

El pilar europeo de derechos sociales, quo vadis?

La extraordinaria ambición de una Europa social





Con el apoyo de la Unión Europea

Impresión

Editado por: Centro Europeo para los Asuntos de los Trabajadores, Königs-
winter
www.eza.org

Autores: Jozef Pacolet, Liesbeth Op de Beeck y Frederic De Wispelaere, HIVA
- Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, KU Leuven

Traducción del inglés al español: María Estalayo Vega

Maquetación: HellaDesign, Emmendingen, www.helladesign.de

Ilustración: © Klaus Puth, Mühlheim/Main, www.klausputh.de

Impresión: Druckerei Eberwein, Wachtberg-Villip

Versión: marzo de 2018

Tabla de contenido

Resumen	7	
Prefacio	8	
1	Introducción	13
2	El rostro social de Europa: iniciativas del pasado de cara al futuro	17
2.1.	La extraordinaria gran ambición de una Europa social	18
2.2.	Los hitos institucionales en el desarrollo de la Unión Unión Europea	19
2.3	El acervo social y la evolución de la política social europea	24
2.4	El capítulo social del Tratado de Maastricht	29
2.5	La Estrategia Europea de Empleo	30
2.6	El método abierto de coordinación	31
2.7	La Estrategia Europa 2020	33
2.8	La gobernanza reforzada de la Unión Económica y Monetaria (UEM): el paquete de seis medidas, el Pacto Presupuestario y el paquete de dos medidas	35
2.9	El Semestre Europeo: reconciliar la gobernanza económica europea con la social	39
2.10	El paquete de movilidad laboral	42
2.10.1	La revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores	42
2.10.2	La coordinación de las normativas relativas a la seguridad social	45
2.10.3	La mejora de la red europea de servicios de empleo	47

2.11	Una senda de crecimiento económico y social generalmente positiva	49
3	Una visión internacional: iniciativas sociales paralelas	55
3.1	La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU	56
3.2	El Convenio sobre la seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo	56
3.3	El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas	58
3.4	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas	59
3.5	La Carta Social del Consejo de Europa	60
3.6	El vínculo con el pilar social	61
4	El pilar europeo de derechos sociales: ambiciones y medios	64
4.1	Contexto	65
4.2	Alcance y objetivos	70
4.3	Contenido	73
4.3.1	La igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral	73
4.3.2	Unas condiciones de trabajo justas	74
4.3.3	Una protección social adecuada y sostenible	76
4.4	La aplicación y el seguimiento	78
4.4.1	La aplicabilidad en un contexto jurídico limitado	78
4.4.2	Los interlocutores sociales y el diálogo social / civil como piedra angular para la aplicación y el seguimiento del pilar	81
4.4.3	El proceso de seguimiento	81
4.4.3.1	El cuadro de indicadores sociales frente a otros cuadros de indicadores	81
4.4.3.2	¿Nada nuevo bajo el sol?	88

4.5	Las iniciativas legislativas y no legislativas de apoyo	90
4.5.1	La conciliación de la vida profesional y personal	91
4.5.2	El acceso a la protección social	93
4.5.3	La Directiva sobre la obligación de informar por escrito	94
4.5.4	La Directiva sobre el tiempo de trabajo	94
4.6	Completar la extraordinaria ambición: la Autoridad Laboral Europea (ALE) y el número de seguridad social europeo	95
4.7	La línea del tiempo	98
4.8	Crítica del pilar	102

5 El pilar europeo de derechos sociales: ¿un elemento para una Europa más social? **105**

5.1	El pilar europeo de derechos sociales como parte de un debate más amplio	106
5.2	Cinco caminos para el futuro desarrollo de Europa	107
5.2.1	Escenario 1: seguir igual	108
5.2.2	Escenario 2: solo el mercado único	108
5.2.3	Escenario 3: los que desean hacer más, hacen más	109
5.2.4	Escenario 4: hacer menos pero de forma más eficiente	109
5.2.5	Escenario 5: hacer mucho más conjuntamente	110
5.2.6	Los caminos pasados y la senda del futuro	111
5.2.7	Un sexto escenario: un compromiso pleno a nivel europeo y a nivel nacional	111
5.3	Documento de reflexión: La dimensión social de Europa	112
5.3.1	Escenario 1: limitar la “dimensión social” a la libre circulación	113
5.3.2	Escenario 2: los que desean hacer más en el ámbito social hacen más	113

5.3.3	Escenario 3: la UE-27 profundiza en la dimensión social de Europa conjuntamente	114
5.4	La probabilidad del escenario ideal y las condiciones para el éxito	114
5.5	La interconexión de las líneas del tiempo: el pilar europeo de derechos sociales frente a los cinco caminos para el futuro de Europa y el documento de reflexión	115
6	Conclusión: la Europa social es nuestra extraordinaria responsabilidad	118
6.1.	Una ambición social europea extraordinaria	119
6.2.	La extraordinaria responsabilidad política europea y nacional	122
7	Referencias	131

Resumen

Con el anuncio de la creación de un pilar europeo de derechos sociales, la Unión Europea generó unas expectativas muy altas. Algunos temían que el pilar europeo de derechos sociales no estuviera a la altura de las mismas. El pilar social sirve para mostrar la extraordinaria ambición de reafirmar la dimensión social de Europa, ciñéndose a las reglas de juego y a las competencias existentes, sobre todo a las normas de subsidiariedad que confieren al nivel nacional las responsabilidades principales relacionadas con las políticas sociales y fiscales. La iniciativa ha generado unas expectativas muy elevadas, aunque se tendrán, con toda probabilidad, que poner en práctica a nivel nacional. Por esta razón, deja un abrumador nivel de responsabilidad sobre los países y sus responsables políticos. El pilar europeo de derechos sociales sirve de recordatorio, en ocasiones incluso de toque de atención, relativo a las competencias nacionales. Al mismo tiempo, las iniciativas europeas han completado estas responsabilidades nacionales a través de legislación europea. No hay contradicción ninguna entre las responsabilidades a nivel nacional y la ambición europea. El compromiso pleno tanto a nivel europeo como nacional podría constituir la sexta opción para el desarrollo futuro de Europa. Ese debe ser el discurso ante las próximas elecciones europeas.

Prefacio

Relato 1

Seminario de Eurofedop, Bélgica, Gante, 8-9 de junio de 2017, Hacia un pilar europeo de los derechos sociales

Aunque casi era verano, todavía nos encontrábamos en la primavera del pilar social. Nos reunimos en un lugar solemne: el Monasterio de los Agustinos. Que Europa quiera interferir en las condiciones de trabajo genera desconfianza y tampoco que se cree que pueda realmente cumplir lo que promete. En este inicio del debate, el sindicato europeo Eurofedop destacó que no se trata ni de la primera ni de la única carta de derechos sociales. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Carta Social Europea del Consejo de Europa son tan solo dos ejemplos. Los miembros de Eurofedop aportaron ejemplos sobre cómo estos principios y derechos, así como los derechos sindicales, se veían materializados en los sectores en los que estaban activos los sindicatos, como las telecomunicaciones, los servicios sanitarios o se necesitaban reivindicar ante los tribunales.

Desde entonces, cada vez más análisis han confirmado que la declaración conjunta solemne del pilar social y el camino hasta llegar a ella han generado un nuevo impulso o mejor dicho han supuesto un relanzamiento del progreso social en Europa y una convergencia social al alza.

Relato 2

Seminario de CET Europe, Bélgica, ni en un monasterio ni en un edificio histórico, sino en el Comité Económico y Social, Bruselas, el 20 de junio de 2017, Los derechos sociales, la integración y la inclusión en el mercado laboral

Como investigadores flamencos de la Universidad Católica de Lovaina, descubrimos de nuevo, gracias a Europa y en Bruselas, a nuestros compatriotas francófonos a través de las iniciativas sociales de base de esta parte de nuestro país, así como de toda Europa. Ante todo, tuvimos ocasión de acercarnos a iniciativas sin ánimo de lucro destinadas a la formación y a la integración socioeconómica de personas en riesgo de exclusión.

Somos algunas de las últimas personas convencidas de la fuerza y la relevancia de un sistema de protección social federal belga y constatamos que personas de un mismo país, pero de regiones diferentes corren el riesgo de reunirse cada vez menos, lo que también se puede denominar “descentralización”. Sin embargo, volvemos a encontrarnos casi por casualidad gracias a una iniciativa europea. Se presentaron experiencias del sur de Bélgica que ilustran la sintonía de las iniciativas sociales y la decepción con el proyecto europeo. Las políticas europeas no siempre suponen un progreso social. Pese al objetivo de no ir marcha atrás, encontramos periodos, decisiones o Estados miembros marcados por el retroceso. En los últimos diez años, las organizaciones de base han manifestado su decepción por la falta de perspectivas en materia de protección y de progreso social. Por esta razón, el pilar social parecía llegar en un momento propicio. Para algunos llega demasiado tarde, para otros es poco y tarde. Para mí: más vale tarde que nunca. Y mirando atrás, probablemente podremos confirmar el progreso. Incluso la mera inclusión de los nuevos Estados miembros en esta senda de protección económica y social al alza supone ya un salto gigante hacia adelante.

Durante el año de formación de EZA 2017/2018, presentamos un borrador del presente documento a los asistentes de nueve seminarios celebrados en el contexto del programa de formación de EZA. Constituye una buena muestra para una reflexión, así como para el cambio mismo en la reflexión que se ha podido observar a lo largo del último año en el debate social. Al principio, se expresó mucho escepticismo sobre el valor adicional que ofrecía el pilar social y su potencial de cumplir lo que parecía prometer. Incluso se dudaba de que las instituciones europeas pudieran llevarlo a buen puerto. Al final del año, los más escépticos tuvieron que admitir que el proceso de introducción del pilar social se había llevado a cabo más rápido de lo previsto, acompañado, además, de nuevas iniciativas. Cada vez se reconoce más que no se trata de un punto final, sino de un nuevo punto de partida.

El pilar social, y el debate subsiguiente, organizado, o al menos provocado, por las mismas instituciones europeas, se convirtió para algunos en una señal para promover una reforma institucional profunda y rápida hacia una mayor integración económica y social. Otros desconfiaban que pudiera cumplir jamás lo que prometía. Otros reiteraban su decepción frente a la falta de perspectivas de avance en materia de protección o progreso social, patente en los últimos diez años y el impacto negativo de lo anterior sobre la actitud hacia Europa. Por todas estas razones, el pilar social ha llegado en el momento propicio. Para algunos llega demasiado tarde, para otros es poco y tarde. Para mí: más vale tarde que nunca. Pero tengamos ante todo presente el progreso económico y social a largo plazo, que se ha logrado para un número creciente de Estados miembros y para su población. Además, el progreso social es, en gran medida, nacional, y por lo tanto recae bajo nuestra responsabilidad. Eso es lo que nos recuerda también el pilar social.

En 1992, llevamos a cabo una investigación para evaluar el impacto potencial de la integración monetaria y económica europea sobre el Estado de bienestar nacional, típico del modelo social europeo. Concluimos en aquel momento que se debía aspirar a una redistribución a nivel europeo. Sin

embargo, la convergencia social gozaba ya del apoyo de un Estado de bienestar bien asentado a nivel nacional¹. Por esta razón, cada cinco años HIVA organizó una conferencia para EZA sobre la situación del Estado de bienestar (a nivel nacional) en los Estados miembros de la UE. En un momento dado, informamos que el Estado de bienestar a nivel nacional gozaba de buena salud. Observamos un progreso económico y social conjunto, también en el caso de los nuevos Estados miembros, y se seguía una senda similar de crecimiento. En otros momentos, tuvimos que recordar “historias escalofrantes” relacionadas con la austeridad y las reformas, poco deseables desde el punto de vista social. El modelo de una Europa social se basa en unos sistemas de protección social bien asentados a nivel nacional. A menudo se ven apoyados o inspirados por iniciativas europeas. Lo mismo se puede decir del pilar social europeo. A esta conclusión parecen llegar también otros observadores del Estado de bienestar europeo: “la Unión Europea no es en sí misma un Estado de bienestar, pero apoya y favorece el desarrollo de Estados de bienestar nacionales”². Si logra dar un impulso a lo anterior, el pilar social europeo ofrecerá una promesa real de progreso social. Dependerá de los movimientos sociales y de los responsables políticos transformar esa promesa en realidad. Esta es la narrativa del pilar social europeo.

Quisiéramos agradecer a EZA y a la Unión Europea las oportunidades de investigación que nos han brindado durante la elaboración de este documento y la posibilidad de presentarlo a los miembros de EZA en diferentes seminarios y conferencias. Damos las gracias a las organizaciones miembros de EZA por su acogida y por permitirnos sumarnos a sus debates y reflexiones. Agradecemos en especial a nuestros compañeros Liesbeth Op De Beeck y Frederic De Wispelaere su contribución a este documento y su dedicación

1 Pacolet J., Gos E., (1994), p.134. En aquel momento pensamos que se necesitaría menos una visión a largo plazo, puesto que se lograría una convergencia económica regional y europea. A corto plazo, o en el periodo de transición, se necesitaría una redistribución interpersonal o interregional federal, es decir europea. Una mayor distribución federal (y/o dejar intactos los sistemas nacionales) resulta necesaria para que la UEM sea aceptable desde el punto de vista político. Parece que Europa se encuentra en medio de un debate sobre la aceptabilidad política de la integración económica y monetaria.

2 F. Vandenbroucke (2018), p. 89

al tema del Estado de bienestar. Y, por último, damos las gracias a Esmeralda Van den Bosch, directora de la oficina de EZA en Bruselas por su dedicación al tema del Estado de bienestar, así como sus aportaciones sobre la metodología de trabajo de los movimientos sociales y su función educativa.

Em. prof. dr. Jozef Pacolet

1 Introducción

Relato 3

Seminario de CNS „Cartel Alfa“ / F.N.CORESI, Rumanía, Predeal, 5-8 de octubre de 2017, La eficacia de los sistemas nacionales de protección social

Debate sobre el impacto de los sindicatos sobre la política social y la incidencia de la política económica y social sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores. Lo más importante son los ingresos netos reales que obtienen los trabajadores. Se sigue manifestando desconfianza hacia el papel del Estado y la forma en la que puede garantizar la protección social necesaria. Se ve reforzado por las experiencias negativas, entre otros, la construcción de un segundo pilar de pensiones y la persistencia del fraude a diferentes niveles. Los grandes retos que se presentan a los nuevos Estados miembros resultaban evidentes: mejorar, al mismo tiempo, las condiciones básicas de empleo y los ingresos de los trabajadores; en relación al Estado de bienestar, mejorar la tradicional protección de la renta de forma adecuada, los nuevos servicios destinados a las personas enfermas, con discapacidades y mayores, así como, más reciente aún, las condiciones laborales básicas y la protección social derivada de los trabajadores de los nuevos sectores de la economía colaborativa y la “uberización”. El pilar social parece abordar todo lo anterior. Confirma la extraordinaria ambición de Europa. Constituye un auténtico reto que un país pueda encararlo todo a la vez. Por esta razón, se requieren movimientos sociales sólidos, con una voz fuerte, así como una escucha atenta del gobierno. El pilar social puede ayudar en este sentido. Me recuerda a la frase de Willem Drees, artífice de la construcción del Estado de bienestar en los Países Bajos tras la Segunda Guerra Mundial: “No todo es posible, ni todo el posible al mismo tiempo”.

Una mañana me encontraba andando bajo la lluvia en un pueblo de montaña. Se trataba de una estación de invierno. Las calles no estaban mantenidas y también las residencias privadas estaban en el mismo estado. Al final parecía más una región desfavorecida que un destino turístico de interés. ¿De quién es la culpa? Eso pensaba de camino de vuelta al seminario. En agosto de 2018, tuvieron lugar grandes manifestaciones de protesta en las calles de Bucarest contra el fraude continuo y la corrupción³. Y la ausencia de justicia.

El Centro Europeo para los Asuntos de los Trabajadores (EZA) ha invitado al Instituto de Investigación sobre el Trabajo y la Sociedad (HIVA) a realizar un proyecto académico y práctico sobre la introducción del pilar europeo de derechos sociales por parte de las instituciones europeas.

Las instituciones europeas iniciaron un proyecto ambicioso para reforzar la dimensión social de la integración, en general y, de forma concreta, la de la Unión Económica y Monetaria. El proyecto incluye el refuerzo del diálogo social, un aumento del esfuerzo financiero destinado a reformas estructurales y a las inversiones en infraestructuras, con el fin de fortalecer el acervo social y mejorar la dimensión social de la gobernanza económica europea, que también se encuentra en el centro de la UEM y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En relación con la mejora del acervo social, cabe destacar la introducción del pilar europeo de derechos sociales, la reforma de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores para aumentar el mercado laboral europeo y lograr que sea más justo, así como el Acta Europea de Accesibilidad para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad y las per-

3 De Standaard, 13 de agosto de 2018, Bart Beirlant, Zelfs de Roemeens expats hebben genoeg van corruptie.

sonas mayores, a través de una oferta de productos y servicios mejores y más asequibles.

En el refuerzo del diálogo social, se incluye una mayor participación de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo, el apoyo al desarrollo de capacidades de los agentes sociales nacionales, así como la búsqueda de un mayor rendimiento social y en materia de empleo de las reformas e iniciativas políticas. El pilar europeo de derechos sociales incluye la dimensión de la igualdad de oportunidades, así como el acceso al mercado laboral, unas condiciones de trabajo justas y una protección social adecuada y sostenible. Todas estas iniciativas están interconectadas. Profundizar en la UEM y mejorar su gobernanza está relacionado con el pilar europeo de derechos sociales, pero también se ve influido por los objetivos financieros y de inversión, así como por la integración reforzada del diálogo social en los procesos de cambio y en la fijación de metas.

Estas iniciativas, que influyen en el desarrollo de las políticas nacionales, así como en sus resultados, pueden limitar el desarrollo social de Europa, pero también pueden servir para facilitarlos. Una mayor conciencia del impacto de la ambición europea de aumentar la dimensión social de la integración europea y su potencial resulta fundamental para una mayor participación de los movimientos sociales y de los responsables políticos en el proceso a nivel europeo.

En Bélgica, hay un diálogo en curso sobre el tiempo de trabajo y sobre el equilibrio entre la vida familiar y laboral, así como sobre la necesidad de reformar (es decir, reducir) el impuesto de sociedades. Encontramos los mismos temas en el programa de trabajo de la Comisión Europea 2017, que busca promover una imposición más justa de las empresas en el mercado interior, así como la conciliación de la vida familiar y laboral para los padres y las madres que trabajan. Cuestiones que podrían verse reforzadas y los riesgos limitados, si se transfirieran al nivel europeo las políticas relacionadas.

En este proyecto de EZA, se incluyó la redacción de un estudio académico sobre la introducción del pilar europeo de derechos sociales. El documento se confrontó luego con la opinión y los debates en el marco de varios seminarios y talleres de EZA, como proyecto “académico/práctico”. En este informe se presenta el resultado de ese esfuerzo común. El proyecto académico/práctico ofrecerá una visión de conjunto del laberinto de reformas, centrándose en el contenido, así como en el potencial impacto del pilar social sobre el proceso de gobernanza de las políticas nacionales en particular. Busca proporcionar orientación en relación con la extraordinaria ambición que se deriva de la larga lista de iniciativas lanzadas por la Comisión Europea además del pilar social. Todo está en el centro del Semestre Europeo. A través del pilar europeo de derechos sociales, se indica que se irán incorporando cada vez más las prioridades y el impacto social en el Semestre Europeo y se invita a los interlocutores sociales a participar en el Semestre. Comentaremos cómo se llevará a cabo. Observaremos cómo este debate se encuentra también en el centro de las políticas nacionales. La confrontación de este hilo de Ariadna con el debate en nada más y nada menos que nueve seminarios de organizaciones miembros de EZA ofrece una muestra realista de las expectativas de los movimientos de los trabajadores en Europa.

2 El rostro social de Europa: iniciativas del pasado de cara al futuro

Relato 4

Seminario de UNAIE (Unione Nazionale delle Associazioni degli Immigrati ed Emigrati), Italia, Riva del Garda, 19-22 de octubre de 2017, Una Europa de todos para todos: el pilar europeo de derechos sociales

Los inmigrantes italianos están repartidos por todo el mundo, pero también mantienen sus lazos con sus lugares de origen, creando así una comunidad informal sin fronteras. La historia de la inmigración y la lucha para mejorar las condiciones laborales y la protección social de los trabajadores móviles y sus familias se remonta al inicio de la Unión Europea, con la creación en 1951 de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) y la regulación en 1959 de la coordinación de la seguridad social de los trabajadores móviles. Italia fue uno de los países fundadores de estas instituciones.

Organizaciones como Trentini nel mondo y UNAIE muestran que no se trata meramente de una historia institucional común, sino también de la biografía personal o familiar de aquellos trabajadores migrantes. Una de las preocupaciones principales en el centro de la regulación europea era y sigue siendo facilitar y acomodar la movilidad transnacional, así como una mejor protección social de los trabajadores móviles. Dicha intención se ve concretizada en las nuevas revisiones de las normativas existentes. Sin embargo, observamos en algunas de las intervenciones del seminario cierto “resentimiento” contra “Bruselas”, sus políticas o sus intenciones políticas. Puede que dicho “resentimiento” se haya visto provocado en gran parte por las políticas de austeridad introducidas desde 2008. En cual-

quier caso, se trata de un sentir aún bien presente si tenemos en cuenta los resultados electorales y la formación del gobierno en primavera de 2018. Esperemos que sea porque resulta demasiado pronto para ver el impacto del pilar social, un impacto que debería permitir lidiar con dicho “resentimiento”.

2.1 La extraordinaria gran ambición de una Europa social

En ocasiones se emplean las imágenes de estancamiento o punto muerto para caracterizar la situación actual de la integración europea. Otros asocian la situación actual del proyecto europeo con un completo fracaso de Europa y el retorno del nacionalismo, incluso del populismo. La discrepancia entre la realidad de las iniciativas y las ambiciones abrumadoras de las instituciones europeas, incluyendo también la dimensión europea, para la eurozona, y la percepción de un callejón sin salida podrían favorecer la persistencia del escepticismo o, en el mejor de los casos, confirmar un déficit democrático. La transparencia sobre lo que está sucediendo y sobre cómo pueden participar los ciudadanos, cuáles serán los beneficios y la garantía de que será para mejor y no para peor será el hilo conductor a lo largo de todo el documento, para que sirva de hilo de Ariadna en el laberinto de las reformas.

El presente documento de posición académico está compuesto por tres partes:

1. Una visión de conjunto de las reformas previstas a principios de 2017 y la evolución desde entonces;
2. Qué pueden o deben esperar los ciudadanos de estas reformas y qué está sucediendo ya. ¿Se trata realmente de un cambio sustancial e incremental del sistema, sigue todo como hasta ahora o dejará tal vez de ser poco y tarde?
3. La forma en la que los movimientos de los trabajadores participan en el debate y en el proceso y hacer que el impacto y la relevancia resulte

más visible para los ciudadanos y los trabajadores. Esta tercera dimensión será el hilo de Ariadna para mostrar lo que Europa puede hacer por sus ciudadanos, con el fin de que los ciudadanos a su vez estén más dispuestos a hacer algo por Europa⁴. Solo a través de la participación podemos salvaguardar la dimensión social.

2.2 Los hitos institucionales en el desarrollo de la Unión Europea

Antes de abordar en detalle algunas de las “iniciativas sociales” adoptadas por Europa en los últimos años, presentaremos una panorámica general de los hitos fundamentales en la evolución de la Unión Europea.

Tabla 2.1 Hitos institucionales en el desarrollo de la Unión Europea

Abril de 1951	Tratado de París (creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero como precursora de la Unión Europea y primer paso hacia la integración europea; Francia, la República Federal de Alemania, Italia y el Benelux fueron los primeros miembros).
1957	Tratado de Roma (UE de los 6: Bélgica, Países Bajos, Alemania, Francia, Luxemburgo e Italia).
1958	Primer reglamento sobre la coordinación de la seguridad social para personas móviles, en vigor a partir de 1959.
1973	Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido entran en la UE.

⁴ Cabe recordar la cita de John F. Kennedy en su discurso inaugural de enero de 1961: “No preguntéis lo que vuestro país puede hacer por vosotros, sino lo que vosotros podéis hacer por vuestro país”.

1974	Primer programa de acción social
1981	Grecia entra en la UE
1985	La Comisión envía al Consejo Europeo un Libro blanco sobre la plena realización del mercado interior (1992)
1986	España y Portugal entran en la UE
Feb. de 1986	Acta Única Europea
1989	Segundo programa de acción social - la Carta Social
Feb. de 1992	Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992), combinado con el Protocolo relativo a la política social.
1992	Eliminación de los obstáculos restantes para el mercado interior.
1993	Inicio del mercado interior europeo
1995	Austria, Finlandia y Suecia entran en la UE, compuesta ahora por 15 Estados miembros
1995	Tercer programa de acción social
1996	El Pacto de Estabilidad para reforzar la convergencia
Oct. de 1997	Tratado de Ámsterdam, en el que se integra el Capítulo Social, se expande el papel de la UE en materia de atención sanitaria y que marca el inicio de la Estrategia Europea de Empleo

Enero de 1999	Inicio de la UEM en 11 Estados miembros (zona del euro)
2000	Estrategia de Lisboa para el crecimiento, el empleo y la cohesión social
2000	Ajuste de la primera Agenda Social 2000-2005
Dic. de 2000	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Consejo Europeo de Niza
Enero de 2001	Grecia se convierte en el 12º Estado miembro de la zona del euro
2001	Inicio del método abierto de coordinación sobre las pensiones y la inclusión social
Dic. de 2001	Establecimiento de la Convención sobre el futuro de Europa
1/01/2002	Introducción de los billetes y las monedas físicas del euro
2002	Tratado de Niza: la formalización del Comité de Protección Social
2003	Anuncio de la incorporación del método de coordinación abierta a las pensiones, la inclusión social, la sanidad y los cuidados de larga duración
2004	Inicio del método abierto de coordinación para la sanidad y los cuidados de larga duración
Mayo de 2004	Nueva ampliación de la UE con 10 Estados miembros nue-

	vos: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta
Oct. de 2004	Propuesta de un Tratado para establecer una Constitución europea
Feb. de 2005	Aprobación de la Agenda Social 2005-2010
2006-2008	Completa incorporación de las directrices para las políticas económicas, las directrices europeas para las políticas de empleo y el método abierto de coordinación relativo a la protección social
Enero de 2007	Bulgaria y Rumanía entran en la Unión Europea
2007	Eslovenia adopta el euro
2007	Tratado de Lisboa
2008	Chipre y Malta adoptan el euro
2009	Eslovaquia adopta el euro
2010	Fondo Europeo de Estabilidad Financiera para los Estados miembros de la zona del euro
2010	Se crea el Mecanismo Europeo de Estabilidad, operativo en 2012
2010	Seguimiento y coordinación de las políticas fiscales y económicas ("Semestre Europeo") en todos los Estados miembros

2011	Estonia adopta el euro
2011	Procedimiento de desequilibrio macroeconómico y paquete de seis medidas sobre el seguimiento, la coordinación y el refuerzo de la gobernanza económica
2012	El Pacto Presupuestario del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de los Estados miembros de la zona del euro
2012	Entra en funcionamiento el Mecanismo Europeo de Estabilidad
2013	Calendario común para que los Estados miembros de la zona del euro preparen su presupuesto: el paquete de dos medidas
2014	Croacia entra en la Unión Europea
2014	Letonia adopta el euro
2014	Revisión del paquete de seis medidas y del paquete de dos medidas
2015	Lituania adopta el euro
2015	Comunicación “Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”
2015	Lanzamiento del Paquete de Movilidad Laboral

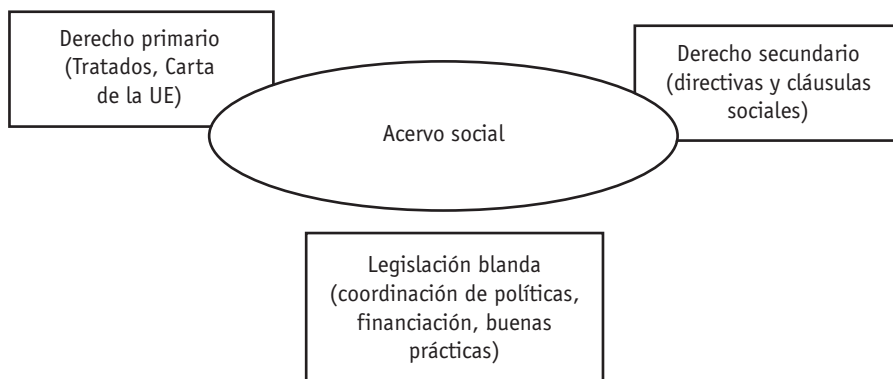
2016	Lanzamiento de la consulta sobre el pilar europeo de derechos sociales dentro de la zona del euro, optativo para el resto de los Estados miembros
1/03/2017	Lanzamiento del Libro blanco sobre el futuro de Europa
26/04/2017	Recomendación de la Comisión Europea sobre el pilar europeo de derechos sociales + Paquete Social (medidas legislativas y no legislativas, documento de reflexión sobre el desarrollo de la dimensión social de Europa)
17/11/2017	Declaración solemne del pilar europeo de derechos sociales

Fuente: Pacolet, J. y De Wispelaere, F., 2015, pp. 673-675; Bean, C. et al., 1998

2.3 El acervo social y la evolución de la política social europea

El acervo social forma parte del acervo comunitario, conjunto de leyes de la Unión Europea. El acervo social incluye leyes, principios, objetivos políticos, declaraciones, resoluciones y acuerdos internacionales relacionados con la política social de la UE.

Figura 2.1 Acervo social



La política social en Europa cuenta con una larga historia de evolución continua. Al principio, tenía como objetivo completar y afianzar la integración del mercado. A lo largo de los años ha evolucionado de forma considerable y se ha convertido en un método para desarrollar políticas sociales (Comisión Europea, 2016d). La normativa laboral también se fue desarrollando y ha aumentado su importancia como herramienta política. Ha pasado de proteger a los trabajadores a convertirse en un instrumento para estimular el crecimiento del empleo. Sin embargo, la legislación laboral a nivel de la UE, así como la legislación en materia de políticas sociales se ven limitadas a una serie de temas específicos (por ejemplo la igualdad de trato en el trabajo, las trabajadoras embarazadas, el permiso parental, la declaración escrita de las condiciones laborales, el tiempo de trabajo, los trabajadores desplazados, el trabajo atípico, la integración de personas excluidas del mercado laboral, la salud ocupacional) (OIT, 2016, p. 25). Como se declara en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la UE “apoya y complementa las actividades de los Estados miembros” en estas áreas.

En 1957, se creó un Fondo Social Europeo (FSE) a través del Tratado de Roma. El objetivo del FSE era mejorar las oportunidades de empleo para los

trabajadores y a la vez contribuir a su nivel de vida. En cuanto al empleo, la remuneración y las condiciones de trabajo, se abolió cualquier tipo de discriminación de los trabajadores de los Estados miembros en función de su nacionalidad y la libre circulación de trabajadores se convirtió en un derecho. La igualdad de género y un mismo salario por un mismo trabajo también se convirtieron en dos puntos centrales, al igual que la salud y la seguridad en el trabajo. El Tratado de Roma también incluía la obligación de que el Consejo actuara en el área de la coordinación de la seguridad social. Como consecuencia, existe desde entonces legislación secundaria europea en este ámbito (Comisión Europea, 2016d, p. 3).

Desde el principio, la libre circulación de los trabajadores y los ciudadanos se ha convertido en la quintaesencia de la integración europea. Para promoverla y garantizar los derechos en materia de seguridad social de los ciudadanos y trabajadores europeos, desde el principio se organizó la coordinación del sistema de seguridad social (Reglamento núm. 3 relativo a la seguridad social para trabajadores inmigrantes en 1958, Reglamento (CEE) no. 1408/71 en 1971 y Reglamento (CE) no. 883/2004). Además, se creó una Comisión Administrativa encargada de supervisar y poner en práctica estos reglamentos. Ha conformado una base sólida normativa que se ha ido modernizando con regularidad, incluyendo la revisión más reciente propuesta en diciembre de 2016 (véase el apartado sobre el Paquete de Movilidad Laboral).

A mediados de los 80, empezó a destacar la idea de una política social de la UE. Fue el resultado del aumento de la integración provocado por el programa del mercado único, la ampliación de la Comunidad Europea y la presión para conseguir unas normas laborales mínimas (Bean, C. et al., 1998, p. 2). Un paso adicional en el desarrollo de la política social europea fue el Acta Única Europea de 1986. El acta permitió la inclusión de unos requisitos mínimos en materia de salud y seguridad para los trabajadores. Posteriormente, el Protocolo social del Tratado de Maastricht permitió una expansión de las áreas de acción de la UE, aunque fuera mínima. Las disposiciones del

Protocolo Social se integraron en el Tratado de Ámsterdam de 1997, aplicables a todos los Estados miembros, a diferencia de la situación anterior. Trabajar a favor de la consecución de una economía de mercado social altamente competitiva constituye uno de los elementos incluidos en el Tratado de Lisboa de 2007 (Comisión Europea, 2016d, p.3).

La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 adoptada por todos los Estados miembros, excepto el Reino Unido, es uno de los puntos de referencia iniciales para los derechos sociales fundamentales de la UE. Muchas de sus disposiciones ahora están integradas en la Carta de la UE que contiene numerosos derechos sociales y de bienestar social, así como principios que deben respetar tanto las instituciones comunitarias, como los Estados miembros.

La UE debe promover el bienestar de sus ciudadanos y trabajar hacia una economía de mercado social sostenible y altamente competitiva, con pleno empleo y progreso social, caracterizado por un nivel elevado de protección. Se combate la exclusión social y la discriminación y se promueven la justicia social, la protección, la igualdad y la solidaridad en un ambiente de cohesión general. Para lograr estos objetivos, se dota a la UE y a sus Estados miembros de los medios (jurídicos) apropiados, establecidos en el Derecho primario y secundario (Comisión Europea, 2016d, pp. 4-5).

El acervo social está conformado ante todo de Derecho secundario, principalmente directivas. Estas directivas son la expresión concreta o la ejecución de los derechos sociales prescritos en los Tratados y en la Carta de la UE (Derecho primario). Existen varias directivas relacionadas con la protección de los trabajadores. Algunos ejemplos son la Directiva sobre igualdad en el empleo, la Directiva europea sobre igualdad racial, la Directiva sobre las trabajadoras embarazadas, la Directiva sobre el permiso parental, la Directiva sobre la obligación de informar por escrito, la Directiva sobre el tiempo de trabajo, la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, así como las

directivas laborales sobre los contratos “atípicos”. El acervo social es bastante limitado en el área de protección social (lucha contra la exclusión social, modernización de los sistemas de protección social), puesto que la UE no cuenta con las mismas competencias, al tener que adoptar legislación relativa a la protección de los trabajadores. La competencia legisladora de la UE de adoptar directivas es limitada, puesto que la UE opera en un contexto de competencia compartida y solo puede establecer requisitos mínimos en estos ámbitos (Comisión Europea, 2016d, pp.4, 6-11).

Aparte del Derecho primario y secundario, la UE también puede recurrir a la legislación blanda. Aunque no es jurídicamente vinculante, la legislación blanda proporciona un marco para los derechos sociales. Además, la UE tiene la competencia de coordinar las políticas de empleo de sus Estados miembros (Comisión Europea, 2016d, pp. 12-13). La legislación y los mecanismos de coordinación blandos deben verse reforzados para alcanzar una auténtica convergencia en los resultados relativos al empleo y el ámbito social, tal y como se conciben actualmente. Esa es la opinión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Una convergencia social blanda solo puede ser eficaz cuando cuenta con una base social que se aplique a todos los Estados miembros. El pilar europeo de derechos sociales puede representar una oportunidad para trabajar a favor de una coordinación y unos procesos de gobernanza más sólidos. Otra forma que tiene la UE de adoptar legislación en materia de políticas sociales es la implementación de los acuerdos celebrados entre los interlocutores sociales (Comisión Europea, 2016d, p. 5).

El mundo nunca deja de cambiar. Las transformaciones y los cambios actuales se imponen, por lo que resulta necesario cuestionar si el acervo social sigue cumpliendo todavía sus objetivos. ¿Proporciona el marco legislativo más adecuado ahora para Europa y su futuro? (OIT, 2016, p. 25). En el marco del desarrollo del pilar europeo de derechos sociales, se ha procedido a una revisión del acervo social. En ese sentido no solo lo amplía, sino que resulta un *aggiornamento* en algunos aspectos.

2.4 El capítulo social del Tratado de Maastricht

El capítulo social alude al Protocolo sobre la política social y al Acuerdo sobre Políticas Sociales en anejo al Tratado de Maastricht que se firmó el 7 de febrero de 1992. El Tratado de Maastricht preparó el camino para una Unión Monetaria Europea e introdujo elementos de unión política (ej. una política común de asuntos exteriores e internacionales). Se conoce al Tratado de Maastricht también como el Tratado de la Unión Europea.

El Tratado de Maastricht respondió a un estancamiento relativo a las disposiciones sobre políticas sociales. El Protocolo sobre la política social fue el mecanismo jurídico creado para resolverlo. Once Estados miembros de la UE acordaron las disposiciones fijadas en el nuevo Capítulo social. Reflejaban el acuerdo sobre la política social celebrado entre los interlocutores sociales europeos el 31 de octubre de 1991. Se opuso un Estado miembro: el Reino Unido. Sin embargo, la adopción del Tratado de Maastricht requería unanimidad. Al final, el Protocolo sobre la política social y el Acuerdo sobre la política social se incluyeron como anexo al Tratado de Maastricht. Se alcanzó un compromiso en forma de una exclusión voluntaria (opt-out) para el Reino Unido (<https://www.eurofound.europa.eu>).

Fundamentalmente, el Capítulo social implicaba una ampliación modesta de la toma de decisiones a través de mayoría cualificada en algunas áreas de las políticas sociales. Estas áreas eran la igualdad de oportunidades, las condiciones de trabajo, la información y consulta, así como la integración de las personas excluidas del mercado laboral. En el Capítulo social, se mantenía la unanimidad para la seguridad social, los despidos, la representación de los trabajadores, el empleo de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la UE, así como las contribuciones financieras para la promoción y la creación de empleo. No se incluían en el Capítulo social áreas como los salarios y los derechos sindicales.

Como resultado, entre 1992 y 1997, Europa se gestionó a dos velocidades en materia de empleo y relaciones laborales. Coexistieron dos conjuntos de disposiciones: uno aplicable a todos y otro aplicable a todos excepto al Reino Unido. En 1997, con la elección de un gobierno laborista, el Reino Unido decidió sumarse. Las disposiciones del Acuerdo sobre la política social se integraron en el Tratado de Ámsterdam del 7 de junio de 1997. Supuso el final del Protocolo sobre la política social (<https://www.eurofound.europa.eu>).

En la línea del tiempo se puede ver el resumen de la visión de conjunto.

Figura 2.2 Línea del tiempo del capítulo social



2.5 La Estrategia Europea de Empleo

La Estrategia Europea de Empleo se creó en 1997. La Unión Europea y sus Estados miembros tomaron acciones para establecer un conjunto de objetivos comunes relativos a su política de empleo. El papel de la Estrategia Europea de Empleo es ayudar a coordinar las políticas de empleo de los Estados miembros. Los Estados miembros mantienen la competencia principal para sus propias políticas en este área, mientras que el papel de la Unión Europea es asesorar, realizar un seguimiento y coordinar la elaboración de las políticas. La implementación de las estrategias de empleo acordadas incluye los pasos dados en el marco del proceso del Semestre Europeo.

La Estrategia Europea de Empleo está compuesta de orientaciones para las políticas de empleo. Desde 2005, las orientaciones para las políticas de

empleo han formado parte de las directrices políticas económicas generales que cubren todos los niveles de las áreas económicas (micro y macro). Con el lanzamiento de la Estrategia Europa 2020 (véase el punto 2.7) en 2010 se crearon 10 directrices integradas. Cuatro de ellas aluden directamente a la Estrategia Europea de Empleo. A su vez la Estrategia Europea de Empleo forma parte de la Estrategia Europa 2020.

La Unión Europea y los Estados miembros han acordado un procedimiento de supervisión anual específico, más conocido con el nombre de Semestre Europeo. Cada año, de acuerdo con las directrices, la Comisión Europea realiza un seguimiento de las políticas de empleo de los Estados miembros. Con este fin, se utilizan una serie de indicadores. Tras la evaluación de las políticas de empleo, se formulan las recomendaciones específicas por país para la realización de acciones a nivel nacional. Se emplea el método abierto de coordinación y el Comité de Empleo (representantes de los Estados miembros) debate las políticas y las prioridades. Proporciona un foro para el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas (Comisión Europea, 2010a).

2.6 El método abierto de coordinación

El método abierto de coordinación es una herramienta blanda de gobernanza intergubernamental. Aunque se creó en los 90 como parte de la Estrategia de Empleo y del proceso de Luxemburgo, la estrategia europea de 1997 con orientaciones para políticas de empleo y planes de acción nacionales, el método abierto de coordinación se introdujo formalmente como instrumento en la Estrategia de Lisboa en el año 2000. Se trata de un instrumento para identificar y promover políticas sociales eficaces. Su objetivo es divulgar las mejores prácticas y lograr convergencia en torno a los objetivos de la UE que recaen de forma completa o parcial bajo la competencia de los Estados miembros, como el empleo, la protección social, la educación, la juventud y la formación profesional. Incluye el establecimiento de directrices, de indi-

cadores, de referencias comparativas, de objetivos nacionales y regionales, apoyados por evaluaciones periódicas. Se comparan los resultados de los Estados miembros, se comparten mejores prácticas, se promueve el aprendizaje mutuo y se alienta a los Estados miembros a introducir (más) acciones. En 2001, se empleó por primera vez el método abierto de coordinación para las pensiones y la inclusión social. Desde 2003, se realiza un seguimiento también de la sanidad y los cuidados de larga duración (<http://eur-lex.europa.eu>). El proceso de Luxemburgo reconoce la necesidad de promover las políticas de empleo a nivel europeo, para inspirar así los planes de acción nacionales, basados a su vez en el nivel europeo. Por lo tanto, el proceso es ejemplo del tiempo que se ha tardado en reconocer el gran problema del desempleo en muchos países, presente desde los setenta y las crisis del petróleo. Aunque se trata de poco y tarde, sirve también para ilustrar que la dimensión social europea ya estaba presente entonces y podía inspirar las políticas nacionales. Se corría el riesgo de descubrir otros ámbitos, como la protección social y los cuidados de larga duración, bastante tarde a nivel europeo. Sin embargo, la falta de incentivos europeos no es excusa para la falta de supervisión a nivel nacional de nuevos riesgos y nuevas necesidades. Al mismo tiempo, las orientaciones para las políticas de empleo de los noventa nos enseñaron que, en aquel momento, prácticamente cualquier política resultaba bienvenida. El único tema que no se podía tocar era la reducción de la semana laboral. Se trataba de un tabú europeo. Sin embargo, algunos países optaron por ignorarlo, como Francia que introdujo en el año 2000 la semana de 35 horas. Ahora, Europa nos invita a reflexionar sobre la conciliación de la vida laboral y personal y la necesidad de tomar medidas. ¿Poco y tarde una vez más? Tal vez se podía haber colocado en la agenda a partir de 1997.

Como admitió el antiguo presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy (2015): “debido a la norma de la unanimidad, la Unión Europea corre el riesgo de hacer poco y tarde”. Por esta razón, la supervisión debe ser continua y, al mismo tiempo, se debe admitir que, una vez tomadas las decisio-

nes, cuentan con una amplia cobertura, convirtiéndose en una clara ambición para la mayoría de los Estados miembros. Como se expresaba perfectamente en una recomendación reciente (2018) sobre la protección social (aunque para muchos probablemente sea “poco”): “los Estados miembros podrán ser más ambiciosos” (véase más adelante).

2.7 La Estrategia Europa 2020

La Estrategia Europa 2020 se presentó en 2010 tras producirse la crisis económica y financiera. Engloba la visión de Europa para el mercado del siglo XXI. Se trata de una estrategia para el crecimiento y el empleo para los siguientes diez años. El crecimiento inteligente, sostenible e integrador El crecimiento inteligente alude a una economía basada en el conocimiento y la información. El crecimiento sostenible promueve un mercado más eficaz, más ecológico y más competitivo. El crecimiento integrador hace referencia a una economía con un alto nivel de empleo que ofrece cohesión social y territorial. El objetivo de la Estrategia Europa 2020 es superar las debilidades estructurales de la economía europea, mejorar la competitividad y la productividad para conseguir una economía de mercado social sostenible (Comisión Europea, 2010b, pp.2-5). Se fijaron objetivos clave en cinco ámbitos que se debían alcanzar para finales de 2020. En la tabla a continuación se pueden ver los cinco ámbitos y los objetivos correspondientes.

Tabla 2.2 Ámbitos de Europa 2020 y objetivos clave

Empleo
Trabajo para el 75% de las personas entre 20 y 64 años
Investigación y desarrollo (I+D)
Inversión del 3% del PIB de la UE en I+D
Cambio climático y energía
Emisiones de gases de efecto invernadero un 20% menores a los niveles de 1990
20% de energías renovables
Incremento del 20% de la eficiencia energética
Educación
Porcentaje de abandono escolar inferior al 10%
Mínimo del 40% de las personas entre 30 y 34 años con estudios superiores finalizados
Pobreza y exclusión social
Al menos 20 millones de personas menos en situación o riesgo de pobreza o exclusión social.

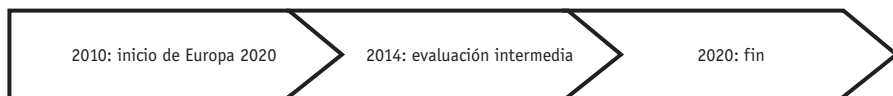
Fuente: Comisión Europea, 2016b

Estos objetivos generales ofrecen una panorámica general de cómo debería ser la situación en Europa en 2020. Representan los objetivos comunes que todos los países de la UE deben alcanzar. Por lo tanto, se requiere una mezcla de acción a nivel de la UE y a nivel nacional. Aunque se trata de objetivos aplicables a todos los países de la UE, no representan un enfoque que se base en un modelo para todos. Cada uno de estos objetivos se ha visto traducido a metas nacionales que tienen en cuenta la situación específica de cada Estado miembro. En sus programas anuales de reforma nacionales que forman parte del Semestre Europeo, los gobiernos de la UE informan sobre sus esfuerzos y su avance en la consecución del objetivo nacional. Los objetivos clave están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Las mejoras

en el sistema educativo resultan beneficiosos para la empleabilidad y ayudan a reducir la pobreza. La inversión en tecnologías limpias es un paso que ayuda a luchar contra el cambio climático, además de ofrecer la oportunidad de crear nuevos empleos y empresas (Comisión Europea, 2010, pp. 2-31). Si se analiza más en detalle, se puede comprobar que los objetivos clave son ejemplo de las ambiciones centradas en la sostenibilidad, incluyendo la dimensión ecológica, para alcanzar una auténtica economía de mercado social y ecológica. Sin embargo, al mirar las recomendaciones específicas por país, en algunos Estados miembros se constata un bajo nivel de aplicación.

A mitad de camino de la Estrategia Europa 2020, se procedió a una revisión intermedia de la iniciativa. Una de las conclusiones principales de la revisión de 2014 fue que, cinco años después de su comienzo, se seguía considerando a Europa 2020 un marco apropiado para la promoción del empleo y del crecimiento, tanto a nivel europeo como nacional (Comisión Europea, 2014a; Comisión Europea, 2015, pp.1-6).

Figura 2.3 Línea del tiempo de los objetivos de Europa 2020



2.8 La gobernanza reforzada de la Unión Económica y Monetaria (UEM): el paquete de seis medidas, el Pacto Presupuestario y el paquete de dos medidas

Inicialmente, el discurso de una “Europa más social” parecía verse limitado al método abierto de coordinación. Constituyó un buen primer paso. La racionalización de las políticas macroeconómicas supuso la inclusión cada

vez mayor de la dimensión social. Cuando se produjo la crisis económica en 2008 y 2009, se había desarrollado ya un enfoque integral.

El sentido de urgencia impuesto por la crisis provocó un aumento extraordinario del número de instituciones e instrumentos dentro de la Unión Europea y dentro de la zona del euro⁵. El primer objetivo de las nuevas instituciones e instrumentos era estabilizar el sistema financiero. Sin embargo, rápidamente, la sostenibilidad de las finanzas públicas se convirtió en el centro de la gobernanza europea. De alguna forma, el Estado de bienestar, una parte importante de las finanzas públicas, se convirtió en el centro de la supervisión y gobernanza económica. La gobernanza económica europea, que se desarrolló después de la crisis de 2008, se concentró en la vigilancia a gran escala del Estado de bienestar, concretamente en los Estados de bienestar nacionales por su impacto sobre las finanzas públicas. Sin embargo, dicha gobernanza no se desarrolló de un día para otro. El cumplimiento de los criterios de Maastricht y después del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997) configuraron el punto de partida para lo que se ha construido en los últimos ocho años.

La crisis financiera y económica, así como la crisis presupuestaria resultante dominaron la evolución hacia una gobernanza económica más estricta. Como la falta de gobernanza y los desequilibrios macroeconómicos podían resultar en una larga crisis fiscal y financiera, se elaboró una larga lista de mecanismos nuevos. La coordinación de políticas blandas dio paso a una supervisión y gobernanza duras. Con los nuevos mecanismos, aumentaron las preocupaciones y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento intentó formular respuestas.

⁵ Desde la última ampliación en 2015, la zona del euro está compuesta por Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

La vigilancia estricta empezó en 2011 con el paquete de seis medidas (cinco reglamentos y una directiva nuevos⁶) para la UE globalmente, así como para los miembros de la zona del euro, con el fin de mejorar el seguimiento y los resultados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Buffel, Vanalme, 2014 y de la Porte, Heins, 2016). El paquete de seis medidas redefinió el objetivo existente de déficit fiscal en un presupuesto estructural de déficit de un 1% del PIB, introdujo una supervisión reforzada de los objetivos presupuestarios a medio plazo fijados en cada Estado miembro, así como un procedimiento de desequilibrio macroeconómico, que definió un cuadro de indicadores que debía tener en cuenta la DG ECFIN, más allá de meros indicadores financieros. Ahora se incluía también la deuda privada, el coste laboral unitario y el desempleo. El paquete de seis medidas amplió la base del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, ajustando los criterios de déficit y deuda y proporcionando sanciones en caso de incumplimiento. Por último, proporcionó normas para unos procedimientos de gobernanza más automáticos, así como normas fiscales nacionales y consejos para las mismas. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza que se introdujo en 2012, estableció, por una parte, el Pacto Presupuestario y, por otra, mejoró la coordinación de la gobernanza económica en la zona del euro (Buffel, Vaname, 2014 y de la Porte, Heins, 2016). El tratado era aplicable a la UE 25 (sin el Reino Unido, la República Checa y Croacia), vinculante para los Estados miembros de la zona del euro. El Pacto Presupuestario introdujo la llamada “regla de oro” para limitar el déficit estructural a un 0,5% del PIB (un 1% si la deuda se sitúa significativamente por debajo de un 60%) y deseaba que dicho límite se introdujera preferiblemente en las constituciones nacionales. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2012 también introdujo el papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el procedimiento de supervisión y permitió una mejor coordinación de la política económica de la zona del euro. Entró en vigor en 2013, cuando 12 Estados miembros firmaron el tratado.

6 Un reglamento es de aplicación inmediata en cada Estado miembro, mientras que una directiva debe transponerse a la legislación nacional.

El paquete de dos medidas fue aplicable desde el 30 de mayo de 2013 y reforzó la medida del paquete de seis a través de dos reglamentos, pero en esta ocasión solo para los Estados miembros de la zona del euro (Buffel, Vanalme, 2014 y de la Porte, Heins, 2016). Se introdujeron para los Estados miembros de la zona del euro normas aún más intrusivas en relación con la supervisión del presupuesto, una clara indicación de que las instituciones europeas pueden vigilar incluso los detalles de los presupuestos nacionales y, por tanto, las políticas nacionales, antes de la votación de dichos presupuestos por parte del parlamento nacional: “los países de la zona del euro desarrollan ahora sus presupuestos a la sombra de la supervisión de la UE” (de la Porte, Heins, 2016, p. 30). La gobernanza también se vuelve más estricta para los países con problemas financieros, pero también los órganos nacionales independientes deben velar por el cumplimiento de las normas presupuestarias.

Esas normas estrictas, que van mucho más allá de los objetivos macroeconómicos de la UEM original, se ven criticadas por su impacto sobre la autonomía nacional. Sin embargo, se critican aún más por optar por el riesgo de la austeridad presupuestaria, en vez de por la consolidación o la deflación, cuando se sabía que tras la crisis de 2008-2009 la economía europea necesitaba ante todo políticas presupuestarias expansionistas y nuevas inversiones. Al mismo tiempo, se pudo constatar una creciente “socialización” de dichos instrumentos, lo que también quedó patente en el Semestre Europeo (Zeitlin y Vanhercke, 2014). La supervisión se verá reforzada con el seguimiento de la ejecución del pilar social europeo en el contexto del Semestre Europeo, en conjunción con la gobernanza de la disciplina fiscal (véase más adelante). Pensamos que muestra un claro potencial que se valoren al mismo nivel la integración, el desarrollo y la convergencia social y económica, aunque otros concluyen que la supervisión y la ejecución a través del Semestre Europeo no se sitúan al mismo nivel (medio a elevado para la política fiscal y medio a bajo para la política social) (de la Porte, Heins, 2016, p. 37). Perdura el riesgo de mundos separados, por ejemplo con la introducción de cuadros de indicadores diferentes.

El temor al riesgo de deterioro de la política fiscal se ve confirmado con la creación de un órgano consultivo adicional sobre la llamada “orientación de la política presupuestaria”, el Consejo Fiscal Europeo. El Informe de cinco presidentes⁷ creó dicho consejo consultivo, debido a la importancia de la estabilidad fiscal y de una orientación o supervisión fiscal independiente a nivel nacional a través de consejos fiscales independientes, recalcada desde 2011. En el Informe de los cinco presidentes se indica que debe “Aconsejar, pero no ejecutar políticas. La aplicación de las normas debe seguir siendo tarea de la Comisión Europea, que a su vez debe poder desviarse de las opiniones del Consejo Fiscal Europeo, siempre y cuando tenga razones justificables y las explique” (Informe de los cinco presidentes, 20176, p. 23). Si se interpreta al pie de la letra parece otorgar un gran peso a un órgano no electo. Sin embargo, reitera el principio presentado también para los consejos fiscales independientes nacionales “cumplir o explicar”. Se trata de una expresión de la preocupación sobre unas finanzas públicas sostenibles que va más allá de los principios del Tratado de Maastricht de un déficit nominal de un 3% y un ratio deuda/PIB de un 60%. El Pacto Presupuestario, como parte del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, repite que el déficit debe situarse por debajo de un 3% del PIB, pero que el déficit estructural debe ser inferior a un 0,5% (o un 1% cuando el ratio deuda/PIB esté por debajo del 60%).

2.9 El Semestre Europeo: reconciliar la gobernanza económica europea con la social

El Semestre Europeo se creó en 2010 como marco para la coordinación de las políticas económicas en toda la Unión Europea. Ofrece a los Estados miembros orientaciones europeas y específicas nacionales sobre reformas prioritarias.

⁷ Los cinco presidentes son: el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, el presidente del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, el presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, y el presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz.

rias y permite un debate sobre sus planes económicos y presupuestarios, así como un seguimiento de su progreso en momentos específicos del año (Comisión Europea, 2014b).

El Semestre Europeo se creó con el fin de garantizar unas finanzas públicas saneadas evitando una excesiva deuda pública. Apoya las reformas estructurales y promueve la inversión y el crecimiento para la generación de más empleo en la UE. Además, el Semestre Europeo realiza un seguimiento de los pasos y de los avances de los países de la UE hacia los objetivos de Europa 2020.

El Semestre Europeo se organiza en torno a un calendario anual prefijado. Noviembre marca el inicio del ciclo anual, que finaliza al año siguiente en octubre, con una serie de fases intermedias entre el principio y el fin. Todos los años, en noviembre, el Semestre Europeo empieza con un Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento que fija las prioridades de la UE para el año siguiente de acuerdo con los objetivos de Europa 2020. En febrero, la Comisión publica los informes por país sobre las diferentes evoluciones económicas y sociales generales en cada país. En el período de marzo a abril, los Estados miembros presentan sus Programas Nacionales de Reformas, así como sus planes presupuestarios. Los Programas Nacionales de Reformas contienen información detallada sobre la agenda de reformas que se fija cada país, incluyendo la forma en la que desean alcanzar los objetivos de Europa 2020. A continuación, la Comisión evalúa dichos programas y proporciona a cada país de la UE unas recomendaciones específicas sobre como estimular el crecimiento y el empleo. Las recomendaciones incluyen un claro enfoque sobre el empleo y el rendimiento social. Los Estados miembros deben tener en cuenta las recomendaciones cuando adopten sus planes presupuestarios y económicos para el año siguiente (Comisión Europea, 2014b; Comisión Europea, 2016d, p. 13).

El Semestre Europeo parece proporcionar un marco para la gestión y supervisión de las reformas económicas y sociales de los Estados miembros. En la mayoría de los casos, se formulan recomendaciones para sus finanzas públicas y sus sistemas de bienestar, prestando especial atención a sus sistemas sanitarios y de pensiones. El Comité de Protección Social prepara el debate en el Consejo sobre la protección social y sobre las recomendaciones específicas por país en el contexto del Semestre Europeo. La Comisión trabaja también con el Comité empleando el método abierto de coordinación en las áreas de inclusión social, sanidad y cuidados de larga duración, así como pensiones. Recientemente también se publicó un indicador de rendimiento de la protección social, así como un Informe sobre la adecuación de las pensiones y sobre la adecuación de los cuidados de larga duración. Los Informes sobre el envejecimiento demográfico 2009, 2012, 2015 y, más recientemente, 2018 evalúan la sostenibilidad futura del gasto público en protección social (CE, 2009, 2012, 2015a, 2018). Hemos entrado en la época o era de la “sostenibilidad”. Sin embargo, se tuvo que esperar hasta septiembre de 2015 para la integración de indicadores de desempleo en los indicadores de desequilibrio macroeconómico, como parte de la gobernanza económica, pese a que el (pleno) empleo forma parte de los objetivos del sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos desde los setenta (Steelman, 1978). ¿Poco y tarde? Los Estados de bienestar “activos” que promueven la (re)activación de las personas apoyan el objetivo del pleno empleo y garantizan, al mismo tiempo, la sostenibilidad de los sistemas de protección social en cuanto a su financiación y gasto (véase también Vandenbroucke, 2012). Resulta evidente que aún no se ha perfilado plenamente la dimensión social de la UE. En marzo de 2016, se inició una consulta para la creación de un “pilar europeo” para la zona del euro, opcional para los demás Estados miembros.

Describiremos antes otra iniciativa importante de forma detallada: el paquete de movilidad laboral, que revisa una serie de instrumentos fundamentales para las políticas sociales y de mercado laboral.

2.10 El paquete de movilidad laboral

El paquete de movilidad laboral es un paquete jurídico que tiene como objetivo apoyar la movilidad laboral dentro de la UE y coordinar los sistemas de seguridad social para luchar contra abusos, así como para reforzar los derechos sociales. Se trata de una iniciativa creada en el contexto de la evolución hacia un mercado interior europeo más integrado y justo. La intención de crear un paquete de movilidad laboral se anunció en el programa de trabajo 2015-2016 de la Comisión. El paquete de movilidad laboral incluye una revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, una acción para una mejor coordinación de los sistemas de seguridad social, así como una mejora de la red europea de servicios de empleo (EURES) (Comisión Europea, 2015).

2.10.1 La revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores

El desplazamiento de los trabajadores constituye un aspecto importante del mercado interior europeo. Con el aumento de los trabajadores desplazados, se incrementan los problemas como las prácticas desleales o la desigualdad salarial. Para lograr un mejor equilibrio entre la libertad de proporcionar trabajo a nivel transnacional y el cumplimiento de los derechos sociales de los trabajadores transnacionales, el 8 de marzo de 2016, se presentó una revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores de 1996 (96/71/CE) (Parlamento Europeo).

La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se aprobó en 1996 como marco regulatorio. Se trata de una serie de términos y condiciones de empleo obligatorios que se tienen que aplicar a los trabajadores desplazados. Los derechos incluidos en la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores de 1996 se incluyen en la tabla a continuación.

Tabla 2.3 Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores 1996 - conjunto de derechos

Salarios mínimos
Periodos de trabajo máximos y periodos de descanso mínimos
Vacaciones anuales pagadas mínimas
Condiciones para el suministro transnacional de trabajadores a través de empresas de trabajo temporal
Salud, seguridad e higiene en el trabajo
Igualdad de trato entre hombres y mujeres

Fuente: Comisión Europea, 2016e

En 2014, se aprobó la directiva de aplicación. Su objetivo era reforzar la aplicación práctica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Proporcionó instrumentos para encarar y sancionar el fraude, la elusión de las normas y otro tipo de abusos. Se aumentó la capacidad de los Estados miembros de supervisar las condiciones de trabajo y aplicar las normas a través de medidas de control nacionales, así como mecanismos de verificación y seguimiento. La directiva de aplicación también permitió una mejor cooperación e intercambio de información entre los Estados miembros. Se debía transponer a las legislaciones nacionales para el 18 de junio de 2016 (Comisión Europea, 2016e).

El 8 de marzo de 2016, la Comisión Europea propuso una revisión específica de las normas sobre los trabajadores desplazados. El principio base subyacente a dicha revisión que se debe remunerar de la misma forma un mismo trabajo realizado en un mismo lugar. Marianne Thyssen, Comisaria de Empleo, Asuntos Sociales Competencias y Movilidad Laboral dijo: “Desde el primer día de mi mandato he dicho que debemos facilitar la movilidad laboral, pero se debe hacer de forma justa. La propuesta que hacemos ahora creará un marco jurídico para el desplazamiento de los trabajadores que es claro, justo y fácil de aplicar” (Comisión Europea, 2016f).

El objetivo de la revisión es provocar cambios en tres áreas.

Tabla 2.4 Áreas de cambio de la revisión

La remuneración de los trabajadores desplazados, incluyendo las situaciones de subcontratación.
Normas sobre los trabajadores de empresas de trabajo temporal.
El desplazamiento de trabajadores de larga duración.

Fuente: Comisión Europea, 2016f

Al principio, 11 Estados miembros se manifestaron en contra de la revisión. Pese a sus protestas, el 20 de junio de 2016 la Comisión Europea decidió que la propuesta de revisión específica no incumplía el principio de subsidiariedad. El 25 de noviembre de 2016, se debatió por última vez en los órganos preparatorios. Una semana después, el 2 de diciembre de 2016, la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (EMPL) publicó un borrador de informe.

Uno de los objetivos clave de la propuesta era conseguir alinear mejor las condiciones de los trabajadores desplazados con la de los trabajadores locales que desempeñan actividades similares, resumido en el eslogan “el mismo salario por el mismo trabajo en el mismo lugar”. A finales de mayo de 2018, el Parlamento, el Consejo y la Comisión alcanzaron un acuerdo sobre la revisión en el trílogo. El texto final se publicó el 9 de julio de 2018 en el Boletín Oficial de la Unión Europea como la Directiva (UE) 2018/957. Los Estados miembros deben adoptar y publicar para el 20 de julio de 2020 las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas necesarias para cumplir dicha directiva.

Figura 2.4 **Calendario de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores**



2.10.2 La coordinación de las normativas relativas a la seguridad social

El 13 de diciembre de 2016, la Comisión Europea propuso un reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo para enmendar el Reglamento (CE) No. 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y el Reglamento (CE) No. 987/2009 sobre el procedimiento para la aplicación de la coordinación de los sistema de seguridad social. El objetivo es asegurarse de que las normas de coordinación de la seguridad social se desarrollen de forma acorde a la evolución actual dentro de la UE. Con esta propuesta, la Comisión Europea busca proporcionar un enfoque equilibrado para facilitar la libre circulación de trabajadores y para proteger sus derechos. Al mismo tiempo, la Comisión aspira a seguir luchando contra los abusos y el fraude a través del refuerzo de las herramientas que tienen las autoridades nacionales a su disposición. Se trata de una forma de lograr una mayor transparencia, seguridad jurídica y justicia. El enfoque de la propuesta se basa en una serie de áreas que aún no gozan de suficiente cobertura, con normativas que necesitan verse actualizadas. Las áreas que requieren mejoras se mencionan en la siguiente tabla (Kiss, M., 2017).

Tabla 2.5 Coordinación de la seguridad social - áreas de interés particular

La coordinación de las prestaciones de cuidados de larga duración
La coordinación de las prestaciones por desempleo y familiares
La aclaración del acceso a prestaciones sociales de las personas no activas a nivel económico

Fuente: Kiss, M., 2017

La propuesta también busca reforzar las normas administrativas relativas a la coordinación de la seguridad social de los trabajadores desplazados. Además, incluye ciertas enmiendas técnicas sobre las prestaciones por enfermedad, así como actualizaciones técnicas periódicas para reflejar la evolución en la legislación nacional en lo relativo a la aplicación de las normas europeas. No forman parte de la propuesta los cambios a las normas existentes sobre la exportación de prestaciones por hijo.

Por el momento, las enmiendas a la coordinación de la seguridad social sigue siendo un trabajo en curso. Desde que la Comisión Europea presentó su propuesta en diciembre de 2016, una serie de parlamentos nacionales procedieron a debatirla. En los meses sucesivos, se prosiguió con el intercambio de opiniones en el Comité Económico y Social Europeo (CESE), así como en el Comité de las Regiones. Eso fue en julio de 2017 y en noviembre de 2017, la Comisión EMPL publicó su borrador de informe. En octubre de 2017, el Consejo procedió también a debatir la propuesta. “Las negociaciones del trío siguen en curso” fue la información más reciente obtenida en mayo de 2018 de acuerdo con el “calendario del tren legislativo”. El 21 de junio de 2018, el Consejo acordó su posición negociadora sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y estaba listo para iniciar la negociación con el Parlamento Europeo cuando adoptara la suya.

Figura 2.5 **Calendario de la coordinación de las normativas relativas a la seguridad social**



2.10.3 La mejora de la red europea de servicios de empleo

EURES, el portal europeo de movilidad laboral, es una red para la cooperación entre la Comisión Europea y los servicios públicos de empleo europeos. EURES es una herramienta para el intercambio de vacantes y de solicitudes de empleo. También proporciona información sobre las condiciones de vida y las condiciones laborales en Europa. Se creó en 1993 (<http://www.consilium.europa.eu/>).

El 17 de enero de 2014, la Comisión Europea presentó una propuesta para la reforma de EURES. El objetivo del reglamento es transformar EURES en un instrumento europeo eficaz para la colocación y la contratación. La modernización de EURES contribuye a una mejor movilidad laboral en el seno de la UE. Apoya una movilidad justa y aumenta el acceso a las oportunidades de empleo a través de la UE. La revisión de EURES sirve para reflejar los nuevos patrones de movilidad, los cambios tecnológicos para el intercambio de información sobre vacantes laborales, así como el uso de diferentes canales de contratación, tanto por parte de los demandantes de empleo como de los empleadores, además de aumentar el papel de otros intermediarios laborales diferentes de los servicios públicos de empleo (Comisión Europea, 2014c). Los objetivos de la reforma de EURES son los siguientes:

Tabla 2.6 Los objetivos de la reforma de EURES

Lograr un suministro casi completo de las vacantes laborales junto con una amplia reserva de los CV disponibles.
Ajustar de forma automática y adecuada las vacantes y los CV entre los Estados miembros, con traducciones a todos los idiomas de la UE y una buena comprensión de las capacidades, competencias, cualificaciones y ocupaciones requeridas a nivel nacional y sectorial.
Poner a disposición información básica sobre EURES y ofrecer a las personas interesadas acceso a la red.
Asistir a cualquier persona interesada en la búsqueda de correspondencias, colocación y contratación.
Apoyar el funcionamiento de la red EURES a través del intercambio de información sobre escasez y exceso de mano de obra nacional, así como la coordinación de acciones en toda la UE.

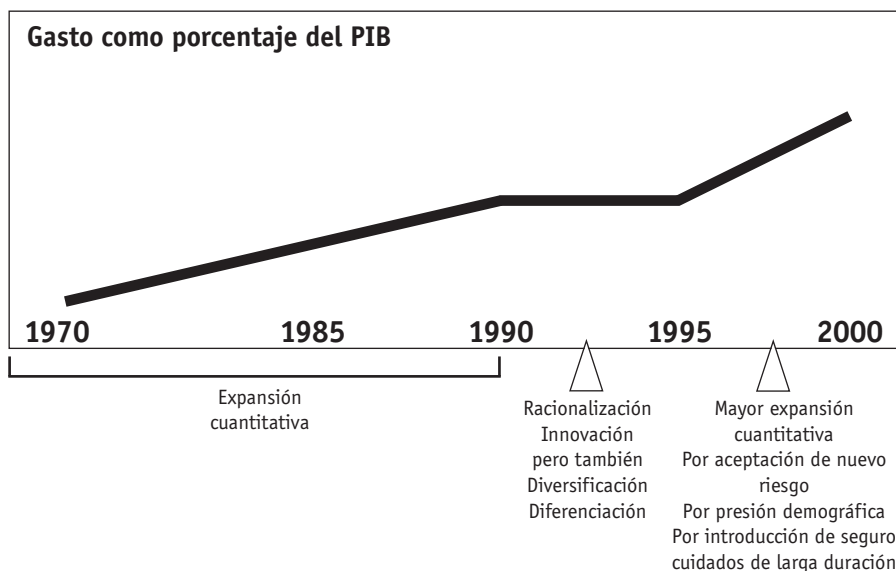
Fuente: Comisión Europea, 2014c

El 2 de diciembre de 2015, tras alcanzar un acuerdo con el Parlamento Europeo, el Comité de Representantes Permanentes aprobó las nuevas normas. El 25 de febrero de 2016, el Parlamento Europeo adoptó su posición sobre la propuesta (<http://www.consilium.europa.eu/>) En relación con la reforma de EURES, el Ministro de Trabajo, Empleo, Asuntos Sociales y Economía Solidaria luxemburgués, Nicolas Schmit dijo: “Este nuevo reglamento para el restablecimiento de EURES recalca la importancia que otorgamos todos a una de las libertades fundamentales de los ciudadanos de la Unión: la libre circulación de trabajadores. Ofrece nuevas oportunidades de empleo y contribuye, de esta forma, a reducir el desempleo en la Unión Europea.”

2.11 Una senda de crecimiento económico y social generalmente positiva

Si analizamos las iniciativas pasadas, la Unión Europea ha introducido muchos pasos a favor de su evolución social desde el principio. Sin embargo, la dimensión social de Europa también se basa en la de los Estados de bienestar nacionales. Tanto en los nuevos como en los antiguos Estados miembros, podemos constatar una senda de desarrollo económico y social común, pese a posibles interrupciones, como se ve ilustrado en la figura posterior. Las interrupciones han coincidido con periodos cíclicos de recesión económica o de austeridad presupuestaria, con un estancamiento o incluso una reducción de la protección social; en ocasiones, se producían tras un consenso sobre una excesiva expansión. Sin embargo, en muchos otros casos, se buscaba y se lograba un progreso con una ampliación del alcance y la profundización de la protección social. Como investigadores en HIVA, llevamos observando estos procesos a través de una serie de conferencias sobre “La situación del Estado de bienestar en la UE” que organizamos con EZA cada cinco años (véase la última en Pacolet, 2015). Hemos constatado que esta iniciativa coincide con la ambición recurrente a nivel europeo de promover y salvaguardar un mayor progreso social.

Figura 2.6 Una senda común europea para el progreso económico y social a nivel nacional: el gasto en seguridad social como % del PIB

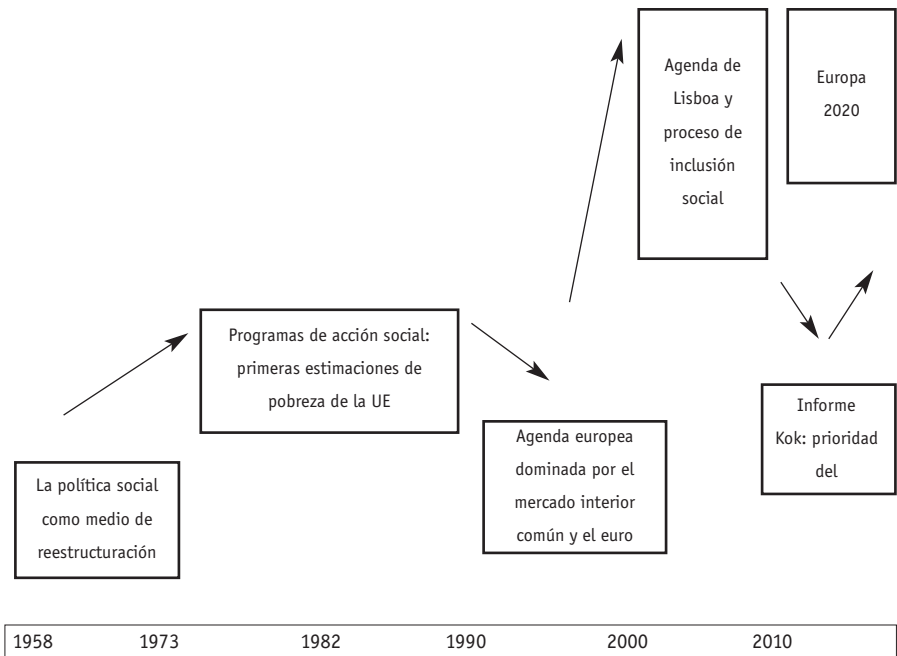


Fuente: adaptado de Pacolet, Bouten, Lanoye, Versieck, 1999

Se trata de una senda común de desarrollo también identificada por A. Atkinson (2015) a nivel europeo como se ilustra en la figura a continuación. Se puede ver una tendencia positiva, interrumpida en ciertos momentos por otras prioridades, lo que provoca movimientos al alza y a la baja. La figura a continuación ilustra esta evolución matizada de la Europa social.

Refleja los elementos comunes y lo que denominamos ambiciones extraordinarias de una Europa social a nivel nacional y europeo, aunque también haya evoluciones en la dirección opuesta. El debate sobre el pilar social sirve para reafirmar este objetivo.

Figura 2.7 Evolución matizada de la Europa social



Fuente: Atkinson, A. 2015, p. 279.

Europa, en su elaboración de políticas, no siempre ha colocado los derechos sociales básicos en el centro de su acción. Eso provocó un estancamiento de su evolución social, incluso un declive. Se podría decir que, en ocasiones, las políticas europeas impiden incluso una evolución social positiva. La exigencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento sería un ejemplo claro. El Pacto, creado en 1997, constituye un marco de normas diseñadas específicamente para garantizar que los Estados miembros persigan unas finanzas públicas saneadas y coordinen sus políticas fiscales. Su objetivo principal es evitar que las políticas fiscales sigan una dirección problemática que pudiera poner en peligro la estabilidad económica de la Unión (acción preventiva).

También tenía como objetivo corregir unos déficits presupuestarios o una carga de la deuda pública excesivos (acción correctiva). Las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento son vinculantes para todos los Estados miembros y están relacionadas con los límites de déficit y deuda acordados en el Tratado de la UE de 1992. Limita el déficit público a un 3% del PIB y los niveles de deuda pública a un 60%. Se trata de criterios (los criterios de convergencia) que deben cumplir los países para compartir una moneda común, el euro.

Las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento son vinculantes para los gobiernos de la Unión Europea y les obliga a cumplir sus objetivos presupuestarios. Se ven esbozados en los programas de estabilidad y convergencia y se procede a su evaluación durante el Semestre Europeo. Se inicia un procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo cuando un país no es capaz de alcanzar los objetivos e incumple los criterios, como pasó en el caso de Grecia (<https://ec.europa.eu/>).

Por su alto grado de exigencia, este marco macroeconómico impuesto desde arriba y sus criterios pueden dificultar el progreso (social) y la inversión. También impide que los países puedan cumplir sus obligaciones o recomendaciones acordadas a nivel internacional. Por ejemplo, sucede así en el caso de los convenios de la OIT, lo que resulta lamentable, puesto que proporcionan un marco completo de referencia con un enfoque basado en derechos para la seguridad social a nivel nacional y regional. Desde el inicio del mandato de la OIT, la promoción de la seguridad social para todos ha sido una prioridad. Las normas adoptadas por la OIT proporcionan una orientación para el establecimiento y el mantenimiento de unos sistemas saneados de seguridad social públicos (OIT, 2017). La tragedia de Grecia nos enseña que la senda común de crecimiento es el objetivo, pero el deterioro que se produce cuando no se sigue el camino adecuado puede provocar consecuencias dramáticas. Por esa razón, resultan tan necesarias las políticas conjuntas para una convergencia al alza.

La crisis griega de la deuda soberana y las políticas de austeridad europeas

Las políticas de austeridad impuestas por la Unión Europea en el contexto de la crisis griega provocaron numerosas consecuencias sociales negativas. La crisis de la deuda de Grecia se remonta a 2009. Desde 2010, Grecia recibe apoyo financiero. El paquete de apoyo financiero, concluido con la Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional), resultaba necesario para permitir a Grecia encarar las dificultades financieras y los retos económicos provocados por la crisis financiera de 2008. A cambio, Grecia se vio forzada a aplicar una serie de medidas de reducción de costes (antisociales) y de dolorosas reformas económicas, como por ejemplo reducir el gasto en pensiones y aumentar los impuestos. Esas medidas dejaban muy poco margen para la inversión en la reducción de la pobreza, la sanidad o la vivienda social. Estas políticas de austeridad extremas, con la intención de proteger a la zona del euro, tuvieron un impacto social negativo sobre Grecia y sus ciudadanos. En diciembre de 2014, la renta nacional griega había disminuido en un 25%, comparado con 2007. Los ciudadanos griegos se enfrentaban a una impresionante caída de su nivel de vida. El desempleo aumentó de forma muy considerable. El paro afectó en especial a los jóvenes. Además, la mayoría de los desempleados no contaban con una adecuada cobertura por parte del sistema de protección social, por lo que cayeron en la pobreza. Se produjeron recortes drásticos en los salarios, reducciones en las pensiones, a la vez que aumentaron los impuestos. También en la sanidad, la vivienda social y en otras áreas de la vida, los ciudadanos tuvieron que hacer frente a situaciones muy difíciles. La crisis griega es excepcionalmente profunda, de larga duración y todavía sigue en curso. En 2015, a petición de Grecia, se inició un tercer programa de asistencia dentro del marco del Mecanismo Europeo de Estabilidad, previsto hasta 2018. En agosto de 2018 tocó a su fin. Ahora se considera que Grecia es capaz de asumir directamente el cumplimiento de sus obligaciones y necesidades financieras. Sin embargo, debido al daño provocado al desarrollo económico y a la protección social es como si se

hubieran perdido más de diez años. Nadie se atreve a predecir cuanto tiempo se necesitará para recuperar de nuevo los niveles anteriores.

Fuente: Matsaganis, M.; Tinios, P.

3 Una visión internacional: iniciativas sociales paralelas

Relato 5

Seminario de UHM (Union Faddiema Magħqudin) Malta, St. Julian's, 23-25 de noviembre de 2017, La contribución de las organizaciones de trabajadores al pilar europeo de derechos sociales

En Malta la hora de la comida es larga. Sobre todo cuando a uno le toca tomar la palabra después. Más tarde, sindicalistas de diferentes países de la UE empiezan una sesión de formación para mejorar su liderazgo “eficaz”. Por la mañana seguimos con un debate sobre la reforma del Estado de bienestar, concretamente sobre el sistema de pensiones. Desde hace mucho tiempo, Malta se ha orientado hacia un sistema de pensiones por reparto. En una reforma reciente se reforzó incluso dicho sistema a través de un recorte del régimen de pensiones financiado para los funcionarios públicos. Sin embargo, la reforma mina aún más el régimen general de pensiones. Para resolver este problema creciente, se constata un consenso cada vez mayor a favor de un sistema de pensiones por capitalización. Al escuchar el debate sobre todo los problemas asociados con dicho régimen de pensiones, por ejemplo lograr que resulte adecuado, la transparencia o la solvencia, daba la sensación de que se daba por sentado de que ya existía, pese a la obvia necesidad de encarar los efectos adversos. ¿Qué rápido cambian las opiniones! Se produce un cambio hacia un sistema de pensiones por capitalización, pese a los problemas de adecuación, sostenibilidad, transparencia y estabilidad financiera que preocupan ya antes de iniciar ese camino. ¿Debemos entonces optar por él? Parecería conveniente mirar bien antes de dar el salto.

3.1 La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU

Se considera a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas un auténtico hito en la historia de los derechos humanos. Se trata de una declaración redactada por representantes de diferentes contextos jurídicos y culturales de todo el mundo. En París, el 10 de diciembre de 1948, la declaración se vio proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas. A partir de ese momento, se convirtió en un ideal común para todos. Por primera vez, se veían protegidos de forma universal los derechos humanos fundamentales. Reconoce que la dignidad inherente y los derechos iguales e inalienables de toda persona constituyen la base de la libertad, la justicia y la paz (<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>).

3.2 El Convenio sobre la seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo

El Convenio sobre la seguridad social de la OIT de 1952 es, de lejos, el más importante de todos sobre este tema en la organización. Se trata del único instrumento internacional basado en los principios básicos de la seguridad social que establece unas normas mínimas acordadas a nivel internacional para las distintas ramas de la seguridad social. Son nueve las ramas de la seguridad social cubiertas:

Tabla 3.1 Ramas de la seguridad social

Atención sanitaria	Prestaciones familiares
Prestaciones por enfermedad	Prestaciones por maternidad
Prestaciones de desempleo	Prestaciones de invalidez
Prestaciones por vejez	Prestaciones de supervivencia
Prestaciones por accidente de trabajo	

Fuente: <http://www.ilo.org>

Aunque el Convenio sobre la seguridad social cubre todas las ramas, no es necesario que los países las ratifiquen todas, basta con tres, lo que permite una ampliación paulatina de la cobertura de su sistema de seguridad social. El convenio fija unas normas mínimas relativas a la población q cubierta por los programas de seguridad social, el nivel mínimo de los beneficios que se debe garantizar a las personas, así como las condiciones y el periodo durante el cual se tiene derecho a las prestaciones (<http://www.ilo.org/>).

Tabla 3.2 Principios consagrados en la convención de la OIT

Garantía de los beneficios definidos
Participación de los empleadores y de los trabajadores en la administración de los regímenes
Responsabilidad general del Estado para la correcta provisión de las prestaciones y la adecuada administración de las instituciones
Financiación colectiva de las prestaciones a través de cotizaciones al seguro o impuestos

Fuente: <http://www.ilo.org>

El convenio no impone la forma en la que se deben alcanzar unos niveles mínimos de seguridad social. Ofrece una mera inspiración y posibilidades.

De esta forma, los países gozan de flexibilidad para organizar la seguridad social, en función de su nivel socioeconómico. El convenio también declara que los regímenes de seguridad social deben administrarse de forma tripartita. Así se ve garantizado y reforzado el diálogo social entre el gobierno, los empleadores y los trabajadores.

En 2001, el Consejo de administración de la OIT confirmó que el convenio seguía siendo de plena actualidad. En una conferencia internacional de la OIT de 2011, se reconoció como referencia y modelo en el desarrollo gradual de una cobertura completa de seguridad social a nivel nacional. Desde 1952, 48 Estados miembros de la OIT han ratificado el convenio (<http://www.ilo.org/>).

3.3 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas es un tratado de Naciones Unidas sobre los derechos humanos. Se adoptó en la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. El tratado otorga fuerza jurídica a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cubre áreas específicas de las políticas públicas como el empleo, unas condiciones de trabajo justas, la seguridad social, unas condiciones de vida adecuadas, la salud y la educación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas se encarga del seguimiento del Pacto (<http://www.ohchr.org/>).

3.4 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas

En septiembre de 2000 los líderes mundiales adoptaron la Declaración del Milenio de Naciones Unidas. Supuso el comienzo de una nueva colaboración mundial para encarar las necesidades de los más pobres y luchar contra el hambre y las enfermedades a través de una serie de objetivos que se debían alcanzar para 2015. Esas metas se denominaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Tabla 3.3 **Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Erradicar la pobreza extrema	Mejorar la salud materna
Lograr la enseñanza primaria universal	Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
Reducir la mortalidad infantil	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Fuente: <http://www.un.org/millenniumgoals>

A través de una campaña de Naciones Unidas, se inspiró a personas de todo el mundo a realizar acciones para apoyar los Objetivos del Milenio. Gobiernos, fundaciones, empresas y grupos de la sociedad civil de todo el mundo promovieron el proyecto anunciando sus compromisos. En la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas de 2010, se adoptó un plan concreto de acción. Se presentaron una serie de iniciativas contra la pobreza, el hambre y la enfermedad.

Al acabar los Objetivos del Milenio en 2015, se lanzó un nuevo programa transformador post-2015, para continuar con el progreso partiendo de los logros alcanzados con los Objetivos del Milenio. El 25 de septiembre de 2015, se adoptó un conjunto de 17 objetivos para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todos como parte de la nueva agenda de desarrollo sostenible 2030. Cada uno de los objetivos cuenta con metas específicas que se deben alcanzar para 2030 (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015).

Tabla 3.4 Objetivos de Desarrollo Sostenible

Fin de la pobreza	Reducción de las desigualdades
Hambre cero	Ciudades y comunidades sostenibles
Salud y bienestar	Producción y consumo responsables
Educación de calidad	Acción por el clima
La igualdad de género	Vida submarina
Agua limpia y saneamiento	Vida de ecosistemas terrestres
Energía asequible y no contaminante	Paz, justicia e instituciones sólidas
Trabajo decente y crecimiento económico	Alianzas para lograr los objetivos
Industria, innovación e infraestructura	

Fuente: Asamblea General de Naciones Unidas, 2015, p. 14

3.5 La Carta Social del Consejo de Europa

La Carta Social es un tratado del Consejo de Europa que garantiza los derechos sociales y económicos fundamentales. Incluye una gran variedad de derechos humanos relacionados con la vivienda, la salud, la educación, la

protección social, el trabajo y el bienestar. La Carta Social presta especial atención a la protección de grupos vulnerables como las personas mayores, los niños y las personas con discapacidad. Se considera la Carta Social como la construcción social de Europa. Se trata de un aspecto importante de los derechos humanos en Europa y está vinculada a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La Carta Social se basa en el principio de universalidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos. Los derechos sociales se consideran derechos humanos en pie de igualdad con los derechos civiles y políticos (<https://www.coe.int>).

La Carta Social ha evolucionado a través del tiempo. Se creó inicialmente en 1961 y fue revisada en 1996. Actualmente, la Carta Social constituye un instrumento sobre los derechos humanos que goza de una amplia aceptación en Europa. Prácticamente todos los Estados miembros del Consejo de Europa (43/47) la han ratificado. La única excepción son Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza. Su aplicación está sometida a una serie de mecanismos de supervisión (<https://www.coe.int>).

La línea del tiempo a continuación ofrece una visión de conjunto sobre su evolución.

Figura 3.1 Línea del tiempo de la Carta Social del Consejo de Europa



3.6 El vínculo con el pilar social

El pilar europeo de derechos sociales se inspira de los derechos y principios (fundamentales/internacionales) existentes consagrados en otras convencio-

nes o tratados, como los convenios de la OIT o la Carta Social del Consejo de Europa. Proclama unos derechos similares, promueve el uso de los documentos existentes y garantiza su coherencia mutua. Un ejemplo es el reconocimiento del derecho a la seguridad social que se ha desarrollado como derecho básico a través de unos instrumentos negociados y aceptados de forma universal (por ejemplo los instrumentos sobre los derechos humanos adoptados por las Naciones Unidas o la OIT).

El pilar europeo de derechos sociales no anula los derechos y las convenciones existentes. Siguen siendo válidos. Sin embargo, para que los derechos y las convenciones resulten útiles, deben ser ratificados. De esta forma, los países se comprometen, con los medios a su disposición, a dar los pasos necesarios hacia la plena realización de los derechos (OIT, 2017).

Muchos de los convenios aún no han sido ratificados por todos su miembros. La Carta Social del Consejo de Europa es un claro ejemplo. 43 de los 47 miembros la han ratificado. También los convenios de la OIT han sido ratificados por los 187 países miembros. Un ejemplo es el Convenio sobre la Seguridad Social (normas mínimas) de 1952 (núm. C102), (parcialmente) ratificado por “solo” 55 países. El Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social) de 1962 (núm. C118) ha sido ratificado por un número aún menor de países: 38. Si nos centramos solo en los países miembros de la OIT europeos, todos han ratificado los ocho convenios fundamentales⁸. Sin embargo, no sucede lo mismo con la ratificación de los convenios prioritarios para la gobernanza⁹ (<http://www.ilo.org/>).

8 El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, Convenio sobre el trabajo forzoso, Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, Convenio sobre la edad mínima, Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, Convenio sobre la igualdad de remuneración, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación).

9 Convenio sobre la inspección de trabajo, Convenio sobre la política del empleo, Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo).

Una pregunta que se puede plantear al mirar estos derechos “anteriores” a la luz del pilar social es por qué la Unión Europea en su conjunto no los ratifica. Puede que no sea tan sencillo como parece. Si tomamos como ejemplo el reciente tratado de CETA entre la UE y Canadá, cuando alguna región, en este caso la de Valonia, no dan su visto bueno se vuelve más difícil, por no decir imposible lograr una ratificación colectiva. Resulta complejo convencer a Estados miembros individuales sobre el valor añadido de diferentes derechos, así que la dificultad no hace más que aumentar cuando se intenta lograr lo mismo para toda la Unión Europea. Europa está compuesta por Estados miembros “antiguos” y “nuevos”, cada uno de ellos con su propia historia política, económica y social y, por lo tanto, también con prioridades políticas diferentes.

Resultaría ilusorio pensar que a través del pilar europeo de derechos sociales se podría proceder a una ratificación acelerada de las convenciones pendientes. Al fin y al cabo, se trata de una mera proclamación, no jurídicamente vinculante. Los derechos incluidos en el pilar solo adquieren un carácter vinculante cuando se ven traducidos a una legislación concreta (por ejemplo una directiva). Por lo tanto, la viabilidad del pilar podría también ponerse en tela de juicio si los Estados miembros se autoexcluyen de la proclamación, dejando a un instrumento de por sí blando sin una base de apoyo completa.

4 El pilar europeo de derechos sociales: ambiciones y medios

Relato 6

Seminario de *Beweging.academie*, Reino Unido, Liverpool, 28-29 de noviembre de 2017, El Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿una nueva oportunidad para lograr una nueva Europa social? La cuestión de la inclusión y la calidad de vida de los trabajadores en un nuevo programa de política social

Tras un paseo por el puerto de Liverpool, en el que de repente me encontré en medio de la carretera cara a cara con (la estatua de) los Beatles, regreso al hotel, en el prestigioso edificio de Royal Insurance (protegido como monumento nacional nivel II). La antigua propiedad de seguros ha sido transformada en un cómodo hotel, asequible para los movimientos y los investigadores sociales que desean seguir debatiendo el tema del progreso social. Partiendo de un pensamiento analítico sólido, se debatieron nuevos y antiguos argumentos, así como modalidades para defender una Europa aún más integrada y una protección social a nivel europeo. Ante las disposiciones institucionales actuales, no se manifiesta mucha satisfacción con la ambición actual del pilar social que muestra cierto progreso o ¿sale meramente del paso? Se debe promover una Europa social y un nivel europeo más federal, aunque yo me daría por satisfecho si podemos mejorar los sistemas nacionales de protección social. Nos recuerda que más allá de lo posible y factible debemos contar con una perspectiva de lo deseable desde el punto de vista ético. Tal vez me vea demasiado embriagado por la abrumadora ambición que se autoimpone Europa y subestime que siempre debemos pensar un paso por delante.

4.1 Contexto

El pilar europeo de derechos sociales formaba parte del programa de trabajo de la Comisión Europea de 2016. En su primer discurso sobre el estado de la Unión ante el Parlamento Europeo el 9 de septiembre de 2015, el presidente de la UE Jean-Claude Juncker dijo: “Tenemos que redoblar los esfuerzos encaminados a conseguir un mercado laboral justo y verdaderamente paneuropeo. En el marco de estos esfuerzos, tengo la intención de desarrollar un pilar europeo de derechos sociales que tenga en cuenta las cambiantes realidades de las sociedades europeas y el mundo del trabajo y que pueda servir de guía para una convergencia renovada en la zona euro. Este pilar europeo de los derechos sociales debería complementar lo que ya hemos conseguido conjuntamente en materia de protección de trabajadores en la UE. Los interlocutores sociales están llamados a desempeñar un papel decisivo en este proceso. Creo que es acertado que pongamos en marcha esta iniciativa en la zona euro, permitiendo que los demás Estados miembros de la UE que lo deseen se adhieran a ella posteriormente”.

Se contextualiza la voluntad de crear un pilar europeo de derechos sociales en el marco de los cambios en la vida económica, los mercados laborales y las tendencias sociales. Se debe considerar la iniciativa como una respuesta a una doble necesidad: 1) la superación de la crisis y 2) el avance hacia una Unión Económica y Monetaria (UEM) más sólida y justa (Comisión Europea, 2016a, pp. 2-3).

Las crisis no dejará indemnes ni a Europa en su conjunto ni a los Estados miembros. Su impacto sigue siendo muy palpable. Las consecuencias abarcan la vida política, económica y social. Europa se enfrenta a una elevada tasa de desempleo y un porcentaje considerable de la población se encuentra en riesgo de caer en la pobreza o en la exclusión social. Resultan fundamentales cambios como los de las estructuras sociales, los nuevos modelos de trabajo y de familia, las vidas laborales más largas y variadas, los cambios

demográficos, las nuevas formas de trabajo, los cambios tecnológicos y digitales, así como la emergencia de nuevas formas de desigualdad. Se trata de tendencias nuevas que plantean retos a Europa y que exigen que se adapte a esta realidad cambiante y compleja. De no abordarse, se podrían ver amenazadas en toda Europa las oportunidades futuras de crecimiento, así como los resultados socioeconómicos en toda Europa (Comisión Europea, 2016a, pp. 3-5).

Para que Europa pueda prosperar, resulta crucial que avance hacia unos mercados laborales y unos sistemas de bienestar eficaces y justos. Se trata de una visión cada vez más prominente. También crece el consenso sobre la necesidad de un modelo de crecimiento más inclusivo. Resulta crucial para las políticas sociales modernas la inversión en el capital humano, así como promover el crecimiento a largo plazo, la igualdad y el progreso social. La dimensión social constituye un elemento clave para una mayor integración y consolidación de la zona euro (Comisión Europea, 2016a, p. 4).

La creación de un pilar europeo de derechos sociales ofrece a las instituciones europeas y a los interlocutores sociales la oportunidad de revisar estas nuevas tendencias y retos. Se trata de una forma de realizar acciones, puesto que el status quo y la complacencia no son una opción. Ofrece un impulso para extraer un balance del pasado y, al mismo tiempo, mirar al futuro. El objetivo del pilar social es englobar principios que no solo se puedan aplicar a la realidad actual, sino que sirvan también para mañana (Comisión Europea, 2016c, p.3).

En la tabla a continuación, ofreceremos una panorámica general de las diferentes instituciones europeas y de su papel en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.

Instituciones de la Unión Europea

Comisión Europea

La Comisión Europea es la rama ejecutiva, políticamente independiente, de la Unión Europea. El presidente fija la dirección política de la Comisión Europea. Los comisarios establecen los objetivos estratégicos correspondientes, así como el programa de trabajo anual. La Comisión Europea es responsable de elaborar nuevas propuestas legislativas, como las que acompañan al pilar europeo de derechos sociales, de la aplicación de dichas leyes, de la gestión de las políticas comunitarias, así como de la asignación de fondos europeos.

Parlamento Europeo

El papel del Parlamento Europeo es legislativo, de supervisión y presupuestario. En su función legislativa, el Parlamento Europeo, junto con el Consejo de la Unión Europea, es responsable de la aprobación de la legislación europea propuesta por la Comisión Europea. El Parlamento Europeo también revisa el programa de trabajo de la Comisión Europea y decide sobre acuerdos internacionales. Se producen continuamente debates sobre el pilar europeo de derechos sociales en el Parlamento Europeo y este adoptó una posición sobre la propuesta.

Consejo de la Unión Europea

Los gobiernos de los Estados miembros individuales están representados por el Consejo de la Unión Europea. Los ministros de los gobiernos se reúnen para coordinar políticas y para debatir, enmendar y adoptar legislación europea basada en propuestas de la Comisión Europea, como el pilar europeo de derechos sociales. El Consejo se reúne en una gran variedad de configuraciones de ministros responsables, en función del área política que se vaya a debatir.

El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN)

El ECOFIN está compuesto por los ministros de economía y finanzas de todos los Estados miembros. Es responsable de las políticas económicas, de los impuestos y de la regulación de los mercados financieros, así como del movimiento de capitales. Coordina las políticas económicas de los Estados miembros hacia una mayor convergencia de sus resultados económicos y realiza un seguimiento de sus políticas presupuestarias. Se centra en reforzar el crecimiento económico, la creación de empleo y la inversión. Con este fin, el ECOFIN trabaja en la legislación relacionada con estos temas. La futura arquitectura de la UEM también es uno de los temas centrales del ECOFIN, de acuerdo con el Informe de los cinco presidentes.

El Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO)

El EPSCO reúne a los ministros nacionales responsables de las políticas de empleo, asuntos sociales, sanidad y consumidores. Juntos trabajan para mejorar los niveles de empleo, las condiciones de vida y de trabajo, así como para garantizar unos niveles elevados de sanidad y de protección del consumidor en la UE. El EPSCO es responsable de elaborar las orientaciones para las políticas de empleo anuales, de adoptar legislación y normas europeas, teniendo en cuenta las responsabilidades y las políticas nacionales de los Estados miembros.

El Comité de Empleo (EMCO)

El Comité de Empleo opera dentro del marco de la Estrategia Europea de Empleo. Se trata del principal comité consultivo sobre cuestiones de empleo para los ministros de asuntos sociales del Consejo EPSCO. Se mantienen debates regulares con los interlocutores sociales europeos y con otros comités del Consejo relevantes, como los de políticas económicas y

protección social. Gran parte del trabajo se centra en asesorar a los ministros sobre el Semestre Europeo. Entre otros, realiza un seguimiento del progreso de los Estados miembros en la aplicación de las reformas en el marco del Semestre Europeo y hacia el cumplimiento de los objetivos de Europa 2020. Junto con el Comité de Protección Social, el Comité de Empleo ha contribuido al trabajo sobre el pilar europeo de derechos sociales.

El Comité de Protección Social (SPC)

El Comité de Protección Social es un comité consultivo del Consejo EPSCO compuesto por representantes de cada administración nacional de la seguridad social y la Comisión Europea (DG EMPL). Contribuye a la formación del Consejo a través de la proporción de dictámenes sobre el pilar europeo de derechos sociales, el Semestre Europeo, la dimensión social de la UEM y la revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020.

El Comité de Política Económica (CPE)

El CPE contribuye al trabajo del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) a través de sus informes. Está compuesto por representantes de cada administración nacional de políticas económicas y fiscales, la Comisión Europea y el BCE. Actualmente, el CPE se centra más que nunca en el crecimiento y en el empleo, en particular en las reformas que apoyan la competitividad, así como en garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Comité Económico y Social Europeo (CESE)

El CESE es un órgano consultivo que reúne a representantes de las organizaciones de trabajadores y las organizaciones patronales, además de otros grupos de interés. Actúa como puente entre las instituciones de toma de

decisiones de la UE (la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE) y los ciudadanos de la UE a través de la emisión de dictámenes sobre asuntos europeos. Mediante el CESE, los grupos de interés tienen voz sobre las propuestas legislativas de la UE.

El Consejo Fiscal Europeo

El Consejo Fiscal Europeo es un órgano consultivo creado por el Informe de los cinco presidentes para realizar un seguimiento de la llamada “orientación de la política presupuestaria”¹⁰, las elecciones políticas fiscales nacionales y europeas, así como su relación con el impacto sobre el desarrollo económico. El Consejo está compuesto por cinco expertos independientes.

4.2 Alcance y objetivos

En el centro del pilar social encontramos unos mercados laborales justos, que funcionen adecuadamente y que sean capaces de abordar las necesidades y los retos de forma eficaz. Por lo tanto, el objetivo del pilar social es proporcionar un conjunto de principios claves para lograrlo. Se basa en el acervo social comunitario y sirve también para complementarlo. El pilar social se desarrolla para su uso dentro de la zona del euro, aunque ofrece la opción de que se sumen el resto de los Estados miembros. Tiene como ambición convertirse en un marco de referencia al servicio de los siguientes objetivos: 1) realizar un seguimiento de los resultados sociales y de empleo de los Estados miembros participantes; 2) impulsar reformas a nivel nacional y 3) servir como brújula para una convergencia renovada dentro de la zona euro (Comisión Europea, 2016a, p.7).

¹⁰ La orientación de la política presupuestaria: una medida de la dirección y la extensión de la política fiscal discrecional. Se define como el cambio anual en el equilibrio presupuestario principal estructural. Cuando el cambio es positivo, se dice que la orientación de la política presupuestaria es restrictiva; cuando el cambio es negativo, se dice que es expansiva (Consejo Fiscal Europeo, 2017, Glosario)

El pilar social se estructura en torno a tres capítulos: 1) la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral, 2) unas condiciones de trabajo justas y 3) una protección social adecuada y sostenible. El capítulo sobre “La igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral” incluye aspectos como el desarrollo de capacidades, el aprendizaje permanente y un apoyo activo al empleo. El capítulo sobre “condiciones laborales justas” parte de un equilibrio fiable entre derechos y obligaciones, entre trabajadores y empleadores, así como entre la flexibilidad y la seguridad, con un énfasis en un diálogo social prominente. El último capítulo sobre “la protección social adecuada y sostenible” incluye el acceso a servicios esenciales de alta calidad (ej. el cuidado de los niños, la atención sanitaria), así como unas condiciones de vida inclusivas y dignas (Comisión Europea, 2016a, pp. 7-8; Comisión Europea, 2016b, pp. 2-18).

Se han seleccionado una serie de principios clave para cada uno de estos tres capítulos. En total, son 20 principios. Están relacionados con derechos consagrados ya en la UE (por ejemplo en el acervo social o en la Carta Social) y en otras fuentes de Derecho. También se basan en valores comunes. Los derechos existentes no se ven reemplazados por los principios introducidos en el pilar social. Se ven reafirmados y se les ofrece una mayor visibilidad, al volverse más comprensibles y más explícitos. Los principios están presentados en mayor detalle y se ofrecen diferentes formas de aplicación, promoción, adaptación y evaluación, además de intentar incorporar los últimos cambios en la vida social, jurídica y económica (Comisión Europea, 2017b; Comisión Europea, 2017c; Comisión Europea, 2017d).

Tabla 4.1 Principios del pilar europeo de derechos sociales

Capítulo I: Igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral
La educación, la formación y el aprendizaje permanente
La igualdad de género
La igualdad de oportunidades

El apoyo activo al empleo
Capítulo II: Condiciones de trabajo justas
El empleo seguro y adaptable
Los salarios
La información sobre las condiciones de empleo y la protección en caso de despido
El diálogo social y la participación de los trabajadores
La conciliación de la vida personal y profesional
Un entorno de trabajo saludable, seguro y bien adaptado y la protección de datos
Capítulo III: La protección social y la inclusión
El cuidado de los niños y el apoyo infantil
La protección social de todos los trabajadores y autónomos
Las prestaciones de desempleo
El salario mínimo
Los ingresos durante la vejez y las pensiones
La sanidad
La inclusión de personas con discapacidad
Los cuidados de larga duración
La vivienda y la asistencia a las personas sin hogar
El acceso a servicios esenciales

Fuente: Comisión Europea, 2017b

Pese a los valores y derechos compartidos para cada uno de los principios fijados en el pilar, la situación en Europa resulta muy variable. No se trata de ocultar las diferencias, sino de abordarlas con nuevos ojos. De esta forma, el pilar social se convierte en un medio para ampliar y profundizar en los derechos sociales (Comisión Europea, 2016a, p. 8).

4.3 Contenido

4.3.1 La igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral

Son cuatro los principios clave en el capítulo sobre la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral:

Tabla 4.2 Capítulo 1: La igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral

La educación, la formación y el aprendizaje permanente
La igualdad de género
La igualdad de oportunidades
El apoyo activo al empleo

Fuente: Comisión Europea, 2017b

Todo el mundo tiene derecho a una educación, una formación y un aprendizaje permanente inclusivos y de alta calidad. Permite a las personas mantener y adquirir las competencias que necesitan para participar plenamente en el mercado laboral y en la sociedad en su conjunto. Se debe pagar un mismo salario por un mismo trabajo, independientemente del sexo. Se debe aplicar como norma la igualdad de trato para hombres y mujeres, no solo en el mercado laboral, sino en todas las esferas de la vida. Ambos tienen derecho a las mismas oportunidades. Además de la igualdad de género, se aspira a la igualdad entre razas, orígenes étnicos, discapacidades, edades u orientaciones sexuales en todas las áreas de protección social, en la educación, así como en el acceso a los bienes y servicios disponibles a los ciudadanos en general.

Es derecho de todos recibir una asistencia oportuna y a medida para mejorar las oportunidades de empleo por cuenta propia o ajena. Debe incluir el

apoyo en la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. Los derechos a la protección social y a la formación se podrán transferir en caso de transición profesional. Los jóvenes, en situación de paro o al finalizar sus estudios, tienen derecho a la formación continua, a acceder a puestos de aprendiz o a becas de formación, así como a recibir una oferta de empleo decente en un plazo de cuatro meses. Un apoyo personalizado y continuo para encontrar empleo está disponible para todos los parados. Además, se ofrece una evaluación individual y detallada a más tardar tras 18 meses de desempleo para los parados de larga duración (Comisión Europea, 2017d).

4.3.2 Unas condiciones de trabajo justas

Seis principios claves se ven cubiertos en el capítulo sobre las condiciones de trabajo justas.

Tabla 4.3 **Capítulo II: Las condiciones de trabajo justas**

El empleo seguro y adaptable
Los salarios
La información sobre las condiciones de empleo y la protección en caso de despido
El diálogo social y la participación de los trabajadores
La conciliación de la vida personal y profesional
Un entorno de trabajo saludable, seguro y bien adaptado y la protección de datos

Fuente: Comisión Europea, 2017b

Deben ofrecerse unas condiciones de trabajo, acceso a la protección social y formación a todos los trabajadores en igualdad de condiciones, independientemente del tipo y la duración de la relación de empleo. Se promoverán formas de trabajo innovadoras siempre y cuando garanticen unas condicio-

nes de trabajo de calidad. Se fomentarán las iniciativas emprendedoras y el empleo por cuenta propia, además de facilitar la movilidad ocupacional. Para que los empleadores se adapten a los cambios del contexto económico, se garantizará la flexibilidad necesaria, de acuerdo con la legislación y los convenios colectivos. Se prevendrá el uso abusivo de contratos atípicos o de otras relaciones laborales que provoquen condiciones de trabajo precarias.

Se definirán claramente por escrito los derechos y las obligaciones de los trabajadores al inicio del periodo de empleo. Eso incluye información sobre un periodo de prueba, que deberá ser de una duración razonable. Cuando se despida a un trabajador, se le notificará por adelantado las razones y se le otorgará un periodo de preaviso razonable. Se le garantiza al trabajador la resolución de conflictos y el derecho a la reparación. Se contemplan salarios justos que proporcionen un nivel de vida decente y se garantizan los salarios mínimos. La fijación del salario se realizará de forma transparente y de acuerdo con las prácticas nacionales y el respeto de la autonomía de los interlocutores sociales. Se apoyará el aumento de la capacidad de los interlocutores sociales para promover el diálogo social.

Se alentará a los interlocutores sociales a negociar y concluir acuerdos colectivos a todos los niveles. Desempeñarán un papel clave a la hora de definir y aplicar políticas económicas, de empleo y sociales. Cuando se proceda a despidos colectivos, los trabajadores y sus representantes tienen derecho a ser informados de forma oportuna.

En cuanto a la conciliación de la vida laboral y personal, los progenitores y las personas con responsabilidades de cuidados tendrán acceso a bajas y permisos adecuados, a sistemas de trabajo flexibles y a servicios de cuidados. Los hombres y las mujeres tendrán los mismos derechos en el acceso a bajas y permisos.

Un alto nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores en el trabajo es un derecho de todos. Además, el entorno de trabajo deberá estar adaptado a todas las necesidades profesionales. Los datos personales de los trabajadores deberán estar protegidos en el contexto laboral.

4.3.3 Una protección social adecuada y sostenible

Diez principios están integrados en el capítulo sobre la protección social adecuada y sostenible.

Tabla 4.4 **Capítulo III: Una protección social adecuada y sostenible**

El cuidado de los niños y el apoyo infantil
La protección social de los trabajadores y los autónomos
Las prestaciones de desempleo
El salario mínimo
Los ingresos durante la vejez y las pensiones
La sanidad
La inclusión de personas con discapacidad
Los cuidados de larga duración
La vivienda y la asistencia a las personas sin hogar
El acceso a servicios esenciales

Fuente: Comisión Europea, 2017b

Una educación preescolar asequible es un derecho para todos los niños, al igual que un cuidado de calidad. Se debe proteger a los niños de la pobreza. Se deben adoptar medidas específicas para garantizar que los niños provenientes de un contexto desfavorecido tengan las mismas oportunidades.

Una protección social adecuada resulta indispensable para todos, también para los autónomos. Los servicios públicos de empleo deben proporcionar un

apoyo activo a los demandantes de empleo. Unos subsidios por desempleo de una duración razonable resultan adecuados en función de las contribuciones y las normas de elegibilidad nacionales. Estos beneficios no desalientan un rápido retorno al empleo. Se proporcionará un ingreso mínimo adecuado para las personas que no cuenten con recursos suficientes. Las prestaciones de ingresos mínimos deben combinarse con incentivos para la (re)integración en el mercado laboral de las personas capaces de trabajar.

Los jubilados, los trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena tienen derecho a una pensión. Las oportunidades para adquirir derechos a la pensión serán las mismas para los hombres y para las mujeres, con el fin de garantizar que puedan vivir con dignidad. Se garantizará la vida digna de las personas con discapacidad a través de medidas de apoyo a los ingresos, servicios que les permitan participar en el mercado laboral, así como un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades.

Se pondrá a disposición de todos una atención sanitaria asequible preventiva y curativa. Los servicios de cuidados de larga duración, sobre todo los cuidados en casa y los cuidados en la comunidad, también estarán disponibles para cualquier persona que los necesite.

Se proporcionarán viviendas y asistencia a las personas sin hogar a través de un mejor acceso a viviendas sociales y asistencia para la vivienda. Cuando un grupo vulnerable se vea amenazado por un desahucio forzoso, deberán contar con una ayuda apropiada. Para promover la inclusión social de las personas sin hogar, se deberán proporcionar albergues y servicios adecuados. El acceso a servicios esenciales (ej. agua potable, saneamiento, energía y transporte) es un derecho para todos, también para los necesitados (Comisión Europea, 2017b).

4.4 La aplicación y el seguimiento

4.4.1 La aplicabilidad en un contexto jurídico limitado

Con la presentación de la recomendación del pilar europeo de derechos sociales se incluyó un preámbulo. En el mismo, se esbozó el contexto jurídico y político, entre otros asuntos. Establece los límites dentro de los cuales es posible la acción comunitaria, teniendo en cuenta sus competencias (Tratados, Carta, legislación) y el principio de subsidiariedad (Feenstra, S. 2017). El desarrollo del pilar europeo de derechos sociales se basa en la legislación existente tanto a nivel de la UE como a nivel internacional. Se basa en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, la Carta Social Europea de 1961, la Carta Social Europea Revisada de 1996 y el Código Europeo de Seguridad Social del Consejo de Europa. Toma en consideración convenios, recomendaciones y protocolos relacionados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El pilar social también se basa en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas. También se ha visto inspirado por la formulación reciente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. A través de la creación del pilar social, se ha revisado el acervo social para determinar si sigue siendo de plena actualidad y si resulta adecuado para abordar los retos futuros. En la recomendación sobre el pilar europeo de derechos sociales se ha incluido una visión de conjunto del acervo social.

El pilar social no busca reafirmar ni modificar los derechos existentes. Esos derechos siguen siendo válidos. El objetivo del pilar social es presentar una serie de principios esenciales sobre diferentes ámbitos políticos que complementan los derechos existentes. Sin embargo, no se trata meramente de complementar. La legislación sobre el empleo y la protección social está a la zaga. No se ajusta ya a las realidades cambiantes en estas áreas. Por lo tanto, se trata también de actualizar y modernizar la legislación existente y mejorar su aplicación (Feenstra, S., 2017).

Hacer que funcione el pilar europeo de derechos sociales es una responsabilidad conjunta. Lograr resultados relacionados con sus principios es un compromiso compartido. El objetivo es ejecutar el pilar social a nivel europeo y también a nivel nacional, teniendo en cuenta las competencias respectivas y el principio de subsidiariedad. A nivel de la UE, el pilar social no busca ampliar el poder que proporcionan los tratados. Se aplicará dentro de los límites establecidos. A nivel nacional, el pilar europeo de derechos sociales no afecta su derecho de definir los principios fundamentales de sus propios sistemas de seguridad social ni el equilibrio financiero. Se tiene en cuenta la diversidad de los Estados miembros, su identidad nacional y la organización de sus autoridades públicas a todos los niveles. El pilar social tampoco impide que Estados miembros individuales o los interlocutores sociales formulen normas más ambiciosas. El pilar europeo de derechos sociales no limita ni afecta negativamente a derechos reconocidos por el Derecho comunitario, el Derecho internacional o los acuerdos internacionales de los que son parte la UE o los Estados miembros, incluidos la Carta Europea y los convenios y las recomendaciones relevantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Debido a la naturaleza jurídica del pilar europeo de derechos sociales, los principios y derechos consagrados en el pilar no se pueden aplicar de forma directa y resulta necesario traducir dichos principios y derechos en acciones específicas o en legislación concreta. La implementación del pilar europeo de derechos sociales se verá apoyada por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Concretamente, el Fondo Social Europeo y otras iniciativas para la cohesión social (por ejemplo, la Iniciativa de Empleo Juvenil, el Fondo Europeo para la Globalización) tendrán un papel importante que desempeñar en el seguimiento.

Las herramientas legislativas y no legislativas de la UE

La Unión Europea cuenta con una serie de herramientas a su disposición para ejecutar y aplicar las políticas. Pueden servir para ofrecer una mera orientación o llegar incluso a otorgar un gran poder legislativo.

<i>Legislación</i>	<i>Orientación</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Reglamentos - Directivas - Constituciones - Requisitos mínimos - Libre circulación y movilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Recomendaciones políticas - Intercambio de mejores prácticas - Apoyo a las reformas
<i>Financiación</i>	<i>Cooperación</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Competencias - Juventud - Financiación de PYMES - Reducción de la pobreza - Desarrollo regional y rural - Investigación y desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> - Diálogo con los interlocutores sociales - Colaboración con la sociedad civil - Trabajo con actores nacionales e instituciones internacionales

Estas herramientas (no) legislativas ofrecen un valor y un impacto diferente. Los derechos consagrados en el Derecho primario, constituciones, cartas y declaraciones solemnes tienen un poder intrínseco. Una recomendación, por ejemplo sobre la renta mínima, sigue siendo una mera recomendación para los Estados miembros. Son libres o no de incorporarla en su legislación nacional. No es vinculante. Sin embargo, en el caso de las directivas, los Estados miembros deben transponerlas en su legislación nacional. El seguimiento de las recomendaciones puede considerarse justo en el límite entre la legislación blanda y la dura.

4.4.2 Los interlocutores sociales y el diálogo social / civil como piedra angular para la aplicación y el seguimiento del pilar

Los Estados miembros, los interlocutores sociales y la sociedad civil cuentan con la mayoría de las herramientas para poner en práctica el pilar europeo de derechos sociales. Gracias a su autonomía y su derecho a la negociación colectiva, los interlocutores sociales desempeñan un papel importante a la hora de implementar los principios del pilar europeo de derechos sociales. Además, el diálogo social resulta crucial para su ejecución general. A través del diálogo social, se pueden ver reforzados los derechos sociales y aumentar el crecimiento sostenible e inclusivo.

4.4.3 El proceso de seguimiento

Como comentamos antes, el pilar europeo de derechos sociales es un marco para realizar un seguimiento del empleo y del rendimiento social de los Estados miembros de forma holística. Para ello, se desarrolló un cuadro de indicadores sociales que se emplea en el contexto del Semestre Europeo para aportar al proceso. Al través del mismo, se analiza el progreso realizado en 12 áreas dentro de los tres capítulos que conforman el pilar europeo de derechos sociales. Se emplean 14 indicadores clave y 21 secundarios. Se basan en los datos existentes recabados en la EPA de la UE y en EU-SILC, la encuesta sobre la estructura de los ingresos, así como la encuesta PISA de la OCDE. Se evalúa el progreso y se emplea el proceso del Semestre para promover reformas adicionales concretas (Comisión Europea, 2017b; Comisión Europea, 2017c; Comisión Europea, 2017d, Feenstra, S., 2017).

4.4.3.1 El cuadro de indicadores sociales frente a otros cuadros de indicadores

Se han desarrollado una gran variedad de indicadores y de cuadros de indicadores para mostrar el progreso y realizar un seguimiento en un gran

número de áreas políticas dentro de la Unión Europea. Se emplean en numerosos contextos y para objetivos varios: por ejemplo, el seguimiento del objetivo de Europa 2020 de reducir la pobreza y luchar contra la exclusión social, en la preparación del Semestre Europeo o para proporcionar datos para abordar retos específicos.

Vamos a destacar algunos de los mecanismos de seguimiento existentes.

a. El indicador de rendimiento de la protección social (IRPS)

El indicador de rendimiento de la protección social se desarrolló en 2012. Su objetivo era complementar la gobernanza económica reforzada con mecanismos mejorados para el seguimiento y su aplicación en el área de las políticas de empleo y sociales. Su objetivo específico es reforzar y apoyar la coordinación de las políticas sociales, así como su supervisión multilateral. El instrumento de control se emplea para identificar las tendencias sociales principales, proporcionar datos para el Semestre Europeo y para la formulación de las recomendaciones específicas por país, así como para la vigilancia multilateral y temática y la revisión inter pares. Es el instrumento subyacente del proceso de control de la dimensión social de Europa 2020. Los subindicadores empleados en el indicador de rendimiento de la protección social se derivan de la cartera de la UE de los indicadores acordados de forma conjunta sobre la inclusión y la protección social. El indicador de rendimiento de la protección social está compuesto por un cuadro de indicadores sociales generales y proporciona una visión de conjunto global de los cambios sociales principales en Europa. Permite identificar tendencias importantes y cubrir dimensiones como la intensidad del riesgo de pobreza, las desigualdades de renta, la pobreza infantil, la eficacia de los sistemas de protección social, las consecuencias sociales de la situación del mercado laboral, la exclusión juvenil, el envejecimiento activo o el acceso a una vivienda decente. La información se emplea para elaborar unos perfiles nacionales detallados que se usan a su vez para esbozar los retos sociales específicos de cada

país con el fin de orientar hacia resultados positivos de cara a los objetivos de Europa 2020. El indicador de rendimiento de la protección social sigue la línea del marco de evaluación conjunto que se utiliza para realizar un seguimiento del progreso y para el control de las orientaciones para las políticas de empleo de Europa 2020 (Comisión Europea, 2012).

b. El cuadro de indicadores sociales y de empleo

Se considera al cuadro de indicadores sociales y de empleo como un sistema de detección temprana de tendencias adversas sociales y de empleo, así como de patrones de convergencia o divergencia en los Estados miembros. En función de sus resultados, se clasifica a los Estados miembros en diferentes grupos, desde los mejores hasta aquellos que se encuentran en situación crítica. El cuadro de indicadores queda integrado en el contexto del indicador de rendimiento de la protección social.

Desde 2014, el cuadro de indicadores sociales y de empleo se incluye en el Informe Conjunto sobre el Empleo, que abarca una evaluación de la situación del empleo europeo, así como información sobre el progreso en la consecución de las orientaciones para las políticas de empleo. El Comité de Empleo se encarga de su preparación y se emplea en la ejecución de la Estrategia Europea de Empleo, que forma parte de los objetivos de Europa 2020 (Comisión Europea, 2014d; Comisión Europea, 2016g).

c. El papel del cuadro de indicadores sociales en el Semestre Europeo

A mediados de 2017, estaba disponible el cuadro de indicadores del pilar social en la página web, con un conjunto de 12 dimensiones principales y 14 indicadores. La dimensión de la dinámica del mercado laboral, incluyendo el indicador de los receptores de las ayudas a la activación; las políticas de mercado laboral, así como el indicador sobre la compensación de los trabajadores por hora trabajada (en euros), aún no se habían conservado en el

conjunto final de 12 indicadores principales empleado en los informes por país del Semestre Europeo.

Los 12 indicadores se seleccionaron para evaluar la situación de la implementación del pilar europeo de derechos sociales y se integraron en el informe del Semestre Social Europeo. Ya se aplican once de dichos indicadores, mientras que un duodécimo, relativo al poder adquisitivo nacional aún se está debatiendo, pese a ofrecer un buen reflejo de la convergencia económica, que no es un objetivo directo del pilar social. La renta familiar disponible bruta per cápita también aportaría una buena indicación. A continuación, presentamos un ejemplo de evaluación de los derechos sociales en el Informe del Semestre Europeo para Bélgica en 2017.

Figura 4.1 Cuadro de indicadores sociales para Bélgica en el Semestre Europeo

BÉLGICA		
Igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral	Abandono prematuro de educación y formación (% de la población con entre 18 y 24 de edad)	En la media
	Disparidad de empleo entre hombres y mujeres	Seguir de cerca
	Ratio de quintil de ingresos	Mejor que la media
	En riesgo de pobreza o exclusión social (en %)	En la media
	Jóvenes ninis (% del total de la población entre 15-24 años)	Mejor que la media
Mercados laborales dinámicos y condiciones laborales justas	Tasa de empleo (% de la población entre 20 y 64 años de edad)	Seguir de cerca
	Tasa de desempleo (% de la población entre 20 y 64 años de edad)	En la media
	Crecimiento per cápita de la renta disponible bruta de los hogares	En la media
Protección social e inclusión	Impacto de las transferencias sociales (excepto pensiones) en la reducción de la pobreza	Mejor que la media
	Niños menores de 3 años en el sistema formal de cuidado infantil	Mejor resultado
	Necesidad no cubierta de atención médica autodeclarada	En la media
	Nivel de competencias digitales individuales	En la media

* Fuente: Informe por país: Bélgica 2018, p. 24; Eurostat, pilar social europeo, cuadro de indicadores social, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>

El cuadro de indicadores sociales incluye 14 indicadores principales y 12 de ellos se emplean actualmente para comparar el rendimiento de los Estados miembros. Se clasifica a los Estados miembros en siete categorías en función de dichos indicadores desde “mejor resultado” a “situación crítica” basado

en una evaluación conjunta, así como el nivel y los cambios en el indicador. La metodología estadística se acuerda con el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social. Por ejemplo, se puede incluir a un país en la categoría de “por encima de la media” si el nivel del indicador está cerca de la media comunitaria, pero está mejorando rápidamente. Para los detalles metodológicos véase el borrador del Informe Conjunto sobre el Empleo 2018, COM (2017) 674 final. Los indicadores “receptores de políticas activas de mercado laboral por cada 100 personas deseadas de trabajar” y “compensación de los empleados por hora trabajada (en euros)” no se emplean por las preocupaciones técnicas de los Estados miembros. En los comités relevantes se abordarán posibles alternativas. Esos indicadores se deben comparar con el gran conjunto de indicadores del procedimiento de desequilibrio macroeconómico, en el que se emplean ya indicadores sobre la pobreza y el mercado laboral de forma agregada y detallada, además de los indicadores macroeconómicos clásicos.

En las recomendaciones específicas por país de 2018 se prestaba especial atención a los retos sociales, partiendo del pilar europeo de derechos sociales. De nuevo se destacó que el pilar social europeo “constituye una brújula para un proceso renovado de convergencia al alza hacia unas mejores condiciones de trabajo y de vida en la Unión Europea para apoyar la productividad y para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de bienestar” (2018b, p.2). Se trata de un objetivo de progreso conjunto tanto económico como social. De nuevo, la responsabilidad es nacional como muestra de forma patente el hecho de que “la Comisión ha instado recientemente a los Estados miembros a fijar prioridades y acciones renovadas a nivel nacional a través de sus Programas Nacionales de Reformas” (Ibídem). Las recomendaciones para las reformas aluden de forma explícita a este pilar europeo.

Recientemente surgió un elevado grado de desconfianza hacia las políticas europeas (desde el refuerzo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento tras la crisis financiera, económica y luego presupuestaria de 2008). Al principio se

temía el impacto de la integración monetaria e incluso ahora, las medidas de austeridad podrían continuar. Por ejemplo, en el informe del Semestre Europeo para Bélgica se podía leer: “Todavía hay margen para otorgar un papel más importante a la limitación del gasto en la consolidación fiscal. El gasto público total como porcentaje del PIB se sitúa por encima de la media de la zona euro. Actualmente, ningún nivel gubernamental en Bélgica se ve sometido a normas de gasto interno, excepto por el tope establecido al gasto sanitario. Eso evita que se pueda conseguir una consolidación fiscal basada en el gasto” (Informe por país, Bélgica, p. 2). Sin embargo, siempre habrá alguien por encima de la media. También se puede interpretar que Bélgica cuenta con un nivel de protección social más avanzado. La consolidación fiscal no debe invitar a un país a una convergencia “a la baja” a través del recorte del gasto. Al fin y al cabo, el pilar social busca promover el progreso económico y social.

El Informe del Consejo Fiscal Europeo (2018, p.15) muestra que en el periodo del 2012-2013 la consolidación fiscal resultó sustancial y acrecentó la crisis económica, mientras que desde entonces (de 2014 a 2017) se ha adoptado una orientación de la política presupuestaria más neutra. Los años 2018-2019 se ven caracterizados por una expansión fiscal y el Consejo Fiscal Europeo observa (¿o recomienda?) que, al encontrarnos en un periodo de “veinte trimestres de crecimiento ininterrumpido desde el final de la doble recesión en 2013”, ha llegado el momento de preparar el espacio fiscal para futuras crisis, sobre todo en aquellos países con un ratio deuda/PIB elevado. La incómoda verdad de que la consolidación en el periodo 2012-2013 acrecentó la crisis vuelve a plantearse ahora con la necesidad continua de una mayor consolidación. En cualquier caso, revela una observación equilibrada de que las políticas entre 2011-2013 resultaron, con toda probabilidad, demasiado severas, de ahí el cambio de régimen desde entonces. Sin embargo, ahora también debemos introducir modificaciones. No hay nada malo con la ortodoxia presupuestaria, pero sí con la forma en la que se alcanza (aumento de las contribuciones o reducción del gasto). El informe del

Consejo Fiscal Europeo también proporciona comentarios sobre otra iniciativa política europea como parte del próximo marco financiero plurianual. Incluye la creación de un fondo de estabilización europeo para absorber golpes asimétricos o simétricos en la unión monetaria. Sin embargo, en el caso de perturbaciones asimétricas severas, con toda probabilidad los recursos financieros proporcionados resultarían demasiado escuetos. Además, como investigadores y basándonos en este informe, coincidimos en que la primera absorción en las crisis debe producirse a través de estabilizadores automáticos en el presupuesto nacional. Esa fue precisamente nuestra conclusión en 1995 cuando analizamos la relación entre la protección social y la UEM (Pacolet, Gos, 2014). Por esa razón, no es ningún error crear un margen fiscal para poder encarar crisis futuras.

El control macroeconómico europeo dentro del Semestre Europeo emplea ya un cuadro de indicadores detallado para el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (compuesto por 14 indicadores principales que cubren las áreas más relevantes relativas al desequilibrio macroeconómico, la competitividad o los ajustes). Los 14 indicadores principales se ven complementados por 25 auxiliares. En 2013, los indicadores auxiliares se completaron con indicadores sobre el empleo, el desempleo y la pobreza.

Hasta 2015 (instalación de la nueva Comisión en 2015) no se añadieron los tres indicadores auxiliares sobre el empleo a los indicadores principales. Ambos tipos de indicadores resultan complementarios. Mientras que en el auxiliar se mide, por ejemplo, el número de personas empleadas con edades comprendidas entre los 15 y 64, el indicador principal hace referencia al cambio en este indicador en los últimos tres años en puntos porcentuales.

4.4.3.2 ¿Nada nuevo bajo el sol?

La Comisión Europea ha propuesto el desarrollo de un cuadro de indicadores sociales en el contexto del pilar europeo de derechos sociales. Sin embargo,

¿hasta qué punto resulta nuevo el cuadro de indicadores sociales cuando sabemos que existen una serie de cuadro de indicadores en áreas similares? ¿Cómo se relacionan entre sí? ¿Se solapan, se complementan o coexisten? Se trata de cuestiones un tanto confusas.

El cuadro de indicadores sociales del pilar europeo tiene como objetivo supervisar el progreso social. Por lo tanto, busca detectar retos sociales y de empleo en los Estados miembros en el momento oportuno, así como controlar el progreso realizado en el tiempo. En este sentido, resulta similar al cuadro de indicadores sociales y de empleo y tiene un objetivo bastante parecido.

Al igual que el cuadro de indicadores sociales y de empleo clasifica los países en diferentes categorías en función de sus resultados, el cuadro de indicadores sociales también compara el resultado de los Estados miembros con las medias de la zona euro y de la UE para promover el aprendizaje mutuo y para que se compartan mejores prácticas. Si analizamos los indicadores que se emplean, se puede observar un solapamiento evidente en los indicadores principales.

El Semestre Europeo también se alza como un instrumento de control importante para el seguimiento de los resultados de los Estados miembros en áreas que también cubre el pilar europeo de derechos sociales. Ahora, se ha añadido el cuadro de indicadores del pilar social. Por definición, refuerza que se tenga en cuenta la dimensión social en el control macroeconómico. En el próximo periodo, se mantendrán, por tanto, un debate para averiguar la forma en la que se puede emplear el cuadro de indicadores sociales dentro del marco del Semestre Europeo. En los últimos años, los aspectos sociales y relativos al empleo se han vuelto más importantes en el Semestre Europeo. La Comisión Europea considera que el cuadro de indicadores sociales es un instrumento que facilita una mayor consideración dentro del Semestre Europeo y en las recomendaciones específicas por país. Además, se puede

considerar como un punto de referencia para el progreso en la dimensión social de la zona del euro (Comisión Europea, 2017d). En su aplicación se podrá constatar si hay solapamiento entre algunos de los indicadores o si, por el contrario, la información que proporcionan otros es limitada. Por ejemplo, prácticamente no se incluye información sobre el nivel de gasto de la protección social, que en algunos países constituye más del 25% del PIB. El gasto en protección social está definiendo en gran medida el tercer capítulo del pilar social. Se trata, por supuesto, de una competencia nacional, pero el control del nivel del gasto de la protección social podría servir para identificar divergencias. Parecería casi que la Comisión Europea teme emplear esta información. Aunque no se pueden imponer niveles de protección social, el indicador podría revelar una falta de protección en algunos países. ¿Por qué no contribuir entonces a la transparencia sobre esta carencia? Cabe destacar que la transparencia estadística existe para aquellos familiarizados, por ejemplo, con los datos de SEEPROS. Sin embargo, la visibilidad formal de las diferencias podría resultar en una invitación a una mayor convergencia social (esperemos que al alza).

4.5 Las iniciativas legislativas y no legislativas de apoyo

Los principios y derechos del pilar europeo de derechos sociales no son directamente aplicables, por lo que se requiere la adopción de iniciativas específicas. El 26 de abril de 2017, junto con la presentación del pilar social, la Comisión Europea también introdujo una serie de iniciativas legislativas y no legislativas de apoyo. Forman parte del llamado “paquete social”. Las iniciativas ilustran la naturaleza de los temas cubiertos por el pilar social. Sin embargo, también representan formas en las que se puede aplicar el pilar. Estas cuatro iniciativas abarcan cuatro ámbitos 1) La conciliación de la vida laboral y personal, 2) La información para los trabajadores, 3) El acceso a la protección social y 4) El tiempo de trabajo (<http://ec.europa.eu/>).

4.5.1 La conciliación de la vida profesional y personal

El “Nuevo comienzo para los padres y los cuidadores que trabajan” es una iniciativa para abordar los retos a los que se enfrentan los progenitores y los cuidadores a la hora de conciliar la vida familiar y la vida profesional. Es uno de los pasos que ha dado la Comisión Europea para ampliar su enfoque con el fin de abordar la infrarrepresentación de las mujeres en el mercado laboral, sobre todo después de la retirada de la Directiva sobre el permiso de maternidad. También fomenta que se compartan mejor las responsabilidades del cuidado entre ambos sexos.

La iniciativa se basa en los resultados de un proceso de consulta pública, llevada a cabo en dos fases con los interlocutores sociales, así como en el análisis de una evaluación de impacto. La iniciativa defiende unas normas mínimas nuevas y más elevadas para los permisos parentales, de paternidad y para cuidadores. Se presentó un paquete completo, incluyendo diferentes medidas legislativas y no legislativas que se complementan y refuerzan mutuamente. El objetivo de la introducción de nuevas medidas legislativas es modernizar el marco jurídico comunitario existente. La directiva propuesta sobre la conciliación de la vida profesional y personal para padres y cuidadores incluye las siguientes medidas legislativas:

Tabla 4.5 Medidas legislativas del Nuevo Comienzo

La introducción de un permiso de paternidad de al menos 10 días laborales con una compensación mínima equivalente al menos a la prestación por enfermedad.
--

La introducción de un permiso de cuidador de 5 días al año para los trabajadores que se ocupan de familiares gravemente enfermos o dependientes. Con una compensación de un nivel igual o superior a la prestación por enfermedad.
--

El refuerzo del permiso parental con un periodo de 4 meses con una compensación igual o superior a la prestación por enfermedad, no transferible de un progenitor a otro. El permiso podrá tomarse de forma flexible.

La extensión del derecho de solicitar disposiciones de horarios flexibles tanto para los progenitores como para los cuidadores que trabajan.

Fuente: <http://ec.europa.eu/>

Además de las medidas legislativas, se han desarrollado un conjunto de medidas no legislativas para ayudar a los Estados miembros a alcanzar objetivos comunes, como por ejemplo:

Tabla 4.6 Objetivos comunes del Nuevo Comienzo

Proteger a los padres y a los cuidadores frente a la discriminación y el despido.
Promover un uso equilibrado de los permisos relacionados con la familia y de las disposiciones de horarios flexibles.
Emplear los fondos europeos de forma más eficaz para mejorar los servicios de cuidado de los niños, así como de cuidados de larga duración; aún no se dispone de información sobre cómo se llevará a cabo en la práctica.
Eliminar los desincentivos para la segunda persona que contribuye a los ingresos familiares.

Fuente: <http://ec.europa.eu/>

El objetivo es proporcionar beneficios a los particulares (padres y cuidadores), a las empresas, así como a la sociedad en su conjunto. Un aumento del empleo femenino, un incremento de sus ingresos y la evolución de sus carreras profesionales tendrían un impacto positivo sobre la prosperidad económica de las familias, de las mujeres y de los cuidadores. Además, contribuiría a su inclusión social. Las empresas podrían acceder a una reserva mucho

mayor de talento. Un número más importante de mujeres en el mercado laboral permitiría también abordar el reto del envejecimiento de nuestra sociedad, así como el de la estabilidad financiera de los Estados miembros (<http://ec.europa.eu/>).

4.5.2 El acceso a la protección social

Esta propuesta está relacionada con el principio 12 del pilar social. El mundo laboral actual se ha vuelto más flexible y ofrece nuevas oportunidades, pero también nuevos riesgos. La nueva precariedad y las desigualdades amenazan ciertos tipos de empleo debido a una mala adaptación de la cobertura de la seguridad social. Los contratos estándar se ven cada vez más reemplazados por nuevos contratos atípicos, como los de los trabajadores de TIC móviles, el empleo colaborativo, los empleados o los trabajos compartidos y los programas de vales a cambio de trabajo, entre otros. Estos nuevos contratos de empleo requieren una protección social más adaptada y modernizada. La Comisión Europea ha consultado a los interlocutores sociales para definir normas más compatibles con la nueva realidad del trabajo (<http://ec.europa.eu/>). En marzo de 2018, se presentó una propuesta para una “Recomendación del Consejo” sobre el acceso a la protección social para trabajadores y para autónomos. Aunque “solo” se trate de una recomendación, muestra la dimensión real que tiene la protección social, es decir una cobertura “formal” para todos los trabajadores, también para el trabajo atípico y el trabajo por cuenta ajena, una cobertura “efectiva” y una cobertura “adecuada” (“para mantener el nivel de vida”). La recomendación constata que eso puede implicar, incluso requerir, financiación adicional, pero deja la decisión final para el nivel nacional. También menciona incluso la posibilidad de ir más allá de la recomendación y “establecer disposiciones más avanzadas en materia de protección que las recomendadas aquí” (artículo 35).

4.5.3 La Directiva sobre la obligación de informar por escrito

La Directiva sobre la obligación de informar por escrito del 14 de octubre de 1991 otorga a los empleados que empiezan un nuevo trabajo el derecho de que se les informe por escrito sobre aspectos relativos a su relación laboral. Sin embargo, debido a los cambios en el mundo laboral, resulta necesaria su revisión. Muchos trabajadores no reciben información oportuna sobre sus condiciones de trabajo. Sucede especialmente en el caso del trabajo atípico (como los contratos de cero horas); en categorías específicas de trabajadores (becarios remunerados y trabajadores domésticos), así como en sectores particulares (como la construcción y la agricultura). Este tipo de trabajo no estándar tiene mayor probabilidad de verse caracterizado por unos niveles bajos de empleo y de seguridad de ingresos.

En 2018-2019, la Comisión Europea lanza una propuesta y consulta a los interlocutores sociales para revisar la Directiva sobre la obligación de informar por escrito y convertirla en una Directiva sobre condiciones laborales transparentes y predecibles. El objetivo es garantizar que todos los trabajadores de la UE reciban información oportuna por escrito sobre sus condiciones de trabajo.

4.5.4 La Directiva sobre el tiempo de trabajo

La Comisión Europea se comprometió a aportar orientaciones relacionadas con la Directiva sobre el tiempo de trabajo. Adoptó una aclaración sobre la misma, concretamente sobre cómo interpretar diferentes aspectos. El objetivo de las orientaciones es ayudar a los Estados miembros a aplicar de forma adecuada el acervo. Algunas personas trabajan más de 48 horas de media de forma continua. Esta tendencia no favorece la conciliación de la vida profesional y personal. Se debe evitar este incumplimiento (<http://ec.europa.eu/>).

4.6 Completar la extraordinaria ambición: la Autoridad Laboral Europea (ALE) y el número de seguridad social europeo

Otro ejemplo de la “extraordinaria ambición” de la Comisión Europea fue cuando, en septiembre de 2017, el presidente Juncker mencionó en su discurso sobre el estado de la Unión las propuestas de crear una Autoridad Laboral Europea y de introducir un número de seguridad social europeo único.

Las consultas públicas y la evaluación de impacto sobre estas nuevas iniciativas tuvo lugar entre noviembre de 2017 y marzo de 2018. Ambas forman parte de los esfuerzos adicionales por mejorar la movilidad laboral en la UE.

La ALE contribuye al objetivo general de garantizar que se refuercen las normas sobre la movilidad laboral de forma justa, sencilla y eficaz, con el fin de apoyar la movilidad laboral en el mercado interior.

La tarea de la ALE sería proporcionar un apoyo sistemático a las administraciones nacionales, a los ciudadanos y a las empresas en lo relativo al empleo transnacional (libre circulación de trabajadores, trabajadores desplazados, la lucha contra el trabajo no declarado, así como la coordinación de la seguridad social).

De acuerdo con la propuesta de la Comisión, busca conseguir ese objetivo mejorando:

- la cooperación a nivel de la UE sobre el empleo transnacional y los temas relativos a la seguridad social;

- el acceso a información y su intercambio, así como transparencia sobre los derechos y las obligaciones en el ámbito de la movilidad laboral y los sistemas de la seguridad social para los trabajadores/ciudadanos, las empresas y las autoridades públicas;
- la racionalización y la simplificación de las herramientas y las estructuras existentes en las áreas de empleo transnacional y la coordinación de la seguridad social.

En las propuestas para las tareas de la ALE se intenta encontrar un equilibrio entre el objetivo de mejorar la transparencia y la seguridad sobre los derechos sociales de las personas móviles frente a la necesidad de cumplimiento y el control de la lucha contra todo tipo de fraude social. El resultado del trabajo preparatorio fue una combinación de ambos. Tras una consulta en condiciones de todas las partes y la evaluación del impacto requerida, se propuso un reglamento en marzo de 2018 para crear la Autoridad Laboral Europea. La opción era crear una nueva autoridad pero no exactamente desde cero, puesto que integraría algunas de las iniciativas existentes a nivel europeo como la oficina de coordinación europea de EURES o la plataforma europea recientemente creada para luchar contra el trabajo no declarado.

Al mismo tiempo se lanzó la idea de crear un número de seguridad social europeo único. El objetivo de dicha iniciativa es abordar dos retos principales en el ámbito de la coordinación de la seguridad social:

- la complejidad de demostrar y determinar, respectivamente, la identidad de una persona a efectos de la seguridad social a nivel transnacional y a lo largo de su carrera profesional debido a la gran variedad de números de identificación personal nacionales, dificultad tanto para los ciudadanos cubiertos por la seguridad social como para las instituciones de la seguridad social;

- la determinación de la cobertura de una persona por parte de las instituciones de la seguridad social o de los prestatarios de atención sanitaria resulta complejo y con frecuencia requiere mucho tiempo.

Serviría para complementar la revisión en curso de las normas de coordinación de la seguridad social, así como el desarrollo del Intercambio Electrónico de Información sobre Seguridad Social (EESSI).

A corto plazo la implementación de esta última propuesta parece menos probable, pese a que ofrecería unas ventajas administrativas substanciales y mejoraría la coordinación y la comunicación entre las administraciones. Además, se podría convertir en una nueva dimensión visible de Europa con un beneficio directo. Como la Comisión Europea destaca ahora la importancia de la TSE, la tarjeta sanitaria europea, o los beneficios del roaming dentro de la UE o, más importante aún, de una moneda única, el uso de un número único de seguridad social sería un símbolo de la integración europea en el ámbito de la protección social. Mejor aún, el uso de un único número de seguridad social garantizaría unos mejores seguro/cotización y derechos. Sería una contribución de Europa a la vida administrativa de sus ciudadanos muy práctica y fácil de entender. Ante el creciente aumento del euroescepticismo y las próximas elecciones, resulta difícil entender por qué los responsables políticos no han otorgado mayor prioridad a esta iniciativa tan visible.

Por el momento, la Comisión Europea no ha dado pasos adicionales relacionados con el número de seguridad social europeo, aunque las partes interesadas también aplauden los beneficios de la iniciativa. El Deutsche Sozialversicherung Europavertretung (DSV, 2018) destaca que, en un mundo digitalizado, el número de seguridad social europeo no solo será más viable, sino que también más útil para simplificar y aumentar la seguridad de la digitalización. Pensamos que puede resultar de gran ayuda también en la lucha contra el fraude social y contra los errores y, al mismo tiempo, mejora el ejercicio efectivo de los derechos. No hay ninguna razón para esperar.

4.7 La línea del tiempo

En su primer discurso sobre el estado de la Unión, el presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker declaró que deseaba desarrollar un pilar europeo de derechos sociales. Desde el anuncio de la iniciativa el 9 de septiembre de 2015, se dieron diferentes pasos sucesivos hasta la declaración solemne conjunta del pilar en noviembre de 2017.

El primer paso fue el desarrollo de un esbozo preliminar del pilar europeo de derechos sociales. El 8 de marzo de 2016, el vicepresidente Dombrovskis y la Comisaria Thyssen presentaron una primera propuesta en la que se fijaban 20 principios esenciales para apoyar el funcionamiento justo y eficaz de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar.

Tras la presentación del esbozo preliminar del pilar europeo de derechos sociales, se inició un proceso de consulta amplio a lo largo de todo 2016. A través del mismo, la Comisión invitó a los interlocutores sociales, a los ciudadanos y a las autoridades de los Estados miembros a debatir sobre el futuro desarrollo del pilar europeo de derechos sociales. Todos tuvieron oportunidad de debatir sobre el contenido y el papel del pilar social, así como de presentar sus ideas y comentarios sobre cómo garantizar la equidad y la justicia social a nivel europeo. También se procedió a una evaluación del acervo social europeo ante las nuevas tendencias de modelos de trabajo y la evolución de la sociedad. Se plantearon las siguientes preguntas: ¿Qué derechos existentes se aplican y siguen siendo relevantes ante los retos que se avecinan? ¿Es necesario encontrar nuevas formas de aplicar estos derechos? ¿Cuál ha sido el impacto de las nuevas tecnologías, las tendencias demográficas y otros factores sobre la vida laboral y las condiciones sociales? ¿Cuáles son los retos relacionados con los principios que forman parte del pilar europeo de derechos sociales? Además de la consulta pública, también se recabaron comentarios mediante un diálogo estructurado. Con este fin, la Comisión creó tres grupos directores responsables de la organización de

eventos nacionales e internacionales para ahondar en la reflexión sobre el pilar social para Europa. Los tres grupos se organizaron en torno a tres ámbitos de trabajo: 1) El acervo social comunitario: hacer balance, 2) El futuro del trabajo y de los sistemas de bienestar: retos y oportunidades y 3) El papel del pilar social como parte de una UEM más profunda y justa. La Comisión apeló a los conocimientos y a la pericia de una gran variedad de expertos (académicos, investigadores, organizaciones internacionales, Estados miembros e interlocutores sociales). A finales de junio de 2016, cada grupo director se encargó de preparar un informe intermedio y se empleó el informe final (noviembre de 2016) para apoyar la declaración del pilar (<https://ec.europa.eu>).

Todas las aportaciones recibidas (en el anexo 3 incluimos un resumen de las de los miembros de EZA en el marco de esta consulta) contribuyeron al esbozo final del pilar europeo de derechos sociales y ayudaron a determinar el alcance de las futuras acciones. El proceso de consulta continuó hasta el 31 de diciembre de 2016. Se enviaron más de 16.000 contribuciones. A principios de enero de 2017, tuvo lugar el debate sobre las grandes líneas del pilar europeo de derechos sociales en el Parlamento Europeo. El Parlamento elaboró un informe de propia iniciativa que nutrió la construcción final del pilar.

El 23 de enero de 2017, la Comisión organizó una conferencia europea sobre el pilar europeo de derechos sociales en Bruselas, Bélgica. Se considera que dicho evento fue todo un hito en el desarrollo del pilar. Marcó el final del proceso de consulta y se consideró como uno de los pasos finales hacia el actual establecimiento del pilar europeo de derechos sociales. Los resultados de la consulta pública fueron debatidos por más de 600 representantes de las autoridades de los Estados miembros (incluyendo más de 20 ministros nacionales), de las instituciones europeas (incluyendo varios miembros del Colegio de Comisarios), así como de interlocutores sociales y de la sociedad civil (<https://www.ec.europa.eu>).

Basándose en la información y los comentarios recopilados durante los dos años anteriores, se redactó una recomendación sobre el pilar europeo de derechos sociales. El 26 de abril de 2017, la Comisión Europea presentó su recomendación sobre el pilar. A partir de aquel momento se inició el debate sobre el mismo en el Parlamento Europeo y en el Consejo Europeo.

El 17 de noviembre de 2017, se organizó una cumbre social para empleos más justos y crecimiento en Gotemburgo, Suecia. El presidente de la UE, Jean-Claude Juncker, fue el coanfitrión de dicha cumbre, junto con el primer ministro sueco Löfven. La cumbre social creó un impulso ideal para colocar las prioridades sociales, una Europa más social con unas condiciones laborales justas, unos mercados laborales eficaces y un fuerte diálogo social en lo alto de la agenda europea. La cumbre social buscaba reunir a jefes de Estado y de gobierno, a los interlocutores sociales y a otras partes interesadas claves. Proporcionó un foro para que se debatieran iniciativas políticas fijadas a nivel europeo, así como para ver cómo la Unión Europea, los Estados miembros y los interlocutores sociales a todos los niveles encaran la economía colaborativa y las prioridades sociales. La cumbre social se centró en cuatro temas: 1) los empleos justos, 2) el crecimiento inclusivo, 3) la igualdad de oportunidades, 4) la responsabilidad compartida. La cumbre social también representó un momento ideal para impulsar el trabajo y para integrar el pilar social dentro de un debate más amplio sobre la dimensión social de Europa (<https://www.ec.europa.eu>). Precisamente fue en la cumbre social donde se procedió a la proclamación del pilar por parte del Parlamento Europeo, del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea. A través de esta proclamación conjunta, el pilar europeo de derechos sociales no solo se convirtió en un compromiso de las instituciones europeas, sino que también las autoridades nacionales se comprometían a aplicar el pilar social (Comisión Europea, 2017f).

En un pequeño folleto que gozó de gran difusión tras la proclamación, podemos encontrar de nuevo referencias a las cartas de derechos o a la legisla-

Figura 4.2 Línea del tiempo del pilar europeo de derechos sociales



ción europea básica. Se recalca que el cumplimiento del pilar europeo de derechos sociales es un compromiso político compartido tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel de los Estados miembros, respetando “el derecho de los Estados miembros a definir los principios fundamentales de sus sistemas sociales y a gestionar sus finanzas públicas”. Por último, “el diálogo social desempeña un papel clave en el refuerzo de los derechos sociales y en la promoción de un crecimiento sostenible e inclusivo” (p.9). El pilar sirve de modelo (algunos lo llamarían tal vez biblia) del progreso social.

A continuación se presenta una línea del tiempo del desarrollo del pilar social.

4.8 Crítica del pilar

En la fase de preparación del esbozo preliminar del pilar europeo de derechos sociales, organizaciones y partes interesadas de toda Europa proporcionaron grandes aportaciones. Además, muchas de las instituciones de la UE, basándose en su propia pericia, contribuyeron a lo que se ha convertido en la recomendación de la Comisión Europea sobre el pilar europeo de derechos sociales. El desarrollo del pilar siempre ha sido un esfuerzo conjunto. Y sigue siéndolo. El pilar europeo de derechos sociales continúa siendo un proceso de compromiso compartido en materia de legislación, financiación y supervisión.

Desde el principio, ha tenido que hacer frente a un gran número de críticas. Aunque la mayoría se manifiesta a

favor de generar una mayor convergencia al alza en Europa, se siguen expresando preocupaciones y reservas. Las intenciones del pilar social ofrecen una señal positiva. A grandes rasgos, el pilar europeo de derechos sociales se considera como una oportunidad para lograr una Europa más social en la que las políticas económicas se ven reequilibradas con consideraciones sociales, colocando a los ciudadanos en el centro (Comisión Europea, 2017e). Sin embargo, ejemplos como el programa de asistencia económica en el contexto de la crisis griega, que siguen provocando un impacto social negativo sobre el desarrollo y la población hacen dudar de que la iniciativa pueda tener una importancia significativa. Es lo opuesto de lo que representa el pilar europeo de derechos sociales.

Los debates también se centran en cómo lograr que los derechos y los principios se hagan realidad. Europa tiene expectativas muy elevadas, pero ¿será capaz de cumplirlas con el pilar europeo de derechos sociales? Su éxito dependerá en última instancia de cómo logramos ponerlo en práctica (Comisión Europea, 2017e). El pilar europeo de derechos sociales es una buena narrativa, pero todavía tiene algún punto flaco. Por lo tanto, por ejemplo el CNE y la OIT, subrayan que la implementación real por parte de los Estados miembros podría ser muy limitada (Seminario de CET, CEC y CEPESS, 2017). Le falta una visión de conjunto. También hay pareceres discrepantes sobre el equilibrio entre las consideraciones económicas y las sociales. Para algunos, el pilar se centra demasiado en el empleo y en las realidades económicas en detrimento de los aspectos sociales. Para otros, no se centra lo suficiente en áreas que pueden generar crecimiento económico y competitividad. Consideran que la competitividad, la productividad y la creación de empleo son requisitos indispensables para el éxito de un modelo social inclusivo (Comisión Europea, 2017e).

El pilar sigue siendo vago en sus formulaciones y en la descripción de los principios. Un ejemplo es la falta de definición homogénea sobre lo que significa ser un empleado. El pilar necesita convertirse en un instrumento más

fuerte, tanto en su contenido como en términos jurídicos. Su nombre ofrece la impresión de que se trata de un instrumento vinculante. La forma en la que se presenta hace que se dé por sentado que comporta derechos, pero el pilar solo incluye principios que, con el tiempo, deberán convertirse en derechos. Resulta ambiguo y, por lo tanto, induce a que los ciudadanos europeos piensen erróneamente que pueden reclamar estos derechos a través del pilar social. La Unión Europea todavía tiene muchas competencias para desarrollar legislación vinculante en el ámbito social. Por tanto, ¿qué utilidad ofrece el pilar europeo de derechos sociales si no es jurídicamente obligatorio? ¿Qué papel puede desempeñar realmente la UE en el ámbito social? Resulta necesario encontrar la forma de lograr que las normas sociales sean vinculantes y de mejorar su aplicación. En las áreas cubiertas por el pilar social, la competencia se comparte entre la UE y las instituciones y los actores nacionales. Por lo tanto, una estrecha colaboración entre ellos resulta fundamental para infundir vida al pilar social.

También se debe determinar cómo se tienen que financiar las iniciativas. Sin embargo, tampoco se ha concluido de dónde tendrá que provenir el dinero. Llama la atención que resulte tan difícil encontrar y reservar fondos, pese a tratarse de una iniciativa de gran importancia. Contrasta claramente con el hecho de que la Comisión Europea parece encontrar con suma facilidad fondos para unas fuerzas de defensa europeas. Además, no existen presupuestos o programas específicos para la ejecución del pilar en la propuesta para el próximo marco financiero plurianual. Encontramos el mismo grado de incertidumbre en el caso del control (Nicaise, I., 2017). La recomendación sobre el pilar europeo de derechos sociales resulta vaga. No es ningún secreto que muchos de estos elementos (supervisión, financiación) se verán limitados por la competencia compartida entre los Estados miembros y el nivel europeo. Sin embargo, ofrece un gran potencial por el mero hecho de colocar lo social de nuevo en la agenda (en muchos casos un *aggiornamento* de iniciativas previas), concretizándolo en otros reglamentos, directivas o incluso en recomendaciones, incluyendo la creación de nuevas instituciones (la

ALE). Aún y con todo, las responsabilidades principales siguen siendo nacionales.

En De Becker y Schoukens, se afirma claramente que el pilar sigue siendo poco claro y debe acogerse como solo aplicable a la zona del euro o aplicable de forma generalizada a toda la UE. Desde el principio, la UEM se enfrentó al miedo de la regresión social, por lo que la aplicación solo a la zona del euro ya sería una gran ambición. Sin embargo, los autores estiman que no hay ninguna razón para limitarlo a estos países. Entre otros, para evitar la creación de una Unión Europea a dos velocidades.

5 El pilar europeo de derechos sociales: ¿un elemento para una Europa más social?

Relato 7

Seminario de IFES (Institutul de Formare Economică și Socială) Rumanía, Timisoara, 24-25 de enero de 2018, Reforzar la información, la consulta y la participación de los trabajadores a nivel de la UE: aprovechar plenamente los Comités de Empresa Europeos

El seminario se centró en los Comités de Empresa Europeos (CEE). Desde 1994, una directiva europea (Directiva 94/45/CE) prevé la creación de órganos de consulta en empresas de al menos 1.000 empleados en la Unión Europea y el AEE, con al menos 150 empleados en al menos dos países de la Unión Europea. La directiva se vio actualizada en 2008 (Directiva 2009/38/CE) para promover la creación de nuevos CEE y para mejorar la eficacia de los derechos de los empleados a la información y consulta. La nueva directiva tenía que transponerse a las legislaciones nacionales para 2011. La directiva garantiza que los miembros del CEE representen de forma colectiva los intereses de los empleados y también prevé el derecho a la formación para poder realizar esta tarea de manera adecuada. Sin embargo, quedó claro que siguen siendo competencia nacional cuestiones como las negociaciones salariales y la productividad, pese a tratarse de empresas multinacionales. Las empresas nacionales aprovecharán las ventajas entre los países. Según un estudio reciente del ETUI, aunque la convergencia económica entre los países europeos es demasiado lenta, las multinacionales y sus inversiones directas extranjeras contribuyen a la misma. Las condiciones salariales en nuevas plantas creadas por multinacionales se sitúan por encima de la media nacional en ese momento. Para los nuevos Estados miembros, el PIB per cápita de países como la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Rumanía

aumentó de un 5-15% del PIB de la UE-15 a un 30-50% en el periodo entre 1991-2011. En cuanto al poder adquisitivo, está creciendo de un 40-60% de la media de la UE-15 a un 60-80%. Se trata de una convergencia nada desdeñable. Nos hace preguntarnos sobre qué se hace con este “poder adquisitivo” mayor. Cabe plantearse la redistribución o su incidencia en la protección social.

En el seminario, algunas personas sugirieron que el pilar social puede traer como resultado o debe traer como resultado una revisión del Tratado. Sin embargo, el éxito de la rápida aceptación del pilar social podría deberse precisamente al hecho de que no propone ningún cambio en los principios básicos actuales relativos a las competencias y a la subsidiariedad.

5.1 El pilar europeo de derechos sociales como parte de un debate más amplio

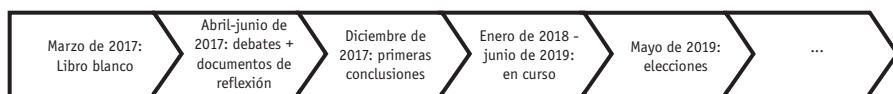
No hay ninguna duda al respecto: estamos ante momentos turbulentos para Europa. El proyecto europeo se ha visto cuestionado en el pasado, se ve cuestionado ahora y se verá de nuevo cuestionado en el futuro. Los Estados miembros se preguntan si no serían mejor avanzar por cuenta propia. Los ciudadanos europeos se preguntan sobre el valor añadido que aporta la Unión Europea a sus vidas cotidianas. La Unión Europea se encuentra ante un punto de inflexión importante. ¿Hacia dónde ir? ¿Con quién? ¿De qué forma? ¿Serán los 27 Estados miembros juntos? ¿Serán siguiendo una senda más social o no? Estas son tan solo algunas de las interrogantes.

El pilar europeo de derechos sociales y el objetivo de una Europa más social son elementos que requieren un proceso de reflexión mucho más amplio sobre el futuro de Europa. ¿Qué futuro deseamos para nosotros, para nuestros hijos y para la Unión Europea? En la Cumbre de la UE-27, que tuvo lugar

el 25 de marzo de 2017 en Roma, se celebró el 60 aniversario de la Unión Europea. Todo empezó en Roma y ahí empieza todo para el futuro, en Roma, que se considera el inicio de un nuevo capítulo de lo que será.

El Libro blanco sobre el futuro de Europa (1 de marzo de 2017) es la contribución de la Comisión para esbozar los posibles caminos que se puede seguir. Con la presentación del libro blanco se iniciaba un proceso de reflexión en el que Europa debe fijar su propio camino. Su objetivo era fomentar el debate para el próximo período. Tuvieron lugar a todos los niveles; en el Parlamento Europeo, a nivel nacional, a nivel regional y en la sociedad en su conjunto. Al final de 2017, el Consejo Europeo tenía claro que deseaba extraer sus primeras conclusiones para fijar un plan de acción antes de las elecciones europeas de 2019 (Comisión Europea, 2017a).

Figura 5.1 Línea del tiempo del libro blanco



5.2 Cinco caminos para el futuro desarrollo de Europa

Tras un análisis de los motores del cambio, el libro blanco presenta cinco posibles escenarios sobre cómo podría evolucionar Europa para 2025. Su objetivo es ofrecer una visión del posible futuro estado de la Unión dependiendo de las opciones por las que se decante. Los cinco escenarios presentan toda una serie de posibilidades con características que pueden solaparse (parcialmente). Además, no se excluyen mutuamente ni tampoco son exhaustivos; un posible resultado podría ser combinaciones de los mismos. A continuación presentaremos una panorámica general de estos cinco escenarios.

5.2.1 Escenario 1: seguir igual

En este primer escenario el enfoque se basa en que la Unión Europea se centre en cumplir su programa de reformas positivas y ofrezca resultados concretos relativos a un propósito compartido. Por ejemplo, en 2025, la UE seguiría invirtiendo en el empleo y el crecimiento a través del refuerzo del mercado interior y el funcionamiento de una moneda única. Aumentaría sus esfuerzos relativos a mejoras en el ámbito digital, de transportes y de las infraestructuras energéticas. Se darían pasos hacia una fuerte supervisión financiera con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y para desarrollar mercados de capital para financiar la economía real. Se profundizaría en la cooperación en materia de defensa para luchar contra el terrorismo. La UE-27 seguiría buscando de forma activa la celebración de acuerdos comerciales internacionales y conformando la agenda mundial (Comisión Europea, 2017a, p.16).

5.2.2 Escenario 2: solo el mercado único

En este escenario la EU-27 se vuelve a centrar gradualmente en el mercado único y, cada vez más, en ahondar en aspectos claves relacionados. Se convertiría en la razón de ser de la UE-27. No se mantendría la voluntad de trabajar conjuntamente en otras áreas políticas, como la migración, la seguridad o la defensa. Estas cuestiones se gestionarían de forma bilateral. Podría facilitar la toma de decisiones, pero se vería limitada la capacidad de actuar de forma conjunta. Desacuerdos internos sobre el comercio internacional podrían tener como resultado la incapacidad de alcanzar buenos acuerdos comerciales. Un enfoque centrado en la reducción de la regulación a nivel de la UE podría generar vulnerabilidad y provocar una carrera a la baja. Seguirán las diferencias e incluso se verán aumentadas en áreas como las normas de protección del consumidor, las normas sociales o las medioambientales, los impuestos y el uso de ayudas públicas. Los derechos de los ciudadanos que se derivan de la legislación comunitaria podrían verse res-

tringidos con el tiempo (por ejemplo, las normas comunes relativas a la movilidad de los trabajadores) (Comisión Europea, 2017a, p.18).

5.2.3 Escenario 3: los que desean hacer más, hacen más

Este escenario se basa en la idea de que se preserve la unión de la UE y al mismo tiempo se permite a los Estados miembros que lo desean cooperar en áreas específicas. Según este escenario, la UE-27 avanzaría como hasta ahora, pero emergerían igualmente “coaliciones de voluntades”. En consecuencia, se profundiza la cooperación entre grupos de Estados miembros, a la vez que se conserva el estatus de otros Estados. Por ejemplo, para 2025, un grupo de países puede elegir trabajar de forma más estrecha en torno a cuestiones sociales. Las normas sociales que acuerdan pueden proporcionar seguridad, por ejemplo, en relación con las condiciones laborales. Debido a esta estrategia, los derechos de los ciudadanos derivados de la legislación comunitaria pueden variar en función del país en el que se viva. Pueden surgir interrogantes relativas a la transparencia y a la rendición de cuentas. Las relaciones con terceros países se seguirían gestionando a nivel europeo en nombre de todos los Estados miembros (Comisión Europea, 2017a, p.20).

5.2.4 Escenario 4: hacer menos pero de forma más eficiente

En este escenario, la Unión Europea se centra en aumentar y acelerar los logros en determinados ámbitos, interviniendo menos en los demás. Se eligen algunas prioridades de forma conjunta y se dirigen recursos y atención hacia las mismas. El resultado es una respuesta más rápida a las cuestiones que surgen relacionadas con las áreas prioritarias. En otras áreas, la UE-27 interviene menos. El objetivo general es una mayor coherencia entre las promesas, las expectativas y los resultados. Se otorgan, por tanto, herramientas más sólidas a la UE-27 para aplicar y ejecutar las decisiones colectivas de forma inmediata. Las áreas prioritarias serían la innovación, el comercio, la seguridad, la migración, la gestión de las fronteras y la defensa. Se realizarí-

an menos acciones en áreas como el desarrollo regional, la sanidad pública, partes de las políticas de empleo y social, por considerar que ofrecen un valor añadido limitado. Otra de las razones para hacer menos es que la UE-27 no es capaz de cumplir sus promesas. Al final, una división más clara de las responsabilidades ayudaría a los ciudadanos a entender en qué se centra la UE-27. Sus derechos se verían reforzados en las áreas prioritarias y reducidos en otras (Comisión Europea, 2017a, p. 22).

5.2.5 Escenario 5: hacer mucho más conjuntamente

La Unión Europea hace mucho más conjuntamente en todos los ámbitos políticos. Este escenario se ve promovido por el consenso de que tanto la UE-27 como cada Estado miembro individual no cuenta con suficientes recursos y poder para enfrentarse a los retos. Por lo tanto, se debe aunar fuerzas en todos los ámbitos políticos. Se pueden tomar decisiones de forma más rápida, así como acelerar su aplicación y ejecución. Europa se presenta como una única voz en la escena internacional. La UE-27 se coloca al frente de la lucha contra el cambio climático y sigue asumiendo el papel de actor clave en las acciones humanitarias y en la cooperación al desarrollo. Se crea una Unión Europea de Defensa. La cooperación, los enfoques conjuntos y las colaboraciones se convierten en rutina. Se contempla para 2025 una coordinación sobre cuestiones fiscales y sociales. Existe una clara ambición de reforzar el mercado único en el ámbito de la energía, la digitalización y los servicios. El escenario contribuye a un proceso de toma de decisiones más rápido a nivel de la UE. Los ciudadanos gozan de más derechos derivados de la legislación europea. El posible lado negativo de este escenario es que podría alejar a parte de la sociedad que sienta que la UE no cuenta con legitimidad y que desea que se otorgue un mayor poder a las autoridades nacionales (Comisión Europea, 2017a, p. 24).

5.2.6 Los caminos pasados y la senda del futuro

La presentación de estos cinco escenarios constituye un mero paso en la senda hacia el futuro. Otros serán necesarios para que se vaya perfilando cada vez mejor el camino que irá siguiendo Europa. Con este fin, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los Estados miembros organizarán una serie de debates sobre el futuro de Europa. Además, también resultan necesarios una serie de documentos de reflexión para nutrir los debates. Todo esto forma parte del proceso del libro blanco. El primer debate que vamos a presentar se celebró en abril de 2017 sobre el desarrollo de la dimensión social de Europa. En aquel momento y en meses sucesivos se publicaron libros blancos sobre “aprovechar la globalización”, “profundizar la UEM” basado en el Informe de los cinco presidentes de junio de 2015, “el futuro de la defensa europea” y “el futuro de las finanzas europeas” (Comisión Europea, 2017a, pp. 26-28). Todavía queda por ver qué pasará con dichos libros blancos. En cualquier caso, el Libro blanco sobre la dimensión social de Europa ayudó a alcanzar sin problemas un consenso en torno al pilar social y a proceder a su declaración solemne en noviembre de 2017. El siguiente paso parece ser... las elecciones europeas de mayo de 2019.

5.2.7 Un sexto escenario: un compromiso pleno a nivel europeo y a nivel nacional

La dimensión social de Europa se basa en gran medida en las responsabilidades nacionales. Se aplica no solo a la dimensión social abordada en el pilar social y relativa al mercado laboral, a las condiciones de trabajo y a la protección social, sino también a la forma en la que se controlan las medidas fiscales y se influye en ellas a través del Semestre Europeo. Implica, por tanto, un elevado compromiso europeo, así como una alta responsabilidad nacional para combinar unos mercados laborales justos, el desarrollo económico y la protección social. Tal vez sea posible plantearse un sexto escenario que permita ir más lejos y que incluya la ambición de un nivel europeo y

nacional plenamente comprometidos. Esa es la perspectiva del presente documento elaborado para EZA. Además, la “recomendación” “europea” sobre una protección social decente para todos sería de por sí un ejemplo de iniciativa adicional a nivel europeo que invitaría a los Estados miembros a hacer más a nivel nacional (véase más arriba).

5.3 Documento de reflexión: La dimensión social de Europa

El primer documento de reflexión publicado fue “La dimensión social de Europa”. Se presentó el mismo día que la recomendación sobre el pilar europeo de derechos sociales y, por lo tanto, forma parte del “paquete social” de la Comisión Europea. Se considera como un documento importante en el debate sobre la dimensión social de Europa. Aborda la forma en la que se puede modernizar nuestro modelo social y los sistemas de seguridad social y ajustarlos a las realidades cambiantes. Europa siempre ha estado dotada de una dimensión social, pero existen muchas opiniones diferentes sobre lo que conlleva una Europa social. Algunos cuestionan la necesidad de una dimensión social puesto que solo es asunto de los Estados miembros. Otros perciben la Unión Europea como mero catalizador de las fuerzas del mercado mundial y su mercado único como responsable de fenómenos como el dumping social y fiscal. Otros piensan exactamente lo contrario. Una Europa social es necesaria para luchar contra la discriminación y la exclusión social. Constituye el núcleo principal de las sociedades democráticas, cohesionadas, culturalmente diversas y prósperas europeas.

El documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa busca inspirar a los ciudadanos a plantearse cómo podemos mantener nuestro nivel de vida, crear más empleos, proporcionar a las personas las competencias necesarias para ser más resistentes y trabajar hacia una cohesión social mayor. Al igual que en el documento sobre el futuro de Europa, en el documento de reflexión se esbozan una serie de posibles escenarios para nuestra Europa social.

5.3.1 Escenario 1: limitar la “dimensión social” a la libre circulación

Según esta opción, se mantendrían todas las normas europeas relativas a la libre circulación de los ciudadanos, como las normas sobre los derechos de la seguridad social de los trabajadores móviles o sobre el desplazamiento de los trabajadores. Sin embargo, no habría estándares mínimos sobre temas como la salud y la seguridad laboral, el tiempo de trabajo y de descanso o el permiso de paternidad o la baja por maternidad. No se seguirían intercambiando buenas prácticas en el ámbito de la educación, la sanidad o la cultura. Además, se pondría fin a los programas de reconversión profesional o se verían financiados a nivel nacional, puesto que la Unión Europea ya no contribuiría fondos. Resumiendo, la Unión Europea se vería reducida a una unión meramente económica. En esta opción no hay espacio para una Europa social (Comisión Europea, 2017e).

5.3.2 Escenario 2: los que desean hacer más en el ámbito social hacen más

La segunda posibilidad es que aquellos países que deseen hacer más en el ámbito social hagan más. La colaboración se ve motivada por su voluntad de reforzar y mantener el nivel de vida de sus ciudadanos. Se centra en los países de la zona del euro, pero otros interesados también podrían participar. Se establecería una política común social en los países que colaboren juntos. La ventaja es que se podría lograr el progreso social al contar con la participación de todos. Aquellos que no estén de acuerdo simplemente no se sumarían a la coalición social. Se eliminarían así los problemas ocasionados por bloqueos y por retrasos en la toma de decisiones. Sin embargo, esta opción no está exenta de riesgos. Europa se podría convertir en una Europa “a la carta” y de dos velocidades. Cada vez se podría ver más acrecentada la brecha entre aquellos a los que les va bien y aquellos que se encuentran a la zaga. También provocaría constelaciones complejas, puesto que existirían coaliciones diferentes sobre temas sociales distintos. Por último, se daría una falta de transparencia (Comisión Europea, 2017e).

5.3.3 Escenario 3: la UE-27 profundiza en la dimensión social de Europa conjuntamente

En esta opción, la UE apoyaría las acciones de los Estados miembros en el ámbito social. Aunque las acciones sociales seguirían siendo principalmente responsabilidad de los Estados miembros, la UE exploraría formas de promover y apoyar el progreso social, dentro de sus posibilidades. No se limitaría meramente a normas mínimas en ciertas áreas seleccionadas consagradas en la legislación. Se trata de una opción más completa. Su objetivo es la convergencia social en los resultados en toda Europa. Proporcionaría una armonización de los derechos de todos los ciudadanos europeos (Comisión Europea, 2017e).

5.4 La probabilidad del escenario ideal y las condiciones para el éxito

La primera opción no es realmente una opción. Los aspectos económico y social son casi siameses. No se pueden separar. Se influyen mutuamente de forma continua. El escenario ideal sería ahondar en la dimensión social de los 28 Estados miembros. Sin embargo, ¿resulta realista ante las diferentes preferencias, prioridades y niveles de desarrollo? También se duda de que todo el mundo estime que es necesario. El escenario 2 parece, por tanto, más realista, aunque habrá que tener cuidado para que Europa no se vea dividida en demasiados niveles diferentes. Y luego habría que trabajar hacia una “mejora”. El futuro quedaría abierto.

Sin embargo, si se desea realmente lograr una Europa más social, se deben cumplir una serie de condiciones. Se apunta siempre a la crisis económica como una de las causas principales de una Europa que se tambalea e intenta buscar la forma de encontrar de nuevo el equilibrio. Pero no se trata de un

diagnóstico completamente sincero. Es evidente que la crisis ha contribuido al estado actual de Europa. Sin embargo, no se mencionan (lo suficiente) otros factores. La Unión Europea también tiene que ejercer la autocrítica. Sus políticas no siempre han apoyado una Europa más social. En ocasiones, han resultado contradictorias y ambiguas. La desinversión social de Europa también ha desempeñado un papel. El dúpning social y fiscal sigue siendo una realidad y forma parte de una política económica no cooperativa tras la expansión de la UE. Permite una competición a la baja. Además, se constata una estricta política de conservación en la que se emplean los recortes como estrategia para trasladar la carga de la crisis bancaria a los bajos ingresos. La unión monetaria se vio sometida a una gran presión y provocó el malestar social. La deflación interna generó a su vez desequilibrios macroeconómicos en Europa Meridional. Todo lo anterior fue erosionando de forma sistemática la solidaridad (Nicaise, I., 2017).

La inversión social es una forma de mostrar a los Estados miembros que no tiene por qué haber contradicción entre la eficiencia económica y la justicia social. Ambos van de la mano. Existen una serie de sinergias posibles entre ellos, por ejemplo en las áreas de la protección social, la sanidad y la educación. Sin embargo, significa que se debe renunciar a una política de conservación social e introducir normas mínimas, atajar de forma eficaz el dúpning social y perseguir una coordinación fiscal común (Nicaise, I., 2017).

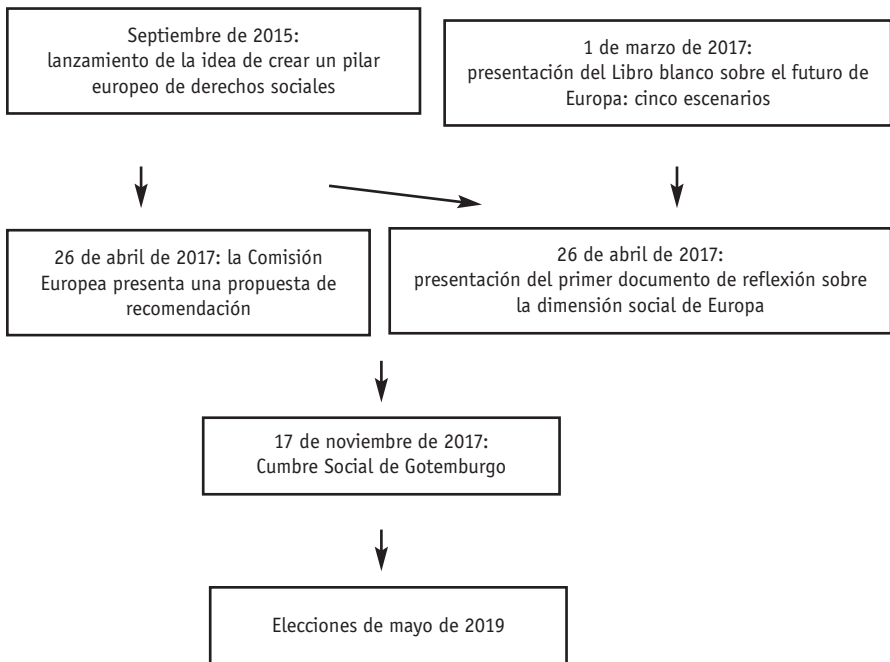
5.5 La interconexión de las líneas del tiempo: el pilar europeo de derechos sociales frente a los cinco caminos para el futuro de Europa y el documento de reflexión

Si comparamos la línea del tiempo del desarrollo del pilar europeo de derechos sociales y la del Libro blanco sobre el futuro de Europa, resulta evidente que hay interconexiones entre ambas iniciativas. El pilar europeo de dere-

chos sociales se lanzó como una iniciativa separada que debía desarrollarse primero, para finales de 2017. En 2015, se inició el proceso de creación y fue evolucionando hasta convertirse en una recomendación de la Comisión Europea el 26 de abril de 2017. Junto con la recomendación del pilar europeo de derechos sociales, la Comisión Europea presentó su primer documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa. Forma parte del proceso del Libro blanco en el que se publicarán una serie de documentos sobre los posibles escenarios para Europa. En el futuro debate europeo, el siguiente hito parece ser las elecciones de 2019.

En ciertos momentos, estas dos iniciativas separadas parecen unirse y empezar a influir la una en la otra o a inspirarse mutuamente. Todas estas iniciativas estimulan el debate sobre los aspectos sociales actuales y futuros de Europa. Buscan conformar la base para futuros debates sobre el futuro social de la Unión Europea durante la Cumbre Social de Gotemburgo del 17 de noviembre de 2017. Se espera que el trabajo y los esfuerzos invertidos en el desarrollo del pilar social contribuyan a los debates sobre el futuro de Europa, incluso que desempeñen un papel a la hora de decidir qué camino tomar. Por su parte, se estima que el debate sobre el futuro de Europa facilite la proclamación conjunta del pilar social (Comisión Europea, 2017f). En efecto, así ha sido. Sin embargo, no se puede afirmar que la declaración solemne del pilar social constituya el punto final del debate sobre el futuro de la Europa social. Se debe considerar como un nuevo punto de partida.

Figura 5.2 Líneas del tiempo interconectadas



Las líneas del tiempo presentadas en este documento, como línea de Ariadna, nos acercan a las nuevas elecciones europeas. Esta es la ventaja de una democracia. Tras un periodo de cinco años se acerca una nueva cita con los votantes. Nos enfrentamos a un dilema. Resultaría cínico presentar una narrativa sobre unos nuevos años gloriosos de progreso social. Sin embargo, sería contraproducente negar todo el progreso que nos ha aportado Europa o la ambición adicional que podemos tener. De forma equilibrada podemos decir que avanzamos en la misma dirección, con cierto progreso, pero que eso no significa que no se necesite más. Esa debe ser la promesa de los políticos de cara a las próximas elecciones europeas. En este documento mostramos que hay buenos argumentos a favor de seguir desarrollando la dimensión social.

6 Conclusión: la Europa social es nuestra extraordinaria responsabilidad

Relato 8

Seminario de BIE International, Bélgica, Bruselas, 1 de febrero de 2018, formación de los representantes de Comités de Empresa Europeos de ACV BIE¹¹, debate sobre el potencial del pilar social europeo

En esta formación para representantes de Comités de Empresa Europeos, el pilar no fue el tema principal, pero se debatió de forma regular la evolución de todas las dimensiones de una Europa social. Los representantes sindicales mostraron un elevado grado de realismo y de pragmatismo en su análisis DAFO de la Europa social. Destacaron la convergencia complementaria que resulta obvia en lo económico y social, la necesidad de mantener una política industrial voluntarista para apoyar el desarrollo económico, la necesidad de un Estado de bienestar nacional (belga, en este caso) bien desarrollado, el papel de unos movimientos sociales bien asentados, con claros vínculos con los responsables políticos. A estos sindicalistas no hace falta convencerles de que “¡es la economía, estúpido!”, pero tampoco de que “¡es el Estado de bienestar, estúpido!” ni de “¡está todo en la política, estúpido!”. Los movimientos sociales necesitan unos lazos fuertes con los movimientos políticos.

11 BIE, Sindicato Cristiano de la Construcción, la Industria y la Energía.

Relato 9

Seminario de CNV (Christelijk Nationaal Vakverbond), Países Bajos, Utrecht, 5-6 de abril de 2018, El futuro de Europa: la dimensión social

A lo largo de este evento, se considera que el papel social de Europa se limita a las cuestiones transnacionales de la Europa social, como el dúp-ing social y la competencia desleal a la que se enfrentan varios sectores, los trabajadores desplazados y la garantía de los derechos sociales a nivel transnacional. Por el momento, Europa no ofrece ni siquiera respuestas adecuadas a estos problemas, por lo que debemos centrarnos en ellos y evitar interferir en temas nacionales relacionados con la protección social. La Europa social debe limitarse a aspectos transnacionales. La desconfianza en la gran ambición de una Europa social se debe a la constatación del creciente impacto del populismo en los Países Bajos, provocado por una interferencia demasiado grande de “Bruselas”. Sin embargo, limitar la Europa social meramente a las cuestiones transnacionales reduce la auténtica ambición o incluso definición que lo que promueve el pilar social. La implementación del pilar social sigue siendo, en gran medida, una responsabilidad nacional. Y no nos viene nada mal que Bruselas nos lo recuerde de forma permanente.

6.1 Una ambición social europea extraordinaria

Con el anuncio de la creación de un pilar europeo de derechos sociales, la Unión Europea generó unas expectativas muy elevadas. Algunos temían que el pilar europeo de derechos sociales no estuviera a la altura de las mismas. ¿Es lo que pensamos inicialmente que sería? Se ve sometido a muchas críticas y es víctima de malentendidos. Cuando se lanzó, se dio la impresión de que se convertiría en el emblema de la Europa social. Sin embargo, parece que el pilar europeo de derechos sociales se convierta en trozos fragmentados. Es una caja llena de una gran variedad de iniciativas sociales. Algunas

se incluirán en la legislación, otras en una recomendación. Sin embargo, con un apoyo nacional/político suficiente, capacidad de aplicación jurídica, un control adecuado y una financiación suficiente, cuenta con el poder de conformar una Europa más social que una aún más a los Estados miembros. Se declaró antes de lo esperado y con más unanimidad de lo esperado, además de verse acompañado de nuevas iniciativas reguladoras.

Cuando se analizan más de 60 años de la construcción de Europa, se puede constatar que la dimensión social ha estado presente desde el principio y se ha visto impulsada por varias oleadas de nuevas iniciativas. Ahora la Comisión Europea demuestra una vez más una extraordinaria ambición de avanzar para mejorar la dimensión social de Europa. El historial de todas esas décadas, así como la ambición presente recuerda la senda compartida de desarrollo, de progreso económico y social, como se puede ver a continuación. Se trata de un destino común de progreso económico y social, denominado en ocasiones una "auténtica economía de mercado social". A veces se ve interrumpido, a veces se corre el riesgo de que evolucione en otra dirección. Sin embargo, la iniciativa actual recuerda el "deseo común del pueblo" de lograr el progreso económico y social. En el pasado, algunas medidas han resultado desastrosas para algunos colectivos o para algunos países. En el futuro, se deben evitar los errores de las políticas de consolidación fiscal más recientes, sobre todo en la zona del euro. Hay conciencia y consenso sobre el tema y algunos se lamentan. El debate acerca el progreso social a las políticas económicas, que amenazaban con impulsar un enfoque cada vez más "represivo", pero también se tiene la posibilidad de optar por una vía más constructiva. Eso es lo que se puede hacer en el seguimiento del progreso social de forma positiva, como parte de la gobernanza de las políticas estructurales a través del Semestre Europeo.

El pilar europeo de derechos sociales no debe considerarse como un pilar uniforme y separado. No es, ni se tuvo nunca intención de que fuera, un conjunto de políticas detalladas sobre la forma en la que los Estados miem-

bros deben gestionar sus sistemas sociales. Se debe interpretar el pilar como una enumeración y un recuerdo de la Unión Europea de las iniciativas y los recursos existentes para conseguirlo. Se trata de preservar el papel social de la Unión Europea. El pilar sirve para hacer de nuevo hincapié en esta función (Ulvskog, M., 2017). En este sentido, se ve garantizado que se cumplan las expectativas relativas a la dimensión social de Europa. El pilar tiene el mérito de mantener bien vivo el debate social (Maselli, I. 2016). Se construye a partir de principios y derechos que se establecieron a lo largo de la historia de la Unión Europea y que revisten distintas formas (jurídicas). El pilar europeo de derechos sociales desea dotar de mayor visibilidad a estos derechos y principios y hacer que sean más explícitos. Además, la Unión Europea aumenta sus esfuerzos por modernizar estos derechos y principios y trabajar para lograr una mayor aplicación. No se trata del mero reconocimiento de los derechos, sino ante todo de su implementación. Desea ofrecer un foro para una mayor acción social, pero también la elaboración de políticas sociales. Es un incentivo para actuar y garantizar a la vez que la legislación europea contribuya de forma eficaz a la mejora de la vida de las personas, a los modelos sociales europeos y a las economías de los Estados miembros¹².

Si echamos la mirada atrás, resulta innegable que Europa ha avanzado a nivel social. Aunque, por supuesto, cabe matizar. El camino social nunca ha sido recto. Se han alternado periodos de avance con periodos de estancamiento o incluso de retroceso. Incluso en la actualidad, en algunas áreas, no se puede decir que la política de Europa sea realmente una política social. Sin embargo, por lo general, Europa cuenta con un buen historial. Avanzamos realmente hacia una auténtica economía de mercado social. Eso es lo que nos muestra el pilar europeo de derechos sociales. Y la extraordinaria ambición de la Unión Europea es seguir así.

12 Un buen ejemplo es la formulación en una Recomendación reciente sobre la protección social, en la que se dice que debe ser „formal“, pero también „eficaz“ y „adecuada“ (véase más arriba).

6.2 La extraordinaria responsabilidad política europea y nacional

Nada nuevo bajo el sol. Como destaca Vandembroucke (2014, p. 5): “Los padres fundadores del proyecto de integración europeo estaban convencidos de que la integración económica europea contribuiría al desarrollo de unos Estados del bienestar prósperos, dejando las preocupaciones sobre las políticas sociales principalmente al nivel nacional”. El pilar social sirve para mostrar la extraordinaria ambición de reafirmar la dimensión social de Europa, dentro de las reglas de juego y competencias existentes, ante todo las normas en materia de subsidiariedad que confieren al nivel nacional las responsabilidades principales relacionadas con las políticas sociales y fiscales. El pilar social genera grandes expectativas, pero se deben cumplir ante todo a nivel nacional. Eso genera una responsabilidad abrumadora para los responsables políticos nacionales. El juego se basará en el respeto de las normas actuales. Esa es la situación actual. El pilar europeo de derechos sociales no busca minar la legislación nacional. Sirve para recordar a los Estados miembros sus responsabilidades sociales (Ulvskog, M. 2017). En este sentido no se trata solo de una ambición social de la Unión Europea. También debe ser objetivo de los Estados miembros seguir avanzando a nivel social. Es más, su responsabilidad es actuar en este sentido.

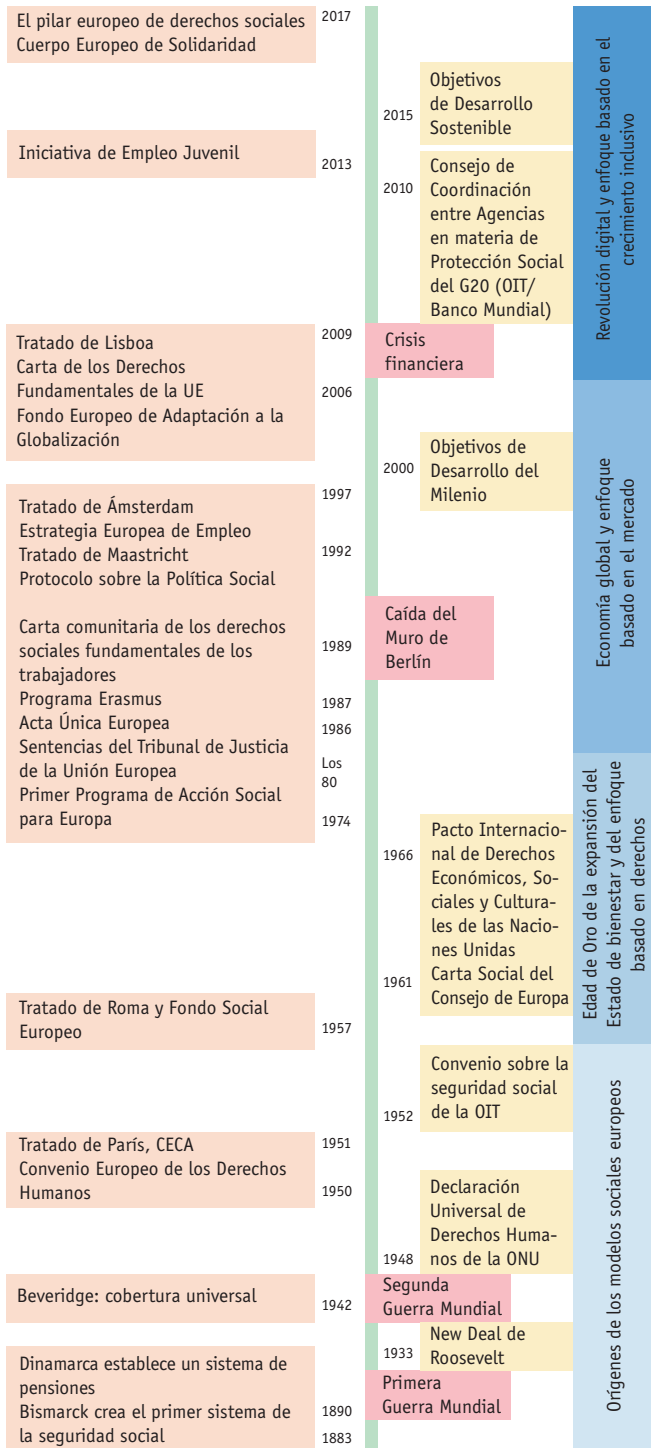
El nombre otorgado a la iniciativa genera confusión. Resulta ambiguo hablar de derechos cuando lo que se presentan son principios. Aunque se le llama pilar europeo de “derechos” sociales, no se trata de la proclamación de derechos sociales. Se ciñe a presentar principios que deben verse traducidos en la legislación para que realmente se apliquen. El debate sobre el pilar europeo de derechos sociales tiene lugar dentro de un debate más amplio sobre la dirección en la que avanza Europa. El desarrollo del pilar europeo de derechos sociales es un proceso en curso, una evolución hacia una Europa más social. El pilar ofrece un valor añadido al formar parte de este avance

continuo y al recordarnos la importancia de la dimensión social. La reacción dubitativa a nivel político, ilustrada por las votaciones en el Parlamento Europeo en algunos momentos, coloca la responsabilidad del progreso adicional a nivel europeo, pero también a nivel nacional. Se trata de una extraordinaria responsabilidad política tanto europea y como nacional.

El “hilo de Ariadna” de retroceder, pero también avanzar, parece tender un puente entre el pasado y las futuras elecciones europeas. Ese es el ciclo político normal. Sin embargo, nos enfrenta a la realidad de que combinar el progreso social y el económico es algo que provocan las personas. Por esta razón, los movimientos sociales deben inspirar a los movimientos políticos y mantener lazos fuertes con ellos. Podríamos decir que la protección social es fundamental en las políticas. De esta forma, mantener la Europa social y hacer que sea visible, aceptando los errores, serían elementos importantes para el discurso de cara a las próximas elecciones europeas. No hay contradicción ninguna entre las responsabilidades a nivel nacional y la ambición europea, sino todo lo contrario. Se trata de la sexta opción para el futuro de Europa.

Anexo 1: La Europa social: una cronología

Figura a1 Cronología de la Europa social ➤



Fuente: Comisión Europea, 2017e, editado por los autores

Anexo 2: Iniciativas recientes y futuras de la Comisión: una selección

Tabla a1 Iniciativas recientes y futuras de la Comisión

LEGISLACIÓN	ORIENTACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - El pilar europeo de derechos sociales - Mejora de las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo con la Directiva sobre carcinógenos y mutágenos - Integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral - Apoyar la conciliación de la vida laboral y personal - Compromiso estratégico a favor de la igualdad de género 2016-2019 - Apoyo a la movilidad (revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores) y la coordinación de la seguridad social para la transferibilidad de prestaciones - Propuesta de un Acta Europea de Accesibilidad - "Itinerarios de mejora de las capacidades" para que adultos adquieran un nivel mínimo de capacidades de lectura, escritura, cálculo y digitales 	<ul style="list-style-type: none"> - Un Semestre Europeo renovado: centrado en recomendaciones específicas para los países, una dimensión de la zona del euro ampliada y contratos amplios a nivel nacional con el gobierno, los interlocutores sociales y la sociedad civil - Los objetivos europeos y nacionales sobre el empleo, la educación, la reducción de la pobreza, I+D, así como energía y cambio climático a través de la Estrategia Europa 2020. - Plan de acción para la integración de ciudadanos de terceros países. - La Garantía Juvenil - La Agenda de nuevas cualificaciones para Europa - La campaña "Trabajos saludables" de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo

FINANCIACIÓN	COOPERACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Fondos Estructurales y de Inversión Europeos - Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas - La Iniciativa de Empleo Juvenil: apoya a más de 1,4 millones de jóvenes a través de becas, puestos de formación o colocación laboral - Erasmus+: ha apoyado a más de 9 millones de jóvenes europeos en los últimos 30 años - Erasmus Pro para los puestos de formación transnacionales - Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización - Inversión en la investigación y desarrollo a través de Horizon 2020 - Programa de innovación social y de empleo para facilitar los microcréditos y la iniciativa emprendedora social - Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) - Creación de un Cuerpo Europeo de Solidaridad 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma de la Cumbre Social Tripartita y nuevo enfoque en el diálogo macroeconómico - Declaración conjunta del Consejo, la Comisión y los interlocutores sociales sobre “un nuevo comienzo del diálogo social” - Participación activa de los interlocutores sociales de la UE en las prioridades políticas europeas (inversiones, mercado único digital, energía) - Convención Anual del Crecimiento Inclusivo con la sociedad civil - Coalición para las capacidades y los empleos digitales - Año Europeo del Legado Cultural 2018 - Redes de referencia para abordar enfermedades raras y complejas

Fuente: Comisión Europea, 2017e, p. 35.

Anexo 3: Participación de miembros de EZA en el debate sobre la construcción del pilar social

a3.1 Contribución de EZA al proceso de consulta

Los miembros de EZA han seguido de cerca el desarrollo del pilar europeo de derechos sociales. Dada su importancia, se han centrado en gran medida en la reflexión y el debate sobre lo que debe conllevar idealmente el pilar. En una primera fase, contribuyeron al proceso de consulta proporcionando a la Comisión Europea una contribución relevante sobre el esbozo preliminar, basada en sus propias ideas y conocimientos. A continuación, presentamos un breve resumen de las contribuciones principales de EZA al proceso de consulta.

a3.1.1 La igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral

La igualdad debe ser un objetivo principal del pilar europeo de derechos sociales. *Beweging.net* destaca la importancia de reconocer que la desigualdad supone una amenaza a los derechos económicos y sociales al impedir una mayor realización de los mismos. También es un factor que contribuye a un mal acceso a una protección social adecuada. Además, algunas personas corren el riesgo de verse excluidas como consecuencia de un mundo laboral que cambia con gran celeridad. Para que puedan responder mejor a las nuevas necesidades del mercado laboral, resulta necesario que se organicen más actividades de formación y de divulgación. Se debe prestar especial atención a las competencias sociales y técnicas de las personas. Para aumentar el acceso al mercado laboral, se debe adaptar mejor la educación a las necesidades del mercado laboral. La creación de colaboraciones estructurales entre las escuelas, las organizaciones de formación, las empresas, la sociedad civil y los interlocutores sociales contribuirá a alcanzar ese objetivo. La Garantía Juvenil para los menores de 25 años constituye una iniciativa importante. Según el Centre Européen du Travail (CET) se debe reforzar esta iniciativa y aplicarla mejor en todos los Estados miembros (Van den Bosch, E. , 2016; Van den Bosch, E. 2017).

a3.1.2 Unas condiciones de trabajo justas

La Europese Federatie van het Overheidspersoneel (EUROFEDOP) recalca que la tendencia emergente de externalizar la función pública en empleados de los servicios públicos tiene un impacto. Como consecuencia, se constatan cambios en el estatus de empleo, incluyendo nuevas formas de trabajo atípico. En estos casos, los trabajadores concernidos deben poder percibir los mismos beneficios que obtenían con su estatus de empleo previo. Resulta esencial negociar las prestaciones a través del diálogo social. CET también destaca que el diálogo social, la negociación colectiva y el papel de los interlocutores sociales son elementos esenciales en la aplicación, el seguimiento y la evaluación del pilar social, aunque no está de acuerdo con el enfoque actual para establecer el pilar. CET estima que los derechos mínimos que propone el pilar europeo de derechos sociales están cubiertos ya en otros instrumentos legislativos (Van den Bosch, E., 2016; Van den Bosch, E., 2017).

a3.1.3 Una protección social adecuada y sostenible

La discriminación y la desigualdad están vinculados a la pobreza y a la exclusión social. Por lo tanto, resulta fundamental introducir herramientas que puedan abordarlas de forma eficaz. Beweging.net considera el pilar europeo de derechos sociales como una oportunidad ideal para promover una base universal para una protección social adecuada que garantice un nivel de vida decente. El pilar europeo de derechos sociales debe contribuir a la creación de una estrategia integrada contra pobreza en la UE (Van den Bosch, E., 2016; Van den Bosch, E., 2017).

a3.1.4 La opinión general sobre la iniciativa

El objetivo del pilar europeo de derechos sociales debe ser crear una convergencia social máxima al alza. Según la Confédération Française des Travail-

leurs Chrétiens (CFTC) igualar las normas sociales no puede ser una opción. El pilar social no debe limitarse a la zona euro, sino que se debe aplicar a toda la UE. CET y Beweging.net estiman que el pilar social debe mostrar un claro compromiso con las normas en materia de derechos económicos y sociales y más elevadas de acuerdo con el Derecho sobre los derechos humanos (por ejemplo, la Carta Social Europea o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Mediante la introducción de estos derechos en la legislación secundaria europea y en la legislación nacional, podrán hacerse valer ante los tribunales. También se debe conseguir una mayor aplicabilidad a través de 1) la introducción de los principios del pilar europeo de derechos sociales en el centro del Semestre Europeo y 2) unos mecanismos claramente definidos para la rendición de cuentas, así como sanciones. El pilar europeo de derechos sociales debe permitir cambios en el enfoque general de la UE, para pasar de la austeridad a una preocupación por lo social y el medio ambiente, así como por la lucha contra la desigualdad.

El Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) opina que la prioridad radica ahora en una mejor aplicación de las normas y la legislación existentes relacionadas con el mercado laboral europeo. Por esta razón, el desarrollo de un pilar europeo de derechos sociales no resulta una iniciativa apropiada ahora. Se corre el riesgo de que las normas holandesas se revisen a la baja (Van den Bosch, E., 2016; Van den Bosch, E., 2017).

a3.2 La participación futura de EZA

Muchos de los puntos abordados aún deben aclararse. ¿Qué fondos se van a emplear? ¿Los fondos existentes bastan o necesitamos acceder a nuevos fondos? ¿Quién va a pagar todo esto? Seguro que habrá todo tipo de opiniones (contradictorias) sobre este punto. Los debates en el Parlamento Europeo serán animados e intensos. Ya lo fueron cuando se debatió el esbozo preliminar. La votación sobre el esbozo preliminar en enero mostró clara-

mente que no todo el mundo está a favor del pilar europeo de derechos sociales. Hay una clara división entre los Estados miembros y las fracciones parlamentarias (Vandenkendelaere, T., 2017). Muestra una fractura en Europa que resulta preocupante. Las personas tienden a replegarse en sus contextos nacionales, aunque se supone que el pilar social debe ser una iniciativa común y global para unir a los europeos. Un miedo frecuente es que el pilar europeo de derechos sociales interfiera demasiado en los logros nacionales y que no otorgue suficiente flexibilidad a los Estados miembros para elegir sus prioridades socioeconómicas en función de sus propias necesidades en un momento dado. Si miramos el equilibrio entre la vida laboral y personal para progenitores y cuidadores, Bélgica, por tomar un ejemplo, cuenta ya con un amplio sistema de permisos que permite a las personas combinar el trabajo y el cuidado de sus hijos o de parientes dependientes. Los interlocutores sociales desempeñaron un papel fundamental a la hora de garantizar estos derechos. No resultaría sabio dejar simplemente de lado todos los esfuerzos realizados en el pasado (Vlevalden, 2017).

Referencias

- AGE** (2018), Age supports European social security number, <https://www.age-platform.eu/policy-work/news/age-supports-european-social-security-number-%E2%80%93-if-it-enhances-clarity-citizens>
- Asamblea General de Naciones Unidas** (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 – Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development, p. 35
- Asamblea General de Naciones Unidas** (2000). Resolution adopted by the General Assembly – United Nations Millennium Declaration, p. 9
- Atkinson, A.** (2015). Inequality. What can be done? Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, p. 384
- Bean, C., Bentolila, S., Bertola, C., Dolado, J.** (1998). Social Europe: one for all? Monitoring European integration. Centre for Economic Policy Research, p. 110
- Buffel, L., Vanalme, E.**, (2014). De omzetting van de nieuwe Europese budgettaire regelgeving in België, Documentatieblad Federale Overheidsdienst Financiën, 74/1, p. 89-156
- CET Europe, CEC y CEPES** (2017). Grupo de trabajo y seminario “Derechos sociales, integración e inclusión en el mercado laboral”, 19/20-06-2017. Informe.
- Comisión Europea.** PowerPoint: Completing the economic and monetary union
- Comisión Europea** PowerPoint: Social Europe
- Comisión Europea** Completing Europe’s Economic and Monetary Union. p. 23
- Comisión Europea** (2017), Social Scoreboard 2017. Headline indicators: descriptions and highlights, p. 28

Macroeconomic imbalance procedure scoreboard, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/80ee5ba6-4fe1-11e7-a5ca-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

The indicators in the Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP)

Scoreboard, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macroeconomic-imbalance-procedure/scoreboard_en

Comisión Europea, 2015. Adding employment indicators to the scoreboard of the macroeconomic imbalance procedure to better capture employment and social developments, Bruselas

Comisión Europea (2018a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Supervisión de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, Estrasburgo, COM(2018)130 final

Comisión Europea (2018b). Comunicación final de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, el Consejo, el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones 2018 Semestre Europeo - Recomendaciones específicas por país, Bruselas, COM(2018)400

Comisión Europea (2018c). Commission Staff Working Document Country Report Belgium 2018 Accompanying The Document Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Central Bank And The Eurogroup 2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 {COM(2018) 120 final}

Comisión Europea (2018d). Recommendation for a council recommendation on the 2018 National Reform Programme of Belgium and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of Belgium

Comisión Europea (2018e). Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed+

Comisión Europea (2018f). Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council establishing a European Labour Authority

Comisión Europea (2017a). White paper on the future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, p. 31

Comisión Europea (2017b). Proposal for an Interinstitutional proclamation on the European Pillar of Social Rights. Bruselas, 26-04-2017, p. 9

Comisión Europea (2017c). Commission staff working document accompanying the document communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions. Establishing a European Pillar of Social Rights. Bruselas, 26-04-2017, p. 76

Comisión Europea (2017d). Commission recommendation of 26.4.2017 on the European Pillar of Social Rights. Bruselas, 26-04-2017

Comisión Europea (2017e).). Reflection paper on the social dimension of Europe. Bruselas, 26-04-2017, p. 36

Comisión Europea (2017d). Commission staff working document: social scoreboard – 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, Bruselas, 26-04-2017, p. 6

Comisión Europea (2017e). 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, Bruselas, 26-04-2017, p. 53

Comisión Europea (2017f). A European Pillar for a social triple A. Social Agenda, nr. 48, 07/2017, p. 28

Comisión Europea (2017g). Social Scoreboard 2017, Headline indicators: descriptions and highlights, p. 28

Comisión Europea (2016a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Launching a European Pillar of Social Rights. Estrasburgo, 08-03-2016, p. 11

Comisión Europea (2016b). First preliminary outline of a European Pillar of Social Rights accompanying to the communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights. Estrasburgo, 08-03-2016, p. 18

Comisión Europea (2016c). Commission staff working document. Key economic, employment and social trends behind a European Pillar of Social Rights. Accompanying the document communication from the Commission to the parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights. Estrasburgo, 08-03-2016, p. 37

Comisión Europea (2016d). Commission staff working document. The EU social acquis. 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. Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights. Estrasburgo, 08-03-2016, p. 17

Comisión Europea (2016e). Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services. Estrasburgo, 08-03-2016

Comisión Europea (2016f). Commission presents reform of the Posting of Workers Directive – towards a deeper and fairer European labour market. Estrasburgo, 08-03-2016

Comisión Europea (2016g). Powerpoint: Europe 2020 indicators: key employment and social indicators scoreboard – ESAC workshop – break-out A

Comisión Europea (2015). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Results of the public consultation on the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Bruselas, 02-03-2015

Comisión Europea (2015b). College holds orientation debate on the economic and social dimension of the Single Market – press release. Estrasburgo, 06-10-2015

Comisión Europea (2015c). Adding employment indicators to the scoreboard of the macroeconomic imbalance procedure to better capture employment and social developments

Comisión Europea (2014a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Bruselas, 19-03-2014, p. 21

Comisión Europea (2014b). Memo: taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Bruselas, 05-03-2014, p. 3

Comisión Europea. (2014c). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a European Network of Employment Services, workers' access to mobility services and the further integration of labour markets. Bruselas, 05-03-2014, p. 41

Comisión Europea (2014d). Key employment and social indicators' scoreboard operationalization, p. 20

Comisión Europea. (2012). Social Protection Performance Monitor – methodological report by the Indicators sub-group of the Social Protection Committee. 17 de octubre de 2012, p. 22

Comisión Europea (2010a). The European Employment Strategy. Working to improve employment in Europe, p. 6

Comisión Europea. (2010b). Comunicación de la Comisión. Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Bruselas, 03-03-2010, p. 34

Confederación Europea de Sindicatos, Business Europe, CEEP, UEAPME (2017). 60th anniversary of the Treaty of Rome – Statement of the European social partners. 24 de marzo de 2017, p. 2

Consejo Europeo (2018). Coordination of social security systems: Council agrees general approach, Press Release, June 2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/21/coordination-of-social-security-systems-council-agrees-general-approach/>

Consejo Fiscal Europeo (2017). Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area, 20 June 2017

Consejo Fiscal Europeo (2018). Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2019, 18 June 2018

De Becker E. y Schoukens, P. (2017). Le socle européen des droits sociaux : vers une protection renforcée des droits sociaux au niveau de l'Union ?, Revue Belge de la Sécurité Sociale, 2017/2

de la Porte, C., Heins, E., (2016). A new era of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy Since the Sovereign Debt Crisis, in de la Porte, C., Heins, E., (eds.) The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform, pp. 15-41

DSV Deutsche Sozialversicherung Europavertretung (2018), Do we need the European Social Security Number?, <https://www.age-platform.eu/policy->

[work/news/age-supports-european-social-security-number-%E2%80%93-if-it-enhances-clarity-citizens](https://www.eurostat.ec.europa.eu/press/pr/2016/12/161213)

European Centre of Employment and Enterprises (CEEP). (2016). CEEP opinion on the European Pillar of Social Rights. Bruselas, 14 de diciembre de 2016, p. 13

Eichhorst, W., Devisscher, S., Leoni T., Marx, P., Mühlberger, U., Schulte, B., Vandeweghe, B., (2008). Analysis of the Social Agendas, IZA Research Report No. 24

European Social Policy Network (2016). Submission on the European Pillar of Social Rights. Noviembre de 2016

Feenstra, S. (2017). European Pillar of Social Rights, Brussels, 30-05-2017. Power Point presentado en la sesión de información VLEVA sobre el pilar europeo de derechos sociales y lo que significa para Flandes

Gos E. & Pacolet J., Regional imbalances and national or federal social protection, in Pacolet J., ed., Social protection and the European Economic and Monetary Union, Avebury, Aldershot, pp. 170-190

Kiss, M. (2017). Amending social security coordination – European Parliament briefing. Marzo de 2017, p. 8

Maselli, I., (2016). The Social Pillar already exists... but more effort is needed to strengthen it. Centre for European Policy Studies, p. 4

Matsaganis, M. (2013). The Greek crisis: social impact and policy responses. Friedrich Ebert Stiftung, p. 36

Nicaise, I. (2017). De toekomst van het sociale Europa en de implicaties op Vlaanderen/België. Bruselas, 30-05-2017. Power Point presentado en la sesión de información VLEVA sobre el pilar europeo de derechos sociales y lo que significa para Flandes

Organización Internacional del Trabajo (2017). Building social protection systems: international standards and human rights instruments, International Labour Office Geneva, p. 247

Organización Internacional del Trabajo (2016). Studies on growth with equity. Building a social pillar for European convergence. International Labour Office Geneva, p. 73

Put, S. (2017). De Europese pijler van sociale rechten. Europa krijgt een menselijk gezicht. Nu werk maken van de uitvoering, De gids op maatschappelijk gebied, nr. 5 2017, pp. 34-40

De Vos, K., Pacolet J., Rees, W., (1996). Comparison of federal (ECSC) social protection and normal social protection, in Pacolet, J. (ed.), Social Protection and the European Economic and Monetary Union, Avebury, Aldershot, pp. 253-274.

Herpels A. (1996). ECSC: 40 years' history or a prototype for future social protection at federal level, in Pacolet, J. (ed.), Social Protection and the European Economic and Monetary Union, Avebury, Aldershot, pp. 243-252

Pacolet, J. (2016, mimeo). Opnieuw een Europese sociale pijler? Wat liep verkeerd? HIVA- KULeuven

Pacolet J. (2015). L'état de l'Etat-providence dans l'UE en 1992 et vingt ans plus tard : portée de la conférence, Revue Belge de la Sécurité Sociale, 2015/4

Pacolet, J. (Ed.)(1996). Social Protection and the European Economic and Monetary Union, Avebury, Aldershot, p. 305

Pacolet, J., De Wispelaere, F. (2015). De staat van de verzorgingsstaat in de EU anno 1992 en twintig jaar later: cijfers en trends. Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid. 2015, 4th trimester, pp. 667-712

Pacolet J. and De Wispelaere F. (2015), L'état de l'Etat-providence dans l'UE en 1992 et 20 ans plus tard : chiffres et tendances, Revue Belge de la Sécurité Sociale, 2015/4

Pacolet J., Gos E., O'Shea, E. (1993). EMU, Social Protection, Social Charter and Regional Social Cohesion, Leuven, HIVA, p. 142

Pacolet J., Gos E., (1994). Regional imbalances and national or federal social protection, in Georgakopoulos, T., Paraskevopoulos, C.C., Smithin, J., Economic Integration between unequal partners, Edward Elgar, Aldershot, pp.122-134.

Rasnaça, R. (2016). The European Pillar of Social Rights: what is being proposed and the challenges ahead. Consultado a través de:
<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/01/23/european-pillar-of-social-rights/>

Thyssen, M. (2015). De social agenda van de nieuwe Europese Commissie. Tijdschrift voor Sociaal Recht, 2015/4

Tinios, P. (2015). Employment and social developments in Greece. European Parliament: Directorate-General for internal policies; policy department A: economic and scientific policy. Septiembre de 2015, p. 81

Ulvskog, M. (2017). Social Pillar: reasons why MEP Hoekmark is wrong. EUobservers, Bruselas, 29 de mayo de 2017, p. 4

Vandenbroucke, F., (2016). Het cement van wederkerigheid en de paradox van de muntunie. De Gids, nr.6, juni 2016, pp.34-39.

Vandenbroucke, F. (2014). 'The case for a European Social Union. From muddling through a sense of common purpose', KU Leuven - Euroforum, p. 28

Vandenbroucke, F. (2012). The active welfare state revisited, CSB Working Paper, University Antwerp

Vanhercke, B., Natali, D., Bouget, D. (eds.) (2016). Social policy in the European Union, state of play 2016. Bruselas, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), p. 241

Vandenkendelaere, T. (2017). European Pillar of Social Rights. Bruselas, 30-05-2017. Power Point presentado en la sesión de información VLEVA sobre el pilar europeo de derechos sociales y lo que significa para Flandes

Van den Bosch, E. (2017). EZA member organisations take part in the public consultation on the European Pillar of Social Rights (2). 09-01-2017, p. 11

Van den Bosch, E. (2016). The European Pillar of Social Rights – part 2. EZA News, nr.3/2016

Van Rompuy H. (2015), Ma chronique des cinq dernières années, Revue Belge de la Sécurité Sociale, 2015/4

Web de la Comisión Europea: <https://www.ec.europa.eu>

Web de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) <https://www.eurofound.europa.eu/>

Web de la Organización Internacional del Trabajo: <http://ilo.org/>

Web de Naciones Unidas: <http://www.un.org/>

Zeitlin, J., Vanhercke, B. (2014). Socializing the European Semester? Economic governance and social policy coordination in Europe 2020. Swedish Institute for European Policy Studies, p. 84