

SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN LA INDUSTRIA 4.0. DESAFÍO PARA LA UE-2030*

SOCIAL SUSTAINABILITY IN INDUSTRY 4.0. CHALLENGE FOR THE EU-2030

ESPERANZA MACARENA SIERRA BENÍTEZ

*Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla*

ORCID ID: 0000-0001-5335-0360

Recibido: 02.10.2019 / Aceptado: 04.11.2019

DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2020.5195>

Resumen: Para 2030, el año en que la Industria 4.0 se establecerá plenamente en la sociedad europea, Europa debe superar grandes desafíos si no quiere perder esa combinación de democracia, derechos sociales y un estado avanzado de bienestar que de alguna manera se ha convertido en su marca registrada. La UE cuenta con dos ámbitos de actuación para afrontar dichos retos: el internacional (acuerdos comerciales, Alianza UE-África, Agenda 2030), y el propio ámbito de la UE (pilar europeo de derechos sociales). Entendemos que es fundamental que los acuerdos comerciales no sólo incluyan cláusulas que aseguren el cumplimiento de unos estándares determinados en materia de medio ambiente y ámbito laboral, sino que así mismo garanticen su efectividad (por ejemplo, mediante la supervisión de la OIT). Igualmente, para asegurar la efectiva aplicación del pilar europeo de derechos sociales, es necesario dotarlo de instrumentos normativos suficientes que garanticen su cumplimiento.

Palabras clave: protección social, acuerdos internacionales, pilar europeo de derechos sociales, sostenibilidad social, industria 4.0.

Abstract: By 2030, the year in which Industry 4.0 will be fully established in European society, Europe must overcome great challenges if it does not want to lose that combination of democracy, social rights and an advanced state of well-being that somehow has become its trademark. In order to meet these challenges, the EU can count on two lines of action: the international area (trade agreements, EU-Africa Alliance, 2030 Agenda), and the EU itself (European pillar of social rights). We understand that it is essential that trade agreements not only include clauses that ensure compliance with certain standards regarding the environment and work environment, but that also guarantee their effectiveness (for example, through ILO supervision). Likewise, to ensure the effective application of the European pillar of social rights, it is necessary to provide sufficient normative instruments to guarantee its compliance.

Keywords: social protection, international agreements, European Pillar of social rights, social sustainability, Industry 4.0.

Sumario: I. Introducción. II. Los acuerdos comerciales internacionales de la Unión Europea y el desarrollo sostenible en cuestiones sociales. 1. La nueva alianza entre África y Europa para la inversión y el empleo sostenibles. 2. La cooperación política mundial: Del Acuerdo de Cotonú a la

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto Plan Estatal 2013-2016 Retos. Proyectos I+D+I MINECO, denominado "La seguridad internacional y comunitaria: conflictos de leyes y protección social", DER2017-83040-C3-3-R, siendo IPs Ana M^a Chocrón Giráldez y Esperanza Macarena Sierra Benítez.

modernización de las relaciones entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). 3. Los acuerdos comerciales internacionales en la UE. En especial los acuerdos de libre comercio (ALC). 4. La Agenda 2030 de la ONU para el desarrollo sostenible. III. Sostenibilidad y protección social. El pilar europeo de derechos sociales. 1. Pilar europeo y su eficacia jurídica. 2. El capítulo III del pilar europeo de derechos sociales: protección e inclusión social. IV. Valoración final. El necesario equilibrio entre la sostenibilidad económica, monetaria y social en la era de la industria 4.0.

I. Introducción

1. El 9 de mayo de 2019 tuvo lugar una reunión informal del Consejo Europeo en Sibiu (Rumania), en la que se produjo un primer debate sobre la dirección que deben tomar las políticas de la Unión Europea (en adelante UE) para los próximos cinco años. La UE debe seguir siendo un modelo de inclusión y sostenibilidad, que asuma los cambios provocados por la transición ecológica, las evoluciones tecnológicas y la globalización. En particular, necesita promover la inclusión y reducir las desigualdades, proporcionando oportunidades para todos; garantizar una protección social adecuada y fomentar mercados laborales inclusivos; y reducir las desigualdades a través de la cohesión. En la Declaración de Sibiu se mantiene la defensa del principio de equidad, ya sea en el mercado laboral, en el bienestar social, en la economía o en la transformación digital¹.

2. En la actualidad la protección social de los trabajadores de la economía digital y la financiación de la Seguridad Social son algunas de las preocupaciones más significativas para el conjunto de la sociedad europea en la era de la Industria 4.0². Al respecto, uno de los retos a los que se enfrenta la UE es el mantenimiento de bienestar social europeo, “una de las piedras angulares del proyecto europeo. Los cambios tecnológicos, estructurales y demográficos en un mundo globalizado están transformando la naturaleza del trabajo y ponen en entredicho nuestra solidaridad, menoscabando la promesa de que cada generación puede esperar heredar un mundo mejor que la anterior. De resultas, también podría aumentar la amenaza a los valores fundamentales de la UE de democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales”³.

3. Con respecto a la protección social de los trabajadores de la economía digital en la UE, se plantea la necesidad de que se regulen las nuevas formas de empleo de modo que se puedan identificar con claridad a los sujetos de un contrato de trabajo: el empleador y el trabajador. La digitalización, y en general la Industria 4.0, está dando lugar a nuevas formas de empleo que, en principio, se están regulando sólo en el ámbito de aplicación del contrato de trabajo. Así, por ejemplo, la reciente aprobación por el Parlamento Europeo, el 16 de abril de 2019, de la Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la UE que aprueban una serie de derechos para cubrir las nuevas formas de empleo excluyen a los trabajadores autónomos⁴.

4. Las nuevas formas de empleo digital y la penetración de la robótica constituyen una gran amenaza para los trabajadores que no estén protegidos por la normativa en materia de salarios, condiciones de trabajo y seguridad social⁵. El desarrollo de la robótica en la UE tendrá una gran incidencia en las

¹ CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Sibiu*, 9 de mayo de 2019 en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/>

² “La industria 4.0 implica la promesa de una nueva revolución que combina técnicas avanzadas de producción y operaciones con tecnologías inteligentes que se integrarán en las organizaciones, las personas y los activos”, en Deloitte, “¿Qué es la industria 4.0?”, <https://www2.deloitte.com/es/es/pages/manufacturing/articles/que-es-la-industria-4.0.html>

³ COMISIÓN EUROPEA, Documento de reflexión *Para una Europa sostenible de aquí a 2030*, COM (2019) 22 de 30 de enero de 2019. Véase E.M. SIERRA BENÍTEZ, “El trabajo digital y la robótica en la Unión Europea”, AAVV, *Digital work and personal data protection: key issues for the labour of the 21st century*, (ed. Lit), 2018, pp. 63 a 86.

⁴ Directiva 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea (DOUE núm. 186, de 11 de julio de 2019, vigencia desde el 31 de julio de 2019).

⁵ Véase la Resolución del Parlamento, de 16 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica (P8_TA (2017) 0051).

relaciones laborales, lo que hace necesario que dicho desarrollo deba abordarse de manera equilibrada para promover la reindustrialización y permitir que también los trabajadores se beneficien del incremento de la productividad⁶.

5. El trabajo por cuenta ajena es escaso y precario, sobre todo para las nuevas contrataciones de jóvenes y de trabajadores de edad que retornan al mercado de trabajo. La tasa de temporalidad laboral en España casi duplica la de la UE (que se mantiene en el 14'2%). En la actualidad, con la recuperación económica, la temporalidad ha vuelto a aumentar y es muy similar por género, aunque algo mayor entre las mujeres. Como también es mayor entre los jóvenes y entre los asalariados con estudios básicos⁷.

6. Por otro lado, el número de pensionistas aumentará de forma preocupante para la sostenibilidad del sistema cuando los trabajadores provenientes del denominado *baby boom* de los años 60 lleguen a la edad de jubilación.

7. En el caso español, la reforma laboral del año 2012 ha permitido que la recuperación económica y del mercado de trabajo se sustente en una alta temporalidad y en el aumento de la precariedad laboral (trabajo a tiempo parcial, horas de trabajo no declaradas, etc.)⁸. Por lo tanto, el número de ingresos por cotizaciones no aumenta de forma significativa conforme se producen nuevas jubilaciones.

8. Por este motivo es necesaria la investigación relacionada con la búsqueda de soluciones que permitan financiar los sistemas de seguridad social recurriendo a instrumentos que garanticen su sostenibilidad, que faciliten el acceso a la misma de las personas que desempeñan su actividad profesional en la era digital, y que contribuyan al desarrollo de la Europa sostenible para el año 2030⁹. Estos son los aspectos principales que consideramos retos importantes para obtener la mejor protección social posible de los trabajadores de la Industria 4.0.

9. La UE cuenta para ello con dos ámbitos de actuación: el internacional, que es necesario para que las políticas europeas tengan impacto sobre el planeta, y así mismo se puedan compartir las soluciones sostenibles a los problemas mundiales; y el otro es el propio ámbito europeo, cuya actuación se basa en la construcción y aplicación del pilar europeo de derechos sociales de acuerdo con el ámbito competencial atribuido a los EM. Comencemos por abordar el primero de estos ámbitos de actuación: el internacional.

⁶ Véase Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, sobre una política industrial global europea en materia de inteligencia artificial y robótica (P8_TA-PROV (2019) 0081).

⁷ Esenciales, Fundación BBVA-IVIE, núm. 35, 2019, p. 1. Hay que indicar que “la caída de la tasa de temporalidad durante la crisis no se debió a una mejora en la calidad de los contratos de trabajo, sino a que fueron los trabajos temporales los que sufrieron en mayor medida la destrucción de empleo, debido a la menor protección relativa de este tipo de contratos”. Las menores tasas de temporalidad entre los asalariados mayores (50-74 años).

⁸ M.T. IGARTÚA MIRÓ, “Crítica a un nuevo derecho del trabajo al servicio de la flexibilidad y subordinado al crecimiento, la competitividad y el empleo”, *RDSyE*, núm. 2, 2014, pp. 115 a 148; E. LÓPEZ TERRADA, “La reforma laboral de 2012 y las modalidades de contratación. Puntos críticos”, *ARXIVUS*, núm. 28, 2013, pp. 41 a 56; A. OJEDA AVILÉS, M. GUTIÉRREZ PÉREZ, “La reforma del mercado de trabajo en España durante la crisis financiera internacional”, *Derecho-PUCP*, núm. 68, 2012, pp. 93 a 129. I. MARÍN ALONSO, “Flexibilidad y mantenimiento del empleo en el sector privado *versus* adaptación de conceptos flexibles de calidad en el sector público” en AAVV, *Las reformas del Derecho del Trabajo en el conflicto de la crisis económica: la reforma laboral de 2012: XXII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2013, pp. 617 a 635. Este tema fue abordado también en anteriores reformas laborales como, por ejemplo, la de 2006. Al respecto J. GORELLI HERNÁNDEZ, “La reforma laboral 2006 y la contratación temporal. La lucha contra el abuso en la contratación temporal. Un análisis de urgencia”, *Actualidad Laboral*, núm. 17, pp. 2035 a 2058.

⁹ E.M. SIERRA BENÍTEZ, “Seguridad social sostenible y sistemas de protección social en la era digital europea”, *Revista de Direito do Trabalho*, núm. 45, vol. 198, 2019, pp. 253 a 274. Este trabajo se puede visualizar en el siguiente repositorio idUS de la US https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/87761/rt_monografias_190597006%20%289%29%20EMSB.PDF?sequence=1&isAllowed=y

II. Los acuerdos comerciales internacionales de la Unión Europea y el desarrollo sostenible en cuestiones sociales¹⁰

10. La estrategia global de la política exterior y de seguridad de la UE reconoce la importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) como una prioridad transversal que requiere esfuerzos concertados de la UE y de sus Estados miembros en sus relaciones con el resto del mundo¹¹. La UE debe compartir soluciones sostenibles a los problemas mundiales para que las políticas europeas no tengan un impacto limitado sobre el planeta cuando otros países apliquen políticas opuestas. Es por ello que es necesario compartir soluciones de la UE en el extranjero para generar más empleo y crecimiento sostenible, tanto en los países socios como dentro de la propia UE. La UE y sus Estados miembros se han comprometido a aumentar su contribución a la ayuda oficial al desarrollo hasta, al menos, el 0,7% de la renta nacional bruta de la UE al año para contribuir a sacar a la gente de la pobreza, garantizar la dignidad y la igualdad y crear, asimismo, sociedades pacíficas, justas e inclusivas¹².

11. En sesión celebrada en Bruselas el 20 de junio de 2019, el Consejo Europeo acordó una agenda de la UE para los próximos cinco años denominada “Nueva agenda estratégica para 2019-2024” que establece, por un lado, los ámbitos prioritarios que orientarán el trabajo del Consejo Europeo y los programas de trabajo de otras instituciones de la UE; y, por otro, el modo de lograr dichos objetivos¹³. Entre los ámbitos prioritarios se encuentra la necesidad de “construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social” dado, que “es necesaria la inclusión y sostenibilidad para asumir los cambios generados por la transición ecológica, la evolución tecnológica y la mundialización sin que nadie quede rezagado”¹⁴.

12. En materia de cuestiones sociales, el Pilar Europeo de Derechos Sociales debe implantarse a escala de la UE y de los Estados miembros, teniendo en cuenta los ámbitos de competencias respectivos para hacer frente a las desigualdades que afectan a los jóvenes y las nuevas formas de exclusión y, en general, hacer más para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, y los derechos y la igualdad de oportunidades para todos¹⁵. El pilar europeo de derechos sociales consiste en dar a los ciudadanos unos derechos sociales nuevos y más efectivos, basados en veinte principios fundamentales como el de la protección e inclusión social (capítulo III)¹⁶.

1. La nueva alianza entre África y Europa para la inversión y el empleo sostenibles

13. En el ámbito mundial es importante hacer referencia a la nueva colaboración de la UE con los países de África, el Caribe y el Pacífico para procurar una mayor prosperidad mediante el cum-

¹⁰ Los acuerdos comerciales difieren según su contenido: a) acuerdos de asociación económica (AAE): apoyan el desarrollo de socios comerciales de países de África, Caribe y el Pacífico; b) acuerdos de libre comercio (ALC): permiten una apertura recíproca de los mercados con países desarrollados y economías emergentes mediante la concesión de un acceso preferente a los mercados; acuerdos de asociación (AA): refuerzan acuerdos políticos más amplios en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/trade-policy/trade-agreements/>

¹¹ European External Action Service, *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016, p. 13.

¹² COMISIÓN EUROPEA *Para una Europa Sostenible de aquí a 2030*, COM (2019) 22, de 30 de enero de 2019, p. 31.

¹³ CONSEJO EUROPEO, Bruselas 20 de junio de 2019 (OR. en), EUCO 9/19. Las cuatro prioridades son: a) proteger a los ciudadanos y las libertades; b) desarrollar una base económica sólida y dinámica; c) construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; y d) promover los intereses y valores europeos en la escena mundial.

¹⁴ CONSEJO EUROPEO, Bruselas 20 de junio de 2019, obra cit., p. 13.

¹⁵ El pilar europeo de derechos sociales fue aprobado conjuntamente por el Parlamento, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, durante la Cumbre social a favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo, Suecia.

¹⁶ En materia de protección social contempla que “con independencia del tipo y la duración de su relación laboral, los trabajadores por cuenta ajena y, en condiciones comparables, los trabajadores por cuenta propia, tienen derecho a una protección social adecuada”.

plimiento de los ODS¹⁷, incluido el compromiso con los países en desarrollo más avanzado (a través de la ONU y otros organismos multilaterales) para obtener una incidencia importante en el desarrollo sostenible mundial¹⁸. No obstante, para que la UE pueda combatir los retos más complejos del mundo (la pobreza, los conflictos bélicos y la migración, el cambio climático y los retos demográficos) son necesarios instrumentos financieros que sirvan de apoyo en forma de garantías como complementos a los instrumentos tradicionales de cooperación al desarrollo.

14. Ejemplo de estos nuevos instrumentos son, por ejemplo, el Plan Europeo de Inversiones Exteriores (EIP), que ofrece una forma innovadora de movilizar fuentes públicas y privadas de financiación del desarrollo, como un complemento a la ayuda tradicional en forma de subvenciones; o el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (EFSD), con operaciones de financiación en terceros países para atraer financiación privada para inversiones más innovadoras y de mayor riesgo basado en el reconocimiento de que la inversión pública y la privada son motores esenciales del desarrollo sostenible¹⁹.

15. Se espera que la financiación del EIP, que cuenta con una contribución de 4'1 mil millones de Euros de la Comisión Europea, reúna más de 44 mil millones de euros de inversiones para 2020. Los recursos provienen del presupuesto de la UE y de otras fuentes, incluido el propio EFSD que está abierto a las contribuciones de los Estados miembros de la UE y de otras fuentes, incluido el Fondo Europeo de Desarrollo. El EFSD está abierto a las contribuciones de los Estados miembros de la UE, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y otros socios²⁰. Si la AELC igualara la contribución de la UE, se podrían aprovechar hasta 88.000 millones de euros para 2020²¹. En la actualidad la UE está en camino de alcanzar su objetivo para 2020: invertir 4'5 mil millones a través del Plan de Inversión Externa, aprovechando así la inversión de 44.000 millones de euros. Lo está haciendo a través del EFSD, la principal rama financiera del EIP, que comprende una garantía y una combinación de ambos²².

16. Esta Alianza, auspiciada por el presidente Juncker (septiembre 2018) y la Unión Africana (UA), debe contribuir a la creación de empleo en África y el desarrollo de su sector agrícola. Por este motivo la Comisión Europea creó el Grupo de trabajo para el África rural, formado por un grupo de expertos que aportan conocimientos especializados, asesoramiento y posibles recomendaciones para reforzar la asociación europea con los sectores agrícolas y alimentarios de África²³.

17. El 21 de junio de 2019, con motivo de la tercera conferencia ministerial agrícola de la Unión Africana-Unión Europea, los representantes aprobaron por primera vez una Declaración Política, acompañada de una agenda de acción, con el objetivo general de seguir fortaleciendo la asociación África-UE en alimentación y agricultura a todos los niveles²⁴.

18. De acuerdo con las recomendaciones del informe final presentado por el Grupo de Trabajo para África Rural el 7 de marzo de 2019, África y la UE deberían desarrollar una asociación que funcione en tres niveles: de persona a persona, de empresa a empresa y de gobierno a gobierno. Sobre la

¹⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación sobre una nueva alianza entre África y Europa para la inversión y el empleo sostenibles: Un paso más en nuestra asociación para la inversión y el empleo*, Bruselas, 12.9.2018, COM(2018) 643 final-.

¹⁸ EUCO 9/19, cit., p. 10.

¹⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Hacia una arquitectura financiera más eficiente en materia de inversiones fuera de la Unión Europea*, Bruselas 12.9.2018, COM(2018)644 final.

²⁰ Los países que pertenecen a la AELC son Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

²¹ COMISIÓN EUROPEA- Hoja informativa. Preguntas y respuestas sobre el Plan Europeo de Inversiones Externas, Bruselas 23 de noviembre de 2017 en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3484_en.htm

²² En https://ec.europa.eu/commission/eu-external-investment-plan/external-investment-plan-progress-so-far_en Los informes operativos de EFSD brindan todos los detalles de los programas de mezcla y las garantías EFSD asignadas, vid. Informe Operativo EFSD 2018, de 24 de junio de 2019 en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/eip_operational_report.pdf

²³ Sobre este grupo de expertos <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

²⁴ Véase noticias 21 de junio de 2019, Roma, Africa-Europe Alliance: a political declaration for a stronger partnership in agriculture, food and farming https://ec.europa.eu/info/news/africa-europe-alliance-political-declaration-stronger-partnership-agriculture-food-and-farming-2019-jun-21_es

base de algunas de estas recomendaciones del Grupo de Trabajo, la Comisión Europea comenzará a implementar una serie de proyectos: a) Programas de hermanamiento e intercambio entre organismos agrícolas y europeos; b) Plataforma de agro-negocios de la UA-UE; y c) Centros de Innovación que reunirán la investigación nacional, los sistemas de educación superior, los agricultores, sus organizaciones y el sector privado con el objetivo de facilitar la innovación digital y el desarrollo de habilidades²⁵.

19. En el año 2017 la Unión Europea y la Fundación Bill y Melinda Gates comenzaron a trabajar en una iniciativa conjunta para impulsar la investigación y las innovaciones técnicas y organizativas en los sistemas agrícolas y alimentarios de los países en desarrollo. Esta iniciativa conjunta está basada en los resultados del Acuerdo de París y la COP 23 celebrada en Bonn sobre el papel de la agricultura en la agenda del Cambio Climático²⁶.

20. Entre las acciones que esta nueva alianza entre África y Europa para la inversión y el empleo sostenibles está la de *invertir en las personas invirtiendo en su educación y sus capacidades* puesto que “una asociación económica que persiga impulsar las inversiones y crear puestos de trabajo ha de tratar de adecuar las capacidades de las personas a las exigencias del mercado laboral. Es necesario invertir más para proporcionar a las personas, en particular las niñas y las mujeres, acceso a la educación, en especial la educación y la formación técnicas y profesionales, así como capacidades y competencias digitales, y para abordar el desajuste existente entre las capacidades que los jóvenes adquieren en la enseñanza secundaria y terciaria y las que requieren para su vida laboral. Esto ayudará a dotar a los jóvenes de las capacidades que necesitan para construir su futuro, consolidando al mismo tiempo las vías de la migración legal”²⁷.

21. Entendemos que esta iniciativa sobre la nueva alianza entre África y Europa es una de las más significativas por las connotaciones que puede tener en el empleo y, en general, en las futuras relaciones comerciales que se aborden en un futuro acuerdo comercial entre ambos continentes. Esta nueva alianza entre África y Europa para la inversión y el empleo sostenibles no es una iniciativa independiente, sino que forma parte de un conjunto más amplio de relaciones entre la UE y África y de marcos estratégicos que unen a Europa y África, como la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus diecisiete objetivos de desarrollo sostenible, que sirven de guía a ambos continentes y a los que vamos a hacer referencia más adelante²⁸.

2. La cooperación política mundial: Del Acuerdo de Cotonú a la modernización de las relaciones entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)

22. En la actualidad se están desarrollando negociaciones para modernizar las relaciones entre la UE y 79 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), con el objetivo de sentar las bases para la

²⁵ COMISIÓN EUROPEA, Comunicado de prensa. Alianza África-Europa: Comisión Europea comprometida con un sector agroalimentario africano sostenible, Bruselas 7 de marzo de 2019, IP/19/1569.

²⁶ Fuente DG Cooperación Internacional y Desarrollo. Adaptación al cambio climático: la UE y la Fundación Bill y Melinda Gates intensifican el apoyo a la investigación e innovación en la agricultura, 12/12/2017 en https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/climate-change-adaptation-european-union-and-bill-and-melinda-gates-foundation-step_en

²⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación sobre una nueva alianza entre África y Europa para la inversión y el empleo sostenibles: un paso más en nuestra asociación para la inversión y el empleo*, Bruselas 12.9.2018, COM(2018) 643 final. En la Comunicación se recogen 10 acciones a seguir: 1) Impulso a las inversiones estratégicas mediante financiación combinada y garantías; 2) Apoyo a las oportunidades de fabricación y transformación a nivel nacional y regional a través de los pactos en materia de empleo y crecimiento, 3) Establecimiento de grupos sectoriales de operadores de los sectores, público y financiero del mundo académico (...), para proporcionar pericia, asesoramiento y recomendaciones, 4) Apoyo a la educación y el desarrollo de las capacidades a nivel continental; 5) Apoyo al desarrollo de las capacidades a nivel continental; 6) refuerzo del diálogo, la cooperación y el apoyo en relación con el clima inversor y empresarial; 7) Apoyo a la zona de libre comercio continental africana, 8) Refuerzo del comercio dentro de África y entre la UE y África con la perspectiva a largo plazo de un acuerdo de libre comercio intercontinental; 9) Apoyo a la conectividad tanto dentro de África como entre la UE y África; y 10) Movilización de un paquete sustancial de recursos financieros.

²⁸ La Comisión publicó el 30 de enero de 2019 un documento de reflexión “Hacia una Europa sostenible en 2020”, COM(2019) 22 final, al que las Conclusiones del Consejo de Asuntos generales sobre desarrollo sostenible de 9 de abril de 2019 dan respuesta (Consejo de Europa, 8286/19) .

creación de un pilar entre la UE y el Pacífico dentro del futuro acuerdo entre la UE-ACP. Sobre la base del futuro acuerdo habrá tres pilares regionales orientados a la acción, para centrarse en las necesidades específicas de cada región. La futura asociación servirá para que la UE y los países de la ACP busquen una cooperación política más estrecha en el escenario mundial.

23. No es una cuestión baladí si se logra el acuerdo, dado que juntos representan más de la mitad de todos los países miembros de la ONU, una población de más de 1.500 millones de personas. Hay que tener en cuenta que actualmente las relaciones entre la UE y los países del ACP se rigen por el Acuerdo de Cotonú que expira en el año 2020, por lo que las nuevas negociaciones sobre una nueva asociación se iniciaron en Nueva York el 28 de septiembre de 2018²⁹.

24. El Acuerdo de Cotonú es el marco legal que rige las relaciones entre la UE y 79 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) que se firmó en el año 2000 por un período de 20 años, y que incluye a más de un centenar de países (los Estados miembros de la UE y 79 países ACP). La asociación UE-ACP se centra en la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible inclusivo de los países ACP y de la UE. Se divide en tres ámbitos de actuación: la cooperación al desarrollo, el diálogo político y el comercio. El contexto mundial y regional (Europa, África, el Caribe y el Pacífico) “ha evolucionado considerablemente, al igual que lo han hecho los retos mundiales comunes que hay que afrontar y las oportunidades que se pueden aprovechar”. Esto significa que los objetivos principales de la asociación deben ser revisados para adaptarlos a las nuevas realidades. La “UE procura que se alcance un acuerdo político global que establezca un programa de actuación moderno enmarcado por las hojas de ruta de desarrollo sostenible acordadas internacionalmente (los ODS y la Agenda 2030 de la ONU, el Acuerdo de París, la Estrategia Global sobre Política y Exterior de la UE, etc.)³⁰.”

3. Los acuerdos comerciales internacionales en la UE. En especial los acuerdos de libre comercio (ALC)

25. La UE cuenta en la actualidad con más de un centenar de acuerdos comerciales vigentes o en proceso de actualización o negociación que aseguran que se cumplen unos estándares determinados en materia de medio ambiente y en el ámbito laboral, por ejemplo, para evitar la importación de productos producidos con trabajo infantil. El estancamiento de la vía multilateral de negociación provocado por los problemas experimentados en el año 1999 en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha contribuido a que la UE haya iniciado negociaciones bilaterales y regionales, sobre todo a raíz del año 2006³¹, para construir una política de comercio exterior más global, integrada y orientada al futuro, que aporte una mayor contribución a la competitividad europea. Y, por lo tanto, se hace necesario adaptar los instrumentos de la política comercial de la UE a nuevos desafíos y nuevos socios a fin de garantizar que Europa siga estando abierta al mundo y que otros mercados sigan abiertos a la misma³².

26. Los acuerdos internacionales se llevan a cabo por el procedimiento previsto en el art. 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) necesitando la aprobación del Parlamento Europeo. En los años 80, a partir de la Ronda de Uruguay surge un nuevo tipo de acuerdos comerciales internacionales denominados “Acuerdo de Nueva Generación en el Derecho Comercial”.

²⁹ Centro de Documentación Europea de Almería, *Nueva asociación África, Caribe y Pacífico (ACP)-UE: se intensifican las conversaciones entre los líderes*, 28/02/2019 en <https://www.cde.ual.es/nueva-asociacion-africa-caribe-y-pacifico-acp-ue-se-intensifican-las-conversaciones-entre-los-lideres/>

³⁰ COMISIÓN EUROPEA-Hoja informativa. Preguntas y respuestas: nueva asociación ACP-UE después de 2020, Bruselas, 3 de mayo de 2019, MEMO 18/5903 en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5903_es.htm

³¹ J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, “Permanencia y expansión del bilateralismo: Los acuerdos comerciales de nueva generación entre la Unión Europea y terceros países”, *La ley Unión Europea*, núm. 68, 2019, pp. 3 y 5.

³² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 4 de octubre de 2006, “Una Europa global: competir en el mundo” [COM(2006) 567 final], pp. 1 y 2.

27. Estos acuerdos se “caracterizan por abarcar un ámbito más amplio que el simple comercio de bienes, incluyendo temas nuevos como el comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras estatales, a la vez que incorporan disciplinas más complejas en materia de normas de origen, medidas fito y zoonosanitarias y medidas antidumping”³³. El 22 de mayo de 2018 el Consejo adoptó unas directrices que abordan la manera en que debían negociarse y celebrarse los acuerdos comerciales³⁴. En lo que respecta a esta iniciativa se indica, además de otras cuestiones, “acompañar la reducción de los aranceles en el marco de la OMC y las acciones encaminadas a mejorar las condiciones de trabajo, con arreglo a la normativa de la OIT”³⁵.

28. Estos nuevos acuerdos insertan disposiciones que protegen los derechos laborales y el medio ambiente que, al margen de las ventajas inmediatas en materia de comercio y de inversiones, incorporan paulatinamente normas exigentes en materia de derechos del trabajo y medio ambiente³⁶. En este sentido, podemos decir que paulatinamente en los acuerdos de libre comercio de la UE se están incorporando cláusulas de contenido social respetuosas con la normativa internacional de la OIT³⁷. Estas cláusulas de contenido laboral garantizan unos estándares mínimos entre las partes firmantes con la finalidad de impedir el “dumping social”, es decir, el recurso a la competencia a la baja en condiciones de trabajo, lo que resulta beneficioso para todas las partes implicadas, con independencia de su grado de desarrollo.

29. No obstante, plantean dudas en relación con la falta de eficacia en relación a la garantía de unas mínimas condiciones de trabajo y la prevención del dumping social, según el ámbito de aplicación se extienda a países desarrollados o en vías de desarrollo. Para los países en vías de desarrollo la existencia de costes laborales más bajos es lo que les otorga una ventaja competitiva, por lo que se oponen a la incorporación de estos mecanismos con carácter generalizado en el marco de la OMC, ya que eso equivaldría a eliminar o reducir drásticamente su principal vía para competir. Desde su punto de vista, las cláusulas laborales son una medida proteccionista impuesta por los países desarrollados³⁸.

30. Al respecto, en cuanto a los efectos laborales de los acuerdos de libre comercio (en adelante ALC)³⁹, en un estudio realizado sobre los acuerdos suscritos por Estados Unidos con países en vías de desarrollo, la doctrina ha hecho hincapié en que éstos han generado nuevos empleos y han mejorado los salarios en los países donde se han externalizado las industrias manufactureras de los productos electrónicos y del ensamblaje de la industria automovilística. Sin embargo, los efectos sobre los trabajadores norteamericanos fueron bien distintos, puesto que muchos perdieron sus puestos de trabajo, y para los que no lo perdieron se redujeron tanto los salarios como la protección social⁴⁰.

³³ G. VEGA “Acuerdo de Nueva Generación” (*Leyderecho.org* 2016) <https://leyderecho.org/acuerdo-de-nueva-generacion/> accessed 2019, Sept. 01.

³⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Bruselas, 8 de mayo de 2018 (OR.en) 8622/18 en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8622-2018-INIT/es/pdf>

³⁵ J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, “Permanencia y expansión del bilateralismo: Los acuerdos comerciales de nueva generación entre la Unión Europea y terceros países”, obra cit. pp. 12 y 13.

³⁶ J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, “Permanencia y expansión del bilateralismo: Los acuerdos comerciales de nueva generación entre la Unión Europea y terceros países”, obra cit. p. 48.

³⁷ L. CAMPLING, J. HARRISON, B. RICHARDSON y A. SMITH, “Disposiciones laborales en acuerdos de libre comercio de la UE: un marco para investigar sus efectos en los países socios”, *Revista internacional del trabajo*, vol. 135, n. 3, 2016, pp. 385-412; C. DOUMBIA-HENRY y E. GRAVEL, “Acuerdos de libre comercio y derechos laborales. Evolución reciente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, n. 3, 2006, pp. 207-231; A. GUAMÁN HERNÁNDEZ, “La política comercial de la UE y su impacto en los derechos laborales: una aproximación a los posibles efectos de la firma del TTIP y del CETA”, *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 6, n. 2, 2016, pp. 123-144.; J.R. RIVERA SÁNCHEZ, “Los fundamentos de la cláusula social en el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y Canadá (CETA)”, *Revista de Derecho Social*, n. 81, 2018, pp. 71-95; id., *La cláusula laboral en los acuerdos de libre comercio*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.

³⁸ D. PÉREZ DEL PRADO, “Cláusulas laborales y libre comercio: el papel de la OIT”, en AAVV., *El futuro del trabajo que queremos: Conferencia Nacional Tripartita: 28 de marzo de 2017, Palacio Zurbano, Madrid. Iniciativa del Centenario de la OIT (1919-2019). Volumen II.*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Empleo, p. 228.

³⁹ Los acuerdos de libre comercio (ALC) permiten una apertura recíproca de los mercados con países desarrollados y economías emergentes mediante la concesión de un acceso preferente a los mercados.

⁴⁰ J.R. RIVERA SÁNCHEZ, *La cláusula laboral en los acuerdos de libre comercio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, Tirant on

31. En general, la mayoría de los tratados incluyen una llamada genérica a los estándares internacionales, como por ejemplo la Declaración de 1998, pero se plantean problemas en relación con la interpretación y control de las obligaciones que se derivan para las partes⁴¹. Así “cuando hay tratados que mencionan la doctrina de los órganos de control de la OIT, ninguno establece tal interpretación como vinculante o especifica una obligación de establecer una consulta o diálogo a esta organización cuando se cuestiona el incumplimiento de uno de los principios establecidos en sus declaraciones. Esto provoca una situación paradójica, en la que el cumplimiento de los estándares internacionales establecidos por la OIT es controlado, detallado y sancionado por organismos ajenos a esta organización, cuya doctrina será sin duda relevante para casos posteriores”⁴².

32. Por lo tanto, se ha planteado la necesidad de reforzar el papel de la OIT en la gestión de las cláusulas laborales mediante un desarrollo de los mecanismos actuales de interpretación de las normas internacionales del trabajo y de resolución de los conflictos para evitar la dispersión. La finalización de la fase de incorporación de las normas fundamentales de la OIT debe ir acompañada “de una nueva en la que se conciba a esta organización como el mecanismo básico para su gestión, de tal forma que no sea necesario que cada Tratado comercial cree sus propios instrumentos de interpretación y resolución de conflictos, muchas veces particularizados para el ámbito laboral. En este sentido, la interconexión con lo comercial no debe ser vista ni como algo meramente técnico, ni negativo. Precisamente las consecuencias comerciales pueden dotar a ese sistema mejorado de una mayor eficacia”⁴³.

33. Por otro lado, se abren más incógnitas de estos efectos laborales cuando los ALC son suscritos entre países desarrollados y no se sepa con certeza cuáles serán los resultados sociales y el reparto entre ganadores y perdedores. Por este motivo, se ha afirmado que la corrección de esos resultados motivó que los ALC incluyeran un apartado de “desarrollo sostenible” que evite, en la medida de lo posible, la repetición de los resultados de los acuerdos suscritos por Estados Unidos con países en vías de desarrollo y se centre en asegurar un crecimiento armónico del medio ambiente, de la economía y de los derechos sociales⁴⁴.

34. En otro orden, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas aprobada en el año 2015 constituye el nuevo marco para el desarrollo sostenible a nivel mundial y establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) con el objetivo de erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible de aquí a 2030, sin exclusión, en todo el mundo.

line (TOL7.148.425). La doctrina citada es COMPA, L., “Labor Rights and Labor standards in Transatlantic Trade and Investment Negotiations: A US Perspective”, *Economía & Lavoro*. Rivista di política sindacale, sociología e relazioni industriali, 2/2015.

⁴¹ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998 en <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--es/index.htm>

⁴² A. GUAMÁN HERNÁNDEZ, “Cláusulas laborales en los Acuerdos de Libre Comercio de Nueva Generación: una especial referencia al contenido laboral del TPP, CETA y TTIP”, *RTSS, CEF*, n. 398, (mayo 2016), pp. 111 y 112.

⁴³ D. PÉREZ DEL PRADO, “Cláusulas laborales y libre comercio: el papel de la OIT”, obra cit., p. 231.

⁴⁴ R. RIVERA SÁNCHEZ, *La cláusula laboral en los acuerdos de libre comercio*, obra cit., Tirant on Line (TOL7.148.425). Además añade este autor que la base jurídica de la exigencia de que el crecimiento del comercio internacional se haga en el marco de un “desarrollo sostenible que pretende asegurar un crecimiento armónico del medio ambiente, de la economía y de los derechos sociales es compleja y reside en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, en la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992; en la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, de 2002, y el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, de 2002, la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre la «creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible», de 2006, y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 y, últimamente, los acuerdos de la Conferencia para el desarrollo sostenible bajo el título “El futuro que nosotros queremos” y la Agenda para el Desarrollo Sostenible de 2030.

4. La Agenda 2030 de la ONU para el desarrollo sostenible

35. Como hemos señalado más arriba, la UE ha desempeñado un papel importante en la elaboración de la Agenda 2030 y, junto con los Estados miembros, se ha comprometido a asumir su aplicación tanto en el seno de la propia UE como en otros países mediante sus políticas exteriores. Así, por ejemplo, todos los acuerdos comerciales recientes de la UE han incluido un capítulo sobre el desarrollo sostenible con la finalidad de promover un crecimiento y un desarrollo sostenibles y un trabajo digno para todos. Igualmente se han establecido políticas orientadas a garantizar un futuro sostenible para Europa mediante la construcción del pilar europeo de derechos sociales⁴⁵. En el año 2019 se ha elaborado un documento que presenta una visión general de las contribuciones de la Comisión Juncker a la Agenda 2030 detallando, por un lado, los principales puntos destacados de las políticas y, por otro lado, facilitando una lista de las diferentes medidas que se han adoptado a favor de cada uno de los ODS.

36. No obstante, reconoce que con anterioridad existían muchas otras políticas de la UE que ya se aplicaban antes de la entrada de la Comisión Juncker a los ODS como, por ejemplo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la Estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2020 y otras más⁴⁶. En este sentido, tanto los retos mundiales como los de la UE son parejos, dada la necesidad de corregir las vulnerabilidades estructurales y de acometer las reformas necesarias para conseguir un mayor estado de bienestar y un futuro más sólido, especialmente a través de la inversión en investigación e innovación, los servicios públicos, los sistemas de protección social y la defensa del medio ambiente. Por este motivo es necesario adoptar medidas tanto a nivel de la UE como de los EM para garantizar el futuro de los sistemas fiscales y de pensiones, incluida la estabilidad de los ingresos en el mercado único.

37. Como ha señalado la Comisión Europea⁴⁷, el mayor reto para la economía de la UE y el déficit de sostenibilidad más grave es la deuda ecológica, dado que Europa depende de las materias primas procedentes de los mercados internacionales. El efecto devastador del cambio climático y la degradación del capital natural afectarán gravemente a la economía, reducirán la calidad de vida en todo el planeta y aumentarán la intensidad y la frecuencia de las catástrofes naturales, poniendo más vidas en peligro⁴⁸.

38. El segundo reto es el modelo de bienestar social de la UE, una de las piedras angulares del proyecto europeo. Los cambios tecnológicos, estructurales y demográficos en un mundo globalizado están transformando la naturaleza del trabajo y, por consiguiente, ponen en entredicho la solidaridad, menoscabando la promesa de que cada generación pueda heredar un mundo mejor que la anterior.

39. Asimismo, también podrían peligrar los valores fundamentales de la UE de democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales (existencia de una población de la UE en riesgo de pobreza o de exclusión social, las desigualdades y el descenso de la movilidad social)⁴⁹. La solución de las desigualdades es crucial para el apoyo público a la transición hacia la sostenibilidad.

40. En el ámbito internacional también son preocupantes las desigualdades debidas a las grandes diferencias de crecimiento de la población y de nivel de vida en todo el mundo que, con el aumento de la temperatura a escala mundial y la desaparición de ecosistemas, provocará un aumento de la migración y

⁴⁵ Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión de 26 de abril de 2017 sobre el pilar europeo de derechos sociales (DOUE 29 de abril 2017, L 113/56).

⁴⁶ COMISIÓN EUROPEA, Documento de reflexión. Para una Europa sostenible de aquí a 2030, COM(2019) 30 de enero de 2019 en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_es_v2_web.pdf

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA, Documento de reflexión. Para una Europa sostenible de aquí a 2030, obra cit., p. 10.

⁴⁸ Véase el Estudio anual sobre la evolución social y del empleo en Europa (ESDE) de 8 de julio de 2019 en <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2019/07/08/>

⁴⁹ Arts. 19, 145 a 150, 151 a 160 TFUE. La lucha contra la pobreza y la exclusión social es uno de los objetivos de la UE y de los EM en el ámbito de la política social. El art. 153 del TFUE establece que la inclusión social debe conseguirse únicamente sobre la base de la cooperación no legislativa –el método abierto de coordinación– y el art. 19 permite que la UE adopte medidas para combatir la discriminación ofreciendo protección jurídica a posibles víctimas y creando incentivos.

de los desplazamientos forzados en todo el mundo. La UE debe modernizar el modelo económico, resolver los problemas sociales que se plantean y seguir fomentando y promoviendo una firme cooperación multilateral basada en normas para garantizar la estabilidad social, para lograr la prosperidad económica y la salud de la población. Para ello se ha afirmado que hay que reinventar el crecimiento sostenible, partiendo de la premisa de que las condiciones de la naturaleza del siglo XXI son muy diferentes de las del pasado siglo. Este es el gran reto no sólo de la sociedad mundial sino también de la UE. Quizás por este motivo los ODS, que son objetivos mundiales elaborados en el seno de la ONU, son también abordados desde una perspectiva internacional por la UE, que puede tener gran influencia en el éxito de la Agenda 2030 puesto que, como se ha afirmado, se trata del mayor mercado único del mundo, la mayor potencia comercial e inversora y el mayor proveedor de ayuda al desarrollo⁵⁰.

41. En este sentido, como el mundo está en constante evolución y cambio, para que Europa pueda superar los retos de la Industria 4.0 necesita “un plan que tenga un impacto mundial, y la mejor definición de ese plan son los 17 objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) suscritos por 193 Estados, incluida la Unión Europea y sus Estados miembros”⁵¹. El marco para avanzar en la UE es el pilar europeo de derechos sociales proclamado por las instituciones europeas en noviembre de 2017, iniciativa que se enmarca dentro del debate sobre el futuro de Europa⁵². El objetivo es orientar el proceso renovado de mejora de las condiciones de vida y de trabajo estableciendo “principios y derechos clave en el ámbito social y laboral”⁵³, atendiendo a factores que van desde la repercusión de las nuevas tecnologías en la sociedad y en el empleo hasta las dudas que suscita la globalización, los problemas en materia de seguridad y el ascenso de los populismos⁵⁴.

III. Sostenibilidad y protección social. El pilar europeo de derechos sociales

42. En materia de protección social el Libro Blanco 2017 afirma que Europa dispone de los sistemas de seguridad social más avanzados, que pueden ofrecer soluciones a los retos sociales en todo el mundo. No obstante, los sistemas de protección social deben modernizarse significativamente para seguir siendo sostenibles y adaptarse a las nuevas realidades demográficas y laborales. Europa se enfrenta a una profunda digitalización de la sociedad que está desdibujando las diferencias entre los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, entre los bienes y los servicios o entre los consumidores y los productores. Los retos que plantean el mayor uso de la tecnología y la automatización afectarán a todos los empleos y sectores.

43. En definitiva, será necesario el despliegue de nuevos derechos sociales para adecuarse a la evolución del mundo laboral⁵⁵. El pasado 1 de marzo la Comisión Europea presentó el Libro Blanco para exponer posibles vías para el futuro de Europa y hacer frente a los numerosos retos que se le presentan, desde la globalización y el impacto de las nuevas tecnologías en la sociedad y el empleo, a las preocupaciones en materia de seguridad o el auge del populismo⁵⁶. En materia de protección social es de capital importancia ofrecer dicha protección para la seguridad económica y social de la mano de obra, y para unos mercados de trabajo que funcionen adecuadamente y creen puestos de trabajo permitiendo un crecimiento sostenible.

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA, Documento de reflexión. Para una Europa sostenible de aquí a 2030, obra cit., pp. 10 a 13.1

⁵¹ COMISIÓN EUROPEA, Documento de reflexión para una Europa sostenible de aquí a 2030, obra cit., p. 2.

⁵² COMISIÓN EUROPEA, Libro Blanco. Sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025, Bruselas 1 de marzo de 2017, COM(2017) 2025.

⁵³ COMISIÓN EUROPEA, Documento de reflexión para una Europa sostenible de aquí a 2030, obra cit., p. 21.

⁵⁴ CONSEJO EUROPEO, Reflexión política sobre el futuro de la Unión Europea, 25 de marzo de 2017 <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-future-reflection/>

⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA, “Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025”, COM(2017) 2025 de 1 de marzo de 2017.

⁵⁶ COMISIÓN EUROPEA, “Libro Blanco sobre el futuro de Europa. (...)”, obra cit., https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe-and-way-forward_es

44. El pilar europeo de derechos sociales, que proclamaron conjuntamente el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en noviembre de 2017, establece veinte principios y derechos para apoyar unos mercados laborales y unos sistemas de protección social que sean justos y funcionen adecuadamente⁵⁷. En nuestro análisis vamos a tratar el mencionado pilar en relación con la protección social de los trabajadores de la UE, no sin antes advertir que los “claroscuros del pilar europeo de derechos sociales, son, en muy buena parte, fiel reflejo de los del propio derecho social de la UE. El éxito del pilar exige superar serias dificultades de todo tipo y condición puestas de relieve desde hace tiempo y hasta nuestros días”⁵⁸. Esto no es óbice para defender que el respaldo al pilar de derechos sociales como contrapeso al pilar económico por parte de las instituciones de la UE y de los propios EM no solo es necesario, sino también imprescindible para que la UE tenga futuro como proyecto político y económico. La “crisis económica y financiera y el Brexit han puesto en evidencia que a medio y largo plazo en las sociedades democráticas la sostenibilidad económica y financiera no es suficiente si no existe sostenibilidad social. Para alcanzar ésta última el Pilar Europeo de derechos Sociales está llamado a jugar un papel decisivo en los próximos años”⁵⁹.

1. Pilar europeo y su eficacia jurídica

45. El 9 de septiembre de 2015 el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, anunció su intención de establecer un Pilar Europeo de Derechos Sociales “que tenga en cuenta las cambiantes realidades de las sociedades europeas y el mundo del trabajo y que pueda servir de guía para una convergencia renovada en la zona euro”⁶⁰. El 8 de marzo de 2016, la Comisión presentó una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones sobre la Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales, acompañada de un anexo titulado “Primer esbozo preliminar de un pilar europeo de derechos sociales”⁶¹.

46. En este anexo se fija la estructura del pilar sobre la base de veinte principios esenciales, indicando los principales retos pendientes y constituyendo un material valorativo e interpretativo de primer orden. El primer informe de esta Comunicación lo realizó el Comité de las Regiones⁶², y sirvió para que la Comisión tuviera en cuenta posteriormente algunas de las “observaciones generales” y “recomendaciones específicas” realizadas por aquél⁶³. En este dictamen el Comité reconoce la necesidad de emprender un debate político sobre la nueva iniciativa a favor de los derechos sociales, tras los años de crisis caracterizados por unos niveles muy marcados de desempleo y de austeridad⁶⁴. Con posterioridad, el 19 de enero de 2017 el Parlamento Europeo aprueba la resolución sobre un pilar europeo de derechos sociales con la finalidad de reforzar dichos derechos⁶⁵.

47. En realidad, se trata de una “crítica demoledora” del pilar elaborado por la Comisión Europea, en cuanto que el Parlamento le pide que presente propuestas sobre un pilar europeo de derechos

⁵⁷ COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, Estrasburgo 13 de marzo de 2018, COM(2018) 132 final.

⁵⁸ F. PÉREZ AMORÓS, “Los retos laborales de la Unión Europea en su 60º aniversario: el Pilar Europeo de Derechos Sociales”, *Trabajo y Derecho*, núm. 35, 2017, Smarteca, p. 13.

⁵⁹ C. SÁNCHEZ RODAS, *Sostenibilidad y protección social. La tensión entre la unión económica y monetaria y el pilar europeo de derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 175.

⁶⁰ COMISIÓN EUROPEA, “Discurso. Estado de la Unión 2015: la hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad” en https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_es.htm

⁶¹ COM(2016) 127 final, Anexo I.

⁶² Dictamen del 11 de octubre de 2016 publicado en el DOUE de 21 de marzo de 2017.

⁶³ A. ARUFE VARELA, “El nuevo pilar europeo de derechos sociales. Análisis crítico”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49, 2018, p. 41.

⁶⁴ Vid. P. CALLAU DALMAU, “Comentario del último Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre el Pilar Europeo de derechos Sociales y Documento de reflexión sobre la dimensión social en Europa”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49, 2018, pp. 580 a 600.

⁶⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales [2016/2095(INI)], P8_TA (2017)0010.

sociales que refuercen los mismos mediante instrumentos concretos y específicos (por ejemplo, legislación), que repercutan positivamente en las vidas de las personas a corto y medio plazo, y que permitan apoyar la construcción europea en el siglo XXI⁶⁶. Como se ha afirmado, esta resolución es uno de los antecedentes de mayor valor de la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión de 26 de abril de 2017⁶⁷ publicada en la serie “L” del DOUE⁶⁸. Por último, cabe únicamente mencionar al Comité Económico y Social Europeo, que el 25 de enero de 2017 adopta su dictamen sobre el Pilar europeo de derechos sociales, pero no aporta nada significativo al objeto de nuestro estudio⁶⁹.

48. Con posterioridad, el 17 de noviembre de 2017, en la Cumbre social a favor del empleo justo y el crecimiento el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea proclamaron conjuntamente el pilar europeo de los derechos sociales y, por lo tanto, los principios y derechos recogidos en dicho pilar⁷⁰. Al respecto, si bien la propia UE afirma que el Pilar “consiste en dar a los ciudadanos unos derechos sociales nuevos (...)”⁷¹, la verdad es que no estamos ante “derechos nuevos que se hayan incluido en el articulado del TFUE”⁷². En realidad, si tenemos en cuenta los canales de regulación del mencionado pilar, constatamos que cabe incluirlo entre los instrumentos de Derecho débil o *soft Law*, y no entre los instrumentos normativos de regulación como “la construcción de un auténtico espacio jurídico-social europeo exigiría”⁷³.

49. El instrumento de regulación no ha sido un reglamento, cuyas disposiciones obligarían a todos los EM directamente, o una directiva que exigiría a los EM su trasposición, sino una Recomendación de la UE que, como sabemos, no genera ni derechos ni obligaciones legalmente exigibles ni para los ciudadanos ni para los EM⁷⁴. En esta Recomendación se reconoce que el pilar “no implica una ampliación de las competencias de la Unión definidas por los Tratados. Debe aplicarse dentro de los límites de dichas competencias”⁷⁵. Además, el otro documento de regulación es la proclamación conjunta del Pilar europeo de derechos sociales por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión que, al tratarse de un documento político, no cabe atribuirle la eficacia jurídicamente exigible⁷⁶. Por este motivo se considera que dicha propuesta de la construcción del Pilar es insuficiente, “porque lo más urgente sería resolver un problema previo en la *fuentes*, relativo a la consagración del principio de equiparación en el sistema de los Tratados de la Unión entre los derechos sociales fundamentales y las libertades económicas comunitarias”⁷⁷. En definitiva, y como se ha señalado, el Pilar Europeo de Derechos Sociales “no es un fin en sí mismo sino que, en última instancia, se concibe como un instrumento para consolidar la Unión Económica y Monetaria”⁷⁸.

⁶⁶ A. ARUFE VARELA, “El nuevo pilar europeo de derechos sociales. Análisis crítico”, obra cit., p. 42.

⁶⁷ F. PÉREZ AMORÓS, “Los retos laborales de la Unión Europea en su 60º aniversario: el Pilar Europeo de Derechos Sociales”, obra cit., p. 7.

⁶⁸ Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión (DOUE 29 de abril de 2017, L 113/56).

⁶⁹ COM (2016) 127 final.

⁷⁰ UE, Pilar europeo de derechos sociales. Con posterioridad el Consejo Europeo del 14 de diciembre de 2017 refrendó las conclusiones de la Cumbre Social destacando que el Pilar debe implantarse tanto en el plano de la Unión como de los EM, teniendo en cuenta debidamente sus competencias respectivas (CO EUR 24 CONCL 7).

⁷¹ Véase la página web de la Comisión Europea, El pilar europeo de derechos sociales en veinte principios en https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es#captulo-i-igualdad-de-oportunidades-y-de-acceso-al-mercado-de-trabajo

⁷² C. SÁNCHEZ RODAS, *Sostenibilidad y protección social. La tensión entre la unión económica y monetaria y el pilar europeo de derechos sociales*, obra cit., p. 177.

⁷³ J.L. MONEREO PÉREZ, “Pilar europeo de derechos sociales y sistemas de seguridad social”, *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, vol.8, núm. 2, 2018, vol. 2, p. 280.

⁷⁴ C. SÁNCHEZ RODAS, *Sostenibilidad y protección social. La tensión entre la unión económica y monetaria y el pilar europeo de derechos sociales*, obra cit., p. 177; E. ROJO TORRECILLA, “Nuevamente sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Recomendación de la Comisión Europea de 26 de abril de 2017 y propuesta de declaración interinstitucional. Estudio de su contenido”, *Blog El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, entrada del 27 de mayo de 2017 en www.eduardorojotorrecilla.es/2017/05/nuevamente-sobre-el-pilar-europeo-de.html

⁷⁵ Considerando 18.

⁷⁶ C. SÁNCHEZ RODAS, *Sostenibilidad y protección social. La tensión entre la unión económica y monetaria y el pilar europeo de derechos sociales*, obra cit., p. 178.

⁷⁷ J.L. MONEREO PÉREZ, “Pilar europeo de derechos sociales y sistemas de seguridad social”, obra cit., p. 282.

⁷⁸ J.L. MONEREO PÉREZ, “Pilar europeo de derechos sociales y sistemas de seguridad social”, obra cit., p. 180.

50. En efecto, como se ha defendido, una de las razones que fundamentan el Pilar Social es poder avanzar hacia una política económica y monetaria más profunda y más justa. Pero para regular la eficacia de los mercados de trabajo con el objetivo de generar mayores niveles de empleo y capacidad de ajuste, esa política económica y monetaria se sustenta en la denominada flexiseguridad. Este binomio flexibilidad/seguridad sirve de referencia importante para la Comisión, pero todos sabemos que durante la crisis iniciada en el año 2008 las relaciones de trabajo se han dotado de flexibilidad sólo favorable para el empresario, mientras que los trabajadores han sufrido la precariedad de las condiciones de trabajo. Igualmente, “el otro binomio invocado, la seguridad, no ha sido asumido por el factor capital, sino que se ha externalizado pasando a ser costeada por los Estados y por los sistemas de protección social”⁷⁹.

51. Considerando este inconveniente vamos a hacer referencia al capítulo III, dedicado a la protección e inclusión social, pero teniendo en cuenta que en el ámbito de la política social la lucha contra la pobreza y la exclusión social son objetivos específicos de la UE y de sus EM. La inclusión social se debe conseguir sobre la base de la cooperación no legislativa (método abierto de coordinación) de acuerdo con el art. 153 del TFUE. En realidad la consagración de la erradicación de la exclusión social como objetivo de la política social comunitaria no se alcanza en la UE hasta el año 1999 con el Tratado de Amsterdam que, en virtud del art. 160 TFUE, creó un Comité de Protección Social para fomentar la cooperación entre los EM y con la Comisión.

52. La Estrategia Europea 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador contempla el objetivo de reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza en un 25%, y sacar a más de 20 millones de personas de la pobreza. No obstante, la pobreza sólo ha disminuido significativamente por primera vez en 2015, concretamente en 5’1 millones con respecto a 2016 (Eurostat)⁸⁰. Realizada esta anotación previa, pasemos al estudio de cada uno de los apartados del capítulo III de la Recomendación de la Comisión Europea de 26 de abril de 2017⁸¹.

2. El capítulo III del pilar europeo de derechos sociales: protección e inclusión social

53. Como premisa general, cabe destacar que en este capítulo queda manifestado que el pilar social aborda no solo los ámbitos del empleo, los mercados de trabajo y la condiciones de trabajo al que hacen referencia los dos capítulos anteriores, sino que tiene mayor amplitud al integrar, asimismo, principios de orientación de política social para alcanzar una Unión Económica y Monetaria más inclusiva⁸². Comenzando con el apartado 12, que trata de la protección social, se contempla que “con independencia del tipo y la duración de su relación laboral, los trabajadores por cuenta ajena y, en condiciones comparables, los trabajadores por cuenta propia, tienen derecho a una protección adecuada”.

54. En este sentido, este principio recogido en el apartado 12 no supone ninguna novedad por dos motivos. El primero porque la protección social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia está regulada por las legislaciones de los EM y en el ámbito de la UE en el Reglamento 883/2004, sobre la coordinación de sistemas de seguridad social. Y el segundo por la falta de precisión, dado que al no contemplar el concepto de protección social en los términos de la actual normativa contenida en el

⁷⁹ M.I. RAMOS QUINTANA, “El Pilar Europeo de Derechos Sociales: la nueva dimensión social europea”, *Revista derecho social*, núm. 77, 2017, p. 28.

⁸⁰ A. KENNEDY, Ficha Temática “La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación” en <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/60/la-lucha-contr-la-pobreza-la-exclusion-social-y-la-discriminacion>

⁸¹ El pilar europeo de derechos sociales se basa en veinte principios estructurados en tres categorías. El capítulo III contempla los principios de asistencia y apoyo a los niños (11), protección social (12), prestaciones por desempleo (13), renta mínima (14), pensiones y prestaciones de vejez (15), sanidad (16), inclusión de las personas con discapacidad (17), cuidados de larga duración (18), vivienda y asistencia para las personas sin hogar (19), y acceso los servicios esenciales (20) en https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es

⁸² M.I. RAMOS QUINTANA, “El pilar europeo de derechos sociales: la nueva dimensión social europea”, obra cit., p. 37.

Reglamento 883/2004, que considera beneficiarios de las disposiciones de coordinación de sistemas de Seguridad Social a las personas y no a los trabajadores, no deja clara la titularidad de dicho principio.

55. Por este motivo, se ha propuesto la modificación del apartado 12, para sustituir el término “trabajadores, por cuenta propia y por cuenta ajena”, por el de “personas”⁸³. En otro orden este derecho lo podemos poner en relación con el apartado 14, que contempla el derecho que corresponde a todas las personas a unas prestaciones de renta mínima adecuada que garanticen una vida digna⁸⁴. Al respecto, existe una iniciativa de la Comisión que tiene como objetivo poner en marcha no sólo estos principios, sino también la aplicación de aquellos otros en relación con las ramas de la protección social que están más estrechamente relacionadas con la situación del mercado de trabajo o el tipo de relación laboral (por ejemplo: desempleo o trabajo seguro y estable). Aunque los sistemas de protección social varían en cada uno de los EM, los retos y transformaciones del trabajo son similares ante el cambio que supone la digitalización⁸⁵.

56. Esta es la razón por la que la UE ha realizado una serie de recomendaciones a los EM encaminadas a la consecución de los siguientes objetivos⁸⁶: a) ampliar la cobertura formal a todos los trabajadores, con independencia del tipo y la duración de su relación laboral, y a los trabajadores por cuenta propia; b) garantizar una cobertura efectiva, con independencia del tipo de relación laboral y de la situación en el mercado laboral, revisando las normas que rigen las cotizaciones y los derechos como, por ejemplo, introducir el principio de la transferibilidad de los derechos, para contribuir a una cobertura eficaz; c) garantizar la adecuación de la protección social y concebir mejor los sistemas en función de la situación de los beneficiarios; d) introducir el principio de transparencia, es decir, que los EM mejoren el acceso a la información sobre los derechos y obligaciones en materia de protección social y ampliar los requisitos administrativos; e) aplicar los principios establecidos en la Recomendación (accesibilidad, transferibilidad, adecuación y enfermedades profesionales), y que se publiquen datos periódicamente para realizar una evaluación comparativa por la Comisión⁸⁷.

57. Algunos EM como Dinamarca, Francia, Italia, Letonia y Portugal ampliaron en el año 2017 la cobertura de la protección social a los trabajadores autónomos. Los EM también están tomando medidas para promover más activamente la participación en el mercado de trabajo, a menudo centrándose en grupos específicos. Eslovaquia está aplicando un ambicioso plan de acción que permitirá prestar servicios personalizados a los desempleados de larga duración. En España se ha creado una Red de Inclusión Social como instrumento de coordinación entre los servicios sociales y los de empleo⁸⁸. La creación de empleo de los últimos años es un factor favorable que no excluye el riesgo de pobreza, ya que casi un 10% de los trabajadores se inscriben en la categoría de «ocupados en situación de pobreza». Este porcentaje está aumentando paulatinamente en un contexto de mercados de trabajo en plena mutación, y este aumento es consecuencia de la existencia de carencias en la concepción y la aplicación de los sistemas de protección

⁸³ C. SÁNCHEZ RODAS, *Sostenibilidad y protección social. La tensión entre la unión económica y monetaria y el pilar europeo de derechos sociales*, obra cit., pp. 181 y 182.

⁸⁴ E.M. SIERRA BENÍTEZ, “Seguridad Social sostenible y sistemas de protección social en la era digital europea”, *Revista de Direito do Trabalho*, núm. 45, vol. 198, 2019, pp. 269 y 270.

⁸⁵ Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, Estrasburgo, 13.3.2018, COM(2018) 132 final, pp. 1 a 3.

⁸⁶ Hay que tener en cuenta el art. 3 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) contempla entre los objetivos de la Unión “promover el bienestar de sus pueblos y el desarrollo sostenible de Europa con el objetivo del pleno empleo y el progreso social, fomentar la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres y la solidaridad entre las generaciones. Y el art. 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) estableciendo que en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana. Así como el art. 292 en combinación con los arts. 153.1 c) y 153.2 p. tercero y el 352 del TFUE.

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 15 y 16, señalando que los principios se apliquen a todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, pero reconociendo que se apliquen normas distintas a cada uno de aquéllos. La Recomendación se aplica a las siguientes ramas de la protección social: prestaciones por desempleo, por enfermedad y de asistencia sanitaria; maternidad y paternidad asimiladas; invalidez, vejez y accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

⁸⁸ <http://redinclusion-social.es/>

social. Italia y Portugal son ejemplos de países que han introducidos novedades significativas. El primero a través de un régimen universal de ayuda a la renta mínima en marzo de 2017, y asignando nuevos recursos estructurales a esos fines mediante la Ley de Presupuestos de 2018. En Portugal se realizaron cambios importantes en el régimen de renta mínima para reforzar su capacidad de integración y protección de las personas que viven en la pobreza, sin discriminación por motivos de nacionalidad.

58. La mejora del diseño de los sistemas tributarios y de prestaciones sociales, el fomento de la igualdad de oportunidades en la educación y la formación, la garantía de acceso universal a una asistencia sanitaria y unos servicios sociales de calidad, y la promoción de la igualdad de género, pueden contribuir a reducir las desigualdades y la pobreza, así como su transmisión de una generación a otra⁸⁹. En todo caso, el derecho a la renta mínima (apartado 14) se contempla para toda persona que carezca de recursos suficientes, con la finalidad de que tenga garantizada una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación⁹⁰.

59. En realidad, este derecho no constituye ninguna novedad, dado el papel que en la lucha contra la exclusión social pueden desempeñar las prestaciones no contributivas⁹¹. En la Europa de los 90 ya hubo un profundo debate en la propia Comisión, y posteriormente en el propio Parlamento, sobre la instauración de una garantía digna para todos los ciudadanos⁹². En el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas de 16 de septiembre de 1986 “Problemas de Seguridad Social. Temas de interés común” se propuso la instauración de un ingreso mínimo social para combatir la pobreza. Con ello se dio “un paso importante en el ámbito comunitario de asunción de que todo ciudadano tiene derecho a una percepción económica, con independencia de cuál sea la causa por la que carezca de recursos”⁹³.

60. Existen resoluciones y recomendaciones de la UE dirigidas, aunque no directamente, a la armonización de las políticas sociales como, por ejemplo, la Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, “que llama a los Estados miembros a que reconozcan, en el marco de un dispositivo global y coherente de lucha contra la exclusión social, el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana y determina los elementos fundamentales para configurar los sistemas de rentas mínimas”⁹⁴.

61. En lo que respecta a las prestaciones por desempleo (apartado 13)⁹⁵, tampoco encontramos ninguna novedad en el pilar europeo. No obstante, el documento hace referencia al carácter contributivo de las prestaciones por desempleo, cuando por ejemplo en países como España este tipo de prestación tiene carácter mixto, puesto que tanto las prestaciones como los subsidios por desempleo se financian

⁸⁹ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo, *Semestre Europeo 2018: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n° 1176/2011*, obra cit. pp. 13 y 14.

⁹⁰ No obstante el Pilar contempla que para “las personas que puedan trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la reintegración en el mercado laboral.

⁹¹ C. SÁNCHEZ RODAS, *Sostenibilidad y protección social. La tensión entre la unión económica y monetaria y el pilar europeo de derechos sociales*, obra cit., p. 183 en relación con la Recomendación 927441792 de 24 de junio del Consejo “Sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social”.

⁹² Recientemente destaca la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de los ingresos mínimos en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad inclusiva en Europa, P7_TA(2010)0375.

⁹³ E. ROJO TORRECILLA, “La renta mínima garantizada: aproximación jurídico-social a las primeras experiencias”, *Temas Laborales*, núm. 17, pp. 59 y 60.

⁹⁴ C. FERRADANS CARAMÉS, M. VINCIERI, “Medidas legislativas italianas y españolas para paliar la pobreza y la exclusión social: viabilidad e impacto de una de una prestación/renta de ingresos mínimos”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm, 435, p. 54.

⁹⁵ Pilar, 13 “Los desempleados tiene derechos a ayudas adecuadas a la activación por parte de los servicios públicos de empleo para (re) integrarse en el mercado laboral y a prestaciones de desempleo adecuadas de duración razonable, en consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deben desincentivar un retorno rápido al trabajo.

mediante impuestos y cotizaciones⁹⁶. En general, tanto las prestaciones por desempleo por cuenta ajena como las prestaciones por cese de actividad correspondiente a los trabajadores autónomos (que están coordinadas por el Reglamento 883/2004, aunque no les corresponde la calificación de prestaciones de desempleo), cuentan con una escasa regulación⁹⁷.

62. El apartado 15 del capítulo III del Pilar “Pensiones y prestaciones de vejez” establece que los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia tienen derecho a percibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada. Las mujeres y los hombres deben tener las mismas oportunidades para adquirir derechos de pensión. Toda persona tiene derecho a los recursos que garanticen una vida digna en la vejez. En este sentido tanto el Libro Verde, *en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros* como el Libro Blanco, *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*⁹⁸, señalan que la presión demográfica y los efectos de la crisis afectan a las pensiones de los jubilados y requieren una acción coordinada por parte de los EM, que deben ajustar sus sistemas de Seguridad Social para que resulten sostenibles en el futuro. Para ello diferencia tres pilares: a) universal, público, obligatorio y de reparto, que garantice prestaciones mínimas de supervivencia; b) obligatorio, de capitalización y de gestión privada, ligado a la negociación colectiva; y c) de capitalización, individual y voluntario, gestionado por sujetos privados. La propuesta de solución para garantizar que las pensiones sean sostenibles es la prolongación de la vida laboral y el ahorro (fondo de pensiones), dada la prolongación de la esperanza de vida en las personas. Este mismo planteamiento es el que deben seguir cada uno de los EM de acuerdo con sus legislaciones⁹⁹.

63. El apartado 16, relativo a la “sanidad”, contempla que toda persona tiene derecho a un acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible, de carácter preventivo y curativo y de buena calidad. Entendemos que no merece mayor comentario, salvo que llama la atención que no se haga referencia a las vías de financiación, ni a las prestaciones farmacéuticas cuando en todos los países de la UE está implantado el sistema de copago sanitario excepto en España¹⁰⁰. Como se ha dicho, el copago puede ser una fórmula que ayude a la toma de conciencia del individuo sobre el coste sanitario, pero no es la medida que solucionará el grave gasto sanitario. Para ello es necesario tener en cuenta además otras medidas como, por ejemplo, establecer adecuados controles de calidad y eficiencia en la prestación sanitaria, realizar inversión en tecnologías que faciliten el trabajo de los facultativos y en la formación de todo el personal médico y, entre otras más, la mejora en la gestión hospitalaria¹⁰¹.

64. En un informe del Banco de España se ha estimado que el gasto sanitario podría aumentar hasta el 6’4%, y en servicios de larga duración hasta el 2’2 % del PIB, por lo que será necesario revisar la financiación y el nivel de eficiencia de las prestaciones del Sistema Nacional de Salud. El envejecimiento de la población tendrá un efecto muy pronunciado sobre las finanzas públicas. Por este motivo se

⁹⁶ C. SÁNCHEZ RODAS., *Sostenibilidad y protección social. La tensión entre la unión económica y monetaria y el pilar europeo de derechos sociales*, obra cit., p. 183.

⁹⁷ J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, “La escasa regulación de protección por desempleo de los trabajadores migrantes: entre los convenios bilaterales y los Reglamentos Comunitarios”, *Noticias Cielo*, núm. 6, 2019 en <http://www.cielolaboral.com/la-escasa-regulacion-de-proteccion-por-desempleo-de-los-trabajadores-migrantes-entre-los-convenios-bilaterales-y-los-reglamentos-comunitarios/>

⁹⁸ COMISIÓN EUROPEA, Libro verde *en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, Bruselas 7 de julio de 2010, COM(2010)365 final; COMISIÓN EUROPEA, Libro Blanco *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, Bruselas 16 de febrero de 2012, COM(2012) 55 final.

⁹⁹ S. GONZÁLEZ GARCÍA, “Jubilación, pobreza y exclusión social”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 220, 2019, p. 4 (BIB 2019/6119).

¹⁰⁰ C. SÁNCHEZ RODAS, *Sostenibilidad y protección social. La tensión entre la unión económica y monetaria y el pilar europeo de derechos sociales*, obra cit. p. 184. En relación con los modelos de financiación, las nuevas limitaciones al gasto sanitario y la sostenibilidad y doctrina constitucional tras la STC 139/2016, J. CAYÓN DE LAS CUEVAS, “Sostenibilidad y modelos de financiación sanitaria: alcance y límites de la metamorfosis del sistema nacional de salud”, en AAVV, *Los retos actuales de la asistencia sanitaria española en el contexto de la Unión Europea*, XIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Laborum, Murcia, 2016, pp. 649 a 657.

¹⁰¹ I. CORREAS SOSA, “El copago sanitario. ¿un auxilio para el mantenimiento de la sostenibilidad del sistema?”, *DS: Derecho y Salud*, vol. 21, núm. 2, 2011, p. 140.

estima que habrá un incremento significativo del gasto público no sólo en sanidad, sino también en cuidados de larga duración. El Banco de España plantea la necesidad de introducir reformas en los sistemas públicos de pensiones y de salud y dependencia por las consecuencias que los cambios demográficos puedan tener sobre las políticas sociales¹⁰².

65. Por último, los apartados 17 y 18 hacen referencia respectivamente a la inclusión de las personas con discapacidad y los cuidados de larga duración. En el primero se establece que las “las personas con discapacidad tienen derecho a una ayuda a la renta que garantice un vida digna, a servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la sociedad y a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades”. En España la protección de dichas personas se articula independientemente de si las mismas se encuentran o no incluidas en el sistema de Seguridad Social. En el primer caso se establece un sistema especial de protección, pero manteniéndose el establecimiento de servicios sociales para todas ellas. No obstante, la protección más intensa se lleva a cabo a través de las prestaciones de la Seguridad Social tanto en su modalidad contributiva como no contributiva¹⁰³. Y en el segundo caso “toda persona tiene derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular de asistencia a domicilio y servicios comunitarios”. En este último caso la doctrina ha subrayado el carácter novedoso del derecho a los cuidados de larga duración, así como de su trascendencia, puesto que se considera la contingencia contributiva de seguridad social más característica del siglo XXI¹⁰⁴.

66. Como ha afirmado la doctrina, esta nueva contingencia de la seguridad social incorporada en el Pilar plantea dos problemas de importante calado: el primero en relación con su naturaleza por tratarse de una prestación en especie y no económica; y el segundo, en relación con su financiación, porque no se especifica expresamente si es con cargo a cotizaciones sociales, a impuestos, o a ambos¹⁰⁵.

67. Dado el cambio que estamos experimentando en la era de la Industria 4.0, la doctrina hace hincapié en las consideraciones realizadas en el Dictamen del Comité de las Regiones de 11 de octubre de 2016, y que hay que tener en cuenta cara a la implantación generalizada de esta prestación. Así, en primer lugar, se habla del factor del riesgo de pobreza y exclusión social por el que pueden estar afectados los ciudadanos de edad avanzada, especialmente los que viven en zonas rurales o en zonas urbanas desfavorecidas¹⁰⁶. Y, en segundo lugar, se apuntan las oportunidades que ofrece el cambio demográfico, puesto que puede generar oportunidades de empleo relacionadas con los servicios para las personas mayores. Por último, el aumento de la esperanza de vida ocasionará que los costes de salud y seguridad social experimenten un acusado aumento, hasta un 9% del PIB de la UE en el año 2050. Sin embargo, señala que “las TIC pueden ser un poderoso aliado para mantener una atención sanitaria y social rentable y de alta calidad, ya que capacitan a las personas de todas las edades para gestionar mejor su salud y calidad de vida, en cualquier lugar”¹⁰⁷.

68. Por otra parte, se ha señalado el grave problema que suponen los cuidados de larga duración para los cuidadores familiares no profesionales obligados a quedarse en el hogar, lo que les impide

¹⁰² BANCO DE ESPAÑA, *Informe anual, 2018*, publicaciones del Banco de España, 2019, pp. 251 a 258.

¹⁰³ J.F. BLASCO LAHOZ, “La protección social de las personas con discapacidad. Las prestaciones de la seguridad social como instrumento para su desarrollo”, *Revista de Información Laboral*, núm. 11, 2018, p. 1 a 28, BIB 2018/14008.

¹⁰⁴ A. ARUFE VARELA, “El nuevo pilar europeo de derechos sociales. Análisis crítico”, obra cit., pp. 51 y 52.

¹⁰⁵ Entre los estudios sobre la financiación R. DEL POZO RUBIO; F. ESCRIBANO SOTOS, “Financiación de los cuidados de larga duración en España”, *Documentos de trabajo. Funcas*, núm. 569, 2010.

¹⁰⁶ En realidad la consagración de la erradicación de la exclusión social como objetivo de la política social comunitaria no se alcanza en la UE hasta el año 1999 con el Tratado de Amsterdam, que en virtud del art. 160 TFUE creó un Comité de Protección Social para fomentar la cooperación entre los EM y con la Comisión. La Estrategia Europea 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador contempla el objetivo de reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza en un 25% y sacar a más de 20 millones de personas de la pobreza. No obstante sólo ha disminuido significativamente por primera vez en 2015 en 5'1 millones con respecto a 2016 (Eurostat). Para lograr este objetivo, en el 2010 la Comisión creó la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social y su Libro Blanco sobre las pensiones en A. KENNEDY, Ficha Temática “La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación” en <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/60/la-lucha-contr-la-pobreza-la-exclusion-social-y-la-discriminacion>

¹⁰⁷ A. ARUFE VARELA, “El nuevo pilar de derechos sociales. Análisis crítico”, obra cit., p. 53.

continuar con su carrera profesional¹⁰⁸. Un estudio publicado en España en 2012 señala que “aproximadamente 2’2 millones de personas sustentan cargas de cuidado informal superiores a las 20 horas semanales”. Además, si estas personas fueran menores de 50 años, su probabilidad de trabajar se vería reducida en un casi 20%, lo que implicaría que cerca de medio millón de personas no trabajen debido a las cargas de cuidados y, por tanto, tampoco realizan aportaciones al sistema de salud y bienestar social.

69. Este hecho supondrá, dada la estrecha relación entre el envejecimiento y la tasa de dependencia, “un incremento exponencial sobre el número de personas que realicen labores de cuidado informal y por ello no trabajen, sin contar con que además afectará más a aquellas familias con mayor número de personas en el hogar y que dispongan de menos recursos económicos para poder contratar servicios formales. En conclusión, el cuidado es una parte vital del sistema de salud y bienestar social que debe convertirse en un derecho de todos los ciudadanos con dependencia”¹⁰⁹. El derecho de cuidados de larga duración merece una especial atención por parte del legislador comunitario en relación con las políticas de conciliación de la vida familiar y vida profesional puesto, que deben contribuir a lograr la igualdad de género promoviendo la participación de las mujeres en el mercado laboral, el reparto igualitario de las responsabilidades en el cuidado de familiares entre hombres y mujeres y la eliminación de las desigualdades de género en materia de ingresos y salarios¹¹⁰.

70. En definitiva, son políticas necesarias para la era digital porque deben tener en cuenta los cambios demográficos, incluidos los efectos del envejecimiento de la población¹¹¹. Al respecto, es importante apuntar que “el elenco de contingencias reconocidas expresamente en el Pilar Europeo es mucho más limitado que las incluidas en el propio Convenio 102 de la OIT o en el propio artículo 2 del Reglamento 883/2004”¹¹². En la actualidad “las prestaciones por cuidados de larga duración no se han incluido explícitamente en el ámbito de aplicación material del Reglamento 883/2004, sino que se coordinan como prestaciones por enfermedad, esto genera inseguridad jurídica tanto para las entidades como las personas que solicitan prestaciones por cuidados de larga duración.

71. Es necesario desarrollar un marco jurídico estable que sea adecuado para las prestaciones por cuidados de larga duración, a fin de incluir una definición clara de tales prestaciones”¹¹³. Por este motivo hay una propuesta de modificación del Reglamento 883/2004 que define las prestaciones por cuidados de larga duración y aquellos casos en los ciudadanos móviles pueden solicitarlas en un capítulo aparte. El 19 de marzo de 2019, el Parlamento Europeo, la Comisión y la Presidencia rumana alcanzaron un acuerdo provisional sobre la propuesta pero, al no alcanzar la mayoría el Consejo, se aplazó la continuación de los trabajos sobre la propuesta hasta la presente legislatura¹¹⁴.

¹⁰⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales. Por otro lado, sobre la una aproximación a la figura del cuidador informal E. BLÁZQUEZ AGUDO, “Hacia una necesaria protección del cuidados informal-familiar de los dependientes”, *Trabajo. Revista Iberoamericana de relaciones laborales*, núm. 18, 2006, pp. 156 a 163.

¹⁰⁹ P. MOYA MARTÍNEZ; F. ESCRIBANO SOTOS; I. PARDO GARCÍA, “La participación en el mercado laboral de los cuidadores informales de personas mayores en España”, *Rev. Innovar*, vol. 22, núm. 43, 2012, p. 63.

¹¹⁰ A. SELMA PENALVA, “La (des)protección social de los cuidadores no profesionales, en *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 10, 2019, pp. 1 a 25, E.M. SIERRA BENÍTEZ, “La protección por dependencia en España y en la Unión Europea: los cuidadores no profesionales” en C. SÁNCHEZ RODAS, *Las prestaciones españolas por dependencia y el derecho de la Unión*, Laborum Murcia, 2011, pp. 195 a 215.

¹¹¹ Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo (DOUE de 12 de julio de 2019, L 188/79).

¹¹² C. SÁNCHEZ RODAS, *Sostenibilidad y protección social. La tensión entre la unión económica y monetaria y el pilar europeo de derechos sociales*, obra cit., p. 185.

¹¹³ Considerando 6 de la Propuesta de Reglamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) núm. 883/2004, sobre coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) núm. 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) núm. 883/2004, COMISIÓN EUROPEA, 13 de diciembre de 2016, COM(2016) 815 final.

¹¹⁴ A. KENNEDY, “La cobertura de Seguridad Social en otros estanos miembros de la Unión” en http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.3.4.pdf

72. Por último, la aplicación efectiva de las normas de la UE en los EM necesita una cooperación estructurada de intercambio entre las autoridades nacionales competentes, y recursos para organizar las inspecciones conjuntas o capacitar al personal nacional para tratar los casos transfronterizos. Por este motivo se ha aprobado la creación de una Autoridad Laboral Europea¹¹⁵ destinada a garantizar que las normas de la UE sobre la movilidad laboral (por ejemplo: libre circulación, desplazamiento de trabajadores y la coordinación de la seguridad social) se apliquen de manera justa, simple y efectiva¹¹⁶.

73. La Autoridad Laboral Europea está llamada a hacer realidad el pilar europeo de derechos sociales y, por lo tanto, a garantizar una movilidad laboral justa en Europa y velar por los derechos de los trabajadores y los ciudadanos, y haciendo posible la igualdad de trabajo en el ámbito de la protección social¹¹⁷. Para ello será necesaria la colaboración y participación de los agentes políticos, económicos y sociales en el diseño de estas normativas para garantizar la adecuación económica y social de cada uno de los países, y en este contexto la transformación de los mercados de trabajo¹¹⁸ en el contexto de la Industria 4.0.

IV. Valoración final. El necesario equilibrio entre la sostenibilidad económica, monetaria y social en la era de la industria 4.0

74. En el libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa se indican los retos que debe superar Europa de aquí al 2030, año en que la Industria 4.0 estará plenamente establecida en la sociedad europea. Las transformaciones en la sociedad europea y en el mercado de trabajo nos plantean cuál es la dimensión social de Europa, especialmente en lo relativo a la protección de los trabajadores de la era digital. El Tratado de Lisboa reconoce un modelo económico y social entendido como una “economía social de mercado altamente competitiva” basado en la idea de que el crecimiento económico debe buscarse por medio del mercado con fines sociales.

75. Sin embargo, este modelo debe ser adaptado dentro del nuevo contexto mundial de la economía digital y de la implantación de la Industria 4.0 de forma que se pueda alcanzar el equilibrio entre las dimensiones sociales y de mercado para el mantenimiento eficaz de ese modelo. En estos años de crisis de la economía y de consolidación del fenómeno de la globalización mundial, el resultado ha sido el aumento de las desigualdades sociales, las malas condiciones laborales y el deterioro ambiental. Por eso es necesario alcanzar el equilibrio dinámico entre las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo para mantener ese modelo económico y social europeo.

76. En materia de protección social los sistemas de seguridad social deben adaptarse. La UE cuenta con dos ámbitos de actuación para afrontar los retos que se le plantean a la hora de obtener la mejor protección social de los trabajadores en la era de la Industria 4.0. Uno es el ámbito internacional, necesario para que las políticas europeas tengan impacto sobre el planeta aportando soluciones sostenibles a los problemas mundiales; y el otro el propio ámbito de la UE, cuya actuación se basa en la construcción y aplicación del pilar europeo de derechos sociales, de acuerdo con el ámbito de competencias atribuido a los EM. En el primero resaltamos la nueva alianza entre la UE y África para la inversión y el empleo sostenibles, para que la propia Europa pueda afrontar los retos más complejos del mundo actual como la pobreza, los conflictos bélicos y la migración, o el cambio climático.

¹¹⁵ Reglamento (UE) 2019 1149/ del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) núm. 883/2004, (UE) núm. 492/2011 y (UE) 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344, (DOUE 11 de julio de 2019, L).

¹¹⁶ <https://ela.europa.eu/>

¹¹⁷ https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-852_es.htm

¹¹⁸ R. JAIME MAESTRE, “Surge la Autoridad Laboral Europea, ¿mejorará el empleo?”, El Blog Salmón, 23 de junio de 2019, <https://www.elblogsalmon.com/mundo-laboral/surge-autoridad-laboral-europea-mejorara-empleo>

77. Para ello son necesarios instrumentos financieros que complementen a los tradicionales, y que incluyan la participación de fuentes públicas y privadas consideradas como motores esenciales del desarrollo sostenible, lo que implica invertir en las personas, en su formación y sus capacidades. Igualmente, la cooperación mundial está trabajando para modernizar las relaciones entre la UE y 79 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) con el objeto de sentar las bases para la creación de un pilar entre la UE y el Pacífico dentro del futuro acuerdo UE-ACP.

78. En general, son muy importantes los acuerdos comerciales internacionales de la UE, como por ejemplo los más de un centenar de acuerdos comerciales vigentes o en proceso de actualización que aseguran que se cumplan unos estándares determinados en materia de medio ambiente y en el ámbito laboral favorecer el reingreso rápido en el mercado de trabajo “en lugar de constituir una ayuda prolongada a las personas en edad de trabajar”.

79. Por otro lado, los EM deben dedicar recursos suficientes a la lucha contra la exclusión social, la pobreza y la eliminación por razón de sexo¹¹⁹. Las últimas reformas operadas en el marco de la UE van en esa dirección, porque entendemos que no es perdurable en el tiempo una Europa económica y financiera sin un suficiente equilibrio social para poder hablar de la sostenibilidad de las tres dimensiones: económica, financiera y social.

80. En estos acuerdos paulatinamente se están incluyendo cláusulas de contenido social respetuosas con la normativa de la OIT, que garantizan unos estándares mínimos entre las partes firmantes con la finalidad de evitar el *dumping social*, es decir, el recurso a la competencia a la baja en condiciones de trabajo, lo que resulta beneficioso para todas las partes implicadas, con independencia de su grado de desarrollo. Sin embargo, este tipo de cláusulas presentan problemas en relación con su operatividad y efectividad, por lo que se propone que sea la propia OIT el organismo básico para la gestión de los acuerdos internacionales en la interpretación y resolución de los conflictos, muchas veces particularizados para el ámbito laboral.

81. Este ámbito internacional hay que completarlo con la Agenda 2030 de la ONU para el desarrollo sostenible, porque la propia UE se ha comprometido a su aplicación tanto en este ámbito como el propio de la UE con el propósito de erradicar la pobreza. Para superar los retos de la era digital, la UE necesita un plan que tenga impacto mundial, y este plan son los objetivos para el desarrollo sostenible (ODS).

82. En el año 2017 se elaboró la iniciativa enmarcada en el debate sobre el futuro de Europa conocida como pilar de derechos sociales de la UE, que recoge un decálogo de derechos y principios en el ámbito social y laboral que atiende a factores que van desde las nuevas tecnologías en la sociedad y en el empleo hasta las dudas que suscita la globalización, los problemas en materia de seguridad y el ascenso de los populismos. La Unión Europea y sus Estados Miembros deben ser sostenibles en materia de protección social, ya que cuentan con los sistemas de seguridad social más avanzados. Eso implica la necesidad de modernizarse y adaptarse a las nuevas realidades demográficas y laborales, y en algunos países de nuestro entorno ya se han acometido reformas en este sentido.

83. Sin embargo, dudamos de que la elaboración del pilar europeo de derechos sociales sea eficaz si no cuenta con una regulación dotada de mayor eficacia de la que carece la declaración y proclamación del mismo pilar, como los derechos y principios que vienen recogidos en el Reglamento 883/2004 y que el pilar en la mayoría de los casos incluye como un mero reconocimiento formal, y en todo caso insuficiente. La única novedad que podemos resaltar de este pilar, y que consideramos muy importante en la nueva era del siglo XXI, es el derecho a los cuidados de larga duración, dado el progresivo envejecimiento y la prolongación de la esperanza de vida de la población de la UE.

¹¹⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Proyecto Europa 2030, Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del Grupo de reflexión sobre el futuro de la UE 2030*, Mayo 2010.