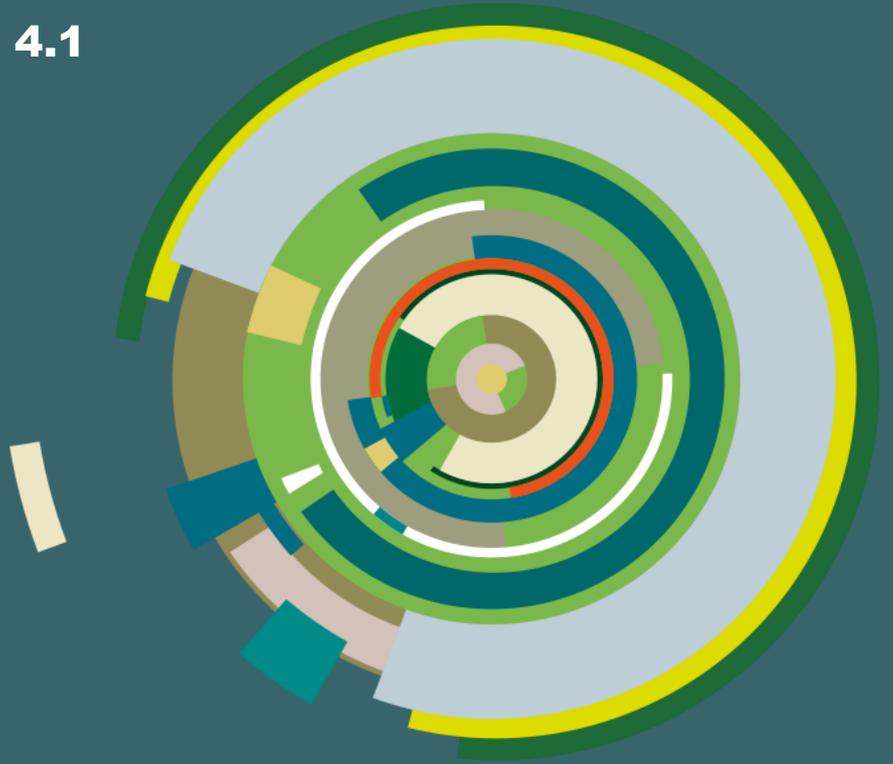


**Documento de trabajo 4.1**



# **Políticas para la Crisis y futuro del modelo social europeo**

**Fernando Casas Mínguez**

Universidad de Castilla-La Mancha



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

## SUMARIO

### Introducción

1. La troika salva al euro
2. El deterioro del Modelo social Europeo
3. El peaje del desempleo juvenil
4. El pilar europeo de derechos sociales
5. Obstáculos para el nuevo comienzo
6. Conclusión
7. Referencias bibliográficas

### Introducción

Las políticas adoptadas por la troika en respuesta a la crisis financiera, económica y de la deuda, consiguieron impedir el hundimiento del euro y del mercado interior. El compromiso público del presidente del Banco Central Europeo, declarando en julio de 2012 que haría lo necesario por la moneda única fue suficiente, y la operación de salvación del euro tuvo éxito.

Pero ¿qué efectos tuvieron esas políticas sobre la calidad de vida y el bienestar de las personas? ¿qué impacto en los valores que inspiran el modelo social europeo? y ¿cómo influyen esas políticas en la confianza ciudadana en el proyecto de la Unión Europea? Y en la hipótesis de que consideremos superada la crisis económica ¿en qué situación se encuentra la dimensión social de la Unión Europea y por qué?

Para responder a estas interrogantes trataremos de reflexionar, analizando documentos de distintas instituciones de la Unión Europea, sobre la repercusión de las políticas de la troika y sus consecuencias para el modelo social europeo; sobre el diseño y puesta en práctica de las políticas europeas de empleo para la población juvenil y sobre el alcance de la propuesta del Pilar europeo de derechos sociales; para finalizar comentando las propuestas de reforma institucional que incentivadas por el Brexit se debaten en el Parlamento Europeo.

### 1. La troika salva al euro

La reacción inicial de la Comisión Europea frente a la crisis financiera y económica de la Unión Europea (UE) fue una acción coordinada: el Plan Europeo para la recuperación económica (PERE). Se produjo a finales de 2008 cuando varios Estados miembros se encontraban en recesión y la crisis estaba llegando a los ciudadanos europeos. El pronóstico de la Comisión era que existía el riesgo de que la dramática situación siga deteriorándose, aún más, y empuje a la UE a una recesión más profunda y prolongada. Para detener esta espiral descendente la Comisión Europea pone en marcha el PERE (Comisión, 2008a).

El planteamiento del Plan Europeo de Recuperación Económica fue considerar la crisis como una oportunidad, para que la Unión Europea trabaje conjuntamente en la vía de la recuperación. Con el PERE, a cuya financiación se destina el 1,6 % del PIB de la Unión, la Comisión perfila la respuesta global a la crisis mundial y pretende ofrecer una actuación coordinada. En relación con el empleo el PERE afirma su intención de proteger el empleo tomando medidas en materia de contribuciones sociales; mejorar las perspectivas laborales a largo plazo de las personas que están perdiendo sus puestos de trabajo, mediante el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización y un Fondo Social Europeo más ágil.

La propuesta era que los Estados miembros y la Unión se coordinen entre sí y den una respuesta global amplia. Según la Comisión Europea, las instituciones y los gobiernos europeos tenían que demostrar que estaban preparados para dar la respuesta adecuada ante la crisis. Se invocó el planteamiento de la Estrategia de Lisboa, de acuerdo con el cual las políticas social y económica deben apoyarse mutuamente, para un desarrollo sostenible de Europa. La Estrategia consideraba fundamental prevenir y combatir la pobreza y la exclusión social, en un marco de políticas fiscales apropiadas, que combinen protección social y sostenibilidad económica. La estrategia renovada (Comisión, 2008b) subrayaba además que una de las mayores contribuciones al bienestar que puede hacer la UE es estimular el crecimiento y el empleo.

Sobre la base de esta estrategia la expectativa es que la economía de la UE aguante las turbulencias financieras *“gracias a sus sólidos cimientos”*. Además se considera que la UE *con su mezcla de “valores compartidos, normas comunes y mecanismos de solidaridad, se encuentra en una posición única para trabajar en asociación con los Estados miembros y las partes interesadas, para estimular la cooperación y gestionar los cambios”*. La Comisión se comprometía a trabajar con los interlocutores sociales para dar la mejor respuesta a la crisis; indicando que fomentará las áreas de crecimiento que sean fuente de empleo (servicios sociales, a las personas, de atención sanitaria).

Cuando el Presidente de la Comisión Europea comparece ante el Parlamento Europeo, para exponer el PERE (Parlamento Europeo, 2009a), describe lo mucho que han hecho las instituciones de la Unión, para combatir la crisis. Comienza afirmando que se evitó “un colapso del sistema financiero” y que la UE contribuye a la creación de un proceso internacional con el G20. Continúa atribuyendo a la Unión el mérito de haber sido la primera en centrarse en la economía real, con el Plan de Recuperación aprobado en diciembre.

Los parlamentarios europeos replican que el PERE no es una respuesta suficiente, porque carece de una financiación adecuada, si se compara con el presupuesto que para responder a la crisis destinan China (5 % del PIB) y los Estados Unidos (6,55 % del PIB). Los comentarios que los eurodiputados dedican a las políticas de empleo del PERE en el curso del debate son significativos: *“Actualmente tenemos esta situación: no nos estamos ocupando del empleo, (...) cae en picado y su estímulo en Europa... es... del 0,9 %. Si ahora nos dicen que esperemos a tiempos mejores y si coinciden con el señor Juncker, quien ayer afirmó que hemos hecho suficiente, entonces yo digo (Schulz): no han hecho lo suficiente, los ciudadanos esperan de Europa más de lo que ustedes están diciendo hoy”*.

La resolución aprobada por el Parlamento Europeo, a resultas del debate, pone de relieve de qué manera las medidas repercutían en el empleo en toda la UE. Destacaba el Parlamento

que los efectos sociales de la crisis difieren en los distintos Estados miembros de la Unión: mientras que la tasa de desempleo se situaba por término medio en el 10 %, en algunos países alcanza el 20 %, aumentando a más del 40 % entre la generación joven. El Parlamento hace hincapié en que el riesgo de desempleo es mayor para las personas jóvenes (de 15 a 24 años); ya que suelen ser las personas jóvenes las que primero se despiden, por estar empleadas en sectores económicos más expuestos a la crisis y porque al ser los últimos en acceder al empleo resultan más baratas despedir.

En su resolución advierte también el Parlamento que, si bien una política de reducción de la deuda es importante, una rápida consolidación de las finanzas públicas no debería ir en detrimento de los sistemas de protección social y de los servicios públicos, en un momento en que se ha reconocido el papel que desempeñan como estabilizadores automáticos y amortiguadores de la crisis. Subraya asimismo el Parlamento, los elevados costes económicos del paro, dado que los desempleados no pueden contribuir mucho a la demanda interna y pagan menos impuestos y contribuciones a la seguridad social.

El Parlamento solicita a la Comisión que actúe en nombre de la Unión, y se convierta en catalizador de los esfuerzos nacionales en las materias que tiene competencias compartidas con los Estados miembros, aplicando y ejecutando políticas que favorezcan la innovación y la creación de empleo. A este respecto mencionaba el Parlamento que en la realización de proyectos concretos, como el Programa Erasmus, es donde la Comisión alcanza mayores éxitos, por lo que insta a la Comisión a que utilice los instrumentos previstos en el Tratado de Lisboa para coordinar medidas, planes de reforma y poner en marcha una estrategia común.

Sin embargo, a partir de que el Banco Central Europeo (BCE) manifestó su “(...) *reticencia a considerar alguna forma de reestructuración de la deuda en 2010 y 2011, aduciendo que habría dado lugar a una crisis con efectos de contagio en otros Estados miembros, así como su negativa a participar en la reestructuración acordada en febrero de 2012*(...)” (Parlamento Europeo, 2014a), se desencadenan turbulencias que colocan a los Estados en dificultades, en una situación insostenible. Quizá por ser el BCE “*una institución joven e insegura de su credibilidad*” (Cohen, 2013), abandonó a los Estados en dificultades a la venganza de los mercados. En virtud de ese abandono y bajo la fuerte presión de Alemania (Beck, 2012) cuatro Estados de la zona del euro se vieron forzados a someterse a programas de asistencia. Para recuperar el crédito internacional, se les impone purgas severas bajo la vigilancia de un órgano no contemplado en los Tratados de la Unión Europea: la troika.

La troika, fue creada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro mediante la decisión de 25 de marzo de 2010 para evitar un impago desordenado de Estados miembros de la UE, especialmente, en la zona del euro. Fue presidida por Jean-Claude Juncker, durante tres de los mandatos. Su creación se justificó alegando que era para evitar el caos económico y en el sistema bancario, además de impedir durante un periodo prolongado la financiación de la deuda soberana, en los mercados de capitales. Se justificó también argumentando que era indispensable para evitar el caos en el bienestar social, que hubiera tenido lugar ante la imposibilidad de pagar las pensiones y los salarios de los funcionarios públicos.

Compuesta por el Banco Central Europeo (BCE), la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional (FMI), la troika fue la estructura básica de negociación entre los prestamistas

oficiales y los Gobiernos de los países receptores, así como de revisión de la aplicación de los programas de ajuste económico, con el fin de establecer un programa conjunto y conceder préstamos bilaterales condicionales a Grecia, Portugal, Irlanda y Chipre. La troika como un órgano ajeno a la UE, ignoraba el método comunitario y, en principio, no estaba previsto que tuviera que rendir responsabilidades ante nadie. El ponente de la Comisión de Asuntos económicos, Liem Hoang Ngoc, al presentar en el Parlamento Europeo su Informe sobre la troika, señaló que quien formalmente mandaba era quien presidía el Eurogrupo –a la sazón Jean Claude Juncker-, por ser “(...) *dentro del Eurogrupo, el organismo informal donde prevalecía la voz predominante de Alemania, ..(y en el que) se tomaron las decisiones más importantes(...)*”.

Este órgano ad hoc fue descrito por la diputada socialdemócrata Prevenche Verés, en el debate sobre la troika, como “*un monstruo tecnocrático de tres cabezas, frío, desprovisto de toda legitimidad democrática*” (Parlamento Europeo, 2014), la diputada no duda en descalificar el historial (*abrumador*) de la troika y desvelar “*los conflictos abiertos... rápidamente entre sus tres componentes*”. Entre otros por la importancia del multiplicador asociado con el efecto recesivo de las políticas de austeridad recomendadas. En su intervención Prevenche Verés expresó serias dudas sobre la troika, sobre su fiabilidad y su capacidad de proyección. Opinaba que no se puede una fiar de “*las recomendaciones de un equipo tan barroco en términos de experiencia macroeconómica*”.

Haciendo una evaluación sobre la capacidad de la troika para las predicciones la diputada Prevéz señala: “(...) *En el lapso de dos años, las proyecciones de la troika se revisaron considerablemente, el nivel real de crecimiento se sobreestimó constantemente, mientras que el número de desempleados se subestimó sistemáticamente (...)*”. Para mostrar las fallidas predicciones “*del monstruo tecnocrático de tres cabezas*” recurre la parlamentaria Prevenche Verés al Bruegel Institute que muestra que las perspectivas previstas para Portugal en 2013 deberían llevar a un desempleo del 13,5%, mientras que fue del 17.5%. En cuanto a Grecia, donde se esperaba una tasa del 14 %, se sitúa en el 27 %, sin contar la movilidad forzada y la fuga de cerebros observada sistemáticamente. Son mayoría los diputados que intervienen en el debate en contra de la troika. Pero también hubo diputados del grupo popular europeo, como Jean-Paul Gauzès, que se manifestaron a favor de la intervención de la troika: “(...) *porque ha permitido prevenir... (la) quiebra (de los Estados) y evitar consecuencias económicas y sociales desastrosas (...)*”.

Bajo el dictado de la troika se pusieron en práctica las políticas de austeridad en los países de la zona del euro sujetos al programa. En el caso de la ayuda de Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), las decisiones de asistencia financiera y la condicionalidad las adoptó el Eurogrupo, que tenía la responsabilidad política de los programas. Las medidas combinadas de una estricta austeridad fiscal y devaluación interna, esto es, salarios más bajos, contribuyeron a asfixiar la demanda, sumiendo a Grecia y Portugal, en principio, en una recesión duradera.

La UE enfrentó la crisis sabiendo que tenía herramientas limitadas, una arquitectura inapropiada y bajo una presión extrema. La arquitectura inapropiada afectaba en especial a los Estados miembros de la zona euro. La diputada Elisa Ferreras propuso como fórmula para “(...) *colmar las lagunas en la arquitectura de la zona del euro sin tabúes (...)* la creación de un fondo monetario europeo, la redefinición de las funciones del Banco Central Europeo,

*la mutualización de la deuda soberana o la creación de una protección social en la zona del euro (...) profundizando el debate abierto en 2012 por Herman Van Rompuy (...).*

Las severas limitaciones las destacó Piketty en su descripción sobre los países del euro (Piketty et al, 2014) en los términos siguiente: *“(...) cuentan con una moneda única, con 18 deudas públicas diferentes en la que los mercados pueden especular libremente, y 18 sistemas de impuestos y beneficios, en una rivalidad desenfrenada entre sí (...)”*. En opinión de Piketty estos Estados del euro que *“(...) han optado por compartir su soberanía monetaria y, por lo tanto, renunciar al arma de la devaluación unilateral, pero sin desarrollar nuevos instrumentos económicos, fiscales y presupuestarios comunes (...)”* tienen además de herramientas limitadas un serio problema. Porque como ese sistema no funciona y, lo que es peor, nunca funcionará, se puede decir que están en el *“peor de los mundos (...)”*.

Por si fuera poco, aunque había que actuar con rapidez en una situación de máxima presión *“(...) no todos estaban sintiendo presión (...)”*. Como reconocería el miembro de la comisión en el Parlamento László Andor *“(...) el primer programa griego se retrasó debido a una elección regional en un Estado miembro específico de la UE (...)”*. En efecto, el retraso por no perjudicar los resultados de la CDU, en las elecciones regionales en Alemania, perjudicó gravemente a Grecia. En palabras de Andor *“(...) solo sirvió para aumentar los costos de la respuesta a la crisis y dio como resultado que se necesitarían sumas mayores para brindar apoyo a Grecia (...)”*.

De los informes presentados al Parlamento sobre la troika se puede deducir que la troika al abordar la crisis financiera y de la deuda fue parcial, favoreciendo bancos y bonistas, y no tuvo debidamente en cuenta el impacto social de las políticas en Irlanda, Grecia, Portugal o Chipre. De hecho, en materia de servicios y salarios la diputada Emer Costello describió la situación en los términos siguientes: *“(...) el gobierno irlandés que asumió el cargo en 2011 enfrentó una enorme resistencia de la troika al tratar de mantener un umbral de decencia en los servicios sociales y revertir la reducción del salario mínimo(...)”*.

En la gestión de los programas, la troika optó decididamente por no tener en cuenta a los agentes sociales. En este sentido la diputada Ana Gomes señaló lo siguiente: *“(...) El papel de los interlocutores sociales fue pisoteado en Portugal cuando la troika se negó a aplicar un salario mínimo de 500 euros porque comprometería la competitividad portuguesa (...)”*. De ahí el reproche que haría en el debate al Comisionado Rehn, *“(...) el FMI ahora admite que la troika utilizó multiplicadores erróneos y subestimó el impacto negativo de sus medidas (...)”*. El estilo de las políticas de la troika contagió a gobiernos, hasta el punto que la diputada Ana Gomes destacó que a la *“ceguera de la troika”* se unió una *“...obstinación austericida de un gobierno más troiquista de la troika,...(que) se comprometió a empobrecer a los portugueses, destruyendo el estado de bienestar y debilitar el Estado en general (...)”*.

En la resolución aprobada lamentaba el Parlamento que *“(...) la carga no se haya repartido entre todos los que actuaron de forma irresponsable y que la protección de los bonistas se considerara una necesidad de la UE en interés de la estabilidad financiera; pide al Consejo que active el marco que decidió, en relación con el tratamiento de los activos heredados para romper el círculo vicioso entre la deuda soberana y los bancos y aliviar la carga de la deuda pública en Irlanda, Grecia, Portugal y Chipre (...)”*.

Esta parcialidad de la troika a favor de los bancos y bonistas se puso de relieve en el debate al indicar que en Irlanda la troika colocó injustamente, las pérdidas privadas de los bancos irlandeses, como una carga para los contribuyentes irlandeses. El montante equivalía casi el 30% del PIB, y como señaló la diputada Costello “...dejó a Irlanda con una deuda insostenible: una relación deuda / PIB de 120 %...”. Con la imposición del rescate del sector bancario irlandés, se preservaron los intereses de los principales tenedores de bonos bancarios, cuyo coste cayó casi exclusivamente en los contribuyentes.

La diputada Philippe Lambert hizo también referencia a la parcialidad de la troika a favor de los acreedores. Su intervención en el debate sobre la troika planteaba la siguiente reflexión: “(...) si la crisis es el resultado de un nivel de deuda irresponsable, y estoy de acuerdo con quienes lo dicen, es una deuda pública tan irresponsable en Grecia como una deuda privada irresponsable (...)”. Con ello aludía a países de la burbuja financiera e inmobiliaria como España e Irlanda. Más adelante ampliaría su foco señalando “(...) No hay deuda irresponsable a menos que haya prestatarios irresponsables en un lado de la mesa y prestamistas irresponsables en el otro (...) sin embargo, la troika ha favorecido sistemáticamente la protección de los acreedores contra los deudores, por lo que hoy en día, son las personas más frágiles quienes pagan el precio del ajuste, como dicen con modestia (...)”. Concluye su intervención la diputada preguntándose *¿a qué costo hemos salvado a la Unión Económica y Monetaria hasta ahora? El premio, damas y caballeros, es el crecimiento. Crecimiento de la deuda, público y privado, crecimiento de la desigualdad, crecimiento del desempleo, crecimiento de la emigración, crecimiento de la pobreza y precariedad, crecimiento de la mortalidad infantil. Les recuerdo que muchos millones de griegos ya no tienen acceso a la atención médica en la actualidad (...)*”.

Es decir que los mismos dirigentes que se decidieron por el rescate de la banca causante de la crisis, mediante la concesión de préstamos irresponsables, los mismos dirigentes que posponían regular el sistema financiero y aplazaban la aprobación del impuesto sobre las transacciones especulativas para la Unión Europea, aprueban políticas de austeridad que afectan, directa o indirectamente, la vida y la salud de un alto porcentaje de la ciudadanía europea. Las decisiones de acometer una reducción acelerada del déficit público (combinando subida de los impuestos de las rentas del trabajo con ajustes del gasto de las administraciones), junto con reformas estructurales y sucesivas del mercado laboral, tuvieron repercusiones “(...) de forma grave y no prevista en la cantidad y calidad del empleo, el acceso al crédito, los niveles de renta, la protección social y los niveles de salud y seguridad (...)”. Como señaló la diputada antes mencionada, el Informe del Parlamento apunta que la austeridad y las reformas estructurales impuestas a los Estados producen una “auténtica catástrofe social”.

El ponente de la Comisión de Empleo, Alejandro Cercas, en su presentación del Informe (Parlamento Europeo, 2014b) sobre los aspectos laborales y sociales afirma: “(...) Ha habido una masiva destrucción de empleo, hasta el punto de que el desempleo se ha triplicado y alcanza, en poblaciones jóvenes y en sectores con riesgo, tasas increíbles de más del 50% de la población activa”. En relación con la pobreza el informe señala: “el incremento de la pobreza ha sido general y que en este momento hay nuevas formas de pobreza que alcanzan a la clase media, a la clase trabajadora: nuevas formas de pobreza. La gente está pasando necesidades, está pasando frío este invierno, porque no puede comprar su calefacción en estos países. Mucha gente. Decenas de miles de familias (...)”.

Las medidas impuestas por la troika en materia de salud ocasionaron estragos. Se describen por los representantes en el Parlamento en los términos siguientes: *“(...) se han deteriorado los servicios públicos fundamentales y, muy específicamente, servicios sanitarios y farmacéuticos para pacientes con riesgo vital que hoy no pueden acceder a estas medicinas y a estos hospitales (...)”*. En su intervención en el Parlamento, Mitro Repo denunciaría la grave situación de su país *“(...) según Lancet, la prestigiosa revista médica, los recortes a los más débiles de Grecia han sido un desastre. Los suicidios y las infecciones por VIH han aumentado. La mortalidad infantil ha aumentado y ya ha regresado la malaria (...)”*. Todo ello unido a la corrosión de la vida social en la medida en que: *“(...) se han destruido el diálogo social y los convenios colectivos. Que se ha impuesto la ruptura de una década de experiencia y de práctica sindical (...)”*.

En resumidas cuentas, los responsables de la troika fueron complacientes con el rescate de las entidades financieras pero se dejaron arrastrar por una espiral absurda, y para reducir el déficit, optan porque se apliquen las políticas que impiden el crecimiento. La falta de crecimiento en los países en recesión les va a obligar a adoptar más políticas de austeridad (Cohen, 2013) lo que contribuiría a su vez a que siga aumentando el desempleo. Los países sujetos al Programa de asistencia financiera, incluyendo a España, siguiendo las directrices impuestas por la troika, se vieron obligados a aplicar los ajustes recetados con independencia de su situación.

Esa austeridad de “talla única”, como diría el diputado Phil Prendergast en el curso del debate, consiste en la reducción de los empleos en el sector público, recorte de ayudas a las familias, reducción de subvenciones a los parados, rebajas o congelación de las pensiones, congelación o rebaja del salario mínimo y del sueldo de los funcionarios y, en fin, recorte de las inversiones públicas en seguridad social, sanidad, educación y servicios sociales. Y mediante su aplicación se consigue estancamiento económico y niveles de desempleo insostenibles. Como señaló en el debate del Parlamento europeo el diputado socialdemócrata, George Sabin Cutas, *“(...) desafortunadamente, las medidas de austeridad dictadas por la organización tripartita han traído la recesión y el aumento de la deuda pública y el desempleo en los países que han pasado por un programa de este tipo. Hoy, el paro en España supera el 25%. Al mismo tiempo, la deuda pública de Grecia era de alrededor del 172% del PIB a fines de 2013, en comparación con el 148% del PIB en 2010. El propio FMI reconoció en junio pasado que subestimó los efectos negativos de las medidas de austeridad impuestas en Grecia (...)”*.

Luis Pablo Alves refiriéndose a los resultados económicos no conseguidos y las dramáticas consecuencias sociales logradas señalaba: *“(...) los resultados proporcionados por los planes de austeridad en Portugal están lejos de los resultados que el gobierno pretendió conseguir. En 2014, el PIB debería crecer el 2,5% y la mejor previsión y más reciente es del 0,8%, tres veces menos que el crecimiento previsto inicialmente. El déficit sería del 2,3% en 2014; sin embargo, esta meta se ha ajustado a casi el doble - el 4%. El FMI estimaba para 2013 una tasa de 14% de desempleo, previsión que fue sucesivamente revisada al alza. En 2013, alcanzamos el 127,8% del PIB en la deuda pública, cuando el estimado en 2011 por la Comisión era del 112,1% (...)”*.

Según los datos que iban ofreciendo los informes de la Comisión Europea (Comisión 2010a) y del Parlamento (2011a), las medidas adoptadas provocaban en los países de la Unión un aumento de la pobreza, del riesgo de pobreza y de los trabajadores pobres. En concreto los datos señalaban que 42 millones de personas estaban en condiciones de privación material grave y no podían cubrir necesidades básicas para llevar una vida digna en Europa (el 8%); asimismo las cifras mostraban que 116 millones de personas estaban amenazadas de pobreza y un 22% de estas personas en riesgo de pobreza tenían un empleo.

Se cumplió el pronóstico que formuló el Comité Económico y Social Europeo (CESE 2010a), en su dictamen de iniciativa sobre la crisis, en el que anticipaba a la Comisión y al Consejo el riesgo de que vuelvan a ser las empresas y los trabajadores los que paguen los costes del rescate del mercado, mientras que el capital continúa desplazándose hacia mercados más seguros y evitando al fisco. En opinión del CESE eso significa atacar a todo el modelo social europeo, como si fuera culpable de la crisis. El CESE propuso reforzar el modelo europeo de economía social de mercado, proclamado en el art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea y situar a las personas en el centro del sistema.

Pero las prioridades habían sido otras. Las evidencias apuntan a que el objetivo de las políticas adoptadas era salvar al euro. En julio de 2012, esta prioridad quedó expresada claramente en las declaraciones del presidente del Banco Central Europeo al afirmar: "(...) *Dentro de nuestro mandato, el BCE está listo para hacer lo que sea necesario para preservar el euro. Y créanme, será suficiente (...)*". ("*Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.*") (Moulds Josephins, 2012). Y como se hizo todo lo necesario por parte de la troika, la Comisión, el Consejo y del Banco Central Europeo, el euro se salvó.

Haciendo balance de los años de la Comisión Barroso, el grupo de izquierda europea en el curso del debate en el Parlamento resumía la actuación de la Comisión en tres frases, a saber: "(...) *desmantelamiento de las funciones sociales del Estado; degradación de las condiciones de vida y de trabajo, desempleo, pobreza; escandaloso favorecimiento de las grandes potencias y de sus grandes grupos económicos (...)*". (Parlamento Europeo, 2014c). El grupo socialista en el Parlamento señalaba que el balance *no puede ser más negativo*. La razón principal de esta valoración era la siguiente: "(...) *Para una mayoría de ciudadanos, Europa ha pasado, de identificarse con la idea de solidaridad, a hacerlo con la de sacrificio (...)*".

Los motivos de este cambio en la percepción de Europa se atribuye a un cambio en la orientación política que se describe en los siguientes términos: "(...) *La mayoría conservadora ha impuesto un enfoque ideológico frente a la crisis priorizando la reducción de la deuda y el déficit fiscal frente al crecimiento y el empleo. La Unión Europea es la zona económica mundial con mayor impacto de la crisis sobre el empleo. Nos ha costado la pérdida de más de 2,5 millones de empleos. Se han disparado desigualdad, pobreza y exclusión social. La austeridad ha fracasado en Europa (...)*" Parlamento Europeo, 2014c).

En la medida que se sigan poniendo en práctica las políticas de austeridad y apostando por el sufrimiento las consecuencias serán, en opinión de los diputados del grupo socialista, la siguiente: "(...) *que los ciudadanos se alejan de Europa porque Europa se ha alejado de ellos. Y el populismo crece amenazando la idea misma de Europa (...)*". Los diputados del

*grupo socialista consideran que los años de Barroso al frente de la Comisión Europea se han concretado en lo siguiente: (...) ha centrado sus esfuerzos en aplicar las recetas que los Estados y jefes de Gobierno iban imponiendo desde el Consejo Europeo, difuminando la capacidad de acción y reacción de la Comisión Europea (...)*”.

## 2. El deterioro del Modelo social Europeo

Constituido el Parlamento después de las elecciones de mayo de 2014, va a tener lugar un hecho histórico: el Presidente de la Comisión Europea va a ser elegido por los diputados del Parlamento Europeo por vez primera, al amparo del art. 14 del Tratado de la UE. A la vista del resultado de las elecciones el Consejo europeo propone como candidato al que fuera presidente del Eurogrupo y responsable de la troika: Jean-Claude Juncker. Uno de los ponentes de la Comisión de Asuntos económicos del Parlamento, el diputado Liem Hoang Ngoc, que presentó en el Parlamento el Informe sobre la troika, mostró su preocupación al conocer que Jean Claude Juncker era el candidato *“(...) mientras era presidente del Eurogrupo, fue considerado el verdadero presidente de la troika...”*. Lo consideraba como *“...un muy mal candidato para la próxima Comisión Europea...”*, porque no entendía que *“...la democracia en Europa, es el método comunitario y el método comunitario, no es solo la participación del Parlamento Europeo, es también el respeto de los objetivos de la estrategia Europa 2020, respeto a la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales... y también el reconocimiento del papel de los interlocutores sociales (...)*” (Parlamento Europeo, 2014 a).

En su discurso como candidato, ante el pleno del Parlamento Europeo, Jean-Claude Juncker inició su intervención reflexionando sobre la crisis. Comienza por reconocer la gravedad de la crisis sufrida: *“(...) Europa ha sufrido la peor crisis económica y financiera desde la Segunda Guerra Mundial (...)*”. Para ilustrar la profundidad de la crisis y dar cuenta del contenido de las políticas adoptadas para hacerla frente utiliza Juncker una de las metáforas incendiarias característica de la troika, a saber: *“(...) Las medidas adoptadas durante la crisis pueden compararse a la reparación en pleno vuelo de un avión en llamas (...)*” (Juncker, 2014).

Como se puede inferir de la argumentación utilizada en el discurso para describir la crisis, quienes estaban al frente de la troika eran conscientes de que carecían de las herramientas adecuadas para la grave crisis que se nos vino encima. En el debate sobre el Pilar Social de la Unión Económica y Monetaria (Parlamento Europeo, 2013), la diputada Mara Bizotto describió la situación en los siguientes términos: *“(...) sin estar preparada para manejar la crisis, aterrorizada por la amenaza de naufragio del euro, la UE ha decidido (...) endosar la culpa de todos los males a los Estados miembros malvados e imponer a los ciudadanos una larga y devastadora temporada de austeridad (...)*”.

Como diría Beck, nos encontrábamos ante los riesgos incontrolables de la segunda modernidad (Beck, 2002). Quizá sea esta la razón de que la persona encargada de presidir el Eurogrupo, Jean-Claude Juncker, cuyo protagonismo en las políticas de ajuste fue notable, ofrezca ante el Parlamento esta descripción incendiaria, del contexto en el que tuvo lugar el proceso de toma de decisiones, para hacer frente a la crisis. Su metáfora ayuda a entender el alcance del desconcierto existente, en esa situación de riesgo e incertidumbre.

No obstante, más que la metáfora, sorprende la valoración retrospectiva que ofreció Juncker sobre los resultados de las políticas adoptadas; su tenor literal fue el siguiente: “(...) Aunque, en términos generales, las medidas tuvieron éxito, se cometieron errores. Ha habido una falta de equidad social. La legitimidad democrática se ha resentido, pues se tuvieron que crear muchos instrumentos nuevos al margen del marco jurídico de la Unión Europea (...)”.

Quien era presidente del Eurogrupo, con su afirmación de que *las medidas tuvieron éxito*, huye de la realidad y se refugia en la ficción. Está obviando los errores cometidos, a saber: que hubo *falta de equidad social* y que la democracia y el Estado de derecho se resintieron. Llama la atención que Juncker insista en su discurso sobre el éxito, después de la crítica que sobre la actuación de la troika se vertió en el debate celebrado en el Parlamento Europeo, poco antes de las elecciones.

A este respecto, reflexionando sobre el éxito al que hace mención Juncker, la diputada socialista Edite Estrella, dijo lo siguiente: “(...) Los gobernantes europeos y nacionales bien pueden pregonar que ha sido un éxito, que nadie cree. La realidad desmiente diariamente la ficción en que algunos se quieren refugiar. ¿Es un éxito la recesión económica y el aumento del desempleo? ¿Es un éxito el agravamiento de las desigualdades y de las injusticias sociales? ¿Es un éxito ver que la mayoría de la gente vive hoy peor que antes de la intervención de la troika? Lo que más sorprende es que no reconozcan los errores y no alteren la trayectoria (...)” (Parlamento Europeo, 2014b).

Quien como candidato del Partido Popular europeo acabó siendo elegido presidente de la Comisión, aludiendo a las medidas adoptadas afirmó también en su discurso que “(...) las instituciones de la UE y los gobiernos nacionales se vieron obligados a adoptar medidas sin precedentes para estabilizar las economías de los Estados miembros, consolidar las finanzas públicas y evitar que se echen a perder los logros de décadas de integración europea (...)”. Asegurar como está diciendo Juncker, que “se vieron obligados” implica pasar por alto, como si no hubieran tenido lugar, los argumentos aportados en los debates y las resoluciones aprobadas con evidencias, en el Parlamento Europeo y los dictámenes adoptados con datos, por el Comité Económico y Social Europeo.

Según hemos ido relatando, el Parlamento Europeo en marzo de 2014, es decir cuatro meses antes de su toma de posesión, aprobó dos resoluciones. Una resolución presentada por la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (Parlamento Europeo 2014a), sobre la *Investigación relativa al papel y las actividades de la Troika en relación con los países de la zona del euro sujetos al programa de asistencia de la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional (FMI)*. Y otra resolución, a propuesta de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, sobre los *Aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika, en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa de la UE y el FMI* (Parlamento Europeo, 2014b). Con ambas resoluciones el Parlamento Europeo estuvo interesado en dejar muy claro, que no eran las instituciones de la Unión, y desde luego no el Parlamento, quienes adoptaban las medidas contenidas en los programas de asistencia, sino que fueron determinadas instituciones de la UE (el BCE, la Comisión y el Eurogrupo) junto con el FMI, las responsables de las condiciones impuestas en virtud de los programas de ajuste económico. En este orden de cosas, la Resolución citada sobre el papel de la troika hacía hincapié en distintos aspectos de especial transcendencia.

En primer lugar, que al Parlamento Europeo se le había dejado completamente al margen en todas las fases de los programas de asistencia: la fase preparatoria, el desarrollo de los mandatos y la supervisión del impacto de los resultados obtenidos a través de los programas y las medidas relacionadas. En segundo lugar, que el Banco Central Europeo adoptó decisiones que excedían de su mandato y por último, que la Comisión Europea no había actuado en defensa de los Tratados.

En consecuencia, lo que alegaba Jean-Claude Juncker en su discurso sobre que las instituciones y los gobiernos “*se vieron obligados a adoptar medidas sin precedentes*”, constituía una generalización apresurada. Quizá hubiera sido más preciso decir que unas instituciones de la UE (Comisión, Banco Central) y otra ajena (el FMI) fueron las que impusieron al resto de instituciones de la UE, a los estados miembros y a la ciudadanía europea las “*medidas sin precedentes*” para consolidar las finanzas.

Asimismo la idea de que las medidas sirvieron para “*evitar que se echen a perder los logros de décadas de integración europea*”, constituye una falacia sin paliativos. Si admitimos con Jean-Claude Juncker, que la Unión se inspira en una serie de valores comunes basados en la preservación de la paz, la justicia social, la igualdad, la solidaridad, el fomento de la libertad y de la democracia y el respeto de los derechos humanos, libertad, dignidad, justicia, parece obvio que la opción escogida sirvió para salvar el mercado interior y el euro, pero puso en riesgo, por no decir al borde del abismo, el denominado modelo social europeo (Parlamento Europeo, 2006). Por esto que cuando Juncker manifiesta en su discurso que como presidente de la Comisión no sacrificará “*(...) en el altar del libre comercio las normas europeas en los ámbitos de la salud, la seguridad o la protección social (...)*” su afirmación es retórica, porque en su calidad de presidente del Eurogrupo ya había hecho el sacrificio.

Los mencionados informes del Parlamento sobre la troika reconocen que aunque no existía una solución única, aplicable a todos los Estados miembros, la receta aplicada en los distintos países fue la misma, a saber: planes drásticos de reducción de los gastos sociales; devaluación interna mediante recortes y congelaciones salariales; descentralización de la negociación colectiva y la flexibilización de los mercados laborales. Estas condiciones tuvieron un impacto directo e indirecto en los niveles de empleo y en políticas sociales. A este respecto el Parlamento Europeo, puso especial hincapié en destacar que, durante la preparación y aplicación de los programas de purga presupuestaria, no se prestó atención al impacto de la política económica en el empleo, ni en sus repercusiones sociales y, por tanto, no se adoptaron las medidas oportunas para proteger a las personas más vulnerables frente a la pobreza, ni se tomaron medidas ante la pobreza de los trabajadores, ni sobre la exclusión social.

El debate que tiene lugar en el Parlamento sirve para que los diputados expresen subrayar en las resoluciones mencionadas “*(...) que la crudeza de la crisis económica y las políticas de ajuste en los cuatro países se han traducido en un aumento de los índices de desempleo y de destrucción de empleo, así como de las cifras de desempleados de larga duración, y han supuesto, en ciertos casos, un deterioro de las condiciones de trabajo(...)*”; asimismo en relación con el empleo y la protección social señalaba que “*(...) los elevados índices de desempleo y subempleo, combinados con la reducción de los salarios tanto en el sector público como en el privado y, en algunos casos, la ausencia de medidas eficaces para combatir la evasión fiscal y reducir al mismo tiempo las cotizaciones, están poniendo en*

*peligro la sostenibilidad y la suficiencia de los sistemas públicos de seguridad social como consecuencia de los déficits en su financiación (...)*; menciona el Parlamento en su resolución la grave situación de la población juvenil “ (...) *lamenta que sean las personas jóvenes quienes están sufriendo los índices más elevados de desempleo, un fenómeno que alcanza cotas especialmente preocupantes (...)*”.

Por último, aunque no para ellos menos importante, aludiendo al sistema de protección social el Parlamento deseó expresar “ (...) *su preocupación por que entre las condiciones para recibir asistencia financiera, los programas incluyan recomendaciones sobre recortes específicos del gasto social real en ámbitos fundamentales, como las pensiones, los servicios básicos, la atención sanitaria y, en algunos casos, los productos farmacéuticos para la protección básica de los más vulnerables, así como la protección ambiental (...)*”.

De parecido tenor fueron los comentarios que sobre los programas aplicados en respuesta a la crisis elaboró el Comité Económico y Social Europeo. Un año antes que el Parlamento, el Comité (CESE, 2014a) aprobó un dictamen de iniciativa, sobre la Renta mínima e indicadores de pobreza. En el dictamen, que expresaba alarma por la gravedad de la situación, destacaba el CESE los siguientes aspectos: “ (...) *que las reformas estructurales, unida al impacto social y económico negativo de la crisis, que alimenta la pobreza y la exclusión en Europa en un contexto de envejecimiento demográfico, aumento de los flujos migratorios y creciente euroescepticismo requiere con carácter urgente adoptar un modelo político capaz de reforzar la solidaridad y los valores fundamentales del acervo social europeo. La falta de reformas estructurales y la crisis han provocado mayores riesgos de pobreza y exclusión social y del mercado laboral en muchos países desde 2008 (...)*”. Para proponer más adelante que “ (...) *en la difícil coyuntura actual, el establecimiento de una renta mínima europea contribuirá a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos humanos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la renta (...)*”.

Por lo tanto es posible afirmar que no sólo el Parlamento se distancia de las políticas adoptadas por la troika, sino que según hemos podido verificar también el Comité Económico y Social Europeo se coloca aparte. El CESE lo hizo cuando aprueba el dictamen sobre Rentas Mínimas y lo hará nuevamente para reclamar la dimensión social. El dictamen sobre Rentas Mínimas lo aprueba el CESE a finales de 2013, unos meses antes de que tenga lugar la aprobación de las resoluciones del Parlamento Europeo de marzo de 2014. Antes del dictamen de Rentas mínimas, el CESE aprobó, a propuesta de la Comisión Europea, el dictamen sobre “*Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*”. Comienza este dictamen (CESE 2014a) subrayando que la crisis ha puesto de relieve la debilidad estructural de la Unión: “ (...) *Una crisis económica y financiera sin precedentes, que ha afectado a los Estados miembros de la zona del euro con especial dureza, ha dejado también al descubierto en general los puntos débiles estructurales de Europa (...)*”.

Continúa el texto expresando los perniciosos efectos de las políticas adoptadas por la troika que produjeron decadencia social, económica y malestar: “ (...) *Si bien se acepta que los presupuestos nacionales tienen que estar equilibrados, las reducciones han tenido efectos negativos en la educación, las políticas activas del mercado de trabajo y el bienestar social. El aumento del desempleo y la pobreza está teniendo un impacto negativo en las habilidades*

*y la empleabilidad de la mano de obra. También afecta a la capacidad de las empresas de crecer y crear puestos de trabajo, lo que a su vez está dificultando la recuperación (...)*”.

El dictamen aprobado de forma mayoritaria por el CESE va más allá de lo social y económico. Subraya las consecuencias políticas del cambio que se ha desencadenado en los países europeos debido a los efectos de las políticas adoptadas, el tenor literal del comentario es el siguiente: “(...) *En algunos de los países más gravemente afectados por la crisis la Unión es testigo de que la crisis económica y social se ha convertido también en una crisis política, con un aumento de los movimientos políticos extremistas y antidemocráticos (...)*”.

Para prevenir estas consecuencias perversas, el CESE propondrá la necesidad de reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria. En este sentido, el dictamen parte de la tesis de que el mercado interior debería ser un proyecto económico y social (CESE, 2014b). A continuación hace un llamamiento a la Comisión para que actualice y refuerce su política, con vistas a reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria Europea (UEM). Para lo cual el CESE anima que se adopten medidas para reforzar la inversión social, y que los Fondos Europeos se centren más en unas políticas sociales y de empleo sólidas, en una Iniciativa sobre Empleo Juvenil y en un sistema de Garantía Juvenil.

Llama especialmente la atención el CESE sobre la necesidad de intensificar la vigilancia del empleo y los desequilibrios sociales en la UEM, a través de un seguimiento sistemático de las tasas de desempleo, de los jóvenes que no tienen empleo ni están en período de formación o enseñanza, de los ingresos familiares, de la pobreza y de la desigualdad. El CESE señala en 2013 que el Semestre Europeo debe incluir el cuadro de indicadores de empleo e integración social dentro del mismo marco de vigilancia que rige la coordinación económica y las reformas estructurales. Los objetivos sociales y de empleo cuantificables deben coincidir con los objetivos de deuda y de déficit, y deben tener unos mecanismos de ajuste y solidaridad similares para corregir los desequilibrios sociales y promover la inversión social.

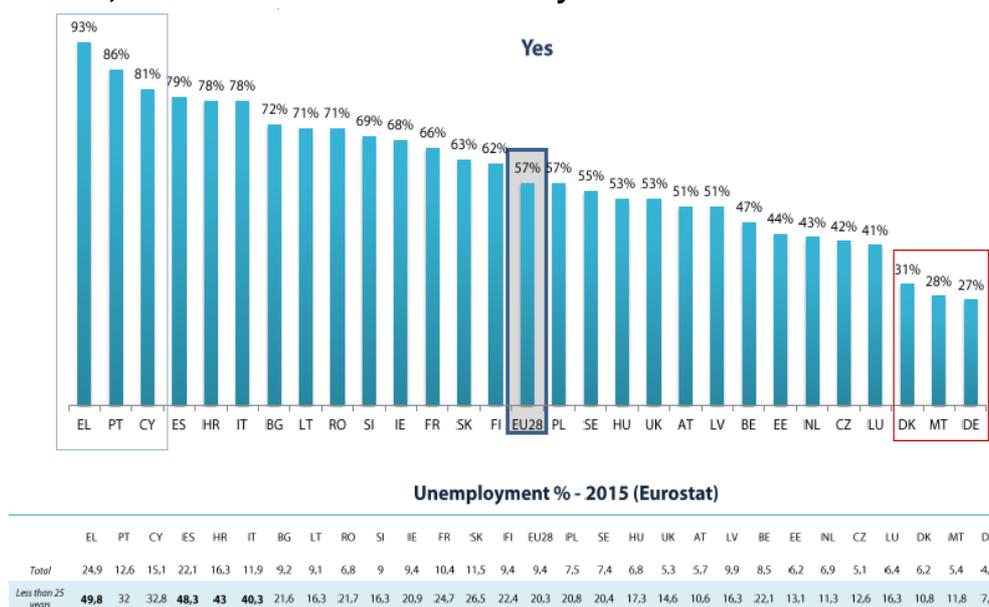
El CESE subraya claramente que la dimensión social de la UEM necesita unos instrumentos, indicadores y objetivos cualitativos y cuantitativos claros, que sean tan efectivos como las obligaciones económicas y financieras de la UEM. Considera el CESE que el cuadro de indicadores y umbrales clave, propuesto por el Consejo Europeo de junio de 27-28 de junio de 2013, puede ser un paso hacia una dimensión social de la UEM. Ahora bien, para ello el sistema de indicadores además de detectar las evoluciones económicas generales, se debería activar, con una respuesta política y un mecanismo de ajuste oportuno, en caso de desequilibrios económicos y financieros similares.

Estas consideraciones del CESE sobre la necesidad de reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria sin duda obligan a matizar las generalidades del discurso de Jean-Claude Juncker cuando afirmaba que “(...) *se consiguió evitar lo peor. Se logró preservar el mercado interior y la integridad de la zona del euro (...)*”. Lo que queda claro con la conclusión que ofrece Jean-Claude Juncker en su discurso, es que para él y los demás dirigentes de la troika, las prioridades en medio de la catástrofe (*reparar en pleno vuelo el avión en llamas*) eran salvar el mercado y la moneda, aunque esa salvación tuviera consecuencias graves y no previstas, en términos económicos, sociales y de salud de la población y además ocasionara graves desequilibrios en la UE.

La diputada Elisa Ferreira hizo hincapié, durante el debate sobre el Pilar social (Parlamento, 2013a) sobre los desequilibrios provocados en los términos siguientes: “(...) la evidencia más fuerte de los desequilibrios internos en la Unión Europea está reflejada en las tasas de desempleo: Grecia tiene el 62% de los jóvenes parados, España 57%, Portugal 40%. Este desastre es consecuencia de las políticas erróneas impuestas, pero también (...) del agravamiento permanente de las asimetrías internas. Por dos razones, a corto plazo, porque no es posible reequilibrar las cuentas públicas cuando los gastos sociales explotan y los ingresos fiscales desaparecen con la recesión. A medio plazo, porque no es posible aumentar la competitividad mientras los mejor preparados se queden fuera del mercado de trabajo o tienen que emigrar (...)”. La intervención pone de relieve la gravedad del problema del desempleo juvenil en la Unión Europea, uno de las consecuencias más graves producida por la desastrosa política de la troika. Consecuencia de estas políticas, que producen un inaceptable problema de desempleo y precariedad en la juventud, es que el sentimiento predominante entre la juventud europea sea el de exclusión.

La población joven se sienta excluida porque son conscientes de que más de una tercera parte de los empleos perdidos corresponden a personas de menos de 25 años y los empleos a los acceden son de baja calidad. Conocemos el alcance de este sentimiento por la Encuesta que realizó el Eurobarómetro, el año 2016, por encargo del Parlamento Europeo. Fueron 10.294 entrevistas a jóvenes de 18 a 30 años, de los 28 países de la Unión Europea (UE). El trabajo de campo se llevó a cabo en abril y sus resultados fueron publicados en mayo de 2016 con motivo del European Youth Event 2016, organizado por el Parlamento. El resultado más significativo de la encuesta del Eurobarómetro es que más de la mitad de los jóvenes europeos (57%), sienten que en su país la juventud ha sido marginada y excluida de la vida económica y social, por las políticas que los gobiernos han adoptado en respuesta a la crisis económica y financiera. Este sentimiento de exclusión (ver gráfica 1) lo expresan la mayoría de los jóvenes de veinte países de la Unión, frente al 39% que no comparten esta percepción.

**Gráfica 1. ¿Tienen la sensación de que en su país la juventud ha sido marginada por la crisis, es decir, excluida de la vida económica y social?**



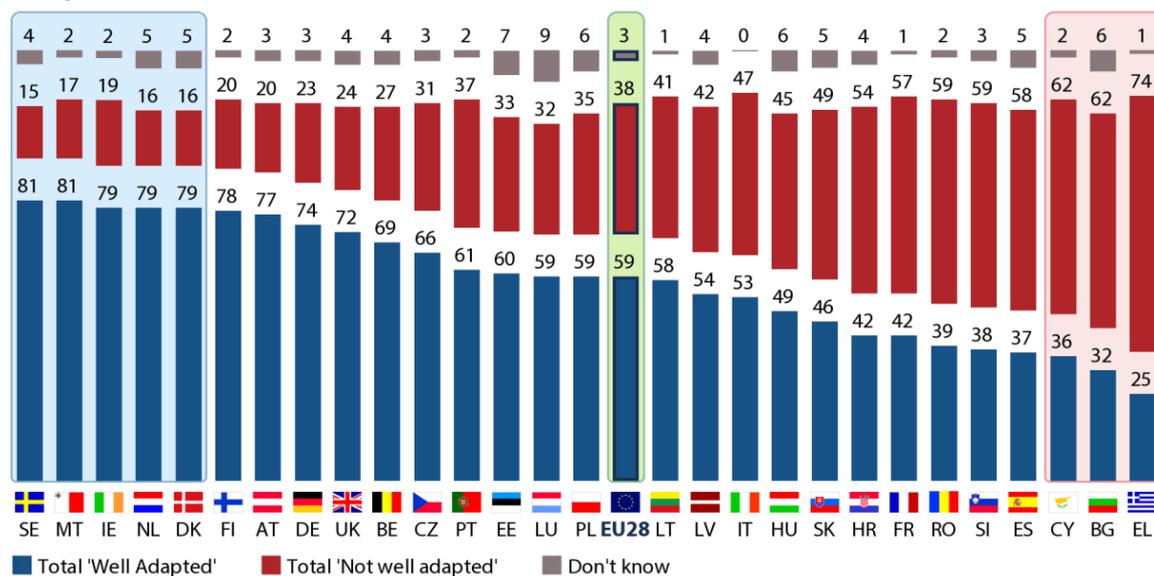
Fuente: Eurobarometer Survey. Survey European Youth 2016.

Los datos muestran importantes disparidades nacionales, que alcanzan hasta 66 puntos de diferencia. Como se puede observar en la gráfica1, el sentimiento de exclusión ofrece porcentajes más elevados en la juventud de aquellos países que, como consecuencia de las políticas adoptadas, se ha visto más afectada por el impacto de la crisis y tiene unos porcentajes más elevados de desempleo. Por el contrario, como muestran los datos de la gráfica, solo experimentan este sentimiento de exclusión el 27% de la población joven de Alemania, donde la tasa de desempleo juvenil es del 7.2%; el 28% de jóvenes de Malta, donde la tasa de desempleo juvenil es 11.8%, y el 31% de la juventud de Dinamarca, donde la tasa de desempleo juvenil es de 10.8%.

Observamos en los resultados que hay países en los que la tasa de desempleo juvenil no es muy alta, como es el caso de Austria (AT 10.6%) y la mayoría de la gente joven se siente excluida de la vida económica y social; y en sentido contrario, países en los que la tasa de desempleo juvenil es superior a la media europea, caso de Bélgica con 22,1%, y la juventud no tiene el sentimiento de que ha sido excluida por la crisis. Por lo tanto, no es posible establecer una correlación automática entre desempleo y sentimiento de exclusión de la juventud, seguramente porque en algunos Estados miembros funcionan programas de formación y existen políticas de *flexiguridad* en materia de empleo.

Como la situación de desempleo de la población joven se suele argumentar en términos de insuficiente empleabilidad, se formula una pregunta en la Encuesta que tiene al respecto cierto interés. Se trata de indagar sobre si consideran que el sistema educativo está bien adaptado al mundo laboral. Las respuestas dadas por la juventud europea entrevistada son relevantes porque, según los datos de la encuesta, corrigen la opinión dominante. Según se puede ver en la gráfica siguiente (ver gráfica 2), el 59% de la población juvenil europea entrevistada, considera que el sistema educativo está bien adaptado al mundo del trabajo actual.

**Gráfica 2. ¿Considera la formación práctica en escuelas y universidades bien adaptada al empleo?**



Fuente: Eurobarometer Survey. Survey European Youth 2016.

Obviamente el marco en el que hay que situar estas respuestas es el del Estado nacional. No se plantea para nada que esa adaptación tenga que ver con algo parecido a un mercado laboral europeo, hasta ahora inexistente, porque las políticas de empleo y movilidad juvenil, sin financiación suficiente, no sirvieron para profundizar en la creación del mercado interior en los Estados de la Unión económica y monetaria. Ahora bien, aunque la mayoría de la juventud europea entrevistada, perteneciente a veinte Estados miembros de la UE (incluyendo por el elevado porcentaje a Hungría –Hu-), considera que el sistema educativo está bien adaptado al mundo del trabajo, las variaciones nacionales son importantes llegando a alcanzar 56 puntos de diferencia.

Según los resultados de la encuesta, opinan que el sistema educativo está bien adaptado al mundo del trabajo la mayoría de la población juvenil de aquellos países que tienen baja tasa de desempleo juvenil y consideran que la juventud no ha sido apartada de la vida social y económica a consecuencia de la crisis, es decir, la juventud de Alemania (74%) Dinamarca (79%) y Malta (81%). Pero también consideran que su sistema educativo está bien adaptado al trabajo, un elevado porcentaje de la población juvenil de Suecia (81%), Irlanda (79%), Finlandia (78%) y Bélgica (69%), países en los que la tasa de desempleo juvenil estaba por encima del promedio de la Unión Europea. Quizás esta percepción de que su sistema educativo está bien adaptado al empleo combinada con la protección a la juventud desempleada, existente en Finlandia y Bélgica, ayude a explicar que la juventud de esos Estados miembros, con tasas de paro superior a la media de la UE, no se sienta excluida de la vida económica y social. Por último, como se observa en la gráfica, la mayoría de la población juvenil, de ocho Estados miembros de la Unión estima que ni su sistema educativo, ni la formación práctica, en escuelas y universidades, están bien adaptadas al mundo laboral. Es la respuesta que dan a la pregunta la mayoría de la población joven de Grecia (74%), Bulgaria (62%), Chipre (62%), España (58%), Eslovenia (59%), Rumanía (59%), Francia (57%), y Croacia (54%).

Habida cuenta las opiniones mayoritarias de las personas entrevistadas, sobre la adaptación del sistema educativo de los Estados a los requerimientos del mercado laboral, es posible afirmar que según la juventud europea encuestada, el problema del desempleo no está en eso que los informes de la UE denominan *empleabilidad*, sino en las políticas económicas que se adoptan -o deciden no llevar a cabo-, por los Estados miembros y la Unión, siguiendo la orientaciones del Consejo. Es decir que la juventud europea no considera que la tasa de paro obedezca a que no está bien formada para el mundo laboral. Coincide este diagnóstico con el realizado por el Comité Económico y Social Europeo, cuando hace referencias a que las políticas recomendadas por la Comisión exageran claramente la importancia del lado de la oferta ("*mejora de la empleabilidad*"), cuando lo que precisamos en la Unión es una política inteligente de la demanda que fomente la innovación, el crecimiento y la creación de empleo (CESE, 2014).

Es posible afirmar, por tanto, que el argumento de la empleabilidad, se puede estar manejando a veces por la Comisión, el Consejo Europeo y los Estados miembros como pantalla, para encubrir la ineficacia de las políticas de formación para el empleo y los programas de inserción laboral y protección, dirigidas a la población juvenil. Como ni el Consejo, ni la Comisión Europea, ni buena parte de los Estados miembros de la UE están

consiguiendo dar una respuesta adecuada al problema del desempleo de la juventud europea, lo que hacen es recurrir a la retórica, responsabilizando a los jóvenes de su desempleo mediante el discurso de la empleabilidad.

### 3. El peaje del desempleo juvenil

El documento sobre las Rentas mínimas que como dictamen de iniciativa elaboró el Consejo Económico y Social Europeo (CESE 2014) esboza un resumen de los costes imprevistos como consecuencia de las políticas adoptadas por influjo de la troika. El dictamen relataba en qué medida los riesgos de pobreza y exclusión se agravaron considerablemente y describe la coyuntura del empleo en los términos siguientes: *“(...) El empleo y la situación social en la Unión Europea se encuentran en niveles críticos. El desempleo sigue subiendo: en enero de 2013, afectaba a 26,2 millones de personas, es decir el 10,8 % de la población activa de la Unión (19 millones y 11,9 % de la población activa, respectivamente, en la zona del euro). ...El desempleo juvenil ha alcanzado máximos en toda la Unión Europea: el 23,6 % de los jóvenes en edad de trabajar están desempleados y tienden a permanecer así durante periodos cada vez más largos (...).”*

Hacia especial referencia al desempleo Jean-Claude Juncker, en el programa presentado para presidir la Comisión Europea (2014). Mencionaba el desempleo como el peaje que hubo que pagar para salir de la crisis, un efecto colateral producido por las políticas adoptadas para salvar el euro y el mercado interior europeo. Las palabras literales que emplea Juncker son las siguientes: *“(...) la crisis se ha cobrado su peaje, más de 6 millones de personas perdieron su empleo durante los años de crisis. El desempleo juvenil ha alcanzado máximos históricos. Varios de nuestros Estados miembros aún están lejos de lograr un crecimiento sostenible y unos niveles adecuados de inversión (...).”* Para acabar reconociendo, quien fuera presidente del Eurogrupo, que una consecuencia de la crisis es que *“(...) en muchos países, la confianza en el proyecto europeo está en un nivel históricamente bajo (...).”*

Antes que Juncker, el presidente del Banco Central Europeo, se había referido al desempleo juvenil. El mismo mes en que después de duras negociaciones se concedía a Grecia el segundo rescate y tienen lugar en Atenas manifestaciones contra las políticas de austeridad, consistentes en rebajas del salario mínimo de un 22% y el despido de 15.000 funcionarios (Mars, A. 2012), aludía Mario Draghi de forma tangencial al pesado tributo del desempleo juvenil, en una entrevista concedida al Wall Street Journal.

En la entrevista publicada en febrero de 2012 (Thomsom R, 2012), contestando a la pregunta que le formularon sobre el futuro del modelo social europeo, (Do you think Europe will become less of the social model that has defined it?), afirmó Draghi que a la vista de las tasas de desempleo juvenil existentes, en algunos países de la Unión Europea, el modelo social ya se ha ido. *(The European social model has already gone when we see the youth unemployment rates prevailing in some countries).*

Coincidiendo en el tiempo con la entrevista de los periodistas de Wall Street Journal al presidente del Banco Central Europeo, apareció la publicación de la Fundación Europea para la Mejora de las condiciones de vida y trabajo, que aborda el desempleo juvenil (Eurofound,

2012). El mencionado estudio señalaba que el desempleo de la población joven supone en torno al 1,2 % del PIB de la UE (sobre 152.000 millones de euros anuales), por el ingreso que se pierde y las prestaciones que se deben abonar. Además pone de relieve el efecto perverso que el desempleo juvenil proyecta al futuro, por las diferentes “cicatrices” que provoca, ya que una experiencia de desempleo juvenil tiene un impacto negativo tanto en el nivel de ingreso futuro, como en el riesgo de volver a caer en situación de desempleo. En estas estimaciones, por cierto, no toma el Eurofound en cuenta los costes indirectos provocados por el deterioro humano, la pérdida de autoestima, la pérdida de competencias y capacidades, la desconexión de la sociedad, la desconfianza hacia el sistema político, el despilfarro de cerebros (brain-waste), por no hablar del aumento de los costes sanitarios y los derivados de la delincuencia.

Sea en respuesta a la frase lapidaria con la que el presidente del banco central, Mario Draghi, entierra el modelo social europeo, o bien sea por la alarma ocasionada por los resultados del Estudio del Eurofound, la Comisión presentó en diciembre de 2012 una recomendación al Consejo para establecer una “*Garantía Juvenil*”. Esta medida junto con la *Iniciativa de Empleo Juvenil* constituyen la estrategia fundamental, en el marco de la Europa 2020, para reaccionar ante la dramática situación de desempleo de la juventud europea, provocada por el impacto de las políticas adoptadas en respuesta a la crisis financiera, económica y de la deuda.

La Estrategia 2020 sostiene que si se actúa colectivamente, como Unión Europea, se puede tener éxito y superar la crisis económica y financiera que ha echado por tierra años de progreso económico y social, mostrando las debilidades estructurales de la economía europea, dejando a millones de personas sin empleo, generando una deuda que representará una carga durante muchos años y debilitando la cohesión social. De acuerdo con la estrategia, actuar colectivamente significa que deben participar todas las instituciones de la UE, los parlamentos de los Estados miembros, las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales, las partes interesadas y las organizaciones sociales, con el fin de que todos aporten algo que contribuya a la consecución de los objetivos propuestos. El principal objetivo es alcanzar un crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente y crear nuevos puestos de trabajo.

Según la estrategia Europa 2020 la actuación debe centrarse en aquellos ámbitos políticos clave en los que la colaboración entre la UE y los Estados miembros puede dar mejores resultados. La estrategia propone cinco objetivos cuantificables para el año 2020: el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza. En materia social y de empleo los objetivos se desglosan en tres, a saber: que tengan empleo el 75 % de las personas entre 20 y 64 años; reducir en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social y, en materia de educación, reducir a menos del 10 % la tasa de abandono escolar y que al menos el 40 % de las personas entre 30 y 34 años hayan completado la educación terciaria. Estos objetivos están interrelacionados y son claves para que la estrategia tenga éxito.

Las instituciones de la UE con esta estrategia persiguen mostrar que para la solución de la crisis económica, financiera y de la deuda se requiere ser más y no menos Europa, y desean que esta idea tenga reflejo en los presupuestos. El marco financiero plurianual MFP que pergeña el Parlamento y es aprobado por la Comisión y el Consejo establece como objetivo del gasto presupuestario de la UE crear valor añadido europeo (VAE), poniendo en común

recursos, actuando como un catalizador y contribuyendo al logro de los objetivos políticos comunes y a la reducción de los gastos nacionales. Con el fin de mejorar la efectividad del gasto de la UE, la Comisión establece un marco estratégico común para todos los Fondos Estructurales, que traduce los objetivos de Europa 2020 en prioridades de inversión.

Entre los once objetivos temáticos de la futura política de cohesión está promover el empleo, favorecer la movilidad laboral, promover la inclusión social y luchar contra la pobreza. En este orden de cosas, el Parlamento, solicita a la Comisión “(...) *un nuevo plan de trabajo para fomentar el trabajo digno, garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores en toda Europa y mejorar las condiciones laborales (...)*”.

En el marco de la Europa 2020 la Comisión presentó en diciembre de 2012 la Recomendación al Consejo para establecer una “*Garantía Juvenil*”. La propuesta no contó con dotación en los presupuestos hasta 2014. Esta medida junto con la *Iniciativa de Empleo Juvenil* constituye la estrategia fundamental, para reaccionar ante la dramática situación de desempleo de la juventud europea, provocada por el impacto de las políticas adoptadas en respuesta a la crisis económica y financiera.

Si la *Garantía Juvenil* se aprueba como Recomendación fue para que se aceptara por todos los Estados. El Consejo en abril de 2013 la aprueba, invocando el artículo 292 del Tratado de Funcionamiento de la Unión. Con esta medida la Unión Europea pretende en colaboración con los gobiernos de los estados miembros, las comunidades autónomas, las autoridades regionales y los servicios públicos de empleo, que la juventud con menos de 25 años reciba una buena oferta de empleo, educación continua o un periodo de aprendizaje o prácticas en un plazo de cuatro meses, tras acabar la educación formal o quedarse en paro. La Garantía juvenil se fundamenta en los artículos 5,2 y 147 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en los que se menciona, de una parte, que “(...) *la Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo (...)*” y, por otra, que “(...) *la Unión contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación de los Estados (...)*”. Debido a que las competencias en materia de empleo están atribuidas a los Estados miembros, la Recomendación va a invocar diversos artículos del Tratado, para apoyar, coordinar y complementar las acciones de los Estados miembros, en concreto los artículos 6 y 165 del TFUE. Los citados artículos, hacen referencia a la posibilidad de crear más oportunidades para la juventud, en la educación y en el mercado de trabajo, y se insta a la UE y a los Estados miembros a promover la ciudadanía activa, la inclusión social y la solidaridad.

El plan de Garantía juvenil es una medida que se activa en vista de la prolongada recesión y el elevado desempleo. Se adopta porque la Comisión considera que debe hacer lo que sea necesario, para superar la crisis del desempleo. Forma parte del programa de reformas estructurales que deben llevarse a cabo con mayor intensidad, para permitir que surjan nuevas actividades económicas y empleos. Es una medida que, además tiene un valor añadido europeo, porque se une al objetivo de profundización de la unión económica y monetaria, mediante la creación de un mercado laboral genuinamente integrado. En este sentido, la política activa de empleo para jóvenes se acompaña de la reducción del costo y de los obstáculos para la movilidad en la UE, porque de esa forma se contribuye a abordar el desempleo juvenil en Europa, que está altamente concentrado en algunos países y regiones. Por tanto, la promoción del empleo juvenil junto con la eliminación de obstáculos y costes de

la movilidad en la UE estaban dirigidas a la creación de un mercado laboral europeo. Se pretendía propiciar una mayor movilidad laboral en toda la Unión Europea, pensando en el funcionamiento eficiente del mercado único, con el fin de lograr una mejor correspondencia entre el trabajo y los trabajadores y un mayor nivel de empleo.

El sistema de Garantía Juvenil se financia con el Fondo Social Europeo y a través de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil con una dotación de 12.700 millones de euros para el periodo 2014-2020. A esto hay que añadir una financiación complementaria de los Estados, que se comprometen a hacer reformas estructurales. A diferencia de la Garantía, la Iniciativa sobre Empleo Juvenil (IEJ) no está sujeta al requisito de cofinanciación nacional cuenta con una dotación para 2014-2020 de 6.400 millones y se dirige a las veinte regiones de la UE que tienen unas tasas de desempleo juvenil superiores al 25%. La IEJ financia actividades directamente destinadas a jóvenes y a diferencia de la Garantía, pueden ser menores de 30 años. La UE propone que la financiación de la UE en el marco del programa Erasmus+ complemente la cooperación en materia de trabajo juvenil (Comisión 2015).

Este nuevo enfoque en la política de empleo de la Unión persigue no dejar a la juventud abandonada a su suerte. El objetivo es acabar con el desempleo de la población joven cuyas consecuencias se proyectan al futuro provocando cicatrices difíciles de evaluar. Partiendo de estas reflexiones sobre el desempleo juvenil, lo que pretende la Unión Europea al promover la aplicación del IEJ y la Garantía Juvenil es lograr la integración sostenible de la población joven que ni estudia ni trabaja, en el mercado laboral, ofreciendo un enfoque individualizado que conduzca a una buena oferta y mejore su empleabilidad. Diseñar un sistema de Garantía Juvenil requiere ser conscientes de que la juventud no es un grupo homogéneo sino que se enfrenta a entornos sociales diferentes. Un buen diseño exige también prestar atención a la dimensión género, para que las tasas de cobertura en las políticas del mercado de trabajo sean semejantes en mujeres y hombres y abordar el riesgo de los ciclos de inactividad que eviten la desmotivación, mediante un asesoramiento activo y desde luego, ofrecer participación a la juventud. Aparte de la dificultad de motivar la participación de la juventud, va a existir un serio problema de financiación (Parlamento Europeo, 2016a).

En palabras de la diputada Isabelle Thomas el asunto del desempleo juvenil entra dentro de los *“anuncios sin financiación”*. En este sentido la intervención de la diputada Isabelle Thomas en el debate sobre la revisión intermedia del Marco Financiero Plurianual es significativa. Después de lamentar que el Consejo no esté presente en un debate de gran importancia, aborda el tema partiendo de la hipótesis de que estamos ante un asunto de la agenda política cuya prioridad está fuera de discusión *“(...) la lucha contra el desempleo juvenil... Es una prioridad compartida. La Comisión acaba de evaluar positivamente la Iniciativa de Empleo Juvenil, que ha sido reconocida como un éxito (...)”*. Y a continuación pasa a definir cuál es el problema *“(...) sin embargo, mientras se agotan los seis mil millones de créditos de este programa, la propuesta de la Comisión proporciona solo mil millones de euros de refuerzo hasta 2020. Es notoriamente insuficiente en la tragedia que vive el 25% de los jóvenes europeos menores de 25 años. Como mínimo, se debe agregar la misma cantidad, es decir, seis mil millones de euros para el final del período presupuestario (...)”*.

Habida cuenta la elevada tasa de desempleo entre la juventud, hay que admitir que la aprobación de la Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo juvenil eran medidas de gran importancia para España. Los datos sobre el empleo del año 2013, en que el Consejo aprueba

la recomendación, muestran elevadas tasas de desempleo juvenil. En su informe de 2013, el Comité Económico y Social (CES, 2013), reflexionaba sobre el alcance y gravedad del problema en nuestro país. El CES subrayaba cómo la continua caída del empleo y el estancamiento de la población activa han venido provocando un intenso crecimiento del desempleo, de manera que si la tasa de paro se situó al final de 2011 en un 22,8 por 100, en el último trimestre de 2012 alcanzó el 26,0 por 100. Ponía de relieve el CES que la situación de desempleo era especialmente grave en el caso de los jóvenes -próxima al 50 por 100-, que han concentrado el grueso de la caída del empleo durante la crisis. En efecto, más de una tercera parte de los empleos perdidos se correspondían a personas de menos de 25 años de edad y supone dos terceras partes si se incluyen los menores de 30 años.

Dentro del desempleo juvenil, el colectivo más vulnerable era el de aquellos jóvenes que estaban fuera del sistema educativo, con bajo nivel de cualificación y que no participaban en el mercado de trabajo. De ahí que si la reducción del peso del desempleo juvenil era, por entonces, uno de los objetivos prioritarios de las políticas de empleo en toda la Unión Europea, con más motivo, constituía un objetivo de especial atención en el caso de España. Las evaluaciones realizadas por el Tribunal Europeo (Tribunal de Cuentas, 2015) y por la Comisión (Comisión Europea 2016), ponen de relieve que los Planes de Aplicación de Garantía Juvenil (PAGJ) que se han venido llevando a cabo en los Estados miembros de la Unión tienen deficiencias en la financiación y en otros aspectos clave. Entre los puntos débiles se apunta que existe un análisis insuficiente, cuando no inexistente, de las cualificaciones; la falta de explicación sobre el modo en que llegarían las ofertas a jóvenes; el hecho de que los fondos se suelen destinar a financiar la cotización de las empresas en vez de emplear a los jóvenes; que los Planes no tienen claro el concepto de buena oferta de empleo y no se insertan en un marco político estratégico para fomentar el empleo juvenil.

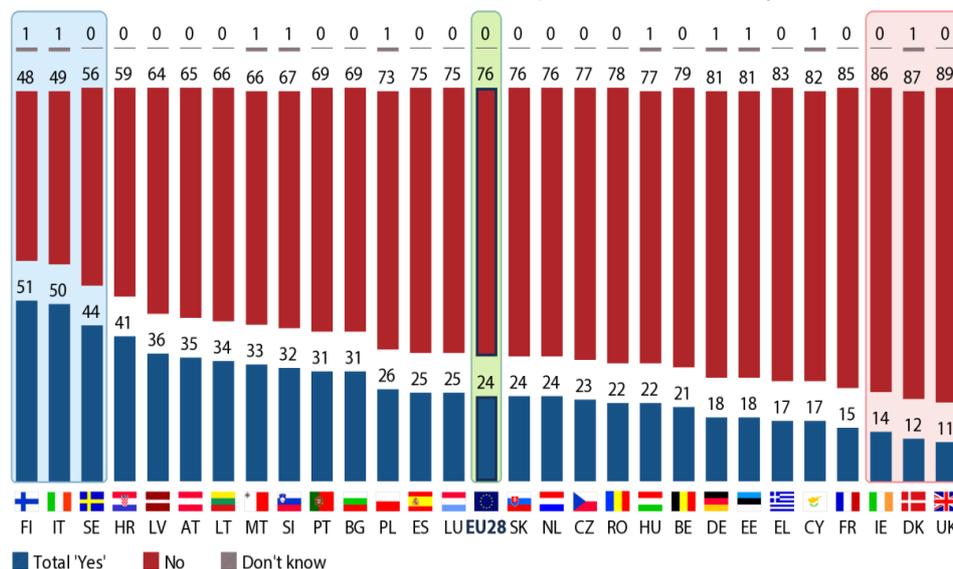
Todos los extremos destacados en esta evaluación son sin duda aplicables a España, donde no se llevaron a cabo las necesarias reformas estructurales en los Servicios públicos de empleo, y existía una falta de coordinación entre educación, empleo, y servicios sociales. A la vista de las anteriores consideraciones cabe decir que hay falta de voluntad política o existe una adiestrada incompetencia, para abordar con rigor las políticas de empleo para la juventud.

Como los PAGJ tienen apoyos débiles, se adoptan de manera descuidada, negligente y tentativa. De manera que las medidas de educación y empleo, aplicadas con retraso, sin participación de la juventud y con una financiación débil, han tenido un impacto desigual en los Estados de la UE y menor eficacia en los países del sur, por la falta de coordinación en la administración multinivel. Nuestro país, en vez de políticas integradas, globales y a largo plazo, para hacer frente al desempleo juvenil se lleva a cabo actuaciones fragmentarias para salir del paso y, a veces, la financiación de la UE reemplaza la nacional, inexistente. Buena parte de la ineficacia de la política de Garantía Juvenil proviene del grado de desconocimiento.

En la citada encuesta de Juventud que realizó el Eurobarómetro el año 2016, por encargo del Parlamento Europeo, se preguntaba a la población joven de los 28 estados de la Unión si habían oído hablar de la Garantía Juvenil. Como se puede ver en la gráfica 3, el 76% de las personas encuestadas afirman desconocer esta medida emblemática europea. Siendo su desconocimiento del 89% en la juventud de Reino Unido, 81% en Estonia, 80% en de Grecia,

el 75% de la de España y el 69% de la de Portugal. Solo en Finlandia (57%), país pionero en la Garantía juvenil, y en Italia (50%) la mayoría de la población juvenil afirma tener noticia de esta medida.

**Gráfico 3. ¿Ha oído hablar de la iniciativa europea de Garantía juvenil?**



Fuente: Eurobarometer Survey. Survey European Yoth 2016.

Que el 76% de la juventud europea desconozca en 2016 la Garantía juvenil, refleja el modo negligente en que los Estados abordan esa política. En el debate sobre la aplicación de la medida (Parlamento, 2016a) comentando la implementación en España de la Garantía Juvenil afirmaba el diputado del grupo socialista Gutiérrez Prieto lo siguiente: “(...) tenemos más de un millón de jóvenes desempleados y la Garantía Juvenil apenas ha llegado a 60 000 jóvenes en España. Por su parte la diputada del mismo grupo se refiere a la puesta en práctica en España de la Garantía juvenil con el siguiente comentario: “(...) la medida que ha tomado el Gobierno español es absolutamente ineficaz y equivocada. La bonificación de 300 euros a los empresarios para la cotización a la seguridad social es absolutamente inútil, ya está demostrado en otros programas. Por tanto, señora Comisaria, en nombre de mi grupo, en nombre de los desempleados jóvenes españoles, hay que cambiar este programa para que tenga futuro (...)”. También por el grupo socialista la diputada Eider Gardiazábal se refiere a la aplicación del programa en España en los términos siguientes: “(...) Ahora es el momento de hacer un análisis exhaustivo de la implementación de la garantía juvenil. Mi país, por ejemplo, ha implementado la garantía de manera lenta, insuficiente e irresponsable. Lenta porque tardó más de un año y medio en ponerla en marcha. Insuficiente porque, en febrero de 2015, sólo 60 000 jóvenes habían encontrado un puesto de trabajo e irresponsable porque el sistema se está principalmente usando para dar bonificaciones a las empresas (...)”. Por el grupo de izquierda europea la diputada Gómez Bermejo comenta la aplicación del programa en los términos siguientes: “(...) Tenemos administraciones que carecen de recursos y de voluntad política para orientar a los jóvenes hacia un empleo o una formación, por lo que son necesarios medios adicionales y criterios claros para que sean los trabajadores quienes definan sus itinerarios profesionales y formativos. Y necesitamos la participación de los sindicatos para asegurar que se respetan los derechos de los trabajadores jóvenes y

*partimos de una visión global de su inserción laboral (...)*". Finaliza su intervención la diputada subrayando la escasez de financiación del programa: *"(...) Son necesarios entre 21 000 y 48 000 millones anuales para dar cobertura a todos los beneficiarios potenciales, focalizados en aquellos países y regiones con mayor desempleo juvenil (...)"*.

Según los comentarios apuntados el problema que está teniendo el programa es cómo se está implementando en algunos países. De ahí que se solicite que la Comisión Europea obligue a los Estados miembros a cumplir con unos requisitos mínimos, a cumplir con unas directrices, de manera que se cree empleo de calidad y que además cofinancien. El Parlamento Europeo en su Resolución legislativa de septiembre de 2016 sobre la propuesta de decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo (Parlamento, 2016c) proponía, en relación con el empleo juvenil lo siguiente: *"(...) Ha de darse una respuesta global al desempleo juvenil mediante una estrategia global de empleo juvenil. Dicha estrategia requiere invertir en sectores que puedan crear empleo de calidad para los jóvenes, así como dotar a los agentes pertinentes, como los servicios de apoyo a la juventud, los prestadores de servicios de educación y formación, las organizaciones juveniles y los servicios públicos de empleo con los medios necesarios para que puedan aplicar de forma plena y coherente sus planes de aplicación de la Garantía Juvenil, pero también que los Estados miembros procedan a una rápida absorción de los fondos asignados. Debe facilitarse el acceso a la financiación a quienes deciden iniciar una actividad empresarial, mejorando la disponibilidad de la información, reduciendo la burocracia excesiva y posibilitando la conversión de las prestaciones de desempleo de varios meses en subvenciones de puesta en marcha inicial previa presentación de un plan de negocios y de conformidad con las respectivas legislaciones nacionales (...)"*.

A pesar de las dificultades, estas políticas activas de empleo iniciadas y financiadas por la Unión Europea, que se canalizan a través de las autoridades nacionales, provinciales o locales de los Estados miembros, en algunos países han logrado resultados notables (Comisión Europea. 2016a), aunque en España, según estimaciones sobre su aplicación, no tanto. En fin, mientras la iniciativa de Garantía Juvenil cuente con una financiación escasa, se difunda de modo insuficiente y se está abordando de un modo tan negligente será difícil ofrecer a la juventud una buena oferta de empleo y sacar a la población juvenil de la situación de precariedad permanente.

#### **4. El pilar europeo de derechos sociales**

El presidente Jean- Claude Juncker para recuperar la confianza de los ciudadanos en el proyecto europeo, anuncia en su discurso del Estado de la Unión, de septiembre de 2014, el establecimiento del Pilar Europeo de los Derechos Sociales. El anuncio obedece a que considera necesario recuperar la confianza de los ciudadanos reafirmando el compromiso con los valores sociales europeos. El enfoque de la propuesta de la Comisión Europea persigue fortalecer el modelo social europeo y promover la convergencia social ascendente. Según la Comunicación de la Comisión, el Pilar europeo de derechos sociales está concebido para su establecimiento dentro de la zona del euro, pero también estaría abierto a otros Estados miembros con carácter voluntario. El pilar lo constituyen los objetivos y derechos sociales inscritos en el Derecho primario de la UE, es decir, el Tratado de la Unión Europea

(TUE), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Carta de los Derechos Fundamentales y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La propuesta de la Comisión Juncker no es original, con la “policrisis” el debate sobre el Pilar europeo de derechos sociales se ha hecho repetitivo. Hubo uno en mayo de 2013, bajo la presidencia de Barroso, para preparar propuestas dirigidas a fortalecer la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria. La declaración giraba en torno a temas relevantes para el funcionamiento eficaz de la zona del euro. Quedaba fuera, *“la agenda social general más amplia de la Unión”*, según comentó Olli Rheem, cuando presentó su informe ante el Parlamento. Entonces causó entre extrañeza y malestar que el Comisario de economía fuera quien acudiera al Parlamento para el debate de un asunto competencia de la comisaria de Empleo y asistencia social. Justificó su presencia Olli Rehm explicando que la pretensión era integrar mejor la dimensión social de la UEM en las estructuras actuales de la gobernanza económica. La hipótesis era que se podía hacer más con los instrumentos financieros disponibles a nivel europeo, *“(...) para ayudar a aliviar la angustia social en los países que están atravesando difíciles procesos de ajuste (...)”*.

Sin embargo como la Comisión se había negado a proporcionar el documento correspondiente sobre el componente social el malestar fue considerable. Sobre todo porque mientras los Comisarios acudían al Parlamento para hablar de que la dimensión social de la UEM es crucial, para la legitimidad del proyecto europeo, una minoría de bloqueo del Consejo estaba impidiendo la aprobación del Fondo de Globalización, para ayudar a los trabajadores despedidos a capacitarse y mejorar las habilidades. Algo semejante estaba sucediendo con la iniciativa de Garantía Juvenil, porque existía desacuerdo sobre su inclusión en el Fondo Social y además, (según acabamos de ver), fue solo una recomendación.

En definitiva se va a criticar la declaración planteada por la Comisión porque reflejaba su proverbial ambigüedad. Por un lado, reconocía que hay que corregir desequilibrios sociales y aportaba un cuadro de indicadores. Pero por otro, para los desequilibrios económicos funcionaba con una legislación estricta y sanciones severas, en la que los Estados miembros deben basar sus políticas. Mientras que, para los desequilibrios sociales, se recogían indicadores suaves y se proponía funcionar con una especie de “método abierto de coordinación 2.0” que nadie iba a tomar en consideración.

La intervención más dura en el debate del Parlamento en mayo de 2013 corrió a cuenta del diputado Giorgios Toussas. En el curso de su intervención manifestó abiertamente que *“(...) el llamado “pilar social” de la UEM no existe porque es incompatible con la naturaleza y el carácter de la Unión Europea. El derecho de los trabajadores a trabajar se ha convertido en un derecho al subempleo. Los convenios colectivos están siendo liquidados, con la seguridad social se está arrasando, los salarios y las pensiones son (...) de hambre, los desempleados son 27 millones, los que viven por debajo del umbral de pobreza son 120 millones, La indigencia de los pueblos de los Estados miembros de la Unión Europea es absoluta (...)”*.

Cuando en 2016 se vuelve a debatir sobre Pilar europeo de derechos sociales, se hace sobre la documentación que proporciona la Comisión y el debate se lleva a cabo en el Parlamento en enero de 2017. Según el informe de la Comisión el Pilar de derechos sociales aborda ámbitos en los que la UE es competente para legislar, pero también otros en los que los Estados miembros son los principales responsables, y en los que la UE tiene un papel más de apoyo y

complementario. Según la propuesta de la Comisión el Pilar no enuncia ni modifica los derechos existentes, que siguen siendo válidos. Su objetivo es complementarlos detallando una serie de principios esenciales que deberían hacerse comunes a los Estados miembros participantes para la aplicación de su política social y de empleo, con una atención especial a las necesidades y los retos que afronta la zona del euro. El pilar debería convertirse en un marco de referencia para analizar el rendimiento de los Estados miembros participantes en los ámbitos social y del empleo, para impulsar reformas a nivel nacional y, más concretamente, para servir de guía con vistas a una convergencia renovada en la zona del euro.

Se agrupa el Pilar en función de veinte ámbitos de actuación que se consideran esenciales para que los mercados de trabajo y los sistemas de bienestar funcionen correctamente y sean justos. Abordan las principales preocupaciones de cara a una Unión económica y monetaria más profunda y más justa, como es la necesidad de impulsar la competitividad, aumentar la participación en el mercado de trabajo, desarrollar niveles mínimos adecuados de protección social, aprovechar plenamente el potencial de la población, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas e incrementar la capacidad de ajuste y de respuesta de las estructuras económicas.

Los veinte pilares se distribuyen en tres capítulos. En primer lugar, está el de la Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, en el que se incluyen los temas siguientes: acceso a la educación, formación y aprendizaje permanente; contratos de trabajo flexibles y seguros; transiciones profesionales seguras; apoyo activo para el empleo; igualdad de género y equilibrio entre la vida privada y familiar; igualdad de oportunidades. El segundo capítulo versa sobre las condiciones de trabajo justas, recoge: Condiciones de empleo; Salarios; Salud y seguridad en el trabajo; Diálogo social y participación de los trabajadores. En el capítulo III se incluye la protección social adecuada y sostenible. Que se desglosa en Prestaciones y servicios integrados; Asistencia sanitaria y prestaciones por enfermedad; Pensiones; prestaciones por desempleo; Renta mínima; Discapacidad; cuidados de larga duración; Servicios de Guardería; Vivienda y Accesos a Servicios esenciales.

La ponente de la Comisión de Empleo y Asuntos sociales del Parlamento Europeo, la diputada Maria Joao Rodrigues, en la presentación del Informe sobre el Pilar europeo de derechos sociales, con vistas a su debate y aprobación, llama la atención del Parlamento Europeo señalando que se encontraban ante *“(...) la iniciativa política más importante para desarrollar una dimensión social durante esta legislatura, y para dar a los ciudadanos los medios para controlar sus vidas y restablecer la confianza en el proyecto de la Unión Europea (...)”*. Su afán es que el Parlamento Europeo adopte esta iniciativa como *“(...) una prioridad central en la hoja de ruta para el futuro de la Unión Europea que se adoptará en la próxima cumbre en Roma el 25 de marzo de 2017 (...)”*. Más adelante la diputada añade que lo que está en juego es *“(...) asegurarse de que habrá un punto de inflexión en la dirección en que se desarrolla el proyecto europeo. Sin una dimensión social más fuerte, no hay futuro para la Unión Europea (...)”*.

La presentación del Pilar europeo de derechos sociales pretende organizar un proceso completo de convergencia económica y social ascendente en la Unión Europea y, particularmente, dentro de la zona del euro. Para llevar a cabo este proceso, señala la diputada Rodrigues lo siguiente: *“(...) necesitamos combinar medios poderosos: legislación laboral y social, cambiar la dirección de la gobernanza económica y proporcionar los medios financieros necesarios. Con respecto al*

*denominado Semestre Europeo, necesitamos objetivos sociales más sólidos junto con objetivos económicos, centrándonos en los problemas del desempleo, las desigualdades sociales y la pobreza para asegurarnos de que la política económica tenga en cuenta el impacto social. Necesitamos tener un nuevo tipo de interacción entre la política económica y social (...)*”.

Es importante hacer notar, en primer término, que la Comisión de Empleo y Asuntos sociales del Parlamento Europeo, encargada de elaborar el Informe cambió su sentido. El Pilar Europeo de Derechos sociales que estaba pensado para la zona del euro, pasa a ser el Pilar de la Unión Europea. En todo caso, la propuesta contenida en el Informe insiste en la idea que debe convertirse en un punto de inflexión al actualizar los estándares sociales y la seguridad y los derechos sociales fundamentales para todos los ciudadanos europeos.

En su descripción de lo que debe abarcar el Pilar europeo menciona la diputada Rodrigues los aspectos siguientes: *“(...) En primer lugar, (dar) a los niños una garantía real para evitar la pobreza; entregando una fuerte Garantía Juvenil; y organizando la transición entre la educación y el empleo de tal manera que aprovechemos al máximo a la generación más joven de Europa (...)*”.

Continúa haciendo referencia a que *“(...) debemos asegurarnos de que todos los trabajadores, cualquiera que sea su trabajo, puedan contar con un contrato claro con los derechos sociales, las condiciones de trabajo decentes y el pleno acceso a la protección social; y queremos que todos los ciudadanos tengan una tarjeta de seguridad social europea y una cuenta personal donde construirán sus derechos a la protección social. Incluso va más allá al señalar que “(...) la garantía de habilidades debe convertirse en un nuevo derecho social para el siglo XXI (...)*”. En materia de igualdad señala la necesidad de *“(...) asegurarnos de que las mujeres y los hombres puedan conciliar su vida laboral con la vida familiar, utilizando no solo los servicios de cuidado de niños sino todos los planes de licencias (...)*”. Y en relación con la pobreza la propuesta es *“(...) que se aborde la pobreza con esquemas de ingreso mínimo más efectivos en toda Europa (...)*”. Después de enumerar los temas clave para este pilar, la diputada señala la necesidad de contar con *los medios para cumplirlos*, y refiere entre los medios no solo la *legislación laboral*, sino también *(...) cambiar la forma en que funciona el Semestre Europeo y abordar los medios financieros que necesitamos para implementar todos estos estándares sociales (...)*”.

La Comisaria Thyssen interviene en la sesión para hacer constar que está más convencida que nunca de que el debate sobre cuestiones sociales debería ser *“(...) el centro de las discusiones sobre qué tipo de unión desean tener nuestros ciudadanos (...)*”. Subraya los apoyos obtenidos para poner en marcha el Pilar. En este sentido refiere que durante el año 2016, la Comisión ha consultado ampliamente a nivel europeo y nacional. En esta consulta ha implicado a instituciones europeas, interlocutores sociales, sociedad civil, gobiernos y parlamentos nacionales y partes interesadas. Pone de relieve que se han recibido alrededor de 16 500 respuestas en línea y casi 200 documentos de posición. Hace hincapié en que el deseo de la Comisión es que el Pilar no quede solo en palabras, y en tal sentido afirma la voluntad de la Comisión para hacer la parte que le corresponde. Pero avisa la Comisaria Thyssen de que *“(...) el centro de gravedad de las políticas sociales y de empleo es, y seguirá siendo, (...) las autoridades nacionales y locales*. Subrayando que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad *“(...) La responsabilidad principal de hacer realidad los derechos sociales recae en los gobiernos nacionales y los interlocutores sociales (...)*”.

Durante el debate la mayoría de las de las intervenciones apoyan la idea del Pilar social. Algunas diputadas, como Anne Sander del partido popular, destacan que “(...) *Europa será social o no lo será (...)*”. Y ello por varios motivos. De un lado porque considera que “(...) *no podemos basar nuestra vida en común simplemente en un mercado único (...)*”. Del otro porque en su opinión “(...) *la competencia ya no es viable sin convergencia (...)*”. Y por último porque apoyando esta iniciativa para un pilar social, considera que el Parlamento está enviando un mensaje fuerte, a saber: “(...) *El Parlamento quiere una Europa que protege a los trabajadores precarios, jóvenes y personas mayores que acompaña, que lucha contra la discriminación (...)*”. Por su parte la diputada María Grapini interviene para manifestar que ante la crisis de confianza y la crisis social que está experimentando la Unión Europea. El Pilar Europeo de derechos sociales puede ser “*un buen antídoto y anima a actuar*”. El diputado Nicola Caputo, del grupo socialdemócrata, observa que para que resulte creíble un Pilar europeo de Derechos sociales tiene que ir acompañado de recursos adecuados a nivel nacional y europeo, que puedan garantizar el logro de los objetivos establecidos. Para lo cual reclama “*revisar el marco financiero plurianual 2014-2020*”.

También hay intervenciones de apoyo crítico, realizadas con el ánimo de rebajar su alcance. Apoyan la dimensión social, pero llaman la atención de que estamos ante un asunto que es competencia de los Estados miembros, en base al principio de subsidiariedad. Es lo que hace la diputada del grupo conservador, Helga Stephens, cuando afirma: “(...) *Estoy absolutamente a favor de una Europa social, pero debemos atrevernos a preguntarnos cómo se puede lograr mejor esta Europa social. Este informe, sin embargo, va por el camino equivocado. Para empezar, viola repetidamente el principio de subsidiariedad. Si no queremos alejar a los ciudadanos de la Unión, la política social debe aplicarse lo más cerca posible de los ciudadanos (...)*”.

Y la diputada del mismo grupo, Anne Gericke, quien después de citar a Juncker: “*Quiero desarrollar un pilar europeo de derechos sociales que pueda servir como una brújula para el área del euro*”. Describe el Pilar como “*un cuerpo vacío*” que el informe de propia iniciativa ha decidido llenar de sugerencias. Y arremete con la propuesta de la diputada Rodrigues señalando que no respeta la idea de Juncker y reinventa: “(...) *Ni siquiera el único requisito de Juncker, un pilar para el área del euro, fue aceptado. No, usted anima alegremente a que se establezcan directrices, pautas y regulaciones para la UE 28, y lo hace como si tuviera que reinventar las normas sociales para Europa (...)*”. Después de dejar claro que hay seguir manteniendo la diversidad y respetando la subsidiariedad, afirma: “(...) *ese es el modelo social europeo (...)*”. Y finaliza manifestando cuál es el deseo de su grupo: “(...) *deseo que implementemos mejor lo que ya existía en lugar de lanzar constantemente nuevos súper proyectos a nuestro alrededor, en busca de un nuevo poder (...)*”.

Son más bien excepcionales las manifestaciones de rechazo al Pilar europeo de derechos sociales, pero las hay. Sirva como muestra la intervención de la diputada popular Sofía Ribeiro que rechaza la propuesta por demagógica, arbitraria y vacía, por no respetar la soberanía de los Estados. O la más radical oposición por parte del diputado Bill Etheridge, del partido por la independencia del Reino Unido, quien de forma contundente afirma lo siguiente: “(...) *hay un vínculo absoluto entre el modelo europeo de derechos sociales y el crecimiento económico, lo estrangula; es la razón por la cual la UE está rezagada en crecimiento (...)*”. Otras intervenciones contra la propuesta del Pilar europeo de derechos

sociales se llevan a cabo para denunciar lo retórico que resulta debatir sobre materias que en la práctica no tienen aplicación. Así la diputada de izquierda unida Europea, Konstantina Kuneva, en su intervención critica la propuesta del Pilar apelando a la realidad, en los términos siguientes: (...) *Europa se jacta de su modelo social, pero si vemos los parados o empleados de Grecia o Reino Unido y Alemania con contratos "cero", es decir, esclavos del siglo 21, nos damos cuenta que se destruyó nuestro famoso modelo (...)*. Más adelante añade "(...) *la Unión Europea tiene reglas estrictas sobre presupuestos y mercados, estableciendo penas y multas, pero no tiene las mismas reglas sobre los derechos laborales y sociales, solo palabras y buenos deseos (...)*".

El diputado Notis Marias, del grupo conservador, subraya en su intervención la contradicción que supone que la Comisión Europea hable de la dimensión social de la Unión Europea y la sociedad 'triple A', cuando "(...) *ahora sigue apoyando la política de austeridad que llenó Europa con ejércitos de desempleados y 120 millones de pobres. Una política que envió a la joven generación al desempleo y al subempleo en masa (...)*". A continuación refuerza su alegato con la consideración siguiente: "(...) *La Unión Europea, el Pacto de Estabilidad y el brutal ajuste fiscal desmantelan el estado de bienestar y el sistema de pensiones. Al mismo tiempo, en los países con memorandos, como Grecia, Irlanda, Chipre, Portugal y España, son rebajados salarios y pensiones. En Grecia, la troika ni siquiera reconoce el derecho a celebrar convenios colectivos (...)*". Finaliza su intervención solicitando a la Comisión Europea, que se deje de grandes palabras y abandone la austeridad. Reclama que se ponga fin con el pacto de estabilidad, abandone la política de trabajo flexible y apoye la renta básica única en toda la UE. Como se infiere de esta intervención, en enero de 2017 sigue muy presente en el imaginario de los diputados el poder y las políticas de la troika.

No obstante, el Pilar Europeo de Derechos sociales fue aprobado en el Parlamento y proclamado solemnemente en la Cumbre de Gotemburgo en noviembre de 2017. El presidente Juncker señaló en su declaración: "(...) *Este es un momento histórico para Europa. Nuestra Unión siempre ha girado en torno a un proyecto social. No es solo un mercado único, ni es solo dinero, ni es solo el euro. Se trata de nuestros valores y de cómo queremos vivir (...)*". No se olvidó de mencionar la importancia de la dimensión social afirmando: "(...) *El modelo social europeo ha sido un éxito y ha convertido a Europa en un lugar de primer orden para vivir y trabajar. Hoy afirmamos nuestros valores comunes y nos comprometemos con 20 principios y derechos. Desde el derecho a salarios justos hasta el derecho a la asistencia sanitaria; desde el aprendizaje permanente, la conciliación de vida privada y profesional y la igualdad de género hasta los ingresos mínimos: con el Pilar europeo de derechos sociales, la UE defiende los derechos de sus ciudadanos en un mundo en rápida transformación (...)*". Pero la ambiciosa propuesta de la Comisión de poner en marcha en la Unión Europea la triple A social no cuajó en los términos previstos, por las resistencias del Consejo.

## 5. Obstáculos para el nuevo comienzo

La proclamación solemne del Pilar europeo de derechos sociales se vio impulsada por el ascenso de los radicalismos en las elecciones de Estados miembros de la Unión. Los dirigentes de la cumbre de Gotemburgo aceptan el Pilar europeo de derechos sociales como estrategia para luchar contra el precariado y poner barreras al populismo. Pero tal como fue aprobado el Pilar de derechos no es vinculante, su aplicación depende de los gobiernos de

los Estados miembros, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Además no existe posibilidad de que su cumplimiento sea controlado por las instituciones de la UE. La razón de que el Pilar europeo de derechos tenga carácter puramente formal y no vinculante, es la resistencia del Consejo, que desde la crisis ejerce de institución freno y, en contra de lo que establece el Tratado, está funcionando como institución clave en el entramado de la Unión Europea.

En su discurso ante el Parlamento el 15 de julio de 2014, Jean-Claude Juncker incluía en la Agenda de diez puntos sobre empleo, crecimiento y equidad, el cambio democrático. Era un tema de la agenda política la idea de que la Unión Europea requiere un cambio institucional, en un sentido democrático. El asunto de la reforma institucional se inició a poco de constituirse el Parlamento, porque existía la conciencia generalizada de que la situación era grave. Para abordar el cambio institucional el Parlamento designa, al poco tiempo de constituirse, una Comisión Constitucional para proponer medidas al respecto. Tres años después se presenta ante el Pleno de la eurocámara una propuesta de resolución sobre *“posibles modificaciones y ajustes de la configuración institucional de la Unión Europea”*. La propuesta parte de admitir la *“incapacidad de las instituciones de la Unión para hacer frente a las graves y múltiples crisis a las que se enfrenta la Unión en la actualidad, las denominadas “policrisis”*. Considera que los propósitos de la Unión para lograr sus objetivos *“(…) se ven mermados por el fracaso de la gobernanza debido a la continuada y sistemática búsqueda de unanimidad en el Consejo (…)”*.

Como consecuencia de esa incapacidad institucional en la UE los autores de la propuesta detectan *“un incremento de la insatisfacción por una parte cada vez mayor de la población por lo que respecta al funcionamiento de la actual Unión Europea”*. Pero no solo preocupan las instituciones sino también *“sus consecuencias financieras, económicas, sociales y migratorias y el aumento de los partidos populistas y de los movimientos nacionalistas”*.

La Comisión considera en el Informe que presenta ante el Parlamento (Parlamento Europeo, 2016d) que es necesaria una reforma en la configuración institucional, *“para restaurar el equilibrio y fundamentalmente renovar el funcionamiento de la Unión, con vistas a una reglamentación menos burocrática y a una elaboración de políticas más eficaz y más cercana a las necesidades de los ciudadanos”*. Asimismo se motiva la necesidad de revisión alegando *“que la Unión necesita las competencias necesarias para realizar progresos en la consecución de algunos de sus objetivos declarados, como la realización del mercado único, incluida la unión de la energía, la cohesión social y el pleno empleo, una gestión equitativa y común de la migración y el asilo, así como la política de seguridad interior y exterior”*.

El CESE en un dictamen exploratorio (CESE 2016) reivindicaba el papel del Parlamento y el método comunitario. *“(…) El Tratado de Lisboa tiene por objetivo reforzar el papel del Parlamento Europeo, así como el método comunitario. Tras la crisis financiera, el Consejo Europeo se ha convertido en la piedra angular del sistema institucional europeo. El CESE considera que tal desviación debe ser corregida. Unas normas europeas preparadas para el futuro deben basarse en el método comunitario (…)”*. El dictamen reclamaba transparencia en las reuniones del Consejo: *“(…) las reuniones de las formaciones del Consejo que funcionan por mayoría cualificada deberían ser públicas en aras de una mayor transparencia y democracia (…)”*.

Asimismo proponía cambiar el sistema de voto: “(...) *El voto por mayoría cualificada para las decisiones del Consejo debería ser la norma (...)*”. El CESE considera también que una futura reforma de los Tratados debería “(...) *intentar mejorar la coherencia de las decisiones del Consejo, cuyas formaciones persiguen en la actualidad políticas que son en parte contradictorias, lo cual repercute evidentemente en la calidad de la legislación (...)*”. Pide que las previsiones de los tratados se cumplan: “(...) *La ampliación de las prerrogativas del Parlamento Europeo, prevista por los Tratados sin que se haya materializado, debe llevarse a cabo sin demora. Así, el derecho limitado de iniciativa, que fue introducido por el Tratado de Lisboa (artículo 225 del TFUE), debería aplicarse en mayor medida de conformidad con los términos del Tratado. El rechazo por parte de la Comisión solo debería ser posible por motivos formales, sobre todo en caso de que el fundamento de las competencias sea insuficiente (...)*”. Y sugiere el CESE la conveniencia de articular mejor los cambios institucionales y de procedimiento introducidos con la crisis: “(...) *los instrumentos y procedimientos introducidos tras la crisis financiera y la crisis del euro han de integrarse mejor en el marco legislativo europeo. El Parlamento Europeo y órganos tales como el Comité Europeo de las Regiones (CDR) y el CESE deben estar mejor integrados en el ciclo del Semestre Europeo. El mecanismo europeo de estabilidad debería integrarse en el marco legislativo de la Unión (...)*” (CESE, 2016).

En febrero de 2017 el Parlamento debate sobre tres informes, que los ponentes proponen se vean juntos, como un paquete. Porque se trata de hacer al mismo tiempo tres cosas que se consideran fundamentales. El ponente Guy Verhofstadt, del grupo de los liberales por Europa, señala que en uno se abordan las posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión; el otro está dirigido a mejorar el funcionamiento de la construcción de la Unión aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa y, el último versa sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro. Pretenden en primer lugar, crear una Unión más eficiente “(...) *adelgazando la Comisión, poniendo fin a Europa a la carta, y dando protagonismo al Parlamento Europeo (...)*”. Además se proponen que la Unión sea más democrática “(...) *reformando las elecciones europeas, reforzando el papel del Parlamento, y reformando y convirtiendo al Consejo Europeo en lo que llamamos un consejo de estados (...)*”. Y, además, el objetivo de la reforma es hacer una Unión más fuerte, mediante “(...) *una mejor protección de las libertades civiles en la Unión, una Unión que incluya una zona euro con un gobierno, una capacidad fiscal, un ministro de finanzas, recursos propios, un tribunal de convergencia (...)*”. Son tres las razones que el ponente Guy Verhofstadt invoca para motivar la reforma de la Unión y que sea profunda, a saber: Brexit, Trump, Putin. El ponente Jo Leinen señala, en la misma línea, que Europa está en peligro. Presionada desde el exterior por Putin y Trump y desde dentro por los populismos y nacionalismos de los Wilder, Le Pens y los Farage.

En relación con temas concretos, el ponente por el grupo popular Elmark Brok propone “(...) *que el Tratado de Lisboa finalmente sea explotado. (...)* Y esto requiere, por ejemplo, un mayor uso de la decisión mayoritaria (...)”. Por su parte la ponente Pervenche Berès, del grupo socialista, lamenta que Juncker no haya hablado de la zona euro, en el Libro Blanco que presentará con motivo del 60 aniversario del Tratado de Roma, porque el Brexit divide. La diputada argumenta, por el contrario, que el Brexit es el momento más oportuno para hacerlo. El razonamiento es sencillo: “(...) *Durante mucho tiempo, no pudimos terminar la Unión Económica y Monetaria porque esperábamos a los británicos. Ahora, los británicos quieren dejarnos, este es el momento para consolidar la zona euro (...)*”. La respuesta de la

Comisión ante el trabajo presentado es desoladora. Se dice que los informes presentados serán muy apreciados por la Comisión, y que les tendrían en cuenta para las reflexiones sobre el futuro de una Unión Económica y Monetaria más resistente. Lo que sorprende es que la resolución aprobada, no considere que el 60.º Aniversario del Tratado de Roma pueda ser un momento oportuno para que en la reflexión sobre el futuro de la Unión Europea se incluya también la dimensión social. En el debate solo en la intervención de la diputada Joao Rodrigues se hace referencia a la dimensión social, en concreto señala: “(...) *Necesitamos traducir esto en una hoja de ruta con mejores soluciones europeas: mejores soluciones europeas para el crecimiento con una estrategia de inversión, un pilar social sólido y una unión económica y monetaria completa con una capacidad fiscal adecuada (...)*”.

De más calado es el planteamiento que ante estos asuntos se viene haciendo desde la sociedad civil europea. A este respecto tiene gran importancia el Manifiesto, protagonizado por Piketty y otros, que apareció publicado en vísperas de las elecciones de 2014. Ante la *polícrisis* los firmantes proponen que se lleven a cabo tres cambios. En primer lugar que los países de la eurozona, compartan su impuesto de sociedades (CIT). Porque solo, cada país está engañado por las multinacionales respectivas, que juegan con las lagunas y las diferencias entre las legislaciones nacionales para evitar el pago de impuestos en cualquier lugar. En este sentido los firmantes del Manifiesto señalan que “*Europa de hoy ha demostrado ser estúpidamente intrusiva en temas secundarios (como la tasa del IVA en peluqueros y clubes ecuestres) y patéticamente impotente en temas importantes (como los paraísos fiscales y la regulación financiera)*”. La propuesta es “(...) *invertir el orden de las prioridades, con menos Europa en los temas en los que los países miembros se desempeñan muy bien por sí mismos, y más Europa cuando la unión es esencial (...)*”.

Los firmantes del manifiesto proponen desarrollar nuevos instrumentos económicos, fiscales y presupuestarios comunes. Consideran que una autoridad soberana europea debe *tener el poder de establecer una base fiscal común que sea lo más amplia posible y estrictamente regulada. Si se lleva a cabo esa medida la eurozona contaría con un presupuesto propio, del orden del 0,5% al 1% del PIB. Con capacidad presupuestaria la eurozona podría llevar a cabo programas de estímulo e inversión, en particular con respecto al medio ambiente, la infraestructura y formación para el empleo.* Al mismo tiempo señalan la necesidad de “(...) *generalizar muy rápidamente el intercambio automático de información bancaria dentro de la zona euro y establecer una política concertada para hacer que la tributación de los ingresos y la riqueza sea más progresiva, mientras que al mismo tiempo libra una lucha activa contra los paraísos fiscales fuera de la zona (...)*”.

De la primera propuesta se deduce la segunda, que la subrayan como la más importante. “(...) *Para aprobar la base impositiva para el CIT y, más generalmente, para discutir y adoptar las decisiones fiscales, financieras y políticas sobre lo que se compartirá en el futuro de manera democrática y soberana, debemos establecer una cámara parlamentaria para la eurozona (...)*”. De ahí la idea de crear un parlamento de la eurozona compuesto por miembros del parlamento europeo de los países involucrados, o bien una nueva cámara basada en agrupar una porción de los miembros de los parlamentos nacionales es, *la única opción para avanzar hacia la unión política.*

Y la tercera propuesta concierne a la crisis de la deuda. Los firmantes del Manifiesto se muestran convencidos de que la única forma de solucionar el problema es “(...) *juntar las*

*deudas de los países de la eurozona. De lo contrario, la especulación sobre las tasas de interés se renovará una y otra vez. (...) También es la única forma en que el Banco Central Europeo puede conducir una política monetaria efectiva y receptiva, al igual que la Reserva Federal de los Estados Unidos (...)*”.

## 6. Conclusión

Aterrorizada por la amenaza del naufragio del euro, la Unión Europea por medio de la troika, *hizo todo lo necesario* (Mario Draghi) para salvar la moneda única, tuvo éxito y el euro se salvó. El presidente del Eurogrupo (Jean- Claude Juncker) admitió que hubo *falta de equidad social* en las medidas adoptadas por la troika, que comparó con *la reparación en pleno vuelo de un avión en llamas*.

Ante la amenaza de naufragio del modelo social europeo la Unión Europea no hizo lo necesario, ni lo suficiente. Las medidas adoptadas por la troika produjeron desempleo masivo, aumento de pobreza, del riesgo de pobreza, de trabajadores pobres y tuvieron efectos demoledores sobre la calidad de vida (salud, educación, empleo y seguridad social) y el bienestar de las personas, erosionando gravemente la confianza en la Unión y en los valores europeos.

Como consecuencia de la política de la troika pudo decir Draghi, a la vista del elevado desempleo juvenil, que el modelo social europeo se había ido, es decir declaró enterrado el modelo social europeo. Por su parte, Jean-Claude Juncker, en su discurso como candidato ante el pleno del Parlamento Europeo explicó que el desempleo era el pesado precio que había que pagar para salvar el euro. Comentando esas políticas afirmaba Habermas, en sus reflexiones sobre *¿Hacia dónde va Europa?* lo siguiente: *es un escándalo que, en la casa sin terminar de la Unión Europea, una política tan draconiana, que tanto afectó a la red de bienestar social de otros países, careciera de la legitimidad más básica, al menos en comparación con nuestros criterios democráticos habituales. Y esa es una herida aún abierta en muchos pueblos de Europa*. La hipótesis de que la integración económica daría lugar a la integración política ha quedado en entredicho.

Para contener los daños que las políticas de la troika ocasionaron en los países de la Unión Económica y Monetaria, la Comisión Europea propuso adoptar estrategias políticas para la juventud desempleada (Garantía juvenil e Iniciativa de Empleo juvenil) y promovió el Pilar europeo de derechos sociales en la UEM. El propósito de ambas medidas era más y mejores empleos, favorecer la movilidad, crear el mercado laboral europeo y corregir los desequilibrios económicos en la zona del euro. En la propuesta de la Comisión se alardeaba de implantar la triple A social.

Sin embargo, el Consejo rebaja las políticas de empleo juvenil a la consideración de Recomendación, para que fueran aceptadas por todos. La iniciativa formó parte de las *políticas europeas anunciadas sin financiación*. Los Planes de Aplicación de Garantía Juvenil (PAGJ) que se han venido llevando a cabo en los Estados miembros de la Unión tienen deficiencias en la financiación y entre los puntos débiles se apunta que existe un análisis insuficiente de las cualificaciones; falta explicación sobre el modo en que llegarían las ofertas a jóvenes; los fondos se suelen destinar a financiar la cotización de las empresas en vez de

emplear a los jóvenes; los Planes no tienen claro el concepto de buena oferta de empleo y no se insertan en un marco político estratégico para fomentar el empleo juvenil.

Es grave que los Estados miembros no inviertan lo suficiente en ofrecer buenas oportunidades a los jóvenes porque, como señalara el CESE, la radicalización puede alimentarse con la marginación social y la falta de oportunidades. A este respecto afirmaba (CESE, 2018) que “(...) *en general, las medidas para hacer frente a la elevadísima tasa de desempleo juvenil y a la precariedad laboral en muchos países de la UE también deben considerarse una forma de prevención de la radicalización (...)*”. Por su parte, la idea de un Pilar europeo de derechos sociales para la zona del euro fue descartada, porque no interesa que existan indicadores de derechos sociales en la Unión Económica y Monetaria cuyo incumplimiento se exijan, para facilitar la cohesión, la convergencia y evitar el dumping social. Ello a pesar de que las instituciones de la UE son plenamente conscientes de la necesidad de reforzar la dimensión social de la Unión, porque la crisis económica y social de la Unión Europea se ha convertido también en una crisis política, con un aumento de los movimientos políticos extremistas y antidemocráticos.

El CESE concretó la fórmula que se podía utilizar para reforzar la dimensión social, cuando señalaba en 2013 que el Semestre Europeo debía incluir el cuadro de indicadores de empleo e integración social dentro del mismo marco de vigilancia que rige la coordinación económica y las reformas estructurales. Los objetivos sociales y de empleo cuantificables debían coincidir con los objetivos de deuda y de déficit, y debían tener unos mecanismos de ajuste y solidaridad similares, para corregir los desequilibrios sociales y promover la inversión social. Pero si bien hay acuerdo para que ante los desequilibrios económicos se funcione en la zona del euro, con una legislación estricta, en la que los Estados miembros deben basar sus políticas y, para quienes incumplen el mandato, existen sanciones severas. No sucede lo mismo en el caso de los desequilibrios sociales; aunque existan indicadores, no hay acuerdo para exigir su aplicación. En el mejor de los casos se sugiere que se funcione de acuerdo con una especie de “método abierto de coordinación 2.0”, que ningún Estado tome verdaderamente en serio. Así que cuando la cumbre de Gotemburgo de noviembre de 2017 aprobó solemnemente un Pilar europeo de derechos sociales, el documento no vinculante estaba vacío de contenido. Los defensores del principio de subsidiariedad y de la idea de que lo social es competencia de los Estados miembros triunfaron. El discurso de la triple A social y el Pilar Europeo de derechos sociales queda en pura retórica.

Si se desea que haya más Europa y más Unión, es preciso desarrollar instrumentos económicos, fiscales y presupuestarios comunes. Es indispensable en cumplimiento del Tratado de Lisboa aplicar el método comunitario, atribuir al Parlamento europeo la competencia del Tratado y corregir el protagonismo excesivo asumido, como consecuencia de la crisis, por el Consejo Europeo. Asimismo, como señalaban los firmantes del Manifiesto Piketty, una autoridad soberana europea debe tener el poder de establecer una base fiscal común que sea lo más amplia posible y estrictamente regulada. Y quizá sea conveniente recordar con Habermas que, como apuntaba en el artículo citado (Habermas, 2018) “(...) *el euro se creó con la expectativa y la promesa política de que los niveles de vida de todos los Estados miembros se aproximarían, mientras que, en realidad, ha sucedido todo lo contrario (...)*”.

De todo lo cual deriva la necesidad añadida de una reforma institucional, es decir, crear un parlamento de la eurozona compuesto por miembros del parlamento europeo de los países involucrados. O bien, una nueva cámara basada en agrupar una porción de los miembros de los parlamentos nacionales, cualquiera de ellas sería una opción para avanzar hacia la indispensable unión política. Como señalaba la diputada Pervenche Berès: “(...) *Durante mucho tiempo, no pudimos terminar la Unión Económica y Monetaria porque esperábamos a los británicos. Ahora, los británicos quieren dejarnos, este es el momento para consolidar la zona euro (...)*”, pero estaría bien ir más allá de lo económico, y en cumplimiento del Tratado revertir la situación y profundizar en el proyecto social europeo, porque Europa será social o no será.

## 7. Referencias bibliográficas

- BAUMAN, Z. Y BRONDONI, C. (2016): *Estado de crisis*. Barcelona, Paidós.
- BECK, U. (2002): *Libertad o Capitalismo*. Barcelona, Paidós.
- BECK, U. (2012): *Una Europa Alemana*. Barcelona. Paidós.
- Consejo Económico y Social (2013): *El Acuerdo de Asociación de España en el Marco de la Política de Cohesión 2014-2020*. Madrid. CES
- CESE (2014a): *Dictamen del sobre la Comunicación de la comisión al Parlamento y al Consejo sobre Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*. (2014/C 67/24), 17 de octubre de 2013. DOUE (C67/124. 6.3.2014). Bruselas.
- CESE (2014b): *Dictamen de Iniciativa sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza*. DOUE (2014/ C 170/04. Bruselas.
- CESE (2010a): “*La crisis financiera y su impacto en la economía real*”. (Dictamen de iniciativa) DOUE. (2010/C 255/02) Bruselas.
- CESE (2016): *Normas preparadas para el futuro*. Dictamen exploratorio. 28/12/2016. DOUE (2016/C 487/07) Bruselas.
- CESE (2018): “*Cooperar con la sociedad civil para prevenir la radicalización de los jóvenes*”. Dictamen de iniciativa, 6. 12. 2017, DOUE. (2018/C 129/03). Bruselas.
- COHEN, D. (2013): *Homo Economicus. El profeta extraviado*. Barcelona, Ariel.
- COMISIÓN EUROPEA (2008a): *Un plan europeo para la recuperación económica*. COM (2008) 800 final. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2008b): *Agenda social renovada. Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*. COM (2008) 418 final. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2010a): *Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social: un marco europeo para la cohesión social y territorial* COM (2010) 758 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2016): *La Garantía Juvenil y la Iniciativa sobre Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años*. (COM (2016)0646 final, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2016a): *Invertir en la Juventud europea*. COM (2016) 940 final. Bruselas.
- CONSEJO EUROPEO (2013): *Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el reconocimiento de la Garantía Juvenil*. 2013/C 120/01 DO 26.4.2013. Bruselas.
- EUROBAROMETER SURVEY (2016): *Survey European Youth 2016*. (En línea)  
<https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/european-youth-in-2016/resource/fffd2a3b-50c0-4694-9b11-441a1ec865e4> , acceso 20.12.2018
- EUROFOUND (2012): *Jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni siguen una formación: características, costes y respuestas políticas en Europa*, Oficina de Publicaciones de la

- Unión Europea, Luxemburgo.
- HABERMAS, J. (2018) *¿Hacia dónde va Europa?* El País, 18 de noviembre de 2018. (En línea) [https://elpais.com/internacional/2018/11/16/actualidad/1542373515\\_267593.html](https://elpais.com/internacional/2018/11/16/actualidad/1542373515_267593.html), acceso 20.12.2018
- JUNCKER, J.C. (2014): *"Un nuevo comienzo .para Europa: mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático"* Estrasburgo. (En línea) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-567\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_es.htm) , acceso 20.12.2018
- MARS, A. (2012): *Grecia Aprueba los ajustes en medio de la agitación social.* El País, 13 febrero, 2012. (En línea) [https://elpais.com/economia/2012/02/12/actualidad/1329075765\\_255269.html](https://elpais.com/economia/2012/02/12/actualidad/1329075765_255269.html), acceso 20.12.2018
- MOULDS, JOSEPHINS (2012): *Euro is irreversible. Declaren European Central Bank president Mario Draghi.* The Guardian 26, jul, 2012. (En línea) <https://www.theguardian.com/business/2012/jul/26/euro-irreversible-mario-draghi-ecb> , acceso 20.12.2018.
- PARLAMENTO EUROPEO (2006): *Informe sobre un Modelo Social Europeo para el futuro.* (2005-2248- INI), Documento de Sesión. FINAL A6-0238 2006.
- PARLAMENTO EUROPEO (2009a): *Preparación del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo de 2009) - Plan Europeo de Recuperación Económica - Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros - Política de cohesión: invertir en la economía real (debate).* 11 de marzo de 2009. Estrasburgo.
- PARLAMENTO EUROPEO (2011a): *Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social... 2011/2052(INI) P7\_TA (2011)0495.*
- PARLAMENTO EUROPEO (2013a). *Debate sobre el Pilar Social de la Unión Económica y Monetaria.* Estrasburgo, 22 de mayo, 2013. (En línea) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130522+ITEM-005+DOC+XML+V0//ES&language=ES> , acceso 20.12.2018
- PARLAMENTO EUROPEO (2014): *Debate. Papel y actividades de la Troika en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa. Aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika.* 12 de marzo de 2014 – Estrasburgo. (En línea) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20140312&secondRef=ITEM-012&language=ES&ring=A7-2014-0135>, acceso 20.12.2018
- PARLAMENTO EUROPEO (2014a): *Informe de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios sobre la investigación relativa al papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa.* (2013/2277(INI)) A7- 0149/2014. Bruselas.
- PARLAMENTO EUROPEO (2014b): *Resolución de 13 de marzo de 2014 sobre Aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika, en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa de la Unión Europea (UE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).* P7\_TA-PROV (2014)0240. Estrasburgo.
- PARLAMENTO EUROPEO (2014c): *Debate sobre Balance de la Comisión Barroso II* Octubre de 2014, Estrasburgo. (En línea) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20141021+ITEM-012+DOC+XML+V0//ES&language=ES> , acceso 20.12.2018

- PARLAMENTO EUROPEO (2016a): Debate sobre Garantía juvenil e Iniciativa de empleo juvenil. 4 de julio de 2016. (En línea)  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160704+ITEM-015+DOC+XML+V0//IT> , acceso 20.12.2018
- PARLAMENTO EUROPEO (2016b): *Debate revisión intermedia del Marco Financiero Plurianual. 25 octubre 2016.* (En línea)  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20161025+ITEM-012+DOC+XML+V0//ES> , acceso 20.12.2018
- PARLAMENTO EUROPEO (2016c): *Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 15 de septiembre de 2016, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.* (COM (2016)007-C8-0098/2016-2016/0043(NLE))
- PARLAMENTO EUROPEO (2016d): INFORME *Sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea.* (En línea)  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0390+0+DOC+XML+V0//ES> , acceso 20.12.2018
- PARLAMENTO EUROPEO (2017): Debates. *Posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión - Mejorar el funcionamiento de la construcción de la Unión aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa - Capacidad presupuestaria de la zona del euro* (debate) 14 de febrero 2017. Estrasburgo. (En línea)  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20170214+ITEM-003+DOC+XML+V0//ES&language=ES> , acceso 20.12.2018.
- PARLAMENTO EUROPEO (2017a): *Un pilar europeo de derechos sociales.* Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017. (2016/2095(INI)) P8\_TA-PROV (2017)0010
- PARLAMENTO EUROPEO (2017b): *Debates. Un pilar europeo de derechos sociales.* Jueves 19 de enero de 2017. (En línea)  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20170119&secondRef=ITEM-003&language=ES&ring=A8-2016-0391> , acceso 20.12.2018
- PIKETTY, THOMAS ET AL. (2014) *Our Manifesto for Europe.* The Guardian, 2014, may, 02. (En línea) <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/may/02/manifesto-europe-radical-financial-democratic> , acceso 20.12.2018.
- THOMSON R. ET. AL. (2012): *Entervew with Mario Draghi President of ECB.* (En línea)  
<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120224.en.html>., acceso 20.12.2018
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2015) *Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos.* OPUE, Luxemburgo.