

EL PILAR EUROPEO DE LOS DERECHOS SOCIALES Y EL PLAN DE ACCIÓN: POR FIN, ¿EL MODELO SOCIAL EUROPEO?

THE EUROPEAN PILLAR OF SOCIAL RIGHTS AND THE PLAN OF ACTION: AT LAST, THE EUROPEAN SOCIAL MODEL?

FRANCISCA BERNAL SANTAMARÍA
Profesora Contratada Doctorada (acreditada)
Universidad de Cádiz
ORCID ID: 0000-0002-6744-3290

Recibido: 13.12.2021 / Aceptado: 11.01.2022

DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2022.6677>

Resumen: La Unión Europea se ha sustentado en el Pilar económico desde sus inicios a la actualidad. Los periodos de crisis económicas y los recortes sociales han supuesto mayores índices de pobreza y de exclusión social, con altas cifras de desempleo y desprotección. El empleo y la protección social debe ser la clave de la recuperación económica. En este contexto, analizamos la visión de la Unión Europea en la construcción del modelo social y de forma concreta el Pilar Europeo de los Derechos Sociales y su Plan de Acción.

Palabras clave: pilar Europeo, modelo social, derechos laborales, Plan de acción, Unión Europea.

Abstract: The European Union has been reinforced by the Economic Pillar from its origin to the present-day. Periods of economic crisis and social cuts have led to higher rates of poverty and social exclusion, with high unemployment and lack of protection. Employment and social protection must be the key to economic recovery. In this context, we analyse the vision of the European Union in the construction of the social model and specifically the European Pillar of Social Rights and its Action Plan.

Keywords: European Pillar, social model, labor rights, Action Plan, European Union

Sumario: I. Una Europa en clave económica: la necesidad de un nuevo enfoque más social. II. La iniciativa europea en la lucha por los derechos sociales: El empleo y la protección social como claves de protección social. III. La visión de la Unión Europea en la construcción del Modelo Social: El Pilar Europeo de los Derechos Sociales y su Plan de Acción.

I. Una Europa en clave económica: la necesidad de un nuevo enfoque más social

1. Si posamos la mirada en el origen de la ahora Unión Europea se puede aclamar que fue un proyecto nacido del esfuerzo conjunto por lograr un marco de entendimiento común en el desarrollo de un mercado “económico”.

2. El origen de la Unión Europea surge de un momento histórico marcado por el deseo de paz tras la II Guerra Mundial. Se trató de dejar atrás el “enfrentamiento”, sobre todo entre Francia y Alemania, y se creó una asociación y puesta en común basada en dos sectores industriales que eran esenciales:

el carbón y el acero. Así, nace con el Tratado de París en el año 1951, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), siendo el embrión de la actual Unión Europea.

Poco tiempo después con el Tratado de Roma de 1957 se forjaron dos nuevas comunidades, una de carácter sectorial, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y otra como marco de políticas comunes, la Comunidad Económica Europea (CEE). En los ochenta, se reforma el Tratado de Roma con la formulación del Acta Única Europea, por la que la CEE pasó a denominarse Comunidad Europea, y que anhela un mercado interior. Hasta el momento, el sustento de la Unión se forjó en el compromiso económico con la apuesta por los pilares que ya se han anotado: el Carbón y el Acero, el pilar económico, al fin y al cabo. No es hasta el año 1992, con el Tratado de Maastricht, cuando se evidencia la necesidad de reforzar la cohesión económica fortaleciendo la dimensión social para lograr unos altos niveles de empleo y para mejorar la protección social. El Tratado de Maastricht dio origen a la Unión Europea sostenida por tres pilares: el comunitario (político, económico y monetario); la cooperación en Política Exterior y de Seguridad Común; y la Justicia e Interior.

3. El contexto narrado sugiere que, el económico siempre ha sido la clave del proyecto europeo, pero los otros pilares van sumándose, con mayor o menor intensidad. Consiguientemente, el 1 de enero de 1993 se inicia una etapa histórica con el anunciamento de los pilares del mercado único: la libre circulación de personas, de bienes, de servicios y de capitales. Con ello, se acelera la consagración del mercado interior en un guiño muy claro al hecho de multiplicar el número de consumidores. De hecho, en 1995 con el Tratado de Schengen se suprimen las fronteras interiores, y con el Tratado de Ámsterdam en 1999 se amplían los derechos de la ciudadanía europea y, es en entonces, cuando se empieza con la cooperación en materias de empleo. En este transcurrir y en los años sucesivos se fueron adhesionando nuevos miembros, y adaptándose los Tratados a la nueva realidad. Otros desafíos a los que se enfrentó Europa fueron la circulación del Euro y el fracaso ante la proclamación de la Constitución Europea.

4. La crisis mundial del año 2008 azotó fuertemente el proyecto europeo con el compromiso de los Miembros por la conocida como “la “disciplina presupuestaria”, con el Tratado para la Estabilidad, la Coordinación y la Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”¹. Con todo, la contención económica formó parte de la agenda europea con una serie de instrumentos dirigidos a lograr la estabilidad financiera, la supervisión y el apoyo a las entidades bancarias.

No cabe duda que los periodos recesivos afectan de forma negativa a la protección socio laboral, y ello a nivel mundial. La situación pandémica ha marcado un estancamiento en el desarrollo económico, toda vez que ha supuesto la disparidad en la protección entre economías avanzadas y economías en desarrollo, con una gran divergencia en la recuperación del empleo y una brecha social y productiva. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo se plantea salir de la crisis actual de forma inclusiva, sostenible y resiliente, con el Programa Común de las Naciones Unidas y su Acelerador mundial para el empleo y la protección social. La idea de la Organización Internacional del Trabajo es apostar por una globalización más equitativa y más social formulando estrategias nacionales de empleo eficaces y seleccionando políticas internacionales que sean capaces de promocionar el empleo. En definitiva, la Organización Internacional del Trabajo aboga por vincular el crecimiento económico de los países con mejoras de las condiciones socio laborales²

5. Como se ha anotado, el proceso de integración europea se basó en su inicio en el factor económico. Para ejemplificar esta situación, tanto el Proyecto del Mercado único, como la unión económica monetaria, la Agenda de Lisboa y la misma Constitución Europea priorizaban las medidas para expandir el mercado, para estimular la oferta y la demanda en el mercado europeo. Así, el componente económico sí que se ha “comunitarizado”, es decir, desde instancias europeas se fiscaliza y se supervisa los aspectos monetarios y comerciales. Sin embargo, en relación a las actuaciones que mejoran las condiciones de

¹ El proceso de construcción europea se describe en esta web <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/ProcesosConstruccionEuropea.aspx>

² <https://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/globalization/lang--es/index.htm>

vida y de trabajo de los ciudadanos europeos y en relación a la cobertura de sus riesgos y de sus necesidades, son las normas y disposiciones vigentes en cada Estado miembro las que recogen los criterios básicos para la provisión de las prestaciones. Es decir, no existe un conjunto ordenado de prestaciones sociales en el espacio social europeo, no existe un modelo social único. En efecto, bien es cierto que la Unión ha optado por algunas actuaciones relevantes y que son vinculantes (por ejemplo, al ser Directivas), en materias como la libre circulación de trabajadores, la portabilidad de los derechos de pensiones, la igualdad de trato a hombres y mujeres en el entorno laboral, la salud, higiene y seguridad en los lugares de trabajo, el derecho de información y consulta a los trabajadores, la jornada laboral máxima (poco exigente), o el diálogo social. Ahora bien, no es menos cierto que todas estas directivas tienen un factor común, pues están ordenadas para facilitar el movimiento de los factores productivos en el territorio de la Unión y, también, claro está para sortear los límites a la libre circulación de personas. Es importante pues eliminar los obstáculos que restrinjan la efectividad de la libre circulación de las personas para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos³.

6. Por tanto, se proclama que no existe un modelo uniforme de protección social, ni tampoco un modelo único de Estado de bienestar. En este aspecto, recuérdese que el Pilar del Estado de bienestar es la Seguridad Social, la protección social. De hecho, numerosos tratados y convenios internacionales se refieren de forma explícita a términos como la protección social y la seguridad social. En cualquier caso, recuérdese que el sistema de bienestar se expande tras la II Guerra Mundial, rodeado de unas circunstancias políticas y sociales muy especiales, e impulsado por una etapa de crecimiento económico intenso. En relación a Europa, se puede decir que todos los Estados se califican de Estados de bienestar, eso sí, sin que tampoco se haya formulado un modelo uniforme⁴.

7. Ahora que, sería importante que los derechos de protección social fueran evolucionando con el fin de alcanzar una integración entre los Estados miembros, y sostenidos bajo el principio de solidaridad social y financiera, que permite avanzar en ese modelo uniforme, en ese tránsito de una ciudadanía europea económica a una ciudadanía europea social. No obstante, el avance no es tal, pues en la actualidad el modelo de integración o solidaridad social es limitado. El debate está más presente que nunca, y nos cuestionamos el éxito o fracaso de si la ciudadanía europea social es plena o está limitada. Y ello pese a reconocer los esfuerzos de la Unión Europea a la hora de impulsar los derechos sociales. La clave es que los Estados Miembros tienen la autonomía legislativa en la configuración y en la garantía de la política social en su fuero interno. Es decir, cada país tiene competencias para formular las disposiciones en las que se fijan los criterios de provisión de las prestaciones. Esta realidad se ha venido a denominar como “Ciudadanía Racional”. Con esta base “se ha avanzado desde la integración negativa (remoción de obstáculos para la libre circulación económica), basada en la solidaridad competitiva, hacia una muy limitada (para unos, deficiente) integración positiva (reconocimiento de derechos sociales fundamentales comunitarios, entre ellos los de protección social) en la que todavía se mantiene la «nacionalización» de los mecanismos de tutela y de garantía de los derechos sociales”⁵. Desde luego, es innegable que esa autonomía perjudica la creación ordenada de un espacio social europeo único.

8. Aunque se haya señalado que el europeo es un sistema de protección social homogéneo si se comprara con otros países como los de América Latina, no es menos cierto, que en Europa no existe una convergencia entre los sistemas impositivos. No obstante, si hay que reconocer que las cuestiones sobre derechos laborales y asistenciales sí que han estado presentes en la coordinación, pero insertadas en las políticas económicas. De tal forma que las Cumbres Europeas se han marcado el objetivo de alcanzar

³ Con este prisma, J. BILBAO UBILLOS, “La dimensión social de la política de cohesión”, *Cuadernos europeos de Deusto*, núm. 58, 2018.

⁴ C. SÁNCHEZ RODAS, “La aplicación del primer Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos a las prestaciones sociales ¿freno para las reformas de seguridad social?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 10, núm. 2, pp. 676-697.

⁵ Cfr. Y. SÁNCHEZ URÁN AZAÑA, “Ciudadanía de la Unión y derechos de protección social. Balance y perspectivas del modelo constitucional de solidaridad social comunitaria”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 56, 2015.

una estrategia común de crecimiento económico y de fomento del empleo, como las bases de un equilibrio en los ámbitos social y económico.

9. El planteamiento que nos podríamos trazar es saber si esta estrategia favorece o no la armonización social, es decir, si se consolida un verdadero Estado de bienestar europeo, pues en modo alguno se han definido, o más bien, impuesto, unas políticas sociales comunes explícitas. La respuesta de la Unión se ha forjado más en relación a la Flexiseguridad, del *welfare* al *workfare*, marcada por las políticas de austeridad económica, con el objetivo principal de la estabilidad presupuestaria y financiera y la reducción del déficit de los Estados. Por tanto, de los periodos recesivos de la economía han resultado una menor dimensión social con el recorte presupuestario y las limitaciones impuestas para reducir con crudeza el gasto público.

10. En general, la dimensión social europea queda subordinada a la consolidación del mercado, y se tacha que existe una menor preocupación por los problemas sociales, como el empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, y la protección social. Las estrategias marcadas debilitan al sistema de protección social y bajo la sombra de las crisis económicas que generan una tensión entre el capitalismo y la democracia. De forma contundente se ha criticado la oligarquía de la economía y la pérdida de la calidad en Europa, ante lo que se ha denominado como desmantelamiento democrático o invierno de la democracia en Europa. La Unión Europea se enfrenta a problemas que afectan a legitimidad y a las estructuras del proyecto europeo. Por tanto, el reto es que el componente social forme parte de la agenda de la Unión Europea para construir un modelo de bienestar global de clara inspiración europea. En definitiva, es imperioso apostar por un verdadero programa europeo de empleo en proyección con el factor social⁶.

11. En cualquier caso, en la actualidad, no cabe duda que Europa tiene distintos modelos de política y de protección social si tenemos en cuenta, los objetivos, las prioridades y los mecanismos de financiación de las prestaciones sociales. Desde luego, cada Estado atiende de forma distinta la protección relacionada con sus objetivos sociales y el efecto que tiene el componente social en su economía, es decir, si contemplan lo social como un gasto que desequilibra sus finanzas o como un elemento eficiente en su economía.

12. Teniendo en cuenta esa situación, sería deseable que se promoviera la protección social desde la Unión Europea con pulsos como: (-) la persecución de la evasión del fraude fiscal, considerando que muchos fondos económicos se ubican en paraísos fiscales a efectos de minimizar y evitar costes impositivos, lo que, a su vez, debilita la financiación del Estado de bienestar. De hecho, si fueran sometidos a una mayor tributación se beneficiaría el Estado de bienestar sostenidos bajo el vínculo de solidaridad social al que antes se hizo referencia; (-) el análisis de las políticas públicas en función de la promoción del bienestar de los ciudadanos. Es decir, se tendría que valorar si la ejecución de las medidas logra resultados relacionados con la mejora de las condiciones económicas, laborales, sociales y personales. En el planteamiento esbozado, sería importante que se dejar de apreciar la dimensión social como un gasto desequilibrante, y que se contemplara como un elemento eficiente en la economía de los países.

13. En definitiva, reforzar la estabilidad social como elemento esencial para el buen funcionamiento de la economía; (-) la apertura de un espacio de reflexión sobre la financiación de la protección social, sobre la necesidad de formular modelos de financiación que permitan la solidaridad continuada

⁶ El término de Flexiseguridad emergió en el año 2007 para ser concebido como un instrumento de modernización del modelo social europeo con fines como: favorecer la adaptabilidad de trabajadores reforzando las seguridad de las transiciones laborales; aumentar la inversión en formación para reducir las diferencias de la fuerza laboral; crear oportunidades de empleo para los preceptores de prestaciones; prevenir el desempleo y la dependencia de las prestaciones; regularizar el empleo informal; y, disminuir la exclusión social. Sobre las ideas expuestas véase a J. RAMOS DÍAZ, "Empleo, protección social y ciudadanía en tiempos de crisis", *Panorama Social*, núm. 17, 2013.

entre las generaciones. El fin de este debate es garantizar un acceso lo más equitativo y sostenible a la protección social en términos de grupos y de riesgos cubiertos.

En cualquier caso, hay que valorar los desafíos a los que se enfrenta la viabilidad del sistema de protección social, si tenemos en cuenta los siguientes hechos: (-) el cambio de escenario respecto al origen del Estado de bienestar, considerando la evolución histórica experimentada a nivel mundial y teniendo presente los efectos de la globalización y de la revolución tecnológica y digital; la bajada de cotizaciones ante la disminución de la población activa en edad de trabajar; (-) los nuevos métodos y sistemas de trabajo; (-) la adhesión de países muy dispares atendiendo a su estructura económica, a sus niveles de renta, a sus índices de empleabilidad; (-) la salida del Reino Unido de la Unión Europea con las consecuencias socio laborales para los trabajadores y las empresas afectadas; (-) la protección social en las fronteras nacionales ante las nuevas formas de movilidad laboral nacidas por la digitalización. A modo de apunte hablamos del teletrabajo transfronterizo, de los nómadas digitales que trabajan a distancia por la Unión Europea. Sin duda, la Unión Europea tiene ante sí importantes retos de adaptación a la nueva realidad económica y social que vivimos en la sociedad actual⁷.

14. En el orden marcado, recuérdese que, la Unión Europea tiene unas competencias limitadas en el ámbito social, y que la responsabilidad sobre el empleo y las políticas sociales son competencias de los Estados miembros. A pesar de esta limitación competencial, en proceso de integración europea, la Unión ha ido desarrollando una política social con el diseño de instrumentos legales, la aportación de fondos y de herramientas destinadas a estimular, coordinar o supervisar las políticas de los Estados miembros.

15. En definitiva, la filosofía de la política social se ha enfocado en mejorar el empleo, las condiciones de vida, el bienestar social y la igualdad de oportunidades en un entorno de crecimiento económico y de cohesión social. A su vez, se trata de paliar y superar los periodos recesivos económicos considerando que la recuperación económica debe ir acompañada de una fuerte dimensión social.

Otro aspecto importante en el que invierte la Unión es en la formación, eso sí, una formación enfocada al mercado, de modo que potencia trabajadores cualificados y adaptados para dar respuesta a los cambios económicos tan vertiginosos. Para ello la Unión dispone de un conjunto de instrumentos de financiación como son el Fondo Social Europeo +, Programa de empleo y de innovación, garantía juvenil, entre otros⁸. Como se verá al final, estos fondos son un importante potenciador de la dimensión o del modelo social europeo en la actualidad

II. La iniciativa europea en la lucha por los derechos sociales: El empleo y la protección social como claves de protección social

16. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea respalda, entre otros derechos: el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la protección social que sea adecuada, la garantía de un nivel de empleo elevado y duradero y la prevención de la exclusión social. Los reseñados son los objetivos comunes de la Unión Europea y sus Estados miembros en materia socio laboral

⁷ Como se verá luego, el Pilar Europeo de los Derechos Sociales y su Plan de Acción apuestan por la protección social en las fronteras nacionales. Es importante atender las nuevas formas de movilidad laboral y reforzar la protección social como una condición previa para el funcionamiento adecuado del mercado interior. Cualquier tipo de movilidad laboral requiere unas interacciones fluidas entre trabajadores móviles y administraciones. A su vez, esta coordinación reduce el riesgo de errores administrativos y controla el fraude. Ante la Era Digital, Europa se plantea soluciones para facilitar la movilidad (física y virtual) de sus ciudadanos. El elemento principal es la transferibilidad de los derechos de seguridad social y la verificación transfronteriza de las cotizaciones por las administraciones. Desde luego, es un gran desafío en materia de coordinación de seguridad social. VID. A. MILLÁN GARCÍA, “La protección social en la Unión Europea, ¿un modelo homogéneo”, *El modelo económico de la Unión Europea*, núm. 820, 2005.

⁸ Cfr. M. SANZ CUESTA, “Política Social y de Empleo”, *Centro de Documentación Europea y Europe Direct de la Comunidad de Madrid*, 2021.

tal y como se describen el artículo 151 del Tratado. No obstante, el mismo precepto reconsidera que las acciones de la Unión y de los Estados se emprendan teniendo en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales y la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión. A su vez, considera que esta evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado interior, y que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.

17. Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea enuncia los derechos sociales basados en pilares como la dignidad, la libertad, la igualdad y la solidaridad. De tal manera que reconoce y garantiza enunciados como: (-) la prohibición de toda discriminación, (-) la integración de las personas con discapacidad en el ámbito social y profesional, (-) el derecho a la información y consulta de los trabajadores en su empresa, (-) el derecho a la negociación colectiva incluida la huelga, (-) el acceso a los servicios de colocación gratuitos, (-) la protección del trabajador en caso de despido injustificado, (-) la tenencia de unas condiciones de trabajo justas y equitativas respecto a su salud, seguridad y dignidad en el trabajo, la limitación del tiempo de trabajo, el derecho al descanso y a las vacaciones, (-) el reconocimiento y el acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales y a las ventajas sociales, o la ayuda social para combatir a exclusión social y la pobreza⁹.

18. Se ha señalado que la Carta es vinculante y que la integración de la Unión se basa en la creación de un marco jurídico de protección de los ciudadanos europeos, es decir que es un eje fundamental del proceso de integración europeo y un rasgo identificativo de la política emprendida. No obstante, se debe insistir en que la Unión Europea no sustituye a los Estados miembros a la hora de ordenar la materia socio laboral, pues su labor es puramente complementaria, por lo que tan solo se puede hablar de modelo social europeo como una “unidad de valores sociales compartidos, basados en los principios de igualdad y solidaridad, que está presente en las políticas comunitarias y que se reforzado con la obligatoriedad jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales”¹⁰.

19. En la Cumbre de Lisboa celebrada en el año 2010, el Parlamento insistió en que el empleo y los aspectos sociales deben librar un papel importante en las estrategias de crecimiento europeo. Por ejemplo, que se debe elevar el nivel de protección social como eje central de la Estrategia de Lisboa, pues es inaceptable que las personas vivan bajo el umbral de la pobreza y en exclusión social. Este objetivo era necesario ante la insuficiencia que presentaba la Agenda de Lisboa al no recoger objetivo alguno que fuera vinculante en el ámbito social.

20. Ante la tesis narrada, el Parlamento apostaba por que la Unión asumiera un compromiso en la conservación de los modelos sociales europeos, por una Europa social fuerte, sobre todo, en periodos recesivos. Además, solicitó a los Estados miembros a que realizaran un estrecho seguimiento de los efectos socio laborales de sus reformas como parte de la Estrategia Europea 2020.

21. La Estrategia Europea 2020 ha sido calificada como un gran avance en la política social pues incluye como novedad la reducción de la pobreza y de la exclusión social, un elemento que no estaba en la Estrategia de Lisboa.

Con este horizonte, la Estrategia Europea 2020 recoge una serie de iniciativas en forma de metas trazadas por: (-) una plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social; (-) una Agenda de Nuevas Cualificaciones y Empleo; (-) un Paquete de Inversión Social para modernizar los sistemas de protección social; (-) un Paquete de Empleo para reformar los mercados laborales; (-) un Libro Blanco de Pensiones para que sean sostenibles y seguras con elementos como la jubilación compatible con la

⁹ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, hecha en Estrasburgo de 12 de diciembre de 2007 (DOUEC núm. 303 de 14 de diciembre de 2007).

¹⁰ Cfr. M. SANZ CUESTA, “Política Social y de Empleo”, *Centro de Documentación Europea y Europe Direct de la Comunidad de Madrid*, 2021.

movilidad, una vida laboral más larga, la reducción de la brecha de pensiones por género, y el desarrollo de planes de jubilación privados que sean complementarios; (-) un Paquete de Empleo Juvenil con el refuerzo de la garantía juvenil, de las prácticas, de la formación profesional, de la formación de aprendices y del emprendimiento¹¹.

22. En el desarrollo de la Estrategia Europea 2020, el Parlamento ha insistido en una incorporación más eficaz de los objetivos laborales y sociales al Semestre Europeo¹², confiriendo a los indicadores sociales un carácter vinculante y ampliando su ámbito de aplicación a facetas como la pobreza infantil y el trabajo digno. A su vez, el Parlamento se ha mostrado crítico con las medidas de ajustes económico confirmando su compromiso con los valores sociales al decidir sobre su uso de los recursos financieros procedentes del presupuesto de la Unión (FSE+ 2021-2027)¹³.

23. Desde luego, a pesar del esfuerzo de la Unión en esa senda, la Estrategia 2020 es un nuevo fracaso si se tiene en cuenta los índices de pobreza y los millones de personas que viven en riesgo de exclusión en Europa.

24. Las medidas de austeridad unidas al deterioro de la economía provocada por la situación pandémica han aumentado las consecuencias negativas de la crisis y han dificultado el logro de los objetivos marcados. Como se expresó antes, la responsabilidad de la política social sigue estando en manos de los Estados miembros, lo que no contribuye a mejorar ni a consolidar un sistema de protección social sólido europeo. Todo lo contrario, como la responsabilidad se deja al albur de los gobiernos de los Estados miembros, las políticas de austeridad recogidas en el Semestre Europeo contribuyeron al desmantelamiento de los sistemas de protección social en muchos países.

25. No se puede obviar que los Estados miembros quedaron obligados a recortar los gastos para ajustarse al déficit que se había fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esta obligación supuso una regresión de la protección social, por ejemplo, en aspectos como: el sistema de pensiones, los copagos médicos, el incremento de la presión fiscal, la desregulación del mercado laboral, el recorte de prestaciones sociales y una mayor discrecionalidad en el acceso a las prestaciones sociales. Todo ello en el contexto de unas políticas blandas que han sido un fracaso a la hora de asegurar los derechos humanos.

26. De hecho, las metas sociales de la Estrategia 2020, incluidas las contenidas en el Paquete de Inversión Social, e incluso en el desarrollo de los principios del Pilar Europeo (a los que haremos referencia en el apartado posterior), se gestionaron mediante una gobernanza blanda¹⁴.

Desde luego hay que dejar claro que si las reformas laborales futuras permiten la creación de

¹¹ Sobre ello <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/MarcoUnionEU/home.htm>

¹² El Semestre Europeo es un ciclo de coordinación y supervisión de los esfuerzos de los Estados miembros por cumplir los principios de las políticas económicas, presupuestarias, sociales y de empleo. El Semestre Europeo forma parte del marco de gobernanza económica de la Unión Europea. Aunque inicialmente el Semestre Europeo era principalmente un ejercicio económico, ha evolucionado y su proceso integra ahora otros ámbitos como son el empleo y lo social. Durante este marco o ciclo, los Estados miembros ajustan sus políticas presupuestarias y económicas a las normas acordadas en seno de la Unión. Como se verá luego, tras la promulgación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, el Semestre Europeo es también un instrumento de coordinación y supervisión de los esfuerzos internos por cumplir los principios y los derechos recogidos en dicho Pilar. En definitiva, el semestre europeo es el marco de coordinación y supervisión del esfuerzo de los Estados miembros por cumplir los principios de las políticas económicas, presupuestarias, sociales y de empleo. Vid. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/#>

¹³ El Fondo Social Europeo es el principal instrumento europeo para luchar contra el desempleo y la exclusión social. Este instrumento representó en el periodo anterior (2014-2020) el 23.1% de la financiación total de la Unión para sostener las políticas de cohesión, y el 20% de la asignación destinada a cada Estado miembro con cargo a este fondo se dirigió a medias de inclusión social. Para el periodo de programación 2021-2027 se asigna presupuesto destinado a las ayudas alimentarias y materiales, a financiar las capacidades de los interlocutores sociales y a garantizar los proyectos de la Unión que respeten los derechos fundamentales. Sobre ello: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/#>

¹⁴ Sobre ello léase el informe preparado por G. MALGESINI REY, "Foro Europeo contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Conclusiones y propuestas para el periodo post-2020 y Agenda 2030", *European Poverty Network*, 2020.

empleo precario y temporal, si los gobiernos siguen sin regular el empleo atípico y si las medidas de protección social siguen siendo insuficientes y no vinculantes, la Europa Social seguirá siendo una utopía.

27. Por su parte, la Estrategia Europea 2030 se pronuncia en términos en los que se reproduce la necesidad de reforzar una Europa social y verde en línea para asegurar los derechos de la Unión, de los Principios del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, y de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Pues bien, la Estrategia 2030 se marca entre sus metas: acabar con la pobreza, garantizar la educación y la equidad de género, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas; adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección; y lograr una mayor igualdad. Los resultados de la Estrategia 2030 están aún por reflejarse, pero no cabe duda que son de enorme alcance las consecuencias sociales de la crisis económica y pandémica sobre Europa.

28. Ante las altas cifras de desempleo, el aumento de la pobreza y de la exclusión, y el crecimiento de las desigualdades, la Unión Europea reacciona publicando una Recomendación sobre el Pilar Europeo de los Derechos Sociales¹⁵.

29. La Recomendación considera los desafíos a los que se enfrenta la Unión en materia social y de empleo y considera que sigue siendo necesario mejorar el empleo y la productividad. Nuevamente, la Unión vincula el progreso social a lo económica, considerando que son variables interrelacionadas.

30. La Recomendación apuesta por establecer un Pilar Europeo encaminado a construir un modelo de crecimiento más inclusivo y sostenible, mejorando la competitividad europea para invertir en ella, creando puestos de trabajo y fomentando la cohesión social.

31. El objetivo del Pilar Europeo es ser una guía para lograr mejores resultados sociales y de empleo, y para que sean más eficientes de forma que den respuesta a los desafíos a los que se enfrenta la Unión, tanto en la actualidad, como en un futuro (ante los cambios económicos, tecnológicos y sociales). El objetivo de fondo del Pilar Europeo es atender las necesidades que sean esenciales de la población, garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales.

32. El Pilar Europeo subraya la importancia de los derechos sociales como instrumento para aumentar la resiliencia y para consolidar la unión económica y monetaria. Sin embargo, el presente documento toma la forma de una recomendación, y sería aplicable solo para los Estados que deseen formar parte de él. Así, los Estados lo asumen en forma de compromiso y de responsabilidad, dentro de sus competencias y conforme al principio de subsidiariedad. Así es, la Recomendación apunta que el Pilar no implica una ampliación de las competencias de la Unión definidas en los Tratados, por tanto, se aplica dentro de los límites marcados por esas competencias. De hecho, sigue apuntando que la aplicación del Pilar Europeo no afecta al derecho de los Estados miembros a la hora de definir los principios fundamentales de sus sistemas de seguridad social, y que no debe afectar al equilibrio financiero de estos sistemas.

33. En el recorrido de integración europea se ha puesto de manifiesto la apuesta de la Unión por el empleo y la protección social como objetivos básicos de su política social, si bien condicionada a la visión económica, de hecho, las orientaciones de empleo están integradas en las orientaciones generales para las políticas económicas.

34. Como se ha relatado, es cierto que la política y la dimensión social están presentes en la norma europea, tanto en los Tratados, Derecho originario, como en el Derecho derivado. La relevancia de estas políticas forma parte del acervo europeo y las previsiones de índole social tienen una impronta

¹⁵ Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales (DOUE, n.º 113, de 29 de abril de 2017).

en el impulso del legislador europeo. Ahora que la labor de la Unión no deja de ser de apoyo y de complemento, tal y como expone el artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

35. En línea con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se entiende que los objetivos de la dimensión social se conectan con los siguientes ámbitos: (-) la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores; (-) las condiciones de trabajo; (-) la seguridad social y la protección social de los trabajadores; (-) la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral; (-) la información y la consulta a los trabajadores; (-) la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios; (-) las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión; (-) la integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio del desarrollo de una política de formación profesional; (-) la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo; (-) la lucha contra la exclusión social; y la modernización de los sistemas de protección social.

36. En conexión con su artículo 151, al que antes se hizo la debida referencia, la dimensión social debe tener en cuenta la diversidad de las prácticas de los Estados miembros y la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión. Y ello unido a las escasas competencias de la Unión en materia social, al ser una política compartida entre Estados Miembros y la Unión, excluyéndose cualquier poder normativo en materia de empleo.

37. Además, también hay que anotar que la adopción de medidas normativas sobre algunas materias exige unanimidad, como ocurre con el ámbito de la seguridad social, la protección social, la protección en caso de rescisión del contrato laboral, la representación y defensa de los intereses de los trabajadores y empresarios, las condiciones de empleo de nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión. Siendo estas algunas de las dificultades con las que se topa la Unión a la hora de intervenir en materia social, en resumidas cuentas, el déficit de competencias y la ausencia de poder de la Unión Europea en materia social explican las razones por las que la Unión no ha sido capaz de afrontar los periodos de crisis económicas, a su vez, porque no ha sido capaz de adoptar medidas de carácter social destinadas a paliar los efectos negativos de la crisis en los ciudadanos, de forma especial, el desempleo y la pobreza. Es más, se ha exclamado que ni los propios Estados miembros de la Unión han pretendido trazar un modelo social y de empleo europeo único. Los Estados realmente no han mostrado interés en que la Unión tenga un poder autónomo en las obligaciones y responsabilidades del contrato laboral, ni en lo que concierne al empleo y al bienestar social de los ciudadanos-trabajadores. Realmente, como ya se ha expresado, el pilar social resulta indisociable del pilar económico, que no al revés¹⁶.

38. Desde hace décadas se debate sobre el papel que debe tomar la Unión en el pilar de política social, en torno a su contenido, la intensidad de intervención o el rol que debe adoptar, con posturas opuestas en distintas áreas del conocimiento. En este debate se destaca una postura que aboga por potenciar y fortalecer la dimensión social y la convergencia de una política social, distanciándose de una política social supeditada o como complemento de la política económica. Esta postura cobra más fuerza en periodos de crisis económicas como la actual provocada por la situación pandémica o ante futuras recesiones¹⁷.

¹⁶ Nos parece interesante la posición dada en diversas obras por M. ORTEGA GÓMEZ, “La Unión Europea frente a los retos políticos, económicos y sociales de la crisis de la Eurozona”, *El Derecho internacional de los derechos humanos en periodos de crisis*, Marcial Pons, 2913, p. 227 y ss.; “La política social, el empleo y otras normas sociales de la Unión Europea”, *Las políticas de la Unión Europea en el siglo XXI*, Bosch, 2017.

¹⁷ Sobre esta postura vid. L. CASADO CASADO, “El Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia el fortalecimiento real de la Unión Europea?”, *Revista de Investigações Constitucionais*, 2019, pp. 378 y ss.

39. En líneas anteriores se anotó la falta de legitimidad de la Unión Europea y los retos que debe afrontar en la actualidad. Uno de los mayores retos es superar las consecuencias sociales de la crisis económica y financiera internacional. Las altas cifras de desempleo azotan a la población juvenil y a los colectivos más vulnerables como son las mujeres, las personas con discapacidad y las personas de edad avanzada. Los recortes sociales suponen un aumento de la pobreza y un mayor riesgo de exclusión social, perfilando la foto fija de la Unión.

40. Desde instancias europeas se pretende renovar el modelo social europeo emergido en el Derecho Originario (Tratado de Maastricht y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, junto con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). La filosofía de la Unión y el influjo de la doctrina que emana del Tribunal de Justicia de la Unión Europea avanza en proclamar los principios y los valores inspiradores del modelo social europeo¹⁸.

III. La visión de la Unión Europea en la construcción del Modelo Social

41. La promoción del bienestar de los ciudadanos- trabajadores está presente en la política de la Unión ante la situación que ha desencadenado los periodos recesivos de la economía y los recortes sociales. La dimensión social europea se proyecta en el fortalecimiento de un nivel de empleo y de protección social adecuado a nivel europeo. Esta es la respuesta en la que se enmarca el Pilar Europeo de los Derechos Sociales. A continuación, exponemos unas breves pinceladas de su gestación, de su desarrollo y de su alcance.

42. El Pilar Europeo se gestó de forma improvisada con el anuncio del presidente de la Comisión en la Eurocámara el 9 de septiembre de 2015 exponiendo la intención de formular una norma que tenga en cuenta las cambiantes realidades de la sociedad europea y el mundo del trabajo y que sirviera como guía para una renovación. Con esta anunció, en marzo de 2016, la Comisión presentó un documento en forma de borrador con el propósito de recabar las opiniones y los puntos de vista sobre su posible contenido¹⁹.

43. El 23 de enero de 2017 se concluyó el proceso de consulta pública y sus resultados se elevaron en forma de Recomendación, a la que ya antes se hizo referencia. La consulta pública evidenció la creciente frustración y preocupación que sienten muchas personas ante unas perspectivas de vida inciertas, el desempleo, el aumento de las desigualdades y la falta de oportunidades (sobre todo para los jóvenes).

44. Por su parte, el Parlamento Europeo trabajó en la misma línea y adoptó la Resolución de 19 de enero de 2017 sobre el Pilar Europeo de derechos sociales²⁰. En el contexto desarrollado, considera, entre otros aspectos, que la Unión debe responder con rapidez y de forma perceptible a la percepción de los europeos sobre el modelo social, y que se debe abrir un debate sobre el porvenir y la estructura del modelo social europeo.

45. Con este y otros considerandos, exhorta a la Comisión a que presente unas propuestas sobre un pilar europeo de derechos sociales sólido que no se limite a una declaración de principios ni de buenas intenciones. A juicio de la Comisión las propuestas deben reforzar los derechos sociales mediante

¹⁸ Un experto en los avances de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es J.M. MIRANDA BOTTO, "El derecho social de la Unión Europea en la encrucijada: entre la parálisis legislativa y el impulso judicial", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 127, 2017.

¹⁹ Comunicación Apertura de una consulta sobre un Pilar Europeo de Derechos Sociales, documento COM [2016] 127, de 8 de marzo de 2016.

²⁰ Resolución del Parlamento Europeo de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales (DOUE de 10 de julio de 2018).

instrumentos concretos y específicos, como, por ejemplo, normas, mecanismos de elaboración de políticas e instrumentos financieros que repercutan positivamente en la vida de las personas y que permitan la construcción europea en el siglo XXI con una defensa de los objetivos sociales de los Tratados.

La construcción se limita al apoyo de los sistemas de protección social de los Estados miembros, junto con el refuerzo de la cohesión y la solidaridad. A su vez, el Parlamento Europeo aboga por la convergencia en relación a los resultados económicos y sociales garantizando una protección social adecuada, reduciendo las desigualdades y la pobreza y la exclusión social. Nuevamente, vincula estos logros a facilitar el mercado único de la Unión y a mejorar el funcionamiento de la economía.

46. Con respecto a los Estados miembros, asumieron los compromisos ya enunciados en la Recomendación y en la Resolución y se comprometieron al logro de una Europa social basada en el crecimiento sostenible, el progreso socio-económico, la cohesión y la convergencia, eso sí, nuevamente, preservando la integridad del mercado interior²¹.

47. Finalmente, el 17 de noviembre de 2017, las principales instituciones de la Unión Europea (el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea) proclamaron solemnemente el Pilar Europeo de Derechos Sociales en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento que tuvo lugar en Gotemburgo, Suecia. Se trataba de la primera cumbre social en veinte años. En la Cumbre de Gotemburgo se aclamó que el Semestre Europeo tiene un cariz más social que nunca, con el Pilar sólidamente integrado en el proceso de supervisión de los avances en el terreno social²².

48. Por su lado, la doctrina ha tratado de valorar de forma positiva esta iniciativa, sobre todo considerando que el contexto histórico en el que ha nacido el Pilar. Un momento crítico ante la salida del Reino Unido de la Unión, conflictos internacionales importantes y el auge de la extrema derecha. Por tanto, se ha esbozado que esta etapa necesita de un fortalecimiento del proyecto europeo, de un entusiasmo renovado con el que los ciudadanos se sientan más identificados y que se alejen los “fantasmas de nacionalismos extremos. En un escenario de estas características es posible considerar que el impulso de la dimensión social para una convergencia renovada ascendente es requisito *sine qua non* para consolidar el proyecto de Europa”²³.

49. No cabe duda que la situación europea exige tomar una perspectiva multidimensional para el desarrollo de una Europa Social y solidaria en la que se tengan más presente que nunca los derechos sociales y fundamentales. La respuesta se debe orientar a mejorar el bienestar de los ciudadanos con políticas reforzadas centradas en lo social.

50. Al mismo tiempo, la crisis de la Covid 19 ha multiplicado los índices de pobreza, las desigualdades y la exclusión social. Ante la situación desencadenada por la pandemia, la Unión Europea ha dado una respuesta más social para intentar paliar los efectos de tan lamentable situación. En este sentido, se debe aprovechar la sinergia generada y velar porque el Pilar Europeo de los Derechos Sociales sea una guía en la mejora permanente de los derechos sociales de los ciudadanos.

51. La doctrina expone que el Pilar Europeo de los Derechos sociales pretende fomentar la convergencia de las legislaciones nacionales con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo, y que ello sería positivo para Europa en su conjunto, tanto en el plano de la economía (racionalidad económica), como en el plano de la justicia social (como razón de la sociedad). Por tanto, se erige como

²¹ Declaración de Roma, de 25 de marzo de 2017; Declaración conjunta de los interlocutores sociales, de 24 de marzo de 2017.

²² Cumbre Social a favor del empleo justo y el crecimiento: reforzar la dimensión social de la U UE, 16 de noviembre de 2017. Sobre esta cumbre https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_4643 M.I. RAMOS QUINTANA, “El “momento cumbre” del pilar europeo de derechos sociales”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 37, 2018, pp. 8-11.

²³ M.I. RAMOS QUINTANA, “El pilar europeo de derechos sociales: la nueva dimensión social europea”, *Revista de derecho social*, núm. 77, 2017, pp. 19-42.

un estándar para implantar garantías mínimas de protección social, como una fórmula de converger los objetivos de los sistemas nacionales de protección social de los Estados miembros. Ahora bien, nuevamente, el Pilar Europeo de los Derecho Sociales se imprime del carácter *soft law*, quedando al albur del legislador nacional. Como se verá después, es imprescindible dotar al Pilar Europeo de esa fuerza vinculante, de modo que se incorpore los derechos sociales en el Sistema de Tratados internacionales y en el Derecho derivado²⁴.

52. En efecto, el Pilar Europeo no está destinado a formular nuevas competencias a nivel europeo, limitándose a que sean los Estados miembros los encargados de atender los principios básicos que se enuncian. Por tanto, “la proclamación interinstitucional no tiene un efecto jurídicamente vinculante a menos que forme parte de tratados”²⁵.

53. El Pilar Europeo se estructura en tres capítulos ordenados en 20 principios que se erigen como el faro que guía a una Europa fuerte, justa, inclusiva y llena de oportunidades. Por ese lado, la Comisión ha ido presentando las acciones basadas en cada uno de los principios, y se prevé la puesta en marcha de otras acciones para su refuerzo continuado. Los tres capítulos son: Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo; Condiciones de trabajo justas; y la Protección e inclusión social.

54. Para la aplicación del Pilar Europeo se ha formulado el Plan de Acción que recoge un conjunto de iniciativas y que exige el esfuerzo conjunto de todos los actores implicados, desde las instituciones europeas, a las autoridades nacionales, los interlocutores sociales a la sociedad civil.

55. A continuación, se irán relatando la finalidad de cada uno de los principios que se ordenan en torno a los tres capítulos junto con la acción concreta de la Comisión en la materia, es decir, el Plan de acción.

56. El Capítulo I “Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo” se divide en 4 principios.

57. El Principio 1 “Educación, formación y aprendizaje permanente” considera que toda persona ostenta este derecho y entiende que la formación ha de ser inclusiva, con el fin de adquirir y de mantener las capacidades que le permitan una participación en la sociedad de forma plena y que se esté preparado para las transiciones en el mercado laboral. Este enunciado recuerda el término de Flexiseguridad al que antes se hizo referencia en tanto que se precisa de personas formadas en los requerimientos del mercado para garantizar un tránsito seguro entre empleo y empleo. La acción concreta de la Comisión en relación a este principio es la Agenda de Capacidades Europea. Este instrumento se presentó en julio de 2020 para garantizar una competitividad que sea sostenible, la equidad social y la resiliencia. En la acción se recogen 12 objetivos cuantitativos relacionados con la mejora de la capacitación y de la formación en nuevas capacidades con un reciclaje permanente relacionadas con la transición digital y verde. La apuesta por la formación alcanza a las zonas rurales y remotas y tiene en cuenta la necesidad de adaptarse a los cambios del mercado de trabajo y los nuevos retos causados por la pandemia²⁶.

58. El Principio 2 “Igualdad de género” (de trato y de oportunidades) aborda desde un plano transversal y se dirige a todos los ámbitos laborales, como son las condiciones de empleo y de trabajo, la carrera profesional y la igualdad de retribución. La acción concreta se centra en dos planos. Por un lado, en la Estrategia para la igualdad de género 2020- 2025 con la puesta en marcha de medidas para

²⁴ Sobre ello véase J.L. MONEREO PÉREZ, “Pilar Europeo de Derechos sociales y sistemas de seguridad social”, *Revista jurídica de Derechos Sociales*, vol. 8, núm. 2, 2018.

²⁵ Para mayor abundamiento léase a G. MALGESINI REY, *Foro anual europeo contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Op. cit.*

²⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1196

erradicar la violencia de género, combatir los estereotipos de género y reducir la brecha de género. Por otro lado, en la formulación de medidas vinculantes de transparencia salarial entre mujeres y hombres. Téngase presente que a fecha de diciembre de 2021 se sigue expectante al recorrido de la Propuesta de Directiva sobre esta materia²⁷.

59. El Principio 3 “Igualdad de oportunidades” de toda persona en relación con el empleo, la protección social, la educación, el acceso a bienes y servicios. Como es habitual esta previsión se establece independientemente de cualquier condición como es el sexo, el origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad u orientación sexual. Además, aboga por el fomento de las oportunidades de aquellos grupos infrarrepresentados. En tal sentido, se ha promulgado en forma de Comunicación un plan de acción de la UE antirracismo, que, entre otros aspectos, apuesta por combatir el racismo y la discriminación racial a través de la legislación. En el seno de esta acción, se plantea la elaboración de un informe sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE sobre la igualdad racial²⁸.

60. El Capítulo II “Condiciones de trabajo justas” se organiza en seis principios.

61. El Principio 5 establece el derecho a un trato justo en materia de condiciones de trabajo, de acceso a la protección social y a la formación, en síntesis, a un “empleo seguro y estable” independientemente del tipo y la duración de la relación laboral. Este principio se basa en la transición hacia formas de empleo por tiempo indefinido y a su vez, se conecta con la Flexiseguridad, pues tiene en cuenta la necesidad de los empresarios a adaptarse con rapidez a los cambios en el contexto económico. Después, lo vincula a las nuevas formas de trabajo y a la garantía de condiciones laborales de calidad. También fomenta el auto empleo, el emprendimiento y la movilidad laboral. Otras líneas de este principio se basan en aspectos genéricos relacionados con la prohibición de utilizar de forma abusiva contratos atípicos y relaciones laborales precarias. Por último, señala que los periodos de prueba deben tener una duración razonable. Este principio no cuenta aún con un plan de acción desarrollado, simplemente, lo acompaña una iniciativa para mejorar las condiciones de trabajo en las plataformas digitales. Eso sí, como en los anteriores supuestos, a fecha de diciembre de 2021, se encuentra en la primera fase de consulta de los interlocutores sociales de la Unión Europea sobre el trabajo en plataformas digitales.

62. El Principio 6 se ocupa del fomento de salarios justos que ofrezcan un nivel de vida digno para las personas y de garantizar un salario mínimo adecuado que permita satisfacer las necesidades de la persona trabajadora y de su familia, y que, a su vez, salvaguarde el acceso al empleo y no desestime la búsqueda activa de empleo. La acción concreta de la Comisión es una Propuesta de Directiva sobre unos salarios mínimos²⁹. Esta propuesta se enfoca en ofrecer ingresos suficientes para superar la pobreza de los trabajadores, y, sobre todo, de aquellos trabajadores que no están protegidos por salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. Por tanto, el objetivo es garantizar que los trabajadores de la Unión tengan una protección y unos salarios mínimos que sean adecuados y que les permita vivir dignamente donde sea que trabajen. Por último, hace un llamamiento a los interlocutores sociales en esta materia.

63. El principio 7 establece el derecho de los trabajadores a ser informados por escrito al inicio de su empleo sobre todos los aspectos relacionados con su contrato, incluso del periodo de prueba. El mismo derecho de información alcanza a las situaciones de despido, indicando el motivo y concediendo un

²⁷ Propuesta de Directiva por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su efectivo cumplimiento (Bruselas 4 de marzo de 2021 COM 2021 93 final. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/eu-action-equal-pay_es#pay-transparency

²⁸ 2000/43/CE Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025 (Bruselas 18 de septiembre de 2020, COM 2020 565 final).

²⁹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea (Bruselas 28 de octubre de 2020, COM 2020, 682 final).

plazo razonable de preaviso. Luego, establece el acceso a una resolución de litigio efectiva e imparcial, y si el despido es declarado injustificado, recoge el derecho a ser reparado, incluida la indemnización. Hasta la fecha de diciembre de 2021 no existe un plan de acción dirigido a la ejecución de este principio.

64. El principio 8 indica el derecho de consulta de los interlocutores sociales sobre el diseño y la aplicación de las políticas sociales, económicas y de empleo. El derecho de información y consulta se despliega en aspectos como la transferencia, la reestructuración y fusión de empresas y los despidos colectivos. Este principio tampoco cuenta aún con un plan de acción.

65. El principio 9 trata sobre la conciliación de la vida profesional y personal y aborda derechos como los permisos, las condiciones de trabajo flexibles y los servicios de asistencia. El principio realiza un guiño a los estereotipos de género en cuanto señala que los hombres y las mujeres deben tener igualdad de acceso a estos permisos y a utilizarlos de forma equilibrada. En este aspecto se debe tener presente la retirada de la Directiva sobre licencia por maternidad, después de la cual, la Comisión decidió adoptar un enfoque más amplio para abordar la subrepresentación de las mujeres en el mercado laboral. Se orienta a que las personas con responsabilidades de cuidados equilibren mejor su vida laboral y familiar y fomenten un reparto equitativo de esas responsabilidades³⁰. El objetivo de fondo es modernizar el marco jurídico actual en el ámbito de las licencias familiares y las modalidades de trabajo flexible con la Directiva sobre conciliación de la vida personal y laboral para padres y cuidadores³¹.

66. El Principio 10 apuesta por entornos de trabajo saludables, con elevados niveles de protección y seguridad, y, además, que estén adaptados a sus necesidades profesionales, de modo que se les permita prolongar su participación en el mercado laboral. Como tema novedoso trata sobre el derecho a la protección de datos personales en el contexto del empleo. En esta dirección la próxima acción de la Comisión es el Nuevo marco estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo, y también una iniciativa para mejorar las condiciones de trabajo en las plataformas digitales.

67. El Capítulo III “Protección e inclusión social” se ordena en torno a diez principios.

68. El Principio 11 contempla el derecho de asistencia y apoyo a los niños con un Plan de Garantía Infantil Europea.

69. El Principio 12 garantiza la protección social con independencia del tipo y de la duración de la relación laboral, y en condiciones comparables entre trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia³².

70. El Principio 13 establece el derecho a prestaciones por desempleo adecuadas y de ayudas por parte de los servicios públicos de empleo para reintegrarse en el mercado laboral. Claro que observa que estas prestaciones tendrán que ser adecuadas y de duración razonable, pero que no deben desincentivar un retorno pronto al mercado laboral.

71. El Principio 14 se refiere al derecho a una renta mínima para toda persona que carezca de recursos suficientes. Esta renta se ordena en garantizar una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a los bienes y a los servicios de capacitación. Igualmente, para no desincentivar el retorno al mercado laboral, se aclara que estas prestaciones deben combinarse con incentivos a

³⁰ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en>

³¹ 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 a la vida profesional de los progenitores y los cuidadores (DOUE 12 de julio de 2019).

³² El 8 de noviembre de 2019, el Consejo adoptó la Recomendación relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, que tiene por objeto suprimir las diferencias de cobertura formales garantizando que los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que trabajen en condiciones comparables puedan afiliarse a los sistemas de seguridad social que corresponda. Una de sus recomendaciones es facilitar la transferencia de los derechos de seguridad social de un empleo a otro empleo.

la reintegración en el mercado laboral (a través de los servicios sociales). Luego hay que tener presente la diversidad de regímenes en la Unión europea que actualmente han regulado la renta mínima. Aunque están en vigor en todos los Estados miembros, los regímenes de renta mínima varían significativamente en cuanto a su adecuación, cobertura, adopción y articulación con las medidas de activación del mercado laboral y los bienes y servicios de capacitación, incluidos los servicios sociales. En muchos casos, los criterios de admisibilidad y los niveles de prestaciones deberían modernizarse³³.

72. El Principio 15 determina el derecho de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones y que garantice una renta adecuada. Luego, hace referencia a la brecha de pensiones entre géneros y a la necesidad de combatirla. Las prestaciones deben ser de tal cantidad que permitan una vida digna en la vejez.

73. El Principio 16 se relaciona con el derecho a un acceso a la asistencia sanitaria asequible, de carácter preventivo y curativo, y de buena calidad.

74. El Principio 17 se ocupa de la inclusión de las personas con discapacidad. En esa inclusión es básico una renta que garantice una vida digna, servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la sociedad y a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades. La acción de la Comisión en esta materia es la Estrategia sobre los Derechos de las personas con discapacidad 2021-2030³⁴. Se basa en los resultados de la estrategia anterior y tiene en cuenta el universo de la discapacidad y los tipos de discapacidad considerando solo la discapacidad de larga duración, en consonancia con la Convención Internacional de Discapacidad del 2006. Se trata de un documento en el que se fijan las iniciativas y las acciones europeas en este ámbito, y en el que se exhorta a los Estados miembros a avanzar en esta senda, sin signo alguno de obligatoriedad.

75. El Principio 18 recoge el derecho de toda persona a cuidados de larga duración que sea asequibles y de buena calidad, y en particular, se centra en la asistencia a domicilio y en los servicios comunitarios.

76. El Principio 19 se fija en tres fines específicos. En proporcionar a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad, en asistir y proteger frente al desalojo forzoso a las personas vulnerables, y en facilitar a las personas sin hogar un alojamiento y unos servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social. Son temas de actualidad plena como la pobreza energética y el desalojo forzoso de las personas más vulnerables.

77. El Principio 20 aclama el derecho de toda persona a unos servicios esenciales de alta calidad, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Además, se debe prestar el apoyo preciso a las personas necesitadas para el acceso a estos servicios. En tal aspecto hay que tener en cuenta que uno de los objetivos del Pilar es reducir la pobreza y la exclusión social, por tanto, es esencial garantizar la inclusión social y económica de las personas más vulnerables. Además, se pone de relieve que puede suponer una fuente importante de creación de empleo.

78. Tras las anotaciones de los veinte principios ordenados en los tres Capítulos se expone que el Plan de Acción del Pilar los convierte en acciones concretas y propone tres objetivos principales para que la Unión Europea los alcance en el horizonte de 2030. Estos tres objetivos ayudarán a dirigir las políticas y las reformas nacionales, y, además, cobran una importancia mayor en el contexto de la

³³ Recomendación del Consejo sobre renta mínima en 2022 para apoyar y complementar de forma eficaz las políticas de los Estados miembros.

³⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1137&furtherNews=yes&newsId=9938>

pandemia³⁵.

79. El primer objetivo es emplear al menos al 78 % de personas de entre 20 y 64 años. En relación a éste se marcan otros fines como: (-) reducir, al menos a la mitad, la brecha de género, consiguiendo lo que se conoce como una tasa de empleo inclusiva (-) mejorar conciliación vida profesional y privada; (-) reducir la tasa de los jóvenes conocidos peyorativamente como ninis al 9% con políticas de mejoras de sus perspectivas laborales; (-) aumentar la participación en el mercado laboral de grupos subrepresentados, como son las personas con discapacidad, las personas de edad avanzada, las personas que tienen una baja cualificación, las personas que viven en aldeas rurales, los migrantes, las minorías étnicas y las personas del colectivo LGBTIQ. Todas estas personas o colectivos comparten un factor común, son colectivos muy vulnerables a las fluctuaciones del mercado laboral y de los ciclos económicos.

80. El segundo objetivo es la participación, al menos el 60 % de adultos en actividades formación. Para conseguirlo se contemplan acciones de mejora de su empleabilidad, de innovación formativa, de igualdad social, de reducir la falta de las capacidades digitales. Se considera que todas ellas son las bases de unas capacidades básicas y transversales que apuestan por el reciclaje permanente en las organizaciones. Otro propósito importante se basa en la reducción del abandono escolar prematuro teniendo en cuenta la cifra cada vez mayor de jóvenes ninis³⁶.

81. El tercer objetivo es reducir las personas en riesgo de pobreza y de exclusión social en 15 millones y centrar la atención en los menores. Como se ha expuesto, las altas cifras de pobreza y de exclusión social alarmaron a las instituciones europeas a la hora de reactivar el modelo social europeo.

82. Pues bien, y como se anotó antes, el Pilar se ha diseñado como un faro que guíe a lograr una Europa Social fuerte y que determina el enfoque del nuevo “Código normativo social”.

83. El Código asume la responsabilidad y el compromiso político del Pilar Europeo, y considera que es la base que cimienta los principios y los derechos esenciales para el funcionamiento (correcto y justo) de los mercados laborales y de los Sistemas del bienestar en Europa. Igualmente, enuncia que una Europa social fuerte es la base de la prosperidad y del bienestar de los ciudadanos y de una economía competitiva.

84. El Nuevo Código prioriza a la población en la recuperación de una Europa en crisis y apuesta por lograr una convergencia social y económica más intensa. En esta senda, trata de enfrentar los desafíos demográficos, los avances tecnológicos, sociales y económicos a los que antes hicimos referencia. Igualmente, aboga por reforzar una transición digital, ecológica y justa.

85. El Código normativo social se forja en torno a las siguientes ideas: (-) la garantía de la solidaridad entre las generaciones basada en la prosperidad compartida y en el progreso social; (-) poner en el centro de la política el empleo, la igualdad y la protección social; (-) la apuesta por una educación inclusiva y de alta calidad, por formación, capacidad e innovación.

El fin es contar con una población activa innovadora y cualificada, lo que se conoce como Europa Digital; (-) la consecución de altos estándares en las condiciones laborales con puestos de trabajo que permitan una vida digna; (-) la ampliación de la protección social, sobre todo en tiempos de necesidad y formulando sistemas de protección social que sean sólidos; (-) la promesa de una economía social de

³⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones sobre el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (Bruselas, 4.3.2021 COM (2021) 102 final {SWD (2021) 46 final}.

³⁶ Los objetivos sobre rendimiento y abandono escolar se basan en los establecidos en la Agenda de Capacidades Europea, la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP)16 y la Resolución del Consejo sobre el Espacio Europeo de Educación.

mercado eficaz. En definitiva, el Código aspira a un modelo social y económico único que brinde oportunidades para todas las personas.

86. El Pilar Europeo de los Derechos Sociales es un marco de referencia para la Convergencia de Europa hacia ese código normativo social. Su valor sigue siendo de *soft law*, sin ser vinculante para los Estados. No obstante, existe y cuenta con su Plan de Acción para su implementación, y puede ser un elemento de presión política con el fin de diseñar una agenda de inversiones en el sector social. Un ejemplo de esta fuerza pueden ser los planes y las reformas nacionales que se están planteando en la actualidad³⁷. Además, el Pilar “aporta la matriz de referencia para que las prioridades sociales sean incluidas en los ejercicios de programación previstos por el Semestre Europeo, así como para examinar las transformaciones del empleo y sociales de los Estados miembros y promover las reformas nacionales que se requieran”³⁸.

87. Ahora bien, a pesar de lo loable de los enunciados anteriores, lo cierto es que la aplicación del Pilar Europeo depende de la determinación y de la toma de acción de los Estados miembros. Efectivamente, como hemos señalado los propios Estados son los responsables de las políticas sociales y de empleo, y es que, de forma generalizada, su logro es competencias nacionales. A pesar de todo, el rol de la Unión es complementar las acciones nacionales, o si se quiere, contribuir a que avance el Plan de Acción para en el año 2030 sea una realidad.

88. De forma reciente, en la Cumbre Social de Oporto celebrada en mayo de 2021 se insta a la aplicación dentro de sus ámbitos de sus respectivas competencias. Las partes reafirmaron su compromiso con objetivos del Plan de Acción del Pilar Europeo. En esta Cumbre se asumió la Adopción del Compromiso Social de Oporto por las instituciones y organizaciones, el Parlamento Europeo, jefes de Estado o de Gobierno de la Unión.

89. En suma, el papel de la Unión se limita, hasta la fecha, a respaldar con todos los instrumentos disponibles que tienen a su alcance, como ejemplo: (-) apoyo financiero, es decir, invirtiendo en una recuperación equitativa y en la doble transición ecológica y digital; (-) proporcionar orientaciones y facilitar la coordinación de las políticas económicas y sociales a través del Semestre Europeo; (-) hacer cumplir la legislación de la Unión Europea. Además, la Unión insta a que los Estados aprovechen los instrumentos existentes para acelerar la aplicación del Pilar³⁹.

90. La canalización de los recursos europeos se precisa en áreas como el empleo, la formación y la protección social, y en consonancia con los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Por tanto, junto con los objetivos consagrados en los principios del Pilar Europeo y el apoyo financiero de los fondos europeos se contribuye a la aplicación del Pilar, se potencia la cohesión y la convergencia en terrenos como el económico y el social dentro de la Unión. También es una guía en ese esfuerzo conjunto hacia una Europa social fuerte y hacia la consecución de un impacto sostenible⁴⁰.

³⁷ Con este apunte nos referimos a las políticas palanca y componentes sociales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno Español de 16 de junio de 2021. De forma concreta se podría analizar la política palanca nº 8 “Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo”. Este eje se centra en reforzar el mercado laboral español para lograr el bienestar económico y social de los ciudadanos frente a las políticas de austeridad y de ajustes económicos que incrementan la desigualdad y merman la productividad. Esta política palanca apuesta por el diálogo social y por las reformas para corregir la dualidad laboral y los desequilibrios mediante dos componentes: Componente 22: Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión y Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo. Las iniciativas se insertan en el contexto del Semestre Europeo y alineados con las prioridades del Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

³⁸ EuroSocial, El plan de acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, Una Europa social más fuerte para una recuperación y unas transiciones justas, 2021.

³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. COM/2021/102 final.

⁴⁰ Sobre ello https://ec.europa.eu/info/publications/adopted-mff-legal-acts_es; <https://ec.europa.eu/info/strategy/reco->

91. El apoyo financiero actual se centra sobre todo en: (-) el Fondo Plurianual 2021-2027 y Next Generation EU. Se trata de un nuevo instrumento financiero principal, englobado en Next Generation EU. Cuenta con un presupuesto de 672 500 millones de euros.

92. No cabe duda que los planes nacionales de recuperación y resiliencia suponen una oportunidad única para planear y financiar las inversiones y reformas que apoyan una recuperación social centrada en el empleo, a la vez que se adopta la transición ecológica y digital, y se ponen en práctica las recomendaciones pertinentes específicas para cada país en el marco del Semestre Europeo; Por su lado, el FSE + cuenta con una financiación de 88.000 millones de euros. Es muy celebrable que este fondo seguirá siendo el instrumento principal de la Unión para respaldar la aplicación del Pilar social y alcanzar los tres objetivos principales propuestos por la Unión⁴¹.

93. Con el mismo objetivo, el Parlamento aprobó una Resolución en el año 2019 en la que establece sus prioridades para una Europa Social fuerte con unas transiciones justas. La importancia de este instrumento descansa en que pide a los Estados miembros y a la Comisión, la integración del Pilar Europeo y de un protocolo de progreso social en los Tratados. Además, exhorta a la adopción de una ambiciosa Agenda Oporto 2030 con objetivos sociales vinculantes. Este sí que podría ser el modelo social que se estaba anhelando desde ciertos fueros⁴².

94. Por último, los siguientes pasos de la Unión se ordenan en: (-) presentar antes de final de 2022 un informe de un Grupo de Expertos de alto nivel para estudiar el futuro del Estado de bienestar, su financiación y las interconexiones con el cambiante mundo laboral; (-) poner en marcha antes del 2023 un programa denominado “Solución digital” que facilite la interacción entre ciudadanos móviles y autoridades nacionales, que mejore transferibilidad transfronteriza de derechos de seguridad social; (-) revisar en el 2025 el Plan de Acción como base para diseñar actuación de la UE con el fin de alcanzar los objetivos para 2030⁴³.

very-plan-europe_es#nextgenerationeu. Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Recomendación del Consejo 2019/C 387/01, de 8 de noviembre de 2019.

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es#documents.

⁴² https://ec.europa.eu/info/publications/adopted-mff-legal-acts_es. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#nextgenerationeu. Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Recomendación del Consejo 2019/C 387/01, de 8 de noviembre de 2019

⁴³ Plan de Acción Pilar Europeo Derechos Sociales. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es#documents.