

ACCIONES SOCIO-LABORALES CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, EN ESPAÑA Y EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ELENA LASAOSA IRIGOYEN
Prof. Titular de Derecho del Trabajo y de la SS
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO:

1. ACCIONES SOCIO-LABORALES CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA
 - 1.A) Introducción
 - 1.B) El Fondo Social Europeo
 - 1.C) Otras acciones socio-laborales contra la exclusión social en la Unión Europea
 - 1.C.1) La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social
 - 1.C.2) El Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión y el debate sobre la renta mínima comunitaria
 - 1.C.3) El Observatorio Europeo de Políticas de Empleo
 - 1.C.4) La adopción de criterios técnicos comunes
2. ACCIONES SOCIO-LABORALES CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA
 - 2.A) Introducción
 - 2.B) El Programa Nacional de Reformas del Reino de España
 - 2.C) La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social
 - 2.D) La Red de Inclusión Social
 - 2.E) Acciones socio-laborales contra la exclusión social en las Comunidades Autónomas: las rentas de inserción.
3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA
4. BIBLIOGRAFÍA Y PÁGINAS WEB

1. ACCIONES SOCIO-LABORALES CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

1.A) Introducción

En los últimos treinta años, la política comunitaria ha ido otorgando cada vez más peso a las medidas dirigidas a conseguir una sociedad europea más inclusiva. Aunque esta tendencia se venía manifestando ya desde la Estrategia de Lisboa¹, se ha intensificado especialmente en el ámbito de la Estrategia Europa 2020, que como se sabe constituye la agenda europea para el crecimiento y el empleo durante la presente década. Nacida con el propósito de lograr que Europa crezca no solo de forma inteligente y sostenible sino además integradora, tiene como uno de sus cinco grandes objetivos la reducción de la población en situación o riesgo de pobreza o exclusión social en, al menos, 20 millones de personas².

Las acciones que lleva a cabo la Unión Europea para combatir la exclusión social se insertan en el marco de su competencia sobre la cohesión económica, social y territorial, que tiene asignada de manera compartida con los Estados miembros en virtud del art. 4.2 c) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE)³. Además, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones “*la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con... la lucha contra la exclusión social*” (art. 9 TFUE).

En el plano institucional, conviene hacer notar que la estructura organizativa de la UE es coherente con la relevancia que asignan sus textos normativos a la lucha contra la exclusión social. Así, uno de los departamentos en los que se divide el órgano ejecutivo de la UE, la Comisión Europea, es la “Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión”. Según su declaración de objetivos esta Dirección General se orienta hacia la persecución de iniciativas políticas, legislativas y financieras para construir una economía de mercado social altamente competitiva en la UE; así como a trabajar, a través de la implementación de la Estrategia Europa 2020, “para crear más y mejores empleos, promover la capacitación y el emprendimiento, mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, luchar contra la pobreza y la exclusión social, modernizar los sistemas de protección social incluyendo las pensiones, la sanidad y la dependencia, facilitar el libre desplazamiento de trabajadores, promover los derechos laborales y la seguridad y salud laboral, y proteger los derechos de las personas con discapacidad”⁴.

Existen además entre las instituciones de la UE varios órganos de carácter consultivo que guardan relación con el gran problema de la exclusión social:

En primer lugar el denominado “Comité de Protección Social”, previsto en el art. 160 TFUE para fomentar la cooperación entre los Estados miembros y con la Comisión en materia de protección social. Está encargado de supervisar la situación social y la evolución de las políticas de protección social de los Estados miembros y de la UE, así como de facilitar el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas y de

¹ Ya en el marco de la Estrategia de Lisboa se emitieron documentos como la de Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la Inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral; o la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 22 de diciembre de 2005, titulada “Trabajar juntos para trabajar mejor; un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea” (COM/2005/0706 final).

² A partir de la existencia en la UE de 80 millones de personas en tal situación, entre los que se incluyen 20 millones de niños y un 8% de la población activa.

³ Tratado de 25 de marzo de 1957, ratificado por Instrumento de 13 de diciembre de 2007.

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/mission_statement_2.pdf

elaborar informes sobre la materia. Sirve como un foro de intercambio de conocimientos entre los Estados miembros y la Comisión sobre inclusión social, sanidad, prestaciones de dependencia y pensiones⁵.

Cabe referirse igualmente al “Comité de Empleo”, previsto en el art. 150 del mismo texto para fomentar la coordinación entre los Estados miembros en cuanto a políticas de empleo y mercado laboral. Sus tareas consisten en supervisar la situación del empleo y las políticas de empleo de los Estados miembros y de la Unión, así como elaborar dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa, y contribuir a la preparación de las medidas del Consejo en materia de empleo –a las que se refiere el art. 148 TFUE–⁶.

1.B) El Fondo Social Europeo

Pero sin duda alguna, el instrumento más importante de los que dispone la UE para promover la cohesión económica y social y para fomentar el empleo en los Estados miembros es el Fondo Social Europeo (en adelante FSE), *“destinado a fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales”* (art. 162 TFUE).

Con más detalle, cuando el Reglamento (UE) 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, describe la misión del Fondo Social Europeo, afirma que *“promoverá unos niveles elevados de empleo y de calidad del empleo, mejorará el acceso al mercado laboral, fomentará la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y facilitará su adaptación al cambio industrial y a los cambios de los sistemas de producción necesarios para garantizar un desarrollo sostenible, propiciará un elevado nivel de educación y formación para todos y apoyará la transición de la educación al empleo entre los jóvenes, luchará contra la pobreza, auspiciará la inclusión social y fomentará la igualdad de género, la no discriminación y la igualdad de oportunidades, contribuyendo de esta forma a dar respuesta a las prioridades de la Unión en materia de mejora de la cohesión económica, social y territorial”* (art. 2).

Se trata del más antiguo de los fondos estructurales de la UE, instrumentos financieros de redistribución que contribuyen a mejorar la cohesión dentro de Europa, concentrando el gasto en las regiones menos desarrolladas. Los otros fondos estructurales existentes son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)⁷, el Fondo Europeo

⁵ Más información en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/social-protection-committee/>

⁶ Más información en:

http://www.mitramiss.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/archivos/ComiteEmpleo.htm

⁷ https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/erdf/

Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)⁸, el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)⁹ y el Fondo de Cohesión¹⁰.

Unos 10.000 millones de euros anuales se destinan actualmente al gasto del FSE¹¹, cuya administración está encomendada a la Comisión¹². En el periodo 2014-2020, se prevé que al menos el 20% de las inversiones del FSE se destinen a acciones que mejoren la inclusión social y combatan la pobreza¹³; lucha contra la pobreza que ha sido incorporada por primera vez de manera explícita como uno de los objetivos temáticos del FSE¹⁴.

La normativa comunitaria establece que el FSE deberá beneficiar especialmente a las personas desfavorecidas como los desempleados de larga duración, las personas con discapacidad, los inmigrantes, las minorías étnicas, las comunidades marginadas y las personas de cualquier edad que sufren pobreza y exclusión social¹⁵.

Como no podría ser de otra manera, en la actualidad la labor del FSE está guiada por los objetivos y prioridades marcados por la Estrategia Europa 2020, teniendo en cuenta las pertinentes directrices integradas y las recomendaciones específicas por país (de conformidad con los arts. 121.2 y 148.4 TFUE); así como a escala nacional, los programas nacionales de reforma y el resto de informes y estrategias nacionales aplicables¹⁶.

Cabe recordar en este punto las Orientaciones de Empleo de la Estrategia Europa 2020¹⁷, que se concretan en:

- Orientación núm. 5: “Impulsar la demanda de mano de obra”
- Orientación núm. 6: “Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las cualificaciones y las competencias”.
- Orientación núm. 7: “Mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y la eficacia del diálogo social”
- Orientación núm. 8: “Fomentar la integración social, combatir la pobreza y promover la igualdad de oportunidades”.

La actividad que lleva a cabo el FSE para conseguir todos estos fines consiste en cofinanciar decenas de miles de proyectos relacionados directa o indirectamente con el

⁸https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/e/european-agricultural-fund-for-rural-development

⁹ https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_es

¹⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/cohesion-fund/

¹¹ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=es>

¹² Art. 163 TFUE. En dicha tarea, la Comisión estará asistida por un Comité, presidido por un miembro de la Comisión y compuesto por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones sindicales de trabajadores y de las asociaciones empresariales.

¹³ https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/social-fund/

¹⁴ Según ponen de relieve CABRA DE LUNA, M. A. y DE LORENZO GARCÍA, R.: “El fondo social europeo como instrumento financiero para la inclusión social: oportunidades para el Tercer Sector de acción social”, *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 27, 2014, pág. 129.

¹⁵ Art 2.3 Reglamento (UE) 1304/2013.

¹⁶ Art 2.2 Reglamento (UE) 1304/2013.

¹⁷ Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo de 16 de julio de 2018, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DOCE L 224/4, de 5 de septiembre de 2018).

empleo en toda la UE a nivel local, regional y nacional. Éstos son extraordinariamente variados y se dirigen a colectivos muy diferentes; desde pequeños proyectos llevados a cabo por organizaciones de barrio para ayudar a personas con discapacidad a encontrar un trabajo adecuado, hasta proyectos nacionales para promover la formación profesional en el conjunto de la población¹⁸.

A pesar de su heterogeneidad, todos los proyectos del FSE deben insertarse dentro de alguno de los siguientes campos de actividad:

- Refuerzo del empleo y la movilidad¹⁹
- Educación más completa²⁰
- Oportunidades para todos²¹
- Mejora de los servicios públicos²²
- Cooperación transnacional²³

Los cuatro grandes retos que tiene fijados el FSE en el momento presente son el empleo, la educación, los servicios públicos y la inclusión social, definido este último como “mejorar las vidas de los pobres y los socialmente excluidos”²⁴.

Las contribuciones de la UE para la cofinanciación de los proyectos varían entre el 50% y el 85% de los costes totales de los proyectos, aunque pueden incrementarse hasta el 95% en circunstancias excepcionales. El porcentaje de la financiación aportada por el FSE varía en función de la riqueza del territorio que recibe el apoyo, de tal modo que las regiones más pobres de Europa reciben los mayores niveles de ayuda²⁵.

Quienes solicitan y ponen en práctica los proyectos del FSE, es decir los “beneficiarios”, son organizaciones muy variadas: Administraciones Públicas nacionales, regionales y locales, organizaciones de trabajadores y de empresarios, ONGs, empresas, etc. En cualquier caso la financiación se canaliza siempre a través de los Estados miembros y las regiones, lo que significa que quienes pretendan solicitar financiación deben contactar con las autoridades de gestión del FSE en su país. La Comisión Europea establece las prioridades de financiación, pero no interviene directamente en los procesos de selección.

Cada Estado miembro designa una Autoridad de Gestión nacional del FSE que se encarga de seleccionar los proyectos, desembolsar los fondos y evaluar el progreso y los resultados. También se nombra una Autoridad de Certificación, responsable de los flujos financieros con las autoridades comunitarias, que supervisa y garantiza que el gasto cumpla la normativa del FSE²⁶.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=es>

¹⁹ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=532&langId=es>

²⁰ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=51&langId=es>

²¹ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=50&langId=es>

²² <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=55&langId=es>

²³ <https://ec.europa.eu/esf/transnationality/>

²⁴ Comisión Europea (Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión): “Fondo Social Europeo: Invirtiendo en las personas”. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2016, pág. 3.

²⁵ *Vid.* al respecto: Comisión Europea (Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión): “Fondo Social Europeo: Invirtiendo en las personas”, cit., pág. 4.

²⁶ <https://www.educacionyfp.gob.es/educacion/mc/fse/fse/organizacion.html>

En España ambas Autoridades –de Gestión y de Certificación– confluyen en la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE) La UAFSE tiene rango de Subdirección General y está ubicada en el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, a través de la Secretaría de Estado de Empleo²⁷.

A su vez, la Autoridad de Gestión o Certificación de cada país puede delegar en organismos intermedios; el Reglamento (UE) 1303/2013, de 17 de diciembre define como organismo intermedio al que, actuando bajo la responsabilidad de una Autoridad de Gestión o de Certificación, desempeña funciones en nombre de tal autoridad en relación con las operaciones de ejecución de los beneficiarios²⁸. En nuestro país los organismos intermedios ejercen diversas funciones, entre ellas la de establecer procedimientos para garantizar que la selección de las operaciones sea conforme a los criterios aplicables al programa operativo y que dichas operaciones se atengan a la normativa comunitaria y nacional de aplicación²⁹.

Por otro lado, el método de gestión se está modificando progresivamente hacia un sistema basado en el rendimiento y los resultados, de manera que las organizaciones beneficiarias ya no deben justificar cada euro que gastan, sino aportar resultados medibles como por ejemplo el número de personas que ha completado con éxito un curso de formación.

En España, los proyectos que el FSE cofinancia actualmente son de una extraordinaria variedad³⁰. El presupuesto del FSE para nuestro país en el periodo 2014-2020 está fijado en 8500 millones de euros, incluyendo el dinero destinado a la Iniciativa de Empleo Juvenil³¹.

Y es que hay que recordar que el FSE contribuye también a la financiación de los regímenes de Garantía de Empleo Juvenil³², conjuntamente con las aportaciones de los Estados miembros y el apoyo financiero extra que se destina a ello específicamente en el presupuesto de la UE. En el marco de la Iniciativa de Garantía Juvenil, los Estados miembros deben adoptar medidas para que los jóvenes no empleados ni integrados en sistemas de educación o formación reciban, en un plazo razonable –cuatro meses–, una oferta de empleo de buena calidad, o bien de educación continua, o una formación como aprendiz o un periodo de prácticas³³.

Para el siguiente tramo de presupuesto de la UE, correspondiente a los años 2021-2027, la Comisión propone seguir reforzando la dimensión social de la Unión con un

²⁷ <http://www.mitramiss.gob.es/uafse/es/index.html>

²⁸ Art. 2.18.

²⁹ http://www.mitramiss.gob.es/uafse/es/gestionando/presentacion_gestionando/index.html

³⁰ Tal y como puede comprobarse a partir de la información recogida en:

<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=532&langId=es>

³¹ Comisión Europea (Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión): “Fondo Social Europeo: Invirtiendo en las personas”, cit., pág. 22.

³² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176&langId=es>

³³ Al respecto *vid.* PÉREZ CAMPOS, A.I.: “Medidas jurídico-laborales contra la exclusión social de los jóvenes en el ámbito comunitario: emprendimiento juvenil”, en VV.AA.: *La exclusión social: estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*, Ed. Dykinson y Universidad Rey Juan Carlos, 2018, págs. 55 y ss.

Fondo Social Europeo renovado, el “Fondo Social Europeo Plus”³⁴, beneficiado con una dotación muy superior a la del actual FSE³⁵. El Fondo Social Europeo Plus surgirá de la fusión de distintos instrumentos de financiación actualmente existentes, en particular:

- El FSE y la Iniciativa de Empleo Juvenil
- El Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD)³⁶
- El Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI)³⁷
- El Programa de Salud de la UE³⁸

1.C) Otras acciones socio-laborales contra la exclusión social en la Unión Europea

1.C.1) La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social:

A través de la Comunicación 2010/0758 final, de 16 de diciembre de 2010, la Comisión propuso establecer una Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social.

Constituye una de las siete iniciativas emblemáticas en pos de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Las demás iniciativas son: “la Unión por la innovación”; “Juventud en movimiento”; “una Agenda digital para Europa”; “una Europa que utilice eficazmente los recursos”; “una Política industrial para la era de la mundialización”; y “una Agenda para nuevas cualificaciones y empleos”³⁹.

La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social es un marco de actuación dinámico cuyo objetivo es ayudar a los Estados miembros a alcanzar el objetivo general establecido en la Estrategia Europa 2020, consistente en reducir en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza. La Plataforma se creó en 2010 y permanecerá activa hasta 2020⁴⁰.

³⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+), de 30 de mayo de 2018, COM (2018) 382 final.

³⁵ 101.000 millones de euros para el periodo 2021-2017, según aparece en la web oficial del FSE:

<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=en>

Pero podría superar los 120.000 millones de euros teniendo en cuenta la reciente aprobación por parte del Parlamento Europeo del informe sobre la cuestión redactado por la diputada española Verónica Lope.

Más información en:

<http://www.cde.ual.es/presupuesto-de-la-ue-un-nuevo-fondo-social-un-nuevo-fondo-europeo-de-adaptacion-a-la-globalizacion-y-un-nuevo-fondo-de-justicia-derechos-y-valores/>

³⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=es>

³⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=1081>

³⁸ https://ec.europa.eu/health/funding/programme_es

³⁹ *Vid.* al respecto Comisión Europea (Dirección General de Comunicación): “Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento”. Publicaciones de la Dirección General de Comunicación, Bruselas, 2012, págs. 9 y ss.

⁴⁰ La base que permite el desarrollo de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social está formada por el Programa de Acción Europeo, que venía a fomentar la cooperación institucional y el intercambio de información sobre las mejores políticas aplicadas en el seno de la Unión Europea (LÓPEZ AHUMADA, E.: “Medidas europeas contra la pobreza y la exclusión social: reflexiones sobre el marco europeo para la cohesión social”, en VV.AA.: *La exclusión social: estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*”, Ed. Dykinson y Universidad Rey Juan Carlos, 2018, pág. 85).

Aunque la lucha contra la pobreza y la exclusión social es ante todo una responsabilidad de los gobiernos nacionales, a través de esta Plataforma la UE desarrolla una labor de coordinación, enfocada básicamente a determinar las mejores prácticas y promover el aprendizaje mutuo, establecer normas europeas y facilitar la financiación necesaria. En este sentido, la Plataforma está diseñada para crear una asociación entre los diferentes grupos de la sociedad, incluidos los Gobiernos nacionales, las instituciones de la Unión Europea, las autoridades regionales y locales, las ONGs y las propias personas en situación de pobreza, que permita avanzar hacia el objetivo fijado⁴¹.

En la definición de los retos hacia los que se orienta la Plataforma, se tienen en cuenta los especiales riesgos de pobreza a los que están expuestos algunos grupos de población; en particular los niños, los jóvenes, los padres de familias monoparentales, los hogares con personas dependientes, los inmigrantes o descendientes de inmigrantes, ciertas minorías étnicas (como los gitanos) y las personas con discapacidad. Las diferencias entre géneros también se toman en consideración⁴².

La actuación de la Plataforma se orienta concretamente hacia cinco campos⁴³:

- Tomar medidas para luchar contra la pobreza en relación con el mercado de trabajo, la renta mínima, la educación, la vivienda y el acceso a cuentas bancarias básicas.
- Mejor uso de los fondos de la UE, incluidos los Fondos Estructurales, para promover la inclusión social.
- Ampliar las pruebas y evaluaciones de cuáles son las innovaciones en materia de política social que realmente funcionan, antes de ponerlas en práctica.
- Trabajar en colaboración con las ONG y los grupos de interés para fomentar de forma más eficaz la aplicación de las reformas de política social.
- Y conseguir una mayor coordinación entre las políticas de los países miembros, mediante el uso del “método abierto de coordinación para la protección social y la inclusión social” (MAC social)⁴⁴ y el Comité de Protección Social⁴⁵.

1.C.2) El Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión y el debate sobre la renta mínima comunitaria

Aunque la creación de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social en el año 2010 supuso un notable avance en el ámbito de las orientaciones políticas comunitarias, se ha criticado que “pronto se vio superada por el deterioro de la coyuntura

⁴¹Comunicación (2010)0758final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial”

⁴²Comunicación (2010) 0758final, cit., 2.2.

⁴³ Más información en:

<https://www.eapn.eu/images/stories/docs/platform-against-poverty-summary-sp.pdf>

⁴⁴Comunicación (2008)418final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: “Reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social”

⁴⁵ Creado en virtud del art. 160 TFUE, asesora a las instituciones de la UE en todos los aspectos relacionados con la política de protección social.

económica y de los mercados de trabajo, al tiempo que no contó con el compromiso suficiente de los Estados miembros”⁴⁶.

Por estas y otras razones, desde 2013 la Comisión viene desarrollando el denominado “Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión”. Se trata de una batería de recomendaciones con las que la Comisión quiere ayudar a los Estados miembros a usar su gasto social de manera más eficiente, promoviendo mejores prácticas.

Este Paquete está formado así pues por una serie de documentos no vinculantes⁴⁷, a través de los cuales el Ejecutivo comunitario ofrece orientaciones a los países miembros para la modernización de sus sistemas de protección social⁴⁸. Viene a complementar la elaboración de herramientas similares en otros ámbitos específicos: el Paquete de Empleo⁴⁹, el Libro Blanco sobre las Pensiones⁵⁰, y el Paquete de Empleo Juvenil⁵¹.

Fundamentalmente, a través del Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión se proponen tres tipos de actuaciones:

- Tratar de simplificar las políticas sociales y mejorar su orientación.
- Garantizar que los sistemas de protección social respondan a las necesidades de las personas en los momentos críticos a lo largo de su vida.
- Y mejorar las estrategias de inclusión activa mediante la inversión en políticas de educación y prevención del abandono escolar, así como la implementación de ayudas para vivienda y de una asistencia sanitaria accesible, entre otras.

Forma parte del Paquete de Inversión Social la Recomendación de la Comisión de 20 de febrero de 2013 titulada “Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas”⁵², en la que se incluye un marco político integrado para el desarrollo de políticas nacionales de lucha contra la pobreza infantil. Por esta vía, la Comisión reconoce el fuerte impacto de la crisis económica ha supuesto en la calidad de vida de la población infantil en Europa⁵³.

Además, conviene resaltar que en el marco del Paquete de Inversión Social se ha reactivado recientemente el intenso debate sobre el establecimiento de una renta mínima

⁴⁶ “Políticas públicas para combatir la pobreza en España”, Informe del CES 01/2017, 2017, pág. 19, disponible en:

<http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>

⁴⁷ Pueden consultarse en:

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en#navItem-relatedDocuments>

⁴⁸ *Vid.* al respecto:

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=es>

⁴⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1039&langId=en>

⁵⁰ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1194&furtherNews=yes>

⁵¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1036&newsId=1731&furtherNews=yes>

⁵² Así como una serie de documentos de trabajo sobre la cuestión; *vid* al respecto “Noticias de la Unión Europea”, en *Cauces, Cuadernos del Consejo Económico y Social*, núm. 23, 2013, pág. 79.

⁵³ Al respecto *vid.* “Políticas públicas para combatir la pobreza en España”, Informe del CES 01/2017, cit., pág. 20.

a nivel comunitario⁵⁴, con el objetivo de lograr una mayor armonización y eficacia de este tipo de medidas en la UE⁵⁵.

En efecto, la Comisión y los Estados miembros han planteado la posibilidad de diseñar una renta mínima garantizada en toda la UE, y el Comité Económico y Social Europeo (CESE) se ha pronunciado favorablemente al respecto, proponiendo la aprobación de una Directiva a fin de garantizar el acceso a unos niveles mínimos de bienestar a la población más vulnerable⁵⁶.

A juicio del CESE, es necesaria una regulación vinculante en la UE en forma de Directiva para abordar con eficacia el grave y persistente problema de la pobreza en Europa y restaurar la credibilidad de la Unión, deteriorada ante el más que previsible fracaso en el cumplimiento de los objetivos de reducción de pobreza de la Estrategia Europa 2020. Este organismo defiende la idea de que los sistemas de rentas mínimas benefician no solo a las personas necesitadas, sino también a la sociedad en su conjunto. Suponen un porcentaje reducido del gasto social, pero arrojan un retorno de inversión considerable, mientras que la ausencia de este tipo de inversión tiene repercusiones muy negativas para las personas y conlleva costes elevados a largo plazo.

El aludido órgano consultivo recomienda además que el sistema de rentas mínimas vaya acompañado de otras medidas de políticas activas dirigidas a fomentar la incorporación al mercado de trabajo de la población más vulnerable. Los beneficiarios han de estar incluidos en un proceso de inclusión laboral y formación continua; debiendo concebirse este mecanismo de ayuda como un elemento temporal cuyo objetivo no es otro que la inserción en el mercado laboral.

Además, para tener derecho a percibir la renta mínima habría que tener en cuenta otras cuestiones, como si el solicitante dispone de otros recursos como el patrimonio, o cuál es la composición del hogar familiar, dada la incidencia del hecho de tener niños en las situaciones de pobreza.

En definitiva, se trataría de obligar a todos los Estados miembros a establecer rentas mínimas “decentes” (concepto inspirado en el concepto de “trabajo decente” de la OIT) y acompañadas de medidas de política de empleo activas. No debe confundirse la renta mínima con la llamada “renta universal”, que se abonaría a todos los miembros de una colectividad sin establecer requisitos relativos a sus recursos o a su situación laboral.

Tampoco debe confundirse con el establecimiento de un seguro de desempleo comunitario, otra herramienta relacionada con la lucha contra la exclusión social sobre la

⁵⁴ “Reactivado” y no “activado”, porque en realidad el CESE ya se había manifestado favorablemente sobre la cuestión de las rentas mínimas en 2013: *vid.* “Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Renta mínima europea e indicadores de pobreza”, 2013, disponible en:

https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/ces1960-2013_00_00_tra_ac_es.pdf

⁵⁵ Se ha creado incluso una plataforma específica sobre rentas mínimas denominada “European Minimum Income Network” (EMIN), red informal de organizaciones e individuos comprometidos con la lucha contra la pobreza y la exclusión social:

<https://emin-eu.net/>

⁵⁶ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima” (Dictamen de iniciativa) (2019/C 190/01).

que últimamente se está debatiendo también en el seno de la UE⁵⁷. Hay que señalar que el presidente de la Comisión Europea se mostró recientemente favorable a la implantación de un mecanismo de apoyo de la UE a los sistemas nacionales de prestaciones contributivas por desempleo, para que en caso de crisis económica los Gobiernos no se vean obligados a recortar las prestaciones a la vez que aumenta el nivel de desempleo⁵⁸. En parecido sentido, los Gobiernos de España y Francia han elaborado un documento titulado “Options for a european unemployment insurance scheme”. Esta propuesta hispano-francesa contempla tres posibles soluciones⁵⁹:

- a) La primera consistiría simplemente en inyectar liquidez desde la UE a los sistemas nacionales de seguro de desempleo.
- b) En segundo lugar, podría diseñarse un esquema de reaseguro, por el cual cada sistema de Seguridad Social nacional contribuiría a un fondo común, disponible para cuando fuera necesario.
- c) Y en tercer lugar, cabría establecer una prestación de desempleo comunitaria, que recibirían directamente las personas desempleadas.

Finalmente, conviene dejar constancia de que también se ha planteado la posibilidad de fijar un salario mínimo a nivel europeo, para frenar el dumping social que se produce por las enormes diferencias salariales existentes entre los países del Este y los países de Europa occidental, y para garantizar el derecho de todos los ciudadanos comunitarios a obtener un salario justo por su trabajo. La cuestión ha sido objeto de debate en el Parlamento comunitario⁶⁰, y ha sido mencionada por el presidente de Francia en su reciente discurso pronunciado en la Conferencia de la OIT⁶¹.

1.C.3) El Observatorio Europeo de Políticas de Empleo:

Al margen de los instrumentos expuestos, las acciones que lleva a cabo la Unión Europea en el campo de la lucha contra la exclusión social abarcan también el ámbito del estudio y el análisis, necesarios para efectuar diagnósticos fiables y poder abordar las posibles soluciones al problema.

⁵⁷ El debate sobre el establecimiento de un seguro de desempleo comunitario ha cobrado relevancia recientemente en España debido a las frecuentes referencias a la cuestión expresadas en el marco de la última campaña para las elecciones al Parlamento Europeo de 2019.

⁵⁸ *Vid.* al respecto:

<https://www.efe.com/efe/espana/economia/juncker-aboga-por-un-seguro-de-desempleo-comunitario-con-condiciones/10003-3858773>

⁵⁹ *Vid.* al respecto:

https://elpais.com/economia/2019/04/12/actualidad/1555094326_469441.html

⁶⁰ Más información en:

<http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20160916STO43171/dumping-social-el-parlamento-europeo-pide-salarios-justos>

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-spd-marca-salario-minimo-europeo-prioridad-politica-20190112193237.html>

⁶¹ En un discurso muy comentado también por otras razones, como el dramático aviso de que la desigualdad social puede poner en peligro las democracias e incluso llevar a la guerra. Se daba cuenta de ello en la prensa:

<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190612/462820518649/macron-discurso-oit-globalizacion-capitalismo-guerra.html>

En este sentido, conviene dejar constancia de la existencia del Observatorio Europeo de Políticas de Empleo (EEPO)⁶². Creado en 1989 bajo el nombre de Observatorio Europeo de Empleo⁶³, consiste en un sistema de información sobre las políticas de empleo y las tendencias de los mercados de trabajo en la Unión Europea (UE). Su misión es analizar la previsible evolución de los mercados de trabajo, en particular en los sectores de actividades más afectados por la realización del mercado interior, con el objetivo de mejorar las políticas nacionales y comunitarias proporcionando datos y análisis sobre el diseño, implementación y evaluación de las mismas.

Sus principales misiones son:

- La recogida de información y de datos estadísticos entre los Estados miembros de la UE.
- El análisis de los principales progresos por sector.
- La difusión de los resultados entre los responsables económicos y sociales, en particular los interlocutores sociales europeos.

El EEPO produce numerosos informes de alta calidad, que son de acceso libre y que son elaborados por una red de expertos de toda la UE (expertos temáticos, expertos de cada país y expertos sobre los servicios públicos de empleo)⁶⁴.

1.C.4) La adopción de criterios técnicos comunes:

Cabe aludir también a la existencia de mecanismos de cooperación como el Método Abierto de Coordinación (MAC), que se aplica a determinados ámbitos que son competencia de los Estados miembros, como el empleo, la protección social, la educación, la juventud y la formación profesional. Es un proceso voluntario de colaboración⁶⁵ que se basa principalmente en la identificación y definición común de objetivos que deben cumplirse y en el empleo de instrumentos de medida definidos conjuntamente –básicamente estadísticas e indicadores–, así como en la “evaluación comparativa”, es decir en la comparación de los resultados de los países y el intercambio de las mejores prácticas, bajo la supervisión efectuada por la Comisión⁶⁶.

En relación con los criterios técnicos comunes para el análisis de la exclusión social, una de las principales aportaciones de las políticas comunitarias ha sido la definición del riesgo de pobreza que se utiliza en la actualidad. Se trata del indicador AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion), creado en el marco de la Estrategia Europa 2020 para unificar los parámetros utilizados en el tratamiento de datos sobre la pobreza en los Estados miembros.

⁶² Por sus siglas en inglés, European Employment Policy Observatory.

⁶³ Resolución del Consejo y de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, reunidos en el seno del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a la creación de un Observatorio Europeo de Empleo.

⁶⁴ Más información sobre la red de expertos en:

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1088&langId=en>

⁶⁵ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=es

⁶⁶ No obstante, a juicio del Comité Económico y Social Europeo (CESE) el MAC no ha estado a la altura de las expectativas, ya que no ha logrado garantizar una renta mínima adecuada en todos los países de la UE (“Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima”, Dictamen de Iniciativa Comité Económico y Social Europeo, 2018, cit.).

En virtud de este indicador, se considera que están en riesgo de pobreza y/o de exclusión social quienes que se encuentran al menos en alguno de estos grupos de población⁶⁷:

- Personas en riesgo de pobreza después de transferencias sociales⁶⁸.
- Personas en situación de carencia material severa⁶⁹.
- Personas que viven en hogares con muy baja intensidad de trabajo⁷⁰.

2. ACCIONES SOCIO-LABORALES CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

2.A) Introducción

Una de las principales consecuencias de la última crisis económica en España fue sin duda el grave aumento de la desigualdad social, generándose uno de los mayores incrementos de población en riesgo de pobreza y/o exclusión social de los países de la Unión Europea, si bien nuestro país venía presentando problemas de vulnerabilidad social desde años atrás.

Atendiendo al Informe AROPE, que utiliza este indicador europeo para medir el grado de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social ante situaciones de bajos ingresos, baja intensidad laboral y privación material severa, el 26,6% de la población española se encontraba en riesgo en 2017⁷¹. Informes recientes sobre el estado de la exclusión social en nuestro país, como el VIII Informe FOESSA, manifiestan que “la exclusión social se enquistaba en una sociedad cada vez más desvinculada”⁷².

Innegablemente, esta situación supone un lastre para una recuperación económica duradera e inclusiva en el medio y largo plazo.

2.B) El Programa Nacional de Reformas del Reino de España

La implementación de la Estrategia Europa 2020 tiene una herramienta fundamental en el “Semestre Europeo”, proceso de supervisión simultánea de las políticas económicas, presupuestarias y de empleo de los Estados miembros durante un periodo de

⁶⁷ *Vid.* al respecto:

https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout

⁶⁸ Personas cuyos ingresos por unidad de consumo son inferiores al 60% de la renta mediana disponible equivalente (después de transferencias sociales).

⁶⁹ Personas que carecen al menos de cuatro de entre los siguientes nueve conceptos: no poder permitirse ir de vacaciones una semana al año; o una comida de carne, pollo o pescado cada dos días; o mantener la vivienda a una temperatura adecuada; o afrontar gastos imprevistos; o disponer de un automóvil; o de un teléfono; o un televisor; o una lavadora; o bien se han retrasado en el pago de la vivienda en los últimos 12 meses.

⁷⁰ Personas de 0 a 59 años que viven en hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% de su potencial total de trabajo en el año anterior.

⁷¹ <https://www.eapn.es/estadodepobreza/index.php>

⁷² <https://www.caritas.es/noticias/viii-informe-foessa-la-exclusion-social-se-enquista-en-una-sociedad-cada-vez-mas-desvinculada/>

seis meses cada año, que está encaminado a garantizar la convergencia y la estabilidad económica en la UE.

Dentro de este proceso, los Gobiernos de los Estados miembros deben presentar a la Comisión sus respectivos Programas Nacionales de Reforma (PNR), en los que se detallan las medidas que cada país llevará a cabo ese año para impulsar el crecimiento y el empleo y para prevenir o corregir los desequilibrios. En ellos los Estados describen sus políticas específicas en ámbitos como el empleo, la educación, la investigación, la innovación y la inclusión social. Posteriormente, la Comisión presenta sus Recomendaciones específicas por país⁷³.

Los PNR se presentan en abril, junto con los Programas de Estabilidad⁷⁴. Deben estar en línea con las orientaciones integradas y con las prioridades fijadas en el Informe Anual de Crecimiento aprobado por la Comisión⁷⁵; y tienen que informar sobre las medidas aplicadas o previstas de acuerdo con las recomendaciones y los objetivos cuantificados nacionales⁷⁶.

El PNR del Reino de España de 2019 está dirigido al triple objetivo de: garantizar la estabilidad fiscal, promover la cohesión social y la luchar contra la desigualdad; e impulsar la productividad y el crecimiento potencial de la economía⁷⁷. A nivel interno, las reformas que persigue el Reino de España para 2019 se han plasmado en un documento que recoge la agenda de política económica y que lleva por título “la Agenda del Cambio”⁷⁸.

El vigente PNR estructura la política económica del Reino de España para 2019 en torno a siete ejes:

1. Sostenibilidad fiscal y crecimiento inclusivo.
2. Formación y capital humano.
3. Transición ecológica y desarrollo sostenible.
4. Avance científico y tecnológico.
5. Un mercado laboral eficiente y justo.
6. Reducción de la desigualdad y protección del Estado de bienestar.
7. Administración eficiente y modernización de la arquitectura institucional.

De entre las medidas contempladas, se exponen a continuación aquéllas que inciden más directamente sobre el problema de la exclusión social en nuestro país:

A) Formación y capital humano:

⁷³<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/07/13/2018-country-specific-recommendations-on-economic-employment-and-fiscal-policies/>

⁷⁴ Los Estados presentan también, en lo referente a la materia presupuestaria, los Programas de Estabilidad (para los países de la zona euro, como España) y los Programas de Convergencia (para los países no pertenecientes a la zona euro).

⁷⁵ https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-annual-growth-survey_en

⁷⁶ Así por ejemplo, el PRN del Reino de España de 2019 “se ha elaborado teniendo especialmente en cuenta las Recomendaciones Específicas del Consejo Europeo a España formuladas en julio de 2018”, según se indica en el propio PRN, pág. 8. Disponible en:

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/190430_np_programa.pdf

⁷⁷ http://www.mitramiss.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/archivos/PNR_2019.pdf

⁷⁸ http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/190208_agenda_del_cambio.pdf

En el marco de este eje, el segundo, se plantean actuaciones que deberán llevarse a cabo en todos los niveles educativos, con especial referencia a la formación profesional, que se impulsará especialmente. Se parte de la premisa de que “un elemento esencial de la reforma educativa es ajustar la formación a los requerimientos del mercado laboral y garantizar la formación continua, para mejorar la productividad y empleabilidad de los trabajadores y conjurar el riesgo de exclusión social”. Así, se da cuenta de que el Ministerio de Educación y Formación Profesional está trabajando en el desarrollo de un “Plan Estratégico de Formación Profesional”, cuyo principal objetivo es lograr la máxima implicación de las empresas, para que en cada sector productivo participen en el diseño de las cualificaciones, así como en la formación de los estudiantes y la actualización del profesorado.

Además, resulta imprescindible mejorar la formación relativa a las competencias digitales y fomentar la formación continua, así como adaptar las cualificaciones a las necesidades del mercado de trabajo. Y todo ello ha de completarse con medidas para promover el cierre de la brecha de género, liberando el potencial femenino especialmente en las áreas científicas y técnicas, donde la participación de las mujeres es más baja.

B) Un mercado laboral justo y eficiente:

Otro de los ejes del PNR del Reino de España, el quinto, lo constituye el avance hacia un mercado laboral que pueda considerarse justo y eficiente. Se parte de un análisis del mercado laboral español que pone el énfasis en ciertos problemas estructurales graves, básicamente la elevada tasa de desempleo que afecta sobre todo a los jóvenes y a las personas con escasa formación, y la alta tasa de temporalidad⁷⁹, que va acompañada de una profunda segmentación entre trabajadores temporales e indefinidos.

Ante esta situación, se diseñan numerosas actuaciones de diversa índole:

Algunas de ellas inciden en el ordenamiento jurídico-laboral, como la que consistiría en el establecimiento gradual de un sistema de “cuentas individuales de capitalización para la movilidad”. Se trata de crear un fondo de capitalización a nombre del trabajador, a modo de cuenta de ahorro, mediante la aportación mensual por la empresa de una cuota equivalente a un porcentaje del salario bruto del trabajador. Ese fondo, al que los medios de comunicación suelen referirse como la “mochila austriaca”⁸⁰, podría ser utilizado por el trabajador en caso de despido improcedente, de traslado geográfico forzoso, para el desarrollo de actividades de formación o bien en el momento de su jubilación.

También en el ámbito del Derecho laboral se prevé la elaboración de un nuevo Estatuto de los Trabajadores, que compagine el reconocimiento de los derechos de los trabajadores –adaptados a la realidad del tiempo presente–, con la necesaria competitividad de las empresas y con el papel de la negociación colectiva como elemento de equilibrio necesario. A él se refiere el Real Decreto-Ley 8/2019 de 8 de marzo, cuando prevé la creación de un grupo de expertos que trabaje en su preparación.

⁷⁹ Del 26,8% de media en 2018, según el propio PNR del Reino de España 2019.

⁸⁰ Debido a ser Austria el primer país que lo implementó, en 2003.

Siguiendo con las modificaciones del ordenamiento de trabajo, se incluyen algunas para combatir la brecha de género en el mercado laboral, como la aprobación del Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación; norma que amplía los permisos por nacimiento y cuidado del menor para equiparar progresivamente los de ambos progenitores, y reforma la normativa sobre igualdad de remuneración por razón de sexo y sobre los Planes de Igualdad que deben elaborar las empresas.

En relación con el problema del desempleo juvenil, las decisiones del Gobierno se engloban en el “Plan de choque por el empleo joven 2019-2021”⁸¹. Incluye medidas tendentes a reforzar los servicios prestados por las oficinas de empleo (como que sus técnicos trabajen en un programa denominado “Orientajoven”, con la ayuda de mediadores jóvenes provenientes de organizaciones sociales). Y se prevén mejoras diversas en relación con la formación, con programas de formación específicos como los dirigidos a los jóvenes que abandonaron prematuramente el sistema escolar o los destinados a la enseñanza de idiomas. Igualmente, este Plan de choque contempla una revisión de los contratos formativos⁸², además de otras acciones como la mejora de la gestión del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Como medida para reducir el desempleo de larga duración se ha aprobado el “Plan Reincorpora-T” para 2019-2021. Consta de 63 medidas y su financiación estimada es de 1313 millones de euros⁸³.

Dentro de las medidas del Plan Reincorpora-T está previsto garantizar el derecho a un Plan de Recolocación Externa para todos los trabajadores desvinculados definitivamente de su empresa, de manera voluntaria o forzosa, como consecuencia de un despido colectivo; así como ampliar ese derecho a los trabajadores de 45 y más años despedidos, independientemente del tamaño de la empresa y de si su despido se produjo o no en el marco de un ERE.

Para reforzar la actuación de los servicios públicos de empleo en materia de orientación y atención personalizada a los desempleados, especialmente los jóvenes y los de larga duración, se prevé la contratación de 3000 nuevos técnicos especializados en las oficinas de empleo.

De otro lado, en el marco de este mismo eje denominado “Un mercado laboral eficiente y justo”, se definen actuaciones destinadas a combatir la precarización del mercado laboral y el fraude laboral:

⁸¹ Vid. al respecto:

<http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/3419>

⁸² Al respecto vid. LASAOSA IRIGOYEN, E.: “Los contratos formativos como instrumento contra la exclusión social en España”, en VV.AA.: *La exclusión social: estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*, Dykinson/Universidad Rey Juan Carlos, págs. 127 ss.

⁸³ Al respecto: Resolución de 8 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan Reincorpora-t, Plan trienal para prevenir y reducir el Desempleo de Larga Duración 2019-2021 (BOE 09-04-2019). Vid. también:

https://www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar_empleo/plan_reincorpora-t_paro_larga_duracion.html

En este ámbito sitúa el Gobierno el reciente aumento del Salario Mínimo Interprofesional a 900 € mensuales.

También se está reforzando la lucha contra el fraude a través del “Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020”⁸⁴, que se configura como la principal herramienta, desde las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para hacer frente al abuso y el fraude en la contratación temporal y a tiempo parcial, así como los excesos de jornadas y horas extraordinarias, además de otros objetivos como la protección de los derechos fundamentales de los empleados y la promoción de la igualdad y la no discriminación.

Dentro de este Plan Director se insertan el “Plan de Choque contra el fraude en la contratación temporal” y el “Plan de Choque contra el uso irregular de la contratación a tiempo parcial”, que han producido como resultado numerosas transformaciones de contratos temporales fraudulentos en indefinidos, y el incremento de la jornada recogida en los contrato a numerosos trabajadores a tiempo parcial, por detección del fraude consistente en contratar menos horas de las efectivamente prestadas⁸⁵.

C) Reducción de la desigualdad y protección del Estado del bienestar:

El sexto de los ejes del PNR de España consiste en la reducción de la desigualdad y la protección del Estado de bienestar. Se parte de la constatación de que la labor redistributiva del Estado ha sido claramente insuficiente para contener el aumento de desigualdad de rentas en nuestro país en los últimos años. La situación es particularmente grave en el caso de la infancia, dado que España es uno de los países de la UE con las tasas de pobreza infantil más altas y, al mismo tiempo, con el peso sobre el PIB más bajo en cuanto a gasto público destinado a familia y niños.

Las medidas que se plantean en el Programa Nacional de Reforas para luchar contra la desigualdad incluyen, entre otras, las políticas de apoyo a las familias, las políticas de igualdad de género, la equiparación del permiso de paternidad al de maternidad, o la elaboración de una “Estrategia Nacional frente al reto demográfico”.

Destaca también el diseño de una “Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023”⁸⁶ –que se expondrá con más detalle en el siguiente apartado–; o la creación del “Alto Comisionado de Lucha contra la Pobreza Infantil”⁸⁷, con la función de asegurar la coordinación de esfuerzos y recursos de todos los niveles de la Administración. Igualmente hay que aludir al incremento en la cuantía de las prestaciones familiares por hijo a cargo del sistema de Seguridad Social, instrumentado a través del Real Decreto-Ley 8/2019, de 8 de marzo.

⁸⁴ http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/salamultimedia/documento_enlaces/PLAN-DIRECTOR-POR-UN-TRABAJO-DIGNO-27_07_2018.pdf

⁸⁵ Tal y como puede verse en el Segundo Informe sobre el Plan Director por un Trabajo Digno, disponible en:

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/150219enlace-plandir.aspx>

⁸⁶ https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_prev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf

⁸⁷ <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/>

Finalmente, en cuanto a colectivos específicos conviene mencionar la implementación de la “Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020”⁸⁸, y la “Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020”⁸⁹.

2.C) La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social

El 22 de marzo de 2019 se aprobó en Consejo de Ministros la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, inspirada en Europa 2020 y alineada con el expresado objetivo de sacar a 20 millones de personas del riesgo de pobreza y exclusión social en toda la UE.

La aludida Estrategia Nacional, que es la sucesora de los Planes Nacionales para la Inclusión Social que se han venido desarrollando desde 2001⁹⁰, comprende a su vez diversos planes específicos, algunos de ellos ya en marcha y otros pendientes de desarrollar en los próximos años: entre ellos la Estrategia de Activación para el Empleo 2017-2020, la Estrategia Española de Discapacidad 2014-2020, la Estrategia Española para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020, el II Plan Nacional de Derechos Humanos 2019-2023 o la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020.

Se elabora por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, en estrecha colaboración con el Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil.

Cuatro son las grandes Metas que persigue la vigente Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social:

a) Combatir la pobreza:

Se prevé el desarrollo de aquellas políticas destinadas a prevenir y proteger de la pobreza a las personas más vulnerables: los niños y adolescentes que presentan factores de riesgo de exclusión, o de hecho ya viven en familias en situación de pobreza, evitando la transmisión intergeneracional de la pobreza, así como a aquellas personas que se encuentran en un estado donde la intensidad de la pobreza se ha hecho patente.

En este ámbito se incluyen actuaciones tendentes a garantizar unos ingresos mínimos, incluyendo el aumento del salario mínimo interprofesional y del IPREM, para asegurar la intensidad protectora de las prestaciones y los beneficios que lo toman como referencia.

Asimismo, se pretende avanzar en el desarrollo de un ingreso mínimo vital, y en la mejora de las prestaciones familiares por hijo a cargo.

⁸⁸https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/PoblacionGitana/docs/WEB_POBLACION_GITANA_2012.pdf

⁸⁹ <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstrategiaPersonasSinHogar.htm>

⁹⁰ El último de estos PNAIN fue el de 2013-2016. Puede verse en:

<https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/inclusionSocialEspana/PNAin/home.htm>

b) Inversión social en las personas:

Se agrupan bajo esta denominación las medidas de la Estrategia Nacional dirigidas a la educación, que sin lugar a dudas constituye un elemento determinante de la empleabilidad.

En relación con este objetivo se prevén acciones como la ampliación y renovación de los programas de becas y ayudas al estudio, el fomento de la escolarización temprana –especialmente para colectivos más desfavorecidos–, o el desarrollo de programas que compensen los efectos de las desigualdades de origen en la educación (es decir las desigualdades de tipo cultural, social o económico).

Se otorga relevancia al fomento de la Formación Profesional, con especial atención a la formación profesional dual y a los certificados de profesionalidad. Es necesario revisar la oferta formativa para adecuarla a la demanda del mercado laboral.

Asimismo, se establecen medidas para combatir el abandono escolar temprano, que constituye un grave problema en nuestro país. Y se llevarán a cabo colaboraciones con el Tercer Sector de Acción Social para poner en marcha actuaciones dirigidas al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Esta Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social alude también a la necesidad de implementar políticas activas en favor de las personas desempleadas y con mayor riesgo de exclusión del mercado de trabajo, así como de incentivar la contratación de personas con más dificultades de acceso al empleo; apoyar las iniciativas de fomento del emprendimiento; y mejorar los mecanismos de intermediación en el empleo, la atención individualizada y los servicios públicos de empleo.

En relación con los contratos para la formación y el aprendizaje y los contratos en prácticas, se deben mejorar el control para evitar que encubran situaciones laborales abusivas, con especial atención a la correlación entre la formación teórica recibida y el trabajo efectivamente realizado.

c) Protección social ante los riesgos del ciclo vital:

Otra de las metas que se establecen en la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social es el mantenimiento de un Estado de Bienestar capaz de afrontar los riesgos sociales derivados de los profundos cambios sociales experimentados en los últimos años.

El Estado debe ser capaz de dar solución a los desafíos a los que hoy día se enfrenta nuestra sociedad, como la necesidad de atención a la dependencia, el cuidado infantil o la participación laboral femenina.

En el marco de este objetivo, se debe mejorar sustancialmente el sistema de atención a la dependencia, adaptándolo al envejecimiento de la población y a la despoblación de determinadas zonas.

También se debe trabajar para incrementar las intervenciones del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD), mejorando la atención a sus beneficiarios⁹¹.

d) Eficacia y eficiencia de las políticas:

Finalmente, la última meta está enfocada hacia la implementación de mejoras en las políticas de inclusión social. Se persigue una mayor racionalización del sistema que aporte un mayor grado de cobertura; así como una mejor cooperación entre los distintos territorios, la colaboración y coordinación de todos los actores públicos y privados; la gestión de la información y el conocimiento como mecanismos de base para asignar mejor los recursos basados en evidencias y prestar servicios de mayor calidad; la innovación social, entendida como la búsqueda de nuevas soluciones, y la transparencia destinada a la mejora continua y la rendición de cuentas.

2.D) La Red de Inclusión Social

La Red de Inclusión Social (RIS) es un espacio de intercambio y de diálogo financiado por el Fondo Social Europeo, que tiene por finalidad mejorar las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de inclusión social. Surge de una iniciativa conjunta de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo – UAFSE, a la que antes se aludió–, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Se organiza por tramos temporales: la actual es la RIS 2017-2020, sucesora de la RIS 2010-2014.

En su origen está la necesidad de coordinación de los distintos servicios que trabajan para lograr la inserción social, así como la búsqueda de políticas activas de empleo más eficaces. Cuando una persona se encuentra en una situación de vulnerabilidad como el desempleo de larga duración, puede acceder a ayudas diversas por parte de los servicios de empleo y los servicios sociales, provenientes de diferentes Administraciones Públicas (estatales, de Comunidad Autónoma, locales). Pero, tal y como por desgracia se constata a menudo, la multiplicidad de actores implicados y la falta de coordinación entre ellos obstaculiza el apoyo a estas personas, que necesitarían un soporte individualizado y continuado. En este sentido, la UE ha recomendado a España repetidamente reforzar la coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales, así como centrarse en el apoyo individualizado y aumentar la eficacia de las medidas de formación⁹².

Coherentemente con su razón de ser, la RIS está compuesta por representantes de⁹³:

⁹¹ *Vid.* al respecto:

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=1089>

⁹² Tal y como se recoge en el Plan de Trabajo de la Red de Inclusión Social (RIS) 2017-2020. Puede verse en:

http://redinclusion-social.es/wp-content/uploads/2017/07/Plan-de-Trabajo_Julio-2017.pdf

⁹³ Con más detalle, sobre los integrantes del Pleno de la RIS puede verse:

<http://redinclusion-social.es/red-de-inclusion-social/integrantes-2/>

- a) Las Administraciones responsables de gestionar los fondos comunitarios y las políticas de inclusión social a nivel europeo, estatal, autonómico y local (incluyendo a los servicios sociales y a los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas).
- b) Las entidades sin ánimo de lucro que participan en la implementación de los programas operativos del Fondo Social Europeo: el Programa Operativo de Inclusión Social y para el Fomento de la Economía Social (POISES)⁹⁴, el Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE)⁹⁵ y el Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ)⁹⁶.
- c) Y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (CEOE, CEPYME, CCOO, UGT).

Los objetivos más importantes de la RIS son: la eficacia en el diseño de políticas de empleo e inclusión social; el análisis sobre pobreza, exclusión social y empleo; la participación activa de las Comunidades Autónomas; la elaboración de políticas de innovación social; y la creación de servicios sociales personalizados e integrales. Para lograrlo, la RIS lleva a cabo las siguientes actividades:

- Promover el intercambio de conocimiento y detección y análisis de buenas prácticas.
- Apoyar jornadas de formación conjunta para profesionales de los servicios sociales y de empleo en las Comunidades Autónomas.
- Organizar un Grupo de Trabajo para analizar los sistemas de información de los servicios de empleo y los servicios sociales.
- Organizar un Grupo de Trabajo para analizar las transiciones al empleo de las personas perceptoras de las rentas mínimas de inserción.
- Elaborar estudios temáticos relacionados con la pobreza, la exclusión social, el empleo, el impacto de las políticas de inclusión social y de empleo en la mejora de la empleabilidad de las personas más alejadas del mercado laboral y en la reducción de la pobreza y la exclusión social, y celebrar Seminarios temáticos de presentación.

2.E) Acciones socio-laborales contra la exclusión social en las Comunidades Autónomas: las rentas de inserción.

De todos es sabido que el diseño del modelo de Estado contenido en la Constitución Española otorga a las Comunidades Autónomas un alto nivel de autogobierno

⁹⁴http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Fondos_comunitarios/fondo_social_europeo_2014_2020/poises/index.html

⁹⁵ https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/fondos_europeos/2014-2020_FSE/fse_poefe.html

⁹⁶ https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/fondos_europeos/2014-2020_FSE/fse_poej.html

permitiéndoles asumir competencias en materias muy variadas, entre las que se encuentran algunas como la asistencia social, la sanidad, la vivienda, la ejecución de la legislación laboral, o lo relativo al “*fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional*”⁹⁷.

Con base en las amplias competencias que tienen arrojadas, son muy diversas las medidas que llevan a cabo las Comunidades Autónomas en relación con la lucha contra la exclusión social.

De entrada piénsese en los Servicios Públicos de Empleo autonómicos, que forman parte del Sistema Nacional de Empleo junto con el Servicio Público de Empleo Estatal, y que tienen encomendadas las funciones que recoge el art. 7 de la Ley de Empleo⁹⁸; la primera de las cuales es “*Fomentar el empleo y apoyar la creación de puestos de trabajo, en especial dirigidos a personas con mayor dificultad de inserción laboral*”.

Coherentemente, la Estrategia Nacional Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 contempla en un buen número de sus actuaciones la necesaria colaboración de las Comunidades Autónomas.

A menudo las líneas maestras que guían la política de un concreta Comunidad Autónoma en materia de inclusión social son plasmadas en un documento programático propio, que viene a añadirse a los de carácter estatal. Nos encontramos así con la “Estrategia de Inclusión Social de la Comunidad de Madrid 2016-2021”⁹⁹; la “Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inserción Social”¹⁰⁰; el “Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social 2017-2022”, etc.

En el caso de la Comunidad de Madrid, la elaboración de su Estrategia se ha impulsado por la Consejería de Políticas Sociales y Familia y se ha elaborado en colaboración con otras Consejerías del Gobierno de esta Comunidad, junto con los responsables de los Servicios Sociales municipales, las ONGs, los Colegios profesionales, los agentes sociales y expertos independientes.

Abarca medidas en ámbitos tan variados como la educación, el empleo, la salud, o el refuerzo de los servicios sociales; y está dotada con un presupuesto de 2.891 millones de euros para poner en marcha un total de 135 medidas, con el objetivo de eliminar la pobreza severa en la región¹⁰¹. Además se han previsto mecanismos de seguimiento y control, previéndose una evaluación de resultados al final del periodo que abarca la Estrategia (2016-2021) en función de indicadores cuantitativos y cualitativos.

La Estrategia de Inclusión Social de la Comunidad de Madrid va acompañada, a su vez, de programas destinados a colectivos específicos, como el “Plan de Inclusión Social

⁹⁷ Art. 148 CE.

⁹⁸ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

⁹⁹<http://www.madrid.org/es/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/estrategia-inclusion-social-comunidad-madrid-2016-2021>

¹⁰⁰<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/servicios/publicaciones/detalle/78556.html>

¹⁰¹<http://www.madrid.org/es/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/estrategia-inclusion-social-comunidad-madrid-2016-2021>

de la Población Gitana 2017-2021” o el “Plan de Inclusión de Personas sin Hogar 2016-2021”¹⁰².

En el marco de sus objetivos de lucha contra la exclusión social, además, las distintas Comunidades Autónomas tienen establecidos programas de rentas mínimas de inserción, dirigidos a las personas que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas¹⁰³.

Se trata de prestaciones económicas que reciben diferentes denominaciones: salario social básico, ingreso mínimo de inserción, renta garantizada, renta básica, etc.

A menudo estas ayudas están condicionadas a la participación en procesos de inserción laboral, o cuanto menos a la disponibilidad para aceptar ofertas de colocación¹⁰⁴; y coexisten con las distintas prestaciones por desempleo de ámbito estatal, vinculadas al sistema de Seguridad Social: la prestación contributiva por desempleo¹⁰⁵, la prestación no contributiva por desempleo¹⁰⁶, la renta activa de inserción¹⁰⁷ y los programas temporales como el vigente subsidio extraordinario por desempleo¹⁰⁸.

Las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas constituyen así el último eslabón del sistema de protección, la última red de salvamento para quienes no pueden optar a prestaciones de Seguridad Social. Tienen carácter supletorio, de manera que uno de los requisitos para su percibo es no tener derecho a ninguna prestación o subsidio por desempleo.

El establecimiento de sistemas de rentas mínimas en España se inicia en los años 90 a través de este tipo de actuaciones regionales, ante la renuncia de la Administración central de asumir un papel principal en el establecimiento de un modelo de renta mínima; lo que provoca “la aparición de una variada ordenación de la materia en función del

¹⁰² Así como de otros planes, convocatorias y subvenciones diversos, como puede verse en:

<http://www.comunidad.madrid/es/transparencia/compromiso/acciones-frente-pobreza-y-exclusion-social>

¹⁰³ Las Comunidades Autónomas establecen sistemas de rentas mínimas con base en su competencia sobre asistencia social, que tienen asumida en virtud del art. 148.1.20ª CE. Sin embargo, tienen vedado legislar en materia de Seguridad Social, ya que en virtud del art. 149.1.17ª del texto constitucional es competencia exclusiva del Estado “*La legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social*”. Sobre la dificultad de la delimitación conceptual entre la asistencia social y la Seguridad Social, que afecta a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas *vid.* CAVAS MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.: “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis”, *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, núm. 23, 2005, págs. 103-128.

¹⁰⁴ *Vid.* al respecto la opinión crítica de ARRIBA, A.: “Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance”, *GAAP (Gestión y Análisis de Políticas Públicas)*, Nueva Época, num. 2, 2009, pág. 97: “el cambio que supone la orientación de las políticas asistenciales de garantía de mínimos hacia la inclusión en lugar de la pobreza ha conllevado una mudanza hacia prácticas individuales de inclusión activa basadas en la vuelta al mercado laboral. Como ya se ha indicado, esto implica desprotección para aquellas personas cuya situación de exclusión no hace viable su inserción laboral”.

¹⁰⁵ Regulada en los arts. 266 y ss. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (en adelante LGSS).

¹⁰⁶ Arts. 274 y ss. LGSS.

¹⁰⁷ Disposición final 8ª LGSS y Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre.

¹⁰⁸ Disposición adicional 27ª LGSS.

ámbito regional, y una heterogeneidad territorial no exenta de graves problemas”¹⁰⁹. De hecho, según tiene declarado el Consejo Económico y Social español, “no existe un verdadero sistema estatal de rentas mínimas de inserción, pues aunque todas las comunidades y ciudades autónomas cuentan con programas, no están garantizados por ley y la normativa es muy heterogénea”¹¹⁰.

En efecto, cada Comunidad Autónoma establece los requisitos de acceso, la duración, la cuantía, las medidas complementarias, etc¹¹¹. Y las diferencias son de tal calado que afectan incluso a cuestiones como la propia configuración del derecho: en algunos territorios se reconoce como un derecho subjetivo, mientras que en otros está sujeto a disponibilidad presupuestaria. Y en lo referente a las cuantías, las desigualdades son tales que en algunas Comunidades Autónomas la cantidad reconocida llega a multiplicar por tres la que se reconoce en otras. Otro tanto ocurre si nos fijamos en la duración: en algunas regiones la ayuda es temporal, mientras que en otras se puede seguir percibiendo indefinidamente mientras se sigan cumpliendo los requisitos establecidos¹¹².

Además de estas profundas desigualdades en su configuración normativa, las rentas mínimas de las distintas Comunidades Autónomas presentan también notables diferencias en lo relativo a su aplicación práctica, habiéndose detectado que en algunas regiones solo una parte de las personas que cumplen los requisitos llegan a percibirlas efectivamente¹¹³.

Finalmente, añádase que las rentas mínimas autonómicas no resultan exportables, es decir que no es posible ejercer la movilidad territorial entre las distintas regiones y seguir percibiendo la prestación¹¹⁴. En suma, estas ayudas proporcionadas por las 17 Comunidades Autónomas y las 2 Ciudades Autónomas que existen en España conforman un conjunto asistemático y carente de toda coordinación entre ellas.

¹⁰⁹ RAMÍREZ BENDALA, M. D.: “Análisis de sistemas de rentas mínimas autonómicos: divergencias y confluencias”. En *Buenas prácticas jurídico-procesales para reducir el gasto social (III)*, Laborum, Murcia, 2015, pág. 113.

¹¹⁰ Puede verse al respecto el artículo de prensa titulado “Fuertes diferencias en la renta mínima por autonomías”:

<https://www.lavanguardia.com/economia/20160824/404160515275/renta-minima-insercion-diferencias-cuantia-comunidades-autonomas.html>

¹¹¹ El Informe de Rentas Mínimas de Inserción que elabora el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social contiene una presentación global del panorama a nivel estatal. Puede verse en:

<https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm>

¹¹² RAMÍREZ BENDALA, M. D.: “Análisis de sistemas de rentas mínimas autonómicos...”, cit., págs. 130-132.

¹¹³ “Existen enormes divergencias en cuanto a la aplicación práctica de estas ayudas. Mientras en comunidades como el País Vasco reciben la ayuda más de la mitad de los que cumplen los requisitos, en otras como Murcia o Castilla-La Mancha solamente la percibe uno de cada 40 beneficiarios potenciales” (FUENMAYOR FERNÁNDEZ, A. y GRANELL PÉREZ, R.: “Las rentas mínimas de inserción autonómicas: simulación de sus efectos sobre la pobreza”, en *XX Encuentro Economía Pública. Estado del bienestar: sostenibilidad y reformas*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2013, pág. 34).

¹¹⁴ RAMÍREZ BENDALA, M. D.: “Análisis de sistemas de rentas mínimas autonómicos...”, cit., pág. 132 llama la atención sobre la normativa de la región de Murcia, que “contempla la posibilidad de establecer acuerdos de reciprocidad entre las distintas comunidades autónomas con el fin de poder reconocer la portabilidad de las prestaciones”.

3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Resulta innegable que en los últimos tiempos se han producido grandes avances en la Unión Europea en la lucha contra la exclusión social, tanto en términos de objetivos políticos como en cuanto a los métodos de coordinación. Al fin y al cabo, en la línea de otros organismos internacionales como la OCDE o la OIT, la Comisión reconoce sin ambages la relevancia de la dimensión social para lograr un crecimiento sostenido en el largo plazo. Claramente el elevado nivel de desempleo, la exclusión social y la desigualdad se perciben como un lastre para la generación de una senda de crecimiento sostenida en el tiempo¹¹⁵. Últimamente, incluso se empieza a alertar sobre la amenaza para la estabilidad de las democracias europeas y para la paz que puede llegar a suponer la desigualdad social¹¹⁶.

Por estas razones se han dado pasos muy importantes a nivel comunitario a la hora de fijar metas, iniciativas y métodos de coordinación, así como en lo referente a la adopción de los criterios técnicos comunes (estadísticas e indicadores) que deben aplicarse en la lucha contra la exclusión.

Pero tristemente en el momento actual, muy cerca de alcanzar la señalada fecha de 2020, y a pesar del conjunto de iniciativas y acciones llevadas a cabo por las instituciones comunitarias y los Estados miembros, el objetivo de reducir el número de pobres de la Unión Europea en 20 millones no solamente no se ha cumplido, sino que los datos han empeorado¹¹⁷. De seguir la tendencia actual, como se ha puesto de manifiesto, “se podría hablar de un fracaso mayor que el de la pasada Estrategia de Lisboa”¹¹⁸. De hecho, el Consejo Económico y Social de España ha tildado ya de “retóricos” aquellos objetivos, habida cuenta de los efectos que ha producido la inestabilidad económica en términos de pobreza y exclusión social¹¹⁹.

Lo cierto es que el margen de actuación del que se ha dotado a la Unión Europea en materia de inclusión social es limitado, a parte de la labor del Fondo Social Europeo, que es sin duda el instrumento más eficaz de que dispone la Unión en la lucha contra la exclusión laboral y social.

Según estimaciones de la Comisión europea, cada año el FSE ayuda a 10 millones de personas a encontrar trabajo o a mejorar sus capacidades para que lo encuentren en el futuro¹²⁰. Por ello hay que celebrar y esperar que se haga realidad la propuesta de la Comisión de reforzarlo organizativa y sobre todo presupuestariamente con la creación del Fondo Social Europeo Plus. Resultan ilustrativas al respecto las palabras de la Comisaria de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral: «Europa quiere

¹¹⁵ Consejo Económico y Social: “La política europea contra la pobreza y la exclusión social: avances y retos”, *Cauces, Cuadernos del Consejo Económico y Social*, núm. 32, 2016, pág. 37.

¹¹⁶ En este sentido, el ya aludido discurso del presidente francés Emmanuel Macron en la Conferencia de la OIT de 2019:

<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190612/462820518649/macron-discurso-oit-globalizacion-capitalismo-guerra.html>

¹¹⁷ “Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima”, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (Ponente: George Dassis), 2018, cit. (Observaciones generales, 2.1.1).

¹¹⁸ ARROYO BOVEA, M. “Exclusión social y pobreza en la Unión Europea”, *Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 85, 2016, pág. 128.

¹¹⁹ “Políticas públicas para combatir la pobreza en España”, Informe del CES 01/2017, cit., pág. 24.

¹²⁰ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=325>

capacitar a las personas. Convertimos las palabras en hechos. Nuestros nuevos, flexibles y simplificados Fondos sociales se centran en invertir en las personas: para asegurarnos de que tengan las capacidades adecuadas, de garantizar que tienen una protección social moderna y eficaz adaptada a las nuevas formas de trabajo, y para mostrar solidaridad con aquellas personas más necesitadas”¹²¹.

Pero más allá de la misión del FSE, la acción de la UE en la materia consiste fundamentalmente en la definición de unos objetivos que, de manera no vinculante, deben ser perseguidos por los Estados miembros, en quienes recae la competencia casi exclusiva de desarrollar las políticas sociales. Estados cuyo grado de implicación en las metas diseñadas, además de ser muy desigual¹²², no alcanza en términos generales las expectativas de la Comisión¹²³. Piénsese por ejemplo que, con relación al objetivo de reducción de la pobreza en 20 millones de personas para el año 2020, la propia Comisión consideró insuficientes los objetivos nacionales presentados, estimando que éstos podrían suponer, en el mejor de los casos, un descenso de 12 millones de personas en lugar de 20¹²⁴.

Todo ello conduce a plantearse la idoneidad de establecer, desde las instituciones comunitarias, algunas medidas destinadas a la lucha contra la exclusión social que resulten efectivamente vinculantes para los Estados, a modo de normas de mínimos.

En esta línea se situaría la aprobación de una Directiva que garantizase una renta mínima en toda la UE, sobre la que ya se ha expresado favorablemente el Consejo Económico y Social Europeo. En palabras de su presidente, D. Georges Dassis “La cuestión de la renta mínima es, ante todo, eminentemente política. Se trata de una decisión que incumbe a la Unión y la Comisión no puede escudarse en el principio de subsidiariedad, mal utilizado en esta materia, para decidir que no puede hacer nada en un problema importante que atañe a la dignidad y los derechos humanos”¹²⁵.

¹²¹ Nota de prensa de la Comisión Europea de 30 de mayo de 2018, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3923_es.htm

¹²² Al respecto, LOIS GONZÁLEZ, R.C., FEAL PÉREZ, A. M. y PAÛL CARRIL, V.: “La dimensión territorial de la Estrategia Europa 2020. Las regiones europeas en la senda oficial para salir de la crisis”, *Eria Revista Cuatrimestral de Geografía*, núm. 92, 2013, pág. 235: “Entre los 18 que han decidido desarrollar el objetivo de la EE 2020 en materia de pobreza, y partiendo del dato ya aportado de que la reducción comunitaria debiera ser del -17%, ningún Estado miembro prevé ese -17%, sino porcentajes siempre inferiores”.

¹²³ Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ, A.: “El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo”, *Papers: Revista de Sociología*, vol. 96, núm. 1, 2011 pág. 52: “todo indica que la formulación de la política de empleo en la Unión Europea actual, basada esencialmente en las políticas activas de empleo como opción prioritaria e incluso sustitutiva de las políticas pasivas, corre normalmente de manera paralela a las exigencias en materia de disciplina económica, flexibilidad de los mercados laborales, facilitación de la movilidad de los capitales etc.”.

¹²⁴ “Informe de Evolución de la Estrategia Europa 2020”. Anexo al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2012, COM (2011) 815 final. Anexo I, 23 de noviembre de 2011. Se da cuenta de ello en: “Políticas públicas para combatir la pobreza en España”, Informe del CES 01/2017, 2017, cit., pág. 24.

Vid. también la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus, COM (2018) 382 final: “118 millones de ciudadanos de la UE (el 23,7 % de la población total) siguen viviendo en la pobreza y exclusión social o corren el riesgo de caer en ellas”.

¹²⁵ “Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima”, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, 2018, pág. 8. Disponible en: <https://www.ccoo.es/34f18d38d55a763724920d5d698d8f2e000001.pdf>

Téngase en cuenta además que la obligatoriedad de implantar una renta mínima por parte de los Estados miembros podría contribuir a minimizar los riesgos de “turismo social”, es decir de desplazamientos de ciudadanos de la UE de unos países a otros en pos de ayudas asistenciales que no existen en su lugar de origen; riesgos que hoy en día los países argumentan para justificar la imposición de restricciones a la movilidad de los ciudadanos pobres de la Unión¹²⁶.

Si la Unión Europea en su conjunto está lejos de alcanzar sus metas, lo mismo cabe afirmar por desgracia de aquéllas a las que se comprometió España en el marco de la Estrategia Europa 2020; entre ellas bajar la cifra de personas en riesgo de pobreza en nuestro país por debajo de 9.386.000¹²⁷.

España arroja cifras peores que la media de la UE en los principales indicadores que miden la pobreza y la exclusión social, debido principalmente a las graves deficiencias del mercado de trabajo (desempleo y precariedad), pero también a la limitada eficacia de sus sistemas de protección social.

En el ranking de Estados Miembros, España ocupa el quinto puesto con mayor tasa de riesgo de pobreza. Solo cuatro países -Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía, en este orden- presentan tasas de riesgo de pobreza ligeramente superiores a la española¹²⁸. En relación con las causas se ha afirmado que “la comparación con el resto de países europeos muestra una evolución del indicador AROPE muy por encima de la media de la UE, lo que relativiza la importancia de la crisis económica como único culpable del incumplimiento del objetivo”¹²⁹.

Partiendo de esta situación son muchas y muy variadas las mejoras que es preciso introducir en materia de inclusión social en España, comenzando por la eficacia de nuestros servicios públicos de empleo y su capacidad para prestar un apoyo personalizado a quienes buscan trabajo¹³⁰.

Así lo ha denunciado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF). Expresa en un informe que si una empresa precisa un empleado para un puesto

¹²⁶ Al respecto *vid.* CARRASCOSA BERMEJO, D.: “Libre circulación de ciudadanos en la Unión Europea inactivos y su acceso a las prestaciones no contributivas (incluida la asistencia sanitaria): el impacto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 127, 2017, pág. 205.

¹²⁷ Actualmente supera ampliamente los 12.000.000, como se pone de manifiesto en la “Agenda del Cambio”, pág. 4, disponible en:

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/190208_introduccion.pdf

¹²⁸ “Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social”, cit., pág. 11.

¹²⁹ LLANO ORTIZ, J.C. (EAPN España): “El Estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017. Resumen Ejecutivo” Disponible en: https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2018_Resumen_Ejecutivo.pdf

¹³⁰ Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España, COM (2018) 408/3, puede verse en:

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-spain-es.pdf>

que no está encuadrado en el catálogo oficial de profesiones, es muy poco probable que el servicio público de empleo se lo ofrezca¹³¹.

Para lograr una mayor efectividad en su labor, los servicios públicos de empleo necesitan la colaboración de los empresarios. Sería importante lograr que éstos volvieran a confiar en las oficinas de empleo para ocuparse de sus ofertas de empleo y, en consecuencia, aumentarán el porcentaje de puestos vacantes gestionados por aquéllas, que actualmente se sitúan en tasas muy bajas. Pero ello es difícil de lograr en un sistema como el actual en el que, según denuncia la AIREF, las oficinas de empleo no tienen en cuenta las necesidades de las empresas. Este problema está relacionado con la escasa autonomía con la que cuentan estos servicios como agente dinamizador de su entorno y para gestionar su propio presupuesto, frente a lo que sucede en otros países, en los que además se establecen sistemas para retribuir por objetivos a su personal.

En otro orden de cosas, en un país como el nuestro, que tiene uno de los índices más altos de desempleo juvenil de la UE, la gestión del Plan de Garantía Juvenil recibió fuertes críticas, sobre todo en sus inicios, tanto por el escaso número de jóvenes desempleados que se inscribían en el Sistema, como por los pobres resultados arrojados en cuanto a la proporción de jóvenes inscritos que lograban insertarse en el mercado laboral a través de este proceso. No obstante, el Real Decreto-Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, que contenía algunas modificaciones dirigidas a favorecer el acceso y la inscripción de los jóvenes, supuso un indudable avance, y es de esperar que contribuyan también a su mayor efectividad las recientes novedades introducidas por el Real Decreto-Ley 8/2019, de 8 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección Social y de Lucha contra la Precariedad Laboral en la Jornada de Trabajo.

De hecho, el último informe de la Comisión Europea de 2019 afirma que las acciones desarrolladas bajo la Iniciativa de Empleo Juvenil han apoyado a 971.590 jóvenes en España. La valoración positiva se desprende de las palabras de la Comisaria de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral: “aunque todavía queremos ver que más jóvenes encuentran su lugar en el mercado laboral, es alentador ver que la Garantía Juvenil ha marcado la diferencia. Más de 14 millones de jóvenes se han beneficiado de ella desde 2014”¹³².

La elevadísima tasas de temporalidad entre los trabajadores españoles, así como el porcentaje de empleados que trabajan a tiempo parcial en contra de su voluntad, constituye también un claro riesgo de exclusión social para muchos de ellos, en cuanto dificulta a menudo la cobertura estable de las necesidades básicas. En los últimos tiempos se está avanzando en la lucha contra el fraude en este tipo de contrataciones por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a través del “Plan de choque contra el fraude en la contratación temporal” y el “Plan de Choque contra el uso irregular de la contratación a tiempo parcial”, que forman parte del “Plan Director por un trabajo digno 2018-2020”. Pero más allá de estas actuaciones, para solucionar el grave problema de los

¹³¹ <https://www.airef.es/es/noticias/la-airef-constata-un-amplio-margen-de-mejora-en-la-gobernanza-y-eficacia-de-las-politicas-activas-de-empleo/>

¹³² <https://www.lavanguardia.com/vida/20190430/461969763701/economia--la-iniciativa-europea-de-empleo-juvenil-ha-ayudado-a-cinco-de-cada-diez-ninis-espanoles-segun-bruselas.html>

llamados “trabajadores pobres” es imprescindible establecer los mecanismos para favorecer la creación de empleo de calidad, a jornada completa y estable, así como la transición desde los contratos temporales hacia los indefinidos.

Claramente, la pobreza en España se reparte desigualmente entre las distintas generaciones, afectando especialmente a jóvenes y niños. Es la población de menor edad la que experimenta mayores tasas de pobreza, seguida de cerca por los jóvenes; en cambio, la población en edad de trabajar, de 30 años o más, se sitúa en niveles ligeramente inferiores a la media y, en claro contraste con los menores y los jóvenes, la población de 65 y más presenta niveles de pobreza muy inferiores al resto de la población¹³³.

La pobreza infantil debe ser abordada con medidas de gran calado, y las prestaciones familiares por hijo a cargo deben alcanzar a un mayor número de beneficiarios y elevar más su cuantía, no siendo suficiente la reciente reforma instrumentada por el Real Decreto-Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

Se ha detectado además una cierta descoordinación entre los servicios sociales, que son los que pueden detectar qué personas se encuentran en mayor riesgo de exclusión social, y los servicios de empleo, que son los que pueden contribuir a la inserción laboral de esas personas. Por eso la Comisión Europea ha recomendado a España trabajar en esa dirección.

Por otra parte, hay que señalar que las prestaciones económicas que existen en España para proteger a las personas que se encuentran desempleadas y en riesgo de exclusión social conforman un conjunto asistemático y descoordinado, compuesto en la actualidad por las prestaciones contributivas y no contributivas del sistema de la Seguridad Social, la renta activa de inserción estatal, el subsidio extraordinario por desempleo, y las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas. Son gestionadas por Administraciones distintas (el Servicio Público de Empleo Estatal y las Administraciones de todas las Comunidades Autónomas) y cada una de ellas se dirige a un grupo distinto de personas sin trabajo. Como consecuencia de esta ausencia de coordinación, algunas personas necesitadas no reciben ayuda ninguna¹³⁴. Y debido a las enormes diferencias en la cuantía entre unas Comunidades Autónomas y otras, en algunos territorios las ayudas no resultan suficientes para conjurar el riesgo de pobreza¹³⁵. A ello se añade la penalización de la movilidad de unas regiones a otras dentro de España, al no ser exportables las ayudas autonómicas, lo que desincentiva la búsqueda de empleo.

Sería deseable en consecuencia la implantación de un sistema de renta mínima a nivel estatal¹³⁶, que aun pudiendo ser mejorado o complementado por aquellas Comunidades Autónomas con más disponibilidad presupuestaria, permitiese un mayor

¹³³ “Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social”, cit., págs. 16 y 17.

¹³⁴ Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España, cit. En el mismo sentido ARRIBA, A.: “Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance”, cit., pág. 97.

¹³⁵ *Vid.* al respecto ARRIBA, A.: “Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance”, cit., pág. 97.

¹³⁶ *Vid.* al respecto RAMÍREZ BENDALA, M. D.: “Análisis de sistemas de rentas mínimas autonómicas: divergencias y confluencias”, cit., pág. 132 y 133.

control y cobertura de la población necesitada; y que favoreciese la movilidad de las personas desempleadas entre las regiones, sin el temor a perder el percibo de la renta mínima.

España tiene asimismo problemas nada desdeñables en relación con el sistema educativo. Las tasas de abandono escolar prematuro están todavía muy por encima de la media de la UE, a pesar de haber mejorado en los últimos años¹³⁷; es necesario atender prioritariamente este fenómeno, ya que es está comprobado que quienes protagonizan esa huida del sistema educativo se colocan en claro peligro de exclusión de un mercado laboral que requiere perfiles cada vez más capacitados.

De otro lado, se ha denunciado recurrentemente que las cualificaciones que proporciona nuestro sistema educativo, incluyendo las titulaciones superiores, no están suficientemente alineadas con las necesidades del mercado laboral. Como advierte a España el Consejo, “la falta y el exceso de cualificaciones en el trabajo están generalizadas en España”... “Una mayor cooperación entre la educación y la empresa podría incrementar el acceso al mercado de trabajo de jóvenes titulados, ofreciendo al mismo tiempo a las empresas las cualificaciones necesarias para aumentar su capacidad de innovación”. Es preciso por ello ajustar la formación a los requerimientos del mercado laboral, tanto en el nivel universitario como en cuanto a la Formación Profesional reglada. También parece conveniente perfeccionar la información que proporcionan las instituciones educativas sobre la empleabilidad de los estudios que ofrecen, para que los futuros estudiantes dispongan de datos relevantes a la hora de elegir aquellas titulaciones que les resulten útiles de cara a su futura inmersión en el mercado laboral.

En otro orden de cosas, el autoempleo puede constituir una solución especialmente útil para luchar contra el riesgo de exclusión social respecto de determinados colectivos, como los desempleados de larga duración o los mayores de cierta edad, que tienen menos probabilidades de conseguir volver a ser contratados por cuenta ajena. Resultan muy convenientes por tanto las medidas de los poderes públicos destinadas a fomentar el emprendimiento que, lejos de ser meras declaraciones de intenciones, sean reales y efectivas, como sucede con las deducciones en la cotización al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. En los últimos años se ha avanzado en España en esta línea con medidas como la llamada “tarifa plana” regulada en el art. 31 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo; pero sería deseable ampliarla a algunos tipos de trabajadores autónomos a quienes en la actualidad se les deniega¹³⁸.

Respecto de los trabajadores en activo, además, es importante tomar conciencia de la necesidad de su formación continua y recualificación, en un entorno de avances tecnológicos que tienden a reducir las necesidades de mano de obra de las empresas en

¹³⁷ Con una tasa que supera el 18%, España es el país de la UE con mayor índice de abandono escolar según el indicador que publica Eurostat.

¹³⁸ Por ejemplo a quienes deciden constituir una sociedad y desarrollar su actividad profesional a través de ella, los llamados “autónomos societarios”, es decir los consejeros o administradores de sociedades que posean el control efectivo de aquélla, a quienes se refiere el art. 305.2 b) LGSS, a quienes la Tesorería General de la Seguridad Social no permite aplicarse las aludidas bonificaciones a pesar de que varios Tribunales Superiores de Justicia hayan declarado que no existen motivos legales para su exclusión –SSTSJ Galicia 21 mayo 2015 (JUR 2015,144610), Madrid 30 enero 2015 (RJCA 2015,389) y Comunidad Valenciana 13 abril 2016 (JUR 2016,172941)–.

favor de la robotización. Tal y como alerta la OIT: “Los avances tecnológicos –la inteligencia artificial, la automatización y la robótica– crearán nuevos puestos de trabajo, pero quienes van a perder sus trabajos en esta transición podrían ser los menos preparados para aprovechar las nuevas oportunidades. Las competencias de hoy no se ajustarán a los trabajos de mañana y las nuevas competencias adquiridas pueden quedar desfasadas rápidamente”¹³⁹.

BIBLIOGRAFÍA Y PÁGINAS WEB

- ARRIBA, A.: “Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance”, *GAAP (Gestión y Análisis de Políticas Públicas)*, Nueva Época, num. 2, 2009, págs. 81-100
- ARROYO BOVEA, M. “Exclusión social y pobreza en la Unión Europea”, *Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 85, 2016, págs. 104-130
- CABRA DE LUNA, M. A. y DE LORENZO GARCÍA, R.: “El fondo social europeo como instrumento financiero para la inclusión social: oportunidades para el Tercer Sector de acción social”, *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 27, 2014, págs. 99-136
- CARRASCOSA BERMEJO, D.: “Libre circulación de ciudadanos en la Unión Europea inactivos y su acceso a las prestaciones no contributivas (incluida la asistencia sanitaria): el impacto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 127, 2017, págs. 195-226
- CAVAS MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.: “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis”, *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, núm. 23, 2005, págs. 103-128
- COMISIÓN EUROPEA (DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN): “Fondo Social Europeo: Invirtiendo en las personas”. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2016
- COMISIÓN EUROPEA (DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN) “Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento”. Publicaciones de la Dirección General de Comunicación, Bruselas, 2012.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO: “Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima”, 2018
<https://www.ccoo.es/34f18d38d55a763724920d5d698d8f2e000001.pdf>
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO: “Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Renta mínima europea e indicadores de pobreza”, 2013
https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/ces1960-2013_00_00_tra_ac_es.pdf

¹³⁹ Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT “Trabajar para un futuro más prometedor”, 2019, pág. 1,
https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/WCMS_662541/lang--es/index.htm

- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: “Políticas públicas para combatir la pobreza en España”, Informe 01/2017
<http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: “La política europea contra la pobreza y la exclusión social: avances y retos”, *Cauces, Cuadernos del Consejo Económico y Social*, núm. 32, 2016, págs. 31-41
- FUENMAYOR FERNÁNDEZ, A. y GRANELL PÉREZ, R.: “Las rentas mínimas de inserción autonómicas: simulación de sus efectos sobre la pobreza”, en *XX Encuentro Economía Pública. Estado del bienestar: sostenibilidad y reformas*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2013
- LASAOSA IRIGOYEN, E.: “Los contratos formativos como instrumento contra la exclusión social en España”, en VV.AA.: *La exclusión social: estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*, Dykinson/Universidad Rey Juan Carlos, págs. 127-142
- LLANO ORTIZ, J.C. (EAPN España): “El Estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017. Resumen Ejecutivo”
https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2018_Resumen_Ejecutivo.pdf
- LOIS GONZÁLEZ, R.C., FEAL PÉREZ, A. M. y PAÛL CARRIL, V.: “La dimensión territorial de la Estrategia Europa 2020. Las regiones europeas en la senda oficial para salir de la crisis”, *Ería Revista Cuatrimestral de Geografía*, núm. 92, 2013, págs. 211-242
- LÓPEZ AHUMADA, E.: “Medidas europeas contra la pobreza y la exclusión social: reflexiones sobre el marco europeo para la cohesión social”, en VV.AA.: *La exclusión social: estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*”, Ed. Dykinson y Universidad Rey Juan Carlos, 2018, págs. 77-96
- MARTÍNEZ LÓPEZ, A.: “El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo”, *Papers: Revista de Sociología*, vol. 96, núm. 1, 2011 págs. 35-54
- PÉREZ CAMPOS, A.I.: “Medidas jurídico-laborales contra la exclusión social de los jóvenes en el ámbito comunitario: emprendimiento juvenil”, en VV.AA.: *La exclusión social: estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*”, Ed. Dykinson y Universidad Rey Juan Carlos, 2018, págs. 51-76
- RAMÍREZ BENDALA, M. D.: “Análisis de sistemas de rentas mínimas autonómicas: divergencias y confluencias”. En *Buenas prácticas jurídico-procesales para reducir el gasto social (III)*, Laborum, Murcia, 2015, págs. 111-133
- https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/mission_statement_2.pdf
- <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/social-protection-committee/>
- http://www.mitramiss.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/archivos/ComiteEmpleo.htm
- https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/erdf/

- https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/e/european-agricultural-fund-for-rural-development
- https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_es
- https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/cohesion-fund/
- <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=es>
- https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/social-fund/
- <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=532&langId=es>
- <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=51&langId=es>
- <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=50&langId=es>
- <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=55&langId=es>
- <https://ec.europa.eu/esf/transnationality/>
- <https://www.educacionyfp.gob.es/educacion/mc/fse/fse/organizacion.html>
- <http://www.mitramiss.gob.es/uafse/es/index.html>
- http://www.mitramiss.gob.es/uafse/es/gestionando/presentacion_gestionando/index.html
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176&langId=es>
- <http://www.cde.ual.es/presupuesto-de-la-ue-un-nuevo-fondo-social-un-nuevo-fondo-europeo-de-adaptacion-a-la-globalizacion-y-un-nuevo-fondo-de-justicia-derechos-y-valores/>
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=es>
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=1081>
- https://ec.europa.eu/health/funding/programme_es
- <https://www.eapn.eu/images/stories/docs/platform-against-poverty-summary-sp.pdf>
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en#navItem-relatedDocuments>
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=es>
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1039&langId=en>
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1194&furtherNews=yes>
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1036&newsId=1731&furtherNews=yes>
- <https://emin-eu.net/>
- <https://www.efe.com/efe/espana/economia/juncker-aboga-por-un-seguro-de-desempleo-comunitario-con-condiciones/10003-3858773>
- https://elpais.com/economia/2019/04/12/actualidad/1555094326_469441.html
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1088&langId=en>
- https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=es
- https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout
- <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/07/13/2018-country-specific-recommendations-on-economic-employment-and-fiscal-policies/>
- https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-annual-growth-survey_en
- http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/190430_np_programa.pdf
- http://www.mitramiss.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/archivos/PNR_2019.pdf

- http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/190208_agenda_del_cam bio.pdf
- https://www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar_empleo/plan_reincorpora- t_paro_larga_duracion.html
- http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/salamultimedia/documento_enlaces/PLAN- DIRECTOR-POR-UN-TRABAJO-DIGNO-27_07_2018.pdf
- <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/150219enlace- plandir.aspx>
- <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/>
- https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/PoblacionGitana/docs/WEB_POBLA CION_GITANA_2012.pdf
- https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_prev_y_luch a_pobreza_2019-23.pdf
- <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstrategiaPersonas SinHogar.htm>
- <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/inclusionSocialEspañ a/PNAin/home.htm>
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=1089>
- http://redinclusion-social.es/wp-content/uploads/2017/07/Plan-de-Trabajo_Julio- 2017.pdf
- <http://redinclusion-social.es/red-de-inclusion-social/integrantes-2/>
- http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Fondos_comunitarios/fondo_social_europeo_2 014_2020/poises/index.html
- https://www.mptfp.gob.es/portal/politica- territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/fondos_europeos/2014 -2020_FSE/fse_poefe.html
- https://www.mptfp.gob.es/portal/politica- territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/fondos_europeos/2014 -2020_FSE/fse_poej.html
- <http://www.madrid.org/es/transparencia/informacion-institucional/planes- programas/estrategia-inclusion-social-comunidad-madrid-2016-2021>
- <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/ servicios/publicaciones/detalle/78556.html>
- <http://www.madrid.org/es/transparencia/informacion-institucional/planes- programas/estrategia-inclusion-social-comunidad-madrid-2016-2021>
- <https://www.lavanguardia.com/economia/20160824/404160515275/renta-minima- insercion-diferencias-cuanta-comunidades-autonomas.html>
- <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.ht m>
- http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3923_es.htm
- <https://www.lavanguardia.com/vida/20190430/461969763701/economia--la- iniciativa-europea-de-empleo-juvenil-ha-ayudado-a-cinco-de-cada-diez-ninis- espanoles-segun-bruselas.html>
- <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20160916STO43171/du mping-social-el-parlamento-europeo-pide-salarios-justos>
- <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190612/462820518649/macron- discurso-oit-globalizacion-capitalismo-guerra.html>

- <https://www.europapress.es/internacional/noticia-spd-marca-salario-minimo-europeo-prioridad-politica-20190112193237.html>
- <https://www.eapn.es/estadodepobreza/index.php>
- <https://www.caritas.es/noticias/viii-informe-foessa-la-exclusion-social-se-enquista-en-una-sociedad-cada-vez-mas-desvinculada/>
- <https://www.airef.es/es/noticias/la-airef-constata-un-amplio-margen-de-mejora-en-la-gobernanza-y-eficacia-de-las-politicas-activas-de-empleo/>