

## **LA CONSTRUCCIÓN DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES. DE LA PROPUESTA JUNCKER (9.9.2015) A LA RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA (26.4.2017). ¿MÁS EUROPA SOCIAL O REORDENACIÓN DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE?**

**EDUARDO ROJO TORRECILLA**

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Autónoma de Barcelona  
eduardo.rojo@uab.cat

### **RESUMEN**

El artículo procede al estudio del Pilar Europeo de Derechos Sociales, desde su punto de partida en septiembre de 2015 hasta la aprobación de una Recomendación de la Comisión Europea en abril de 2017. Es objeto de atención el contenido del Pilar, qué novedades introduce con respecto al marco normativo europeo vigente en materia de política social. Se constatan las limitaciones respecto a la ampliación competencial, dada la distribución de competencias que establece la normativa comunitaria entre la Unión y los Estados miembro, y al mismo tiempo se señalan las novedades soft law que incorpora el Pilar.

**Palabras clave:** Unión Europea, Pilar, Tratado, derechos, trabajadores, ciudadanos.

### **SUMARIO**

1. INTRODUCCIÓN; 2. LOS ORÍGENES DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES (PEDS); 3. LOS PRIMEROS PASOS EFECTIVOS DEL PILAR; 3.1. La Comunicación de la CE de 8 de marzo de 2016; 3.2. La justificación de la elaboración del PEDS; 3.3. Sobre la naturaleza jurídica del PEDS; 3.4. El contenido de la Comunicación; 4. EL DEBATE SOBRE LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN; 4.1. Las aportaciones y propuestas de la doctrina laboralista española; 4.2. Las aportaciones y propuestas de la OIT, Comité de las

Regiones, CESE, PE, Consejo de Europa, y Ministros de Empleo de once países de la UE; 5. EL DEBATE SOBRE LAS APORTACIONES AL DOCUMENTO DE LA CE; 5.1. La Conferencia de 23 de enero de 2017; 5.2. Examen de documentos y declaraciones sobre el futuro de Europa y su desarrollo social que están unidos al PEDS; 6. LA RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE 26 DE ABRIL DE 2017 Y LA PROPUESTA DE DECLARACIÓN INTERINSTITUCIONAL. ESTUDIO DE SU CONTENIDO; 6.1. La presentación por la CE y el parecer de los agentes sociales; 6.2. Reafirmación y reordenación de los derechos sociales recogidos en el marco normativo vigente; 6.3. El contenido (I). La igualdad de oportunidades; 6.4. El contenido (II). Condiciones de trabajo justas; 6.5. El contenido (III). Protección e inclusión social; 7. RECAPITULACIÓN FINAL.

## 1. INTRODUCCIÓN

Creo conveniente iniciar mi exposición con algunas reflexiones previas sobre la construcción de la dimensión social de la Unión Europea (UE), los retos pendientes y las necesidades a las que responder, en unos momentos históricos especialmente difíciles para la UE y que han provocado una casi parálisis institucional durante los últimos tiempos, de los que no salido indemne tampoco la política social<sup>1</sup>, tal como ha puesto de manifiesto el profesor José

---

<sup>1</sup> Justamente el balance y perspectivas de la política laboral y social europea ha sido el tema escogido para el XXVII Congreso nacional organizado por la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Tarragona, 1 y 2 de junio de 2017), cuyas ponencias pueden consultarse en la página web de la AEDTSS ([http://www.aedtss.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=91:xxvii-congreso-nacional-tarragona&catid=1:noticias&Itemid=17](http://www.aedtss.com/index.php?option=com_content&view=article&id=91:xxvii-congreso-nacional-tarragona&catid=1:noticias&Itemid=17)). La ponencia introductoria corre a cargo del anfitrión de las jornadas, el profesor Vicente Antonio Martínez Abascal, dedicada a "La flexibilidad en el marco del Derecho de la Unión Europa". El autor se muestra bastante crítico con la realidad actual y apunta en la última parte de su texto que "El desarrollo de la crisis económica desatada en 2008 evidenció, una vez más, la quimera de una regulación del trabajo que fuera, a un mismo tiempo, flexible y segura en el ámbito del sistema económico capitalista desregulado. El modelo económico de expectativas racionales y de

María Miranda Boto en su reciente artículo “El derecho social de la Unión Europea en la encrucijada: entre la parálisis legislativa y el impulso judicial”, en el que efectúa un amplio análisis del “impasse en el que se encuentra en este momento el modelo social de la Unión Europea”<sup>2</sup>.

En primer lugar, conviene recordar aquello que dispone el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) sobre su dimensión social. El artículo 9 nos dice 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”. Tales objetivos también se enuncian en los arts. 147 y 151.

Potenciar la dimensión social de la UE es una necesidad vital si queremos poner en marcha mecanismos a escala europea que contribuyan a la salida de la crisis en todos los países, aunque la rapidez de la misma sea desigual ya que las diferencias son importantes. En ello insistió reiteradamente el que fuera comisario europeo encargado de asuntos sociales Lazlo Andor, destacando, en un artículo publicado

---

mercados eficientes, libres de regulaciones estatales limitativas mostró su falta absoluta de credibilidad en la crisis, provocando el desempleo y la flexibilidad salarial descendente. La flexibilidad económica perseguida con denuedo por el capitalismo y alcanzada en sumo grado por el neoliberalismo imperante condujo, así, a una flexibilidad laboral carente de seguridad”.

[http://www.aedtss.com/images/PRIMERA\\_PONENCIA\\_MARTI%CC%81NEZ\\_ABASCAL\\_WEB.pdf](http://www.aedtss.com/images/PRIMERA_PONENCIA_MARTI%CC%81NEZ_ABASCAL_WEB.pdf) (última consulta: 20 de mayo de 2017).

<sup>2</sup> Publicado en Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, núm. 127, 2017, págs. 19-41. El profesor Miranda recuerda que el 9 de diciembre de 2016 el presidente de la Comisión Europea Claude Juncker participó en los actos de conmemoración del 25 aniversario del Tratado de Maastricht, y tras destacar que en su discurso “irónicamente señaló que de dicho Tratado sólo quedaban dos supervivientes: el euro y él mismo”, afirma que “la Europa social de las dos velocidades engendrada en ese Tratado desapareció ciertamente tras el inmediato Tratado de Ámsterdam”, y se pregunta “¿Qué queda hoy de ella? ¿Hemos llegado al momento de la Europa social con marcha atrás?” (pág. 19).

en septiembre de 2013<sup>3</sup>, que, si bien es cierto que las diferencias entre los Estados son importantes, y que el marco jurídico de la UE sitúa las competencias en materia de empleo y políticas sociales en el terreno de los Estados miembros, es totalmente necesario actuar cada vez más a escala supraestatal.

Nos hemos de preguntar qué Europa queremos, qué Europa necesitamos, y cómo hay que avanzar para que sea auténticamente una Europa social en donde primen valores que, desgraciadamente, en la actualidad no están precisamente en auge en muchos territorios de la UE, como son los de justicia, solidaridad y hospitalidad. Cabe preguntarse si esa lucha por una Europa solidaria puede seguir haciéndose desde dentro de la UE, o bien en cada Estado y en su ámbito territorial, la ciudadanía comprometida puede hacer la guerra por su cuenta y riesgo ante las dificultades cada vez mayores que se detectan a escala europea y el auge del antieuropismo de fuerzas políticas extremistas que obtienen un importante número de votos en las elecciones en sus respectivos Estados.

En los debates en que he participado recientemente he expuesto que creo que la gente joven difícilmente entendería que volviéramos a las realidades políticas de épocas pretéritas, acostumbrados a una realidad política, económica, social y cultural completamente distinta de aquella existente en España antes de la incorporación a la entonces Comunidad Económica Europea el 1 de enero de 1986. Sin embargo, no quiero dejar de llamar la atención sobre todas las críticas, con mucho fundamento en su mayoría, vertidas por las personas asistentes a estos actos sobre esta Europa que está dejando de lado bastantes de los valores y principios sobre los que se creó como estructura política y económica en marzo de 1957 en Roma.

---

<sup>3</sup> "Developing the social dimension of a deep and genuine Economic and Monetary Union". European Policy Centre, 13 de septiembre de 2013. [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_3707\\_developing\\_the\\_social\\_dimension.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3707_developing_the_social_dimension.pdf) (última consulta: 19 de mayo de 2017).

Una UE que, en el marco político actual, se enfrenta además a retos ciertamente peligrosos y que difícilmente podrán abordarse de forma aislada por cada Estado. Así lo ponía de manifiesto el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, en su carta a los Jefes de Estado y de Gobierno con ocasión de la reunión informal celebrada en Malta el 3 de febrero, refiriéndose a “la nueva situación geopolítica en el mundo y alrededor de Europa”, el aumento de “un sentimiento anti UE- nacionalista y cada vez más xenófobo dentro de la propia UE”, y el estado de ánimo, a la baja, de las élites proeuropeas, siendo cada vez más visibles “la disminución de la confianza en la integración política, el sometimiento a argumentos populistas, así como las dudas acerca de los valores fundamentales de la democracia liberal”<sup>4</sup>.

## 2. LOS ORÍGENES DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES (PEDS)

El presidente de la Comisión Europea (CE), Jean Claude Juncker, pronunció un importante discurso en el acto de inauguración, el 29 de septiembre de 2015<sup>5</sup>, del decimotercer congreso de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), un congreso verdaderamente importante tanto por los debates habidos como por las resoluciones aprobadas y que sin embargo mereció escasa atención por los medios de comunicación. En su discurso, J.C. Juncker reivindicó la Europa social y las virtudes del diálogo social para avanzar en respuestas a la crisis que satisfagan los intereses de la mayor parte de la ciudadanía, algo que por cierto no está ocurriendo en buena parte de los países europeos donde las desigualdades se están incrementando, y anunció que la Comisión presentaría durante la primavera del próximo año, “un piso de derechos sociales mínimos, un cordón sanitario que rodeará el mercado de trabajo para protegerlo mejor..., que no será un piso de mínimos sino un

<sup>4</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/01/31-tusk-letter-future-europe/> (última consulta: 20 de mayo de 2017)

<sup>5</sup> “L’Europe sociale, réformes et solidarité”. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5741\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5741_en.htm) (última consulta: 17 de mayo de 2017).

punto de partida que no podrá ser disminuido”, planteamiento con el que el presidente de la CE consideraba que se aportaría “un plus de convergencia al mundo del trabajo en Europa”. Haciendo suya la tesis del mundo del trabajo, afirmó que no es normal que los contratos de trabajo atípicos se estén convirtiendo en los habituales o típicos, y que es necesario apostar como forma normal de la relación de trabajo por el contrato de duración indeterminada, en cuanto que la precariedad “no es aceptable porque no responde al modelo europeo”<sup>6</sup>.

Igualmente, J.C. Juncker reivindicó que toda Europa debía ponerse de acuerdo sobre el principio de un mismo salario en el mismo trabajo y en el mismo lugar, haciendo así indirectamente referencia a la problemática cada vez más importante del desplazamiento de trabajadores en el seno de la UE y la disputa continua entre los derechos sociales y el principio comunitario fundamental de la libre prestación servicios, principio que siempre ha sido muy defendido por el TJUE pero que en alguna sentencia ha sido matizado en beneficio del cumplimiento de la normativa laboral, en concreto en la sentencia de 12 de febrero de 2015 (asunto C-396/13), objeto de detallado estudio por el profesor Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer en su artículo “Un nuevo enfoque de la Directiva 96/71 sobre la protección de los trabajadores desplazados”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Sobre la precariedad, la desigualdad y la ruptura del consenso social entre el trabajo y el capital es de muy conveniente lectura a mi parecer la obra póstuma de Zigmunt Bauman Retrotopía. Ed. Paidós, 2017, que dedica su capítulo 3 a “De vuelta a la desigualdad”, y afirma que dicha ruptura tiene varias hipótesis, pero que aquella que “parece ser la aspirante principal a ocupar el lugar de honor entre todas esas explicaciones”, es la de “la rescisión unilateral por parte de los patronos de la reciprocidad de la dependencia entre capital y mano de obra – una rescisión inducida por la globalización, pero entusiastamente ayudada y demandada por el desmantelamiento por parte del Estado tanto de las restricciones que limitaban la codicia de los capitales como del marco estructural y el tejido que hacían posible la defensa de las víctimas de tal codicia”. (pág. 90).

<sup>7</sup> “Derecho de las Relaciones Laborales”, núm. 5, agosto – septiembre 2015, págs. 485-491. El profesor Rodríguez-Piñero califica la sentencia analizada como “un hito” en cuanto que a su parecer supone “una revisión

No obstante, la tesis del Presidente de la CE no era nueva, ya que había sido expuesta con más detalle en su intervención el día 9 del mismo mes ante el Plenario del Parlamento Europeo (PE)<sup>8</sup>, siendo su intervención el punto de partida de la elaboración de pilar europeo de derechos sociales, que culminará el 26 de abril de 2017 con la aprobación de una Recomendación de inmediata aplicación, una propuesta, con idéntico contenido, de una propuesta de proclamación interinstitucional sobre dicho pilar que debería ser suscrita por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, “para ampliar el apoyo político y conseguir el respaldo del pilar al más alto nivel”<sup>9</sup>, poniendo de manifiesto que el llamado “piso mínimo de derechos sociales” debería completar lo ya hecho en el ámbito de la UE, “identificar los elementos fundamentales, comunes a todos, relativos a las condiciones de trabajo, a la salud y seguridad en el trabajo, a la igualdad de trato entre hombres y mujeres, a las situaciones de desempleo, y de forma más general a las condiciones sociales y al acceso a los sistemas de protección social”. En su intervención J. C. Juncker abogó por una intervención relevante de los

---

de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en torno a la interpretación de la Directiva 96/71/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, al desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios y a la relación de esa Directiva con la libertad de prestación de servicios reconocida en el TFUE” (pág. 485).

<sup>8</sup> “Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad”. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5614\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_es.htm) (última consulta: 20 de mayo de 2017).

<sup>9</sup> La frase se encuentra en la nota de prensa de presentación del Pilar, “La Comisión presenta el pilar europeo de derechos sociales”, de 26 de abril de 2017, en la que puede leerse la siguiente manifestación del presidente J.C. Juncker: «Como Presidente de la Comisión, he tratado de que las prioridades sociales ocupen un lugar central entre las acciones de Europa, que es el que les corresponde. Con el pilar europeo de derechos sociales y el primer paquete de iniciativas que lo acompañan, cumplimos nuestras promesas y abrimos un nuevo capítulo. Y este capítulo queremos escribirlo juntos: todos, los Estados miembros, las instituciones de la UE, los interlocutores sociales y la sociedad civil, tenemos que asumir nuestras responsabilidades. Me gustaría que el pilar contase con el respaldo al más alto nivel político antes de que concluya el año.» [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1007\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1007_es.htm) (última consulta: 22 de mayo de 2017).

agentes sociales en su elaboración, y apostó por poner en marcha la iniciativa en el seno de la zona euro, “permitiendo a otros Estados de la UE unirse a ella si así lo desean”.

Sobre ese llamado “piso mínimo de derechos sociales” hubo un debate en la reunión de comisarios celebrada el 6 de octubre<sup>10</sup>, en el que se puso el acento en cómo garantizar la libre circulación de los trabajadores en el mercado único, garantía prevista en el TFUE pero que está siendo cuestionada por diversos Estados en razón de la situación económica y que sin duda es necesario fortalecer a mi parecer si queremos seguir hablando de la Europa social como una realidad y no como dos palabras recogidas en normas y sin mayor concreción en la práctica. También se debatió en esa reunión de comisarios como mejorar la regulación social europea por la vía de “modernizar la legislación existente”, palabra la de la modernización que siempre me plantea inquietud por su carácter ambivalente y que bien puede servir para reforzar los derechos sociales y adaptarlos a las nuevas realidades económicas y sociales, como para rebajar los estándares de dicha protección con el socorrido argumento de la igualdad de todas las personas que desean acceder al mercado de trabajo o de todas las que ya se encuentran en el mismo. El avance en la regulación de derechos sociales a escala europea podría acercar la normativa de la UE a la de los Estados miembros, en el bien entendido que el radio de actuación jurídico de la primera es más limitado que el de los segundos y ello encuentra su razón de ser en la regulación de las competencias de los poderes comunitarios y de cada Estado, como ha recordado la profesora Catherine Barnard en un artículo<sup>11</sup>, en el que aboga por reforzar los niveles mínimos de regulación a escala europea que no puedan ser modificados a la baja por los Estados y que pudieran

---

<sup>10</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5763\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5763_en.htm) (última consulta: 17 de mayo de 2017).

<sup>11</sup> “How to make EU social policy live up to its name”, publicado en la revista electrónica Social Europe el 8 de octubre de 2015. <http://www.socialeurope.eu/2015/10/make-eu-social-policy-live-name/> (última consulta: 17 de mayo de 2017).

acompañar las políticas nacionales “sobre la base de estándares y objetivos generales de carácter social”.

¿Era muy optimista J.C. Juncker? Muy probablemente había que lanzar los mensajes a los que antes me he referido en una reunión de representantes sindicales de toda Europa, pero de poco servirán, ya no sólo en el ámbito social sino también en el de la política europea en general, si no se adoptan medidas importantes de cambio que apuesten por un modelo democrático renovado a escala europea y que permita el libre desarrollo de cada Estado, y desde luego las medidas de ajuste presupuestario adoptadas durante la crisis no han servido para ello, y los debates interminables sobre cómo abordar la crisis de refugiados mientras el flujo de personas que llegaban a Europa se incrementaba día a día, tampoco han contribuido a prestigiar la política europea. Por ello, no es extraño que las palabras pronunciadas el 29 de septiembre fueran criticadas por dirigentes sindicales, no en modo alguno por lo dicho sino por lo que no se había hecho, y que se criticara duramente en el congreso la influencia de las políticas neoliberales en materia económica y su negativo impacto sobre la cohesión social en la UE, afirmándose por el Presidente de la Fundación 1º de mayo de Comisiones Obreras, Javier Doz, que “la confluencia de la ruptura de la cohesión territorial o política, entre los Estados de la UE, o en el interior de los mismos, supone un peligro mortal para la propia pervivencia del proyecto europeo”<sup>12</sup>

Si alguien defiende el modelo social europeo con empeño y ahínco, porque difícilmente los derechos sociales pueden ya defenderse sólo a escala nacional cuando la realidad económica demuestra la importancia de las relaciones productivas a escala internacional, es justamente el mundo sindical y ello quedó plenamente puesto de relieve en el llamado “Manifiesto de París” presentado el 2 de octubre en

---

<sup>12</sup> “Europa en la pendiente”, publicado en el diario electrónico [nuevatribuna.es](http://www.nuevatribuna.es) el 30 de septiembre de 2015. <http://www.nuevatribuna.es/opinion/javier-doz/europa-pendiente/20150930085405120679.html> (última consulta: 10 de mayo de 2017)

la conclusión del congreso de la CES y que lleva por título “Defendamos la solidaridad para empleos de calidad, los derechos de los trabajadores y una sociedad justa en Europa”<sup>13</sup>, un texto que mereció tan poca atención en los medios de comunicación, y muy en especial los económicos, como el resto del congreso.

El Manifiesto critica con dureza que la democracia económica y social, el diálogo social, la consulta y la negociación colectiva sean “ignoradas o quebrantadas en numerosos países”, y exige un piso de normas sociales ambiciosas a escala europea que tengan como prioridades “la puesta en marcha de un marco de actuación para los derechos laborales y los derechos sociales que tengan el progreso social por objetivo; acabar con el dumping social y la desregulación; un trato justo e igual para todos los trabajadores sin discriminación”, poniendo además el acento en que la solidaridad intergeneracional y una importante reducción del desempleo de los jóvenes “son indispensables para la construcción de un porvenir duradero para Europa”. En materia salarial, la CES no reclama intervencionismo europeo (muy probablemente porque ya existe y en términos de restricción de la autonomía de los agentes sociales en virtud de la disciplina presupuestaria) y apuesta de forma decidida porque la fijación de los salarios siga siendo competencia de ámbito nacional, por lo que su regulación debe serlo “conforme a las prácticas nacionales y a los sistemas de relaciones sociales en vigor”.

El sindicalismo europeo rechaza todo intervencionismo, europeo o estatal, que restrinja los derechos colectivos (libertad sindical, negociación colectiva, huelga), y reclama una mayor democracia económica y social con una propuesta concreta: una nueva Directiva que establezca “una nueva e integrada arquitectura para la implicación de los trabajadores”. Para la CES, esta nueva Directiva, que debería partir del acervo comunitario ya existente, debería fijar “normas exigentes en materia de información y

---

<sup>13</sup> <https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/other/files/manifesto-fr-def-03.pdf> (última consulta: 4 de octubre de 2015).

consulta, así como también para la representación de los trabajadores en los consejos de administración de las diferentes formas de sociedades europeas, al objeto de reforzar su influencia”.

No era nueva, ni mucho menos (recordemos que ya se planteó después de la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE – TJUE – en el caso Viking)<sup>14</sup> la propuesta de adopción de un protocolo de progreso social europeo, que se uniría a los Tratados de la UE (algo que requiere, recuérdese, la unanimidad de los Estados miembros) y que permitiría evitar el dumping social y garantizar la protección de los derechos sociales frente a la prioridad otorgada hasta ahora en la mayoría de las ocasiones por el TJUE a las libertades económicas de establecimiento y de prestación de servicios; igualmente, y en una línea que podría coincidir con las propuestas avanzadas por el Presidente de la Comisión, la CES apostaba por una revisión de la directiva sobre trabajadores desplazados, al objeto de garantizar el principio de igualdad de trato, señaladamente, añado yo ahora, en materia salarial.

No menos importante era la formulación de que todas las instituciones europeas deben proteger los derechos sociales fundamentales, “en particular aquellos que son garantizados por la Carta de Derechos fundamentales de la UE”, y que la UE debería también ser parte en la Carta social europea revisada. Last but no least, último pero no menos importante, el principio de libre circulación de trabajadores es reivindicado por la CES como garantía de progreso social, debiendo la UE evitar y sancionar conductas nacionales que limiten ese derecho, y respecto a los ciudadanos extracomunitarios la CES pide una respuesta europea

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 11 de diciembre de 2007, asunto C-438/05. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=71495&pageIndex=0&document=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=582689> (última consulta: 23 de mayo de 2017). Sobre dicha sentencia, vid mi artículo “La sentencia Viking: algo más que un paso atrás en los derechos de los trabajadores europeos y del modelo social europeo”. 14 de diciembre de 2007. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2007/12/la-sentencia-viking-algo-mas-que-un-paso.html> (última consulta: 23 de mayo de 2017).

“equilibrada y justa” frente a la incorporación a territorio europeo de migrantes de terceros países, que esté basada “sobre la solidaridad y la protección de los derechos de los trabajadores”, así como también “vías de integración y de inclusión de los migrantes en el mercado de trabajo y en la sociedad en Europa”.

A mi parecer, la política social europea debería recuperar un espacio propio de actuación en el seno de las políticas comunitarias, y los arts. 148 y 156 del TFUE abren camino para ello, ciertamente sin olvidar la obligada coordinación con las políticas económicas. Si se actuara de esta forma quizás podría ponerse coto a una realidad que ha caracterizado toda la política europea durante los años de la crisis y que ha sido certamente destacada por la profesora de la Universidad de Vigo Nora María Martínez: los criterios de convergencia, en especial la estabilidad de los precios y la economía financiera, se han acabado por convertir “en valores absolutos que se implantan mediante todo tipo de técnicas, aunque adolezcan de falta de transparencia y legitimidad democrática, y que se sobreponen a otros valores, principios y derechos en los que se funda el Derecho originario de la Unión y las Constituciones de los Estados miembros”<sup>15</sup>. Quizás, paradójicamente, el debate sobre la salida del Reino Unido de la UE, tras el Brexit, sea un buen momento para recuperar el debate sobre los verdaderos pilares de la Europa social<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> “La intromisión de la gobernanza económica europea en la negociación colectiva salarial y los sistemas públicos de pensiones”. RTSS, núms. 389-390, agosto-septiembre 2015, pág. 56 (última consulta: 11 de mayo de 2017).

<sup>16</sup> Sobre el impacto del Brexit en la política social europea, vid Molina Navarrete, Cristóbal, “Brexit y Unión Social Europea. Contigo no, pero ¿y sin ti?”, RTSS, CEF, núm. 410, mayo 2017, págs. 5 – 20. Aunque el profesor Molina plantea inicialmente que una crisis institucional “siempre abre, al mismo tiempo, una oportunidad para la mejora, si se sabe gestionar inteligentemente”, su conclusión no es precisamente positiva, ya que afirma, con respecto a la devaluación del modelo social europeo, que “no con el Reino Unido fue posible corregir este profundo y disfuncional desfase, ni sin él, mucho me temo, lo será tampoco”, “al menos”, aquí sí hay un punto de esperanza en el artículo, “no sin un viraje global – más allá de los sueños actuales de la Comisión para aparentar que tiene el

### 3. LOS PRIMEROS PASOS EFECTIVOS DEL PILAR

#### 3.1. LA COMUNICACIÓN DE LA CE DE 8 DE MARZO DE 2016

La CE publicó el 8 de marzo de 2016 la Comunicación titulada “Apertura de una consulta sobre el pilar europeo de derechos sociales”<sup>17</sup>, acompañada de un documento anexo en el que se encuentra un “primer esbozo preliminar” de aquello que podría ser dicho pilar, y de documentos de trabajo de los servicios de la CE, uno dedicado al acervo social de la UE y otro a la explicación de cuáles son las principales tendencias económicas, laborales y sociales en las que se basa el pilar<sup>18</sup>.

De las cuatro acepciones del término “pilar” que encontramos en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (“1. m. Elemento estructural resistente, de sección poligonal o circular, con función de soporte. 2. m. Hito o mojón que se pone para señalar los caminos.3. m. Persona que sirve de amparo. 4. m. Cosa que sostiene o en que se apoya algo”) es la última la que parece más apropiada jurídicamente hablando, ya que se trataría del

---

control – en la dirección de un verdadero *uso social del marco normativo*, actual y futuro, a favor de una equiparación por el progreso en las condiciones de vida y de trabajo de toda la ciudadanía (arts. 9 y 151 TFUEE)” (pág. 20).

<sup>17</sup> [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4bab37-e5f2-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0013.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4bab37-e5f2-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF) (última consulta: 8 de mayo de 2017).

<sup>18</sup> Vid. un detallado estudio del documento en el artículo de Ramos Quintana, Margarita “El pilar europeo de derechos sociales: ¿nos ponemos serios?”, Trabajo y Derecho, núm. 24, diciembre 2016, págs. 11 -14. Para la profesora Ramos “con seguridad nos encontramos ante un instrumento susceptible de ser calificado de soft law, uno más de entre los múltiples documentos alimentados por el trabajo interno de la Comisión, pero cuya efectividad dependerá en gran medida de la seriedad con que se aborden los asuntos sociales en el entramado institucional de la Unión Europea”. Es consciente la autora de que “las disparidades de realidades socioeconómicas en los diferentes Estados de la UE hace difícil alcanzar los acuerdos y las mayorías suficientes a tal fin”, y por ello muestra su preocupación por el posible relegamiento de esta iniciativa, o que no implique cambios efectivos que redunden en un mayor nivel de bienestar social, ya que en tal caso “la ilusión de una Europa unida puede no lograr salir de la misma senda que ahora mismo está llevando a la decepción y a la deriva de uno de los mejores proyectos de la más reciente historia del continente” (pág. 14).

marco de referencia de los derechos sociales europeos. El documento francés utiliza el término “socle”, mientras que el inglés se refiere al “pillar”.

La finalidad de la consulta era, en primer lugar, “hacer una evaluación del acervo vigente de la UE”; en segundo término, reflexionar sobre las nuevas pautas y tendencias de las relaciones de trabajo; y en tercer lugar, y considero que es el más importante, “recabar puntos de vista y recibir comentarios sobre el propio esbozo del pilar europeo de derechos sociales”. En la parte final del documento, y también en los anexos, se recogían las cuestiones para las que la CE solicitaba opinión de todas las organizaciones y personas interesadas, y que versaban justamente sobre la situación social y el acervo social de la UE, el futuro del trabajo y de los sistemas de bienestar, y el pilar europeo de derechos sociales<sup>19</sup>.

Cabe destacar primeramente que se trataba de la concreción de las manifestaciones formuladas por el presidente de la CE J.C. Junker en su discurso pronunciado el 9 de septiembre de 2015 en el PE, y también de las propuestas recogidas en el programa de acción de la CE para el año 2016. Por otra parte, la propuesta iba dirigida sólo a los países de la zona euro, si bien se contemplaba

---

<sup>19</sup> Vid. una explicación didáctica del contenido del Pilar Europeo de Derechos Sociales en el documento informativo elaborado por la CE “Preguntas y respuestas sobre el pilar europeo de derechos sociales”, 8 de marzo de 2016, en el que se explican los objetivos de la consulta que ponía en marcha: “evaluar el actual acervo social de la UE, determinando en qué medida se practican los derechos existentes y siguen siendo pertinentes frente a los desafíos actuales y futuros, o si convendría estudiar otras maneras de plasmar dichos derechos; reflexionar sobre nuevos esquemas del trabajo y de la sociedad debidos al impacto de las nuevas tecnologías, la evolución demográfica u otros factores que inciden en la vida laboral y las condiciones sociales; recabar puntos de vista y comentarios sobre el papel del pilar europeo de derechos sociales. La consulta debe servir para debatir su alcance, contenido y cometido como parte de la dimensión social de la Unión económica y monetaria, y para reflexionar sobre las necesidades específicas de la zona del euro. Por último, este ejercicio de reflexión servirá asimismo para que los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro se planteen si desean participar en el pilar”. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-545\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-545_es.htm) (última consulta: 10 de mayo de 2017).

que los restantes Estados de la UE que desearan adherirse una vez aprobado el pilar pudieran hacerlo voluntariamente. Con respecto a esta separación entre países de la UE, la CES se mostró especialmente crítica, manifestando que le resultaría muy difícil aceptar que haya derechos sociales que se aplican únicamente a los trabajadores de la eurozona y no al resto de los restantes Estados de la UE<sup>20</sup>, mientras que la patronal europea Business Europe se mostraba bastante escéptica sobre la eficacia de las propuestas de la Comisión y pedía reformas más profundas de los mercados de trabajo en los ámbitos nacionales con fijación de objetivos a tomar en consideración para cada uno de ellos que mejoraran la competitividad empresarial<sup>21</sup>.

### 3.2. LA JUSTIFICACIÓN DE LA ELABORACIÓN DEL PEDS

¿Cuáles son las razones que justificaban para la CE la elaboración de este pilar, para la que se abrió un período previo de consultas con todas las organizaciones y personas interesadas hasta el 31 de diciembre de 2016 como paso previo para la presentación de una propuesta? En primer lugar, se subrayaba la importancia del mismo en el seno de

---

<sup>20</sup> "ETUC position on the European Pillar of Social Rights working for a better deal for all workers". 6 september 2016. <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-european-pillar-social-rights-working-better-deal-all-workers> (última consulta: 19 de mayo de 2017). Las siete prioridades de la CES en el nuevo diseño de la Europa social son las siguientes: "Una economía más justa para la creación de empleos de calidad. Un aumento salarial para lograr la justicia en el trabajo y la justicia económica. Mejora del cumplimiento de los derechos existentes y establecimiento de nuevos derechos. Movilidad justa. Asegurar las transiciones del mercado de trabajo. Protección social y servicios públicos sólidos. Cambio institucional para garantizar el mismo énfasis en la promoción de la Europa Social".

<sup>21</sup> "European Pillar of Social Rights – Business Europe contribution to the debate", 24 august 2016. Para la organización empresarial "El enfoque exclusivo de los "derechos sociales" no es el enfoque correcto. La dimensión social de la UE es mucho más amplia que esta, incluida una amplia legislación nacional y de la UE que protege a los trabajadores, así como sistemas sociales nacionales bien desarrollados". <https://www.businesseurope.eu/publications/european-pillar-social-rights-businesseurope-contribution-debate> (última consulta: 22 de mayo de 2017).

una economía social de mercado altamente competitiva como es la de la UE, y se consideraba que para maximizar los resultados que pueden obtenerse de dicha economía es fundamental “el diseño de sistemas de bienestar e instituciones del mercado de trabajo que cumplan su papel y respalden la creación de puestos de trabajo”.

No parece que la finalidad fuera crear nuevos derechos sino consolidar y modernizar los ya existentes, teniendo además en consideración que las políticas sociales son competencia de los Estados miembros y que la UE actúa con respeto al principio de subsidiariedad y con puesta en marcha de normas y medidas que tendrían como finalidad “garantizar la igualdad de condiciones, limitar el riesgo de dumping social o de carrera a la baja, y facilitar la integración económica y social”, de tal manera que el “nuevo” pilar respondería a juicio de la CE a una doble necesidad: “superar la crisis con perspectiva de futuro y avanzar hacia una Unión Económica y Monetaria (UEM) más profunda y más justa”.

Al dar su respuesta el documento de cómo superar la crisis con perspectiva de futuro, se pasaba revista a las nuevas tendencias (algunas no tan nuevas, ciertamente) existentes en las relaciones laborales y sociales, y a los cambios de orden económico que impactan sobre las mismas, citándose “las transformaciones ocurridas en las estructuras sociales y los patrones familiares y laborales; la prolongación de la vida laboral, que también es ahora más variada; la diversificación de la mano de obra y la propagación de nuevas formas de trabajo; la paradoja entre el aumento de los niveles de educación y el desajuste generalizado de las aptitudes; las crecientes desigualdades; las nuevas necesidades y oportunidades que se derivan de los avances en la esperanza de vida y del envejecimiento demográfico; los cambios tecnológicos y la digitalización de la sociedad y la economía”. El documento apostaba por una política social “moderna” y con unos puntos de referencia con lo que no creo que haya duda de que todos estaremos de acuerdo, si bien las diferencias vendrán cuando se concrete como llevarla a cabo; en efecto, no es difícil coincidir en la tesis

de que es válido y conveniente que tal política social se asiente “sobre la inversión en capital humano basada en la igualdad de oportunidades, la prevención de los riesgos sociales y la protección contra ellos, así como la existencia de redes de seguridad eficaces y de incentivos para acceder al mercado de trabajo, de modo que las personas puedan llevar una vida digna, cambiar su estatus personal y profesional a lo largo de su vida y sacar el mayor partido de su talento”.

La CE pretendía avanzar, con la puesta en marcha del PEDS, hacia una UEM más profunda y más justa, en donde la política social, respetando los marcos nacionales, debería jugar un papel relevante para evitar desajustes tan importantes como los vividos desde la crisis económica de 2008. El planteamiento era aparentemente de carácter social, pero a mi parecer se estaba planteando desde una lógica de corrección de tales desajustes económicos, como lo demuestra el renovado énfasis en las tesis de combinación adecuada de las políticas o elementos de flexibilidad y seguridad, y la necesidad de volver a definir la mejor manera de aplicar el primero en la situación actual, así como también el debate sobre aquello que el documento califica del “rendimiento de los sistemas de bienestar nacionales”, sobre los que incidirían (¿cuestionarían?) “la elevada tasa de desempleo y el envejecimiento demográfico, combinados con las presiones sobre las finanzas públicas y la necesidad de minimizar las repercusiones indirectas entre países derivadas de los desequilibrios macroeconómicos”<sup>22</sup>.

¿Se construye el pilar desde cero? La respuesta es obviamente negativa, ya que existe un marco de referencia comunitario (aunque insisto que el documento va referido

---

<sup>22</sup> La profesora Ramos Quintana, Margarita, se manifestaba sorprendida, y dudosa de su veracidad, por “el aparente cambio de timón impulsado por las mismas instituciones y autoridades europeas que años atrás han venido haciendo de la austeridad, de la reducción del gasto público en pensiones, de la supresión de ayudas a quienes más los necesitaban, los vulnerables, su bandera para enfrentar la crisis”. Cfr. “El pilar europeo...” ob. cit., pág. 12.

inicialmente única y exclusivamente a los países de la zona euro) como es el Tratado de la UE, el TFUE, la Carta de Derechos Fundamentales (CDFUE)<sup>23</sup> y la Jurisprudencia de TJUE<sup>24</sup>, siendo positivo a mi parecer que las nuevas propuestas pudieran basarse también en otras normas internacionales de indudable importancia como son la Carta Social Europea (CDE) del Consejo de Europa, y siendo curioso, y sin ninguna justificación más allá de una referencia incorrecta, que se citaran también las "Recomendaciones" de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero no los Convenios<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Vid un exhaustivo estudio de la CDFUE en la ponencia presentada por la profesora Nogueira Guastavino, Magdalena, en el XXVII Congreso nacional de la AEDTSS, "La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: una lectura social de sus disposiciones generales". Para la autora, la virtualidad de la Carta "reside en haber reunido por primera vez en un único documento todos los derechos que hasta ahora se dispersaban en distintos instrumentos legislativos como las legislaciones nacionales y los Convenios internacionales del Consejo de Europa, las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo. Al dar visibilidad y claridad a los derechos y libertades fundamentales, la Carta contribuye a desarrollar el concepto de ciudadanía de la Unión, así como a crear un espacio de libertad, seguridad y justicia". [http://www.aedtss.com/images/Ponencia\\_Segunda\\_Magdalena\\_Nogueira\\_1.pdf](http://www.aedtss.com/images/Ponencia_Segunda_Magdalena_Nogueira_1.pdf) y [http://www.aedtss.com/images/parte\\_2\\_segunda\\_ponencia.pdf](http://www.aedtss.com/images/parte_2_segunda_ponencia.pdf)

<sup>24</sup> Sobre la problemática de la aplicación del derecho social europeo, en la interpretación efectuada por el TJUE, al ámbito jurídico laboral español, vid las reflexiones del magistrado Desdentado Bonete, Aurelio. "Problemas de aplicación del derecho social europeo: del caso Telefónica Móviles al caso Zardoya Otis", publicado el 16 de marzo de 2017 en la página web [http://www.elderecho.com/tribuna/laboral/Problemas-aplicacion-derecho-social-europeo-despidos-vacaciones-Telefonica-Moviles-Zardoya-Otis\\_11\\_1066930001.html](http://www.elderecho.com/tribuna/laboral/Problemas-aplicacion-derecho-social-europeo-despidos-vacaciones-Telefonica-Moviles-Zardoya-Otis_11_1066930001.html) (última consulta: 15 de mayo de 2017). Se comentan las dos sentencias citadas en el título del artículo y se efectúa un comentario crítico de cómo se aplica el derecho comunitario, considerando que tal aplicación "conduce frecuentemente a una aplicación fragmentada de las normas, en la que «los detalles» de la regulación europea aparecen como mínimos de Derecho necesario que desestabilizan unas regulaciones internas que, consideradas en su conjunto, podrían contener mayores garantías".

<sup>25</sup> Sobre la protección de los derechos laborales, y sus límites, en el ámbito europeo, y de la estrecha relación entre la normativa de la UE y la del Consejo de Europa, y la relación entre el TJUE y el TEDH, sin olvidar ni mucho menos la importante tarea del Comité Europeo de Derechos Sociales, cabe hacer referencia a la brillante aportación del profesor

La CE “justificaba” su trabajo en los últimos años en materia de política social con la referencia a la actividad desarrollada en el ámbito de los fondos comunitarios, la política de igualdad de género, la puesta en marcha y desarrollo de la garantía juvenil, o la dirigida a los desempleados de larga duración, entre otras, anunciando además que el debate sobre el pilar no interferiría en la puesta en marcha de nuevas iniciativas como son políticas de apoyo a la paternidad<sup>26</sup> en el ámbito laboral, la aprobación de una agenda europea de capacidades y la evaluación de las directivas (en la actualidad ya hay veinticuatro) sobre seguridad y salud en el trabajo, si bien con respecto a estas últimas se observaba en el lenguaje de la Comunicación una prevención hacia los costes que las mismas suponen para las pymes y que sería necesario reducir (de “facilitar su asimilación por las pymes” habla más exactamente el texto). También se seguía apostando por potenciar el diálogo social, algo en lo que no puede haber desacuerdo con los agentes sociales, pero sí en cuanto a los contenidos concretos a abordar.

---

Fernando Valdés Da-Re en su lección de investidura como doctor honoris causa por la Universidad de Valladolid el 6 de noviembre de 2015, con el título “Constitucionalismo laboral europeo y protección multinivel de los derechos laborales”.  
[http://comunicacion.uva.es/export/sites/comunicacion/\\_documentos/Lección-Fernando-Valdes.pdf](http://comunicacion.uva.es/export/sites/comunicacion/_documentos/Lección-Fernando-Valdes.pdf) (última consulta: 6 de mayo de 2017).

<sup>26</sup> Al respecto, vid. la recientemente presentada “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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” Bruselas, 26.4.2017. COM(2017) 253 final. Según se explica en su introducción, los objetivos específicos de la Directiva son “mejorar el acceso a medidas para conciliar la vida familiar y la vida profesional, como los permisos de trabajo o las fórmulas de trabajo flexible” y “aumentar la frecuencia con que los hombres se acogen a permisos relacionados con la familia y a fórmulas de trabajo flexible”. Igualmente se subraya, y es el aspecto concreto que deseo resaltar por su relación con mi trabajo, que la iniciativa “también está vinculada a la iniciativa sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que pretende reforzar la dimensión social de la Unión y mejorar la convergencia al alza de los Estados miembros en cuanto a resultados sociales”. [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:84205176-2b39-11e7-9412-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:84205176-2b39-11e7-9412-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF) (última consulta: 22 de mayo de 2017).

### 3.3. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PEDS

A los juristas nos preocupa siempre, y mucho, que las reflexiones, consideraciones o manifestaciones políticas sobre derechos, en este caso sociales, y su aplicación en la vida (laboral) cotidiana, vayan acompañadas de su plasmación en normas jurídicas vinculantes, de obligado cumplimiento, sin desdeñar ciertamente, cuando fuere conveniente utilizarla, la técnica del soft law pero sin que la misma sustituya, ni mucho menos, a la vinculación jurídica normativa (Reglamentos, Directivas, Decisiones, en el caso de la UE).

Pues nos quedamos en ascuas, sin saber cuál será el hipotético marco jurídico del pilar, si bien si nos atenemos a los términos literales de la Comunicación parece acercarse mucho más a un marco de soft law que a otro vinculante. Fíjémonos que se expone que el pilar “complementará” el acervo social ya existente, y que una vez que ya esté instaurado (es decir aprobado) “debería convertirse en un marco de referencia para analizar los resultados de los Estados miembros participantes en los ámbitos social y del empleo, para impulsar reformas a nivel nacional y, más concretamente, para servir de guía con vistas a una convergencia renovada en la zona del euro”. No es de extrañar por ello las críticas de la CES en cuanto al desconocimiento de cómo serían puestos en práctica los principios que deberán plasmarse en el pilar, argumentando su secretario general Luca Visentini que “la Comisión no parece sugerir ningún marco jurídico vinculante por el momento, lo que dejaría al pilar en una situación de debilidad”<sup>27</sup>.

El soft law se aprecia con mayor claridad a mi parecer en las manifestaciones sobre la importancia del pilar para “añadir valor a la zona del euro y a la UE en su conjunto”, y su referencia a que su naturaleza jurídica “tendrá que tener en cuenta el ámbito de aplicación y las limitaciones legales

---

<sup>27</sup> “Social Rights Pillar: good principles, several doubts”. 8.3.2016. <https://www.etuc.org/press/social-rights-pillar-good-principles-several-doubts> (última consulta: 15 de mayo de 2017).

a escala de la UE y de la zona del euro. Por ejemplo, es evidente que el artículo 153 del TFUE no otorga a la Unión competencias en materia de «retribución», si bien no cierra, así me lo parece, la puerta a una diferente regulación que debería ser decidida con una estrecha implicación del Parlamento y del Consejo, y también de otras instituciones de la UE (me imagino que está pensando, por ejemplo, en el Comité Económico y Social Europeo – CESE –), y todo ello con la finalidad de “conseguir un amplio apoyo para su implementación”.

Si bien la Comunicación dedicaba un breve apartado a explicar cuáles deberían ser las líneas maestras de esos “principios esenciales” del pilar que se adecuen tanto a las realidades presentes como a las futuras, era en el documento anexo donde se realizaba el esbozo del futuro pilar y se detallaban cuáles debían ser sus contenidos, no debiendo esperar encontrar los lectores y lectoras del documento manifestaciones sobre nuevas regulaciones normativas, ya que, como he dicho con anterioridad, no parece ser esa la finalidad, sino la revisión y actualización del marco normativo vigente, y así se recoge con claridad en el texto: “... los principios propuestos no sustituyen a los derechos existentes: ofrecen una manera de evaluar el resultado de las políticas sociales y de empleo nacionales y de mejorarlo en lo posible en el futuro”.

### 3.4. EL CONTENIDO DE LA COMUNICACIÓN

Las propuestas que se sometieron a consulta por parte de la CE, se estructuraron en tres grandes bloques: el primero, dedicado a “igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo”; el segundo a “condiciones de trabajo justas”; en fin, el tercero a la “protección social adecuada y sostenible”.

A) En el primero se recoge la necesidad de disponer de unas aptitudes, educación y aprendizaje permanente, concretado en el acceso a una educación y formación de calidad a lo largo de toda la vida. También, el reconocimiento del derecho a la igualdad de trato con

independencia de la modalidad contractual, con una llamada a la adopción de medidas que faciliten la transición de contratos temporales a indefinidos. No se habla expresamente del contrato único, aunque las rebuscadas explicaciones del texto parecen dar a entender, al menos según mi parecer, que los redactores del documento sí piensan en el mismo ("El paso a unos tipos de contratos que tengan garantías y costes comparables puede permitir que el empleo temporal se convierta en un trampolín hacia el empleo estable y seguro, aumentando al mismo tiempo la capacidad de respuesta de los mercados laborales a las perturbaciones").

También se plantea como conseguir unas transiciones profesionales seguras, para lo que se pide el reconocimiento del derecho a una asistencia personalizada en la búsqueda de empleo y a la adopción de medidas que incentiven el deseo de seguir formándose, a lo que debería acompañar, y la concreción de esta medida sí me parecería especialmente importante, "la conservación y la portabilidad de los derechos sociales y de formación acumulados durante la carrera profesional, a fin de facilitar las transiciones laborales y profesionales". Como continuación y concreción de la anterior encontramos las medidas de apoyo activo para el empleo, consistentes en una ya existente como es la garantía de empleo juvenil y en otra que ya se apunta en la poco antes aprobada Recomendación sobre los desempleados de larga duración<sup>28</sup>, cual es que se les reconozca, a quienes lleven dieciocho meses en tal situación, "una oferta de evaluación en profundidad y orientación personalizada, así como acuerdo de integración laboral que comprenda asimismo una oferta

---

<sup>28</sup> Rojo Torrecilla, Eduardo. "Notas a la Recomendación del Consejo de 15 de febrero de 2016 sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral, y comparación con la propuesta de Recomendación". 20 de febrero de 2016. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2016/02/notas-la-recomendacion-del-consejo-de.html> (última consulta: 22 de mayo de 2017).

de servicios individuales y la identificación de un punto de contacto único”.

El primer bloque contempla también la igualdad de género y equilibrio entre vida laboral y privada, con atención especial a políticas que apuesten por tal igualdad tanto en el ámbito del empleo como de la educación, las políticas de horarios flexibles, y una mucho más concreta y que cada vez adquiere más relevancia en el debate social cual es la de los permisos de paternidad, pero sin llegar a proponer su carácter intransferible (“Deberá fomentarse el uso por igual entre hombres y mujeres de las modalidades de permiso, con medidas como los permisos retribuidos tanto para los padres como para las madres”). En fin, la igualdad de oportunidades cierra el primer bloque, con una llamada a la mejora de la participación en el mercado de trabajo de los grupos infrarrepresentados, con un toque económico innegable en el planteamiento ya que la igualdad de oportunidades no es un valor per se sino que “además se convierte en un imperativo económico dado el envejecimiento de la mano de obra”.

B) El segundo bloque está dedicado a las “condiciones de trabajo justas”, incluyéndose aquí aquellos que deberían ser los principios esenciales en materia de condiciones de empleo, salarios, salud y seguridad en el trabajo, y diálogo social y participación de los trabajadores.

Sobre las condiciones de trabajo, se recuerda (porque ya existe marco normativo) el derecho del trabajador a ser informado de sus derechos y obligaciones, pudiendo incluir aquí un periodo de prueba de duración razonable, y el derecho a que la extinción del contrato sea motivada, con compensación económica adecuada y con posibilidad de recurrir la decisión empresarial en sede judicial. No sé muy bien, sólo lo apunto incidentalmente por la relación que tiene con el debate sobre el contrato único, qué tiene que ver con las condiciones de empleo justas la referencia contenida en este apartado de que “La normativa compleja, onerosa e incierta que rige la extinción de los contratos indefinidos hace que las

empresas sean reacias a contratar y que las normas vigentes se hagan cumplir de manera irregular".

Respecto a los salarios, la combinación del "apoyo social" con la "realidad económica" se pone nuevamente de manifiesto con claridad, ya que, tras una referencia general a un salario digno para todo empleo, se menciona de forma expresa el salario mínimo cuya cuantía debería salvaguardar "el acceso al empleo y la motivación para buscar trabajo", así como también la vinculación salarial a la productividad, teniendo eso sí presente el diálogo social y las prácticas nacionales.

En materia de seguridad y salud en el trabajo, la propuesta es el establecimiento de un marco adecuado de protección contra todos los riesgos y con especial atención, se insiste una vez más, a la realidad de las microempresas y las pequeñas empresas. Estas políticas de salud y seguridad laboral deben apostar por garantizar la protección a todas las personas que trabajan, "con independencia de la forma de empleo y abordando las «zonas grises», como el trabajo autónomo «dependiente» y «falso», que generan situaciones jurídicas poco claras".

Por último, en el apartado relativo al diálogo social y participación de los trabajadores se plantea algo que ya existe, al menos teóricamente, en la realidad, cuál es su consulta en el diseño e implementación de las políticas sociales y de empleo, así como también una llamada al fortalecimiento de la negociación colectiva, y así mismo el reconocimiento del derecho de información y consulta a los trabajadores y sus representantes cuando se produzca un despido colectivo o se lleve a cabo un proceso de "transferencia, reestructuración y fusión de empresas".

C) El tercer bloque está dedicado a la protección social adecuada y sostenible, en el que se incluyen referencias concretas a prestaciones y servicios sociales integrados, la asistencia sanitaria y prestaciones por enfermedad, las pensiones, las prestaciones por desempleo, la renta mínima, la discapacidad, los cuidados de larga duración, los servicios de guardería, la vivienda, y el acceso a los

servicios esenciales. Es decir, se incluyen propuestas que afectan directamente al empleo y otras que tienen una relación indirecta con el mismo<sup>29</sup>.

Llamo la atención sobre algunas de las propuestas, y remito a la explicación de la Recomendación: que todo trabajador con independencia del tipo de contrato, tenga garantizada la baja por enfermedad “adecuadamente retribuida durante los períodos de enfermedad”; la vinculación de las pensiones a la (una vez más la realidad económica) sostenibilidad económica, y el acercamiento de la edad legalmente fijada de jubilación con las expectativas de vida, con

---

<sup>29</sup> Muchas de las medidas propuestas tienen como sujetos destinatarios a aquellos que se integran en los grupos de colectivos vulnerables y que atraviesan por situaciones críticas de pobreza y exclusión. Al respecto, vid la ponencia presentada por Olarte Encabo, Sofía, en el XXVII Congreso nacional de la AEDTSS, titulada “La política social de la UE para los colectivos más desfavorecidos”, en la que se realiza un análisis crítico de las políticas sociales de la UE y se constata, con relación a tales colectivos, “el limitado avance en los Tratados, en contraste con la creciente importancia de los elementos soft, que se proyectan sobre los Estados, ya que son éstos los que realmente tienen las competencias en la materia”. [http://www.aedtss.com/images/CUARTA\\_PONENCIA\\_Sofi%CC%81a\\_Olarte.pdf](http://www.aedtss.com/images/CUARTA_PONENCIA_Sofi%CC%81a_Olarte.pdf) (última consulta: 20 de mayo de 2017). Para un excelente análisis de qué políticas son necesarias para combatir la pobreza (incluida obviamente la laboral) en España, véase el “Informe sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España”, aprobado por el Consejo Económico y Social de España en su sesión ordinaria del 25 de enero de 2017. El documento parte de la tesis de que la protección de la pobreza “se contempla hoy en día como una pieza más dentro de las políticas de inclusión social, que comprenden tanto las políticas activas de empleo como la asistencia mediante políticas de rentas mínimas y el acceso a unos servicios públicos de calidad”, y partiendo de tal planteamiento se expone que “en este momento, resulta oportuno revisar desde el punto de vista de su eficacia y equidad el esquema vigente de medidas contra la pobreza entendiendo como tales todos los dispositivos de apoyo social que requieren prueba de recursos para el acceso a los mismos, incluyendo tanto las transferencias económicas de carácter no contributivo o asistencial diseñadas como garantía de rentas en diversos supuestos (prestaciones no contributivas, subsidios asistenciales y rentas mínimas, entre otros) como los servicios básicos o ayudas en especie dirigidos a los colectivos más desfavorecidos, haciendo especial hincapié entre ellos en los servicios sociales, la educación, la sanidad, la atención a la dependencia, así como las políticas de vivienda”. <http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf> (última consulta: 16 de mayo de 2017).

una llamada muy directa a la restricción o supresión de las jubilaciones anticipadas, supongo que por el coste que pueden tener para el erario público ("...eliminando la diferencia entre la edad efectiva y la edad reglamentaria de jubilación evitando el abandono temprano de las filas de la mano de obra"); la vinculación del derecho a percibir prestaciones económicas por desempleo a la búsqueda activa de empleo y participación en actividades formativas, en una cuantía que por una parte permita disponer de tiempo suficiente para la búsqueda de empleo pero que por otra preserve "los incentivos para un rápido retorno al trabajo" (una forma educada de no referirse a la cuantía de la prestación como hipotético motivo desincentivador).

También me parece importante que se pide reconocer como principio esencial garantizar una renta mínima adecuada para quienes carezcan de recursos suficientes para llevar un nivel de vida digno, si bien vinculándolo para todas aquellas personas que se encuentren en edad de trabajar y disponibles para el trabajo a "la exigencia de participar en medidas de apoyo activo para fomentar la (re)integración en el mercado de trabajo".

## 4. EL DEBATE SOBRE LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN<sup>30</sup>

### 4.1. LAS APORTACIONES Y PROPUESTAS DE LA DOCTRINA LABORALISTA ESPAÑOLA.

La Comunicación de la CE, y el debate abierto inmediatamente por la Comisión, mereció rápidamente el interés de la doctrina laboralista española, y de ello dio debida cuenta el profesor Antonio Baylos en su blog en una entrada publicada el 14 de abril de 2016 con el título "El pilar social europeo", en el que manifestaba sus duras críticas a la realidad social de la Europa actual pero al mismo tiempo destacaba la conveniencia de entrar en el debate en cuanto que se trataba de "un momento que debe integrar las posiciones alternativas de quienes todavía pensamos que otra Europa es posible y que el camino tiene que pasar necesariamente por la democratización de sus estructuras, reforzando desde luego el espacio europeo como un espacio de derechos sociales"<sup>31</sup>.

El profesor Baylos nos daba cuenta de la iniciativa puesta en marcha por la profesora Margarita Ramos y el profesor Jesús Cruz, a la que se sumaría el profesor Jaime Cabeza y que durante su elaboración contó con la participación de las profesoras Amparo Ballester y Carolina Martínez, y de los profesores Ferran Camas y el propio Antonio Baylos, para elaborar un documento-propuesta que respondiera al cuestionario preparado por la Comisión y que, una vez elaborado, pudiera ser asumido por una gran parte de los iuslaboralistas españoles, tarea sin duda conseguida porque

---

<sup>30</sup> Un muy amplio y detallado examen y análisis del debate suscitado por la Comisión, y de los informes, dictámenes y parecer emitidos por los diversos organismos e instituciones internacionales, se encuentra en el exhaustivo, y muy reciente, artículo de Ramos Quintana, Margarita. "El pilar europeo de derechos sociales: la nueva dimensión social europea". Revista de Derecho Social núm. 77, 2017, págs. 19 – 42. Destaca la profesora Ramos que el Pilar, en el texto de la Comunicación de la CE, y añado yo ahora que también en la Recomendación aprobada el pasado 26 de abril, "incorpora... principios inspiradores de la futura acción política económica y de empleo de las instituciones europeas y de los Estados miembros, particularmente de los 17 que forman la UEM" (pág. 29).

<sup>31</sup> <http://baylos.blogspot.com.es/2016/04/el-pilar-social-europeo.html>  
(última consulta: 1 de mayo de 2017).

me consta que hemos sido muchos profesores y profesoras los que nos adherimos al citado documento enviado a Bruselas.

Citaba Antonio Baylos las palabras de los impulsores de la propuesta, a las que añadía las suyas propias, para quienes el documento "requiere compartir una cierta dosis de homogeneidad de pensamiento para conformar una propuesta acerca de cómo y con qué garantías crear ese pilar social dentro de la UE, y que una vez elaborado pudiera ser dado a conocer y se solicitaran adhesiones al mismo. Se trataría, en suma, de poner de manifiesto y tomar postura acerca de los grandes debates que puedan atravesar la actualidad: ciudadanía europea y derechos inherentes a ella, derechos de personas de terceros países y refugiados, así como de minorías, desplazamientos trasnacionales y salarios mínimos, reticencias para ratificar el CEDU, condicionalidad en la lucha contra el déficit y reformas internas del mercado de trabajo. Y creo, también, que deberíamos formular cierta reflexión crítica del devenir de la jurisprudencia del TJUE. Y, muy en particular, de las políticas de la Comisión".

El citado documento, del que no me consta cuando redacto este artículo que esté publicado en las revistas especializadas o en las redes sociales (y sería bueno que me equivocara, porque merece una atenta lectura por las propuestas formuladas), contiene, en efecto, propuestas de interés para, teniendo bien presentes los límites de la intervención de las instancias comunitarias de acuerdo al marco normativo vigente, avanzar en un auténtico modelo social que refuerce los derechos de las personas trabajadoras y que dote a la UE de una auténtica dimensión social, en la actualidad tan debilitada por el impacto de la crisis económica y por las actitudes de algunos gobiernos muy poco receptivas, por no decir que claramente negativas, hacia todo aquello que suponga mínimos avances sociales. Me permito reproducir ahora la respuesta formulada a la pregunta de cuáles son las prioridades más apremiantes en materia social y de empleo, y a la de si está

actualizado el acervo de la UE y si hay margen para la adopción de nuevas medidas.

A la primera, el grupo de expertos laboralista españoles responde lo siguiente:

**"1. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO**

*1.1 Mejorar los niveles de educación y de formación para el trabajo, con recualificación profesional a lo largo de la vida laboral activa.*

*1.2 Fomentar el empleo de calidad mediante contratos de trabajo estables, con retribución adecuada y suficiente, sin discriminación y en condiciones de seguridad y salud.*

*1.3 Desarrollar políticas activas de empleo orientadas a la inserción en el mercado de trabajo de los colectivos más vulnerables.*

*1.4 Adopción de un plan público/privado orientado a asegurar el equilibrio de responsabilidades familiares y obligaciones laborales, con servicios públicos de cuidados de personas dependientes, reglas que permitan adaptar el horario de trabajo, y permisos especialmente diseñados para ser utilizados por los hombres.*

**2. CONDICIONES DE TRABAJO JUSTAS**

*2.1 Impulsar salarios mínimos legales o establecidos por la negociación colectiva a fin de asegurar trabajo digno y combatir la pobreza en el trabajo.*

*2.2 Unificar criterios laborales en procesos de descentralización productiva y en los grupos de empresas; y definir las reglas de los desplazamientos de trabajadores en el marco de prestaciones transnacionales de servicios, bajo el principio "igual salario por trabajo de igual valor prestado en el mismo lugar".*

**3. PROTECCIÓN SOCIAL ADECUADA Y SOSTENIBLE**

*3.1 Asegurar que los sistemas de seguridad social garanticen la estabilidad social, especialmente, en*

*períodos de crisis económica. Prestaciones adecuadas para hacer frente a situaciones de necesidad, particularmente la protección por desempleo.*

*3.2 Promover un ingreso mínimo de subsistencia para combatir la pobreza y exclusión social.*

#### **4. PROMOVER NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES**

*4.1 Generar unas relaciones convencionales a nivel europeo que cristalicen en acuerdos vinculantes.*

*4.2. Facilitar derechos colectivos y sistemas de articulación colectiva de la negociación".*

A la segunda, la respuesta es la siguiente:

*"El acervo de la UE puede avanzar mediante la adopción de nuevas medidas como las siguientes:*

*1. Igualdad por razón de género: especialmente, hay que hacer frente a la brecha salarial con medidas nuevas y eficaces. Es preciso identificar los trabajos "de cuidado" realizados por las mujeres a fin de que puedan ser objeto de reconfiguración como "trabajo productivo", integrándolos en la economía formal.*

*2. Equilibrio de vida familiar y laboral: promover servicios públicos de cuidados para personas dependientes que favorezcan la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Estimular la "adaptación" del tiempo de trabajo para facilitar la conciliación. Introducir "permisos" para varones como acción positiva para la igualdad efectiva.*

*3. Condiciones de trabajo: contratos estables en el tiempo y con causa de temporalidad justificada; períodos de prueba con duración razonable; despidos justificados y con compensación económica; salarios adecuados para una vida digna; condiciones seguras de trabajo en materia de seguridad y salud; condiciones seguras de trabajo en procesos de descentralización productiva y para grupos de empresas.*

4. *Lucha contra la exclusión social, de una forma sistemática e integral, así como integración de las personas excluidas del mercado laboral.*
5. *Sería muy importante replantear la exclusión de competencias en materia de remuneraciones, para poder establecer salarios mínimos.*
6. *Recuperación de los esfuerzos de cumplimiento del compromiso de adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.*
7. *Recuperar impulso armonizador respecto de materias que el TFUE enumera como de oportuna aprobación de Directivas y que no se han abordado*
8. *Favorecimiento de una negociación con el Reino Unido con ocasión del Brexit que implique el compromiso de mantenimiento del acervo comunitario en materia social y, en su caso, de mantenimiento de la vinculabilidad de las Directivas sociales a semejanza de Noruega”.*

#### 4.2. LAS APORTACIONES Y PROPUESTAS DE LA OIT, COMITÉ DE LAS REGIONES, CESE, PE, CONSEJO DE EUROPA, Y MINISTROS DE EMPLEO DE ONCE PAÍSES DE LA UE

La Comunicación de la Comisión mereció una detallada atención por parte de organizaciones internacionales y de organismos comunitarios. Paso a continuación a exponer los contenidos más relevantes de los distintos informes y valoraciones emitidas.

A) En primer lugar, me refiero al documento de la OIT, que lleva por título “Construir un pilar social para fomentar la convergencia europea”<sup>32</sup>, del que conviene destacar con carácter general su manifestación de que “los patrones tradicionales de empleo enfrentan unos desafíos resultantes del aumento en la diversidad de

---

<sup>32</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_488959.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_488959.pdf) (última consulta: 18 de mayo de 2017).

formas de empleo no convencionales y de la emergencia de nuevas formas de empleo que, con frecuencia, desdibujan los límites entre el empleo dependiente y el trabajo por cuenta propia”.

Refiriéndose más concretamente a la problemática europea, la OIT subraya las diferencias entre los procesos de gobernabilidad socioeconómica y los acercamientos de la regulación social, enfatizando que “A diferencia de los procedimientos vinculantes creados para vigilar y corregir la situación macroeconómica de los Estados miembros, los llamados mecanismos no vinculantes de coordinación aplicados en las áreas social y laboral no han podido lograr una convergencia ascendente. En estas áreas, la coordinación de políticas tendría que basarse en condiciones sociales comunes en todos los Estados miembros para ser más eficaz. El pilar europeo de derechos sociales supone una oportunidad para que la UE logre un marco de gobernabilidad más equilibrado, pues pone el rendimiento laboral y social de los Estados miembros en el primer plano”.

Entre las políticas a las que conviene prestar atención en la elaboración del pilar social, y siempre dentro del marco normativo vigente, la OIT cree que debería prestarse especial atención, y siempre en el seno de un diálogo social fructífero, a las políticas de salario mínimo, ingreso mínimo, reconciliación del trabajo con la familia, la promoción del empleo y la protección del desempleo, así como el desarrollo de competencias para facilitar la adaptación de todas las personas a los cambios en el sistema productivo.

B) La Comunicación de la Comisión recibió también el Dictamen del Comité de las Regiones (CR)<sup>33</sup>, aprobado en la sesión plenaria del 11 de octubre de 2016, en el que se valora que el pilar “puede contribuir a la coordinación de las políticas y los derechos sociales en los Estados miembros e impulsar una convergencia al

---

<sup>33</sup>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AR2868&from=ES> (última consulta: 18 de mayo de 2017).

alza”, debiendo considerarse prioritario en las decisiones que se adopten en su momento “salvaguardar el acceso a los sistemas de protección social y los servicios públicos”, en el bien entendido que ello deberá llevarse a cabo con pleno respeto de las competencias de los Estados miembros.

Como no podría ser de otra forma, el CR destacaba el valor añadido que supone la participación de los entes locales y regionales en el debate, ya que ello pone de manifiesto e implica el reforzamiento “de la dimensión territorial de los asuntos socioeconómicos que se plantean a nivel global en las políticas de la UE y de un enfoque de base local a la hora de diseñar y aplicar políticas socioeconómicas”, y confiaba que la propuesta de la CE contribuiría a “reforzar aún más los derechos sociales, ya sean individuales o colectivos, recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE”.

En fin, desde un plano mucho más concreto de atención, que afecta especialmente a la dimensión regional y local, el Dictamen señala que “algunos entes locales y regionales han utilizado las políticas de contratación pública para animar o exigir a sus contratistas que remuneren de manera justa al personal contratado, lo que puede ser un acicate más para que las organizaciones adopten prácticas laborales justas; recuerda por otro lado que la legislación de la UE no se opone a la exclusión de un licitador de un procedimiento de adjudicación de un contrato por haberse negado a retribuir a su personal con el salario mínimo legal”, con cita expresa de la sentencia del TJUE de 17 de noviembre de 2015, asunto C-115/14<sup>34</sup>.

C) Con respecto al Dictamen del CESE, aprobado en la sesión plenaria del 25 de enero de 2017<sup>35</sup>, se pone de

---

<sup>34</sup>

[http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=171643&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=96312\\_2](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=171643&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=96312_2) (última consulta: 22 de mayo de 2017).

<sup>35</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AE1902&from=ES> (última consulta: 18 de mayo de 2017).

manifiesto que sus conclusiones son el resultado de los debates habidos en el seno de los 28 Estados, en los que participaron "unos 116 miembros del CESE y cerca de 1 800 representantes de las organizaciones de la sociedad civil". Se defiende que "el pilar debe promover el acervo social existente en la Unión y su aplicación plena y adecuada. En caso de contemplar nuevas iniciativas e instrumentos legislativos vinculantes, esto se ha de hacer de acuerdo con los fundamentos y los procedimientos jurídicos existentes. El estatuto jurídico del pilar aún está por determinar, así como su relación con los Instrumentos Internacionales de los Derechos Humanos. Sin embargo, el CESE hace hincapié en que los derechos sociales se deben aplicar a toda persona que resida en la Unión y en todos sus Estados miembros, si bien reconoce que tal vez se necesiten instrumentos o mecanismos específicos para la zona del euro".

Me interesa destacar que el Dictamen subraya que "el futuro del trabajo debería ser una prioridad clave en los debates sobre el pilar, a fin de abordar los importantes cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo. El CESE considera que ahora se necesita un enfoque más coherente e integrado y, por tanto, pide una Estrategia Europea de Empleo coherente, entre otros, en relación con el trabajo del futuro, que aborde los siguientes puntos: inversión e innovación, empleo y creación de puestos de trabajo de calidad, condiciones de trabajo justas para todos, transiciones justas y fluidas apoyadas por unas políticas activas para el mercado laboral, y participación de todas las partes interesadas, en particular los interlocutores sociales". Respecto a la igualdad de género, se considera "un elemento central para garantizar unas condiciones de trabajo justas para todos. Además del hecho de que haya más mujeres en el mercado laboral, el envejecimiento de la población y el alargamiento de la vida laboral conllevarán probablemente el aumento de las responsabilidades vinculadas al cuidado a lo largo de la vida. La flexibilidad en la vida laboral y el horario de

trabajo y un equilibrio sostenible entre vida privada y vida laboral serán cada vez más importantes para todos los trabajadores (...). El CESE pide que se introduzca en el nivel adecuado un enfoque integrado entre las medidas legislativas y no legislativas para promover el equilibrio entre vida privada y vida laboral en los Estados miembros”.

El documento concluye con una mirada optimista hacia el futuro<sup>36</sup>, optimismo que puedo compartir siempre y cuando, y la realidad actual demuestre las dificultades existentes para su consecución, se adopten las medidas necesarias para ello.

D) Me detengo a continuación en la Resolución aprobada por el PE el 19 de enero de 2017, durante la primera sesión plenaria del año, “sobre un pilar europeo de derechos sociales”, que contó con 396 votos favorables, 180 en contra y 68 abstenciones, datos que demuestran sin duda las diferencias existentes de criterios sobre qué debe regular y en qué términos, dicho pilar.

La Resolución mantiene globalmente, pero no de manera absoluta, el contenido de la propuesta de Resolución aprobada el 20 de diciembre de 2016 por la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, siendo ponente la eurodiputada socialdemócrata portuguesa Maria Joao Rodrigues, quien en una entrevista publicada en la página web del PE<sup>37</sup> destacaba que la puesta en marcha

---

<sup>36</sup> “A pesar de los riesgos obvios, el CESE sigue creyendo que la Unión es capaz de ofrecer una versión mejor, más democrática y más social de sí misma. El CESE hará cuanto sea necesario para apoyar los debates en los Estados miembros y a nivel de la Unión a fin de implicar a los ciudadanos para garantizar «un futuro mejor en Europa». Solo se podrá lograr una globalización justa que ofrezca una buena calidad de vida, suficientes oportunidades de empleo y unas condiciones de trabajo justas para todos si la Unión mantiene su unidad y es capaz de reaccionar. A fin de preservar su modelo de sociedad, Europa debe tener la capacidad de adaptarse a las realidades cambiantes y, de este modo, maximizar las oportunidades para todos. Esta es nuestra alternativa al proteccionismo, el nacionalismo y el populismo”

<sup>37</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20170113STO58070/rodrigues-cree-que-para-mantener-la-ue-unida-hay-que-reforzar-la-cohesi%C3%B3n-social> (última consulta: 14 de mayo de 2017).

del PEDS "es la iniciativa más importante de la UE para actualizar la dimensión social de Europa. Esto significa que necesitamos actualizar los estándares sociales para todos los ciudadanos europeos para hacer frente a los nuevos desafíos. Estos nuevos desafíos no son sólo la competencia global y el envejecimiento, sino también la revolución digital que tiene enormes consecuencias para las condiciones de trabajo de las personas. Además de la inestabilidad financiera", destacando la necesidad de actualizar la legislación laboral ya que "la revolución digital significa que los trabajos de hoy son mucho más fluidos y cambian en su contenido... (y dan lugar a) ... nuevas formas de empleo que aún no están cubiertas. Esto afecta especialmente a los jóvenes".

La larga Resolución (25 páginas) dedica su primera parte (6 páginas) a recordar cuáles son todas las normas y documentos que se ha tenido en consideración para elaborar el texto finalmente aprobado, mientras que otras seis están dedicadas a la introducción de las propuesta concretas, es decir a los "considerandos" en los que se expone el parecer del PE sobre la situación actual y su incidencia en la regulación y protección, o desprotección sería más correcto decir en más de una y más de dos ocasiones, de los derechos sociales. Para el PE es positivo el debate iniciado con la propuesta de la CE, ya que ha permitido reflexionar profundamente "sobre el acervo social existente y un amplio debate entre los interlocutores sociales, los Gobiernos y Parlamentos nacionales, la sociedad civil y las instituciones de la Unión sobre el porvenir y la estructura de un modelo social europeo para el futuro...". Si ello sirviera para mejorar las condiciones de vida y para cumplir "los objetivos y los derechos recogidos en los Tratados de la Unión, la Carta de los Derechos Fundamentales y la Carta Social Europea", "miel sobre hojuelas" ¿no les parece?

Una de las cuestiones, jurídicas y sociales, a las que se dedica buena parte del documento es a la protección social y a la necesidad de reforzar los sistemas existentes "a fin de apoyar las transiciones ascendentes

hacia y dentro del mercado de trabajo y mantener la seguridad económica a lo largo de la vida de las personas”.

Buena parte de la argumentación de la Resolución del PE con respecto a las llamadas formas no convencionales de empleo, parte de la premisa del desarrollo acelerado de estas en los últimos años (aquí incluye “el trabajo temporal, el trabajo a tiempo parcial involuntario, el trabajo ocasional, el trabajo de temporada, el trabajo a la carta, el trabajo por cuenta propia dependiente o el trabajo por intermediación de plataformas digitales..”), aunque no olvide recordar que el empleo permanente sigue siendo prevalente, y que es necesario adoptar medidas normativas que corrijan las situaciones de “inseguridad económica prolongada,.. malas condiciones de trabajo, ... ingresos inferiores y menos estables,... falta de posibilidades de defender los derechos propios, carencia de seguridad social y cobertura sanitaria, falta de identidad profesional, ausencia de perspectivas profesionales, y dificultades para conciliar el trabajo a la carta con la vida privada y familiar..”.

Pasemos a las propuestas concretas, que pueden encontrarse a partir de la página 12. Clara, contundente y sin ambages es la primera, en la que se pide que la CE no emita únicamente “parole”, soft law, declaración de principios o buenas intencionales, sino que presente un pilar cuyos contenidos “refuercen los derechos sociales mediante instrumentos concretos y específicos (legislación, mecanismos de elaboración de políticas e instrumentos financieros), que repercutan positivamente en las vidas de las personas a corto y medio plazo y que permitan apoyar la construcción europea en el siglo XXI defendiendo realmente los objetivos sociales de los Tratados, apoyando los sistemas de protección social nacionales, reforzando la cohesión, la solidaridad y la convergencia ascendente en los resultados económicos y sociales, garantizando una protección social adecuada, reduciendo las desigualdades, logrando los progresos en materia de

reducción de la pobreza y la exclusión social que ya deberían haberse logrado hace mucho, facilitando los esfuerzos nacionales de reforma mediante la evaluación comparativa, y contribuyendo a mejorar el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y del mercado único de la Unión...”.

Y no sólo debe tratarse de proteger y reforzar los derechos ya existentes, sino también (y es obvio que el cambio tecnológico y las nuevas formas no convencionales de empleo son elementos importantes a tomar en consideración) establecer “nuevos derechos cuando los nuevos avances tecnológicos y socioeconómicos lo permitan”, ya que de esta forma “el pilar también reforzará la legitimidad de la Unión”.

Concretemos más estas propuestas: el PE pide la elaboración de una Directiva marco “sobre unas condiciones de trabajo dignas en todas las formas de empleo, por la que se amplíen las normas mínimas existentes a los nuevos tipos de relaciones laborales, basada en una evaluación de impacto detallada; considera que esa Directiva marco debe mejorar la aplicación de la legislación de la Unión, ampliar la seguridad jurídica en todo el mercado interior y evitar la discriminación complementando la legislación vigente de la Unión y garantizando a todos los trabajadores un conjunto básico de derechos exigibles, independientemente del tipo de contrato o de relación laboral, entre los que figurarían la igualdad de trato, la protección de la salud y la seguridad, la protección durante el permiso de maternidad, disposiciones sobre el tiempo de trabajo y de descanso, el equilibrio entre vida profesional y privada, el acceso a la formación, el apoyo en el trabajo a las personas con discapacidad, derechos de información, consulta y participación adecuados, la libertad de asociación y representación, la negociación colectiva, y la acción colectiva; destaca que esa Directiva marco debe aplicarse a los empleados y a todos los trabajadores que ejercen su actividad en formas no convencionales de empleo sin modificar necesariamente las directivas existentes...”.

Y aún podemos descender más a casos concretos, como es la prestación de servicios en plataformas digitales, para lo que el PE recomienda acudir, con acierto a mi entender, a la Recomendación de la OIT núm. 198 y fijarse en los indicadores necesarios para determinar la existencia de una relación laboral; o la petición de prohibición expresa de los llamados “contratos de cero horas”, de uso no precisamente esporádico en el Reino Unido por poner un ejemplo significativo.

El documento es prudente, bastante más que la propuesta de Resolución, sobre la posible implantación de un sistema de renta mínima garantizada para toda persona carente de recursos. Ciertamente lo considera importante, pero no va mucho más allá de pedir a la CE y a los Estados miembros que analicen los sistemas existentes, a fin y efecto de conocer si permiten a los hogares satisfacer sus necesidades y que “evalúen sobre esta base el modo y los medios de establecer una renta mínima adecuada en todos los Estados miembros y que examinen otras posibles medidas en apoyo de la convergencia social en la Unión teniendo en cuenta las circunstancias económicas y sociales de los distintos Estados miembros, así como las prácticas y las tradiciones nacionales”.

Es importante, o al menos así me lo parece, la propuesta formulada sobre la regulación de una cuenta de actividad personal para toda persona que se incorpore al mercado de trabajo y durante toda su vida laboral, así como la conveniencia de regular la “possible portabilidad de esos derechos (por ejemplo el de formación) a otros países”, y más importante aún, que debería disponer de dicha cuenta todas las personas “independientemente de la forma de empleo en la que ejerzan su actividad y de que se trate de relaciones laborales convencionales o no convencionales o de trabajo por cuenta propia”. En el debate, conjunto, sobre la movilidad laboral en el seno de la UE, no falta una llamada a que esta no se utilice de forma abusiva “para socavar las normas sociales de los países de

acogida a través del fraude o la elusión en la legislación”.

En fin, no basta con buenas propuestas, sino que hay que disponer o crear “los medios necesarios para obtener resultados en la práctica”. De ahí que se pida que las futuras normas tengan en consideración lo dispuesto en los art. 8, 9 y 10 del TFUE, la introducción de un protocolo social cuando se revisen los Tratados, o la ratificación por parte de los Estados miembros que aún no lo haya hecho (España, sin ir más lejos) de la CSE revisada, así como también del Convenio Europeo de Seguridad Social. En conclusión, el PE considera que el PEDS debería aprobarse este año “como un acuerdo entre el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo Europeo, con la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil al más alto nivel, e incluir un plan de aplicación claro”, y pide a la Comisión “que proponga mecanismos que permitan la participación adecuada de todas las partes interesadas a todos los niveles pertinentes en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales”.

E) La Comunicación de la CE también mereció la atención del Secretario General del Consejo de Europa. A su parecer, en el texto publicado el 2 de diciembre de 2016<sup>38</sup>, el establecimiento de un PEDS es un paso correcto en la dirección de “consolidar la sinergia entre los diferentes sistemas existentes de protección de los derechos sociales fundamentales en el continente”, así como también que dicho pilar sería “un instrumento incomparable para este fin si da efecto práctico a los derechos sociales en la Unión Europea de manera coherente con los textos clave del Consejo de Europa”. Entre las propuestas concretas formuladas en el documento emitido por el Secretario General, y siempre respetando las competencias y la legislación aplicable de la UE, se propone que “1. Las disposiciones de la Carta Social Europea (revisada) deberían ser formalmente incorporadas en el Pilar como punto de referencia

---

<sup>38</sup> <https://rm.coe.int/16806dd0bc> (última consulta: 20 de mayo de 2017).

común para que los Estados garanticen estos derechos”, y que “2. El procedimiento de reclamaciones colectivas, basado en el Protocolo Adicional de la Carta Social Europea que prevé un sistema de reclamaciones colectivas, debe ser reconocido por el Pilar, por la contribución que ha hecho a la efectiva realización de los derechos establecidos en la Carta y en el fortalecimiento de democracias inclusivas y participativas”.

F) Más adelante, el documento comunitario mereció igualmente una valoración positiva de once ministros y ministras responsables de las políticas sociales en sus respectivos Estados miembros de la UE, plasmada en la declaración emitida tras la finalización de la conferencia sobre el pilar que tuvo lugar en París el 2 de marzo de este año<sup>39</sup>. Baste decir que el texto pide que el pilar se base en la definición de reglas comunes en materia de condiciones de trabajo y de seguridad laboral, que posibilite un mercado de trabajo accesible para todos y socialmente justo, y una protección social garantizada para todos los trabajadores europeos al objeto de protegerles de las incertidumbres de la vida profesional,

---

<sup>39</sup> <https://ue.delegfrance.org/conference-sur-le-socle-europeen> (última consulta: 17 de mayo de 2017). La valoración globalmente positiva de la iniciativa puesta en marcha por la Unión Europea se refleja claramente en este amplio párrafo del documento: “Construir un pilar europeo de derechos sociales sólido y efectivo es una necesidad urgente, en un momento en que tantos de nuestros conciudadanos son escépticos respecto del (dudan del) proyecto europeo y de sus logros. Para fortalecerse en el actual contexto de tensiones (literalmente sería “en el contexto de tensiones que conocemos”), Europa debe proteger a sus ciudadanos. Debe lograr una convergencia económica y social para garantizar una distribución equitativa de la riqueza y profundizar en la cohesión social en toda la Unión Europea. Debe reforzar su compromiso en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y en la erradicación de la pobreza infantil. Estamos convencidos de que la Unión Europea sigue siendo una oportunidad irremplazable para la movilidad de los jóvenes y de los activos, para las perspectivas de empleo de los trabajadores, para la prosperidad económica y la protección social de todos los ciudadanos europeos. Por ello, debemos seguir promoviendo un modelo social ambicioso y protector. Nuestra responsabilidad, hoy más que nunca, es convencer de ello a nuestros ciudadanos y que sea una realidad tangible en todos los Estados miembros”.

y todo ello teniendo como referente un diálogo social reforzado. Una valoración positiva, pero no complaciente, que también ha expresado la profesora Margarita Ramos, ante un momento como el que vivimos, que demanda “entusiasmar a los ciudadanos con un proyecto renovado para el futuro, les permita sentir mayor grado de identificación con la Unión y, al propio tiempo, alejar fantasmas de nacionalismos extremos”<sup>40</sup>.

## 5. EL DEBATE SOBRE LAS APORTACIONES AL DOCUMENTO DE LA CE.

### 5.1. LA CONFERENCIA DE 23 DE ENERO DE 2017.

Las discusiones y análisis del documento comunitario tuvieron continuación, tras la finalización el 31 de diciembre del plazo para la presentación de aportaciones (más de 16.000), durante la conferencia celebrada el 23 de enero en Bruselas, en la que participaron más de 600 personas en representación de los Estados miembros, las instituciones comunitarias, los interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil<sup>41</sup>, que se desarrolló en seis grandes grupos de trabajo dedicados a los siguientes temas: igualdad de acceso a los mercados de trabajo y desarrollo de competencias; cómo abordar la pobreza; condiciones de trabajo equitativas para todos; futuro del trabajo; futuro de la protección social; la dimensión social de la UEM. Los principales resultados, y una buena síntesis, de las reuniones celebradas desde el 8 de marzo al 31 de diciembre de 2016 y de las aportaciones presentadas a la Comunicación se encuentra en el documento elaborado por

---

<sup>40</sup> “El pilar europeo...”, ob. cit., pág. 42. Concluye su artículo la profesora Ramos afirmando que “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”.

<sup>41</sup> Pueden verse los vídeos de las intervenciones de representantes políticos y sociales en la Conferencia en <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1226&eventsId=1187&furtherEvents=yes> (última consulta: 18 de mayo de 2017).

los servicios técnicos de la CE<sup>42</sup> presentado juntamente con la Recomendación a la que más adelante me referiré, el 26 de abril de 2017.

La reunión de Bruselas sirvió, sin duda, para acabar de moldear los textos que serían aprobados el 26 de abril y que serán objeto de atención en un epígrafe posterior, textos que a su vez serán la base de la importante cumbre social para “empleos justos y crecimiento” que se celebrará en la ciudad sueca de Gotemburgo el 17 de noviembre de este año. Para el presidente J. C. Juncker, dicha cumbre debe ayudar a la UE “a proporcionar el impulso necesario y a colocar las prioridades sociales en el lugar donde deben estar: en los primeros puestos de la agenda de Europa”, mientras que para el primer ministro sueco S. Löfven, el objetivo de la cumbre debe ser el de demostrar que en unos momentos difíciles para Europa hay que dar respuestas a las necesidades cotidianas de las personas, y “la consecución de una Europa más social, con condiciones de trabajo equitativas, mercados de trabajo eficaces y un diálogo social sólido, deberían ser prioridades para todos nosotros”<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Report of the public consultation Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Establishing a European Pillar of Social Rights. Brussels, 26.4.2017 SWD(2017) 201 final. “In total, stakeholders provided around 200 position papers. Input arrived also online through a questionnaire, with more than 16,560 replies received. The vast majority of online replies (more than 15,500) were a standard text in a campaign launched by the European Trade Union Confederation (ETUC) and similar actions organised by Spanish and Italian organisations. The rest - almost 1,000 replies - were unique responses from organisations (400) and individuals (555”). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0206&from=EN> (última consulta: 18 de mayo de 2017).

<sup>43</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-114\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-114_es.htm) (última consulta: 17 de mayo de 2017).

## 5.2. EXAMEN DE DOCUMENTOS Y DECLARACIONES SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Y SU DESARROLLO SOCIAL QUE ESTÁN UNIDOS AL PEDS.

Desde otra perspectiva, pero que guarda estrecha relación, el futuro de la Europa social ha estado presente en diversos documentos elaborados, y en las declaraciones aprobadas, con ocasión de la celebración del 60 aniversario de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) el 25 de marzo de 1957 en Roma.

A) Me refiero en primer lugar a la solemne "Declaración de Roma", aprobada el 25 de marzo de 2017 por los dirigentes de 27 estados miembros (la exclusión británica es ya conocida), del Consejo Europeo, PE y CE. Desde la perspectiva de la política social me interesa destacar la constatación de que la UE se enfrenta a importantes retos, entre los cuales ocupan un papel relevante el proteccionismo y las desigualdades económicas y sociales; de ahí que sea necesario trabajar en pro de una Europa que genere crecimiento y empleo, una Europa social que cumpla los objetivos enunciados en el apartado 3 de la Declaración: "una Unión que, basada en el crecimiento sostenible, promueva el progreso económico y social, así como la cohesión y la convergencia, al tiempo que defiende la integridad del mercado interior; una Unión que tenga en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales y el papel fundamental de los interlocutores sociales; una Unión que promueva la igualdad entre mujeres y hombres, así como los derechos y la igualdad de oportunidades para todos; una Unión que luche contra el desempleo, la discriminación, la exclusión social y la pobreza; una Unión en la que los jóvenes reciban la mejor educación y formación y puedan estudiar y encontrar trabajo en todo el continente; una Unión que conserve nuestro patrimonio cultural y promueva la diversidad cultural"<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/> (última consulta: 5 de mayo de 2017).

Me interesa destacar que el día anterior a la firma de la Declaración, el Santo Padre Francisco se reunió con los Jefes de Estado y de Gobierno, y pronunció un importante discurso sobre Europa y su futuro<sup>45</sup>, que me sirve como referencia directa para las anotaciones que siguen. ¿Qué dijo el Papa que pueda tener interés para el futuro de la Unión Europea, para más de 508 millones habitantes en la Europa de los 28 -datos de 2015 que quedarán reducidos dentro de dos años en varios millones cuando sea efectivo el Brexit-? Selecciono algunas de sus frases más significativas, sobre las que todas las personas interesadas en una Europa social deberíamos reflexionar, a la par que actuar para que ello sea posible.

"Volver a Roma sesenta años más tarde no puede ser sólo un viaje al pasado, sino más bien el deseo de redescubrir la memoria viva de ese evento para comprender su importancia en el presente". Me pregunto si quienes ya somos personas de edad avanzada -en terminología de la Organización Internacional del Trabajo (55- 64 años)-, y aquellos que aún son mayores, hemos (han) sabido explicar a las jóvenes generaciones de europeos el valor de la cultura de la paz, ya que en 1957 sólo habían pasado doce años desde el final de una conflagración bélica que enfrentó a los países que el 25 de marzo de ese año firmaban el Tratado de Roma.

"A pesar de todo, el término «crisis» no tiene por sí mismo una connotación negativa. No se refiere solamente a un mal momento que hay que superar. La palabra crisis tiene su origen en el verbo griego crino (κρίνω), que significa investigar, valorar, juzgar. Por esto, nuestro tiempo es un tiempo de discernimiento, que nos invita a valorar lo esencial y a construir sobre ello; es, por lo tanto, un tiempo de desafíos y de oportunidades". Me pregunto qué estamos haciendo

---

45

[https://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2017/march/documents/papa-francesco\\_20170324\\_capi-unione-europea.html](https://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2017/march/documents/papa-francesco_20170324_capi-unione-europea.html) (última consulta: 28 de abril de 2017).

para dar ese valor solicitado por el Papa y construir un mundo mejor en el que se encuentren cómodos y bien representados un muy amplio número de personas que viven en nuestro planeta y no sólo una minoría acaudalada. ¿Estamos respondiendo a las expectativas, a los deseos, a las necesidades, de gran parte de dicha población?

La CEE se construyó sobre unos determinados valores, "la centralidad del hombre, una solidaridad eficaz, la apertura al mundo, la búsqueda de la paz y el desarrollo, la apertura al futuro". Me pregunto si siguen hoy vigentes, respuesta muy fácil si ha de ser teórica, sí, pero mucho más compleja cuando bajamos a su concreción práctica, donde en especial la palabra solidaridad está siendo cada vez más dejada de lado. ¿Seremos capaces de recuperarla, de reconstruirla?

"La Unión Europea nace como unidad de las diferencias y unidad en las diferencias". En efecto, los ciudadanos de los (todavía) 28 Estados de la UE somos diferentes en lenguas y culturas, pero debería unirnos el interés por una sociedad mejor para toda la ciudadanía. Parece una utopía en la actualidad ¿no les parece?, pero ¿quién no recuerda que las utopías de hoy pueden ser la realidad del mañana? ¿No era utópica en su momento la reivindicación de las ocho horas diarias de trabajo, o la prohibición del trabajo de los menores?

Pero, además, Europa no puede ni debe cerrarse al mundo exterior, pensando que sólo su espacio territorial es seguro (?) frente a amenazas externas. Ya hemos visto que ello no es posible, y tampoco deseable por el crisol de lenguas, culturas, religiones, que hay en nuestro territorio. Por ello, cobra pleno sentido la afirmación del Papa Francisco, recordando aquello que se recogió en el texto del Tratado de Roma, que "Europa vuelve a encontrar esperanza cuando no se encierra en el miedo de las falsas seguridades. Por el contrario, su historia está fuertemente marcada por el encuentro con otros pueblos y culturas, y su identidad «es, y siempre ha sido, una identidad dinámica y multicultural».

¿Tiene ideales Europa? Sí, al menos en sus documentos fundacionales y en los tratados que se han ido aprobando desde su creación, pero ¿han decaído frente al “imperialismo económico”, que subordina toda política social al cumplimiento de determinados criterios y reglas macroeconómicas, que permiten hablar de la mejora global de la situación económica, aunque ello implique dejar en la cuneta a una parte importante de la población? Es reconfortante leer en un discurso institucional referencias a una realidad concreta que no aparece en la mayor parte de las ocasiones en los discursos de los Jefes de Estado y de Gobierno: “«El desarrollo es el nuevo nombre de la paz», afirmaba Pablo VI, puesto que no existe verdadera paz cuando hay personas marginadas y forzadas a vivir en la miseria. No hay paz allí donde falta el trabajo o la expectativa de un salario digno. No hay paz en las periferias de nuestras ciudades, donde abunda la droga y la violencia”.

En definitiva, ¿de qué Europa hablaremos dentro de varios años? De aquella que queramos la mayor parte de los ciudadanos y ciudadanas. Ese es mi deseo, y seguro que también el del Papa Francisco.

B) En el debate sobre la Europa social, en el que se sitúa plenamente el del qué puede aportar el PEDS, no conviene olvidar, siquiera sea un breve referencia, otros documentos comunitarios.

Por ejemplo, el Libro Blanco elaborado por la CE sobre el futuro de Europa, “Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025”<sup>46</sup>, en el que se presentan cinco posibles escenarios para Europa en

---

<sup>46</sup> En su introducción puede leerse que “El presente Libro Blanco analiza los factores impulsores del cambio en el próximo decenio y presenta una serie de escenarios de cómo podría evolucionar Europa de aquí a 2025. De este modo, abre un debate que debería ayudar a centrar la reflexión y a encontrar nuevas respuestas a una vieja pregunta: ¿Qué futuro queremos para nosotros, para nuestros hijos y para nuestra Unión?”. [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b739b382-ff4f-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0015.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b739b382-ff4f-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF) (última consulta: 22 de mayo de 2017).

dicho año, y unas reflexiones previas de los retos a los que, sea el camino que sea el elegido, se enfrenta la UE, siendo uno de ellos precisamente el de una economía y una sociedad profundamente transformadas y con indudable impacto sobre las políticas sociales que afectan a todas las personas, alertando de un problema especialmente grave que afecta a la generación más joven, cual es que “por primera vez desde la segunda guerra mundial, existe un riesgo real de que la actual generación de jóvenes adultos acabe teniendo unas condiciones de vida peores que las de sus padres”, y afirmando con una contundencia que debería tener concreción práctica y no quedarse en meras palabras, que “Europa no puede permitirse perder al grupo de edad más formado que ha tenido nunca y dejar que la desigualdad generacional condene su futuro”.

C) En segundo término, en la misma fecha que se publicaba la Recomendación de la CE, esta hacia público el “Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa”<sup>47</sup>, que no es, nada más ni nada menos, que un “Estado de la cuestión” de la Europa social actual, de las realidades existentes y de los retos del inmediato futuro. Al referirse a la puesta en marcha del Pilar se destaca que el mismo, en versión soft law a mi parecer, “establece una serie de principios y derechos que deben servir como marco de referencia para la política social y de empleo a escala nacional y europea”, y pone de manifiesto la distribución competencial entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros en política social, afirmando lo siguiente: “En nuestros países, gran parte del debate gira en torno a la forma en que se aplica la legislación de la UE. La Comisión actual se ha esforzado por aportar orientación sobre la forma en que debe aplicarse la legislación y sobre cómo

---

<sup>47</sup> [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:cea6403b-2b4c-11e7-9412-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:cea6403b-2b4c-11e7-9412-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF) (última consulta: 22 de mayo de 2017). En su introducción se afirma que “tal como sucede en el caso del Libro Blanco, las ideas aquí presentadas no son ni prescriptivas ni restrictivas. Su propósito es poner en marcha un proceso de reflexión que conduce a la acción”.

hacerla más clara, siempre que sea posible. Sin embargo, hoy por hoy la puesta en práctica, aplicación y ejecución de la legislación social europea incumbe a los Estados miembros. Estos tienen competencia exclusiva para realizar inspecciones y para sancionar las infracciones”.

D) Por último, cabe mencionar el más reciente documento comunitario de reflexión “sobre el encauzamiento de la globalización”, publicado el 10 de mayo por la CE<sup>48</sup>, siendo especialmente interesante al objeto de mi explicación el apartado 4.1, en el que se expone que unas políticas educativas y sociales sólidas “son fundamentales para garantizar la resiliencia y la distribución de la riqueza”, en el que puede leerse lo siguiente: “.... Si bien es cierto que las sociedades europeas ya son las más igualitarias e inclusivas del mundo, debemos reforzar y adaptar continuamente nuestras políticas con vistas al futuro y corregir las desigualdades mediante políticas tributarias justas y modernas. Una mejor distribución de los beneficios de la globalización, junto con una protección social eficaz, ayudará a la población a encontrar un trabajo digno y adaptarse a los cambios. En términos más generales, una redistribución justa y equitativa de la riqueza, así como inversiones centradas en fomentar la inclusión social de los grupos más vulnerables, incluidos los migrantes, contribuirán a reforzar la cohesión social. Son precisamente esos los aspectos que la Comisión propone abordar con el pilar europeo de derechos sociales. Propone una guía para la mejora de las

<sup>48</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-240-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> (última consulta: 22 de mayo de 2017). En la introducción se afirma que “...ahora es el momento de estudiar qué puede hacer la UE para configurar la globalización de acuerdo con los intereses y valores que compartimos, de preguntarnos qué podemos hacer para proteger, defender y capacitar a los ciudadanos europeos, especialmente a los más vulnerables, y de llegar a un acuerdo sobre la manera en que la UE (desde sus instituciones hasta los Estados miembros, las regiones, los municipios, los interlocutores sociales, la sociedad civil, las empresas y las universidades), así como sus socios internacionales pueden unirse para encauzar la globalización” (pág. 2).

políticas sociales y de empleo en la UE y los Estados miembros, con objeto de preparar a la Unión para la digitalización y la globalización”.

## **6. LA RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE 26 DE ABRIL DE 2017 Y LA PROPUESTA DE DECLARACIÓN INTERINSTITUCIONAL. ESTUDIO DE SU CONTENIDO.**

### **6.1. LA PRESENTACIÓN POR LA CE Y EL PARECER DE LOS AGENTES SOCIALES.**

Llegamos ya al estadio actual del debate sobre el pilar, iniciado el 9 de septiembre de 2015 y que culmina, al menos de momento, con la Recomendación publicada por la Comisión Europea el 26 de abril, acompañada, y lo subrayo por su importancia, de dos documentos de los servicios técnicos en los que se hace balance de los contenidos más relevantes de las aportaciones efectuadas a la Comunicación de 8 de marzo de 2016, por una parte, y se distingue entre el marco normativo vigente, las propuestas de cambio que introduce el texto comunitario con respecto a aquel, y de qué forma puede instrumentarse en la práctica por vía comunitaria o nacional de cada Estado miembro por otra parte.

No son estos, ciertamente, los únicos documentos presentados, y de ahí que cobre sentido el titular de la nota de prensa del gabinete de comunicación de la CE el mismo día 26 de abril cuando titulaba “Hacer realidad el pilar europeo de derechos sociales: la Comisión adopta las primeras iniciativas concretas”<sup>49</sup>. En efecto, además de la propuesta de Directiva, ya referenciada con anterioridad, sobre la conciliación de la vida familiar y laboral de los progenitores, la Comisión pone en marcha, al amparo de lo dispuesto en el art. 154 del TFUE dos documentos de consulta con los agentes sociales para conocer su voluntad de revisar, y en su caso de hacerlo la Comisión, la Directiva

---

<sup>49</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1006\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1006_es.htm) (última consulta: 20 de mayo de 2017).

del Consejo, de 14 de octubre de 1991, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral, y por otra parte de cómo abordar una posible acción comunitaria para dar respuesta a los retos de acceso a la protección social y a los servicios de empleo para las personas que prestan sus servicios en formas no convencionales de empleo, y también para abordar como dar debida protección a los trabajadores autónomos o por cuenta propia<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> La explicación de estas dos nuevas consultas se encuentra sintéticamente recogida en la nota de prensa citada en núm. 46. Sobre la primera, se afirma que "La Directiva sobre la obligación de informar por escrito (91/533/CEE) ofrece al trabajador que comience en un nuevo puesto de trabajo el derecho a ser informado por escrito sobre los aspectos esenciales de su relación de trabajo. Este derecho sigue siendo muy importante, pero puede que deba adaptarse a la luz de las nuevas realidades y prácticas en los mercados de trabajo, para garantizar unas condiciones de trabajo equitativas también en un mundo laboral cambiante. Por tanto, la Comisión desea iniciar un debate sobre las garantías mínimas que merecería todo trabajador, incluidos los que se encuentran en situaciones de empleo atípicas. La Comisión tiene la intención de proponer una revisión de esta Directiva antes de que concluya el año". Respecto a la segunda, la Comisión destaca que se trata de "de definir las posibles nuevas normas en este ámbito. Los derechos y las obligaciones vinculados a la protección social se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, sobre todo para los trabajadores que tienen contratos normales, mientras que, en lo que respecta a los autónomos y a aquellos con modalidades de trabajo atípicas, su evolución ha sido insuficiente. Las modalidades de trabajo más flexibles de la actualidad ofrecen nuevas oportunidades de empleo especialmente para los jóvenes, pero son potencialmente fuentes de nuevas situaciones de precariedad y desigualdades. La Comisión quiere subsanar las carencias y explorar la manera de ofrecer a todos aquellos que trabajan una cobertura de la seguridad social y servicios de empleo con arreglo a sus contribuciones". Pueden consultarse los dos documentos en [file:///C:/Users/1202361/Downloads/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v5%20\(1\).pdfb](file:///C:/Users/1202361/Downloads/1_EN_ACT_part1_v5%20(1).pdfb) y [file:///C:/Users/1202361/Downloads/First%20phase%20consultation%20of%20Social%20Partners%20under%20Article%20154%20TFEU%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/1202361/Downloads/First%20phase%20consultation%20of%20Social%20Partners%20under%20Article%20154%20TFEU%20(1).pdf) (última consulta: 17 de mayo de 2017).

La Recomendación ya ha merecido las valoraciones, más o menos críticas según las cuestiones abordadas, por los agentes sociales, y también desde el ámbito doctrinal<sup>51</sup>.

Respecto a las organizaciones empresariales, la delegación permanente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) ante la UE publicó una nota de prensa el 27 de abril<sup>52</sup> en la que destacaba, por encima de todo, que el texto comunitario "no impone obligaciones legales", "no supone una extensión de los poderes de la Unión", y que su aplicación debe realizarse y llevarse a cabo dentro de los límites competenciales, "entre los cuales no figura la fijación de salarios". El documento empresarial relativiza, y mucho, el posible valor del texto comunitario, ya que a su parecer Europa tiene un tejido normativo social bien consolidado, con más de 70 Directivas y la CDFUE, subrayando que a su parecer "la UE no tiene un problema de déficit de derechos sociales, sino de debilidad de crecimiento económico, la competitividad y la productividad". En términos aún más duros se expresaba la patronal europea Business Europe, al afirmar que los ciudadanos "desean más empleos y más prosperidad, no una legislación mal diseñada que obstaculice la creación de empleo"<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Vid. Crespy, Amandine. « Politique sociale et Europe : entre bonnes intentions et contradictions » <https://blogs.mediapart.fr/amandine-crespy/blog/270417/politique-sociale-et-europe-entre-bonnes-intentions-et-contradictions> (última consulta : 23 de mayo de 2017). Para la autora, « .. si podemos dar la bienvenida a la proclamación de los principios que reafirman los valores de progreso social, y algunas medidas específicas en la dirección correcta, el marco general sigue siendo preocupante, y muchas preguntas sin respuesta, tales como la de la relevancia de las trasnochadas recetas neoliberales, la capacidad fiscal de los Estados a invertir en la modernización progresiva y no regresiva del estado de bienestar, y la de la voluntad de los líderes europeos para dar a la Unión los instrumentos de política social la altura de los efectos nefastos producidos por el marco de austeridad vinculado al euro y a la competencia en el mercado único».

<sup>52</sup> [http://contenidos.ceoe.es/CEOЕ/var/pool/pdf/publications\\_docs-file-361-sintesis-del-pilar-europeo-de-derechos-sociales-propuesto-por-la-comision-europea.pdf](http://contenidos.ceoe.es/CEOЕ/var/pool/pdf/publications_docs-file-361-sintesis-del-pilar-europeo-de-derechos-sociales-propuesto-por-la-comision-europea.pdf) (última consulta: 23 de mayo de 2017).

<sup>53</sup> European Pillar of Social Rigths - right aim, wrong approach. <https://www.businesseurope.eu/publications/european-pillar-social-rights-right-aims-wrong-approach> 25.4.2017 (última consulta: 18 de mayo)

Por parte sindical, el secretario general de la CES, Luca Visentini, se manifestó abierto a un debate constructivo sobre la aplicación efectiva del pilar e igualmente sobre las restantes propuestas sobre conciliación de la vida familiar y profesional y nuevas propuestas como las de garantizar protección social a todos los trabajadores con independencia de su condición de asalariados o por cuenta propia, poniendo al mismo tiempo de manifiesto la necesidad de reforzar los mecanismos legales de cumplimiento de los derechos sociales europeos<sup>54</sup>. Desde el sindicalismo español, la valoración positiva sobre la necesidad de reforzar los derechos sociales iba acompañada de la preocupación por la posibilidad (y ciertamente no es una mera suposición, ya que estamos en presencia de una Recomendación) de que las tesis defendidas por la CE y plasmadas en el texto presentado el 26 de abril se queden "... una vez más, en un ejercicio estético, que en la práctica no incluya medidas efectivas para mejorar el nivel de vida y las condiciones de los trabajadores y trabajadoras"<sup>55</sup>.

El texto de la Recomendación presentada por la CE no difiere sustancialmente a mi parecer de las líneas maestras o ejes centrales de la Comunicación de 8 de marzo de 2016, si bien cabe destacar que se han tenido en cuenta algunas aportaciones recibidas y que se ha tratado, tal como se explica con detalle en un documento elaborado por los servicios técnicos de la CE<sup>56</sup>, de "aportar nuevos elementos al acervo existente" en la política social de que dispone la

---

<sup>54</sup> No future without a more social Europe. 26.4.2017. <https://www.etuc.org/press/no-future-without-more-social-europe> (última consulta; 18 de mayo de 2017).

<sup>55</sup> "La construcción europea no culminará sin un pilar europeo de derechos sociales vinculante". [http://www.ccoo.es/noticia:238327--La\\_construccion\\_europea\\_no\\_culminara\\_sin\\_un\\_Pilar\\_Europeo\\_de\\_Derechos\\_Sociales\\_vinculante](http://www.ccoo.es/noticia:238327--La_construccion_europea_no_culminara_sin_un_Pilar_Europeo_de_Derechos_Sociales_vinculante) 26.4.2017 (última consulta: 18 de mayo de 2017).

<sup>56</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al documento "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones. Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales". Bruselas, 26.4.2015 SWD(2017) 201 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017SC0201&from=EN> (última consulta: 22 de mayo de 2017).

UE, o como se recoge en el apartado 14 de la introducción de la Recomendación, con una previa y muy solemne, pero con escasa trascendencia jurídica, de que el pilar “expresa los principios y derechos esenciales para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI”, de que aquello que hace el Pilar es “(reafirmar) algunos de los derechos del acervo de la Unión y (añadir) nuevos principios que abordan los desafíos derivados de los cambios económicos, tecnológicos y sociales”. Por ello, la explicación de la Recomendación debe hacerse conjuntamente con la del citado documento, ya que en este último estos nuevos elementos se explican de forma detallada<sup>57</sup>.

Dado que ya realicé con anterioridad una amplia explicación de la Comunicación, me detendré de forma más breve en este epígrafe en aquellos contenidos que considero más relevante del nuevo documento del Pilar.

## 6.2. REAFIRMACIÓN Y REORDENACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES RECOGIDOS EN EL MARCO NORMATIVO VIGENTE.

¿Más derechos, nuevos derechos? No, la respuesta es clara, ni en el ámbito europeo ni en el nacional de cada Estado. La aplicación de los principios y derechos recogidos en la Recomendación deberá producirse “dentro de los límites de las competencias de la Unión definidas por los Tratados”, es decir no supone una ampliación de los mismos, y así se recoge de forma expresa en el apartado 18 de la introducción, que está acompañado en el apartado siguiente del expreso respeto por parte de la norma a la diversidad de cada Estado miembro, con el añadido específico, y que demuestra las dificultades para avanzar en un auténtico

---

<sup>57</sup> “El pilar aporta una mayor visibilidad, mejora la comprensión y hace más explícitos para los ciudadanos y los agentes de todos los niveles los principios y derechos recogidos en las disposiciones vinculantes del Derecho de la Unión. Por otra parte, en algunos ámbitos concretos, el pilar aporta nuevos elementos al acervo existente. Esto se explica de forma detallada en la segunda sección”.

sistema europeo de Seguridad Social, que el Pilar no afecta al derecho de cada Estado “de definir los principios fundamentales de sus sistemas de Seguridad Social y no debe afectar al equilibrio financiero de este”.

Los principios y derechos, en suma, deben aplicarse, tanto en el ámbito de la UE como en el de los Estados, tomando en consideración y respetando plenamente “sus competencias respectivas y de acuerdo al principio de subsidiariedad”, si bien lógicamente no se impide, pero ciertamente no se obliga, a los Estados o a las organizaciones empresariales y sindicales, a “establecer normas sociales más ambiciosas”<sup>58</sup>. No más derechos, pues, sino reafirmación de los ya existentes, con algunas mejoras interpretativas según los servicios técnicos de la Comisión, que forma parte de un documento, el Pilar, que ha de servir para, ha de tener como objetivo, “alcanzar resultados sociales y de empleo eficientes para responder a los desafíos actuales y futuros con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de la población, así como garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales”.

### 6.3. EL CONTENIDO (I). LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La Recomendación, en la misma línea que la Comunicación previa, se estructura en tres grandes bloques: el primero está dedicado a la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo; el segundo versa sobre condiciones de trabajo justas; en fin, el tercero está dedicado a la protección e inclusión social.

El capítulo primero (apartados 1 a 4) reconoce derechos relativos a la educación, formación y aprendizaje

---

<sup>58</sup> “En particular, ninguna de las disposiciones del pilar europeo de derechos sociales debe poder interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos y principios reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión o por el Derecho internacional y por los convenios internacionales de los que son parte la Unión o los Estados miembros, incluida la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo” (apartado 16 de la Introducción).

permanente, la igualdad de género, la igualdad de oportunidades y al apoyo activo para el empleo. Respecto al primer apartado, la Comunicación enfatiza que "El pilar europeo de derechos sociales establece un derecho general a la educación y a la formación a lo largo de toda la vida. Este va más allá que el artículo 14 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya que se centra en la calidad y el carácter inclusivo".

Sobre la igualdad de género, se pone de manifiesto que el pilar "hace énfasis sobre la necesidad de promover de forma proactiva la igualdad entre hombres y mujeres por medio de una actuación positiva en todos los ámbitos" y que "al extender la igualdad a todos los ámbitos, el pilar va más allá del acervo existente".

Sobre la igualdad de oportunidades con independencia del género, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, se destaca que el Pilar "... va en parte más allá del acervo actual al ampliar la protección contra la discriminación por motivo de religión o credo, discapacidad, edad y orientación sexual a los ámbitos de la protección social, incluidas la seguridad social y la sanidad, la educación y el acceso a los bienes y servicios disponibles para el público. El pilar también amplía la prohibición de discriminación basada en el género al ámbito de la educación, no incluido en el actual acervo".

En fin, sobre los derechos relativos a un apoyo activo para el empleo, se resalta que el pilar "establece un conjunto de derechos para todos los solicitantes de empleo, independientemente de su situación laboral. La atención se centra en la prestación de ayuda para encontrar trabajo, que puede incluir servicios empleo, asesoramiento y orientación para la búsqueda de empleo, o participación en «medidas activas», la formación, las ayudas a la contratación o el apoyo a la reinserción. Estos derechos van más allá de lo dispuesto en el artículo 29 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que únicamente hace referencia al derecho a un servicio gratuito de colocación. La ayuda para iniciarse en la actividad por cuenta propia también constituye una ampliación significativa del actual acervo".

#### 6.4. EL CONTENIDO (II). CONDICIONES DE TRABAJO JUSTAS

Pasemos al capítulo II, regulador de las “condiciones de trabajo justas”, y que incluye los derechos a un empleo seguro y adaptable, a un salario justo, a disponer de información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido, al fomento del diálogo social y la participación de los trabajadores, al derecho a una regulación normativa que posibilite el equilibrio entre vida profesional y vida privada, a un entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado, y en fin a la protección de los datos personales en el contexto del empleo.

Con respecto al derecho a un empleo seguro y adaptable, para los servicios técnicos de la CE, el Pilar “extiende la garantía de igualdad de trato más allá de las tres formas de relación laboral (tiempo parcial, duración determinada y trabajo temporal) que en la actualidad incluye el acervo de la Unión y establece la igualdad de trato entre los trabajadores independientemente del tipo de relación laboral”, e igualmente que “El ámbito de aplicación material del principio de igualdad de trato se amplía para garantizar el acceso a la protección social y a la formación. El principio garantiza la igualdad de trato en el acceso a la seguridad social establecida por ley. Las actuales normas de la Unión (relativas al trabajo a tiempo parcial y de duración determinada) exigen que los empleadores faciliten el acceso a la formación. El principio va más allá y exige la igualdad de trato en el acceso a la formación”.

Si nos detenemos en el derecho a un salario justo, ya se reconoce que “En la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 —una de las fuentes del título X sobre política social del TFUE—, así como en la Carta Social Europea (revisada), ya se incluían derechos comparables”, y enfatiza que “El pilar requiere que todos los salarios se establezcan de forma transparente y predecible, con pleno respeto por las prácticas nacionales, sobre todo en lo referente al derecho a la negociación colectiva de los interlocutores sociales y su autonomía”.

¿Qué decir de nuevo sobre el derecho a disponer de información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido? Pues bien, “El pilar requiere que se proporcione información por escrito al trabajador o la trabajadora sobre sus condiciones de trabajo al comienzo de la relación laboral, y no en el plazo de dos meses que establece actualmente la Directiva relativa a la declaración firmada”, y se defiende que de esta forma “dado que los períodos de prueba son importantes en la mayoría de las relaciones laborales, el pilar también aporta obligaciones de información en este sentido” y que también “deben contribuir a reducir el trabajado sin declarar”, y asimismo se destaca que el pilar “también va más allá del acervo existente al introducir salvaguardas procesales y de fondo para los trabajadores en caso de despido”, en línea con normativa de la OIT, ya que deberá proporcionarse “una justificación adecuada y respetarse un período de preaviso razonable”.

En relación con el dialogo social y la participación de los trabajadores, “El pilar otorga a todos los trabajadores de todos los sectores el derecho a ser informados y consultados directamente o por medio de sus representantes sobre asuntos de interés para ellos, como la transferencia, reestructuración y fusión de empresas y sobre despidos colectivos. Este va más allá del actual acervo de la Unión teniendo en cuenta que: se aplica independientemente del número de miembros del personal implicados; su ámbito de aplicación material abarca tanto la reestructuración como la fusión de empresas; y el derecho no se limita solamente a recibir información, sino también a ser consultado sobre cualquier actuación corporativa de este tipo, que implica un intercambio de puntos de vista y el establecimiento de un diálogo coherente con el empleador. Por otra parte, el principio 8b abarca todas las cuestiones que tienen que ver con los trabajadores, mientras que las Directivas existentes recogen una lista limitada de temas para participar en los procesos de información y consulta. Al referirse a los «asuntos de interés para ellos, en particular (...) La transferencia, reestructuración y fusión de empresas y (...) despidos colectivos», va más allá que el artículo 27 de

la Carta, que establece un derecho a la información y consulta con suficiente antelación, «en los casos y condiciones previstos en el Derecho de la Unión y en las legislaciones y prácticas nacionales».

En cuanto al reconocimiento de derechos que permitan lograr un adecuado equilibrio entre la vida privada y la vida profesional de los trabajadores, se destaca que “el principio va más allá del actual acervo al establecer derechos para todas las personas con responsabilidades asistenciales que tienen un empleo. Por lo tanto, también se aplicará a las personas que tienen un empleo que no son padres, pero que por ejemplo puede que cuiden de personas de edad avanzada o miembros de su familia con una discapacidad”, y también se resalta que “confiere el derecho a condiciones laborales flexibles, como el trabajo a distancia, la adaptación de los horarios de trabajo o pasar de una jornada completa a una jornada a tiempo parcial. En la actualidad ese derecho únicamente existe en la legislación de la Unión en aquellos casos en los que un trabajador se reincorpora a su puesto tras un permiso parental”.

Por lo que respecta al reconocimiento del derecho a un entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado, así como a la protección de los datos personales, las mejoras que introduce la Recomendación son explicadas en estos términos en el documento de la Comisión: “El pilar va más allá del actual acervo, al prever un elevado nivel de protección para los trabajadores ante los riesgos para la salud y la seguridad en el trabajo. Por lo tanto, insta a los Estados miembros, pero también a los empleadores, a que vayan más allá de los requisitos mínimos que establece el actual acervo y que se acerque lo máximo posible a un entorno de trabajo libre de accidentes y sin mortalidad. Esto no implica limitarse a aplicar las normas, sino establecer políticas de salud y seguridad en constante proceso de mejora con la ayuda de herramientas como son aquellas basadas en Internet que faciliten las evaluaciones de riesgo, el diálogo con los trabajadores y los proveedores del lugar de trabajo, todo ello respaldado por orientaciones y el intercambio de información.

El principio 10b introduce dos derechos interrelacionados: en primer lugar, va más allá de la protección de la salud y la seguridad al otorgar a los trabajadores el derecho a un entorno de trabajo adaptado a sus circunstancias ocupacionales específicas. En segundo lugar, de acuerdo también con el principio de envejecimiento activo, reconoce la necesidad de adaptar el entorno de trabajo a fin de permitir que los trabajadores puedan tener unas carreras profesionales sostenibles y de mayor duración. Puede que sea necesaria la introducción de determinadas adaptaciones, como por ejemplo una mejor iluminación para el desarrollo de labores administrativas, a consecuencia de la edad del trabajador. Por otra parte, es posible que sea necesario introducir ajustes, como una mayor flexibilidad del horario de trabajo, a fin de mantener la salud y el bienestar de los trabajadores de mayor edad.

Asimismo, el pilar introduce el derecho a la protección de los datos de carácter personal de los trabajadores. El tratamiento de datos personales por parte del empleador debe basarse en todo momento en razones jurídicas, normalmente el cumplimiento de un contrato, la conformidad con una obligación jurídica o para los efectos del interés legítimo que persigue el empleador, salvo en aquellos casos en que dicho interés sea invalidado por el interés o los derechos fundamentales del trabajador”.

## 6.5. EL CONTENIDO (III). PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

Por último, y desde luego no menos importante, refirámonos al capítulo III, dedicado a la protección e inclusión social. Incluye derechos relativos a la asistencia y apoyo a los niños; a una protección social adecuada para asalariados y, “en condiciones comparables”, los trabajadores por cuenta propia; a prestaciones por desempleo que guardarán relación con las contribuciones previamente efectuadas y que se regularán de acuerdo a “los criterios de concesión nacionales”, y que, supongo que como concesión a quienes creen que estar en desempleo es

algo que no disgusta a quienes (casi siempre involuntariamente) se encuentran en tal situación, “no deberán desincentivar un retorno rápido al trabajo” (retorno que, obviamente, no depende sólo y únicamente de la actitud proactiva del demandante de empleo); derecho, y lo destaco por su importancia, a una renta mínima para personas que, con posibilidad de trabajar o sin ella, no dispongan de recursos suficientes para una vida digna; derecho a pensión de jubilación acorde a las contribuciones que se hayan efectuado y que, en cualquier caso, “garantice una renta adecuada”; derecho a la asistencia sanitaria; derechos económicos y laborales de las personas con discapacidad; derecho a cuidados de larga duración, tanto de asistencia a domicilio como comunitarios; derechos relativos al acceso a una vivienda y de asistencia a las personas sin hogar, con protección adecuada “frente al desalojo forzoso”; derecho de acceso a los servicios esenciales como son, entre otros, “el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales”.

¿Cuáles son las “mejoras” que el nuevo texto introduce en el acervo comunitario existente, siempre a juicio de los servicios técnicos de la CE? Respecto a la asistencia y apoyo a los niños, “Las disposiciones del pilar establecen el derecho de los niños a ser protegidos de la pobreza, lo cual implica que todos los niños tendrán acceso a medidas conjuntas e integradas con arreglo a lo dispuesto en la Recomendación de la Comisión Europea de 2013 sobre invertir en la infancia”.

Con relación al derecho a protección social, para trabajadores asalariados y por cuenta propia, “El pilar transforma en un derecho el establecimiento de unos ingresos sustitutivos que preserven el nivel de vida de los trabajadores recogido en la Recomendación de 1992. Las disposiciones relativas a protección social se aplican a todos los trabajadores, con independencia del tipo y la duración de su relación laboral, los trabajadores por cuenta ajena y, en condiciones comparables, a los trabajadores por cuenta propia. ... Al ampliar el acceso a los trabajadores por cuenta

propia, el principio va más allá de la Recomendación del Consejo de 1992, que únicamente establece que se analice la posibilidad de establecer una protección social adecuada para los trabajadores por cuenta propia". Igualmente, "a fin de garantizar también el acceso de los trabajadores por cuenta propia a la protección social con arreglo a condiciones comparables, el principio va más allá de la Directiva 2010/41/UE, que únicamente se limitaba al permiso de maternidad".

Si nos referimos al derecho a la protección económica cuando una persona trabajadora se encuentre en la situación de desempleo, el documento técnico comunitario destaca que la disposición "comprende a todas las personas desempleadas, incluidas aquellas con registros de empleo de corta duración y las que anteriormente eran trabajadores por cuenta propia. Su ámbito de aplicación material comprende las prestaciones por desempleo en metálico tanto contributivas como no contributivas, así como la asistencia de desempleo". Recuerda a continuación que "La Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral ya proporciona orientaciones para revisar de forma continua los incentivos y factores de desincentivación para el trabajo derivados de los sistemas fiscales y de prestaciones", y que como novedad, "el pilar requiere que estos incentivos se incorporen en el diseño de los regímenes de prestaciones por desempleo", vinculando además las prestaciones de desempleo con el apoyo de los servicios públicos de empleo.

¿Qué decir sobre la renta mínima, o lo que es lo mismo el derecho a una prestación económica para toda persona que no disponga de los recursos necesarios para llevar una vida digna? Se destaca que el derecho reconocido en la Recomendación "va más allá que la Recomendación sobre la renta mínima de 1992 al referirse de forma explícita al derecho a una renta mínima que garantice una vida digna", y se resalta con acierto que "se utiliza de forma explícita por primera vez el concepto de la «renta mínima», que apunta a una forma de prestación específica, que sustituye a

términos más genéricos como «ayuda social» o «recursos suficientes».

Pasemos al derecho a pensiones y prestaciones por vejez. Las ampliaciones introducidas se explican en los siguientes términos: “El pilar hace un llamamiento para que existan unas pensiones adecuadas tanto para los trabajadores por cuenta ajena como por cuenta propia. Por lo tanto, el pilar va más allá del acervo existente al incluir también a los trabajadores por cuenta propia. ... El pilar va más allá de la Recomendación de 1992 y solicita la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en lo que se refiere a adquirir derechos de pensiones.

Las disposiciones del pilar se aplican a la ayuda a la renta para las personas mayores, independientemente del formato que adopte.... La Recomendación relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social de 1992 trata sobre la protección de la pobreza y el mantenimiento de las rentas. Sin embargo, el principio pone el listón todavía más alto al hablar sobre el derecho a una pensión que garantice unas rentas adecuadas”.

En cuanto al derecho a un acceso a la asistencia sanitaria que reúna los debidos requisitos para garantizar su calidad, se pone de manifiesto que el Pilar va más allá de lo dispuesto en el art. 35 de la CDFUE, ya que “requiere el acceso oportuno a la sanidad y establece que debería ser asequible y de buena calidad”, entendiendo por asequible que el coste “... no debería ser un impedimento para que las personas utilicen los cuidados necesarios”.

Los derechos reconocidos a las personas con discapacidad acogen plenamente aquellos regulados en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de tales personas, poniendo el énfasis de forma combinada en el derecho a una ayuda a la renta, a los servicios que posibiliten el acceso la vida laboral y a un entorno de trabajo adaptado justamente para facilitar dicha vida, de tal manera que “al especificar la combinación necesaria de estas medidas que

se refuercen mutuamente, el principio va más allá del acervo existente”.

La Recomendación reconoce el derecho a servicios de asistencia tanto en el domicilio como comunitarios, de tal manera que el pilar “reafirma por primera vez en el contexto de la Unión el derecho a los servicios de cuidados a largo plazo para las personas dependientes”, enfatizándose por el documento de los servicios técnicos que “Pese a que la Carta de los Derechos Fundamentales establece que las personas mayores deberían tener derecho a vivir con dignidad e independencia, son fundamentales la asequibilidad, la idoneidad y la calidad de los servicios prestados para que pueda aplicarse este derecho”, yendo en definitiva más lejos de aquello que prevé la Recomendación de la CE de 2008 sobre inclusión activa.

Sobre los derechos relativos al acceso a la vivienda y a la protección en caso de desalojo forzoso, es la primera ocasión, se subraya, que se comprenden “los distintos aspectos del derecho a la vivienda de forma exhaustiva por primera vez en el ámbito de la Unión, yendo más allá de lo previsto en la CDFUE “al hacer referencia al suministro de apoyo a la vivienda en especie, es decir, mediante viviendas sociales”, e igualmente es más amplio el ámbito personal de la disposición, “ya que incluye la ayuda de vivienda para todas las personas que la necesiten, no solo para aquellos que carecen de los recursos económicos suficientes, sino también para aquellos con necesidades especiales —debido a una discapacidad, desintegración familiar, etc.—”, y el principio recogido en la Recomendación “también fija más alto el listón en la promoción de la reintegración a la sociedad de las personas sin hogar, por medio de servicios sociales de facilitación”.

Por último, en relación con el acceso a los servicios esenciales, cabe destacar la enumeración expresa de aquellos que son de vital importancia en la vida de la gran mayoría de ciudadanos, para destacar la importancia que se confiere a que todas las personas puedan disfrutar de los mismos, si bien también se recuerda en los documentos comunitarios que los Estados miembros “conservan la

competencia para definir, organizar, prestar y financiar estos servicios en el contexto nacional, regional o local".

## **7. RECAPITULACIÓN FINAL.**

Soy un europeísta ferviente y he defendido siempre, tanto en actos públicos como en mis escritos, el valor del modelo social europeo. Acogí con gran satisfacción la entrada de España en la entonces CEE el año 1986, y recuerdo con satisfacción que el primer curso que impartí para delegados de Comisiones Obreras en la Universidad de Barcelona se dedicó al estudio de la política social comunitaria.

Por ello creo que estoy en condiciones de afirmar ahora que me preocupa Europa, o más exactamente la deriva que está tomando la política comunitaria, tanto por lo que respecta a la políticas en derechos sociales en general como en derechos laborales en particular, el abandono de las políticas europeas por parte de algunos Estados miembros, y algunas sentencias (no todas ciertamente) del TJUE que no abonan al optimismo sobre el pleno ejercicio del derecho de libre circulación de personas en general y de los trabajadores en particular. Algunas políticas y normas, o propuestas, comunitarias no contribuyen precisamente a mi parecer a reforzar el lado humano y solidario que caracterizó a la ahora UE desde que sus fundadores la pusieran en marcha en 1957 en Roma. La ampliación a 28 ha incorporado a países cuyos gobiernos ven más la UE como un mercado donde colocar sus productos (y también a sus trabajadores) y no como un proyecto de espacio común y compartido de valores que giran alrededor de la justicia social, el humanismo y la solidaridad con los restantes países del planeta, en especial con los más necesitados, y la salida del Reino Unido introduce nuevos y preocupantes interrogantes sobre el futuro de los derechos sociales, en especial para los ciudadanos de otros países de la UE que viven en territorio británico. No soplan tampoco buenos tiempos en la UE para el ejercicio del derecho de libre circulación ya que las consideraciones de índole económica están prevaleciendo por encima de aquel. Esperemos y

deseemos que estas tendencias, unidas a los importantes problemas que la UE está afrontando con la llegada de refugiados a su territorio, no desvirtúen o reduzcan a la mínima expresión una de las cuatro libertades fundamentales que los fundadores de la Comunidad Económica Europea diseñaron en 1957. Ciertamente, no hay en la actualidad muchas razones que abonen al optimismo.

Pero, como sigo siendo europeísta a pesar de todo, apuesto plenamente por seguir defendiendo el modelo social europeo, tan criticado por algunos – y del que nadie duda que debe adaptarse permanentemente para adecuarse a los cambios económicos y sociales – pero que ha servido desde la década de los sesenta del pasado siglo XX para mejorar las condiciones de vida (y de trabajo) de muchísimas personas. Por cierto, y termino, háganse una pregunta, y traten de responderla objetivamente, antes de responder si desean o no la Europa social: ¿cómo era España en 1986 y como es ahora?

Algo parecido escribí hace ya un cierto tiempo, y releyéndolo, y adaptándolo a la situación actual, me ha parecido oportuno recuperarlo. Punto final.