximadamente una cuarta parte del PIB *per cápita*¹¹⁶. En definitiva, si se están abonando prestaciones por debajo del umbral de las necesidades familiares eso significa dos cosas, o bien que el sistema no tiene capacidad para eliminar la pobreza o bien que aún existe margen para que intensifique su actuación¹¹⁷. Los resultados han sido, por lo demás, escasos tanto en las rentas mínimas autonómicas como en la renta activa de inserción estatal. Incluso se observan numerosas lagunas de desprotección y que afectan a trabajadores discontinuos, parados que han agotado las prestaciones por desempleo o no han cotizado suficientemente para acceder a ellas, personas sin recursos propios que no han cumplido los 65 años o personas con minusvalías importantes, jóvenes sin acceso al mercado de trabajo. La forma de medir estos

¹¹⁶ En España, desde que la reforma del IRPF permite considerar el mínimo personal familiar como referente se incrementa más la diferencia, ex RUIZ-HUERTA, J., MARTÍNEZ, R. y AYALA, L., «El mínimo personal y familiar en el IRPF: una valoración de su cuantía», Hacienda Pública Española, núm. 152, 2000.

¹¹⁷ AYALA CAÑÓN, L. «Pobreza y protección social: las reformas necesarias», en AAVV, Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes, Madrid, Civitas-Escuela Libre Editorial, 2002, pág. 295.

resultados se revela sencilla pues consiste en valorar qué hogares pueden ser posibles demandantes de rentas mínimas de inserción y cuáles de ellos son beneficiarios, quedando desprotegidos el resto¹¹⁸. De esta manera, cabe aceptar una deducción inicial y es que el hecho de estar desprotegido no se refiere a percibir o no ayudas sociales sino en cualquier caso a la insuficiencia de los ingresos para subsistir. Se trata, pues, de una población que puede estar percibiendo pensiones o ingresos regulares pero que, aún así, se encuentra con un nivel de ingresos por debajo del que las propias rentas mínimas de inserción proporcionan y excluida de este sistema de protección¹¹⁹. Al menos en nuestro país el efecto reductor de la pobreza que ejercen las prestaciones sociales es inferior al del resto de los países europeos. Todo ello depende, en primer lugar, del gasto realizado, inferior en España, y, en segundo término, del grado de dependencia de cada grupo a la correspondiente prestación. En España las rentas mínimas ofrecen una protección más reducida cuantitativamente que las pensiones de jubilación o el subsidio por desempleo.

2. A este escaso éxito de las medidas de inclusión social derivadas de la protección social ha podido contribuir, al menos en España, el hecho de que buena parte de las acciones de activación hayan sido de carácter generalista. Algunas iniciativas aisladas en el ámbito local orientadas a dar empleo a los desempleados en situación de exclusión mediante la organización de actividades laborales de finalidad social o comunitaria han conseguido mejores resultados. Sin embargo, en el ámbito autonómico destaca la ausencia de acciones de formación y empleo específicamente diseñadas para personas en situación de exclusión desde los servicios de empleo¹²⁰.

¹¹⁸ *Ibidem*, pag. 256.

¹¹⁹ SUBIRATS I HUMET, J., *Análisis de los factores de exclusión social*, op.cit., pág. 54.

¹²⁰ AGUILAR, M., LAPARRA, M. y PÉREZ, B., *La exclusión multidimensional en el espacio urbano: investigaciones*

De toda la financiación europea, tan sólo una parte muy reducida se orienta a colectivos en dificultad. Existe una falta de adaptación de estas acciones a las necesidades y características específicas de la población en dificultad. No cabe infravalorar que existe una imposibilidad de las personas con problemas sociales para participar en acciones a las que concurre toda la población por falta de disponibilidad, por la dificultad que supone seguir el ritmo o el nivel de cursos de adaptación, la falta de hábitos para la formación, etc. En España, además, las características del mercado laboral condicionan los resultados pues no en vano se basa en una alta tasa de precariedad y en una alta disponibilidad de empleos de baja cualificación. Los empleos disponibles en hostelería, agricultura, servicio doméstico y construcción hacen especialmente fácil la inserción laboral de los colectivos sin cualificación. Esta elevada presencia de empleo precario hace más necesaria la formación que permita obtener una cualificación para optar a otro tipo de empleos de mayor calidad ya que muchos de los programas de activación desarrollados por la iniciativa social y los programas de empleo público protegido se asemejan en sus características a los puestos disponibles con bajo salario y escasa capacidad de cualificación, siendo objeto estos trabajadores de lo que se denomina «la trampa del desempleo». Se trata de una disyuntiva en la que los trabajadores menos cualificados que optan por prolongar su dependencia de los subsidios observan un deterioro irreversible en su cualificación, ya inferior a la media, a sabiendas de que la opción por incorporarse al mercado de trabajo resulta menos atractiva por cuanto la remuneración es más baja que la propia prestación. La trampa del desempleo consiste en la probabilidad de que un valor alto de la prestación asistencial respecto al salario potencial para los individuos

de base para la elaboración del plan de lucha contra la exclusión social en la comunidad de Madrid, Madrid, UPN-CM, 2002.

fuera del mercado de trabajo pueda conducir a preferir permanecer en esta situación¹²¹. Para evitarlo pueden plantearse programas individualizados de inserción, con el seguimiento de la trayectoria del beneficiario¹²².

3. Quizá por eso en la actualidad se replantee el debate y ya no baste con señalar la necesidad de estas medidas sino que convenga atender la eficiencia o la eficacia de este tipo de ayudas contra la pobreza en relación a su naturaleza universal o selectiva. Las políticas que tratan de identificar a los colectivos más pobres de una sociedad para concentrar en ellos el gasto pueden servir como instrumento redistributivo y pueden constituir una amplia red de seguridad en las economías de mercado pero surge un riesgo, el que estos programas articulen toda la iniciativa pública de lucha contra la pobreza, resultando ineficientes por cuanto habrán de tener una fuerte dependencia de las estrategias selectivas¹²³. Criterios de selección pueden ser la edad de los miembros de la unidad familiar, el tamaño de la misma, la relación con la actividad laboral del cabeza de familia, la verificación del estado de necesidad, la compatibilidad con otras ayudas públicas, la consideración o no como renta del valor de la vivienda, etc. Sin embargo, los resultados de una política selectiva no han sido siempre los pretendidos puesto que, en algunos países de la UE, la sustitución de programas universales por otros más selectivos ha reducido la eficacia de las políticas contra la pobreza sin que se haya podido comprobar que unos

recursos más restrictivos hayan conseguido que los colectivos a los que se dirigen superen el umbral de la pobreza con carácter definitivo y no coyuntural¹²⁴. De ahí que se planteen otras soluciones tales como la conversión de las ayudas en subvenciones para la contratación, esto es, en ayudas directas a la empresa y no al excluido o la discriminación positiva en los concursos públicos de la Administración para aquellas empresas que se caracterizaran por incluir colectivos en riesgo de pobreza, entre otras.

B. Escasa incidencia de las políticas de envejecimiento activo: la categoría del pensionista emprendedor

1. Resulta una obviedad que la nueva organización del trabajo con avances tecnológicos y con variables económicas de interés perfilan una sociedad laboral distinta. A partir de ahora la carrera profesional y de cotización de los trabajadores no será homogénea como ha venido siendo hasta el momento. La alternancia entre períodos de trabajo, de formación, de tiempo parcial, de desempleo, de descanso es real y desplaza irreversiblemente al empleo permanente clásico. Las carreras se acortan y difícilmente consiguen superar los treinta años de actividad, las perspectivas de proseguir una carrera profesional declinan cada vez más pronto, la seguridad en el empleo cede ante fenómenos como la temporalidad o la precariedad, la necesidad de optar por empleos parciales por las necesidades vitales o familiares se imponen, etc. El desequilibrio entre un aumento en la oferta de mano de obra, por razones demográficas con la incorporación de la inmigración, y una disminución de la demanda de trabajo, por razones económicas, parece ya incuestionable

¹²¹ AYALA, L., La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad, Madrid, Mimeo, 2000.

¹²² SERRANO PASCUAL, A., «Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas?», Cuadernos de Relaciones Laborales, núm. 2, 2005, pág. 240.

¹²³ AYALA CAÑÓN, L. «Pobreza y protección social: las reformas necesarias», en AAVV, Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes, Madrid, Civitas-Escuela Libre Editorial, 2002, pág. 275.

¹²⁴ ABRAHAMSON, P. «Exclusión social en Europa, ¿vino viejo en odres nuevos?», en AAVV, Unión Europea y Estado del Bienestar, Madrid, CSIC, 1997, pág. 76.

en el diseño del mercado de trabajo futuro. Los estudios efectuados en el ámbito de la UE ponen de manifiesto cómo la biografía laboral basada en contratos asalariados a tiempo completo indefinidos y estandarizados basados en un alto nivel de subordinación y en el poder disciplinario del empleador con un alto nivel de estabilidad y de compensaciones mediante prestaciones o garantías para el trabajador ha llegado a su fin¹²⁵. Se impone un mundo laboral con un trabajador mejor formado y competente, con autonomía profesional, con independencia para buscar formas más autónomas, parasubordinadas o variables de prestación de servicios. La externalización, la subcontratación, la intermediación son las formas futuras de prestación de servicios, desfigurando los rasgos tradicionales del Derecho del Trabajo. Se produce cada vez más con menos empleos lo que potencia otro tipo de actividad de ocio, de economía social, de solidaridad, de colaboración social, de trabajo cívico o asociativo, etc.

Para ello la Unión Europea propone que los empresarios asuman una mayor responsabilidad en materia de formación y que aumenten sus inversiones en capital humano; que se mejore la calidad de las condiciones de trabajo y su organización a fin de atraer al mantenimiento en activo tanto de la mujer como de los trabajadores de mayor edad; que se supere la idea de que la jubilación anticipada como solución aceptable para los problemas relacionados con la racionalización de las actividades y la reestructuración, o, en fin, que se adopten códigos de buenas prácticas para evitar la discriminación por razón de edad. La UE señala la conveniencia de que los sistemas de pensiones garanticen una opción para lograr una jubilación gradual y flexible y recomienda la adopción de medidas que incentiven la retención, reintegración o reciclaje de los trabajadores mayores en las

que participan ya activamente buena parte de los Estados miembros (Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, R. Unido y España). Se impone, asimismo, una política «preventiva» pues el fomento del empleo y de la empleabilidad de una fuerza laboral que envejece exige desplegar iniciativas y medidas a lo largo de toda la vida laboral activa. Por eso se insta a una reorientación de las políticas sobre la edad de jubilación, para que adopten una postura activa y preventiva, evitando los problemas específicos de empleo en etapas precedentes a la de la jubilación, momento quizás demasiado tardío para adoptar medidas activas y que requiere la protección social. Son muchos los trabajadores de edad que sufren desventajas en materia de aptitud o de formación por lo que el final de su vida activa se anticipa no por voluntad propia sino por imposibilidad de adaptación al puesto de trabajo. Incluso el autoempleo puede ser una solución para estos problemas. El trabajador de más edad puede mantenerse en el mercado de trabajo como autónomo aunque ya no atraiga a las empresas como trabajador por cuenta ajena¹²⁶.

2. Sin embargo, y como en el caso anterior, los resultados no han sido todo lo favorables que se esperaba. Por el momento no parece que las distintas iniciativas políticas adoptadas por los Estados miembros hayan logrado un aumento real significativo de la participación de los trabajadores de mayor edad en el mercado de trabajo. Esto es, en parte, reflejo de *«una cultura de jubilación anticipada profundamente arraigada, de las persistencia de regímenes de jubilación anticipada (que coexisten a menudo con sistemas destinados a prolongar la vida profesional de los trabajadores de mayor edad) y de las actitudes negativas que persisten entre los*

¹²⁵ SUPLOT, A. y otros, Trabajo y empleo: transformaciones del trabajo, futuro del Derecho del Trabajo. Informe para la Comisión Europea, Bruselas, 1999.

¹²⁶ CONSEJO DE EUROPA, Decisión 2005/600/CE, 12 jul. Sobre Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO.L. 6 ago.05).

*empresarios, los sindicatos y los responsables políticos»*¹²⁷. En algunos países, como en España, el problema no radica en mantener a los trabajadores activos más allá de la edad ordinaria de jubilación, sino en conseguirlo, por lo menos, hasta dicha edad pues la tasa de actividad roza límites insostenibles en la franja de trabajadores de entre 55 y 65 años. Pero no sólo es nuestro caso. En Francia, por ejemplo, tan sólo el 39% de los trabajadores entre 55 y 64 años está en activo, por debajo del 48.3% de la media en la UE.

Algunos países, por lo demás, se resisten a configurar un sistema jurídico tendente a la prolongación de la vida laboral. Es el caso de Bélgica que, de acuerdo con los últimos Informes de la Comisión, no sólo no ha cumplido lo pactado en la Cumbre de Lisboa en relación al empleo de los trabajadores de más de 50 años sino que defiende fervientemente el sistema de prepensiones establecido en su ordenamiento. El Ministerio de Empleo y Trabajo belga considera que dicho sistema permite una protección social necesaria ante importantes reestructuraciones o cierres de empresas y evita la supresión de algunos empleos que gracias al mantenimiento de este soporte prestacional pueden ser conservados. Bélgica tiene registrados 161.982 desempleados mayores y 107.940 prepensionados (un 26.3%, aproximadamente), alejándose considerablemente del objetivo de tasa de empleo pretendido por la Unión Europea (50%) para los trabajadores comprendidos en la franja entre 55 y 65 años de edad¹²⁸. Y es que existe una cierta contradicción entre el discurso individualista de la empleabilidad y el discurso consen-

suado a través de pactos sociales colectivos que expulsan a trabajadores mayores de cincuenta años como mecanismo único para redimensionar la empresa. No se ha producido, por ejemplo, un resultado óptimo como hubiera sido la rotación entre trabajadores mayores con experiencia que ceden la misma y su puesto de trabajo a trabajadores más jóvenes e inexpertos como tampoco se ha optado por motivar el reciclaje profesional de los trabajadores de más edad o su recolocación, estimándose todas ellas como medidas improductivas para la empresa o, al menos, no tan productivas como la amortización del puesto de trabajo.

3. Como puede observarse, el futuro inmediato presenta un reto nada sencillo: invertir la tendencia de salida prematura de la fuerza laboral y de exclusión de los trabajadores de más edad por la permanencia de los mismos en activo. Para asumirlo hace falta algo más. Hace falta una cultura laboral en donde la jubilación no sea la forma prioritaria de redimensionar pacíficamente las plantillas, en la que la jubilación no se convierta en un mecanismo empresarial más que de protección social; un cultura, en definitiva, en la que la jubilación retome su papel originario de derecho individual y no «colectivo». Todo ello pasa, no obstante, por dejar de demonizar mecanismos flexibles que pueden resultar válidos y útiles tanto a trabajadores como a sindicatos como a empresarios como al propio Estado. Se ha demostrado, por ejemplo en el caso español, cómo las jubilaciones anticipadas son rentables para el sistema público de pensiones o cómo lo son las prejubilaciones para las empresas. Ese es el gran reto de un sistema de jubilación flexible, ese es el gran reto del legislador, abordar con coherencia supuestos que aparentemente pueden resultar contradictorios y que, sin embargo, se complementan.

Pero resulta necesario un cambio de tendencia. Una, en relación a la compatibilidad entre trabajo y pensión o la progresiva retirada del mercado de trabajo a través de la jubi-

¹²⁷ LÓPEZ CUMBRE, L., «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa», op.cit., pág. 202.

¹²⁸ FUNDACION EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO, La lucha contra las barreras de la edad en el empleo. Resumen de la investigación, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1998, pp. 25 y 26.

lación parcial¹²⁹. Las ventajas se extienden tanto a empleadores como empleados. Para los primeros se reduce el coste de la hora porque parece demostrado que la productividad por hora crece en un trabajador cuando éste pasa de trabajador a tiempo completo a trabajador a tiempo parcial; reduce el absentismo, tan generalizado al final de las carreras; mantiene la experiencia de los trabajadores vinculada a la empresa que les ha ido formando, evitándose así la fuga de recursos a otras empresas, sobre todo si se trata de trabajadores cualificados o aprovechando la traslación de los mismos a los nuevos trabajadores que se incorporan. Para los segundos, se incrementa la satisfacción del trabajador que se siente útil aunque sea un trabajador a tiempo parcial pues perdura su reconocimiento profesional, se reduce el estrés y la presión que genera el trabajo a tiempo completo permitiendo compatibilizar el trabajo con actividades extralaborales y supone –lo que es más importante– no sólo una forma de integración profesional o económica sino social del trabajador de más edad¹³⁰. Para ello habrán de replantearse elementos que hoy persisten en la regulación. Si se quiere evitar el fraude actual deberá mantenerse la pensión íntegra, a la que tiene derecho todo trabajador en un sistema profesional, y permitir que el pensionista siga trabajando ya sea a tiempo completo o parcial, manteniendo su cotización y permitiendo una revisión de la pensión en el futuro cuando decida retirarse definitivamente del mercado de trabajo. Sólo así se conseguirá un aliciente real y un incentivo eficaz para mantener en activo al trabajador, como dependiente o por cuenta propia, motivando su permanencia sin renunciar a la

pensión de jubilación. Si con ello se considera que el coste es importante para el sistema más lo será el hecho de que el trabajador perciba su pensión, no trabaje y no cotice. En este sentido adquiere una importancia básica el mantenimiento de la cotización a través de instrumentos que garanticen la misma aunque el contrato se halle suspendido o extinguido como es el caso del Convenio Especial. Un ámbito subjetivo restrictivo impide que hoy dicho Convenio tenga la significación que merece cuando debería alcanzar a supuestos de transitoriedad e incluso de extinción definitiva de la relación si se trata de casos excepcionales que así lo requieran. No puede apreciarse esta reflexión como una compra de pensiones, indeseada e indeseable para el sistema, sino como la posibilidad de mantener e incluso de ampliar sus carreras de cotización, ya de por sí difíciles, a trabajadores en situación excepcional.

Otra, la consideración de los más mayores dentro del «*workfare emprendedor*» por varias razones¹³¹. Por una parte, porque la presencia de una dependencia toda vez que la tasa de sustitución de la pensión de jubilación sea insuficiente para mantener el poder adquisitivo alcanzado por el mismo. Claro que es previsible que las necesidades descendan con la edad pero no siempre las mismas dejan de acuciar por el mero transcurso del tiempo. Siendo esto así, tan sólo la compatibilidad entre una pensión íntegra y el trabajo permitiría que la retirada de estos trabajadores fuera progresiva y no prolongar su dependencia (básicamente económica) del mismo. Por otro lado, porque cabe la posibilidad de que existan mayores adictos al trabajo lo que supone que no puedan dejar de ejercer su profesión o actividad pese al cumplimiento de la edad. Bastaría con valorar sus aptitudes al margen de su edad.

¹²⁹ LÓPEZ CUMBRE, L., «La jubilación. Entre el derecho y la obligación», en AAVV, Tratado de jubilación. Homenaje al profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación..., op.cit., pág. 65.

¹³⁰ AGULLÓ TOMÁS, S., Mayores, actividad y trabajo en el proceso de envejecimiento y jubilación: una aproximación psico-sociológica, Madrid, Universidad Complutense, 2004.

¹³¹ VILLA GIL, L.E. DE LA Y LÓPEZ CUMBRE, L., «Jubilación y prolongación de la vida activa (las mil y una jubilaciones)», op.cit., pág. 391.

C. Posibles soluciones a la difícil relación entre las pensiones mínimas o rentas mínimas y la activación para la incorporación al empleo

1. Las pensiones mínimas tienen su engarce en el sistema de protección social y no en una forzada vinculación con el empleo. Es cierto que las vicisitudes por las que atraviese el mercado de trabajo futuro condicionarán la existencia de estas pensiones mínimas en dos líneas, básicamente; una, ampliando el número de beneficiarios a quienes les será difícil presentar una carrera completa de cotización y, otra, expulsando de su cobertura a aquellos que no cumplan con los requisitos contributivos y tengan que acudir a medidas asistenciales. De ahí que la relación con el empleo, la reinserción laboral o la conservación del empleo deba venir condicionada por la pensión que origine la cuantía mínima. Comoquiera que la de mayor envergadura, cuantitativa y cualitativamente, es la de la jubilación, cualquier medida ha de adoptar, al menos, como referencia a esta última. Y en este sentido, cabe plantear dos tipos de fórmulas. Por un lado, aquellas que incentiven la permanencia en el empleo a través de una modificación de la cuantía de la pensión, situando al beneficiario fuera de los límites mínimos. Por otra parte, aquellas que impliquen mecanismos de mejora de las condiciones de trabajo, especialmente las salariales, del trabajador de más edad. Sólo así se producirá un trasvase entre la finalidad de la protección social –que garantiza rentas de sustitución– con la del empleo –que persigue activar todos los recursos actuales y potenciales de participación en el mercado de trabajo–.

En la consideración futura de las pensiones mínimas ha de replantearse no tanto la uniformidad de la cuantía, ya superada a través del cómputo de los ingresos y cargas familiares, sino la distorsión que en el sistema de protección social introducen dos ele-

mentos, al menos en lo que al sistema español se refiere. De un lado, la presencia de algunos regímenes especiales que, con escaso esfuerzo contributivo y con una decisión individual que permite elegir cuantía y duración de la cotización, consiguen rentabilizar al máximo una mínima inversión al tener garantizada la pensión mínima. De otro, la infravaloración que reciben amplias carreras de cotización cuando los beneficiarios no mantienen su empleo hasta el momento de la jubilación, obligándoles a acceder a pensiones mínimas con el agravio comparativo que supone, entre otros, con los anteriores. La solución parece sencilla: establecer una relación más proporcional entre cotización y pensión en el primer caso y subsanar en el segundo, mediante paréntesis de cotización o con la selección de los años de mayor cotización, la merma que provocan los años próximos no cotizados en el cálculo de la base reguladora.

2. La reducción del gasto social como mecanismo de incentivación del empleo no parece ser la solución. Actuaciones como reservar la inversión que hoy se realiza en educación para que, en el futuro, con una menor tasa de natalidad, dichos recursos se destinen a crear empleo supone condenar el derecho a la educación de las generaciones venideras. Resultaría más conveniente invertir en reciclaje y en la formación continua durante toda la vida activa de los trabajadores (long life learning) a efectos de incrementar la productividad de los mismos o durante toda la vida de los ciudadanos, independientemente de su consideración como población activa o no. Rebajar la cuantía de las pensiones y aumentar la carga impositiva para atraer recursos al sistema se antoja asimismo como una solución desacertada. En un caso, porque si se incrementan los impuestos se retrae el crecimiento económico y, en el otro, porque si se rebajan las pensiones se intensifica la pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas, ampliando el círculo de la pobreza que se intenta reducir. Optar por una privatización del sistema de protección social

tampoco parece la solución más idónea toda vez que con la misma se produciría una brecha de desigualdad que conduciría a un resultado aún más perjudicial que el de las cifras actuales de exclusión. Y, en fin, ampliar la vida laboral, bien reduciendo la edad mínima legal o bien aumentando la edad de jubilación, tropezaría con una realidad –ciertamente susceptible de ser modificada– en la que el acceso al mercado de trabajo cada vez resulta más tardío y el abandono del mismo cada día se alcanza de forma más prematura.

Bien al contrario, la solución pasa por mantener la inversión pública. Y es que dicha inversión resulta rentable al sistema por cuanto la presencia de cualquier tipo de exclusión social reduce la productividad, desincentiva la economía y genera más gasto del previsto por lo que toda solución que conduzca a su superación le resultará rentable al poder público que la adopte, ya sea éste estatal, autonómico o local. Pero las medidas han de ser eficaces y eficientes pues, por el momento, no han producido resultados sobresalientes ni en la creación de empleo, ni en el mantenimiento del que se consigue ni en el incremento de su calidad, generando una dinámica difícil de romper. Quienes están excluidos reciben una ayuda a cambio de su inserción, la inserción se produce en la esfera más baja de la precariedad laboral por lo que el beneficiario vuelve a estar, tanto si se mantiene activo como si vuelve a la situación de pasivo, en la esfera de la exclusión. Esta «trampa» –de la pobreza, del desempleo, de la precariedad– ha de desaparecer si se persigue una política de inclusión social eficaz porque, de lo contrario, el gasto en protección social se convertirá en una inversión sin retorno. Probablemente una vertebración mayor del sistema de protección asistencial conllevaría un mejor resultado. Y no sólo por la necesidad de homogeneizar cuantías sino por evitar dispersión y desigualdad en situaciones de idéntica necesidad. Es cierto que la presencia de diferencias territoriales supone un plus en este tipo de protección pero toda

diferenciación admite, en su caso, elementos correctores. En la actualidad, la maraña de ayudas asistenciales debilita la consecución del objetivo e impide una inclusión social plena, al menos por lo que a la inserción laboral se refiere.

3. Quizá uno de los elementos de distorsión del sistema sea la escasa dedicación a los colectivos excluidos, a sus necesidades vitales y formativas para garantizar su inclusión social más allá de la mera inclusión laboral y a la realización efectiva de un seguimiento en su trayectoria inclusiva. En la actualidad, basta con abonar una ayuda y comprobar que se produce la inserción en un puesto de trabajo previamente seleccionado para admitir que se reduce el número de potenciales beneficiarios, considerando cada uno de ellos como un éxito de la política de inclusión. Y, sin embargo, esto sólo sirve para seguir retroalimentando el sistema puesto que su vuelta a la exclusión habrá supuesto demorar el problema, no resolverlo. Es cierto que la identificación de los colectivos necesitados de inserción o reinserción a través de medidas asistenciales o contributivas compatibles con el trabajo no resulta sencilla. Jóvenes con sobrada preparación se incluyen hoy en la categoría de «trabajadores pobres», mayores con una dilatada experiencia laboral acceden a las prestaciones más bajas del sistema, mujeres con carreras interrumpidas se encuentran abocadas, aunque mantengan su cotización, a obtener pensiones no contributivas o asistenciales. Sólo a través de la fiscalización del subempleo, de la solución a trayectorias interrumpidas mucho antes de alcanzar la edad de jubilación o la disponibilidad de una infraestructura social que garantice la plena incorporación de la mujer al mercado de trabajo, paliarán este problema y servirán para que los colectivos excluidos se reduzcan. Seguirán existiendo otros, los que se derivan de la falta de formación o escolarización, analfabetos tradicionales o de nueva creación por la imposibilidad de acceder a las TIC, los que se derivan de la marginación por enfer-

medad, vivienda, raza, etnia, religión o aquellos cuya descualificación les impide competir con quienes, con más alta formación, ocupan puestos de trabajo previstos para ellos. Como en los supuestos anteriores, se impone también aquí un programa individualizado que identifique las carencias, solvante las necesidades e inserte debidamente al sujeto en el ámbito laboral correspondiente.

De ahí que la solución pase por plantear la urgente necesidad de mejorar la calidad del empleo o, lo que es lo mismo, superar la precariedad laboral, tan perjudicial para la productividad europea, aunque más agudizada en unos países que en otros. Condiciones de trabajo devaluadas, incumplidas, no sancionadas o simplemente inaplicadas están deteriorando no sólo el mercado de trabajo sino el sistema de protección social que no obtiene recursos en el nivel contributivo pero tiene

que disponer de los mismos en el ámbito asistencial. En el análisis antes expuesto ha resultado una constante la denuncia de la paradoja que supone obtener una pensión asistencial de mayor cuantía que el más bajo de los salarios. La Administración, los empleadores y los sindicatos deberían ser conscientes del daño irreversible que produce esta depauperación en un entorno asediado por la descentralización –y no intraeuropea sino internacional– y por la globalización de las inversiones y de los beneficios. De ese daño todos somos corresponsables o, como anunciara Ralf Dahrendorf, *«la anomia, la indiferencia y la arbitrariedad de toda acción humana, conducirá a un mundo en el que el hombre se convertirá en un lobo para el propio hombre»*, en *«En busca de un nuevo orden. Una política de la libertad para el siglo XXI»*, Barcelona, Paidós, 2005, pág. 49.

RESUMEN Un 20% de la población europea vivía en el año 2000 sumida en una pobreza relativa, lo que significa sobrevivir con ingresos inferiores al 60% de la renta per capita. La exclusión social ya no sólo se deriva de una situación de pobreza sino de los efectos de la precariedad laboral que convierte en crónica la presencia de «trabajadores pobres», generando una reducción en la productividad, desincentivando la economía e incrementando más allá de lo previsto el gasto público. Hasta el momento, las medidas adoptadas no han resultado eficaces ni en la creación de empleo, ni en el mantenimiento del que se consigue ni en el incremento de su calidad, creando una dinámica difícil de romper. Así, quienes están excluidos reciben una ayuda a cambio de su inserción, la inserción se produce en el ámbito más bajo de la precariedad laboral por lo que el beneficiario vuelve a encontrarse en la esfera de la exclusión. Una escasa dedicación a los colectivos excluidos, a sus necesidades vitales y formativas para garantizar su inclusión social más allá de su inclusión laboral y, por ende, la falta de un seguimiento efectivo de su trayectoria inclusiva pueden ser causa de tal fracaso. Todo ello repercute en las pensiones mínimas pues, como consecuencia de estas vicisitudes, aumenta el número de beneficiarios o se expulsa hacia el sistema asistencial a quienes no logran completar sus carreras de cotización. Garantizar la permanencia en el empleo de los activos o mejorar las condiciones de trabajo, especialmente las salariales, servirá para invertir esta tendencia, siendo la mejora de la calidad en el empleo la solución más idónea. Condiciones de trabajo devaluadas, incumplidas, no sancionadas o simplemente inaplicadas están deteriorando no sólo el mercado de trabajo sino el sistema de protección social que no obtiene recursos en el nivel contributivo y requiere más para dispensar ayudas en el nivel asistencial. Una depauperación que provoca un daño irreversible en un entorno globalizado en el que la descentralización productiva se generaliza sin alcanzar una respuesta social solvente como contrapartida.

ABSTRACT 20 per cent of the European population lived in relative poverty in 2000, that is to say, they survived on less than 60 per cent of per capita income. Social exclusion is no longer a consequence of poverty alone, but also an effect of precarious employment, which makes the presence of the «working poor» chronic, generating a reduction in productivity, discouraging the economy and increasing public spending beyond expectations. So far, measures have not been effective in creating or maintaining employment, or in increasing its quality, which is creating a dynamics that is difficult to solve. Thus, those excluded receive benefits in exchange for their return to work, which they do at the lowest level of precarious employment, so the benefits recipient is back into exclusion. This failure may be caused by the fact that neither the vital nor the educational needs of the excluded groups are being cared for in order to ensure not only their re-employment but also their social inclusion, as well as by the absence of effective monitoring of their inclusion trajectory. All of which has an effect on the minimum pensions because, as a consequence of all the adverse circumstances, the number of recipients increases, or those who are unable to complete their contribution time span are forced into the welfare system. To ensure that active population stays in employment or to improve working conditions, especially payment, will help to revoke this trend, the improvement of employment quality being the best solution. Devalued, unfulfilled, unsanctioned or unapplied working conditions are deteriorating not only the labour market but also the social protection system, which lacks contributing resources and which requires more income to distribute within the welfare system. This impoverishment causes an irreversible harm in a globalised environment in which productive outplacement is generalised without a competent social answer as a counterpart.

La dimensión externa de las normas de coordinación europea de Seguridad Social. El Reglamento 883/04 y el Convenio multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

CARLOS GARCÍA DE CORTÁZAR*

*Seguro de sí mismo está quien no apuesta cada noche
un naufragio con la luna quien repite los puertos y las
calles con olor a mercado quien no se queda sólo al
doblar una esquina*

LUIS GARCIA MONTERO

INTRODUCCIÓN

1. La caída del muro de Berlín, con la consiguiente desaparición de los dos grandes bloques hegemónicos, anuncia el advenimiento de un escenario mundial caracterizado por la apertura de los mercados y la universalización del comercio. Se establece un nuevo orden que da la bienvenida a actores secundarios a los que se les promete papeles de protagonistas si se ajustan al método y procedimiento preestablecido. La política deja paso a la economía y los antiguos enemigos se convierten en socios predilectos. Se anuncia el fin de la historia. El capitalismo va a imponerse como único plato del menú principal, aderezado, eso sí, con múltiples salsas y espe-

cias. Las ideologías se retiran por el proscenio. Se entroniza la uniformización con pequeñas variaciones sobre un mismo tema. Alemania comienza a mirar al Este. La Europa fortaleza se resquebraja. Adiós a la autocontemplación y a la satisfacción autista. La globalización está aquí. *¡Wellcome!*

2. Defensores y detractores de la globalización se aprestan a afilar sus armas en una dialéctica de extremos. Panacea universal o 666, el número de la bestia. Solución a todos los males o causa de los mismos. Aldea global o compartimentos estancos. No parece que los términos medios puedan mediar en esta controversia. Comienza a extenderse la idea de que no es posible soslayar la globalización o evadirse de ella y que resulta suicida negarse a aceptar esta evidencia. Europa se despierta de su sueño aislacionista y descubre que al sur, al este y al oeste existen competidores,

* Consejero Coordinador de Trabajo e Inmigración Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

mercados y trabajadores. La circulación de mercancías, servicios, capitales y personas deja de ser patrimonio exclusivo de la UE para alcanzar una dimensión mundial que va minando los proteccionismos nacionales o regionales. Es la hora de actuar para todos. También para la Seguridad social transfronteriza.

3. Achiquemos el campo de juego y centrémonos en el tema objeto de este artículo. Debe de reconocerse de antemano que la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social es uno de los logros más importantes de la jaleada y sin embargo tan cuestionada Europa de los ciudadanos. Una Europa, por cierto, ampliada y que no se limita a los 27 Estados miembros. En efecto, el Reglamento 1408/71¹ y su sucesor el Reglamento 883/04² se aplican también a Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Asimismo, con respecto al ámbito subjetivo, los Reglamentos de coordinación han demostrado su vocación internacionalista, cubriendo, a través del Reglamento 859/05³, a los nacionales de terceros Estados. ¿Finalizada la tarea? ¿Cumplida la misión? ¿Cerrado el ciclo? Me temo que no. La globalización exige más, especialmente si se desea, tal como se establece en la Estrategia de Lisboa, que Europa se convierta en la economía más competitiva del mundo. Para ello, el viejo Continente debe dejar de jugar en las ligas locales para liderar las

«WORLD SERIES», aceptando que el modelo social europeo, por su propia supervivencia, no puede ser endogámico y que, aunque sea por puro egoísmo, debe promoverse y potenciarse lo que para algunos autores sería un oxímoron: la globalización social.

4. Una cuestión previa antes de continuar: ¿es posible que las Comunidades, o al menos sus normas y principios, puedan trascender de sus fronteras externas o bien, deben obligatoriamente quedar confinadas en un espacio geográfico coincidente, como máximo, con lo que es Europa? Pregunta sin respuesta clara o con múltiples respuestas. Vayamos con la nuestra. No se trata, en este artículo, de propugnar una extensión ilimitada de las Instituciones comunitarias ni de avanzar en una loca carrera hacia adelante en un afán expansionista que implique, como consecuencia final, una pérdida de identidad que ponga en peligro o diluya el proyecto europeo. En este sentido debe recordarse que el país que actualmente mejor se adapta a las condiciones democráticas, económicas y sociales de la Unión Europea es Nueva Zelanda, sin que el cumplimiento de todos los requisitos exigidos pueda sustituir o desplazar al más importante: *Ser parte integrante de Europa y de su historia*. Ahora bien, no por eso deben dejarse de lado las relaciones con países terceros. Al contrario, precisamente en un mundo globalizado, la interrelación es la clave del éxito, por lo que deberíamos aceptar que en el club europeo también caben invitaciones puntuales para no socios que quieran colaborar y cooperar en un plan o acción concreto.

5. Europa, desde la perspectiva comunitaria, no tiene una connotación meramente territorial. Por supuesto que el espacio geográfico juega un papel importante en la caracterización del proyecto europeo. Ahora bien, este elemento no es determinante ni excluyente, como lo demuestra el hecho de que determinados territorios de la Comunidad se encuentren precisamente fuera de Europa. Conviene recordar a este respecto que el artículo 299

¹ Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DOCE 5.7.1971).

² Reglamento (CE) N.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DOUE 30.4.2004).

³ Reglamento nº 859/2003 del Consejo, de 14 de mayo de 2003, por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) 1408/71 y del Reglamento (CEE) 574/72 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no están cubiertos por las mismas. (DOUE L 124, de 20 de mayo de 2003).

del Tratado Constitutivo de la Unión Europea contempla la aplicación de sus disposiciones a los Departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira e Islas Canarias. Asimismo, se recoge en el apartado 3 del referido precepto una serie de países y territorios de ultramar (cuya relación se contiene en un Anexo ad hoc⁴) a los que se otorga un régimen especial de asociación que tiene como finalidad la promoción de su desarrollo económico y social y el establecimiento de estrechas relaciones con la Comunidad. Por el contrario, tampoco toda el área geográfica de un país queda automáticamente incluida en el ámbito de aplicación del Tratado. Así, el citado artículo 299 excluye explícitamente a las Islas Feroe (Dinamarca), Islas de Man e Islas del Canal (Reino Unido) y a las zonas de soberanía británica en Chipre. En cambio, en el Tratado se recoge una disposición muy concreta que incluye, dentro del campo de aplicación del Tratado, a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado Miembro, eufemismo éste que encubre un conflicto interestatal secular: Gibraltar.

6. La dimensión externa del Derecho comunitario, originario y derivado, puede estar basado, como en cualquier ordenamiento jurídico, en la propia acción expansiva de las normas internas o bien ser el resultado de la política exterior a través de Instrumentos Internacionales bilaterales o multilaterales. Ambas fórmulas están conectadas y se complementan mutuamente. La gran diferencia estriba en que en el primer caso las obligacio-

nes son unilaterales mientras que en el segundo los compromisos afectan a varios Estados, Instituciones u Organizaciones con niveles equiparables o asimétricos de reciprocidad o proporcionalidad.

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO EN EL ÁMBITO LABORAL Y EN EL DE SEGURIDAD SOCIAL: TOTALIZACIÓN DE PERIODOS Y EXPORTACIÓN DE PENSIONES

7. La primera posibilidad, repercusión fuera de la Unión de las normas internas comunitarias, tiene su anclaje y su fundamento (al menos desde la perspectiva social) en el principio de igualdad de trato establecido con carácter general en el artículo 39⁵ del Tratado y más específicamente en el artículo 3⁶ del Reglamento 1408/71. En términos con-

⁵ Art. 39. «1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. 2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. 3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho: a) de responder a ofertas efectivas de trabajo; b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros; c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de confirmada con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales; d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión. 4. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública».

⁶ Artículo 3. Igualdad de trato: «1. Las personas a las cuales sean aplicables las disposiciones del presente Reglamento, estarán sujetas a las obligaciones y podrán acogerse al beneficio de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de éste, sin perjuicio de las disposiciones particulares contenidas en el presente Reglamento. 2. Las disposiciones del apartado 1 serán aplicables al derecho de elegir a los miembros de los órganos de las instituciones de

⁴ ANEXO II. Países y territorios de ultramar a los que se aplicarán las disposiciones de la cuarta parte del Tratado. Groenlandia, Nueva Caledonia y sus dependencias, Polinesia francesa, tierras australes y antárticas francesas, Islas Wallis y Futuna, Mayotte, San Pedro y Miquelón, Aruba, Antillas neerlandesas: Bonaire, Curaçao, Saba, San Eustaquio, San Martín, Anguila, Islas Caimán, Islas Malvinas (Falkland), Georgia del Sur e Islas Sandwich del Sur, Montserrat, Pitcairn, Santa Elena y sus dependencias, territorio antártico británico, territorios británicos del Océano Índico, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes británicas, Bermudas.

cretos, la cuestión que se puede plantear sería la siguiente: ¿la aplicación del principio de no discriminación tiene limitaciones de carácter espacial sin posibilidad de extensión más allá de los territorios de los Estados miembros o bien tiene un alcance que sobrepasa los marcos geográficos estatales? Para coadyuvar en la búsqueda de una respuesta convincente convendría retornar al artículo 299⁷ del Trata-

seguridad social o de participar en su designación, pero no afectarán a las disposiciones de la legislación de los Estados miembros en lo que se refiere a la elegibilidad y formas de designación de los interesados para estos órganos. 3. Las disposiciones de convenios de seguridad social que sigan siendo aplicables en virtud de la letra c) del apartado 2 del artículo 7, beneficiarán a todas las personas a las cuales se aplique el presente Reglamento, a menos que se disponga otra cosa en el Anexo III.

⁷ Art. 299: «1. El presente Tratado se aplicará al Reino de Bélgica, al Reino de Dinamarca, a la República Federal de Alemania, a la República Helénica, al Reino de España, a la República Francesa, a Irlanda, a la República Italiana, al Gran Ducado de Luxemburgo, al Reino de los Países Bajos, a la República de Austria, a la República Portuguesa, a la República de Finlandia, al Reino de Suecia y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; 2. Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias. No obstante, teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios. El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo segundo teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en

do que establece el campo de aplicación territorial. Desconozco si el legislador, de manera consciente o no, se ha referido a «los Estados miembros», sin mencionar expresamente los territorios de los mismos. ¿Olvido o intención? A este respecto en el asunto Boukhalfa⁸, el Abogado general Sr. Lèger, al interpretar el artículo 229 del Tratado, antecedente inmediato del repetidamente mencionado artículo 299, defiende la tesis que el referido precepto, tal como está redactado, implica un campo espacial que sobrepasa el conjunto de todos los territorios de los Estados miembros, por lo que el hecho de que la actividad de un trabajador se realice fuera del territorio de la Comunidad no implica, necesariamente, la inaplicación del principio comunitario de igualdad de trato en el ámbito laboral y social. Y es que nunca debe menospreciarse, tal como veremos más adelante, la atracción y fuerza

peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes; 3. Los países y territorios de Ultramar, cuya lista figura en el Anexo II del presente Tratado, estarán sometidos al régimen especial de asociación definido en la cuarta parte de este Tratado. El presente Tratado no se aplicará a los países y territorios de Ultramar no mencionados en la lista antes citada que mantengan relaciones especiales con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; 4. Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro; 5. Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a las islas Åland de conformidad con las disposiciones del Protocolo n° 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia; 6. No obstante lo dispuesto en los apartados precedentes: a) El presente Tratado no se aplicará a las islas Feroe; b) El presente Tratado no se aplicará a las zonas de soberanía del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Chipre; c) Las disposiciones del presente Tratado sólo serán aplicables a las islas del Canal y a la isla de Man en la medida necesaria para asegurar la aplicación del régimen previsto para dichas islas en el Tratado relativo a la adhesión de nuevos Estados miembros a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado el 22 de enero de 1972.

⁸ Asunto C 214/94, Boufhalka contra República Federal de Alemania.

centrípeta de determinadas normas comunitarias que pueden producir efectos más allá de lo inicialmente previsto o deseado.

8. Continuemos con la externalización de las normas internas. Como en casi todos los campos comunitarios, ha sido la actuación del Tribunal de Justicia la que ha promovido la evolución de unas normas que, si hubiera sido por los Estados miembros, hubieran quedado esclerotizadas y aquejadas de parálisis parcial o total. Gracias a la doctrina jurisprudencial, se ha generado un avance y profundización de los principios esenciales del derecho comunitario, lo que ha permitido que las libertades contempladas en los Tratados se dinamicen y desarrollen todo su potencial. De hecho, cualquier estudio que se precie sobre el ordenamiento jurídico europeo tendrá, como obligada referencia, la actividad jurisprudencial de la Corte de Luxemburgo que, con sus fallos y pronunciamientos, ha influido de forma notabilísima en el decurso de la legislación comunitaria. Y esta tendencia queda reflejada de una manera patente en el ámbito de la coordinación de los sistemas de Seguridad Social y más concretamente en su dimensión externa que es el resultado, casi al cien por cien, de las distintas interpretaciones, no siempre concordantes, que el Tribunal Europeo ha venido realizando a lo largo de los últimos 40 años.

9. Los Estados miembros se han opuesto, tradicionalmente, a aceptar cualquier dimensión extraterritorial del derecho comunitario, rechazando la aplicación del mismo a hechos o situaciones localizados o generados fuera del espacio geográfico de la Comunidad. En algunos casos, las pretensiones de los Estados han sido realmente excesivas e incoherentes por lo que la Corte de Luxemburgo se ha visto obligada a reestablecer un equilibrio con frecuencia inestable. Tal es el caso de la pesca en alta mar, asunto Kramer⁹, en cuya

sentencia, se reconoce que esta actividad queda incluida en la competencia reglamentaria «*ratione materiae*» de la Comunidad a pesar de que la zona geográfica en que se desarrolle se encuentre fuera de las fronteras territoriales de los Estados miembros. Sin embargo, otros supuestos son más complejos y controvertidos por lo que resultaba imprescindible una aclaración o iluminación por parte del estamento judicial comunitario que tiene encomendada la interpretación del derecho para una aplicación uniforme. Así, en lo que se denomina «*asuntos argelinos*» se demandó del Tribunal de Justicia un pronunciamiento sobre las consecuencias de la independencia de Argelia en el Reglamento 3¹⁰ (antecedente del Reglamento 1408/71). Téngase en cuenta que este instrumento comprendía ese territorio como parte integrante de Francia en su campo de aplicación geográfico, por lo que debían dilucidarse los efectos jurídicos de los periodos cubiertos, antes de la independencia de dicho país (1 de julio de 1962), para hechos causantes posteriores a dicho evento (cálculo de las pensiones). Conviene señalar que, por ley, Francia ya había reconocido a sus nacionales el cómputo de estas cotizaciones, rechazando en cambio extender este derecho a los ciudadanos de los restantes Estados miembros. En el asunto Hirardin¹¹, se trataba de un belga que había desarrollado en Argelia parte de su carrera laboral (periodos de seguro entre 1957 y 1961) y al que las autoridades francesas se negaban a aplicar el Reglamento n.º 3 por entender que estos periodos solamente podían ser computados por las instituciones francesas en base al Convenio bilateral entre Francia y Argelia en cuyo campo de aplicación personal únicamente estaban incluidos los ciudadanos de los Estados signatarios. Sin embargo, el Tribunal de Justicia fue tajante en su pronunciamiento al declarar que la no consideración de cómputo

⁹ Asuntos 3/76; 4/76 y 6/76. Sentencia de 14 de julio de 1976.

¹⁰ Reglamento n.º 3 del Consejo, de 25 de septiembre de 1958, relativo a la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes. (DOCE de 16-12-1958).

¹¹ Asunto 112/75. Sentencia de 8 de abril de 1976.

y totalización de los periodos cubiertos por ciudadanos comunitarios no franceses en Argelia antes de su independencia atentaba contra el principio de igualdad de trato establecido en el Tratado. En este sentido, ya con anterioridad¹², aunque quizás con menos claridad, la Corte de Luxemburgo, había estimado que los periodos cumplidos en Argelia debían ser considerados como derechos adquiridos y que debían ser computados aunque el Reglamento 3 hubiera dejado de ser aplicable, en la fecha del hecho causante, al territorio de Argelia.

10. Debe señalarse que esta línea argumental se ha seguido también para otros territorios descolonizados con similares problemáticas. Así, en la sentencia recaída en el asunto Walter Bonzzone¹³ que trataba de un trabajador italiano que había trabajado en el Congo belga, antes de su independencia y posterior transformación en Zaire, las autoridades belgas se negaron, en base a los periodos cubiertos en el Congo belga, a reconocer una prestación de invalidez por residir el interesado en Italia y no en Bélgica. Argumentaban las instituciones competentes que no era de aplicación el Reglamento 1408/71 sino la legislación nacional que establecía cláusulas de residencia en territorio belga o en las antiguas colonias. Tampoco aceptó el Tribunal este planteamiento al estatuir *«El Reglamento 1408/71 se aplica a la situación de un beneficiario de prestaciones garantizadas por la legislación de un Estado Miembro y relativas a una actividad asalariada desarrollada en un territorio que mantuvo con dicho Estado Miembro relaciones particulares»*. La jurisprudencia posterior¹⁴ en este ámbito ha seguido una línea continuista para *supuestos idénticos o totalmente equiparables*, confir-

mando la vocación externa de las normas de coordinación.

11. Como no existe regla general sin excepción relativa, o lo que es lo mismo, *poco dura la dicha en la casa del pobre*, me temo que también aquí el Tribunal de Justicia ha procurado complicar las cosas a mayor gloria del principio de la indeterminación. Así, en dos asuntos muy complejos¹⁵ en relación con trabajos desarrollados antes de 1944 por ciudadanos italianos en territorios (Sudetes y Stassfurt) que pertenecieron al Reich antes de la segunda guerra mundial y que pasaron (al terminar la misma) a ser parte integrante de Polonia y de la República Democrática de Alemania, la Corte de Justicia se pronunció por no aplicar el Reglamento 1408/71 a unas prestaciones especiales (*fremderentengesetz*) que se reconocían por las instituciones alemanas en supuestos de actividades desarrolladas en lo que fue antiguo territorio del Reich. Los supuestos de hecho presentaban ciertas similitudes con «asuntos argelinos» por lo que se podía esperar una solución parecida. Sin embargo, en los casos alemanes, el Tribunal tuvo en cuenta el carácter discrecional de estas prestaciones y resolvió, aplicando cláusulas de residencia (pago de las prestaciones exclusivamente en territorio alemán), contra los intereses de los demandantes que solicitaban la exportación de sus pensiones de incapacidad a Italia. La justificación jurisprudencial es confusa y tuvo en cuenta argumentaciones técnico-políticas: *«esta legislación se dictó para compensar a los refugiados y exilados que habían contribuido con su trabajo a la reconstrucción de la República Federal de Alemania» «como consecuencia de los sucesos y eventos del nacional socialismo» «esta legislación tiene carácter discrecional en relación con los nacionales residentes en el extranjero y no pueden ser considerada como integrada en el campo de la Seguridad Social» «las institucio-*

¹² Ver asunto Fiège 110/73 y asunto Horst , 6/75.

¹³ Asunto 87/76. Sentencia de 31 de marzo de 1977.

¹⁴ Asunto Roosmalen 300/84. Sentencia 23/10/84; Asunto Laborero y Sabato 82/86 y 103/86. Sentencia de 9 de julio de 1987.

¹⁵ Asunto 79/76, Carlo Fossi contra Bundesknappschaft y Asunto 144/78 Renzo Tinelli contra Mutua de Industria Química.

nes competentes a las que las personas afectadas estuvieron aseguradas no existen en la actualidad o se encuentran fuera del territorio de la República Federal de Alemania». ¿Pragmatismo o convencimiento?

EL EJERCICIO DE ACTIVIDAD LABORAL EN UN TERCER ESTADO. PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO, AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL Y CONDICIONES DE TRABAJO

12. Avancemos todavía un poco más. Nuevamente tenemos que hacer referencia al Tribunal de Justicia. Esta vez de lo que se trata es de legislación aplicable cuando los interesados ejercen su actividad laboral en un Estado tercero, fuera de los límites territoriales de la Unión Europea, como trabajador destacado. Conviene recordar que algunos Estados miembros contemplan en su legislación la posibilidad de mantener el aseguramiento en el país donde la empresa tiene su sede cuando desplazan trabajadores a un tercer Estado con el que no tienen suscrito Convenio Internacional. Se trata de ordenamientos que protegen a sus nacionales fuera de su ámbito geográfico con el fin de compensar las desventajas que, en el campo de la seguridad social, puedan ocasionarse con motivos de trabajos temporales en otros Estados¹⁶. Pues bien, este tipo de normativa nacionalista más allá del territorio nacional se ve confrontada con el principio comunitario de igualdad de trato y su aplicación fuera de los confines europeos. En este sentido conviene recordar nuevamente que los Estados miembros se han opuesto tradicional y sistemáticamente a cualquier extensión del derecho comunitario que desborde lo inicialmente previsto. Han aceptado la igualdad de trato pero con límites territoriales. Fuera del campo de aplicación geográfico comunitario se ha producido un rechazo a

aceptar determinadas competencias de la Unión, afirmándose y reforzándose, en cambio, las competencias nacionales para los nacionales exclusivamente. En este sentido, resulta paradigmática la sentencia recaída en el asunto Prodest¹⁷ relativo a un trabajador belga desplazado por una empresa francesa de trabajo temporal a Nigeria que deseaba mantener su afiliación a la Seguridad Social francesa durante el periodo de destacamiento. La Corte de Justicia declaró que el principio de igualdad de trato es aplicable también *«cuando el trabajador ejerce temporalmente sus actividades laborales fuera del territorio comunitario por lo que debe descartarse toda disposición discriminatoria con referencia a los nacionales de otros Estados»*. Consecuentemente, el factor territorio no es exclusivo ni excluyente y tiene que convivir con otros elementos que lo modulan. De este modo, la competencia comunitaria, referida al principio de igualdad de trato, debe tener también en cuenta la *«vinculación suficientemente estrecha»* con la Comunidad, lo que puede presumirse si se prueba que un trabajador ha sido contratado por una empresa de un Estado miembro y como consecuencia de ello ha sido afiliado a la Seguridad Social de dicho Estado. En este caso tiene que mantenerse la afiliación igualmente durante el periodo de misión o desplazamiento a un Estado tercero. A este respecto, convendría recordar que nuestro ordenamiento jurídico contiene una norma¹⁸ que mantiene la afiliación a la Seguridad Social española a los trabajadores que hayan sido destacados por su empresa a un país con el que no se tenga suscrito Convenio bilateral. Lógicamente, esta disposición, a pesar de que está basada en la Ley de Seguridad Social, artículo 7 apartado 3, precepto éste que se refiere úni-

¹⁷ Sentencia de 12 de julio de 1984, asunto 237/83.

¹⁸ Orden de 27 de Enero de 1982 por la que se regula la situación asimilada a la del alta en el Régimen General de la Seguridad Social de los trabajadores trasladados al Extranjero al servicio de empresas españolas. BOE número 40 de 16 de Febrero de 1982.

¹⁶ Se exceptiona por tanto el principio *«lex loci laboris»*.

camente a españoles¹⁹, debe ser interpretada comunitariamente, sustituyéndose la cláusula nacional (españoles) por la cláusula europea (ciudadanos comunitarios). Como problema adicional, podríamos señalar que, teóricamente, el desplazamiento simultáneo de dos trabajadores por su empresa, por ejemplo a Argentina, uno de ellos de nacionalidad española y otro nacional de otro Estado miembro, podría conllevar la aplicación de normas distintas, Convenio hispano argentino para el español y Orden de 27 de Enero de 1982 para el otro comunitario. El hecho de que los Convenios incluyan únicamente a los nacionales de los países signatarios en su campo de aplicación personal posibilita esta paradoja que finalmente, en la práctica, implica una diferencia de trato. De todos modos, ya profundizaremos sobre este tema más adelante.

13. El Tribunal de Justicia ha incidido reiteradamente en su tesis de que la libre circulación de trabajadores y, consecuentemente, el principio de igualdad de trato no depende únicamente del lugar en donde se realiza la actividad laboral (territorio comunitario) sino de la vinculación del trabajador con un régimen de seguridad social como consecuencia a su vez de la relación laboral existente con el empresario que le desplaza a un tercer Estado. Así en el Asunto Aldewered²⁰, el pronunciamiento jurisdiccional establecía la aplicación del Reglamento 1408/71 en el supuesto de un nacional holandés destacado por una empresa alemana a Tailandia. De forma parecida, esta vez más centrado en el principio e igualdad de trato laboral, falló la Corte de Justicia a favor de la señora Boukhalfa²¹, nacional belga empleada en la Emba-

jada de Alemania en Argelia a la que se pretendía aplicar a un régimen salarial distinto del de sus compañeros alemanes, lo que implicaba una discriminación «ad personam» a la que se opone el derecho comunitario.

14. Como breve resumen de lo señalado en párrafos precedentes, nada mejor que recurrir a las palabras de uno de los teóricos más importantes de las normas europeas de coordinación Podromos Mavridis²² que al referirse a este tema señalaba *«El factor de la vinculación significa únicamente que a las personas a las que se aplican las normas comunitarias deben disfrutar, en la legislación del Estado Miembro al que están sujetas, de los mismos derechos que los nacionales de dicho Estado aunque la actividad desarrollada se realice en el exterior de la Comunidad Europea. A este respecto diversas sentencias del Tribunal de Justicia hacen referencia a la aplicación extraterritorial del derecho comunitario, en especial al principio de no discriminación en situaciones que desbordan el ámbito territorial de la Comunidad»*.

CONVENIOS BILATERALES DE SEGURIDAD SOCIAL

15. Continuando con la aplicación del principio de igualdad de trato y en una nueva vuelta de tuerca, el derecho comunitario, con su «vis expansiva», ha pretendido penetrar, con distinta suerte, en lo que los Estados miembros han considerado una de sus competencia exclusiva: Las relaciones con terceros Estados en el ámbito de la Seguridad Social. La dialéctica que subyace en este enfrentamiento no es privativa de las normas de coordinación sino que tiene un alcance mucho más amplio. De lo que se trataría es de resolver cómo quedan afectados los Convenios bilaterales que con carácter general puedan

¹⁹ «Los españoles no residentes en el territorio nacional quedarán comprendidos en el campo de aplicación de la Seguridad Social española cuando así resulte de disposiciones especiales establecidas con dicho objetivo».

²⁰ Asunto C-60/93. Sentencia de 29 de Junio de 1994.

²¹ Ver nota 8.

²² PODROMOS MAVRIDIS. «La sécurité sociale à l'épreuve de l'intégration européenne. 2003». Ediciones Ant.N.Sakkoulas.

suscribir los Estados miembros, por las disposiciones y principios comunitarios. Más concretamente y centrándonos en los Instrumentos bilaterales de Seguridad Social, la cuestión a dilucidar es si éstos quedan comprendidos, aunque solo sea en parte, en la esfera de las competencias comunitarias (con la consiguiente obligación de respeto de los principios comunitarios) o si la soberanía de los Estados miembros en este campo es total sin que qupan limitaciones comunitarias. Todavía podríamos acotar más el tema y preguntarnos, desde otra perspectiva, si una norma que incluye dentro de su campo de aplicación personal únicamente a los nacionales de los Estados signatarios, puede vulnerar el principio de igualdad de trato entre ciudadanos comunitarios, al reconocer una protección diferente, dependiendo de la nacionalidad del interesado. Y, claro está, nuevamente, ante el disenso entre Comunidad y Estados miembros, debe ser el Tribunal de Justicia el que actúe para establecer el marco regulador y los criterios de actuación. Ahora bien, conviene lanzar un aviso para navegantes con el fin de no levantar expectativas excesivas. La Corte de Luxemburgo se caracteriza por su dinamismo y por huir de procesos estáticos e inmovilistas. La jurisprudencia responde a tesis evolucionistas y es origen y a la vez reflejo de los avances comunitarios. Es cambiante y defensora del principio de la incertidumbre. Por ello, lo que para algunos autores es línea errática, para otros es la consecuencia de un proceso de maduración y perfeccionamiento, acorde con una realidad alterable. Y es que, aunque a veces la Corte de Luxemburgo parece contradecirse (ver párrafo subsiguiente y que el lector juzgue) y confundir a sus devotos fieles, esta apreciación es falaz y artera y olvida que la palabra del Tribunal siempre es veraz y el error se encuentra, como no, en la interpretación interesada del mensaje por parte de sus destinatarios...

16. Centrándonos ya más concretamente en la dimensión externa del principio de igualdad de trato entre nacionales comunita-

rios y su posible aplicación en los Convenios Bilaterales de Seguridad Social suscritos por los distintos Estados miembros con países terceros, resulta imprescindible referirnos con detalle a la sentencia Grana Novoa²³ que avaló, en un pronunciamiento que pareció definitivo, las tesis defendidas por los Estados miembros. Remitámonos a los hechos. La Sra. Grana Novoa, de nacionalidad española, sufrió en la República Federal de Alemania una Incapacidad Permanente para el trabajo sin derecho alguno por no cubrir el periodo requerido para el reconocimiento en dicho país de este tipo de prestaciones. Sin embargo, la interesada recurrió esta denegación por considerar que había desarrollado su actividad laboral en Suiza (diciembre 1970-junio 1975) y en Alemania (febrero 1979-octubre 1972) y que si bien con las exclusivas cotizaciones de Alemania no alcanzaba el periodo mínimo de cotización exigido por el ordenamiento jurídico de dicho país, podría tener derecho a una pensión aunque fuera prorrateada, si se procedía a la totalización de los periodos alemanes y suizos. Al no acreditar periodos de trabajo en España y no poder recurrir al Reglamento 1408/71²⁴, basaba su pretensión en el Convenio germano-suizo de 1964, modificado en 1975, que permitía la aplicación del principio de totalización de los periodos suizos y alemanes. Sin embargo, el referido instrumento bilateral limitaba su campo de aplicación personal a los ciudadanos de los Estados signatarios por lo que la interesada, de nacionalidad española, que-

²³ María Grana Novoa contra Landesversicherungsanstalt Hessen. Asunto 23/92. Sentencia de 2 de Agosto de 1993.

²⁴ La Federación Helvética y La Comunidad Europea concluyeron en fecha 21 de Junio de 1999 un Acuerdo sobre la libre circulación de personas y que entró en vigor el 1 de Junio de 2002. En su artículo 8 se establece la aplicación del Reglamento 1408/71. Consecuentemente, a partir de esa fecha, sería posible la totalización de periodos de seguro entre Alemania y Suiza para los nacionales comunitarios. El caso Grana Novoa, por tanto, solamente pudo plantearse antes de 1 de junio del 2002.

daba excluida en principio de esta posibilidad.

17. Para enmarañar este asunto, conviene recordar que, a su vez, existía un Convenio bilateral de Seguridad Social entre España y la Federación Helvética de 1973 ??? que establecía el principio de igualdad de trato entre ciudadanos suizos y españoles por lo que la demandante solicitó la aplicación cruzada de los dos Instrumentos bilaterales Suiza-Alemania y Suiza-España lo que conllevaba, en un ejercicio complejo de interpretación, la prohibición de toda discriminación, la consiguiente inclusión indirecta de la interesada en el ámbito personal del Convenio germano-suizo y el reconocimiento de la totalización de cotizaciones. Sin embargo, las tesis de la Sra. Grana Novoa no fueron aceptadas por el Tribunal de Justicia que entendió que los Convenios bilaterales entre un Estado miembro y terceros Estados no quedaban comprendidos en el campo de aplicación material del Reglamento 1408/71, por lo que no resultaban afectados por sus principios igualitarios. Con ello, parecía aceptar la posición de los Estados miembros que propugnaban el ejercicio absoluto y exclusivo de sus competencias en materia de Seguridad Social Internacional en relación con países terceros, sin necesidad de sujeción a principios y normas comunitarias. Consecuentemente, el principio de igualdad de trato entre ciudadanos comunitarios podría quedar exceptuada y limitada a través de Convenios bilaterales, con lo que la extraterritorialidad de este principio quedaba condicionada y recortada.

18. Aconsejo a los que se inician en el derecho comunitario que cuando estudien una sentencia del Tribunal de Justicia huyan de valoraciones definitivas y de interpretaciones extensivas. De hecho, cuando se critica a la Corte de Justicia la existencia de aparentes contradicciones entre algunas de sus sentencias, la respuesta siempre es la misma: contestamos sobre lo que se nos pregunta o, cada pregunta tiene una respuesta diferente.

Otra alternativa es: la pregunta o la cuestión prejudicial está mal formulada por lo que la contestación no puede ser todo lo correcta que el «Tribunal-Oráculo» desearía. Y este es el caso de la sentencia Grana Novoa. A este respecto, conviene recordar la réplica del juez Zuleeg a los que consideraban restrictivo este fallo jurisdiccional. *«El Tribunal ha tenido que decidir sobre el principio de igualdad de trato del Reglamento 1408/71.No obstante este principio también se regula en el propio Tratado que establece la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre ciudadanos comunitarios. Consecuentemente, un trabajador español puede estar directamente discriminado en relación a un trabajador alemán si puede reclamar la aplicación del Convenio germano alemán y el español no»* ¿Estaba sugiriendo algo el juez/sacerdote Zuleeg?

LA SENTENCIA GOTTARDO

19. Lo que podríamos considerar la enciclopedia jurisdiccional comunitaria está caracterizada fundamentalmente por la ausencia de todo tedio y monotonía. Realmente, los Estados miembros viven de sobresalto en sobresalto a la espera de que el Tribunal decida respectivamente abrir su propia caja de pandora. Se daba por descontado que la Sentencia Grana Novoa era el final de un contencioso y que, para bien o para mal, los espíritus se habían ya aquietado y pacificado. Por ello, el seísmo que se estaba gestando en la Corte de Justicia cogió desprevenido a la mayor parte de las Administraciones nacionales que no eran conscientes de lo que se les venía encima. Casi 10 años más tarde del fallo en el Asunto Grana Novoa, se dictó la sentencia del caso Elide Gottardo²⁵. La situación de hecho era comparable al de Grana

²⁵ Asunto 55/00. Elide Gottardo contra el Instituto Nacional de Previsión italiano. Sentencia de 15 de Enero de 2002.

Novoa. El resultado, totalmente distinto, salvo que ambos pronunciamientos sean considerados un todo complementario y opuesto a la vez como el ying y el yang. Dejo a los lectores con sus reflexiones y conclusiones y les recomiendo adentrarse en la mecánica cuántica que es capaz de aceptar, aunque no explicar, que algo pueda simultáneamente ser y no ser.

20. La Sra. Elide Gottardo, de nacionalidad francesa, trabajó sucesivamente en Italia, Suiza y Francia²⁶ donde acreditó periodos de seguro. Tanto Francia como Suiza reconocieron las correspondientes pensiones sin necesidad de proceder a la totalización de periodos. No obstante, Italia denegó la pensión por no cubrir el periodo mínimo de cotización a pesar de que se procediera al cómputo de los periodos de seguro con Francia. La posibilidad de que Italia le otorgara una pensión pasaba por la aplicación del Convenio con Seguridad Social con Suiza que estaba solamente abierto a suizos e italianos. Como se ve, las diferencias con el Asunto Grana Novoa son mínimas. Quizás, la cuestión prejudicial fue cualitativamente distinta al remitir el Tribunal competente en el caso Gottardo unas cuestiones centradas en la discriminación por razón de nacionalidad, basadas en el artículo 12 del Tratado²⁷, y su posible extensión a los Convenios bilaterales. En resumen, lo que se tenía que dilucidar es si la no consideración de un trabajador comunitario no italiano como sujeto de derecho del Convenio bilateral entre Suiza e Italia, conculcaba el artículo 12 del Tratado y, por tanto, implicaba una discriminación por razón de nacionalidad. La respuesta fue tan contun-

dente que me voy a limitar a transcribir tres considerandos escalonados del fallo jurisdiccional que me parecen esclarecedores y que recogen de forma resumida, pero a la vez de manera muy precisa, la doctrina al respecto.

«En el caso de un Convenio Internacional Bilateral celebrado entre un Estado miembro y un país tercero para evitar la doble imposición, el Tribunal de Justicia recordó que, si bien la fiscalidad directa es de la exclusiva competencia de los Estados miembros, estos últimos no pueden, sin embargo, dejar de cumplir las normas comunitarias, sino que deben ejercer su competencia respetando el Derecho comunitario. Por tanto, el Tribunal de Justicia declaró que el principio del trato nacional obliga al Estado miembro, parte en dicho convenio, a conceder a los establecimientos permanentes de sociedades domiciliadas en otro Estado miembro las ventajas previstas por el convenio en las mismas condiciones aplicables a las sociedades residentes en el Estado miembro parte en el convenio (véase, a este respecto, la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Rec. P. I-6161, apartados 57 a 59).»

«De dicha jurisprudencia se desprende que, al aplicar los compromisos suscritos en virtud de convenios internacionales, ya se trate de un convenio entre Estados miembros o de un convenio entre un Estado miembro y uno o varios países terceros, los Estados miembros deben, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 307 CE, respetar las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario. El hecho de que, por su parte, los países terceros no tengan que respetar ninguna obligación con arreglo al Derecho comunitario es, a este respecto, irrelevante.»

«De las consideraciones que preceden resulta que cuando un Estado miembro celebra con un país tercero un convenio internacional bilateral de seguridad social

²⁶ Ver nota 21.

²⁷ Art. 12: «En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, podrá establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones».

que prevé el cómputo de los periodos de seguro cubiertos en dicho país tercero para tener derecho a prestaciones de vejez, el principio fundamental de igualdad de trato obliga a dicho Estado miembro a conceder a los nacionales de los demás Estados miembros las mismas ventajas que aquellas de las que disfrutaban sus propios nacionales en virtud de dicho convenio, a menos que pueda justificar objetivamente su denegación».

21. Tras la lógica aplastante de los Considerados transcritos, el fallo jurisdiccional no podía esconder sorpresas *«Las autoridades de Seguridad Social competentes de un Estado miembro deben, con arreglo a las obligaciones comunitarias que les incumben en virtud del artículo 39²⁸ del Tratado computar, a efectos del derecho a prestaciones de vejez, los periodos de seguro cubiertos en un país tercero por un nacional de un segundo Estado miembro cuando, en las mismas condiciones de cotización, dichas autoridades competentes reconocen, de conformidad con un Convenio Internacional bilateral celebrado entre el primer Estado miembro y el país tercero, el cómputo de dichos periodos cubiertos por sus propios*

²⁸ Artículo 39.1: «Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. 2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. 3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho: De responder a ofertas efectivas de trabajo; De desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros; De residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales; De permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión. 4. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública».

nacionales». Nuevamente el Tribunal, revisando o completando la doctrina Grano Novoa, reconoce a las normas comunitarias un grado de extraterritorialidad que vincula, eso sí, únicamente a los Estados miembros sin que produzca directamente efecto alguno en terceros Estados *«La extensión a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros del beneficio que supone el cómputo de los periodos de seguro cubiertos en Suiza para tener derecho a las prestaciones de vejez italianas, aplicado unilateralmente por la República Italiana, no pone en absoluto en peligro los derechos que se derivan para la Confederación suiza del Convenio italo-suizo ni impone a ésta nuevas obligaciones».*

22. La Sentencia Gottardo establece la dimensión externa de las normas comunitarias y a su vez, de modo no intencionado, fija los límites de dicha dimensión. De hecho, el mandato jurisdiccional reconoce que las obligaciones jurídicas dimanantes del mismo solo vinculan al Estado Miembro demandado y no al tercer Estado que no puede quedar afectado por un Tribunal que no tiene sobre él competencia ni al que pueden exigírsele el cumplimiento de un ordenamiento que no le es aplicable. Es decir, la Sentencia comentada no genera obligaciones recíprocas o compartidas para los dos Estados (Italia y Suiza) sino que responde a un planteamiento unidireccional, vinculante para una parte y neutral para la otra. No se puede dudar de lo impecable, jurídicamente, de la decisión. Probablemente fuera la única posible. Sin embargo, desde el punto de vista del derecho abre una incógnita que nos debería hacer reflexionar. ¿cómo se puede ejecutar una sentencia por la parte demandada cuando, para su ejecución se requiere la intervención y colaboración de un tercero que no queda obligado? *«No impone a la Confederación Suiza nuevas obligaciones».* *«El hecho de que, por su parte, los países terceros no tengan que respetar ninguna obligación con arreglo al Derecho Comunitario es, a este respecto, irrelevante».* Curiosa premisa esta declara-

ción que difícilmente soporta un ejercicio de práctica realista.

23. Descendamos del mundo de las ideas al de los actos. Está claro que para que Italia pueda totalizar los periodos de seguro suizos debe contar con una acreditación o formulario de enlace emitido por las Instituciones suizas quienes probablemente, siempre que sus normas de protección de datos lo permitan, accederán a ello, máxime las magníficas relaciones de vecindad entre los dos países. Ahora bien, no siempre existe esa situación idílica y es posible que muchos terceros Estados se nieguen a realizar gestiones, formalizar trámites, cumplimentar impresos, remitir comunicaciones, desarrollar acciones, contestar escritos o acceder a peticiones en relación con personas que no están incluidas en el campo de aplicación personal del Convenio que, no se olvide, en muchos supuestos solamente cubre, intencionadamente, a los nacionales de los Estados signatarios. Y si además, lo que estamos requiriendo del otro Estado no es, como en el caso Gottardo, un simple certificado sino, por ejemplo, el reconocimiento de un derecho a prestaciones de enfermedad en caso de estancia temporal de un asegurado no nacional del Estado signatario en el otro Estado o la concesión de prestaciones familiares cuando el asegurado no nacional de una de las Partes contratantes y los miembros de la familia residan en Estado distinto, colegiremos que debería iniciarse un proceso de cooperación activo y efectivo con otros países y otras regiones. La otra posibilidad es vaciar de contenido la sentencia Gottardo y aceptar que ésta es una mera declaración y enumeración de intenciones y principios programáticos asentados en el mundo virtual. En esta dinámica y dialéctica, dos opciones se intuyen en el horizonte: desarrollamos, con el fin de cumplir las obligaciones que nos hemos autoimpuesto, una política de reciprocidad con otros socios no comunitarios o bien potenciamos la idea de una Unión Europea autista, endogámica, excluyente y autosuficiente que decide automarginarse del concierto mundial

y deja a los Estados miembros la competencia exclusiva de las relaciones internacionales. Entre estas dos grandes vías convendría recordar la sentencia Gottardo que si bien ha contribuido a extender la dimensión externa de las normas comunitarias, al mismo tiempo ha fijado de manera clara los límites, deficiencias y vacuidad de dicha dimensión externa si no se cuenta con la colaboración de otras Regiones del Mundo. Volveremos sobre este tema.

LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN

24. En algunos párrafos precedentes hemos hecho referencia a los efectos extraterritoriales que pueden contenerse en las propias normas comunitarias. Sin embargo, queda pendiente un campo más amplio y desgraciadamente todavía poco desarrollado: la acción exterior de la Unión Europea. Quizás este ámbito sufra de la ausencia, hasta ahora, de suficientes bases jurídicas²⁹ claras y expresas en los Tratados. Probablemente el Tratado de Lisboa, una vez que entre en vigor, pueda impulsar esta línea que redundará en una mayor presencia de Europa en el mundo. No obstante, y como regla general, puede establecerse un paralelismo entre las competencias internas y externas de la Comunidad según la cual la C.E ostenta competencias externas (implícitas) en todos los ámbitos en que las bases jurídicas del Tratado le atribuyan (expresamente) competencias *ad intra*. Pues bien, teniendo en cuenta que en el campo de la libre circulación de trabajadores y en las disposiciones de coordinación de regímenes de Seguridad Social se ha producido una transferencia de soberanía total desde los Estados miembros a la Comunidad, corresponde a ésta, dada la competencia

²⁹ Política Comercial Común, artículo 133; Medio Ambiente artículo 174; I+D artículo 170; Cooperación al desarrollo, artículo 181; Acuerdos de Asociación, artículo 310 y Acuerdos sobre tipo de cambio del euro, artículo 111.

exclusiva que tiene atribuida, la celebración, en estas materias, de Convenios con terceros Estados. Sobre este particular, el Tribunal de Justicia dictaminó en su día³⁰. «*En el ámbito de las relaciones exteriores, el Tribunal de Justicia ha declarado que se pondrían en peligro la misión de la Comunidad y los fines del Tratado si los Estados miembros pudieran contraer obligaciones internacionales que contuvieran normas que pudieran afectar a las normas adoptadas por la Comunidad o alterar su alcance (véase dictamen 2/91 y la sentencia AETC)*». Como confirmación de este punto de vista conviene recordar que el artículo 310 del Tratado establece «*La Comunidad podrá celebrar, con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales Acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares*».

25. El contenido de estos Acuerdos, lógicamente puede ser amplio y variado y va a depender de los intereses comunes de las Partes contratantes. Por ello, no será de extrañar que si bien algunos de estos instrumentos tienen un alcance meramente económico y comercial, en otros, se contemplan capítulos relativos a la cooperación social y más concretamente a aspectos laborales y de Seguridad Social. Y este es el caso de los Acuerdos de Asociación³¹ que la Unión Europea ha negociado, entre otros con Túnez, Marruecos, Israel, Croacia, Macedonia y Argelia. A este respecto, tomaremos como modelo el Instrumento de Asociación entre el reino de Marruecos y La Unión Europea, para mejor iniciar el tema en cuestión. Como punto de partida en el referido Acuerdo se establece la eliminación de toda discriminación, con respecto a las condiciones de trabajo, despidos y retribuciones entre trabajadores de los Estados miem-

bros y del Reino de Marruecos, cláusula ésta muy habitual en las relaciones internacionales de la Unión Europea con la que se pretende obtener una cierta reciprocidad en este campo. No se queda allí el Acuerdo de Asociación. Avanza y progresa, reconociendo el principio de igualdad de trato en el ámbito de la Seguridad Social (enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, supervivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo y prestaciones familiares). De hecho, la actividad jurisprudencial del Tribunal de Justicia³² ha sido tan intensa sobre este principio igualitario incluido en alguno de estos instrumentos que provocó finalmente el rechazo frontal de los Estados miembros que se opusieron a incluir una norma similar en Acuerdos firmados posteriormente con otros países. A este respecto conviene señalar de antemano que aunque el Acuerdo con Marruecos data del año 2000, es heredero directo de un anterior Acuerdo de Cooperación del año 1976 que ya contenía una disposición idéntica, aplicándose por tanto en el nuevo Instrumento la regla no escrita «*pacta sunt servanda*».

26. Con respecto a las normas de coordinación de regímenes de Seguridad Social, los Acuerdos de Asociación suscritos con Argelia, Túnez, Marruecos, Croacia, Macedonia e Israel contemplan la totalización de los periodos de seguro, empleo y residencia cubiertos por los trabajadores de los referidos países en los distintos Estados miembros de la UE, con lo que se abre la posibilidad de adoptar una norma similar al Reglamento 1408/71 aplicable a nacionales de terceros Estados. Finalmente se aprobó el Reglamento 859/2003³³ que extiende el campo subjetivo del Reglamento 1408/71 a los nacionales no comunita-

³⁰ Asunto C-476/98 Comisión contra la República Federal de Alemania.

³¹ Asunto C-476/98 Comisión contra la República Federal de Alemania.

³² Aconsejo la lectura del artículo «Los nacionales de países terceros y Europa», de Helene Garçon Estrada, publicado en la revista *Noticias de la Unión Europea*, nº 157 de febrero de 1998.

³³ Diario de las Comunidades Europeas 124 de 20 de mayo del 2003.

rios legalmente establecidos en el territorio de la Unión Europea, dándose cumplimiento, de este modo, al compromiso contraído en algunos Acuerdos de Asociación. Posteriormente, y con la sustitución del Reglamento 1408/71 por el Reglamento 883/04, la Comisión Europea presentó en Julio de 2007 una propuesta³⁴ de extensión de dicho Reglamento a los nacionales de terceros Estados que está encontrando grandes resistencias en el Consejo, sin que pueda preverse una fecha concreta para su adopción.

27. Para ultimar todas las obligaciones contraídas en los Acuerdos de Asociación, quedaría por desarrollar un último punto que trasciende las fronteras del territorio europeo y que enlaza con la dimensión externa de las normas de coordinación: la exportación de las pensiones de vejez, invalidez derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional y supervivencia causadas por los trabajadores nacionales de los Estados signatarios como consecuencia de las actividades realizadas en los Estados miembros de la UE. A este respecto la Comisión Europea presentó a finales de 2007 una serie de propuestas de Decisión³⁵

³⁴ Doc. 12166/07, de 25 de julio de 2007. Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CE) nº 883/2004 y del Reglamento (CEE) nº (...) a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas.

³⁵ Doc. 5107/08, de 8 de enero de 2008. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que deberá adoptar la Comunidad en el seno del Consejo de Asociación instituido por el Acuerdo Euromediterráneo, por el que se establece una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra, con respecto a la adopción de disposiciones de coordinación de los sistemas de Seguridad Social; Doc. 5081/08, de 7 de enero de 2008. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que deberá adoptar la Comunidad en el seno del Consejo de Asociación instituido por el Acuerdo Euromediterráneo, por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Argelina Democrática y Popular, por otra, con respecto a la adopción de disposiciones de coordinación de los sistemas de Seguridad

que pretenden regular este punto y que serán examinadas durante la próxima Presidencia española. De todos modos, convendría reflexionar sobre el valor añadido que pueden tener estas Decisiones, teniendo en cuenta que la aplicación del principio de igualdad de trato tiene efectos extraterritoriales. Pues bien, partiendo de la premisa, tal como recoge por ejemplo el artículo 65³⁶ del Acuerdo de

Social; Doc. 5083/08, de 7 de enero de 2008. de Decisión del Consejo relativa a la posición que deberá adoptar la Comunidad en el seno del Consejo de Asociación instituido por el Acuerdo Euromediterráneo, por el que se establece una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte y el Reino de Marruecos, por otra, con respecto a la adopción de disposiciones de coordinación de los sistemas de Seguridad Social; Doc. 16688/07, de 17 de diciembre de 2007. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que deberá adoptar la Comunidad en el seno del Consejo de Asociación instituido por el Acuerdo Euromediterráneo, por el que se establece una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra, con respecto a la adopción de disposiciones de coordinación de los sistemas de Seguridad Social; Doc. 6049/08, de 4 de febrero de 2008. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que deberá adoptar la Comunidad en el seno del Consejo de Estabilización y Asociación instituido por el Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, por otra, con respecto a la adopción de disposiciones de coordinación de los sistemas de Seguridad Social; Doc. 16599/07, de 14 de diciembre de 2007. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que deberá adoptar la Comunidad en el seno del Consejo de Estabilización y Asociación instituido por el Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Croacia, por otra, con respecto a la adopción de disposiciones de coordinación de los sistemas de Seguridad Social.

³⁶ DOCE nº L 70 DE 18.3.200. Artículo 65: «1. Salvo lo dispuesto en los apartados siguientes, los trabajadores de nacionalidad marroquí y los miembros de sus familias que residan con ellos se beneficiarán, en el sector de la Seguridad Social, de un régimen caracterizado por la ausencia de cualquier discriminación basada en la nacionalidad con respecto a los propios nacionales de los Estados miembros donde estén empleados. La noción de «Seguridad Social» cubre los aspectos de la Seguridad

Asociación con Marruecos, de la prohibición de discriminación en materia de Seguridad Social entre ciudadanos comunitarios marroquíes, el reconocimiento por la legislación interna de un Estado miembro de la exportación de pensiones para sus propios nacionales, conllevaría automáticamente la extensión de este derecho para aquellos extranjeros que, al amparo del derecho comunitario (Acuerdos de Asociación, por ejemplo), pudieran beneficiarse de este principio igualitario. Consecuentemente, las propuestas de Decisión presentadas por la Comisión vendrían a cubrir únicamente aquellos supuestos en los que la exportación de pensiones no se contemple en la legislación interna. Sin embargo, los Estados miembros son contumaces y poco dados a asimilar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia por lo que, probables-

Social que se refieren a las prestaciones de enfermedad y maternidad, las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, las prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional, los subsidios por defunción, las prestaciones por desempleo y las prestaciones familiares. No obstante, esta disposición no podrá tener por efecto convertir en aplicables las demás normas de coordinación previstas por la normativa comunitaria basada en el artículo 51 del Tratado CE, en condiciones distintas de las que establece el artículo 67 del presente Acuerdo. 2. Dichos trabajadores se beneficiarán de la totalización de los períodos de seguro, empleo o residencia cumplidos en los diferentes Estados miembros, en lo que respecta a las pensiones y rentas de vejez, invalidez y supervivencia, las prestaciones familiares, las prestaciones por enfermedad y maternidad, así como de la asistencia sanitaria para ellos mismos y su familia residente en la Comunidad. 3. Estos trabajadores se beneficiarán de las prestaciones familiares para los miembros de su familia que residan en la Comunidad. 4. Dichos trabajadores se beneficiarán de la libre transferencia hacia Marruecos, según los tipos de cambio aplicados en virtud de la legislación del Estado miembro o de los Estados miembros deudores, de las pensiones y rentas de vejez, supervivencia y accidente de trabajo o enfermedad profesional, así como de invalidez, en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, a excepción de las prestaciones especiales de carácter no contributivo. 5. Marruecos otorgará a los trabajadores nacionales de los Estados miembros empleados en su territorio, así como a los miembros de su familia, un régimen análogo al previsto en los apartados 1, 3 y 4».

te, durante la tramitación en el Consejo de estos dosieres, los Estados más incumplidores del derecho comunitario serán los que más se opongan a la adopción de este Instrumento que, recuerdo, parte de una obligación clara y precisa de levantamiento de cláusulas de residencias (artículo 65 apartado 4 del Acuerdo de Asociación con Marruecos).

28. Todavía se podría ir más allá y realizar un ejercicio de interpretación extensiva de la jurisprudencia comunitaria. En efecto, como se recordará, la Sentencia Gottardo, comentada en párrafos precedentes, ampliaba indirectamente a todos los ciudadanos comunitarios el campo de aplicación de los Convenios Bilaterales. Pues bien, transponiendo este fallo jurisdiccional a los instrumentos que estamos tratando, tendremos que admitir que aquellos nacionales de terceros Estados que figuran en el ámbito subjetivo de los Acuerdos de Asociación y para los que se predica la igualdad de trato, deberían también quedar incluidos en los Convenios bilaterales suscritos por un Estado miembro con países no comunitarios, dado que de otro modo se estaría generando una discriminación prohibida por el derecho de la UE. Y algo similar, quizás con más matizaciones, podría alegarse para los extranjeros cubiertos por el Reglamento 859/2003 que extiende el Reglamento 1408/71 a los nacionales de terceros Estados. Y es que el principio de igualdad de trato, una vez reconocido, ni solo es patrimonio de los ciudadanos comunitarios ni sus efectos extraterritoriales se limitan a ellos.

HACIA UN FUTURO EUROIBEROAMERICANO

29. Las normas de coordinación, como se ha puesto de manifiesto, tienen una vocación expansiva que, sin embargo, se ve frenada por las limitaciones del ámbito territorial del propio derecho comunitario. La resolución de esta aparente contradicción pasa por una apertura de la Unión Europea a otras Regio-

nes y espacios geográficos a través de un desarrollo de políticas de cooperación que posibilite la mejora de la protección de los trabajadores migrantes. En este sentido, para la futura Presidencia española resulta prioritario reforzar los lazos con Iberoamérica en el campo de la Seguridad Social y, a tal efecto, está organizando una Conferencia de Ministros Unión Europea-América Latina, a celebrar probablemente en Alcalá de Henares los días 13 y 14 de Mayo de 2010, en la que se puede lanzar un proceso de reflexión sobre la interconexión de la Seguridad social de la Comunidad y de América Latina. A este respecto conviene destacar que si la Unión Europea cuenta con un Instrumento de coordinación, el Reglamento 1408/71 y su sucesor el Reglamento 883/04, la Comunidad Iberoamericana se ha dotado del Convenio Multilateral de Seguridad Social³⁷ que, posiblemente, sea la única norma de coordinación internacional en este ámbito que por contenido y número de personas afectadas o beneficiarios pueda compararse con normas comunitarias. De hecho si se examinan ambos Instrumentos podrá comprobarse que estructuralmente son muy similares, compartiendo principios y aspiraciones. Quizás el campo objetivo obligatorio³⁸ del Convenio no sea tan amplio

como el del Reglamento, ya que en principio se centra en las prestaciones económicas de invalidez, vejez, supervivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, pero en lo esencial, podríamos hablar de textos equiparables y, sobre todo, coordinables. Y es que, en muchos casos, las definiciones, regulaciones o procedimientos son idénticos y responden a objetivos similares. Por todo ello, la reunión que se va a organizar en Alcalá de Henares resulta extraordinariamente apropiada para intercambiar experiencias y avanzar el propósito de una mayor cooperación interregional en el campo de la Seguridad Social.

30. En este proceso de acercamiento entre América Latina y la Unión Europea, varios son los temas que pueden suscitarse. En principio no deberían fijarse objetivos concretos ni metas predeterminadas. De lo que se trata es de iniciar el camino y de ampliar el horizonte, siendo consciente de que el proceso es de largo recorrido y que tiene su propio «tempo» que no se puede alterar ni forzar. No obstante, desde la libertad que ofrece un artículo y sin que esto pueda comprometer a los organizadores del evento ni a los asistentes al mismo, me voy a permitir sugerir, en los próximos párrafos, algunos temas que podrían ser tratados, si así se deseara, por los representantes iberoamericanos y europeos.

31. Comencemos con los Acuerdos de Asociación. En la actualidad existen dos Instru-

³⁷ Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de 10 de noviembre de 2007.

³⁸ Art. 3: «Campo de aplicación material. 1. El presente Convenio se aplicará a toda la legislación relativa a las ramas de Seguridad Social relacionadas con: a) las prestaciones económicas de invalidez; b) las prestaciones económicas de vejez; c) las prestaciones económicas de supervivencia; y, d) las prestaciones económicas de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional. Las prestaciones médicas previstas en las legislaciones de los Estados Parte quedan excluidas del presente Convenio, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 del presente artículo. 2. El presente Convenio se aplicará a los regímenes contributivos de Seguridad Social, generales y especiales. No obstante, estos últimos podrán ser exceptuados siempre que se incluyan en el Anexo I. 3. El presente Convenio no será de aplicación a las prestaciones económicas reseñadas en el Anexo II, que bajo ninguna circunstancia podrá incluir alguna de las ramas de Seguridad Social señaladas en el apartado 1 de este artículo. 4.

El Convenio no se aplicará a los regímenes no contributivos, ni a la asistencia social, ni a los regímenes de prestaciones a favor de las víctimas de guerra o de sus consecuencias. 5. Dos o más Estados Parte del presente Convenio podrán ampliar el ámbito objetivo del mismo, extendiéndolo a prestaciones o regímenes excluidos en principio. Los acuerdos bilaterales o multilaterales mediante los que se proceda a esa extensión y los efectos de la misma se inscribirán en el Anexo III. Las reglas correspondientes a los regímenes y/o prestaciones que hayan sido objeto de extensión, conforme a lo previsto en el apartado anterior, afectarán únicamente a los Estados que las hayan suscrito, sin que surtan efectos para los demás Estados Parte».

mentos firmados con países de América Latina (Chile y Méjico) y otros que se encuentran en tramitación³⁹. Lamentablemente, en ninguno de ellos figuran disposiciones sobre coordinación de regímenes de Seguridad Social, tal como se contemplan con otros Estados (Magreb, Israel, Macedonia, Croacia y otros). Las ventajas de estas normas (tal como se ha puesto de manifiesto en párrafos precedentes) son patentes, tanto con respecto al principio de igualdad de trato en materia de Seguridad Social como en relación a la exportación de pensiones. Por ello, convendría profundizar en este tema, máxime, teniendo en cuenta el flujo creciente de trabajadores entre Europa e Iberoamérica como consecuencia de la progresiva globalización de las economías.

32. El segundo punto a considerar debería girar en torno a la Sentencia Gottardo. Como se establece textualmente en la Recomendación⁴⁰ de la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los trabajadores Migrantes: «**No cabe duda de que la cooperación es una condición indispensable para respetar la jurisprudencia**». Pues bien, si por parte de la Unión Europea se quiere dar cumplimiento al fallo jurisdiccional, materializando la referida Recomendación para que ésta no se convierta en una simple declaración de intenciones, este encuentro es una oportunidad única para demandar a las Autoridades Iberoamericanas, en relación con los Convenios bilaterales suscritos, su colaboración administrativa, y proceder a una adaptación de los mismos a los requeri-

mientos del Tribunal de Justicia. A tal efecto, una propuesta a examinar podría ser modificar los Instrumentos Internacionales que vinculan a Estados de la Unión Europea con países iberoamericanos para que en su campo de aplicación personal queden incluidos, con carácter general, los nacionales comunitarios y los ciudadanos latinoamericanos, lo que podría conseguirse con una redacción muy simple del siguiente tenor «**el presente Convenio será de aplicación a los trabajadores, con independencia de su nacionalidad, que estén o hayan estado sujetos a las legislaciones de Seguridad Social de una o ambas Partes Contratantes**», o bien, si no se desea abrir tanto el campo de aplicación personal, hacer una referencia más concreta a los nacionales iberoamericanos y europeos. Además, se podría explorar la posibilidad de buscar un compromiso formal o, al menos, realizar una declaración de intenciones de que los nuevos Convenios que se suscriban a partir de ahora tengan en cuenta esta fórmula u otra equiparable.

33. Continuando con la problemática de los flujos migratorios tanto temporales (destacados) o permanentes (emigración clásica), la Conferencia podría examinar la potenciación de las relaciones institucionales entre América Latina y la Unión Europea para mejorar los intercambios económicos y las prestaciones de servicios en estas dos grandes Regiones, lo que contribuiría a obtener, como socios privilegiados en este mundo globalizado, beneficios recíprocos y compartidos. En este sentido, y desde el campo de la Seguridad Social, resultaría necesario articular soluciones para evitar que los trabajadores desplazados temporalmente (europeos en su mayor parte) estén sujetos a un doble gravamen o cotización tanto en el país de empleo como en el de origen. Esta doble carga podría evitarse a través de Instrumentos bilaterales que regulasen la unicidad de legislación aplicable y estableciesen el mantenimiento durante cierto periodo de tiempo de la seguridad social del país de origen. Asimismo, y con

³⁹ Perú, Colombia, Ecuador, Mercosur, Pacto Andino, América Central.

⁴⁰ Recomendación de la Comisión Administrativa de Coordinación de los sistemas Seguridad Social nº P1, de 12 de junio de 2009, relativa a la jurisprudencia Gottardo, según la cual deben concederse a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros las mismas ventajas de que disfrutaban los trabajadores nacionales de un Estado miembro en virtud de un convenio bilateral de seguridad social que este haya celebrado con un tercer Estado.

respecto a la emigración más clásica (iberoamericana mayoritariamente) podría contemplarse la exportación de las prestaciones y en especial de las pensiones, lo que favorecería la situación personal de los trabajadores migrantes que, una vez terminada la carrera laboral, podrían retornar a sus países con las pensiones adquiridas en base a su trabajo y a las cotizaciones ingresadas.

34. Será difícil que en un futuro próximo se den unas coordenadas comparables a las actuales para que dos grandes regiones del mundo, Europa e Iberoamérica que cuentan con instrumentos de coordinación (el Reglamento 883/04 y el Convenio Multilateral Iberoamericano) con un potencial de personas protegidas que se acerca a los mil millones, puedan debatir conjuntamente sobre Seguridad Social internacional y desarrollar proyectos de futuro y acciones concretas en este campo. Y es que la interrelación de las regiones y subregiones es, en este mundo globalizado, una realidad que no se puede obviar. De hecho, actualmente están en trámite de negociación sendos Acuerdos de Asociación entre la Unión Europea y Mercosur, Centroamérica y la Comunidad Andina. Pues bien, también podríamos imaginar un escenario en el que el progresivo acercamiento entre los ordenamientos europeos e iberoamericanos, diese lugar a un nuevo instrumento conjunto que coordinase los regímenes de Seguridad Social de todos los países afectados y las procediera a la consideración conjunta de las carreras de los trabajadores migrantes que acreditaran cotizaciones y periodos de seguro en los dos continentes. ¿ciencia ficción? Muchas veces la realización de proyectos que ayer fueron impensables se convierten en realidades por la voluntad y decisión de un grupo de personas que pusieron la primera piedra...

CONCLUSIÓN

35. Me voy a permitir la licencia de transcribir, como punto final de este artículo, par-

te del preámbulo del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. A mi entender, en unas pocas palabras se resume la necesidad de una apertura global de las estructuras multilaterales existentes a nuevos ámbitos, nuevos horizontes. En efecto, si el siglo XX se ha caracterizado por el desarrollo de Instituciones internacionales, probablemente el siglo XXI tendrá como misión, como respuesta a la globalización, explorar y potenciar las relaciones e interconexiones entre estas instituciones.

Lean con atención:

«CONSIDERANDO que el trabajo es uno de los factores esenciales en el fortalecimiento de la cohesión social de las naciones y que las condiciones de Seguridad Social tienen una dimensión muy importante en el desarrollo del trabajo decente.

CONSTATANDO que el proceso actual de globalización conlleva nuevas complejas relaciones entre los distintos Estados que implican, entre otros, una creciente interdependencia entre países y regiones como consecuencia del movimiento más fluido de bienes, servicios, capitales, comunicaciones, tecnologías y personas.

RECONOCIENDO que este proceso, tanto a escala global como a nivel regional, conlleva en el ámbito socio-laboral una mayor movilidad de personas entre los diferentes Estados.

CONVENCIDOS de que esta realidad requiere también políticas sociales y económicas adecuadas que se manifiestan, entre otras, en la necesidad de que el proceso de globalización vaya acompañado de medidas tendientes a promover la coordinación normativa en materia de protección social que, sin alterar los respectivos sistemas nacionales, permitan garantizar la igualdad de trato y los derechos adquiridos o en curso de adquisición de los trabajadores migrantes y de las personas dependientes de ellos.

Para terminar, un último comentario. Aunque el futuro no pertenezca a nadie, siempre habrá actores y espectadores. Espero que Alcalá de Henares sea el primer acto de una obra que podría llamarse «Euroiberamé-

rica, una respuesta social a la globalización» y en el papel de protagonistas, España, Europa y América Latina.

¡Mucha suerte!

RESUMEN

El autor examina la dimensión geográfica de las normas de coordinación de la Unión Europea en materia de Seguridad Social. En primer lugar, configura un panorama jurisprudencial centrado en la aplicación a territorios no europeos de determinadas normas laborales que hacen referencia al principio de igualdad de trato. A este respecto, subraya la vis expansiva de las normas europeas que trascienden del territorio del viejo continente y que, siempre en relación con el principio de igualdad de trato, pueden ser aplicadas fuera de los confines de los Estados miembros. Se hace especial hincapié en los trabajos desarrollados en las antiguas colonias europeas (Argelia y Congo Belga) y en el ejercicio de actividad laboral en terceros Estados.

Además, la problemática de los convenios bilaterales de Seguridad Social y la aplicación de las normas comunitarias a estos instrumentos, queda reflejado en un análisis permeabilizado de la Sentencia Gottardo.

Por otra parte, los Acuerdos de Asociación y concretamente las normas de coordinación en ellos contenidas, sirven al autor para esbozar un principio de futuro que responde a la globalización actualmente imperante.

La dimensión iberoamericana de España y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, equiparable al Reglamento 883/04 son el aperitivo de la futura Conferencia de Ministros Unión Europea/América Latina, a celebrar en Alcalá de Henares los días 13 y 14 de mayo de 2010, en la que se pretende la interconexión de la Seguridad Social de la Comunidad y de América latina.

Finaliza el autor destacando las expectativas que se pueden estar creando en este proceso de apertura de la Unión Europea hacia el mundo lo que respondería a las nuevas estructuras globalizadas que deben recibir un tratamiento adecuado para conseguir una cierta exportación o dimensión externa del modelo social europeo.

ABSTRACT

The author examines the geographical dimension of the European Union co-ordination rules on social security. Firstly, a jurisprudence scenario is described focusing on the implementation in non-European territories of labour legislation related to the principle of equal treatment. The expansive nature of European rules is highlighted as they go beyond the old continent territory and, always with regards to the principle of equal treatment, can be applied outside the Member States boundaries. Special attention is paid to work done in former European colonies (Algeria and the Belgian Congo) and to labour activity in third-party States.

Besides, the complexity of bilateral social security agreements and the application of Community rules are discussed in a detailed analysis of the Gottardo ruling.

Also, the author takes association agreements and its co-ordination rules to outline a future that corresponds to the current globalised scenario.

Spain's Latin American dimension and the Latin American Multilateral Agreement on Social Security, similar to Regulation 883/04, are the prelude to the future European-Latin American Conference of Ministers, to be held in Alcalá de Henares on 13-14th May, 2010 with a view to interlink EU and Latin America's social securities.

The author ends by highlighting the expectations that might be surfacing in the European Union's opening process towards the world, which would respond to the globalised structures that are expected to achieve a certain external dimension of the European social model.

La integración de los inmigrantes procedentes de países terceros y la cooperación con estos países en el contexto del enfoque global de la Unión Europea. Especial referencia a los menores no acompañados

ESTRELLA RODRÍGUEZ PARDO*

La integración de los inmigrantes se ha convertido en uno de los retos más importantes que afronta la sociedad española en la actualidad y es uno de los cuatro pilares de la política global de inmigración puesta en marcha por el Gobierno socialista en 2004, junto con la lucha contra la inmigración ilegal, la vinculación de los flujos migratorios a las necesidades del mercado de trabajo y la cooperación al desarrollo de los países de origen de nuestra inmigración.

Durante estos años han sido múltiples las iniciativas que se han puesto en marcha en nuestro país para promover la integración de los inmigrantes; iniciativas que han quedado plasmadas fundamentalmente en la apertura de un proceso de reflexión conjunta entre Administraciones y actores sociales que cul-

minó en la aprobación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, todavía en pleno desarrollo, así como en un incremento considerable de los recursos públicos destinados a este ámbito de actuación, con el Fondo de apoyo a la acogida y la integración de los inmigrantes como especial protagonista.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración representa una declaración de principios de cómo queremos avanzar en el proceso de integración, con una apuesta clara por la igualdad de inmigrantes y autóctonos con equiparación de derechos y de obligaciones, desde el respeto a nuestros valores constitucionales; con una defensa de la ciudadanía de los inmigrantes y con la promoción de la interculturalidad, entendida no sólo como respeto a las diferencias culturales, o una puesta en valor de la diversidad, sino también como promoción de la interacción entre culturas.

El Plan ha demostrado que en un país descentralizado como el nuestro hemos sido

* Directora General de Integración de los Inmigrantes.

capaces de consensuar principios, de colaborar y de avanzar de forma coordinada en torno a una serie de premisas de intervención, entre las que me gusta destacar la promoción del acceso normalizado de los inmigrantes a los servicios públicos, limitando las actuaciones específicas a aquellos casos en que son necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la igualdad, Y la gobernanza de la integración, desde la convicción de que «integrar», o mejor «integrarnos» es un proceso que nos incumbe a todos y del que todos somos responsables.

Junto al Plan, el «Fondo de apoyo a la acogida y la integración de los inmigrantes», ha permitido al Estado fomentar las actuaciones de integración desarrolladas por CCAA y Ayuntamientos en unas cuantías que no habían tendido precedentes, principalmente en los ámbitos de la acogida y la educación. Mención especial merece el papel que los Ayuntamientos juegan en materia de integración, reconocido no sólo a través del apoyo económico que reciben del Fondo sino también a través del apoyo estratégico (con la financiación de proyectos innovadores) e institucional (con su participación en el Consejo Superior de Política de Inmigración).

Otro de los aspectos que caracterizan esta etapa ha sido el impulso a la participación; una participación que tiene su lado más formal en la reactivación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes pero también en el apoyo específico al fortalecimiento de las asociaciones de inmigrantes o en los múltiples espacios de reflexión, debate o intercambio de buenas prácticas que se han puesto y se ponen en marcha, todos ellos con una perspectiva global, integradora, multidisciplinar, plural... que no quiere sino hacer realidad las premisas de responsabilidad compartida, cooperación y transversalidad que el Plan propugna.

Paralelamente, desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999, la Unión Europea ha ido avanzando en el proceso de construcción de

una política europea de inmigración en el que España ha sido protagonista activa impulsando la consolidación de un enfoque global de las migraciones como el que veníamos desarrollando en nuestro país desde el año 2004.

La adopción del Enfoque Global de las Migraciones por el Consejo Europeo de diciembre de 2005, en el que la inmigración pasa a formar parte esencial de las relaciones externas de la UE y se reconoce la necesidad de un enfoque global que tenga en cuenta la ordenación de la migración legal, el control de la inmigración ilegal y la promoción de las sinergias entre migración y desarrollo, marca el inicio de esta nueva etapa que se ha ido consolidando a lo largo de los años, como también se puso de manifiesto con el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo adoptado en 2008 y que recoge cinco compromisos básicos: organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las necesidades, prioridades y capacidades de acogida de los Estados miembros y promoviendo la integración; controlar la inmigración ilegal; mejorar la eficacia de los controles en frontera; construir una Europa de asilo; y crear un partenariado global con los países de origen y tránsito promoviendo las sinergias entre migración y desarrollo, es un buen ejemplo.

Desde el Consejo de Tampere, donde como se ha citado se acuerda impulsar una política común de inmigración y asilo, también la integración forma parte de la agenda política de la Unión y de lo que se ha venido llamando el Espacio Común Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. A pesar de las dificultades que conllevaba trabajar en un ámbito como es el de la integración, con una base jurídica limitada y con implicaciones en sectores muy variados —no olvidemos que hablar de integración es hablar de educación, de empleo, de salud, de acceso a los servicios públicos, de igualdad de oportunidades...— han sido múltiples los impulsos e iniciativas adoptadas desde entonces, destacando la aprobación de los Principios Básicos Comu-

nes de Integración (aprobados en el Consejo de Ministros de Justicia de Interior de noviembre de 2004, y sobre los que se asienta nuestro Plan Estratégico), la creación del Fondo Europeo de Integración –en el marco del Programa Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios para el periodo 2007-2013–, o los trabajos desarrollados por la Red de Puntos Nacionales de Contacto de Inmigración en materia de intercambio y difusión de buenas prácticas.

En este contexto, la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea en el primer semestre del 2010 representa un nuevo reto para avanzar en el desarrollo de las políticas de integración en el marco de la Unión, dentro del enfoque global de las migraciones que venimos promoviendo. Pero antes de entrar en nuestro programa de trabajo en este ámbito es importante hacer una referencia al escenario en el que España asume la Presidencia del Consejo; un escenario que viene determinado no sólo por los retos derivados de la globalización, la generalización del fenómeno de la inmigración y una crisis económica que está poniendo a prueba el modelo social europeo, sino también por una serie de condicionantes coyunturales que no podemos obviar.

Nuestra Presidencia se inscribe sin duda en un contexto de renovación. Renovación institucional, como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa; renovación de liderazgo, con una nueva Comisión que deberá impulsar el papel de la UE en los próximos cinco años; y renovación de políticas, que en el ámbito de la inmigración se concretan en las medidas incluidas en el nuevo Programa Multianual en materia de libertad, seguridad y Justicia.

El Tratado de Lisboa abre sin duda nuevas oportunidades pero su puesta en marcha, sobre todo al principio, exige un esfuerzo particular de coordinación y coherencia. En el área de libertad, seguridad y justicia la entrada en vigor del nuevo Tratado dibuja un nuevo escenario con un cambio fundamental: la

comunitarización del tercer pilar, lo que, en el ámbito de la inmigración legal, se traduce en la aplicación de la mayoría cualificada y del procedimiento ordinario de codecisión; dos aspectos que se espera simplifiquen y democratizen el proceso de toma de decisiones al otorgar un papel activo al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.

Especialmente importante es la aportación que el Tratado de Lisboa hace al ámbito de integración, incorporando una base jurídica, hasta ahora inexistente, para trabajar en este ámbito; así nuestras expectativas están puestas en que el artículo 79.4 del Tratado, en el que se establece que «*El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros*», se convierta en un verdadero motor de las políticas de integración.

Desde el punto de vista de liderazgo, el hecho de que la nueva Comisión incluya un portfolio dedicado específicamente a Asuntos de Interior e Inmigración, alineando la organización institucional al peso político que la inmigración representa en estos momentos, es sin duda un elemento importante que puede contribuir a avanzar en la gestión de los procesos migratorios de manera más coherente y coordinada.

Por su parte el Programa Multianual en materia de libertad, seguridad y Justicia para los próximos años, más conocido como Programa de Estocolmo, debe dar un nuevo impulso a los avances producidos bajo los anteriores Programas de Tampere y La Haya.

En el Programa de Estocolmo la inmigración se constituye como una de sus cinco áreas prioritarias, con una apuesta clara por una

política global que beneficie a todos los actores. El Programa supone un avance en el ámbito de la integración al reconocer su papel clave para maximizar los beneficios de la inmigración y plantear cómo la cooperación europea puede contribuir a hacer más efectivas las políticas de integración en los Estados miembros. Además, al definir claramente la integración como un proceso bidireccional, de interacción mutua en el que se requiere los esfuerzos del conjunto de las administraciones pero también el compromiso firme de las sociedad de acogida y de los inmigrantes, apuesta claramente por un modelo similar al defendido en nuestro Plan Estratégico, aprobado en 2007.

En este contexto, la Presidencia española tiene como objetivo general reforzar e impulsar la política integral de inmigración de la UE prestando particular atención a las cuestiones de la integración de los inmigrantes y a los menores no acompañados.

En el primer semestre de 2010, coincidiendo con nuestra Presidencia, tendrá lugar el Primer Debate Político sobre Inmigración en el Consejo Europeo; un debate que sin duda será clave para definir estrategias futuras y que toma como punto de referencia la primera evaluación sobre la aplicación por parte de los Estados miembros y de la Unión Europea, del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.

Muestra de la prioridad que para nosotros representa la integración de los inmigrantes, albergaremos en Zaragoza la IV Conferencia Ministerial sobre Integración (15 y 16 de abril) bajo el título la «Integración como factor de desarrollo y cohesión social en las sociedades europeas», poniendo el acento en el papel de las políticas de educación, empleo e igualdad de oportunidades.

Sabemos que la integración es proceso individual, inherente a las necesidades y habilidades de cada persona y que se desarrolla simultáneamente en distintas esferas de la vida. Son muchos los elementos que inter-

vienen en la integración de los inmigrantes, tanto al inicio de proceso migratorio como durante su desarrollo y, por tanto, también son muchos los problemas a los que es preciso dar solución. Estos problemas, que se ven acrecentados en el contexto de crisis económica en el que estamos inmersos, están relacionados con las dificultades en el acceso al trabajo, el desconocimiento de la lengua y costumbres del país de origen, la discriminación en el acceso a bienes y servicios públicos y privados (educación, sanidad, vivienda), o la marginación y segregación. En este contexto los problemas específicos que se abordan en la 4ª Conferencia son aquellos vinculados con el hecho de que ser inmigrante, o descendiente de inmigrante, no debería condicionar las posibilidades de movilidad social o éxito profesional y no debería determinar la consolidación de barrios deprimidos con altas tasas de fracaso escolar, desempleo y personas en riesgo de exclusión social.

Así mismo, la conferencia dedicará también un espacio a la identificación de indicadores comunes, dando continuidad al trabajo iniciado por Alemania y Suecia y con el objetivo de avanzar en el desarrollo de uno de los once «Principios Comunes Básicos» de la Política de Inmigración en la Unión Europea y de implementar políticas de integración más eficaces. Es nuestra intención que los resultados de este foro consoliden el papel de las Conferencias de Ministros en el avance de las políticas comunitarias en este ámbito.

Por último, dedicaremos especial atención a los menores extranjeros no acompañados (MENA), un tema objeto de preocupación para España y para otros muchos Estados miembros que vemos cómo en los últimos años está incrementando el número de estos menores que, por muy distintos motivos, llegan a la UE de manera irregular y, muchas veces, en condiciones de alto riesgo y precariedad. Existen fundadas razones para considerar que este aumento está relacionado con la mayor eficacia en el control de fronteras y en las expulsiones de inmigrantes en situa-

ción irregular; una eficacia que, de forma paradójica, ha provocado que las redes de tráfico de personas promuevan crecientemente la entrada irregular de menores, cuya repatriación resulta más difícil.

En nuestro país, en estos momentos, la presencia de menores es, desgraciadamente, una característica habitual de las pateras y cayucos que llegan a las Islas Canarias y Andalucía. Con carácter general son menores enviados por sus familias con unas expectativas laborales que no pueden cumplir; proceden principalmente de Marruecos, pero también de países como Mali, Senegal, Mauritania, Argelia o Guinea Conakry; presentan un perfil de varones entre los 10 y los 17 años, con bajo nivel de escolarización bajo y muchos de ellos trabajan en su país de origen desde los 10 años.

En España la actuación con estos menores viene determinada por el respeto a la Convención Internacional de los Derechos del Niño y nuestro marco normativo, tanto en materia de protección de menores como de extranjería. Los menores no acompañados están bajo la tutela y guarda de los servicios de protección de menores de las Comunidades Autónomas, teniendo garantizado, en igualdad de condiciones que los menores españoles, el derecho a la educación, a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos.

Por su parte, asumiendo como principio general que el «mejor interés» para el menor es que éste esté integrado en su entorno familiar y/o social, siempre y cuando no exista riesgo para su integridad, los menores están sujetos al procedimiento de repatriación previsto en la normativa de extranjería; repatriación que únicamente se produce si se dan las garantías necesarias y que, en la práctica se hace muy difícil dadas las dificultades para localizar a las familias, la escasa colaboración en este aspecto por parte de los países de origen y la ausencia en éstos de servicios de protección y atención a las familias que pudieran hacerse cargo de los menores.

Nuestra experiencia ha puesto de manifiesto que abordar la inmigración de los menores no acompañados requiere trabajar desde un enfoque global en el que se considere de manera conjunta la prevención de la inmigración en origen, la protección tanto en origen como en países de acogida y su repatriación asistida. Este es el enfoque que ha estado presente en los Acuerdos bilaterales que España ha firmado (Marruecos y Senegal) o que están en trámite y en el trabajo conjunto que desarrollamos desde el Ministerio de Trabajo e Inmigración con los organismos e instituciones encargados en España de la cooperación al desarrollo, en concreto con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con los Organismos de Cooperación al Desarrollo de las Comunidades Autónomas y con las Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en el área de infancia y en estrategias de formación profesional, etc..

En materia de prevención es necesario luchar contra las redes de tráfico y promover el desarrollo social y económico de las zonas de origen fomentando la formación profesional y la generación de oportunidades que eviten la emigración irregular de estos menores. En materia de protección el esfuerzo se dirige a potenciar los dispositivos de atención y protección de los menores en los países de acogida y, de igual manera, contribuir a la creación y desarrollo de estrategias y estructuras de protección a la infancia en los países de origen. Por su parte, en materia de repatriación asistida se promueve el retorno de los menores con sus familias o a instituciones de tutela de los países de origen, apoyando su reinserción social en el entorno.

Pero un tema como este, en el que confluyen aspectos relacionados con la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, pero también la necesidad de garantizar los derechos de unos menores especialmente vulnerables, hace necesaria una respuesta global a escala europea. De ahí la estrategia puesta en marcha por España a

largo de 2009 para trasladar nuestra experiencia a la Unión Europea y promover su debate con la mirada puesta en la incorporación de este tema dentro de las prioridades de la agenda política de la Unión.

Un trabajo que está dando sus frutos como se pone de manifiesto en las múltiples discusiones que sobre este tema están llevando a cabo distintos foros comunitarios, en la incorporación del tema en el Programa de Estocolmo y en la adopción por parte del Consejo de

Ministros de Justicia e Interior, el pasado mes de septiembre, de unas conclusiones en las que se reconoce los beneficios que tendría una respuesta completa a escala de la Unión Europea que combinara aspectos como la protección, la prevención o la búsqueda de soluciones adecuadas teniendo en cuenta el mejor interés de los niños y en las que, en línea con nuestra propuesta, el Consejo insta a la Comisión a priorizar la elaboración de un Plan de Acción específico que deberá ser aprobado durante la Presidencia española.

RESUMEN

La integración de los inmigrantes se ha convertido en uno de los retos más importantes que afronta la sociedad española en la actualidad y es uno de los cuatro pilares de la política global de inmigración puesta en marcha por el Gobierno socialista en 2004, junto con la lucha contra la inmigración ilegal, la vinculación de los flujos migratorios a las necesidades del mercado de trabajo y la cooperación al desarrollo de los países de origen de nuestra inmigración. Durante estos años han sido múltiples las iniciativas puestas en marcha para promover la integración, destacando el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, la creación del Fondo de apoyo a la acogida y la integración de los inmigrantes y la reactivación del Foro Social de Inmigración.

Paralelamente, desde el año 1999, la Unión Europea ha ido avanzado en la construcción de una política común de inmigración, que también hoy se desarrolla con este enfoque global defendido por España. La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea de primer semestre de 2010 se desarrolla en un momento de renovación institucional, de políticas y de liderazgo en el que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la puesta en marcha del Programa de Estocolmo son piezas esenciales para el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia. En este contexto, la Presidencia española tiene entre sus objetivos reforzar e impulsar la política global de inmigración de la UE prestando particular atención a las cuestiones de la integración de los inmigrantes y a los menores extranjeros no acompañados.

ABSTRACT

The immigrant's integration has become one of the most important challenges facing current Spanish society. It is one of the four pillars sustaining the global immigration policy implemented by the socialist government in 2004, together with the fight against illegal immigration, the linking of the migrant flows to the labour market needs, and the co-operation towards the development of the countries of origin of our immigration. Over the last years, many initiatives have been set off to promote integration, such as the Strategic Plan on Citizenship and Integration 2007-2010, the establishment of a support fund to contribute towards immigrant's acceptance and integration, and the reactivation of the Immigration Social Forum.

At the same time, since 1999, the European Union has advanced the creation of a common immigration policy, which is currently being developed under the global perspective supported by Spain. The Spanish Presidency of the European Union Council during the first semester of 2010 is taking place at a time of renovation of institutions, policies and leadership, in which the entry into force of the Lisbon Treaty and the introduction of Stockholm Programme are key to the development of freedom, security and justice. In this context, one of the objectives of the Spanish Presidency is to reinforce and boost the EU global policy on immigration, paying special attention to the integration of immigrants and to unaccompanied foreign minors.

El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo: método de seguimiento y primer debate anual en Presidencia Española

DAVID CHICO ZAMANILLO*

EL PACTO: UN SALTO CUALITATIVO

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo¹, conocido por las siglas PEIA, es el documento más importante a nivel político acordado por los Estados Miembros (EEMM) de la UE, en el campo de la Inmigración en los últimos años. El Pacto supone un salto cualitativo en la elaboración de políticas comunes de Inmigración, Asilo y control de fronteras.

La Presidencia Española de la UE (1er semestre 2010) afrontará su evaluación como uno de los grandes objetivos de su semestre, en el cual tendrá lugar el primer debate sobre el cumplimiento del Pacto a nivel de Consejo Europeo, esto es, en reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, máxima institución política de la UE. En dicho debate, el Consejo Europeo deberá hacer una valoración política de las prioridades en inmigración en aplicación

del PEIA, seguida de eventuales recomendaciones para mejorar su aplicación.

El gran merito del PEIA ha sido consensuar las grandes líneas de las políticas de inmigración y asilo a nivel de la UE. Sin ser un documento con grandes innovaciones en su contenido, ya que se recoge el acervo comunitario en la materia, si ha constituido un jalón a nivel político muy importante, al fijar el terreno de juego en el que las políticas comunes sobre las cuestiones de inmigración y asilo se desarrollarán en las próximas décadas.

Desde hace dos décadas la UE está construyendo las bases para una auténtica política común sobre la inmigración, el asilo y el control de las fronteras exteriores. Desde hace veinte años, la UE ha ido aprobando numerosas Decisiones, Reglamentos y Directivas sobre la materia, de carácter puntual, en el marco de las competencias que le habían sido atribuidas sucesivamente por los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam, que no preveían políticas de conjunto, ni sobre la inmigración ni sobre el asilo y que, por tanto, no constituían una totalidad estructurada y coherente.

* Asesor para temas internacionales y europeos de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Nota: Todas las opiniones vertidas por el autor en este artículo se realizan a título personal y no comprometen la institución para la cual trabaja.

¹ Documento núm. 13189/08 ASIM 68.

Pero la puesta en marcha de un espacio sin controles en las fronteras interiores entre la gran mayoría de los países de la UE fue mostrando la necesidad de establecer una auténtica política común en estas materias. El Pacto en su preámbulo habla del espacio de libre circulación como «*uno de los frutos más notables*» de la UE «*que abarca hoy en día la mayor parte del territorio europeo*»².

El Tratado de Lisboa³ (Capítulo 2, del Título V) procede a un dar un nuevo paso hacia adelante, al establecer de manera clara cuales son las políticas comunes de la UE, previendo en este caso, que la práctica totalidad⁴ de las cuestiones referentes a la inmigración, el asilo y el control de las fronteras serán decididas por el Consejo de Ministros y por el Parlamento Europeo, a través del llamado procedimiento legislativo ordinario⁵ (antigua Codecisión), con además, voto por mayoría cualificada en el Consejo. Por el Tratado de Lisboa estas políticas pasan a ser casi plenamente comunitarias, con lo que la iniciativa legislativa reposará exclusivamente en la Comisión, con la plena intervención del Tribunal de Justicia de la UE.

² Además, el Pacto continua afirmando que «*este desarrollo ha propiciado un aumento sin precedentes de las libertades tanto de los ciudadanos europeos como de los nacionales de los países terceros que circulan libremente por este territorio común. Representa además un importante factor de crecimiento y prosperidad. La ampliación reciente y futura del espacio Schengen consolida aún más la libertad de circulación de las personas.*»

³ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *Diario Oficial n° C 306 de 17 diciembre 2007*. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>.

⁴ Art. 79.5 Tratado de Funcionamiento de la UE «El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia».

⁵ Art 79.2 Tratado de Funcionamiento de la UE.

En este estado de cosas, la adopción del PEIA en Octubre de 2008, constituyó la plasmación de un compromiso político sólido de la Unión Europea y de los Estados miembros en torno a unos principios comunes que esperamos que facilite la puesta en marcha de unas auténticas políticas comunes sobre la inmigración, el asilo y el control sobre las fronteras exteriores. Dicho esto, el PEIA debe ser considerado como un elemento más en el largo camino que ha recorrido la UE a la hora de consolidar una política migratoria común.

GÉNESIS Y CONCEPCIÓN DEL PACTO

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo fue propuesto por el Presidente francés Sarkozy, a principios del año 2008, como uno de los elementos centrales de la Presidencia francesa de la UE (2º semestre del 2008).

Francia asoció desde el principio a la iniciativa, a España y Alemania, quienes copatrocinaron dicho documento y participaron activamente en su génesis y en su elaboración posterior. Es importante señalar este hecho, ya que el Pacto nunca hubiera visto la luz sin la participación de nuestro país y Alemania. Más aun, la participación activa de la parte española en la redacción ayudó significativamente a la mejora de las versiones sucesivas que se fueron negociando y a su aproximación al espíritu comunitario y al acervo existente.

El documento inicial fue presentado en el Consejo Informal de Ministros celebrado en Cannes el 7 y 8 de julio⁶ donde tuvo lugar una primera discusión a nivel político sobre un primer borrador del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo. Bajo la dirección de Brice

⁶ http://www.eu2008.fr/PFUE/lang/es/accueil/PFUE-07_2008/PFUE-07.07.2008/informelle_des_ministres_charges_de_la_justice_et_des_affaires_interieures.html.

Hortefeux, ministro francés de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Desarrollo Solidario, este primer encuentro permitió comprobar la buena acogida que tuvo el enfoque y los principios que estructuraban el texto trabajado anteriormente por Francia, Alemania y España, así como el contenido general del proyecto presentado por la Presidencia francesa.

Tras esta primera reunión, los ministros continuaron las negociaciones durante la sesión del Consejo de Ministros del 24 de julio de 2008, donde el proyecto de texto ya fue objeto de un amplio consenso.

A la vuelta del receso estival, el texto fue consensuado a nivel de los 27, alcanzando un acuerdo final por los ministros de Inmigración en el Consejo JAI de Bruselas de 25 de septiembre de 2008⁷.

Este acuerdo fue ratificado por el Consejo Europeo de octubre de 2008 que decidió su adopción final⁸. Las conclusiones del mencionado Consejo en relación al PEIA señalaban lo siguiente:

«El Consejo Europeo ha adoptado el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, que expresa el compromiso de la Unión Europea y de sus Estados miembros de desarrollar una política justa, eficaz y coherente en relación con los retos y las oportunidades que representan las migraciones. El Pacto constituirá en lo sucesivo, para la Unión y sus Estados miembros, la base de una política común de inmigración y asilo guiada por un espíritu de solidaridad entre Estados miembros y de cooperación con los terceros países. Esta política común debe apo-

yarse en una buena gestión de los flujos migratorios, no solo en interés de los países de acogida, sino también de los países de origen y de los propios migrantes.

Los principios fundamentales que enuncia el Pacto se materializan en una serie de medidas que deberán aplicarse sin tardanza tanto en el plano de la Unión Europea como en el plano nacional. Además, esos principios inspirarán asimismo el futuro programa de trabajo de la Unión Europea, que propondrá la Comisión en mayo de 2009, con el fin de ultimarlos durante la Presidencia sueca. La aplicación del Pacto será objeto de un debate anual a partir del Consejo Europeo de junio de 2010».

CONTENIDO DEL PACTO: LOS CINCO EJES

El PEIA consta de un preámbulo y 5 partes o ejes centrales que vertebran los compromisos de la UE y de los EEMM. De los cinco ejes, tres de ellos los que constituyen el Enfoque Global de la UE para las migraciones⁹ (a saber, organización de la inmigración legal, lucha contra la inmigración irregular y cooperación al desarrollo para luchar contra las causas de las migraciones). Por tanto el PEIA adopta y hace suyo el «Enfoque Global» que fue adoptado por primera vez en el Consejo europeo del 2005¹⁰, a instancias de España. Nuestro país ha sido uno de los principales defensores e impulsores de este novedoso instrumento comunitario, tanto a nivel propiamente comunitario como bilateral. Dicho Enfoque Global, que se menciona por primera

⁷ Sesión del Consejo num. 2890. Comunicado de Prensa: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/es/jha/103187.pdf.

⁸ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 15 y 16 Octubre de 2008: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/103454.pdf.

⁹ Tal y como el propio texto reza en su tercer párrafo: «Por otra parte, el Consejo Europeo adoptó en diciembre de 2005 el Enfoque Global de la Migración, cuya pertinencia confirma».

¹⁰ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas 15 y 16 de Diciembre de 2005, págs 2 y 3, y Anexo I. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/87658.pdf.

vez en el Programa de Tampere de 1.999, pretende dar un tratamiento global, multidisciplinar y coherente al complejo fenómeno migratorio sobre la base del desarrollo de los tres ejes mencionados. Este «Enfoque Global» fue confirmado posteriormente en las Conclusiones de los Consejos Europeos de diciembre de 2006 y de 2007, constituyendo el principal acervo de la política de la UE en materia de inmigración.

El PEIA parte de una concepción positiva de la inmigración. Así en el preámbulo se destacan los aspectos positivos de la misma, así como la necesidad del fenómeno que, por causas diversas, tiene el continente europeo. La gestión correcta de los flujos migratorios se concibe como un reto; un reto que, además, es compartido, ya que la cooperación con los países de origen y tránsito de dichos flujos migratorios se revela como esencial para conseguir una gestión eficaz de los mismos y así lo reconoce el PEIA a lo largo del texto.

Entre los factores positivos de las migraciones internacionales el Pacto las cita en su preámbulo como *«un factor de intercambios humanos y económicos y permiten también que las personas realicen sus aspiraciones»*. Luego continúa con la explicación más tradicional y utilitarista de su contribución al crecimiento económico de la UE y de los Estados Miembros al facilitar mano de obra para el mercado de trabajo y permitir hacer frente a la situación demográfica deficitaria por la disminución de la tasa de natalidad en la gran mayoría de los países de la UE. Es de agradecer que el Pacto señale en primer lugar factores no meramente económicos, que en ocasiones los textos de la UE desconocen o no citan (como por ejemplo, el Programa de Estocolmo en su parte de Inmigración (Capítulo VI del mismo).

Pero el Pacto también señala como *«las migraciones internacionales también son positivas para los países de origen porque les aportan recursos y formación profesional que permiten contribuir a su mejor desarrollo»*.

Tras el Preámbulo, aparecen los compromisos organizados en los cinco ejes del PEIA:

1) *Organización de la inmigración legal («Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, y favorecer la integración»)*

El Pacto comienza recalcando significativamente que la inmigración legal requiere la conjunción de una doble voluntad, la del migrante y la del país de acogida.

Se reafirma que la competencia para decidir el número de inmigrantes que se admitirán cada año y las condiciones de dicha admisión corresponde a los Estados Miembros, aunque se abre la posibilidad de llegar a un acuerdo con los países de origen en lo referente a la puesta en práctica de los contingentes, como aplican países como España por ejemplo, que ya aplica este sistema en varios acuerdos bilaterales con países africanos, que funcionan satisfactoriamente por las dos partes.

Lo más significativo es que el PEIA estima que para poner en marcha el acceso de los migrantes a dicho país la mejor forma de conseguirlo es establecer un partenariado con los países de origen. Esto es, el PEIA establece que el acceso ordenado de los inmigrantes a un país abierto a la inmigración requiere del trabajo entre socios con los países de origen, intercambiando información, contemplando la formación en origen y la intermediación laboral. Así, la UE fija que el partenariado es la mejor manera de gestionar la migración legal con intercambios de informaciones, formación profesional de los futuros migrantes en su caso y establecimiento de mecanismos para facilitar el proceso, frente a cualquier intento unilateral de basar los modelos migratorios en las necesidades de una de las partes.

El Consejo Europeo llama a los EEMM *«a poner en marcha una política de inmigración*

seleccionada y concertada, en particular en función de todas las necesidades de su mercado laboral». (Capítulo I, Primer párrafo). La inmigración legal seleccionada no implica que se elija a quién se quiera con criterios arbitrarios o discriminatorios, si no que la selección viene dada por las necesidades del mercado laboral en cada momento (*labour market matching*). Por tanto, el mercado laboral se convierte en la referencia principal que posibilita la inmigración legal

Pero el Pacto también cita la acogida de estudiantes, investigadores y las migraciones circulares o temporales, y a velar «por que estas políticas no fomenten la fuga de cerebros» (Capítulo I, letras b y c).

En esta línea, en el Pacto se cita también la necesaria y obligada reagrupación familiar, Así se acuerda *«regular mejor la inmigración familiar invitando a cada Estado miembro a tener en cuenta en su legislación nacional, en conformidad con la Convención europea de derechos humanos y libertades fundamentales, sus capacidades de acogida y las capacidades de integración de las familias evaluadas en función de sus condiciones de recursos y de vivienda en el país de destino»* (Capítulo I, párrafo d). Se trata de nuevo, de garantizar una acogida digna a los miembros de la familia del inmigrante que se desplacen a la UE para reunirse con él, evitando la posible explotación por redes criminales y garantizando todos sus derechos conforme a lo establecido en la CEDH.

Como parte esencial del capítulo sobre la migración legal hay que señalar que el PEIA recoge un extenso párrafo sobre Integración (Capítulo I, letra g). El texto comienza rescatando el acervo comunitario en la materia al mencionar *«los principios comunes aprobados en 2004 por el Consejo»*, para pasar, sobre la base de un proceso bidireccional de mutua comunicación entre la sociedad de acogida y el inmigrante, a recoger una larga descripción de lo que debería favorecer la integración armónica de los inmigrantes instalados legal-

mente. Esto es, de una parte estableciendo que esa integración deberá lograrse concediendo derechos a los inmigrantes tales como el acceso a la educación, a la seguridad, a los servicios públicos y sociales (especialmente los sanitarios) y al trabajo, y por otra con la contrapartida de que los migrantes deberán respetar las leyes del país de acogida al igual que lo hacen los ciudadanos nacionales de ese país. Naturalmente el PEIA estima que los migrantes deben respetar los valores fundamentales de la UE tales como los derechos del hombre, la libertad de opinión, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre los hombres y las mujeres y la obligación de escolarizar a la infancia, rechazando cualquier forma de discriminación de que puedan ser objeto los migrantes.

Es en esta parte, donde quizás se haga más patente la influencia de la visión intercultural del modelo que propone nuestro país, donde el respeto y la igualdad ante la ley es la norma para todos sin excepción, frente a otra manera de afrontar la realidad migratoria basada ya en modelos multiculturales, o en otros más asimiliacionistas. Así es de destacar que el texto del Pacto no recoge el «aprendizaje de la lengua» como una obligación del inmigrante, ni el denominado «contrato de integración» que estuvo en alguna de sus versiones iniciales.

Además, el Pacto recoge una frase final que deja a todas luces clara la voluntad abierta del Pacto: *«El Consejo Europeo invita asimismo a los Estados miembros a que tomen en consideración, aplicando las medidas adecuadas, la necesidad de luchar contra las discriminaciones de que pueden ser víctimas los emigrantes»*:

No obstante, como buen ejemplo del consenso europeo que lo alumbró y tal y como algunos académicos han puesto de relieve¹¹,

¹¹ «The re-nationalisation of migration policy making. EU cooperation after the Immigration Pact». R.

el texto recoge temas tan recurrentes en el imaginario del país que lo propuso, como la «identidad nacional» o el «contrato de integración»¹².

En suma, el PEIA establece que la UE deberá favorecer la integración con medidas de apoyo y de incitación, aplicando derechos importantes, combatiendo cualquier forma de discriminación y garantizando los derechos y las libertades fundamentales de los migrantes.

2) *Luchar contra la inmigración irregular garantizando la repatriación*

El Capítulo II del Pacto comienza señalando que «el Consejo Europeo confirma su determinación de luchar contra la inmigración irregular».

El PEIA parte de la base de que la inmigración irregular atenta contra la cohesión social, marginaliza al migrante irregular, distorsiona el mercado de trabajo con efectos muy negativos, y permite la explotación de los migrantes y la trata de seres humanos.

Uno de los párrafos más controvertidos en la negociación fue el que se refiere a las regularizaciones. En esta parte del PEIA se prevé que solamente se permitirán las regularizaciones caso por caso, no generales, en el respeto de las legislaciones nacionales, por motivos humanitarios o económicos (Capítulo II, párrafo a). Este principio no supone una prohibición de las regularizaciones y que aquellos que se encuentren en situación irregular en algún EEMM nunca podrán legalizar su situación. Simplemente los procesos de regularizaciones (que seguirán siendo posibles) se someten a una serie de condiciones

que el EEMM que quiera llevarlas a cabo tendrá que cumplir. En España, bajo el actual gobierno, la regularización de la situación de los inmigrantes se ha llevado a cabo a través de los expedientes de «arraigo» que permiten a un inmigrante que reside en España y que ha establecido vínculos con la sociedad española, regularizar su situación de manera individual. No fue así en otras épocas cuando gobernaba un partido distinto al actualmente en el gobierno.

El PEIA considera que los Estados Miembros en partenariatado con los países de origen y de tránsito, según el «Enfoque Global», deberán luchar contra la inmigración irregular incluyendo la obligación de readmitir a sus nacionales por parte de todos los Estados miembros de la Comunidad internacional, lo que se consigue con la conclusión de acuerdos de readmisión para gestionar estas operaciones de manera digna, respetando los derechos humanos (Capítulo II, párrafo b).

También el PEIA insiste en la necesidad de luchar contra las mafias y organizaciones internacionales que trafican con los migrantes que los explotan con grave riesgo de su vida, especialmente en el caso de que la entrada sea por mar, tragedias que desgraciadamente bien conocemos en nuestro país. Además se insta a llevar a cabo con los países de origen y de tránsito en particular, una política ambiciosa de cooperación policial y judicial para luchar contra las redes criminales internacionales de tráfico de inmigrantes y de trata de seres humanos, y a informar mejor a las poblaciones afectadas para evitar los dramas que pueden ocurrir, sobre todo, en el mar (Capítulo II, párrafo e).

Igualmente, el Consejo solicita a los EEMM que luchen «con la mayor firmeza, por medio de sanciones disuasorias y proporcionales, contra las personas que explotan a los extranjeros en situación irregular» (Capítulo II, párrafo g). El Pacto reafirma la voluntad de los EEMM de luchar contra aquellos que explotan a los inmigrantes en el territorio de

Parkes y S. Angenendt. Working Paper FG1, 2009/02 and FG8, 2009/05. January 2009, SWP Berlin.

¹² En diversas Fuentes de Internet se pueden encontrar la versión de 4 de Julio del Pacto (www.libertysecurity.org) y la versión no oficial de 3 de septiembre (www.statewatch.org).

la UE y propugna aplicar los Convenios internacionales contra la trata de seres humanos para evitar su explotación y marginación.

Por último citar que el PEIA prima con dispositivos incitativos la repatriación voluntaria de los inmigrantes ilegales y propugna el establecimiento de sanciones disuasivas contra las personas que los exploten, especialmente empresarios y transportistas.

3) *Mejorar la eficacia de los controles en fronteras*

La desaparición de las fronteras interiores en la Unión y la libre circulación de personas de las que disfrutamos en el espacio Schengen, incluidos los extranjeros, hace necesario reforzar y uniformizar la gestión de las fronteras exteriores.

En este ámbito el PEIA comienza reiterando el postulado básico de Derecho Internacional al recordar que «... *el control de las fronteras exteriores incumbe a cada EEMM en su parte de frontera*». Pero al mismo tiempo, tiene en cuenta la necesaria solidaridad dentro de una Unión y cifra que «*aquellos EEMM expuestos, por su situación geográfica, a una afluencia de inmigrantes o cuyos medios son limitados, deben poder contar con la solidaridad de la Unión Europea*». (Capítulo III, Primer párrafo). Este punto fue introducido a petición española y con el mismo se consagran los principios de solidaridad comunitaria y corresponsabilidad en la gestión de los flujos migratorios que se dirijan hacia la Unión.

El Pacto también recoge el acervo comunitario en materia de control en frontera, al recordar el acuerdo de «*generalizar, a más tardar el 1 de enero de 2012, gracias al Sistema de Información de Visados (VIS), la expedición de visados biométricos*» (Capítulo III, párrafo b) y la necesidad de «*dotar a la Agencia Frontex, respetando el papel y las responsabilidades que corresponden a los Estados miembros, de los medios para que ejerza ple-*

namente su misión de coordinación en el control de la frontera exterior de la Unión Europea, hacer frente a situaciones de crisis y dirigir a petición de los Estados miembros las operaciones necesarias, temporales o permanentemente» (Capítulo III, párrafo c).

También en este capítulo el PEIA propugna la cooperación con los países de origen y de tránsito para reforzar el control fronterizo y luchar contra la inmigración irregular, facilitando ayuda económica y formación profesional para mejorar las capacidades de gestión de las fronteras exteriores de los países de origen y de tránsito (Capítulo III, párrafo f).

El PEIA prevé una formación especial a dar a los agentes que controlen las fronteras exteriores de la UE para que conozcan los derechos de los migrantes irregulares. España también ha sido un Estado especialmente activo en esta materia estableciendo una cooperación ejemplar con países como Marruecos, Mali, Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Gambia, Guinea Bissau y Guinea Conakry con la puesta en marcha de mecanismos de cooperación y de información.

4) *Constituir una Europa del asilo*

El Cuarto eje trata del asilo. El Pacto comienza recordando «*solemnemente que todo extranjero perseguido tiene derecho a obtener ayuda y protección sobre el territorio de la Unión Europea, en aplicación de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, relativa al estatuto de los refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 y de otros tratados relacionados*» (Capítulo IV, Primer párrafo). Con ello, la UE reafirma sus compromisos internacionales en este ámbito y desmiente aquellas afirmaciones que llegaron a atribuir que la adopción del PEIA suponía un debilitamiento de la posición de los potenciales solicitantes de asilo en el territorio de los EEMM.

No obstante, y aunque la UE ha progresado en la aprobación de normas sobre los dere-

chos, las condiciones de acceso y el trato a dar a los refugiados, el PEIA va más allá previendo el establecimiento de una política común sobre el asilo «*con un nivel de protección más elevado*» que el aplicado actualmente.

Para que no quede duda alguna, el Consejo «*subraya que el necesario refuerzo de los controles en las fronteras europeas no debe impedir el acceso a sistemas de protección de las personas que podrían beneficiarse de ellos*» (Capítulo IV, Primer párrafo in fine).

A la hora de pasar a los compromisos concretos, el Pacto comienza por reiterar compromisos existentes como era «*establecer en 2009 una oficina de apoyo europea que tendrá por misión facilitar el intercambio de información, análisis y experiencias entre los Estados miembros, e intensificar cooperaciones concretas entre las administraciones encargadas del estudio de las solicitudes de asilo. Dicha oficina, que no dispondrá de poder de instrucción ni de decisión, promoverá, basándose en un conocimiento compartido de los países de origen, la coherencia de las prácticas y procedimientos y, por lo tanto, de las decisiones nacionales*» (Capítulo IV, párrafo a). Dicha oficina, ya tenía prevista su nacimiento a través de las diferentes Directivas del llamado *Paquete Asilo* y posteriormente a la firma del Pacto y por decisión del Consejo bajo presidencia sueca en el segundo semestre de 2009, se decide su localización en Malta.

El Consejo acuerda también en este ámbito «*poner en marcha, en caso de crisis en un EEMM confrontado con una llegada masiva de solicitantes de asilo, procedimientos que permitan por una parte la puesta a disposición de ese Estado de funcionarios de otros Estados miembros, por otra parte, el ejercicio en beneficio de ese Estado de una solidaridad efectiva para una mejor utilización de los programas comunitarios existentes*» (Capítulo IV, párrafo c). Nuevo ejemplo de la aplicación del principio de solidaridad comunitaria en este ámbito.

El PEIA también prevé avanzar en la vía del reasentamiento de refugiados sobre el territorio de la UE procedentes de países terceros para lo que propugna la cooperación con esos países terceros exigiendo nuevamente que los agentes en las fronteras exteriores de la UE reciban una formación previa sobre los derechos y las obligaciones en materia de protección internacional. La voluntariedad es la base sobre la que se asienta este compromiso.

El Pacto también contiene medidas que refuerzan la cooperación con ACNUR, al adoptar la decisión de «*reforzar la cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con vistas a asegurar una mejor protección de las personas que lo solicitan fuera del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea*» (Capítulo IV, párrafo d). Nuevo ejemplo de que el PEIA no debilita la protección a los posibles solicitantes de asilo, sino todo lo contrario.

Por último mencionar que el PEIA prevé instaurar, a más tardar en el 2012, un procedimiento de asilo único que comporte garantías comunes, con la adopción de Estatutos uniformes de refugiado, por un lado, y de beneficiario de la protección subsidiaria, por otro (Capítulo IV, párrafo d).

5) *Favorecer la cooperación al desarrollo a través de un Partenariado entre los países de origen, tránsito y conflicto*

El PEIA consagra el Enfoque Global también a este respecto incluyendo la cooperación al desarrollo como uno de los ejes centrales de la política de inmigración (Capítulo V, Primer párrafo). España ha sido uno de los principales artífices de que el Pacto esté íntimamente ligado a los principios del Enfoque Global y de ahí que en su contenido sean fácilmente identificables determinados elementos de la política migratoria española de los últimos años.

El PEIA reconoce, acepta y desarrolla una serie de principios que, en el ámbito migrato-

rio, fueron ya aprobados en conferencias internacionales en las que han participado la UE con terceros Estados (fundamentalmente africanos). En concreto el Pacto menciona, las siguientes:

- Conferencia Ministerial euro-africana sobre Migración y Desarrollo de Rabat (julio de 2006).
- Conferencia UE-Unión Africana sobre Migración y desarrollo de Trípoli (noviembre de 2006).
- Cumbre UE-África de Lisboa (diciembre de 2007)¹³.

De esta manera, el PEIA propone *«concluir, en el ámbito comunitario o bilateral, acuerdos con los países de origen y de tránsito que contengan disposiciones relativas a las posibilidades de migración legal, adaptadas a la situación del mercado laboral de los EEMM, a la lucha contra la inmigración ilegal y a la readmisión, así como al desarrollo de los países de origen y de tránsito»* (Capítulo V, párrafo a).

En el Pacto también se acuerda *«alentar a los EEMM, en el marco de sus posibilidades, a ofrecer a los nacionales de los países asociados, posibilidades de inmigración legal adaptadas a la situación de su mercado laboral, que permitan a estos nacionales obtener una formación o una experiencia profesional y acumular un ahorro que podrán poner al servicio del desarrollo de su país»* (Capítulo V, párrafo b). Se reconoce así, la importancia de las remesas y de la capacitación profesional de los inmigrantes. En el ámbito particular de las remesas, el Pacto *«recomienda a los Estados miembros que promuevan la adop-*

ción de instrumentos financieros específicos que fomenten la transferencia segura y con el mejor coste del ahorro de los emigrantes hacia su país, con fines de inversión o previsión» (Capítulo V, párrafo e).

La interconexión entre países de origen y destino, y su necesaria cooperación queda una vez más subrayada cuando el texto del Pacto *«invita a los EEMM a dar prioridad en este caso a formas de migración temporal con vistas a no privar a los países de origen de sus competencias» así como «conducir políticas de cooperación con los países de origen y de tránsito con vistas a disuadir o combatir la inmigración clandestina por el fortalecimiento de las capacidades de estos países»* (Capítulo V, párrafo c). De importancia particular es el compromiso presente para que los Estados miembros *«promuevan formas de migración temporal o circular a fin de evitar la fuga de cerebros»* (Capítulo V, párrafo b, in fine).

También se establece el compromiso de la UE para integrar las políticas migratorias y de desarrollo para favorecer el desarrollo de los países de origen y tránsito de los flujos migratorios. Así se decide *«integrar mejor las políticas migratorias y de desarrollo analizando cómo estas políticas pueden favorecer a las regiones de origen de la inmigración, en coherencia con los otros aspectos de la política de desarrollo»* (Capítulo V, párrafo d). Además, el PEIA propone la realización de proyectos de desarrollo solidario especialmente en el campo alimentario, en materia de sanidad, educación y de formación profesional y en el empleo.

También se incluye una cláusula destinada a *«promover acciones de codesarrollo que permitan a los inmigrantes participar en el desarrollo de los países de origen»* (Capítulo V, párrafo e). Un compromiso decidido por el fomento del codesarrollo de los países de origen y tránsito de los flujos migratorios

Por último, el Consejo se compromete en el texto del Pacto a *«poner en práctica con deter-*

¹³ La Cumbre UE-África acordó una Estrategia Conjunta que incluye específicamente el fenómeno migratorio como una realidad que afecta a las dos partes y un Plan de Acción 2007-2009 con un capítulo titulado «Asociación UE-África sobre migración, movilidad y empleo».

minación la Asociación entre la UE y África, acordada en Lisboa en 2007, así como el Plan de Acción de Rabat y llamar a estos efectos a la segunda Conferencia Ministerial euroafricana sobre migración y desarrollo a que tome, en París, el 20 y 21 de octubre de 2008, medidas concretas» (Capítulo V, párrafo f).

EL DEBATE ANUAL

Tras los cinco ejes con compromisos, el Pacto se cierra con una parte final a modo de conclusión. Esta parte final comienza con la invitación «al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros, cada uno según le corresponda, a que adopten las decisiones necesarias para la aplicación del presente Pacto con vistas a desarrollar una política común de inmigración y asilo».

Así también el Pacto conecta con los mecanismos comunitarios programados en la materia al establecer que «el programa que sucederá en 2010 al Programa de La Haya permitirá en particular seguir traduciendo el Pacto en acciones concretas», con lo que se prevé que el Programa de Estocolmo¹⁴ y su consiguiente Plan de Acción prevean lo contemplado en el Pacto.

Pero lo más importante de la parte final es que el PEIA prevé la celebración de un debate anual en el propio Consejo Europeo sobre la base de un Informe anual que elaborará la Comisión que incluirá una evaluación de la situación y el avance de las políticas de inmigración, de asilo y de control de fronteras exteriores incluyendo Recomendaciones, en su caso. Para preparar dicho debate, el Con-

sejo Europeo invita a la Comisión a que proponga al Consejo un «método de seguimiento»¹⁵, que fue adoptado al año siguiente de la aprobación del Pacto y donde se desgana los contenidos de dicho informe anual.

Como señalamos al comienzo de este artículo, el primer debate anual tendrá lugar bajo la Presidencia española de la UE, en Junio de 2010. Creemos que la creación de este mecanismo es muy positiva y que permitirá a la UE gestionar estas políticas al mayor nivel institucional, (Consejo Europeo), lo que dará garantías de una mejor aplicación del PEIA y de los acuerdos que la UE vaya concertando con terceros o de las normas que se vayan aprobando.

BIBLIOGRAFÍA

- CARRERA, S. y GUILD, E. «The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation?. Security vs. Rights?» Policy Briefing, CEPS. No. 170. Septiembre 2008.
- COLLET, E. «The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris». Policy Brief. EPC. Octubre 2008.
- CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA, Consejo Europeo de Bruselas 15 y 16 de Diciembre de 2005.
- CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA, Consejo Europeo de 15 y 16 Octubre de 2008.
- «Método de seguimiento para supervisar la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo». Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo». Documento COM (2009) 266 final. 10.6.2009.
- PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO. Documento núm. 13189/08 ASIM 68.

¹⁴ En la fecha en la cual se redacta y aprueba el PEIA «el programa que sucederá en 2010 al Programa de La Haya» no está redactado todavía, ni estaba determinado el nombre que iba a recibir (a la sazón «Programa de Estocolmo»), de ahí la razón para esa compleja nominación con la que aparece.

¹⁵ «Método de seguimiento para supervisar la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo». Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo». Documento COM (2009) 266 final. 10.6.2009.

PARKES, R. y ANGENENDT S. «*The re-nationalisation of migration policy making. EU cooperation after the Immigration Pact*». Working Paper FG1, 2009/02 and FG8, 2009/05. SWP Berlin. Enero 2009.

TRATADO DE LISBOA por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *Diario Oficial* n° C 306 de 17 diciembre 2007.

RESUMEN El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo es el documento más importante a nivel político acordado por los Estados Miembros (EEMM) de la UE, en el campo de la Inmigración en los últimos años.

La Presidencia Española de la UE (1er semestre 2010) afrontará su evaluación como uno de los grandes objetivos de su semestre, en el cual tendrá lugar el primer debate sobre el cumplimiento del Pacto a nivel de Consejo Europeo. En dicho debate, el Consejo Europeo hará una valoración política de las prioridades en inmigración en aplicación del PEIA, seguida de eventuales recomendaciones para mejorar su aplicación.

El gran merito del PEIA ha sido consensuar las grandes líneas de las políticas de inmigración y asilo a nivel de la UE. Sin ser un documento con grandes innovaciones en su contenido, ya que se recoge el acervo comunitario en la materia, si ha constituido un jalón a nivel político muy importante, al fijar el terreno de juego en el que las políticas comunes sobre las cuestiones de inmigración y asilo se desarrollarán en las próximas décadas.

Este artículo trata de explicar y desentrañar el Pacto y las consecuencias que tendrá en los próximos años en las Políticas de Inmigración y Asilo de la UE.

ABSTRACT The European Pact on Immigration and Asylum is the most important policy document adopted by the EU Member States in the field of immigration in the last few years.

The Spanish Presidency of the EU (first semester 2010) will tackle the Pact's evaluation as one of its key goals during the semester, at which time the first debate on compliance at European Council level will take place. In it, the European Council will make a political assessment of the immigration priorities implementing the Pact, followed by recommendations to improve its application.

The Pact's positive side has been to reach an agreement on the main immigration and asylum policy guidelines within the EU. Notwithstanding its lack of major innovations content-wise –it integrates the Community *acquis* in this matter– it has been an important political step given that it has set the ground on which common immigration and asylum policies will be developed in the next few decades.

This article attempts to explicate the Pact and its consequences over the next few years for the EU immigration and asylum policies.

II. Documentación

Programa de las Presidencias Española, Belga y Húngara (1 de enero de 2010 a 30 de junio de 2011)*

INTRODUCCIÓN

En el presente documento se expone el programa conjunto de las Presidencias española, belga y húngara para el período que abarca de enero de 2010 a junio de 2011. Está dividido en dos partes. La *primera parte* contiene el *marco estratégico* del programa, que se sitúa dentro del contexto general y más específicamente en la perspectiva de los objetivos de más largo alcance que se mantendrán durante las tres presidencias consecutivas. Por este motivo, y de conformidad con el Reglamento Interno del Consejo, esta primera parte se ha consultado con las futuras Presidencias polaca, danesa y chipriota. La *segunda parte* constituye el *programa operativo*, el cual presenta las cuestiones que está previsto tratar durante este período de 18 meses.

Las tres Presidencias ejercerán sus funciones respectivas en virtud del nuevo Tratado, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Harán todo lo posible para garantizar un funcionamiento ágil y fluido de las nuevas normas y disposiciones. Ello exige que las tres

Presidencias cooperen muy estrechamente entre sí, así como con el nuevo Presidente del Consejo Europeo y con la AR, que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores. A la vez, las Presidencias recurrirán en gran medida a las aportaciones que haga la nueva Comisión, en virtud de las directrices políticas fijadas por su Presidente en septiembre de 2009 y de su programa de trabajo. También colaborarán muy estrechamente con el Parlamento Europeo, cuyas funciones se han ampliado considerablemente en virtud del Tratado de Lisboa.

Parte I MARCO ESTRATÉGICO

En un mundo en rápida mutación, nos vemos enfrentados a una serie de desafíos sin precedentes que deben ser afrontados colectivamente y con decisión. Sólo actuando conjuntamente en el marco de la Unión Europea seremos capaces de desempeñar un papel de liderazgo y ejercer una influencia significativa sobre cuestiones de importancia a escala mundial.

Es necesario que obremos en pos de una Unión más próxima al ciudadano y sus preocupaciones. Por ello fomentaremos unas políticas selectivas que beneficien directamente a los ciudadanos. Así pues, podemos aprovechar los logros del pasado, así como los recursos económicos, sociales y culturales, en par-

* Este programa, del que se incluyen, además del marco estratégico global, los contenidos relativos a cuestiones relacionadas con el Programa de Trabajo a desarrollar por la Presidencia española del Consejo, en las formaciones EPSSCO y JAI de la competencia del MTIN ha sido presentado en la sesión del Consejo de Asuntos Generales del día 7 de diciembre de 2009.

particular, la diversidad cultural, que son una peculiaridad europea.

Los próximos dieciocho meses serán decisivos para sentar las bases de un modelo de crecimiento totalmente sostenible que responda efectivamente a los desafíos actuales y futuros. El Tratado de Lisboa mejorará la capacidad de la Unión de hacer frente a esos desafíos con mayor eficacia.

La labor que tenemos ante nosotros consiste en construir una Europea más unida e integrada, una Europa capaz de hacer frente a los desafíos mundiales.

La **revisión de la estrategia de Lisboa** es prioritaria. Nuestra ambición consiste en crear un nuevo marco político estratégico con el fin de construir una Europa capaz de dominar la crisis, promover el crecimiento sostenible y el empleo, así como la innovación y la competitividad, reforzar la cohesión social, económica y territorial, luchar contra el cambio climático y aumentar la seguridad energética.

El desarrollo de una nueva estrategia tendrá en cuenta plenamente los informes de situación sobre los planes de recuperación europeos y nacionales. Se integrará en la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo a la luz de los desafíos demográficos y ambientales. La Estrategia de Lisboa para después de 2010 debe responder a la diversidad de la UE. En concreto, debe articularse mejor con una política de cohesión resuelta y contribuir a la recuperación de las unidades territoriales y grupos sociales desfavorecidos. Uno de los objetivos clave de la nueva Estrategia debe ser hacer frente a los efectos económicos y sociales negativos de la crisis financiera.

La investigación, el desarrollo y la innovación deben seguir desempeñando un papel fundamental a este respecto, en virtud de lo dispuesto en el Tratado de Lisboa. Debe aprovecharse también al máximo un mercado úni-

co fuerte y con buen funcionamiento, que incluya la plena implantación de las cuatro libertades. Europa precisa una base industrial reforzada, un sector de servicios modernizado y una economía rural próspera.

La nueva Estrategia debe fijar unos objetivos realistas para los próximos diez años, poniendo de manifiesto, en particular, el crecimiento y el empleo. Asimismo debe incluir una revisión de todos los mecanismos de aplicación con objeto de desarrollar una toma de decisiones más coherente y efectiva. En particular, debemos procurar que los correspondientes interesados intervengan de modo más resuelto, incluso en los niveles local y regional, para generar mejor el crecimiento y el empleo. Las tres Presidencias estarían totalmente dispuestas a examinar las posibles iniciativas de nuevo cuño de la Comisión y celebran, en particular, la «Estrategia UE 2020» y la posibilidad de un marco de calidad para los servicios de interés general.

La crisis financiera ha demostrado debilidades en el **sistema económico y financiero**. Es preciso regular y supervisar mejor los mercados financieros. En particular, es importante concluir rápidamente los trabajos sobre las propuestas legislativas de creación de la Junta Europea de Riesgos Sistémicos y de la Comisión Europea de Supervisión para que estén adoptadas y funcionando a finales de 2010.

Será preciso terminar rápidamente los trabajos relativos a asuntos importantes, como la transparencia, con inclusión de una mejora de los métodos de evaluación de activos y la mejora de la toma de decisiones en materia financiera; el refuerzo del marco cautelar (requisitos y normas de capital), incluidos los elementos anticíclicos, y el refuerzo de la infraestructura de los mercados de capitales. Las tres Presidencias proseguirán el refuerzo del mercado único de los servicios financieros.

Habrà que concebir, aplicar y supervisar con prudencia estrategias oportunas de sali-

da, coordinadas y para cada país, de los incentivos tanto monetarios como fiscales, para garantizar las condiciones adecuadas del retorno a un fuerte crecimiento, unas finanzas públicas sostenibles, un entorno económico y financiero favorable, el empleo y la mejora de la cohesión social.

Sobre todas estas cuestiones, la UE debe seguir desarrollando unas posiciones coordinadas y desempeñar un papel de liderazgo en el escenario mundial, en particular dentro del G20 y del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Debe prestarse una atención particular al papel y a la responsabilidad de la eurozona.

Sobre la base de la evaluación, por parte de la Comisión, de los progresos hasta la fecha, así como de un amplio proceso de consultas con los Estados miembros, los interlocutores sociales y la sociedad civil, las tres Presidencias adoptarán una nueva perspectiva en relación con la **agenda social revisada**, de julio de 2008. La acción social futura debe tener una gran amplitud, como los compromisos asumidos en virtud del Pacto Europeo para la Juventud y de la Estrategia para la Juventud, del Pacto Europeo por la Igualdad de Género y del Pacto Europeo por la Familia.

Debe prestarse una atención particular a la aplicación de la estrategia de la UE en materia de sanidad para el período 2008-2013.

El año 2010 será el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. La lucha contra la pobreza y la marginación social será un objetivo primordial, prestandose una atención particular a los desempleados, a los niños en condiciones de pobreza, a los trabajadores pobres y a las familias monoparentales. También desempeñará un papel importante el Año Europeo del Voluntariado (2011).

La lucha contra la discriminación y el fomento de la integración son valores básicos

comunes a toda la Unión Europea. La igualdad de género es una preocupación fundamental, que quedará integrada en toda la estrategia de Lisboa para después de 2010. Se emprenderá un nuevo plan para la igualdad entre la mujer y el hombre. Se dará prioridad a la cuestión de la violencia contra la mujer y a la continuidad de la aplicación del Pacto Europeo por la Igualdad de Género. Otras cuestiones sociales fundamentales son las relativas a la integración de las medidas para las personas con discapacidad, teniendo en cuenta la aplicación del acceso universal con objeto de lograr su plena participación, la lucha contra el fraude social y fiscal, la integración social y económica de los gitanos, el fomento del modelo social europeo en el marco de las relaciones exteriores multilaterales y bilaterales, y la aplicación del Programa de Trabajo Decente promovido por la OIT.

* * *

La aplicación y la posible revisión del **paquete de medidas sobre la energía y el cambio climático** es una prioridad máxima de las tres Presidencias. La UE tendrá que conservar su papel de liderazgo en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, a la luz del resultado logrado en la Conferencia de Copenhague (COP 15). Este resultado será evaluado a comienzos de 2010, poniéndose particular atención en sus efectos sobre la industria y la economía europeas y sobre sus ciudadanos.

Se elaborará un nuevo plan de acción 2000-2014 sobre la energía para Europa, con miras a su adopción en el Consejo Europeo de la primavera de 2010. El nuevo plan de energía será el marco en el cual la política energética europea seguirá desarrollándose y fortaleciéndose. Se prestará especial atención a la cohesión territorial y social por lo que respecta al suministro de energía. Las tres Presidencias promoverán e intensificarán las actuaciones de mejora y promoción de las energías renovables, la eficiencia

energética de los edificios, las infraestructuras energéticas, y los medios de transporte y productos ecológicos.

La seguridad energética seguirá siendo una cuestión clave. Se adoptará un nuevo instrumento de seguridad e infraestructuras energéticas de la UE, que se centrará en la diversificación de las fuentes de energía, los orígenes del suministro y las rutas de tránsito, así como en la definición y promoción del desarrollo de proyectos de interconexión. Deberá prestarse una atención particular en elevar el grado de solidaridad entre los Estados miembros en caso de urgencia. Deben mejorarse las disposiciones de solidaridad regionales o bilaterales que hagan frente a una interrupción de suministro. Dada la importancia de la eficiencia energética en el refuerzo de la seguridad energética y para hacer frente al cambio climático, se adoptará un ambicioso plan de acción renovado sobre la eficiencia energética.

En el contexto de la evolución de la política común de **transportes**, se promoverán los medios de transporte ecológicos y la mejora de la intermodalidad. Además se dará prioridad a la revisión de las redes transeuropeas de transporte.

Detener la pérdida de **biodiversidad**, que supone entre otras cosas la protección de los bosques contra los riesgos naturales, sigue siendo una prioridad que dará lugar a la elaboración de una estrategia global europea de biodiversidad para el período posterior a 2010. Otro importante tema incipiente será el desarrollo del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en particular la gestión sostenible del agua, esencial para proporcionar el acceso universal a un agua limpia y segura tanto a la población europea como a los ecosistemas.

La **política de cohesión** sigue siendo un instrumento de solidaridad de la UE para contribuir a la convergencia de los Estados miembros y de las regiones, aliviar las difi-

cultades estructurales, y reforzar la competitividad. La política futura de cohesión seguirá contribuyendo a los objetivos básicos establecidos en el Tratado.

En este contexto, la iniciación y aplicación de la estrategia de la UE para la **región del Danubio** será de una importancia ejemplar. Las tres Presidencias son favorables al desarrollo y aplicación de una nueva estrategia para las **regiones ultraperiféricas**.

La agricultura es un sector estratégico que tiene una importancia fundamental para el funcionamiento de otros sectores económicos y sirve de base para el desarrollo económico y social de las zonas rurales. Los próximos debates relativos a la política agrícola común a partir de 2013 serán decisivos. Reforzar los dos pilares de la **política agrícola común** y fomentar la seguridad alimentaria, la inocuidad de los alimentos, la sostenibilidad y la innovación, así como responder a los desafíos mundiales, serán preocupaciones centrales de la futura reforma.

Los recursos marinos deben ser aprovechados y explotados de modo sostenible. Por ello, la reforma de la **política pesquera común** será clave para la supervivencia de este sector económico. Su principal propósito será la gestión de las actividades pesqueras para garantizar su viabilidad económica, social y ambiental, teniendo presente que los factores negativos más importantes son la sobre pesca y el exceso de capacidad de la flota.

* * *

Las tres Presidencias se centrarán en la aplicación efectiva del nuevo Programa plurianual para un espacio **de libertad, seguridad y justicia (Programa de Estocolmo)**. El desafío consistirá en garantizar el respeto de las libertades fundamentales y de la intimidad, al tiempo que se ampara el mayor nivel posible de protección y seguridad en Europa. Lograr el equilibrio correcto entre las medidas policiales y las medidas de pro-

tección de los derechos individuales, el Estado de Derecho y las normas internacionales de protección será de la máxima importancia. Seguirá consolidándose el logro de un espacio europeo de **justicia**. Se dará prioridad a los mecanismos que faciliten el acceso de las personas a los tribunales, garantizando a todos un acceso justo y sencillo a la justicia. Se prestará atención particular a la aplicación del principio prevalente del reconocimiento mutuo y a la armonización y consolidación de la legislación. Proseguirá la profundización y la ampliación, sobre la base de los criterios convenidos, del espacio de Schengen.

El desarrollo de una **política** europea ambiciosa y global de **inmigración y asilo** seguirá siendo un objetivo fundamental de la Unión Europea. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo será la base para la evolución futura de este ámbito, así como las actuaciones previstas para la aplicación del Enfoque Global de la Migración.

Mejorar la **seguridad** en la Unión y proteger la vida y la seguridad de los ciudadanos europeos sigue siendo una prioridad máxima. La lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada e internacional, la trata de seres humanos y el tráfico de estupefacientes proseguirá mediante una cooperación más efectiva entre los Estados miembros, las instituciones de la UE y los servicios competentes. Por último, se seguirá reforzando la dimensión exterior de estas políticas.

El **proceso de ampliación** proseguirá en el contexto del consenso renovado sobre la ampliación. La conclusión de las negociaciones de adhesión con Croacia y la firma y ratificación del Tratado de Adhesión figurarán con alta prioridad en el orden del día. Se procurará crear las condiciones que permitan un progreso más constante y perceptible de las negociaciones de adhesión con Turquía. Se dará curso a la solicitud de adhesión de la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Las Presidencias tratarán las tres solicitudes de adhesión de Albania, Islandia y Mon-

tenegro conforme a las disposiciones del Tratado.

La UE seguirá reforzando la perspectiva europea de los **Balcanes occidentales**, mediante el proceso de estabilización y asociación y el Programa de Salónica. La UE contribuirá a la estabilidad y prosperidad de la región utilizando todos los instrumentos de que dispone.

La seguridad, la estabilidad y la prosperidad de Europa se promoverá también mediante la aplicación íntegra de la **Política Europea de Vecindad** con objeto de facilitar el desarrollo económico sostenible y la estabilidad de la zona. Tanto la Asociación Oriental como la Unión por el Mediterráneo serán mejoradas, de modo coordinado y equilibrado.

La UE hará lo posible por aumentar la efectividad, la coherencia y la perceptibilidad de la **acción exterior de la UE** con objeto de mejorar el desarrollo de un sistema multilateral auténtico y efectivo. Esto se hará teniendo en cuenta los intereses de la UE y proyectando el conjunto de valores inalienables sobre los que se basan el proyecto común y la seguridad de la UE. La creación del nuevo cargo de Alto Representante y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior permitirán reforzar el papel de la UE en el escenario mundial. Seguirán desarrollándose las relaciones de la UE con sus socios **bilaterales y regionales** más importantes, en particular mediante la organización de reuniones del más alto nivel político.

La **política comercial común** sigue siendo un aspecto importante de la acción multilateral de la UE. La UE seguirá aplicando un planteamiento de «doble vía», obrando en pos de un acuerdo mundial, general y equilibrado sobre la Ronda de Doha, al tiempo que sigue aspirando a acuerdos comerciales regionales y bilaterales y presionando para seguir mejorando el acceso a los mercados.

La protección y el fomento de los **derechos humanos y las libertades fundamentales** y su plena integración en todas las políticas de la UE seguirá siendo prioritaria para la UE en las relaciones exteriores.

La UE es el mayor donante y socio comercial del mundo y, como tal, seguirá instando a la consecución de compromisos internacionales en cuanto a cantidad y calidad de la ayuda, así como a la asociación estratégica con los países en desarrollo, en particular en relación con los **objetivos de desarrollo del milenio**. Se prestará una atención particular a las necesidades de los países en desarrollo en el contexto de la crisis financiera y económica mundial. Debe reforzarse su capacidad de adaptación al cambio climático y los medios que dediquen a la conservación de la biodiversidad, a la seguridad alimentaria y al desarrollo sostenible.

Proseguirá el desarrollo de las **capacidades civiles y militares**. Le Unión Europea debe poder seguir contribuyendo a la gestión de las crisis y a la estabilización y a la resolución de los conflictos mediante el recurso a dichas capacidades. La UE seguirá cooperando estrechamente con las Naciones Unidas, la OTAN, la OSCE, la Unión Africana y otras organizaciones regionales en el ámbito de la gestión de crisis.

Las tres Presidencias apoyarán el desarrollo de la **protección consular** para todos los ciudadanos europeos, no sólo en el exterior del territorio de la Unión Europea sino también durante su circulación y residencia en otros Estados miembros.

* * *

Sólo podrá hacerse frente a los desafíos enumerados más arriba si la UE tiene **las herramientas necesarias para cumplir sus ambiciones**.

La revisión presupuestaria brinda la oportunidad de debatir el modo de adaptar los medios financieros de la Unión a sus ambicio-

nes, de modo que se conciba un presupuesto guiado por las políticas comunes y que refleje los nuevos desafíos de la Unión.

Con objeto de preparar la próxima perspectiva financiera, las tres Presidencias, en colaboración con la Comisión, debatirán tanto el futuro de los recursos de la Unión como el de las políticas de la UE tales como la cohesión, la agricultura, la energía, el medio ambiente y la investigación, desarrollo e innovación, así como la acción exterior de la UE, conforme a las disposiciones de los Tratados y las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2005.

El **Tratado de Lisboa**, que entró en vigor el 1 de diciembre del 2009, permitirá a la Unión funcionar de modo más eficaz y más democrático, en particular gracias a unos procedimientos decisivos mejorados y a las nuevas bases jurídicas que ofrece. Las tres Presidencias proseguirán los trabajos necesarios para garantizar que el Tratado se aplica íntegra y globalmente.

Parte II PROGRAMA OPERATIVO*

EMPLEO, POLÍTICA SOCIAL, SANIDAD Y CONSUMIDORES

Con la economía europea en vías de recuperación, es preciso asegurarse de que el crecimiento sea sostenible y beneficie a todos. En este proceso, es preciso abordar las consecuencias de la recesión en el empleo y la situación social y deben hacerse realidad las reformas estructurales.

La respuesta de la Unión Europea a estos desafíos se basará en las siguientes prioridades fundamentales: fomento del empleo y del

* Se incluyen solamente los párrafos referidos a temas relacionados directa o indirectamente con las competencias del MTIN.

espíritu empresarial; lucha contra el desempleo estructural y prolongado; promoción de la inclusión social centrándose en los más vulnerables; asegurar un elevado nivel de los sistemas de protección social; trabajar por la igualdad de oportunidades y luchar contra todas las formas de discriminación e intensificar el diálogo a todos los niveles.

Las tres Presidencias prestarán una atención prioritaria a la Europa social. Durante su ejercicio se debatirán, coordinarán y pondrán en marcha estrategias fundamentales. La Estrategia de Lisboa para después de 2010 tendrá plenamente en cuenta la Estrategia Europea de Empleo y la Agenda Social Europea, al igual que las próximas iniciativas, como el nuevo Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2011-2015), el seguimiento del Pacto Europeo sobre Igualdad de Género, la nueva estrategia para las personas con discapacidad (2010-2017) y la revisión intermedia de la estrategia comunitaria de la salud y la seguridad en el trabajo (2007-2012).

La Estrategia de Lisboa para después de 2010

Por lo que se refiere a la dimensión social de la Estrategia de Lisboa para después de 2010, esta se centrará en el empleo y la cohesión social, con la debida atención a la igualdad de género.

Como consecuencia de la crisis financiera, se evaluará la eficacia de los instrumentos financieros europeos (Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización) de que se dispone para perseguir los objetivos de empleo y en el ámbito social.

La formalización y la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa para después de 2010 requieren una buena coordinación entre las diversas formaciones del Consejo.

Es crucial un papel activo de los interlocutores sociales para lograr los objetivos gene-

rales de la Estrategia de Lisboa para después de 2010. Por consiguiente, las tres Presidencias aspiran a aumentar el papel y la visibilidad de la Cumbre Social Tripartita.

Estrategia europea de empleo

Tomando como base la Estrategia Europea de Empleo, la acción debe responder simultáneamente a los desafíos a corto plazo, como el desempleo creciente y los desequilibrios del mercado laboral provocados por la recesión, y a los desafíos a largo plazo, como la mundialización, el envejecimiento de la población, las consecuencias del cambio climático y la importancia del aumento de las cualificaciones y de la innovación.

Los objetivos clave comprenden el pleno empleo (más puestos de trabajo), el empleo de calidad (mejores puestos de trabajo) y principios eficaces de gobernanza. En este contexto se ha de desarrollar una metodología coherente con objeto de adoptar directrices y recomendaciones comunes sobre políticas de empleo de los Estados miembros, así como promover la enseñanza mutua.

Además de trabajar en el marco político general, las tres Presidencias abordarán las siguientes cuestiones fundamentales: mayor anticipación y adaptación de las cualificaciones a las necesidades laborales; promoción del desarrollo de trabajos verdes; facilitación de la aplicación práctica y equilibrada de los principios comunes de flexibilidad; promoción de la participación en el mercado laboral, en particular de las mujeres, los jóvenes y los que acceden por primera vez al mercado de trabajo, de las personas de edad y con discapacidad, y de otros grupos vulnerables; tratamiento del trabajo no declarado e ilegal y de la economía sumergida, así como la mejora de las condiciones para el trabajo autónomo.

Por lo que se refiere a la calidad del empleo, se procederá a la revisión intermedia de la Estrategia comunitaria de salud y la seguri-

dad en el trabajo (2007-2012). En este contexto, serán importantes las iniciativas de la UE específicas referentes a, entre otros aspectos, los riesgos musculares y óseos, las infecciones causadas por agujas de jeringuillas y la prohibición del tabaco en el lugar de trabajo.

La Agenda Social Europea

Los próximos 18 meses serán un período crucial por lo que se refiere a la promoción del progreso social en la Unión. Se prestará atención a velar por que la agenda social sea una parte completamente integrada de la Estrategia de Lisboa para después de 2010.

La agenda social debe ponerse en práctica tanto por medio de la legislación vinculante como por el derecho indicativo, que deberá determinarse en estrecha colaboración con la Comisión.

En materia legislativa, las tres Presidencias llevarán adelante el trabajo sobre la revisión de las Directivas relativas a la transferencia de empresas, a la información y a la consulta de los trabajadores, a los despidos colectivos, a la propuesta de mejora de la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y a la propuesta de modificación de la Directiva sobre la jornada laboral.

Las tres Presidencias también prestarán una atención especial a la dimensión exterior del modelo social europeo. A este respecto, trabajarán por el refuerzo de la dimensión social en las relaciones exteriores multilaterales y bilaterales, promoviendo el Programa de Trabajo Decente de la OIT, los derechos del trabajo fundamentales y sociales y un marco social mundial compatible con el modelo social europeo.

La responsabilidad social de las empresas es importante para asegurar una competitividad europea sostenible.

Inclusión social y protección social

La consideración de las consecuencias sociales de la recesión ocupará un puesto destacado en el orden del día. En este contexto, las tres Presidencias aprovecharán que 2010 será el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social para resaltar la importancia de dichas preocupaciones.

Las tres Presidencias promoverán el refuerzo del método abierto de coordinación y de sus diversos procesos (objetivos, indicadores como herramientas políticas, recomendaciones, evaluación de impacto social, evaluación por pares y evaluación comparativa).

Se seguirá un planteamiento general de la prevención y la lucha contra la pobreza, en especial la de las mujeres y la pobreza infantil. En este contexto, será de la mayor importancia la asistencia a la mayor parte de los grupos y las comunidades vulnerables, como las personas con discapacidad, los trabajadores migrantes y sus familias, las personas sin hogar, la población gitana y las minorías.

Además, las tres Presidencias se centrarán en el apoyo a diversas iniciativas en relación con el envejecimiento de la población, y por lo tanto llevarán a cabo el trabajo preparatorio con vistas al Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Inter-generacional en 2012. En este contexto la modernización, la sostenibilidad y la adecuación de los sistemas de pensiones serán de capital importancia.

En lo que a la coordinación de los regímenes de seguridad social se refiere, proseguirán los trabajos referentes a la aplicación y la adaptación del Reglamento n° 883/04. Se pondrán en marcha los trabajos correspondientes a la coordinación de los capítulos de seguridad social de los Acuerdos de Asociación, en especial con los países del Magreb y de Europa del Este.

El trabajo sobre los servicios sociales de interés general continuará.

Igualdad entre mujeres y hombres y no discriminación

Conforme al artículo 19 del Tratado, la promoción de la igualdad de género y la consolidación de la protección contra todas las formas de discriminación continúan mereciendo una atención especial. Las tres Presidencias se proponen dar un nuevo impulso político en los ámbitos de igualdad de género y no discriminación.

Las tres Presidencias impulsarán el programa de trabajo en materia de igualdad de género, dando alta prioridad a la incorporación de la perspectiva de género en la Estrategia de Lisboa para después de 2010. Continuarán la evaluación por parte de la Comisión del Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010) y los trabajos sobre un nuevo plan para el período 2011-2015. El seguimiento de la aplicación del Pacto Europeo sobre Igualdad de Género con motivo del quinto aniversario de su adopción por el Consejo Europeo y la continuación de la supervisión y la aplicación de la Plataforma de Acción de Pekín ocuparán un lugar destacado del orden del día de las tres Presidencias.

Además, las tres Presidencias se centrarán en la lucha contra la violencia de género, la cuestión de la diferencia de retribución entre hombres y mujeres, la lucha contra los estereotipos basados en el género, la promoción de las mujeres empresarias, así como la conciliación de la vida profesional, privada y familiar.

Para promover la igualdad de trato en todos los ámbitos, continuará el trabajo sobre la propuesta de Directiva sobre la igualdad de trato (anterior artículo 13).

JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se creará en el Consejo un Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior. Las tres Presidencias velarán por que la estructura y los

trabajos de este nuevo órgano contribuyan efectivamente a la mejora de la seguridad interior dentro de la UE.

En este sentido, las tres Presidencias pondrán el máximo empeño en garantizar la realización del Programa de Estocolmo, y se desplegarán todos los esfuerzos necesarios para que el Plan de Acción se adopte durante el primer semestre de 2010.

ASUNTOS DE INTERIOR

Asilo e inmigración

El Consejo Europeo mantendrá un debate anual sobre las políticas de inmigración y asilo, con el fin de pasar revista a la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y a los aspectos afines del Programa de Estocolmo, así como de proporcionar una orientación estratégica permanente a los trabajos en este ámbito.

Inmigración legal

Se seguirá trabajando en la facilitación de la migración legal adecuadamente gestionada y el fomento de una adecuada coincidencia entre la demanda del mercado de trabajo y la oferta, atendiendo a las necesidades de los mercados laborales de los países de destino. Será preciso establecer sinergias entre migración y desarrollo.

Así pues, proseguirán los trabajos sobre los aspectos destacados del Plan de política en materia de migración legal: el permiso único, los trabajadores temporeros, los aprendices en el seno de una misma empresa, y se evaluará la aplicación de las directivas vigentes.

Integración de los nacionales de terceros países

Proseguirán los esfuerzos de puesta en común de las mejores prácticas de las políti-

cas de integración. Por lo demás, se prestará especial atención a las medidas en materia de educación, formación profesional, reconocimiento de cualificaciones y competencias y políticas activas del mercado de trabajo.

Inmigración ilegal

La UE ha asumido compromisos al máximo nivel político de prosecución de la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. Estos compromisos se llevarán adelante en todos los ámbitos de actuación pertinente, mediante el desarrollo de la gestión integrada de las fronteras exteriores (también mediante el estudio de las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías), el refuerzo del papel de FRONTEX, el mayor desarrollo de una política sostenible en materia de retorno y readmisión que respete plenamente los derechos humanos, y la lucha contra el empleo ilegal. Además, se estudiarán nuevos modos de optimar la eficacia de los instrumentos existentes de la UE, a fin de mejorar la cooperación operativa y desarrollar sinergias en el marco de una estrategia integrada de seguridad interior de la UE.

Se prestará asimismo especial atención a los menores no acompañados, dentro de un planteamiento global que abarque medidas preventivas y de protección, así como al regreso sostenible al país de origen, teniendo presente el interés superior de los menores.

EDUCACIÓN, FORMACIÓN, JUVENTUD, DEPORTE, CULTURA Y POLÍTICA AUDIOVISUAL

La enseñanza y la formación son motores clave para el logro y la mejora de la capacidad de inserción profesional, la competitividad, la innovación, el desarrollo cultural, la integración social y, por lo tanto, para el logro de mayor bienestar económico. Han contribuido de modo sustancial a la realización de los

objetivos a largo plazo de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo e indudablemente continuarán desempeñando un papel clave en la Estrategia de Lisboa para después de 2010.

El marco estratégico de enseñanza y formación 2020

Las tres Presidencias contribuirán a la definición y a la consolidación de las relaciones entre el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la enseñanza y la formación (ET 2020) y la Estrategia de Lisboa para después de 2010, sin olvidar los aspectos de la enseñanza y la formación que no están directamente ligados al crecimiento y al empleo. Este ajuste tendrá en cuenta los resultados de la evaluación que se haga en 2010 de los progresos realizados, las propuestas de la Comisión para posibles índices de referencias en materia de movilidad y capacidad de inserción profesional (antes de finales de 2010) y el informe de la Comisión (también antes de finales de 2010) sobre el marco coherente de indicadores y puntos de referencia adoptado por el Consejo en mayo de 2007.

Las políticas de enseñanza y formación llevadas a la práctica deben fundamentarse con datos sólidos. Por ello debe prestarse una atención especial a la contribución de los estudios de evaluación internacionales (PISA, PIRLS, etc.).

Se proseguirá con el método abierto de coordinación (indicadores, puntos de referencia, aprendizaje entre iguales e intercambio de buenas prácticas) por lo que se refiere a los cuatro objetivos estratégicos (formación permanente y movilidad; calidad y eficiencia; equidad, cohesión social y ciudadanía activa; innovación y creatividad).

Por lo que se refiere a la formación permanente se seguirá de cerca a la aplicación del marco europeo de cualificaciones (EQF-MEC) y se estudiarán vías de aprendizaje más flexi-

bles y la posibilidad de mayor apertura respecto de la educación no formal.

Se continuará la consolidación de las sinergias entre el proceso de Bolonia para la enseñanza superior, el proceso de Copenhague para la formación profesional y el marco para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación.

Dimensión social de la enseñanza y de la formación

Las tres Presidencias darán consideración especial al fomento de la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa. Abordarán cuestiones como asegurar el acceso equitativo a la enseñanza en la primera infancia, la lucha contra el abandono escolar prematuro y la promoción de políticas de enseñanza inclusivas para los discentes de grupos desfavorecidos.

Se ha designado 2010 Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social y 2011 será el Año Europeo del Voluntariado. Ambos temas son altamente pertinentes en lo que a la enseñanza y la formación se refiere.

Escuelas para el siglo XXI

La enseñanza escolar desempeña un papel clave en la aplicación de las cuestiones mencionadas. Las tres Presidencias continuarán la aplicación del programa de trabajo relativo a las escuelas en el siglo XXI, en particular por lo que se refiere a cuestiones como la gobernanza y la dirección de centros escolares, la mejora de la formación del profesorado, el desarrollo de competencias clave y la promoción de las instituciones favorables a la innovación.

Formación profesional - el proceso de Copenhague

La formación profesional es un factor clave tanto para el desarrollo socioeconómico como para el progreso de la sociedad en general.

La revisión, la renovación y la ejecución de las prioridades políticas europeas comunes en materia de formación profesional siguen siendo objetivos válidos. En este contexto son de suma importancia el Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET), recientemente adoptado, y el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales. Además, se prestará una atención particular a la promoción del aprendizaje de adultos, a la anticipación y a la adaptación de las cualificaciones a las necesidades del mercado laboral, a la mejora de la calidad de los sistemas de orientación y a la gobernanza institucional, así como al refuerzo de la cooperación entre las instituciones de enseñanza y formación, por una parte, y las empresas y la industria, por otra.

La próxima reunión bienal para seguir el proceso de Copenhague tendrá lugar bajo Presidencia belga, lo que dará ocasión a debatir los resultados de la revisión del proceso de Copenhague.

Modernización de la enseñanza superior

Se celebrará una reunión ministerial para evaluar los progresos realizados hasta la fecha en el marco del proceso de Bolonia en Budapest y en Viena los días 11 y 12 de marzo de 2010.

Se confiará al Grupo de seguimiento de Bolonia la tarea de adaptar el programa de trabajo de 2009-2012 a los resultados de la evaluación independiente presentada anteriormente en Budapest y Viena. Para asegurar las sinergias entre la enseñanza superior, la investigación y la innovación, se insistirá también en la coherencia entre el proceso de Bolonia y el nuevo marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la enseñanza y la formación.

Las tres Presidencias trabajarán en el programa de trabajo para la modernización de la

enseñanza superior europea a fin de aumentar su visibilidad y permitir que desempeñe un papel de catalizador en el triángulo del conocimiento (enseñanza superior-investigación-innovación).

Por último, en un contexto de creciente internacionalización, se promoverá la cooperación universitaria allende las fronteras de la Unión.

Revisión intermedia del programa de formación permanente

El actual programa de acción en el ámbito de la formación permanente expirará en 2013. En el contexto de la revisión intermedia que se efectuará a lo largo de 2010, se debatirá un esbozo del siguiente programa.

La movilidad es un elemento esencial de la formación permanente y un medio importante para aumentar la capacidad de inserción profesional y la flexibilidad. Por ello, la movilidad de los discentes y del personal docente seguirá siendo un punto destacado del orden del día.

Problemas de la juventud

Las Presidencias seguirán la Resolución del Consejo relativa a un marco renovado para la cooperación europea en el ámbito de la juventud, desarrollando iniciativas conforme a la Comunicación de la Comisión de abril de 2009 «Una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación». Se pondrá de relieve el mérito del método abierto de coordinación en este ámbito y se dará prioridad a las iniciativas que faciliten el

desarrollo cultural y personal, la integración social, el empleo y la participación de los jóvenes.

Al aplicar la citada Resolución del Consejo, las Presidencias intentarán adoptar una serie de conclusiones en los ámbitos específicos de la acción resumidos en el nuevo marco de cooperación (entre otros, la enseñanza, el empleo, la creatividad, el espíritu empresarial, la salud y el bienestar, la participación, la inclusión social, las actividades de voluntariado y la juventud y el mundo). La dimensión de la juventud también será objeto de debate en el contexto de la Estrategia de Lisboa para después de 2010. Por último, las Presidencias consideran que existe una relación entre los problemas de la juventud y los próximos «años europeos», dedicados en 2010 a la lucha contra la pobreza y la exclusión social y en 2011 al voluntariado.

Deporte

En el contexto del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2010 y del Año Europeo del Voluntariado 2011, las tres Presidencias promoverán el reconocimiento del potencial del deporte para la inclusión y la integración sociales, la lucha contra la pobreza y para el voluntariado.

El próximo paso será empezar a definir los principios, los objetivos y los criterios estratégicos del futuro programa del deporte, basados en el Libro Blanco sobre el deporte y tener en cuenta las características específicas del deporte, y también promover su contribución positiva a la mejora de la salud mental y física de la población, a la cohesión social y a la economía.

Programa Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea (1 de enero a 30 de junio de 2010)

INNOVANDO EUROPA

España asume la Presidencia del Consejo de la Unión Europea el 1 de enero de 2010, en un momento estratégico para Europa.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se abre una nueva etapa en la que contamos con un marco jurídico adecuado para poner en marcha la Europa que necesitamos, una Europa más fuerte, más unida y más eficaz en su respuesta a las inquietudes de los ciudadanos. Nos corresponde ahora afianzar la incipiente recuperación económica, convertir a Europa en un verdadero actor global en el orden internacional, y lograr que la Unión arraigue definitivamente en la voluntad de quienes le prestan su legitimidad, los ciudadanos europeos.

En este contexto, España ejercerá su Presidencia con una firme voluntad de reforzamiento y de transformación de la Unión. Se trata de innovar Europa.

La principal responsabilidad de la Presidencia española será asegurar la plena aplicación del Tratado de Lisboa, como presupuesto imprescindible para el desarrollo de las líneas de actuación prioritarias que nos hemos marcado en este semestre.

En segundo término, queremos abordar el reto de impulsar la reactivación económica, y de hacerlo por la senda de un crecimiento sostenible, generador de empleo. Con este fin, nos proponemos intensificar la coordinación

de las políticas económicas nacionales, una coordinación que ya se ha probado imprescindible en la lucha contra la recesión y que ahora hay que reforzar con ocasión de la nueva Estrategia de Crecimiento y Empleo, Europa 2020. El Tratado ofrece instrumentos para avanzar en esta coordinación y los vamos a aprovechar.

El Tratado de Lisboa ofrece también la oportunidad de desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común que permita a la Unión hacer valer su voz, sus valores y sus intereses, en el escenario internacional, y fomentar un multilateralismo eficaz que nos permita avanzar hacia un orden global más justo, pacífico y equilibrado.

Pero la Unión sólo será más fuerte, como ambicionamos, si es capaz de tejer, al fin, la complicidad con los propios ciudadanos, de recabar su apoyo y participación. Para ello, hay que enriquecer sus derechos como europeos, su libertad y su seguridad y hacer realidad la igualdad efectiva entre las mujeres y los hombres.

UNA RÁPIDA Y PLENA APLICACIÓN DEL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Es fruto de un largo proceso de negociaciones que ha culminado con éxito gracias a los esfuerzos compartidos de los Gobiernos, las instituciones europeas y los ciudadanos. Ahora nos corresponde aplicarlo, con determinación y con rigor. Esta es la prin-

principal responsabilidad de la Presidencia española; su primera prioridad, de la que dependen todas las demás.

Los ciudadanos de Europa han de percibir cuanto antes que la Unión ha entrado en una nueva etapa.

La puesta en marcha de las nuevas Instituciones de la Unión Europea

España prestará todo su apoyo a los nuevos Altos Cargos para que puedan ejercer, en las mejores condiciones posibles, sus competencias. Y asumirá el papel que le corresponde como Presidencia rotatoria en la estructura institucional que establece el Tratado.

Contraemos, también, el compromiso de consolidar una práctica equilibrada y europeísta en aquellos aspectos de las relaciones con las nuevas instituciones que no aparecen descritos en aquél ni en sus normas de desarrollo.

Como Presidencia de transición, nos corresponderá suplir algunas carencias provisionales de las nuevas Instituciones. Lo haremos en estrecha coordinación con las mismas y con el objetivo de que estos déficits se cubran cuanto antes.

Dirigiremos las diversas formaciones del Consejo y colaboraremos con el Presidente del Consejo Europeo en la fijación del orden del día y en la formulación de sus decisiones y conclusiones.

Estableceremos una relación de cooperación permanente con la Alta Representante, en particular respecto de aquellos ámbitos vinculados con las relaciones exteriores que seguirán bajo la responsabilidad de la Presidencia rotatoria, como la política de ampliación, el comercio o los asuntos de justicia e interior.

En directa concertación con el Presidente del Consejo Europeo y con la Alta Represen-

tante, contribuiremos al buen desarrollo de todas las Cumbres con terceros Estados previstas durante este semestre, y en cuya preparación España ya ha realizado importantes esfuerzos.

También mantendremos una relación de permanente colaboración con la nueva Comisión Europea y con el Parlamento Europeo, que constituyen piezas centrales del nuevo esquema institucional. Además, de conformidad con éste, impulsaremos la pronta incorporación al Parlamento de los eurodiputados adicionales.

LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y LA CREACIÓN DE EMPLEO. EUROPA 2020

La Presidencia española se desarrollará en un contexto de una incipiente recuperación económica tras una crisis de dimensiones inéditas, tanto en la Unión Europea como en el resto del mundo.

La acción coordinada de los gobiernos de la Unión Europea, con medidas de apoyo al sector financiero y de estímulo fiscal (Plan Europeo de Recuperación Económica), logró estabilizar los mercados financieros y detener la caída libre de la actividad económica.

Este ejercicio de coordinación a nivel europeo ha permitido que asistamos ya a los primeros signos de recuperación económica. Sin embargo, persiste la incertidumbre sobre el vigor de esta recuperación y sobre la capacidad de las economías para crear empleo de forma intensa.

En este contexto, la Presidencia española tiene el objetivo de afianzar la recuperación económica, volver a la senda de creación de empleo y avanzar en la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de los procesos de consolidación fiscal de los Estados Miembros.

Asimismo, la Presidencia española quiere sentar las bases de un modelo económico más sostenible, capaz de enfrentarse con éxito a los retos estructurales que pesan sobre Europa (globalización, cambio climático y envejecimiento, entre otros), con una mejor regulación y supervisión financiera.

Para lograr estos objetivos, consideramos imprescindible seguir avanzando en la coordinación de las políticas económicas nacionales. Con la aprobación del Tratado de Lisboa tenemos nuevos instrumentos para estrechar esta coordinación de los Estados miembros y apoyar, así, una política económica europea. La Presidencia española estimulará esa coordinación y lo hará desde el Consejo Europeo, en colaboración con la Comisión y el Parlamento.

Esta coordinación servirá para recuperar el crecimiento y que éste sea más sostenible. Pero, además, en el ámbito internacional Europa debe liderar y apoyar los esfuerzos de cooperación en el seno del G 20.

Salida de la crisis

Es necesario afianzar la recuperación económica ya iniciada, siguiendo de cerca su evolución, para evitar que una retirada prematura de las medidas de apoyo al sector financiero y de estímulo de la demanda la pongan en riesgo.

Al mismo tiempo, la Presidencia española es consciente de la necesidad de proceder a la retirada de estas medidas en cuanto la situación económica lo permita, lo cual deberá efectuarse de forma coordinada, ordenada, transparente y progresiva, atendiendo a criterios comunes pero también a la situación macro-financiera de cada país.

En particular, será necesario prestar atención especial a la retirada de estímulos fiscales, ya que la crisis ha deteriorado sensiblemente la posición fiscal de la mayor parte de

los Estados Miembros. La aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento permitirá poner en marcha procesos de consolidación fiscal necesarios para la sostenibilidad de las finanzas públicas de la UE a largo plazo.

Por un crecimiento sostenible y equilibrado: Europa 2020

La formulación de una Nueva Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, «Europa 2020», como sucesora de la Estrategia de Lisboa, será el instrumento de coordinación idóneo para vertebrar el nuevo modelo de crecimiento que necesitamos.

La reflexión sobre la Nueva Estrategia deberá conducir a su adopción en el Consejo Europeo de primavera de 2010, contando con el apoyo de todas las instituciones europeas, y también de los agentes sociales.

En el diseño de la Nueva Estrategia, se tendrán en cuenta especialmente los aspectos de mejora de su gobernanza, para garantizar una mayor eficacia y asunción de la misma por parte de los Estados Miembros. Asimismo, se prestará especial atención a la dimensión externa de la Estrategia, estableciendo como objetivos la lucha contra el proteccionismo y la conclusión de la Ronda de Doha.

La Nueva Estrategia pondrá el énfasis sobre la sostenibilidad del modelo económico europeo en tres dimensiones:

- *Sostenibilidad económica:*

Europa compete en un mundo global con economías emergentes que cuentan con fuertes ventajas comparativas en costes. La economía europea debe basar su ventaja comparativa en la competitividad, la innovación y el conocimiento. La Nueva Estrategia deberá dar un ímpetu renovado a la inversión en Investigación, Desarrollo e Innovación, para lo cual el nuevo Plan Europeo de Innovación resultará esencial.

La Presidencia española centrará sus esfuerzos en la promoción del I+D+i empresarial y el desarrollo tecnológico, aumentando la investigación básica del sector público y la colaboración público-privada; en el desarrollo de sectores tecnológicos emergentes, en la implantación de las tecnologías de la información, así como en el fomento de la innovación en las PYMES.

- *Sostenibilidad social:*

Los efectos de la crisis se han dejado sentir con especial virulencia sobre el mercado de trabajo. La Nueva Estrategia debe prestar especial atención al empleo, aumentando la participación, la formación y la empleabilidad de los trabajadores para garantizar la inclusión social. Una fuerza laboral adaptada a las nuevas fuentes de crecimiento económico, que participe ampliamente en un mercado de trabajo moderno, es garantía del sostenimiento del modelo social y de los sistemas de pensiones en Europa. Además, debemos avanzar hacia la igualdad laboral definitiva entre mujeres y hombres, eliminando cualquier forma de discriminación.

En materia de educación y formación, la Presidencia española promoverá una mejora de la adaptación de las capacidades de los trabajadores a las necesidades del mercado de trabajo; velará por el incremento de la calidad en la educación, y potenciará la excelencia en las universidades y la formación profesional. En relación con la modernización del marco laboral, es preciso avanzar en flexibilidad y seguridad de forma equilibrada, contribuyendo a un funcionamiento más eficiente del mercado de trabajo. Además, la Presidencia impulsará la Agenda Social Europea con el objetivo de afianzar el modelo social europeo.

- *Sostenibilidad medioambiental:*

La economía europea debe transitar definitivamente hacia un modelo económico bajo en emisiones, para luchar contra el cambio

climático y generar nuevas fuentes de crecimiento económico. Esta transición debe tener como objetivos fundamentales la reducción de las emisiones de CO₂, el uso de energías renovables y el aumento de la eficiencia energética.

También se concederá la máxima prioridad a las iniciativas destinadas a conservar la biodiversidad.

La sostenibilidad medioambiental tendrá especial incidencia en la política energética europea y el Plan de Energía 2010-2014, que se adoptará en el Consejo Europeo de Primavera.

Asimismo, Europa debe contar con una estrategia coordinada de suministro energético, reforzando las infraestructuras para mejorar la interconexión de los Estados Miembros y diversificar las fuentes de energía.

UNA EUROPA DE DERECHOS Y LIBERTADES, UNA EUROPA PARA LOS CIUDADANOS

El fortalecimiento de la Unión Europea depende, en gran medida, del desarrollo del ámbito de derechos y libertades de sus ciudadanos. Acercar más la Unión a los ciudadanos, potenciando su participación en la vida comunitaria, constituye un objetivo estratégico que requiere poner en marcha diversas iniciativas.

Una Europa más democrática con la participación de los ciudadanos. La iniciativa legislativa popular

Gracias a la iniciativa legislativa popular europea, que recoge por primera vez el Tratado de Lisboa, los ciudadanos de los Estados miembros podrán instar a la Comisión a formular propuestas legislativas sobre aquellos

asuntos que consideren deben ser regulados a escala europea. La Presidencia española trabajará para que este instrumento de democracia directa sea una realidad cuanto antes.

La Carta de los Derechos Fundamentales, una mayor garantía para los ciudadanos

El Tratado de Lisboa incorpora la Carta de Derechos Fundamentales, estableciendo su carácter jurídicamente vinculante. Este instrumento reafirma los derechos, libertades y principios reconocidos en la Unión y hace que los mismos sean más visibles y su protección más eficaz.

La adhesión al Convenio Europeo de protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales

Europa debe estar en la vanguardia de la defensa y promoción de los derechos humanos. Siguiendo el mandato del Tratado de Lisboa, la Presidencia española iniciará el proceso de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa.

Esta adhesión refleja el firme compromiso de la Unión con el respeto de los derechos humanos y supondrá una garantía adicional para su protección efectiva.

Reforzando la dimensión social de Europa

En un contexto de crisis económica que pone a prueba la cohesión social y el nivel de bienestar alcanzados por las sociedades europeas, la Unión debe ser garantía de protección para nuestros ciudadanos. Debemos trabajar para fortalecer la dimensión social del proyecto europeo mediante la consulta a los

Estados miembros, los interlocutores sociales y la sociedad civil. La Comunicación que la Comisión presentará sobre la nueva Agenda Social Europea 2011-2015 complementará el contenido de la Estrategia Europa 2020, incorporando como elementos claves la protección, la inclusión y la integración social.

Luchar contra la violencia de género

Es necesario mejorar la capacidad de la Unión para erradicar la violencia de género. La creación de un Observatorio Europeo para la elaboración de un diagnóstico común sobre este terrible problema, así como la adopción de una Orden Europea de Protección a las víctimas, serán dos iniciativas esenciales que impulsará la Presidencia española para lograr avances concretos en este ámbito.

La Unión Europea como espacio común de libertad, seguridad y justicia

El Programa de Estocolmo, que profundiza el desarrollo del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia para el periodo 2010-2014, constituye un instrumento indispensable para que Europa pueda hacer frente con eficacia a las amenazas de carácter transnacional como la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, el terrorismo o el tráfico de seres humanos.

Con el fin de hacerlo efectivo, la Presidencia española promoverá la adopción del correspondiente Plan de Acción en el que se concretarán tanto las prioridades políticas de la Unión en este ámbito como las medidas de aplicación y los instrumentos de control de su ejecución. Además, los miembros de la Unión deberemos acordar la Estrategia Europea de Seguridad Interior, impulsando la definición de un modelo europeo que recoja los principios rectores y las líneas estratégicas de la UE en esta materia.

Impulsar la política europea de inmigración y asilo

La Presidencia española impulsará una política común de inmigración y asilo, desarrollando los postulados del Enfoque Global sobre Inmigración y del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo. Trabajaremos para que éste responda a sus objetivos de lograr una inmigración legal organizada, de luchar contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos y de controlar las fronteras exteriores de la Unión, intensificando la cooperación con los países de origen y tránsito. En este contexto, se dedicará especial atención a los menores inmigrantes no acompañados.

Tras la inclusión de este asunto en el Programa de Estocolmo, la Unión podrá empezar a adoptar las primeras decisiones en este ámbito, que habrán de tener en cuenta la prevención, la protección y el retorno de los menores con sus familias o a instituciones de tutela de sus países de origen.

La Presidencia española impulsará también las políticas de integración de los inmigrantes, basadas en los valores de la Unión, la educación, el diálogo intercultural y el acceso y fomento de la diversidad en el empleo.

PROGRAMA OPERATIVO DE LAS FORMACIONES DEL CONSEJO*

Consejo de Asuntos Generales

La adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales

El Tratado de Lisboa confiere a la Unión el mandato de adherirse al Convenio Europeo

* Se incluyen solamente los párrafos referidos a temas relacionados directa o indirectamente con las competencias del MTIN, en las diferentes formaciones del Consejo, en especial en las de EPSSCO y JAI.

para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales concluido en el marco del Consejo de Europa.

Esta adhesión, que complementa la aprobación de la Carta de los derechos fundamentales, supondrá una garantía adicional de protección efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos y refleja el firme compromiso de la Unión con el respeto de los derechos humanos.

Sobre la base de la propuesta que presentará la Comisión, la Presidencia Española iniciará sin demora este proceso de adhesión e impulsará las negociaciones con el fin de encontrar fórmulas consensuadas que respeten las especificidades comunitarias y las sensibilidades de todos los Estados.

Asistencia consular para la protección del Ciudadano Europeo

La Presidencia es consciente de la necesidad de introducir mecanismos para la coordinación en situaciones de crisis fuera del territorio de la Unión, trabajar para facilitar un Acuerdo sobre unas bases mínimas de asistencia consular a los ciudadanos de los Estados Miembros fuera del territorio de la UE, e impulsar los avances en la asistencia consular a los ciudadanos europeos en el seno de la UE.

Sin ánimo exhaustivo, entre las otras iniciativas derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en las que trabajará la Presidencia española cabe citar los actos delegados y los actos de ejecución, y el Comité consultivo para la designación de los miembros del Tribunal de Justicia de la UE y del Tribunal.

Europa 2020

La adopción de la nueva Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, Europa 2020, constituye un objetivo clave de la Presidencia

española. Se trata de dotar a la Unión de un instrumento eficaz para impulsar y coordinar políticas modernizadoras que faciliten la transición a una economía más sostenible desde el punto de vista económico, medioambiental y social. Pero, además, la nueva Estrategia debe servir como revulsivo para acelerar la recuperación y la salida de la crisis de las economías europeas. En este sentido, se tendrán en cuenta las aportaciones del Grupo de Reflexión presidido por Felipe González.

Consejo de Asuntos Exteriores

Política Exterior y de Seguridad Común

En el ámbito de la cooperación multilateral, se continuará impulsando la reforma de las Naciones Unidas. En este sentido, resulta prioritario mejorar la coherencia del sistema de las NNUU y poder contar con un sistema institucional eficaz, sólido y con recursos suficientes. La UE mantendrá su compromiso con el desarrollo equilibrado de los tres pilares de la Organización: paz y seguridad, desarrollo sostenible y derechos humanos. Además, se procurará avanzar en la promoción del diálogo intercultural y entre civilizaciones mediante el impulso de la iniciativa Alianza de Civilizaciones.

La protección y promoción de los derechos humanos y su integración en todo el sistema de NNUU son prioritarias para la UE. Con vistas a ello, dos cuestiones serán especialmente relevantes para nosotros: la consolidación del Consejo de Derechos Humanos y los progresos en la abolición de la pena de muerte. Otros temas prioritarios serán la lucha contra la discriminación de la mujer y la violencia de género, la lucha contra la tortura, la defensa del derecho al agua potable y al saneamiento, la lucha contra la discriminación por razón de orientación sexual y la protección de los derechos del niño y de las personas con discapacidad.

Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores

La Presidencia española trabajará para limitar la incidencia de la crisis en los mercados de trabajo y sus efectos sociales negativos, prestando atención especial a las personas más vulnerables y a los nuevos riesgos de exclusión.

Empleo

El pilar del empleo seguirá siendo prioritario en la nueva Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, Europa 2020. En este ámbito, los objetivos principales son los siguientes: El mantenimiento y la creación de puestos de trabajo de calidad mediante el incremento de la eficiencia en el trabajo para elevar la productividad y la competitividad de las empresas, a través de una mejora de la formación y la cualificación de los trabajadores. Con tal fin, es necesario, además, promover nuevas fuentes de empleo y, principalmente, los denominados *empleos verdes*, ligados a la lucha contra el cambio climático, como en el campo de las energías renovables, el reciclaje y los servicios de conservación del medioambiente; los *empleos blancos*, vinculados a las nuevas demandas de atención social; y los *empleos azules*, relacionados con las nuevas tecnologías, fundamentalmente las tecnologías de la información y la comunicación. También es conveniente reforzar las políticas activas de empleo y de inclusión social, así como adoptar nuevas iniciativas para favorecer el dinamismo empresarial.

La introducción de cambios estructurales en el mercado de trabajo para mejorar su funcionamiento. Es preciso facilitar la estabilidad laboral y la recualificación continua; aumentar la seguridad en el empleo haciendo más fáciles las transiciones desde el desempleo a la formación y de la formación al empleo, así como la movilidad entre empleos; incrementar la inversión en capital humano, mediante la mejora de la enseñanza y la

adaptación de los sistemas de educación y formación a las nuevas exigencias del mercado de trabajo; favorecer la movilidad entre los países de la UE y entre las regiones; y hacer un especial esfuerzo para que los grupos con más problemas de integración laboral aumenten su participación en el mercado de trabajo. Se pondrán en marcha iniciativas en relación con la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores y la garantía de los derechos laborales en el marco de la libre prestación de servicios.

Es necesario establecer programas específicos en favor del trabajo de los jóvenes, que posibiliten una mejor inserción en el mercado de trabajo y el mantenimiento en el mismo, por medio de medidas para combatir el fracaso escolar y el abandono escolar prematuro y para incrementar el número de los jóvenes que finalizan la educación secundaria o la formación profesional. También resulta esencial mejorar la transición entre la educación y el empleo, mediante un impulso a la inserción laboral de los jóvenes a través de contratos de carácter formativo que refuercen sus competencias profesionales y les permitan acceder posteriormente a empleos de calidad. Se deben establecer instrumentos de información, asesoramiento y asistencia técnica a favor de los jóvenes que deseen convertirse en emprendedores, particularmente en los nuevos empleos ligados al nuevo modelo de crecimiento, y ofrecer medidas de estímulo para las empresas en la contratación de trabajadores jóvenes, con especial incidencia en los de nueva incorporación. Por último, es necesario hacer frente al trabajo no declarado, al trabajo ilegal y a la economía sumergida.

Y hay que avanzar de forma definitiva hacia la igualdad laboral efectiva entre mujeres y hombres, eliminando cualquier forma de discriminación.

Política social

La Presidencia española colaborará con la Comisión en la realización de un balance de la

ejecución de la Agenda Social Renovada establecida para el período 2008-2010, cerrando el presente ciclo. Y de cara al ciclo que se abre, la Presidencia española trabajará estrechamente con la Comisión en el diseño de la nueva Agenda Social Europea, en un marco amplio de consulta y cooperación con los Estados miembros, los interlocutores sociales y la sociedad civil en general. La perspectiva de igualdad de género deberá ser un elemento central en el nuevo modelo de cohesión social.

La prioridad principal de la Presidencia española, en el ámbito de la protección social y de la inclusión, será la consolidación de los sistemas de protección social europeos, desde una perspectiva que fomente la integración activa de quienes tienen más dificultad para integrarse en el mercado laboral, con particular atención al desarrollo de las actividades previstas con ocasión de la celebración del Año Europeo de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2010. Se considerará la perspectiva de la discapacidad en todas sus acciones, como eje transversal, y se prestará atención a las diversas dimensiones de la autonomía personal.

Ante los cambios sociales y demográficos, con implicaciones relevantes para los sistemas de protección social en todos los países europeos, se promoverán los trabajos conjuntos que puedan fraguar en objetivos comunes, establecidos en el marco del método abierto de coordinación. A tal efecto, se impulsará la elaboración de un Libro Blanco sobre el Envejecimiento en Europa y un Programa Europeo para el Envejecimiento Activo.

La Presidencia española trasladará a la Comisión y a los Estados miembros las conclusiones del Foro Europeo de Turismo Social celebrado en España, recogiendo el apoyo a la Decisión de la Comisión de declarar el año 2012 Año Europeo del envejecimiento activo y las relaciones intergeneracionales.

Para avanzar en el objetivo de garantizar el disfrute de servicios sociales de interés

general, y de calidad satisfactoria, se continuará trabajando con el fin de encontrar nuevos instrumentos, ya sea mediante reformas jurídicas o profundizando en el método abierto de coordinación.

Se celebrará la Segunda Cumbre Europea sobre población gitana, vinculándola al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.

Igualdad y no discriminación

En cuanto a la igualdad de género y no discriminación, la Presidencia española se esforzará por avanzar hacia la igualdad laboral entre mujeres y hombres, prestando especial atención a las medidas sobre las diferencias salariales por razón de sexo, al trabajo a tiempo parcial, a la igualdad de oportunidades en el mundo empresarial y a la conciliación de la vida profesional, familiar y personal. Se trabajará por incluir una perspectiva de igualdad de género de modo transversal en toda la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, Europa 2020.

Se realizará el seguimiento de la evaluación de la Comisión sobre el Plan para la igualdad entre mujeres y hombres, que concluye en 2010, y se impulsará la elaboración del nuevo Plan para el período 2011-2015.

Se dedicará una atención especial a la violencia contra las mujeres y se propondrá la creación de un Observatorio Europeo sobre Violencia de Género que, en colaboración con el Instituto Europeo de Género, elabore indicadores comunes sobre esta materia.

La Presidencia española seguirá evaluando el progreso y supervisando la ejecución de la Plataforma de Acción de Beijing. Se estudiarán las cuestiones relativas a la violencia de género y la brecha salarial y se presentará el informe en la Comisión de la Mujer de Naciones Unidas sobre el seguimiento de dicho programa y en el marco de la celebra-

ción de quince años de aplicación (Beijing+15). Se celebrará un Foro Europeo «Beijing+15» con el fin de hacer balance del camino recorrido y estudiar las posibilidades de avance a partir de 2010.

Durante el próximo semestre, la Unión Europea deberá alcanzar un acuerdo sobre la última propuesta de directiva sobre lucha contra la discriminación fuera del ámbito laboral por los motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

Consejo de Justicia y Asuntos de Interior

Cuestiones generales y ámbitos de actuación común

La dimensión exterior de la Unión en materia de justicia y asuntos de interior, debe reforzarse impulsando la cooperación internacional en los ámbitos de la inmigración, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, contra la trata de seres humanos, la cooperación judicial y el fortalecimiento y protección de los derechos fundamentales. En especial, se tratará de reforzar la cooperación transatlántica con los EEUU en el ámbito ELSJ. Además, se realizará un especial esfuerzo para profundizar en el diálogo con los países del Norte de África, de América Latina y el Caribe y Rusia, fomentando la cooperación en la lucha contra el terrorismo, contra la delincuencia organizada y, en especial, contra el tráfico de drogas.

Inmigración y asilo

La Presidencia española reforzará la política europea en este ámbito desarrollando los postulados del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA) y del Enfoque Global de las Migraciones, así como del Programa de Estocolmo. La primera evaluación anual del PEIA tendrá lugar en el Consejo JAI de Junio

de 2010, que aprobará las eventuales recomendaciones para mejorar su aplicación e informará al Consejo Europeo.

Se trabajará para el refuerzo de las políticas de integración de inmigrantes, con la celebración de la IV Conferencia de Ministros, centrada en el objetivo de la igualdad de oportunidades. Asimismo, en cuanto a la inmigración legal se avanzará en la política común sobre el establecimiento de los criterios en materia de admisión, residencia y ejercicio profesional de trabajadores inmigrantes no comunitarios. En este contexto, la Presidencia española pretende lanzar el debate sobre la vinculación de las políticas de empleo y las políticas migratorias, impulsando la coordinación de la gestión por los Estados miembros de los flujos de trabajadores inmigrantes que su mercado laboral precisa, respetando el principio de preferencia comunitaria.

Se prestará especial atención al tema de los «Menores inmigrantes no acompañados», para empezar a adoptar las primeras decisiones al respecto, sobre la base de los contenidos del Programa de Estocolmo.

En el ámbito de la gestión integral de fronteras y lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, se propondrá la realización de un ejercicio operativo mediante los equipos de intervención rápida en las fronteras. Se promoverá la colaboración activa entre Estados Miembros y la maximización de los instrumentos que la UE pone a su disposición, a través de las agencias y órganos relevantes, para fomentar los principios de solidaridad y responsabilidad. A tal efecto, se reforzará el papel de Frontex y se trabajará para lograr una mayor coordinación con los sistemas nacionales de vigilancia. Asimismo, se realizarán los esfuerzos necesarios para dotar de mayor visibilidad al carácter integrado de la gestión de la frontera exterior común y de las personas que participen en la misma. Se buscará también avanzar en la aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión de las fronteras.

En el marco de la lucha contra el empleo irregular, hay que asegurar la puesta en práctica de la futura Directiva de sanciones.

En materia de asilo, se proseguirá con la consolidación del Sistema Europeo Común de Asilo para que se establezca un procedimiento de asilo y un estatuto uniforme para los refugiados y para los beneficiarios de protección subsidiaria. Se prestará especial atención a la puesta en marcha de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. La dimensión exterior del asilo también será objeto de consideración para lograr una mejor protección de las personas en el exterior de la Unión.

Se trabajará para la mejora de la aplicación técnica y financiera del Programa de solidaridad y gestión de flujos migratorios en relación con los Fondos europeos para las fronteras exteriores, para los refugiados, por el retorno, y para la integración. Se fomentará que la política de visados esté basada en el país de origen y no en una política de riesgos individualizados, así como el avance en la armonización de los procedimientos en este campo y en la exigencia de responsabilidad a los Estados miembros emisores de visados Schengen. En lo que concierne a los acuerdos de facilitación de visados, hay que abrir nuevos procesos negociadores, además de evaluar los ya existentes.

Se impulsará la Cooperación con terceros países en cuestiones migratorias en diversos ámbitos, tales como el Proceso de Rabat, el Diálogo UE-América Latina, la Agenda Transatlántica con Estados Unidos y el Enfoque global. El refuerzo de los acuerdos de asistencia, cooperación y readmisión con los países de origen y tránsito resulta vital para profundizar en la política común en el ámbito migratorio.

Consejo de Educación, Juventud y Cultura

Educación

La UE debe impulsar la educación y la formación como motores del desarrollo y del bie-

nestar social europeos. Ambas deben ser un componente central de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, Europa 2020.

En relación con la dimensión social y la equidad en los sistemas educativos, es imprescindible que el acceso a la educación sea igualitario que se logremos combatir con eficacia el abandono escolar temprano en todos los niveles de los sistemas de educación y formación.

La formación profesional constituye un pilar básico para el desarrollo económico de la sociedad y para el progreso en todos los órdenes, por lo que es un área prioritaria. La Presidencia española trabajará para reforzar la adquisición de las competencias vinculadas con la iniciativa «Nuevas capacidades para nuevos empleos».

La profundización en la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, y el diseño de lo que va a ser su desarrollo durante la próxima década, serán objeto de especial seguimiento durante el próximo semestre, a través de la promoción de las políticas sociales en educación universitaria, el compromiso con la universidad pública, la movilidad de los universitarios, el compromiso con la calidad y la transparencia y los modelos de aprendizaje permanente, entre otros. Además, la UE colaborará con países no europeos que han mostrado su interés por el proceso de Bolonia.

Desde la Presidencia, se promoverá la agenda de modernización de las universida-

des, que están llamadas a catalizar la construcción del Espacio Europeo del Conocimiento, en que convergen los espacios Europeos de Educación Superior y de Investigación. Se celebrará una Conferencia sobre el Espacio Europeo del Conocimiento con especial atención a las enseñanzas de tercer ciclo, puente entre la educación superior y la investigación científica. Además, se trabajará para impulsar la cooperación universitaria europea más allá de las fronteras de la Unión, particularmente en los espacios latinoamericano y mediterráneo.

Juventud

El reto fundamental en materia de políticas de juventud es dar un nuevo impulso al Pacto Europeo por la Juventud. Se apostará por una estrategia de inclusión social, tendiendo puentes entre la educación y el mercado laboral, incidiendo en una mayor autonomía de la juventud, una mayor movilidad, y una mayor implicación en la construcción de la ciudadanía europea.

Además, se realizará un esfuerzo en la implantación del nuevo marco de cooperación en políticas de juventud que tendrá como instrumentos básicos el Método Abierto de Coordinación y el Diálogo Estructurado, y que pondrá el acento en los jóvenes con menos oportunidades.

Programa de la Presidencia Española del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (Empleo, Relaciones Laborales y Seguridad Social)

El escenario en el que España habrá de ejercer la Presidencia del Consejo de la UE viene determinado, además de por los retos derivados de la globalización, del impacto de las nuevas tecnologías, de la lucha contra el cambio climático, del envejecimiento de la población, de la generalización del fenómeno de la inmigración, y de las nuevas realidades sociales en el inicio del siglo XXI, por la crisis financiera que ha desembocado en crisis económica y en crisis social y que está poniendo a prueba el modelo social europeo y el nivel de bienestar y de cohesión social alcanzado hasta ahora, y por la respuesta a esta crisis, a partir de las medidas ya adoptadas y las que habrán de seguir adoptándose para superarla y para conseguir la recuperación del crecimiento económico y del progreso social.

En este contexto, se levantan voces en Europa que reclaman una desregulación de los mercados laborales, una disminución de los niveles de protección social y un endurecimiento de las condiciones de entrada en la UE para los nacionales de terceros países,

* Este documento recoge de forma más detallada el contenido del programa de trabajo a desarrollar en el ámbito de la formación del Consejo EPSSCO en los temas de Empleo, Relaciones Laborales y Seguridad Social, competencia del MTIN.

coincidentes con el eco del proteccionismo nacionalista en las opiniones públicas de diversos Estados.

Además, la Presidencia española se encuentra, para la planificación de su programa de trabajo semestral, con algunos otros condicionantes, como son: la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con sus implicaciones en los procedimientos de decisión y la generalización de la codecisión con el Parlamento Europeo, las prioridades de éste una vez constituido tras el reciente proceso electoral, y el programa de trabajo y las prioridades de la nueva Comisión, que se constituirá durante el primer trimestre de 2010.

Asimismo, el diseño del programa definitivo vendrá determinado también por los resultados de la Presidencia sueca, por el grado de avance de los expedientes que serán tratados por ella durante el segundo semestre del 2009 y el estado de situación en el que se encuentren el 31 de diciembre de 2009.

Ante esta situación, en el ámbito del Consejo EPSSCO, los objetivos de la Presidencia española en relación con las competencias del Ministerio de Trabajo e Inmigración serán: consolidar y continuar avanzando en la dimensión social europea, potenciando la construcción de un espacio con más empleo y con empleo de calidad para todos y más cohesionado socialmente, proyectando el principio

de igualdad en todas sus actividades y aportando nuevas iniciativas innovadoras al debate europeo.

Este será el compromiso español que va a requerir de un esfuerzo coordinado y conjunto por parte de todos los Estados miembros y de las instituciones europeas, y de la implicación de todas las partes interesadas, especialmente de los interlocutores sociales, a través del diálogo social, y de las organizaciones de la sociedad civil.

1. LA ESTRATEGIA POST-LISBOA 2010

El tema prioritario de la actividad de la Presidencia española en el ámbito del Consejo EPSSCO, en materia de empleo y política social, va a ser la Estrategia post-Lisboa 2010 desde una línea de actuación que permita visualizar el compromiso por la Europa social y por la creación de empleo, así como la dimensión de la protección y la inclusión social.

Este aspecto transversal va a requerir una actividad intensa de cara a los Consejos Europeos, en especial al Consejo Europeo de Primavera 2010, para cuya preparación el Consejo informal de Ministros de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que tendrá lugar en Barcelona, en enero del 2010, será determinante a fin de consensuar una actuación conjunta que posibilite dar una respuesta adecuada a las demandas de los ciudadanos europeos, que habrá de quedar plasmada en la Estrategia post-Lisboa 2010 y en las correspondientes orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

Por ello, la Estrategia post Lisboa 2010 en materia de empleo, habrá de seguir fijándose como objetivos generales el mantenimiento del empleo, la creación de nuevos empleos y la promoción de la movilidad; la elevación de las cualificaciones profesionales y su ajuste a las necesidades del mercado de trabajo; y el aumento del acceso al empleo; y como objeti-

vos concretos habrá de incluir los referidos a : la mejora de la anticipación y la adecuación de las cualificaciones y las competencias de las personas a las demandas y necesidades del mercado de trabajo; la promoción y el desarrollo de los empleos verdes; el facilitar la aplicación práctica de los principios comunes de flexibilidad, con especial atención a las transiciones en el empleo y la movilidad, tanto funcional como geográfica, a asegurar redes de seguridad para estimular la participación en el mercado de trabajo, a desarrollar el enfoque del ciclo vital del empleo para lograr un mayor equilibrio entre vida social y privada, y vida profesional, y a hacer que trabajar merezca la pena; el fomento de la participación en el mercado de trabajo de los jóvenes y las personas que acceden a él por primera vez, de las personas mayores, de las personas con discapacidad y de todos los colectivos vulnerables, luchando contra su segmentación ; la promoción de la integración en el mundo del trabajo de los grupos y regiones desfavorecidos y afectados por la crisis; hacer frente al trabajo no declarado, el trabajo ilegal y la economía sumergida; e incentivar el empleo autónomo y potenciar el papel del sector de la economía social; y desde el punto de vista instrumental, el fortalecimiento del método abierto de coordinación y de fijación de objetivos cuantificados, a nivel de la Unión y de los Estados miembros.

En relación con el planteamiento de la situación de la protección social y la inclusión social, como objetivos sociales de la Estrategia post-Lisboa 2010 y el modo de su incorporación a ésta, el objetivo de la Presidencia española es el de apoyar su integración y coherencia, lo más estrecha posible, entre los objetivos de ésta en los ámbitos económico, medioambiental y de empleo con los de la cohesión social. De esta forma, la relación de los objetivos y las prioridades concretas de la Estrategia post-Lisboa 2010 en materia de empleo deberían completarse con los referidos a: la consideración conjunta de los aspectos de adecuación y sostenibilidad en el medio

y largo plazo de los sistemas de protección social, las políticas de inclusión y la transversalidad de la perspectiva de igualdad de género, como elementos clave del reforzamiento de la cohesión social. Igualmente, desde el punto de vista instrumental, se apoyará el fortalecimiento del método abierto de coordinación y de fijación de objetivos cuantificados.

En la perspectiva de la Estrategia post Lisboa 2010, la Presidencia española tratará de concluir los trabajos para la adopción de la Decisión del Parlamento europeo y del Consejo por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social.

Siguiendo con el ejercicio de sus responsabilidades, la Presidencia española se ocupará también de la nueva Agenda Social Europea como complemento de la Estrategia post-Lisboa 2010, para facilitar la aplicación y el desarrollo de ésta, a través de las medidas y actuaciones de las Instituciones europeas y de los Estados miembros que se incluyan en ella, en base a la Comunicación que la Comisión presente a este efecto.

Otro de los objetivos de la Presidencia española será apoyar e impulsar la dimensión externa de las estrategias de empleo, de la protección social y de la inclusión social, de la Estrategia post-Lisboa 2010, en los foros internacionales, en particular en Naciones Unidas y en la OIT, especialmente en relación con la Agenda sobre el Trabajo Decente y con el Pacto Mundial para el Empleo.

Desde esta perspectiva, con los condicionantes apuntados anteriormente, entre las actividades normativas o paranormativas del Consejo EPSSCO, la Presidencia española va a impulsar las propuestas legislativas actualmente existentes o que en un futuro próximo puedan ver la luz y promover debates en torno a temas relevantes de actualidad no abordados hasta ahora en la UE en cuatro ámbitos de actuación, referidos al empleo, las rela-

ciones laborales y las condiciones de trabajo, la seguridad y la salud en el trabajo, y la Seguridad Social

2. EMPLEO

En este marco de referencia, la Presidencia española prestará especial atención al desarrollo de la iniciativa «Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos», que considera uno de los pilares fundamentales de la nueva estrategia post-Lisboa 2010 en el ámbito del empleo y para hacer frente a la crisis, como respuesta a la petición formulada por el Consejo Europeo para evaluar las necesidades de cualificaciones en la Unión Europea para el futuro, y hacer así posible la elaboración, por parte de la Comisión, del primer informe de evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas hasta ahora por los Estados miembros. Para ello se celebrará una Conferencia ministerial sobre nuevas competencias y nuevos empleos para una Europa más competitiva, con cuyos resultados se pretende elaborar unas Conclusiones del Consejo.

Dada la importancia de la empleabilidad y la adaptabilidad de los trabajadores a las nuevas formas de empleo en la nueva Estrategia post-Lisboa 2010, así como la de la modernización y adaptación de los servicios públicos de empleo al servicio de las nuevas directrices de empleo que se adopten, durante el primer semestre de 2010 se celebrará una Conferencia dedicada a los Nuevos enfoques de los servicios públicos de empleo para promover la empleabilidad y la adaptabilidad de los trabajadores a las nuevas formas de trabajo.

La Presidencia se ocupará también de las Conclusiones sobre movilidad y carrera profesional de los investigadores europeos, adoptadas por el Consejo COMPT (Mercado interior, industria e investigación).

En el marco de las actuaciones relacionadas con el empleo, se pondrán en marcha tres

iniciativas, para lo que se convocarán otras tantas conferencias, una dedicada al trabajo autónomo, el emprendimiento y la calidad del empleo, con objeto de destacar el papel de este tipo de trabajo y su contribución a la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa y del Plan Europeo de Recuperación Económica; otra sobre la Economía social en Europa, los retos a los que se enfrentan y sus oportunidades en un mundo globalizado; y la última, en el ámbito de las cuestiones relacionadas con la gobernanza, relativa a la Institucionalización de la responsabilidad social de las empresas, como resultado del proceso de diálogo permanente y multilateral y su repercusión en la mejora de la competitividad de éstas, desde la perspectiva de su complementariedad con el diálogo social y para su posible incorporación a la relación de instrumentos a disposición de las instituciones europeas y de los Estados miembros para desarrollar sus actuaciones en el ámbito de la Estrategia post-Lisboa 2010 y su Agenda Social.

3. RELACIONES LABORALES Y CONDICIONES DE TRABAJO

Las acciones previstas en el ámbito de la legislación laboral comunitaria en materia de relaciones laborales y condiciones de trabajo se dirigen a un objetivo de carácter social, profundizando en la materia de la igualdad en el trabajo. El objetivo es múltiple: plena incorporación de la mujer al mercado de trabajo, mejora de la protección de las trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz o en período de lactancia, profundización en la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, en línea con los objetivos de la Ley de Igualdad. También hay que situar las acciones de la Presidencia Española en un contexto de proceso de racionalización y puesta al día del acervo comunitario, para «legislar mejor».

Dentro del conjunto de medidas legislativas, en relación con la conciliación de las responsabilidades profesionales y familiares en

cuanto a su incidencia en las condiciones de trabajo, se incluirá la tramitación de la Directiva sobre modificación de la Directiva 92/85/CE, sobre protección de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia. Puesto que esta propuesta de Directiva no contempla prácticamente mejoras en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo y se ha centrado en la conciliación de la vida laboral y familiar y en la ampliación de la protección social y laboral, debería enmarcarse dentro del capítulo de relaciones laborales, más aún teniendo en cuenta que existe otra propuesta referida al ámbito de la igualdad (referida a trabajadoras autónomas).

Al margen de la actividad normativa, la Presidencia española pondrá en marcha una iniciativa para profundizar en el examen del conflicto surgido en torno a la aplicación de la normativa relativa al desplazamiento de los trabajadores y su posible colisión con la normativa relativa al mercado interior a la luz de la jurisprudencia reciente del Tribunal de las Comunidades Europeas.

Para materializar esta iniciativa, está prevista la celebración de una Conferencia dedicada al tema de las libertades fundamentales y los derechos de los trabajadores, donde se examinará, asimismo, la garantía del cumplimiento efectivo de las sanciones impuestas por las autoridades laborales, derivadas de infracciones de la legislación laboral y social, en el marco del ejercicio de la libertad de prestación de servicios. Además de abordarse en el marco de la Conferencia citada, esta última cuestión será también objeto de reflexión con ocasión de la reunión de los Altos Responsables de la Inspección de Trabajo, sin perjuicio del trabajo que seguirá desarrollando el grupo de expertos constituido para la aplicación de la directiva sobre trabajadores desplazados, y de la puesta en marcha de un proyecto en el marco del Programa PROGRESS para estudiar la posibilidad de establecer procedimientos estandarizados de colaboración entre los Estados miembros que permitan alcanzar el objetivo que se pretende.

4. SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Los objetivos de la Presidencia española se enmarcan en la continuidad del desarrollo de los compromisos derivados de la Estrategia comunitaria de seguridad y salud en el trabajo (2007-2012), de modo que se produzca un impulso sustancial para que Europa siga ofreciendo soluciones ante los nuevos riesgos laborales, desarrollando al máximo la protección integral del trabajador.

Así pues, además de hacer el balance intermedio del estado de aplicación y desarrollo de la Estrategia 2007-2012, con vistas a su relanzamiento hasta 2012, con atención especial a las PYMES, para lo que está prevista la celebración de una Conferencia europea sobre la evaluación de la Estrategia comunitaria de seguridad y salud en el trabajo, con especial atención a las estrategias nacionales y medidas para las PYMES, se deberá proseguir completando y actualizando el marco normativo comunitario regulador de la prevención y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo, como un elemento esencial de la calidad de éste, en relación con el objetivo de la Estrategia de empleo, integrada en la Estrategia de Lisboa, más allá de 2010, para seguir favoreciendo la creación de más empleo y de empleo de calidad.

En este sentido, durante el ejercicio de la Presidencia, ésta se ocupará de la propuesta de directiva relativa a la prevención de las lesiones causadas por instrumentos cortantes y punzantes en el sector hospitalario y sanitario, modificando la directiva sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo.

5. SEGURIDAD SOCIAL

En el ámbito de la Seguridad Social, una vez aprobados los nuevos Reglamentos sobre la coordinación de los sistemas nacionales de

Seguridad Social, será preciso proceder a su implantación y aplicación efectiva en los Estados Miembros de modo que no se produzcan perjuicios para los beneficiarios cuando se desplacen en el ejercicio de la libertad de circulación.

En relación con la propuesta de Reglamento por el que se pretende extender el ámbito de aplicación personal del Reglamento 883/2004 a ciudadanos de países terceros, de no llegarse a un acuerdo durante el segundo semestre de 2009, la Presidencia española deberá retomarla, máxime teniendo en cuenta su vinculación con la propuesta de Directiva para el establecimiento de un procedimiento de solicitud único para la expedición de un permiso único, en el ámbito del Consejo JAI, y la posición que viene defendiendo a favor de la garantía del principio de igualdad de trato y la consiguiente necesidad de suprimir cualquier tipo de restricción o excepción a su aplicación respecto de determinadas prestaciones familiares en algunos Estados miembros.

También en relación con la aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, la Presidencia se ocupará de la propuesta de Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres que ejercen una actividad autónoma, en la medida en que su contenido material se refiere a la protección social y a la Seguridad Social.

En el marco de la dimensión exterior de la UE, la Presidencia española tratará también de las propuestas de Decisión del Consejo referidas a la incorporación a los Acuerdos de Asociación con países vecinos del Mediterráneo, (Argelia, Marruecos, Túnez, Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM) e Israel) de disposiciones relativas a la coordinación de los regímenes de Seguridad Social, a fin de instrumentar la exportación de las prestaciones fuera del territorio comunitario, bajo el principio de reciprocidad, más allá del alcance de los reglamentos

comunitarios sobre Seguridad Social, lo que supone un reconocimiento a la inmigración legal y una señal del interés por la Unión por el Mediterráneo, además del inicio de relaciones en esta materia con futuros estados miembros, tales como FYROM y Croacia.

Entre las iniciativas que la presidencia española pondrá en marcha en el ámbito de la Seguridad Social, en el contexto de las actividades relacionadas con la Estrategia de Lisboa y más concretamente con el objetivo de progresar en la cohesión social, a través de la lucha contra la exclusión social y la pobreza, se celebrará una Conferencia Ministerial para abordar el tema de las pensiones mínimas, la maduración de los sistemas de seguridad social y su contribución a la inclusión social, cuyo resultado se podría traducir, de contar con el consenso suficiente, en unas Conclusiones del Consejo en las que se pongan de manifiesto cómo las pensiones mínimas actúan como instrumento de las políticas de redistribución y de lucha contra la pobreza, así como la importancia de reforzar la contribución de los sistemas en el marco de los procesos de reforma de los sistemas de Seguridad Social.

Además, como quiera que la dimensión externa de la Unión Europea en un mundo y en una economía cada día más globalizada tiene que constituir un eje fundamental en el devenir europeo asumiendo plenamente este planteamiento, en el marco de las reuniones ministeriales preparatorias de la Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe (UE-ALC), se celebrará una Reunión de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social de la UE y de América Latina y Caribe, con el fin de proseguir el intercambio de experiencias sobre cuestiones de interés común en materia de coordinación de instrumentos de protección social.

En resumen, este programa de trabajo a desarrollar durante el ejercicio de la Presidencia del Consejo en su formación de EPSS-CO, que pretende conseguir la consolidación y el progreso de la dimensión social de la Unión Europea, que debe girar sobre dos ejes esenciales, igualdad e innovación, será la apuesta esencial del Ministerio de Trabajo e Inmigración, con el fin de ir configurando un futuro europeo con más y mejor empleo y más cohesionado laboral y socialmente.

Programa de la Presidencia Española del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (Inmigración)*

El escenario en el que España habrá de ejercer la Presidencia del Consejo de la UE viene determinado, además de por los retos derivados de la globalización, del impacto de las nuevas tecnologías, de la lucha contra el cambio climático, del envejecimiento de la población, de la generalización del fenómeno de la inmigración, y de las nuevas realidades sociales en el inicio del siglo XXI, por la crisis financiera que ha desembocado en crisis económica y en crisis social y que está poniendo a prueba el modelo social europeo y el nivel de bienestar y de cohesión social alcanzado hasta ahora, y por la respuesta a esta crisis, a partir de las medidas ya adoptadas y las que habrán de seguir adoptándose para superarla y para conseguir la recuperación del crecimiento económico y del progreso social.

En este contexto, se levantan voces en Europa que reclaman una desregulación de los mercados laborales, una disminución de los niveles de protección social y un endurecimiento de las condiciones de entrada en la UE para los nacionales de terceros países, coincidentes con el eco del proteccionismo nacionalista en las opiniones públicas de diversos Estados.

* Este documento recoge de forma más detallada el contenido del programa de trabajo a desarrollar en el ámbito de la formación del Consejo JAI en los temas de Inmigración, competencia del MTIN.

Además, la Presidencia española se encuentra, para la planificación de su programa de trabajo semestral, con algunos otros condicionantes, como son: la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con sus implicaciones en los procedimientos de decisión y la generalización de la codecisión con el Parlamento Europeo, las prioridades de éste una vez constituido tras el reciente proceso electoral, y el programa de trabajo y las prioridades de la nueva Comisión, que se constituirá durante el primer trimestre de 2010.

Asimismo, el diseño del programa definitivo vendrá determinado también por los resultados de la Presidencia sueca, por el grado de avance de los expedientes que serán tratados por ella durante el segundo semestre del 2009 y el estado de situación en el que se encuentren el 31 de diciembre de 2009.

Ante esta situación, en el ámbito del Consejo JAI, en relación con los temas de la inmigración, competencia del Ministerio de Trabajo e Inmigración, la Presidencia española tendrá como objetivo: reforzar e impulsar la política integral de inmigración de la UE, respecto de la inmigración legal y con particular atención a las cuestiones de la integración de los inmigrantes y más aún a los menores no acompañados, en torno a los principios de solidaridad y responsabilidad.

Con este propósito, el Consejo Europeo de junio de 2010 llevará a cabo la primera evaluación sobre la aplicación por los Estados

miembros del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA), adoptado en octubre de 2008, que deberá ser preparada durante la Presidencia española.

Paralelamente, con el fin de determinar con precisión las acciones a emprender y la agenda a seguir durante el periodo 2010-2015 en el ámbito migratorio, deberá también ser aprobado en el semestre español el Plan de Acción de puesta en marcha del Programa de Estocolmo.

1. INMIGRACIÓN LEGAL

En el plano normativo, la actividad de la Presidencia se va a centrar en la regulación de determinadas situaciones de inmigración legal, para seguir progresando en la implicación de la UE en materia de admisión, residencia y ejercicio profesional de trabajadores inmigrantes no comunitarios.

La Presidencia española tratará de avanzar en la aprobación de los instrumentos normativos e institucionales necesarios para que la política de común de inmigración pueda dar respuesta a las necesidades de los mercados de trabajo europeos, garantizando al mismo tiempo a los trabajadores inmigrantes un marco estable de derechos. En este sentido, buscará el acuerdo sobre la Directiva de permiso único e impulsará las demás iniciativas legislativas incluidas en el Plan sobre Inmigración Legal una vez sean presentadas por la Comisión Europea (Directiva que regulará las condiciones de entrada y residencia legal de trabajadores temporales y la Directiva relativa a los procedimientos de entrada, estancia y residencia de los trabajadores procedentes de terceros países trasladados por sus empresas).

A partir del nuevo marco jurídico que provee el Tratado de Lisboa, el Programa de Estocolmo y nueva Estrategia post-Lisboa hasta el año 2020, la Presidencia española lanzará un debate sobre las Políticas de Inmi-

gración en la UE, a partir de la vinculación de las políticas de empleo y las políticas migratorias, impulsando y reforzando una visión de los temas migratorios desde la perspectiva del mercado laboral europeo, dentro del pleno respeto de las competencias de los Estados miembros.

2. MENORES NO ACOMPAÑADOS (MENAS)

La Presidencia española otorgará especial prioridad a la aprobación de un Plan de Acción en materia de menores extranjeros no acompañados, basado en el principio del interés superior del menor y en un enfoque integral que comprenda la prevención en el país de origen, la adecuada protección, tanto en el país de origen, como en territorio europeo, y el retorno asistido del menor.

3. INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

En el ámbito de las políticas de integración de inmigrantes, se celebrará, en abril de 2010, una Conferencia ministerial sobre integración, que abordará la integración como factor de desarrollo económico y de cohesión social en las sociedades europeas, con el objetivo de facilitar la igualdad de oportunidades, la evaluación de las políticas de integración, avanzando en el trabajo desarrollado durante las presidencias de Alemania y Suecia. Las Conclusiones de esta Conferencia aportarán los elementos que sirvan para reforzar las políticas de integración de inmigrantes en la UE.

Al margen de la actividad normativa, la Presidencia española del Consejo velará por una adecuada coordinación entre la política europea de inmigración legal y las políticas de lucha contra la inmigración irregular y de visados y asilo, dedicando atención especial al impulso de las negociaciones con terceros países de Acuerdos de Readmisión de la Unión Europea.

Asimismo, al Ministerio de Trabajo e Inmigración le compete igualmente la coordinación, con otros Ministerios competentes, de la posición española en materia de política de inmigración en el Consejo JAI. Por ello, las prioridades durante la presidencia española en materia de inmigración incluyen

también el refuerzo de la capacidad operativa de la Agencia FRONTEX para fines de lucha contra la inmigración irregular, y la puesta en marcha del sistema común de asilo, a través de la aprobación de las correspondientes Directivas europeas (Paquete asilo).

Consejos, Conferencias y Reuniones a celebrar en España durante la Presidencia Española de los Consejos EPSSCO y JAI, en relación con las competencias del Ministerio de Trabajo e Inmigración

ENERO

28, 29 y 30 Reunión informal de Ministros de Empleo (Barcelona)

FEBRERO

15 y 16 Reunión de Directores Generales de Seguridad Social (Madrid)

MARZO

17 y 18 Conferencia sobre libertades fundamentales y derechos de los trabajadores (Oviedo)

18 y 19 Reunión informal del Comité de Empleo (Oviedo)

17, 18 y 19 Reunión del Grupo Técnico y del Comité Consultivo del Fondo Social Europeo (Sevilla)

22 y 23 Reunión de experto sobre la utilización de bases de datos administrativos nacionales y seguimiento de la evolución reformas de los sistemas de Seguridad Social (Madrid)

25 y 26 Conferencia sobre la institucionalización de la responsabilidad social de las empresas como resultado del diálogo permanente y multilateral y su repercusión en la mejora de la competitividad empresarial (Palma de Mallorca)

ABRIL

- 8 y 9 Conferencia ministerial sobre nuevas competencias y nuevos empleos para una Europa más competitiva (Barcelona)
- 15 y 16 Conferencia europea sobre el trabajo autónomo, emprendimiento y calidad del empleo (Sevilla)
- 20 y 21 Reunión Informal del Comité de Protección Social (Burgos)
- 22 y 23 Conferencia sobre pensiones mínimas, maduración de los sistemas de Seguridad Social y su contribución a la inclusión social: encuentro ministerial de responsables de Seguridad Social (Burgos)
- 22 y 23 Conferencia internacional de contribución a la evaluación intermedia de la Estrategia comunitaria en materia de Seguridad Social y Salud en el trabajo 2007-2012 (Barcelona)

MAYO

- 6 y 7 Conferencia sobre la economía social en Europa: Retos y oportunidades ante un mundo globalizado (Toledo) Reunión del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (Bilbao)
- 13 y 14 Encuentro Unión Europea, América Latina y Caribe sobre coordinación de regímenes de Seguridad Social: Reunión de Ministros y máximos responsables de Seguridad Social (Alcalá de Henares, Madrid)
- 20 y 21 Reunión de corresponsales del MISSOC (Madrid)
- 27 y 28 Conferencia sobre los servicios públicos de empleo en Europa: Nuevos enfoques para promover la empleabilidad y la adaptabilidad de los trabajadores a las nuevas formas de empleo (Zaragoza)

JUNIO

- 2 y 3 Reunión de expertos sobre la prevención y la protección social del trabajo marítimo pesquero (Villagarcía de Arousa, Pontevedra)
- 17 y 18 Reunión de Directores Generales de Servicios Públicos de Empleo (Segovia)

Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

10 números configurados en 5 series según materias específicas

REFERENCIA	MATERIA	PRECIO € (IVA incluido)
RTC <input type="checkbox"/>	10 Números (Todas las series)	140
RTD <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Derecho del Trabajo)	30
RTS <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Seguridad Social)	30
RTL <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Derecho social Internacional y Comunitario)	30
RTE <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Economía y Sociología)	30
RMI <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Migraciones Internacionales)	30
N. ... <input type="checkbox"/>	1 Número suelto o extraordinario	17
Importe Total		



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

DATOS DEL SUSCRIPTOR:

Nombre Apellidos

Domicilio C.P. y Población

Provincia Teléfono Fax

RTC RTD RTS RTL RTE RMI N.º...

MARQUE CON UNA X EL RECUADRO DE LO SOLICITADO

Importe total
..... €

FORMA DE PAGO:

Giro postal

Transferencia a Banco BBVA

c/c: 0182/4828/67/0200013172

(Adjuntar justificante de la transferencia)

FIRMA:



Ministerio de Trabajo e Inmigración
Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones

Librería
Agustín de Bethencourt, 11
28003 Madrid

Tel.: 91 363 23 17

Fax: 91 363 23 49

Correo electrónico: sgpublic@mtin.es