



EL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

El cumplimiento de la extraordinaria ambición
de una Europa social



Con el apoyo financiero
de la Unión Europea

El presente texto solo refleja la opinión del autor.

La Comisión Europea no se hace responsable de la aplicación
de la información contenida en el mismo.

La publicación ha sido redactada y controlada con esmero.

Sin embargo, no se ofrece ninguna garantía del contenido.

No se podrá exigir cuentas a ninguna de las personas que han
intervenido en esta publicación ni a EZA por su contenido.

DATOS DE LA PUBLICACIÓN

Editor: Centro Europeo para los Asuntos de los Trabajadores,
Königswinter

www.eza.org

Autor: Jozef Pacolet

Traducción del inglés: María Estalayo

Maquetación y composición: HellaDesign, Emmendingen

www.helladesign.de

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

Impresión: Druckerei Eberwein, Wachtberg-Villip

Versión: Marzo de 2020

RESUMEN

Se ha producido una continuidad remarcable entre la Comisión Juncker que lanzó el pilar europeo de derechos sociales y la Comisión Von der Leyen que busca su incorporación a un “Plan de acción”. No solo se encuentran similitudes en su extraordinaria ambición, sino también en su sensación de urgencia para poner en práctica los principios. Se constata, en este sentido, un cambio frente al pasado. Se celebraba la Cumbre Social de Gotemburgo en 2017, 20 años tras la anterior, en 1997. Al mismo tiempo, se percibe un cambio remarcable con el apoyo del concepto de “economía social de mercado” y la necesidad de equidad fiscal. La extraordinaria ambición de las instituciones europeas relativa al pilar social responde a las necesidades de los ciudadanos de a pie. También contribuye a la Europa democrática que resiste al canto de las sirenas populista. Sin embargo, se requiere una vigilancia continua por parte de las partes interesadas nacionales, así como una firme voluntad de las autoridades nacionales.

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos	5	
1	Introducción	8
2	El pilar social en el foco de atención	10
3	El rostro social de Europa: iniciativas del pasado de cara al futuro	15
3.1	El día después: de noviembre de 2017 a Sibiu en mayo de 2019 y las elecciones europeas de 2019	18
3.2	La Comisión Von der Leyen (2019-2024)	21
3.3	La participación, la consulta y la transparencia: la generación de grandes esperanzas	23
4	La sostenibilidad fiscal: los tiempos cambian	25
4.1	Los cambios en la gobernanza económica de la UEM	25
4.2	El Semestre Europeo: reconciliar la gobernanza económica europea con la social	28
4.3	El cambio del consenso sobre el Estado de bienestar y las políticas fiscales	29
4.4	El Estado de bienestar como sistema redistributivo sostenible... necesario para la cohesión social	33
5	Convicción política: los valores europeos y el voto	35
6	Conclusión: un camino de crecimiento positivo general para el progreso económico y social es nuestra extraordinaria responsabilidad	40
Referencias	46	

AGRADECIMIENTOS

Hace algún tiempo leíamos como opinión: “la Europa social es un mito” (Höpner, M., 2018). ¿Cómo pudimos equivocarnos mientras realizábamos un seguimiento del Estado del bienestar en Europa en los últimos 25 años y llamar a un informe anterior “El pilar Europeo de derechos sociales: la extraordinaria ambición de una Europa social”. ¿Se trataba de la ambición de algunas personas de la Comisión Europea o de todas las partes signatarias de la declaración el 17 de noviembre de 2017? ¿O no era más que un mito?

La Europa social no es un mito. En septiembre de 2018 concluimos que se veía amenazado el desarrollo del Estado de bienestar, pero que se podría apoyar y que se veía ya apoyado por el impulso adicional que brinda el pilar europeo de derechos sociales. La protección social es una decisión política clara y firme de construir y desarrollar el Estado de bienestar. Al reducirlo a un mito se puede crear una profecía autorrealizadora, algo contraproducente en momentos de “toma decisiones”, como los procesos electorales o tras las elecciones cuando se determinan las nuevas políticas. Aún más teniendo en cuenta que la realidad no es tan devastadora para nuestro Estado de bienestar.

En el presente informe deseamos, una vez más, aportar datos sobre cómo ha evolucionado el Estado de bienestar desde la declaración del pilar social, así como durante su implementación a nivel europeo y nacional.

Se trata de cumplir lo prometido. ¿Obviamos lo que se consigue? ¿Seguimos diciendo que es demasiado poco demasiado tarde o extraemos balance de los logros y vemos cómo seguimos para avanzar? En nuestra primera contribución¹ mostramos que el pilar social europeo se encon-

1 Pacolet, J.; Op de Beeck, L.; De Wispelaere, F.; 2018. El pilar europeo de derechos sociales, ¿quo vadis? La extraordinaria ambición de una Europa social. Editor: EZA - Centro Europeo para los Asuntos de los Trabajadores; Königswinter

traba enraizado en una larga tradición de medidas que buscaban mejorar la protección a nivel europeo y nacional. La responsabilidad principal permaneció en el nivel nacional.

Resulta imposible cubrir todos los ámbitos de la protección social: desde la seguridad en el trabajo hasta la conciliación o incluso la seguridad social frente a los riesgos de la vida, desde que nacemos hasta que morimos. El pilar social identificó 20 principios en un pequeño libro azul (supongo que el color alude a Europa). En el presente informe nos centraremos concretamente en la seguridad social, una dimensión importante de la Europa social, que acapara de media un 20% del PIB, aunque en algunos países incluso supera el 30%.

La primera versión del informe, redactado en septiembre de 2019, se presentó el 25 de septiembre de 2019 para Cartel ALFA, en Mamaia Constanta, Rumanía y el 19 de octubre de 2019 en Riva del Garda, Italia, en una conferencia de EZA y UNAIE. Los organizadores me invitaron a echar una mirada hacia atrás, pero también hacia adelante, con un “regreso al futuro”. Lo que no podíamos imaginar es que en diciembre de 2019 aparecería un virus en Wuhan que se convertiría en la COVID-19. Empezaba una pandemia mundial.

También presentamos los resultados en Madrid, el 28 de octubre de 2019, para USO y en Lisboa el 22 de febrero de 2020 para BASE-FUT, en un seminario internacional titulado “Compartir la riqueza y el poder: una mayor democracia en el trabajo”. Se me invitó a ampliar el alcance de los 20 principios del pilar a la equidad fiscal y a la democracia (económica). Para un economista como yo, “todo está relacionado con todo”. Y la verdad es que es cierto. Debatimos sobre la necesidad de una mayor equidad fiscal, así como sobre el peligro del auge del populismo si no cubrimos las expectativas de la población como Estado de bienestar.

El hilo de Ariadna de este informe vuelve a ser el calendario de pasos para avanzar en la Europa social. Sin embargo, se incorpora un segundo hilo: la responsabilidad conjunta del nivel europeo y del nacional.

Quisiera agradecer a EZA la financiación del presente informe con el apoyo de la Comisión Europea, así como la oportunidad de presentar los resultados en varios seminarios llevados a cabo por organizaciones miembro de EZA. En una entrevista a Jean-Claude Juncker, declaraba: “El problema de Europa es que no nos conocemos lo suficiente los unos a otros”². Resulta imposible valorar lo suficiente las oportunidades que se brindan a los participantes de estos seminarios de EZA gracias al intercambio a nivel europeo de conocimientos, experiencia, dedicación y confianza. Creo que Europa está avanzando en la buena dirección. Sin embargo, mantener ese buen rumbo es responsabilidad nacional. Espero que el presente informe convezca a EZA y a sus organizaciones miembros a seguir contribuyendo de forma activa a la implementación de los principios del pilar social en sus países.

Em. prof. dr. Jozef Pacolet

Profesor emérito con función formal

HIVA, Instituto de Investigación sobre el Trabajo y la Sociedad
de la Universidad Católica de Lovaina

2 Jean-Claude Juncker, ex presidente de la Comisión Europea, entrevista en Der Spiegel International, 1/11/2019.

1 INTRODUCCIÓN

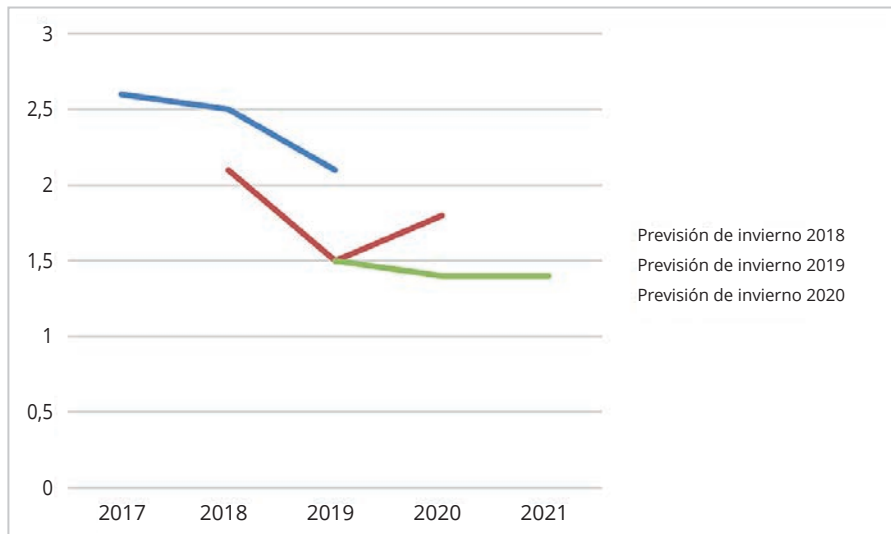
En nuestra publicación anterior sobre el pilar social, mostramos cómo la dimensión social ha estado presente en el proyecto europeo desde el principio. Concluimos que la Comisión Juncker, autodenominada “de la última oportunidad”, reforzó la dimensión social a través del lanzamiento del pilar social europeo. La consulta de la iniciativa siguió una trayectoria increíblemente rápida, procediendo ya a la declaración solemne del pilar social el 17 de noviembre de 2017 en Gotemburgo. De forma paralela, la Comisión Europea adoptaba nuevas iniciativas para modernizar y mejorar la regulación social. En 2017 también se definieron un conjunto de indicadores sobre el pilar social que entraron a formar parte del Semestre Europeo, integrando así aún más la dimensión social en el seguimiento de las políticas macroeconómicas.

Cuando se adoptó el pilar social, las previsiones económicas de invierno de 2018 de la DG ECFIN³ no resultaban muy boyantes, pero ofrecían un aumento substancial: una tasa de crecimiento real anual del PIB superior a un 2% para la UE27 (empleamos la UE27, aunque el Reino Unido formó parte de la Unión hasta 2019⁴). Las previsiones anuales de invierno se publican en febrero del año indicado. En el año 2019 y 2020 la previsión fue algo menor. En invierno de 2020, aún no se incluía el impacto de la pandemia COVID y la previsión resultaba menos pesimista.

3 Previsiones económicas | Comisión Europea (europa.eu)

4 El Reino Unido salió de la UE el 31 de enero de 2020.

Figura 1.1 Previsión económica de la EU-27 2017 – 2021: crecimiento económico anual real (% del PIB)



* Las cifra para el primer año de la previsión es el crecimiento alcanzado el año anterior a la estimación
 Fuente Previsiones de invierno 2018 -2020, Comisión Europea

2 EL PILAR SOCIAL EN EL FOCO DE ATENCIÓN

El pilar social lanzado por la Comisión Juncker no supuso un cambio de tratados, ni fue una nueva carta de derechos fundamentales, ni tampoco un conjunto nuevo de legislación, sino una declaración solemne de la Comisión, la Presidencia, el Parlamento y los jefes de Estado en torno a 20 principios con el objetivo de inspirar en el futuro la elaboración de políticas tanto a nivel nacional como europeo.

En nuestro informe anterior describimos cómo se extraía balance del acervo social del pasado y se actualizaba a la evolución económica, demográfica, técnica e internacional del presente para resumir todo lo anterior en un conjunto de 20 principios destinados a orientarnos en un futuro lejano y próximo.

El pilar social europeo se sitúa en el marco de un mayor vínculo entre la integración económica europea y las cuestiones sociales o, mejor dicho, el creciente reconocimiento de la dimensión social de dicha integración en años recientes. Cabe recordar algunos hitos importantes: la firma del Tratado de Maastricht en 1992; la introducción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1996; el inicio de la UEM en 1999, con la introducción tangible del euro desde el 1 de enero de 2002; o el Semestre Europeo, instaurado en 2010, y su seguimiento de los pasos y el avance de los Estados miembros hacia la consecución de los objetivos de 2020. El Semestre Europeo constituye un marco para la coordinación de las políticas europeas en toda la Unión Europea, además de ofrecer una orientación paneuropea y por país a los Estados miembros sobre las reformas prioritarias y sobre su evolución. Acogimos con satisfacción la atención creciente a la dimensión social y su papel cada vez mayor. El riesgo era la confrontación entre la protección social y la lógica persistente de austeridad y consolidación fiscal.

Las conclusiones de nuestro primer informe de EZA sobre el pilar social fueron⁵:

- Europa como modelo del Estado de bienestar: ¿el mito puede renovarse?
- La dimensión social de Europa no es ningún mito;
- La extraordinaria ambición de Europa;
- Se ven garantizadas, en este sentido, unas expectativas extraordinarias relativas a la dimensión social de Europa;
- Las abrumadoras responsabilidades permanecen en nuestras manos en el marco de la subsidiariedad;
- Estamos avanzando cada vez más hacia una auténtica economía de mercado social;
- La aplicación del pilar europeo de derechos sociales es un compromiso que comparten la UE, los Estados miembros y los interlocutores sociales;
- Cada uno con sus competencias y de acuerdo con el principio de subsidiariedad;
- Debido a la naturaleza jurídica del pilar europeo de derechos sociales, los principios y derechos consagrados en él no se pueden aplicar de forma directa. Resulta necesario traducirlos en acciones específicas o en legislación concreta;
- Su seguimiento está integrado en el Semestre Europeo;
- Sin necesidad de cambiar en ese momento los tratados europeos⁶.

En la Tabla 2.1 recordamos los 20 principios agrupados en torno a tres grandes líneas políticas: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo; condiciones de trabajo justas y protección social e inclusión. Diez de los veinte principios, todos relacionados, a excepción de la renta

5 Pacolet, J.; Op de Beeck, L.; De Wispelaere, F.; 2018.

6 Un ejemplo de hasta qué punto resulta difícil introducir cambios en la regulación serían las revisiones de la legislación relativa a la coordinación de la seguridad social, aunque se cuenta con más de 60 años de experiencia en dicho ámbito. Véase la conferencia organizada por HIVA para EZA sobre los 60 años de coordinación y la necesidad de introducir reformas en De Wispelaere, F.; 2019. 60 years of coordination of social security systems: still room for improvement. Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid; 2019; Vol. 61; iss. 1; pp. 159 - 181

mínima, con la seguridad social, el gasto social, de media, prácticamente un 25% del PIB de los Estados miembros⁷. Sirve para ilustrar también en términos económicos, no solo la extraordinaria ambición del pilar social, sino también su extraordinario alcance.

7 Véase el informe ESPN sobre la financiación de la protección social, 2019 (Spasova, S. y Ward T., 2019)

Tabla 2.1 Principios del pilar europeo de derechos sociales

Capítulo 1: Igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral
1. Educación, formación y aprendizaje permanente
2. Igualdad de género
3. Igualdad de oportunidades
4. Apoyo activo al empleo
Capítulo II: Condiciones de trabajo justas
5. Empleo seguro y adaptable
6. Salarios
7. Información sobre las condiciones de empleo y la protección en caso de despido
8. Diálogo social y la participación de los trabajadores
9. Conciliación de la vida profesional y privada
10. Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y la protección de datos
Capítulo II: Protección e inclusión social
11. Asistencia y apoyo infantil
12. Protección social de todos los trabajadores por cuenta ajena y propia
13. Prestaciones por desempleo
14. Renta mínima
15. Pensiones y prestaciones de vejez
16. Sanidad
17. Inclusión de personas con discapacidad
18. Cuidados de larga duración
19. Vivienda y asistencias a las personas sin hogar
20. Acceso a los servicios esenciales

Fuente: Comisión Europea, 2017b

Debido a la extraordinaria ambición del lanzamiento del debate sobre el pilar europeo de derechos sociales se presentó de forma paralela una serie de iniciativas legislativas y no legislativa, entre otros sobre la conci-

liación, el acceso a la protección social, la Directiva sobre la obligación de informar por escrito o la Directiva sobre el tiempo de trabajo. No había tiempo que perder. También se inició al mismo tiempo un debate sobre el futuro de Europa.

La Comisión Juncker empezó a plantear una Europa más social en un libro blanco sobre el futuro de Europa. Presentaba ahí cinco posibles formas en las que podría evolucionar Europa para 2025:

- Escenario 1: seguir igual
- Escenario 2: solo el mercado único
- Escenario 3: los que desean hacer más, hacen más
- Escenario 4: hacer menos, pero de forma más eficiente
- Escenario 5: hacer mucho más conjuntamente

Personalmente preferiría un sexto escenario: pleno compromiso tanto a nivel europeo como a nivel nacional.

Se publicó igualmente un documento de reflexión sobre la dimensión social, en el que se esbozaba un futuro escenario para una Europa social:

- Escenario 1: limitar la "dimensión social" a la libre circulación;
- Escenario 2: los que desean hacer más en el ámbito social hacen más;
- Escenario 3: la UE-27 profundiza en la dimensión social de Europa conjuntamente.

3 EL ROSTRO SOCIAL DE EUROPA: INICIATIVAS DEL PASADO DE CARA AL FUTURO

En nuestro primer informe “El Pilar europeo de derechos sociales - ¿Quo Vadis?” y de nuevo aquí, reproducimos en el Anexo 1 la línea del tiempo del recorrido hasta la aceptación del pilar en noviembre de 2017⁸. En ese período la Comisión Europea alcanzó hitos importantes que promovieron el progreso social durante un periodo próspero en el que el continente europeo dejaba atrás la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Paso a paso se siguió avanzando a nivel nacional, europeo y mundial. La guerra en el continente europeo pasó a ser un mal recuerdo del pasado. La integración europea significaba el progreso económico, pero también social. Se consideraba una garantía de democracia y paz, una base sólida para el progreso económico y social.

En esta línea del tiempo aparece el Tratado de Maastricht en 1992, junto con su Protocolo sobre un pilar social. En los 30 años transcurridos desde entonces, se han dado pasos adicionales e increíbles en la integración económica europea, con la ampliación de la UE-12 a la UE-28 en 2013, año de la entrada de Croacia en la UE. En 2019, el Reino Unido dejó la UE⁹. La integración monetaria en la zona del euro, que empezó en 1999 con 11 países, se amplió a 19, incluyendo varios países de Europa de Este que habían entrado en la UE tan solo en 2004.¹⁰

La introducción del pilar social europeo se realizó en 2017 en un contexto completamente nuevo. El pilar social aportó una perspectiva de una

8 Comisión Europea (2017e). Documento de reflexión: La dimensión social de Europa, Bruselas, 26-04-2017, 36p.

9 Enlargement of the EU: 40 years of EU enlargement - Who has joined the EU so far? (europa.eu)²

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

mayor mejora de lo que consideramos una “auténtica economía de mercado social”, la simbiosis del progreso económico y social. Para la Comisión Europea el contexto fue una “auténtica economía de mercado social”. La opción política socioeconómica se convirtió en un programa político oficial. Se trataba de alinear Europa con las ambiciones mundiales o incluso asumir el liderazgo. La Comisión Juncker extrajo paralelismos entre las ambiciones europeas y las iniciativas mundiales para aumentar el nivel de los derechos y la protección social. La Comisión Von der Leyen va aún más lejos, al aludir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas en cada declaración / cartas de misión de los miembros de la nueva Comisión. El cumplimiento de los ODS sirve para apoyar el cumplimiento del pilar social y viceversa.

Actualizamos en la Tabla 3.1 la línea del tiempo para el período más reciente.

Tabla 3.1 Impulso de las iniciativas sociales de la Comisión Juncker seguido por la Comisión Von Der Leyen: una línea del tiempo de la Europa social actualizada

Enero de 2020	Inicio de una consulta a gran escala sobre un plan de acción para la implementación del pilar social.
1 de diciembre de 2019	Comienzo de la Comisión Von der Leyen
16 de octubre de 2019	Reunión inaugural de la ALE, que será plenamente operativa a partir de 2024, con Bratislava como anfitrión
23 al 26 de mayo de 2019	Elecciones al parlamento europeo
9 de mayo de 2019	Reunión informal de Sibiu de los jefes de Estado y de gobierno, la última antes de las nuevas elecciones

2018	<p>Se presenta el paquete de equidad social</p> <p>Se incluye el pilar social en el Semestre Europeo</p> <p>Lanzamiento de una serie de indicadores del pilar social</p>
17 de noviembre de 2017	Declaración solemne del pilar europeo de derechos sociales en la Cumbre Social de Gotemburgo, primera desde hace 20 años, tras la cumbre sobre el empleo celebrada los días 20 y 21 de noviembre de 1997 en Luxemburgo
Discurso sobre el Estado de la Unión 2017	Lanzamiento de la creación de ALE, la Autoridad Laboral Europea
26 de abril de 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
1 de marzo de 2017	Lanzamiento del Libro blanco sobre el futuro de Europa
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 de diciembre de 2014	Inicio de la Comisión Juncker

Fuente: elaboración propia del autor

3.1 El día después: de noviembre de 2017 a Sibiu en mayo de 2019 y las elecciones europeas de 2019

El 13 de marzo de 2018 se presentó el paquete de equidad social. Incluía una comunicación sobre el seguimiento de la ejecución del pilar social (principalmente a través del Semestre Europeo y los fondos de la UE), una propuesta para una recomendación del Consejo para ampliar el acceso a la protección social a todos los trabajadores, así como un reglamento para crear la Autoridad Laboral Europea. La propuesta para la introducción del número de seguridad social europeo no se vio materializada.

El discurso sobre el estado de la Unión del presidente Juncker el 12 de septiembre de 2018 se centró en el papel internacional de Europa. Posibles iniciativas para su cumplimiento de cara a la cumbre de Sibiu (Rumanía) sobre el “Futuro de nuestra Unión con 27” (el 9 de mayo de 2019) fueron: el Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y Japón; el Marco Financiero Plurianual; la Unión Económica y Monetaria y el papel internacional del euro, así como una política de exteriores más sólida.

En el discurso sobre el estado de la Unión de 2018 la palabra “social” solo surgió tres veces:

“Y ahí está Grecia: tras unos años, hay que decirlo, dolorosos, tras graves problemas sociales sin precedentes, pero tras años también de una solidaridad nunca vista, Grecia ha conseguido llevar a buen puerto su programa y se ha vuelto a levantar. Me descubro ante los esfuerzos hercúleos del pueblo griego, esfuerzos que los demás europeos siguen subestimando.”

“(…) asimismo, nos propusimos —la mayoría de nosotros, en cualquier caso— dejar de postergar la dimensión social de Europa y otorgarle una mayor importancia de cara al futuro.”

“Quisiera que la Unión Europea cuidase más su dimensión social. Los que hacen caso omiso de las expectativas justificadas de los trabajadores y de las pequeñas empresas ponen gravemente en peligro la cohesión de nuestras so-

ciudades. Transformemos las intenciones de la cumbre de Gotemburgo en normas de Derecho.”

El 9 de mayo de 2019 el Consejo Europeo Informal celebrado en Sibiu, Rumanía, fue la primera reunión de los líderes de la UE tras la retirada del Reino Unido y la última reunión antes de las elecciones al Parlamento Europeo.¹¹

La Comisión Juncker elaboró una lista con **Los 20 logros más importantes de la UE entre 2014 y 2019**. En el ámbito socioeconómico cabe mencionar la mayor flexibilidad introducida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el mantenimiento de Grecia en la zona del euro, la reforma de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y la creación de la Autoridad Laboral Europea. Aunque también se incluyó en la lista como logro importante de la UE el final de las tasas de itinerancia, no se mencionó la declaración solemne del pilar social. ¿Tan rápido se había olvidado? Cuando se elabora una lista que debe cubrir todo tipo de logros es algo que puede pasar.

La Comisión también enumeró **Los 10 temas pendientes más importantes de 2014-2019**. Se incluyó la necesidad de contar con unas normas fiscales modernas, así como la reforma abandonada de la coordinación de la seguridad social.

No se creó ninguna lista de fracasos. Sin embargo, cabe mencionar una catástrofe importante para Europa: la salida del Reino Unido, el Brexit.

Un ejemplo de la extraordinaria ambición más allá del pilar social fue la creación de una Autoridad Laboral Europea, ALE, anunciada en el discurso de Juncker sobre el estado de la Unión de 2017. Se incluyó en el programa de trabajo de la Comisión Europea para 2018; se celebró una

11 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/>

consulta pública (del 27 de noviembre de 2017 al 7 de enero de 2018); se presentó una propuesta legislativa en primavera de 2018 y se aceptó a principios de 2019. La reunión inaugural de la Autoridad Laboral Europea tuvo lugar el 16 de octubre de 2019. **Algunas ideas surgen en el momento oportuno.**

Llama la atención que se incluyera el fin de las tasas de itinerancia en la lista de logros importantes. Para el ciudadano europeo constituye un ejemplo tangible de la integración europea, sin fronteras incluso para las telecomunicaciones. El presidente Juncker también propuso el número de seguridad social europeo en su programa de trabajo de 2018¹². Además de las posibles consecuencias prácticas importantes, hubiera desempeñado una importante función simbólica, similar a la del euro como moneda única o a la de la tarjeta sanitaria europea con el acceso a la sanidad pública y el reembolso de la asistencia sanitaria en Europa cuando se viaja, independientemente del motivo. Se habría alzado como un logro maravilloso justo antes de las nuevas elecciones europeas. **A veces las ideas llegan de forma prematura.**

El papel internacional de la UE se convirtió en la nueva prioridad. En la cumbre de Sibiu se realizaron las siguientes recomendaciones, partiendo de las reflexiones sobre el Futuro de Europa:

- Una Europa protectora, con una mayor seguridad y defensa;
- Una Europa competitiva, incluyendo una función estabilizadora y un instrumento presupuestario para la convergencia;
- Una Europa justa, que ofrezca incluso un régimen europeo de reaseguro de desempleo;
- Una Europa sostenible: cambio climático, energía y economía circular;
- Una Europa influyente, con un papel aún mayor para el euro y el apoyo de la transformación de los Balcanes Occidentales.

12 cwp_2018_en.pdf (europa.eu)

Tal vez sea demasiado tarde para hacer algo relativo al cambio de prioridades hacia el papel internacional de Europa. Sin embargo, la referencia a una función estabilizadora de Europa, a un instrumento presupuestario para la convergencia y a un reaseguro de desempleo parecen anunciar un mayor papel social de Europa.

3.2 La Comisión Von der Leyen (2019-2024)

Para la Comisión Juncker prestar atención a la dimensión social de Europa supuso romper con el pasado. Se declaró el pilar social en 2017 en la primera cumbre social de Europa desde la anterior en Luxemburgo en 1997. Se constata una sorprendente continuidad entre la presente Comisión Von der Leyen y la anterior Comisión Juncker, no solo por la extraordinaria ambición relativa a la protección social, sino también por la celeridad con la que se desea tomar las decisiones. Destaca aún más, si se tiene en cuenta que lo habitual a nivel europeo es seguir un largo camino de toma de decisiones, puesto que se tiene que convencer a todas las partes interesadas. Sin embargo, cuando se ha alcanzado un acuerdo, tiene un impacto sobre los 447 millones de habitantes (2019).

Las prioridades para 2019-2024 de la Comisión Von der Leyen son el Pacto Verde, una Europa preparada para la era digital, una economía a favor de las personas, la garantía de un mayor crecimiento y la creación de empleo de calidad, el papel de Europa en el mundo y, por último, la promoción de nuestros valores europeos, el impulso del estilo de vida europeo y el refuerzo de nuestra democracia europea.

En “Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa: orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea”, aparece una vez más que la Unión Europea desea responder ante las grandes esperanzas. Las palabras son importantes: “Una Unión que se esfuerza

por lograr más resultados¹³". Sin embargo, al principio no se designa a un comisario de asuntos sociales explícito, aunque se corregirá la situación rápidamente. A veces se obvian elementos relevantes. El Comisario de "Empleo" se convirtió en Comisario de Empleo y Derechos Sociales. También se designó a un Comisario de una Economía al Servicio de las Personas, así como a una Comisaria de Democracia y Demografía, responsable no solo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, sino también del impacto del envejecimiento sobre una mayor protección social. La protección social ha quedado instaurada en el centro del Semestre Europeo y el punto de partida sigue siendo el modelo de una "economía social de mercado". Cabe destacar que se haya mencionado de forma tan explícita. Entre las iniciativas relevantes novedosas se puede mencionar la creación del IPCC (Instrumento presupuestario de convergencia y competitividad para la zona del euro, la creación de una prestación de reaseguro de desempleo, la introducción de un salario mínimo justo, el anuncio de una equidad tributaria y la lucha contra el fraude, la evasión y la elusión fiscal, así como el lanzamiento de un nuevo debate sobre el futuro de Europa. Y, además, un plan de acción para la consecución del pilar social.

Las nuevas prioridades ya empezaban a perfilarse al final del periodo de la Comisión Juncker. En su discurso sobre el estado de la Unión de 2018 prácticamente no hay referencias explícitas a la dimensión social. Pero se había lanzado el proceso. Ahora tendría que descubrir su propio camino. Terminaría siendo más substancial de lo que algunos esperaban. No solo se prometió un "plan de acción", sino que el pilar social se convirtió en una referencia para numerosas iniciativas nuevas. También se convirtió en un instrumento empleado por los interlocutores sociales y la sociedad civil para demandar nuevas iniciativas. Normalmente se emplean para ello los nuevos derechos consagrados en nuevos tratados o en una constitución. Sin embargo, en este caso, se buscaba el cumplimiento del pilar social sin cambiar los tratados.

13 "Siempre más" era una de las máximas de Vicente de Paúl sobre la caridad.

En enero de 2020 se lanzó una consulta a gran escala para poner en práctica los principios del pilar social.

3.3 La participación, la consulta y la transparencia: la generación de grandes esperanzas

En nuestro informe de EZA sobre el pilar social “Quo Vadis” destacamos el trabajo amplio e intensivo preparatorio, la movilización de un gran número de personas y la generación de grandes esperanzas. Algunos se mostraron críticos y señalaron que no se cumplirían las expectativas. Nosotros nos mostramos positivos, aunque concluimos que se deberían satisfacer las expectativas a nivel nacional, ámbito en el que recaen las competencias sociales y fiscales. El presidente Juncker anunció que deseaba menos iniciativas, pero de mayor profundidad. Sin embargo, no ese deseo no se vio confirmado posteriormente en la lista de iniciativas adoptadas.

Al final de su mandato, la Comisaria Marianne Thyssen presentó orgullosa su historial de consulta y participación. Desde 2015 y hasta el 30 de abril de 2019, la UE organizó unos **1572 diálogos y consultas ciudadanas con** 194.000 participantes. Unos 1,5 millones de personas siguieron el streaming por internet. Europa está optimizando y reforzando su estrategia de comunicación sobre lo que se consigue, algo que inspiró, por cierto, un informe de Luc Van den Brande, presidente de EZA (2017)¹⁴.

La preparación del plan de acción del pilar social también supuso el lanzamiento de un amplio debate en enero de 2020.

14 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/reaching-out-to-citizens-report_en.pdf

Cabe realizar un importante comentario final sobre la atención prestada, desde el comienzo, a la presentación de pruebas estadísticas sólidas sobre la aplicación de los principios sociales. El pilar social introdujo desde el principio un cuadro de indicadores. A través de Eurostat, en las Estadísticas del pilar social¹⁵, se presenta una panorámica general perfecta de este cuadro, que incluye indicadores principales y secundarios sobre cada uno de los tres capítulos que conforman el pilar social por país y presentando el nivel más reciente, así como la evolución. Un uso interesante del cuadro de indicadores sociales fue el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2018 y 2019 y sus anexos: desempeña un papel importante en ambos informes¹⁶. Estos indicadores también son parte fundamental del seguimiento de las finanzas públicas y de las políticas de los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo.

15 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>

16 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-social-scoreboard-infographic.pdf

4 LA SOSTENIBILIDAD FISCAL: LOS TIEMPOS CAMBIAN

El pilar europeo de derechos sociales constituye un gran cambio en la ambición de promover iniciativas sociales a nivel europeo y nacional. En este apartado deseamos destacar que el proceso se vio acompañado por una importante modificación del régimen de gobernanza macroeconómica a nivel europeo, así como por un viraje en el consenso macroeconómico, puesto que al fin se reconocían los beneficios del Estado de bienestar y la necesidad de introducir cambios en las políticas fiscales. Además, se debía contrarrestar el auge del populismo, alimentado por la creciente desconfianza de la población.

4.1 Los cambios en la gobernanza económica de la UEM

En ocasiones los cambios políticos surgen solo tras una crisis. La crisis financiera de 2008 se vio provocada por la desregulación del sector bancario. Para evitar el derrumbe total del sistema financiero y sus consecuencias económicas se redescubrió el papel del Estado. Posteriormente se demostró incluso que se podía contener el coste de esta intervención (Laeven L., Valencia F., 14 de septiembre, 2018).

Unos años después, durante la crisis de la deuda soberana 2011-2012, Europa y algunos Estados nacionales no alcanzaron la conclusión de que debían apoyar también a las economías en peligro, como se había respaldado al sector financiero, tal vez a nivel europeo o incluso permitiendo una mayor flexibilidad fiscal a nivel nacional. Por lo tanto, se presentaron medidas cíclicas de austeridad para los países, en vez de promover una estabilización macroeconómica. De todo ello también se han extraído lecciones.

La Comisión Juncker estimó que uno de sus logros había sido una mayor flexibilidad del PEC (Pacto de Estabilidad y Crecimiento). Esa necesidad fue la dura lección aprendida de la crisis financiera de 2008-2009 y de la crisis de la deuda en 2011-2012. Los objetivos importantes de las finanzas públicas fijados en un déficit de un 3% del PIB y una deuda de un 60% se convirtieron en menos limitadores.

La nueva Comisión Von der Leyen sorprendió a muchos con el anuncio de un plan de acción sobre el pilar social. También se anunció un debate sobre la reforma del PEC, lo que probablemente permita en el futuro unas mayores inversiones públicas financiadas a través de endeudamiento.

Esta gobernanza macroeconómica se está debatiendo o, mejor dicho, reformando (aunque ya se ha reformado en numerosas ocasiones en los últimos 25 años). El seguimiento actual se había vuelto demasiado complejo, pero al mismo tiempo, en principio, no desea interferir en las políticas nacionales de gasto público. La preocupación era el déficit público y la deuda soberana. Durante las dos crisis previas y sobre todo tras la crisis de la deuda soberana, preocupó el hecho de que el seguimiento no fue capaz de evitar efectos procíclicos ni sirvió para mejorar la estabilización macroeconómica. Las propuestas actuales de reforma del Consejo Fiscal Europeo¹⁷ son mantener el objetivo de la deuda como una dimensión importante de la sostenibilidad y concentrarse más en el crecimiento del gasto neto (el gasto aumentado menos la renta aumentada). Acertadamente implica que la gobernanza macroeconómica no definirá cuál debe ser el gasto social, sino que impulsará una adecuada financiación de dicho gasto. Este seguimiento macroeconómico y de gobernanza no debería entrar en conflicto con el progreso social. Si los países desean mejorar su nivel de protección social o convergir en un nivel superior de

17 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/european-fiscal-board-questions-and-answers_en

protección social, eso no irá en contra de la gobernanza económica. Una deuda soberana baja contribuye incluso a la estabilidad de las pensiones públicas y de otros sistemas de protección social. El problema podría ser, tal vez, que en muchos países no se ha conseguido en las últimas dos décadas, pese a haber podido arrojar beneficios en las próximas dos décadas.

Debemos recordar que la Europa social no es, en absoluto, una responsabilidad europea, sino por definición mucho más una responsabilidad nacional, debido a la sacrosanta subsidiariedad. Comparando los países, resulta evidente que la convergencia social está a la zaga, incluso cuando se emplea un indicador muy sencillo, como el nivel de gasto destinado a la protección social. Aquellos que pagan menos no están convergiendo lo suficientemente rápido con aquellos que gastan más. En ocasiones los países destinan relativamente más fondos a las pensiones, pero a expensas del gasto destinado a la sanidad o a los cuidados de larga duración. Cada país aplica su propio criterio. Por lo tanto, los responsables políticos nacionales son los que deberán introducir correcciones, si necesario. La voluntad de financiar también es responsabilidad nacional.

En nuestro estudio sobre la relación entre la integración económica (UEM) y la protección social destacamos la importancia que tienen los sistemas nacionales a la hora de redistribuir y converger. Como mencionamos en nuestra primera evaluación de EZA del pilar social y tras el Libro blanco sobre el futuro de Europa (1 de marzo de 2017), en el que la Comisión mencionaba cinco caminos alternativos para el futuro (véase más arriba), comentamos una sexta opción para avanzar “comprometidos plenamente con el nivel europeo y nacional”. Parece que así está sucediendo. En términos de finanzas públicas, está en juego el gasto nacional en protección social y la voluntad de financiarlo. Se trata de la división de responsabilidades entre el nivel europeo y nacional. Esta simbiosis de iniciativas a nivel europeo y nacional es el hilo de Ariadna del presente informe.

4.2 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 orientaciones europeas y específicas nacionales a los Estados miembros sobre reformas prioritarias 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 seguimiento anual de desequilibrios macroeconómicos se centra en indicadores importantes como el empleo, el crecimiento, la balanza interior y exterior y, ante todo, la situación de las finanzas públicas y de la deuda soberana (2019 Semestre Europeo).

El envejecimiento de la población constituye un elemento central de las finanzas públicas, aunque aún no están claras las implicaciones para la sostenibilidad. Para garantizar una jubilación adecuada, ante el número creciente de personas mayores, resulta necesario incrementar el gasto destinado a las pensiones. Y también a la sanidad y a los cuidados de larga duración. No se puede garantizar la sostenibilidad de la financiación pública en el futuro si no aumenta la voluntad de la población y de los políticos de incrementar los impuestos y las cotizaciones para satisfacer las necesidades. No hay que olvidar que no hay alternativa (TINA, There is no alternative): a menos que se suba aún más la edad de jubilación.

Tomemos como ejemplo Bélgica. Durante años el país recibió la recomendación específica por país de reformar su sistema de pensiones y vincular en el futuro la edad de jubilación a la esperanza de vida. Se consideraba que el gasto para los cuidados de larga duración era relativamente elevado y que prever un aumento podría generar problemas. ¿Pero qué se puede esperar? Gran parte del gasto es el coste del cuidado de las personas mayores dependientes, cada vez más numerosas en torno a los 80

años. Este grupo de edad se verá duplicado en las próximas décadas. Aunque queramos proporcionar el mismo nivel de protección, el gasto va a aumentar. Si deseamos mejorar el nivel de protección (por ejemplo, ofrecer más servicios y más personal), tendremos que aumentarlo aún más. Y si deseamos mejorar la financiación pública de este servicio, garantizar una auténtica protección social y reducir el copago, se tendrá que aumentar todavía más. Para una región como Flandes, con un nivel de gasto en cuidados de larga duración más elevado que la media belga, la Administración para el cuidado de las personas con discapacidad (VAPH) y la Organización profesional de proveedores de atención a las personas mayores declaraban poco antes de las elecciones de 2019 que dicho gasto se tenía que duplicar, prácticamente de la noche a la mañana o, en cualquier caso, en la próxima legislatura, para 2024. ¿Qué significa “sostenibilidad”? No tenemos más alternativa que aumentar los impuestos y la cotización si queremos financiar estas grandes expectativas.

4.3 El cambio del consenso sobre el Estado de bienestar y las políticas fiscales

Al leer las opiniones más recientes de think tanks, se confirma la aceptación creciente de que debemos reformar la fiscalidad para lograr una imposición más equitativa y exhaustiva de todos los ingresos, con tasas justas, por lo tanto, progresivas, en todos los países y para todas las fuentes de ingresos, además de reforzar la lucha contra el fraude, la evasión y la elusión fiscal.

Europa creó un órgano independiente para evaluar el impacto de sus directrices fiscales. Se trata del “Consejo Fiscal Europeo”. Este nuevo consejo consultivo independiente sobre las finanzas públicas muestra cómo las políticas presupuestarias tras la crisis de 2011-2012, caracterizadas por la austeridad y la consolidación fiscal, generaron una política presupuestaria procíclica. Solo tras 2015-2017 se pasó a una política expansio-

nista que prosiguió en el período posterior, 2018-2020. En ese momento, la Comisión Juncker destacó precisamente como uno de sus logros la flexibilización del PEC.

Sin embargo, think tanks como Bruegel y el Instituto Jacques Delors de París contribuyeron al cambio de consenso y doctrina.

El *think tank* independiente Bruegel presenta datos de que no es posible mantener el Estado de bienestar si no se asume la responsabilidad fiscal. “Braver, greener and fairer” (Más valiente, más verde y más equitativo) es el título elegido por el Bruegel *think tank* para sus memorandos dirigidos al nuevo liderazgo de la UE.

En un memorando “Al comisario responsable de la Fiscalidad y la Unión Aduanera”, A. Bénassy-Quéré (2019, p. 4) muestra la disminución de las tasas impositivas legales máximas en la UE15 en el período 1995-2019. También la tasa impositiva máxima del impuesto de sociedades se ha visto reducida, mientras ha aumentado algo el IVA (impuesto sobre el valor añadido) estándar. Esto implica un ligero cambio en la composición de la financiación pública, pero ante todo se corre el riesgo de que se vean reducidos los ingresos totales, lo que dificultará aún más el progreso social, o empujará a recurrir a la financiación de deuda. Sin embargo, el PEC destaca la importancia del equilibrio presupuestario, evitando el endeudamiento, lo que ejercerá presión sobre el gasto. El estudio revela también grandes diferencias entre los países en lo relativo a las tasas impositivas. Por ejemplo, en 2019, los tipos máximos del impuesto sobre la renta de las personas físicas se situaban en casi un 60% en Suecia y Dinamarca y en más de un 50% en países como Bélgica y los Países Bajos, así como en países mediterráneos como Grecia y Portugal. No se puede esperar el mismo nivel de protección social en países como Bulgaria y Rumanía con un tipo máximo de impuesto sobre la renta de las personas físicas de tan solo un 10%.

Al Comisario responsable de asuntos económicos se le sugiere que “la divergencia económica podría generar insatisfacción, alimentando los votos a favor de partidos políticos no dominantes, que en ocasiones cuestionan los principios básicos de la UE” (Darvas, Z., T. Wieser and S. Zenios, 2019). En al menos dos de los memorandos aparece el miedo de que, debido a una falta de convergencia cada vez mayor, aumente la inestabilidad política y los votos para los partidos populistas que ponen en tela de juicio los principios fundamentales de la UE. Con el fin de evitarlo, se pide un sistema fiscal más eficaz, pero también más equitativo, para poner fin a la espiral de evasión y elusión fiscal y al peligro de prácticamente no imponer la riqueza creciente. En un Eurobarómetro de 2018, la ciudadanía ya se declaraba a favor de la equidad fiscal. Y sigue siendo así. La primera medida apoyada por el Eurobarómetro 2019 para garantizar la “seguridad económica” es la lucha contra el fraude. La equidad fiscal requiere una mayor cooperación europea, pero también más responsabilidad nacional. Un ejemplo son las grandes diferencias entre los tipos máximos del impuesto sobre la renta de las personas físicas: en algunos países son superiores a un 50%, mientras que en otros son de tan solo un 10%. Resulta difícil explicar que se pida una solidaridad paneuropea, cuando no se grava con impuestos a los ricos en el propio país.

Resulta decepcionante el memorando Bruegel para la nueva Comisión, puesto que no incluye ningún capítulo específico para el Comisario de Asuntos Sociales, aunque en la introducción general de la nota para los presidentes de la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento, se sugiere lo siguiente: *“Orientar a los responsables políticos sobre el uso de una política fiscal proactiva, la reforma de la gobernanza de la zona del euro, así como encarar el fraude y evasión fiscal.”* (Demertzis, M., Sapir, A., and Wolff, G., 3 September 2019, p. 10). Y se añade: *“Deben destinar un capital político importante a la lucha contra el fraude y la evasión fiscal y apoyar una distribución más equitativa de la presión fiscal. Las políticas sociales y fiscales son políticas nacionales, pero el mercado único hace que le resulte más fácil a las grandes empresas y a los individuos ricos reducir su tributación real. Aumentar la carga impositiva sobre la clase media trabajadora resulta in-*

compatible con las promesas de Europa de una economía social de mercado. La estrategia de crecimiento de la UE debe asentarse también en instrumentos europeos útiles como el Fondo Social Europeo y el pilar europeo de derechos sociales.” (Demertzis, M., Sapir, A., and Wolff, G. , 3 septiembre de 2019, p. 22)

El Jacques Delors Institute de París también contribuye a este cambio de consenso. “Noblesse oblige”. Fernandes S. (2019) destaca las grandes diferencias en el paro juvenil en los Estados miembros de la UE, así como el ligero incremento de la desigualdad (medida a través del coeficiente GINI) en varios países. Advierte de que podría generar un “aumento del populismo y de la protesta social” (p. 9) y que se requiere una traducción del pilar europeo de derechos sociales en un auténtico plan de acción social de la Comisión Von der Leyen, lo que, siendo realistas, podría no ser la elección de todos los Estados miembros, por lo que podría resultar aceptable una ‘integración social diferenciada’”. Se proponen cinco principios fundamentales para dicho plan de acción: i) el relanzamiento de la “máquina de convergencia” europea; ii) la inversión en capital humano y la lucha contra las desigualdades; iii) la garantía de una transición justa a una economía digital y de bajas emisiones de carbono; iv) la búsqueda de una mayor equidad social y fiscal y v) la garantía de una movilidad justa de los trabajadores.

Algunas de las prioridades sugeridas están bien cubiertas por el pilar social y por iniciativas relacionadas. Sin embargo, otras, como la transición a una economía de bajas emisiones de carbono, constituyen retos adicionales “nuevos”. Algunas requieren un mayor refuerzo como, por ejemplo, la estrategia de convergencia. Se encuentran muchas similitudes entre las iniciativas mencionadas por los *think tank* Jacques Delors y Bruegel, como la lucha contra el fraude y la evasión fiscal, la convergencia de las políticas relativas al impuesto de sociedades, un uso más eficaz de los fondos europeos, la creación de un régimen europeo de reaseguro de desempleo para los países de la zona del euro o un estándar común para los salarios mínimos (Fernandes, 2019).

4.4 El Estado de bienestar como sistema redistributivo sostenible... necesario para la cohesión social

En un informe reciente de la Comisión Europea se concluía que la importancia de esta dimensión social, en gran medida redistributiva, contrasta con el crecimiento de la desigualdad. Añade que cuanto más se enriquecen las economías, más se enfrentan a la desigualdad en la renta primaria, además de verse obligadas a aumentar el nivel de gasto social para compensar. Y eso parece que está teniendo éxito. Aunque aumentaba la desigualdad en los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas, tras incluir las prestaciones sociales, la renta permaneció estable en la UE (Larch y Mohl, 2019).

“Mostramos como, desde finales de los 1990, la redistribución ha mitigado en gran medida el impacto de un balance cada vez más desigual en los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas: ... la dispersión de la renta neta se ha visto estabilizada en gran medida gracias a los programas cada vez mayores tributarios y de transferencia. La expansión de la redistribución se ha visto reforzada por avances significativos en el nivel de vida. Resulta evidente que las personas tienden a votar a favor de unos programas de bienestar mayores a medida que aumenta la renta per cápita.”

Sin embargo, los autores también añaden: “Más allá de los episodios de crisis, según nuestros análisis, una mayor redistribución parece ir acompañada de un superávit menor o un déficit mayor gubernamental. Aunque la relación de causa y efecto subyacente no parece estar completamente clara, se trata de una conclusión poco halagüeña para el futuro. Si se incrementara aún más la desigualdad de los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas o si permaneciera en el actual nivel elevado, la mitigación de su impacto sobre la renta neta a través de la redistribución podría plantear a los responsables políticos unos retos económicos importantes” (Larch y Mohl, 2019, p. 22).

Se ve confirma la importancia, anteriormente mencionada, de las políticas fiscales para financiar de forma adecuada los componentes del pilar social relacionados con la protección social, responsabilidades que atañen al nivel nacional.

En un estudio publicado por la misma Comisión Europea, se destacó la función redistributiva del Estado de bienestar, así como el hecho de que cuanto más ricas se vuelven las economías, más votarán los ciudadanos a favor.

También quisiéramos añadir dos retos adicionales a este problema. La necesidad de aumentar el gasto social se ha visto, a su vez, impulsada por el envejecimiento de la población que implica unos presupuestos mayores para las pensiones, la sanidad y los cuidados de larga duración. Por último, hay una cuota más o menos estable de ingresos salariales como parte del PIB, por lo que resulta más complejo aumentar una financiación basada exclusivamente en contribuciones provenientes del trabajo.

5 CONVICCIÓN POLÍTICA: LOS VALORES EUROPEOS Y EL VOTO

En el mundo académico y político, preocupa cada vez más la disminución de la confianza en los valores europeos, así como en las instituciones, como se constató precisamente justo antes de las elecciones europeas de 2019.

Los ciudadanos desean un mayor progreso económico y social. El Brexit supuso la culminación de la desconfianza hacia el proyecto europeo (Fetzer, T., 2019). También hay falta de confianza en la dimensión social de Europa. Fueron muchos ciudadanos los que votaron menos por permanecer en la UE por miedo a perder su protección social (Piketty, 2019).

No se trata del primero ni probablemente tampoco del último momento de desconfianza hacia Europa. Una señal clara fue el rechazo en 2004 de la propuesta de una Constitución Europea en el referendo celebrado en Francia y en los Países Bajos, poniendo fin a la ratificación de la constitución. Se vio reemplazada por el Tratado de Lisboa.

T. Chopin (2019) describe la peligrosa evolución política hacia la desconfianza en las instituciones tradicionales. Cita una encuesta PEW sobre la forma en la que funciona el descontento con la democracia, que ha aumentado en muchos países, también en la UE, entre otros en Alemania, los Países Bajos, Suecia; sigue siendo elevado en Grecia, también en Polonia y en Austria, aunque había disminuido en el año analizado (2018 comparado con 2017) en Francia. El hecho de que los “chalecos amarillos” iniciaran su acción en 2018 sirve para ilustrar lo rápido que puede cambiar la situación, al igual que las mayorías políticas. También se constatan nuevos cambios que parecen indicar una falta de confianza en la llamada “democracia liberal”. En el documento de posición se comenta que incluso 30 años después de la caída del Muro de Berlín, emerge de nuevo una división de valores entre Europa Occidental y Oriental, probable-

mente por la trayectoria tan diferente seguida tras la Segunda Guerra Mundial.

El miedo frente al creciente populismo también está presente en investigadores de gran renombre como Barry Eichengreen y Thomas Piketty. Procedemos a citarles a continuación no solo porque advierten, aunque tal vez las elecciones de 2019 aportaron cierto alivio, sino porque también ofrecen soluciones: asumir las responsabilidades a nivel europeo, pero también a nivel nacional y probablemente a ambos niveles. Se trata de nuestra opción preferente para el futuro de Europa (véase más arriba) y, además, así está diseñado el pilar europeo de derechos sociales. No existe ninguna contradicción entre las responsabilidades europeas y la “descentralización” al nivel nacional. Se trata de la quintaesencia de la “subsidiariedad”¹⁸.

B. Eichengreen comenta la diferencia entre países. El autor subraya la necesidad de evitar esta gran división y una mayor erosión de la democracia a través del refuerzo de las ambiciones culturales y educativas para apropiarse de los principios, sentirse orgulloso de ellos y crear vínculos, además de tomar las medidas jurídicas necesarias. El autor destaca que esta desconfianza en las instituciones puede ir en contra del Estado de derecho. Para evitarlo, Europa debe utilizar su poder para añadir condicionales al empleo de los fondos estructurales, entre otros, así como en las negociaciones relativas al Marco Financiero Plurianual, además de reforzar la lucha contra el fraude y la corrupción, por ejemplo, fortaleciendo OLAF y la Fiscalía Europea (B. Eichengreen, 2018).

Barry Eichengreen añade: *“Cuando las consecuencias transnacionales son pequeñas, pero difieren las preferencias nacionales, el mejor enfoque es dejar*

18 Para aquellos interesados en la subsidiariedad y en el papel del pensamiento social cristiano véase el capítulo de E. O’Shea (1996): „The European principles of subsidiarity and Christian social doctrine” en nuestra primera conferencia sobre la „Protección social y la Unión Económica y Monetaria Europea” organizada con el apoyo de EZA.

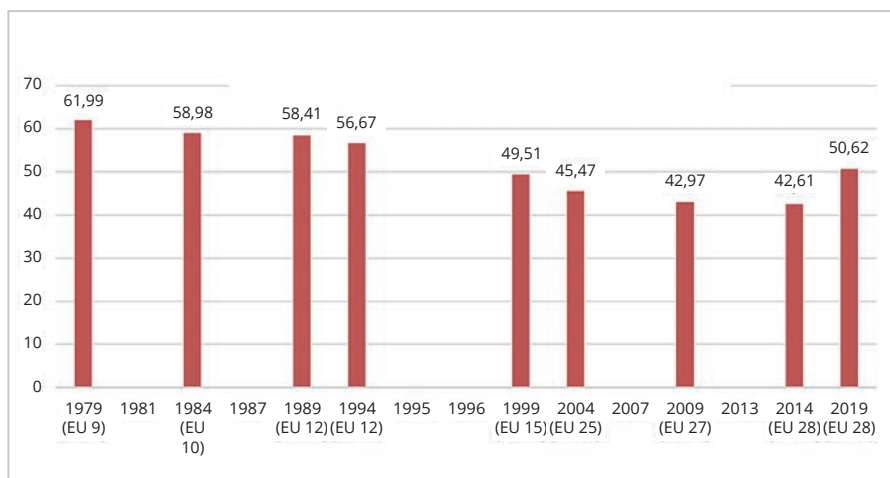
que la toma de decisiones se realice a nivel nacional. Por lo tanto, en el caso de las políticas fiscales, la reforma adecuada sería menos Europa, no más. Se debe permitir a los parlamentos nacionales y a sus votantes elegir qué políticas fiscales prefieren. De esta forma, se dejará a los políticos populistas sin los argumentos que emplean. (...) Sin embargo significa que se tienen que fijar condiciones previas para repatriar la política fiscal” (también en ámbitos políticos como la unión bancaria, la política de migración, entre otros) (B. Eichengreen, 2018, p. 169).

En Piketty (2019) se puede leer una necesidad similar de reforma de las políticas fiscales para luchar contra la desigualdad creciente entre países y dentro de los países: *“Si no transformamos profundamente el sistema económico actual para que sea menos desigual, más equitativo y más sostenible, tanto entre países como dentro de los países, el ‘populismo’ xenófobo y sus posibles éxitos electorales futuros podrían iniciar rápidamente el movimiento de destrucción de la globalización hipercapitalista y digital de los años 1990-2020.”*

Antes de las elecciones europeas de 2019, se sentía pavor por el aumento de la popularidad de los partidos populistas, entre otros ante la baja participación. Sin embargo, ese miedo al auge del populismo y del sentimiento antieuropeo previo a las elecciones de 2019 no se vio materializado. El resultado fue mejor de lo esperado. Pese a la disminución de la participación (el número de ciudadanos que acudieron a las urnas) en las elecciones de 2009 (42,97%) y 2014 (42,61%), aumentó de forma sustancial (50,62%) en 2019 y alcanzó el nivel más elevado desde 2004 (45,47%)¹⁹. Sin embargo, sigue estando por debajo de la participación en muchos de los antiguos Estados miembros (véase la Figura 5.1). Se constata una contradicción entre la voluntad de sumarse a la UE y la participación en su proceso democrático de elecciones al Parlamento Europeo.

19 <https://graphics.france24.com/results-european-elections-2019/>

Figura 5.1 Participación en las elecciones al Parlamento Europeo



En lo que al apoyo al proyecto europeo se refiere, el Eurobarómetro muestra que está aumentando. La encuesta del Eurobarómetro tras las elecciones al Parlamento Europeo de 2019²⁰ reveló que en junio de 2019 un 68% de los encuestados consideraba que, por lo general, su país se veía beneficiado por la pertenencia a la UE, tras el 52% de 2011 y con el 58% de 2007 como punto de partida. Después de las elecciones, en nada más y nada menos que 17 países eran mayoría los encuestados que estimaban que su país salía beneficiado. Lituania, Irlanda y Estonia arrojaron los niveles máximos de confianza en los beneficios de la UE. Los niveles más bajos fueron para el Reino Unido, Bulgaria y por último Italia, con tan solo un 42% a favor. La declaración de Jean-Claude Juncker en una entrevista para un periódico flamenco fue: “No he logrado que Europa sea popular, aunque el reciente Eurobarómetro diga lo contrario. No creo a ese Eurobarómetro”²¹.

20 Parlamento Europeo, Eurobarómetro, Primeros resultados de la encuesta tras las elecciones al Parlamento Europeo 2019

21 Jean-Claude Juncker, De Tijd, 14 de septiembre de 2019

Las expectativas depositadas en el papel de la Unión Europea y en su proyecto de economía social de mercado son considerables, como se puede constatar en varios Eurobarómetros. El futuro común que recordamos en nuestras conclusiones es un camino conjunto de progreso económico y social. No solo se trata un deseo de las personas, sino que también es su expectativa. El Eurobarómetro más reciente confirma que “más de ocho de cada diez encuestados considera que una ‘economía de libre mercado debe ir acompañada de un alto nivel de protección social’ (un 85%, un aumento de 2 puntos porcentuales desde 2017)”. Y “cerca de seis de cada diez encuestados estima que ‘alcanzar niveles de vida comparables’ sería una de las dos políticas más útiles para el futuro de Europa (un 57%, un aumento de 5 puntos porcentuales desde 2017”²².

Para avanzar se debe realizar un seguimiento de la convergencia económica e informar a la población europea sobre la forma en la que el pilar europeo de derechos sociales contribuye a aumentar la convergencia social. En una entrevista a Jean-Claude Juncker, declaraba: “El problema de Europa es que no nos conocemos lo suficiente los unos a otros” (Jean-Claude Juncker, ex presidente de la Comisión Europea, entrevista en Der Spiegel International, 1/11/2019). Conocernos mejor unos a otros puede contribuir a la cohesión social. Por cierto, EZA contribuye por excelencia a este objetivo a través de la organización de seminarios que reúnen a personas de diferentes Estados miembros.

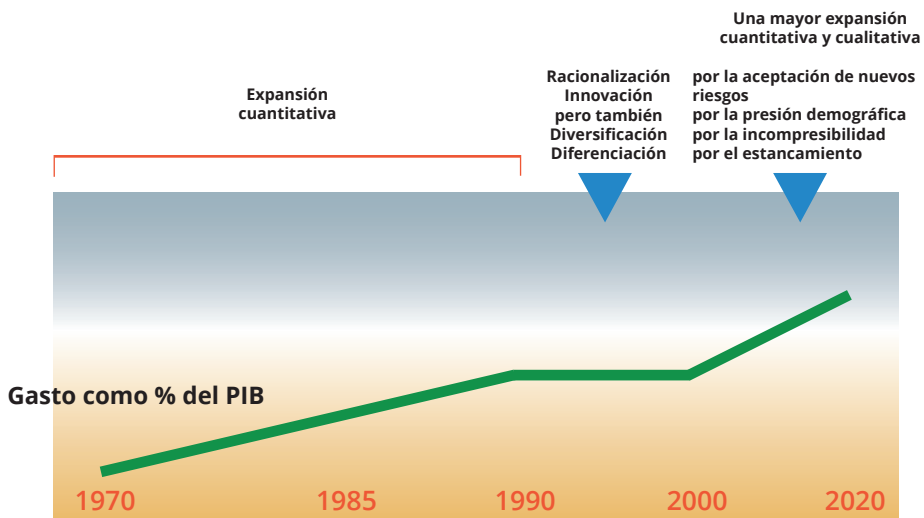
22 Eurobarómetro especial 479, El futuro de Europa, 2018, p.84, 146

6 CONCLUSIÓN: UN CAMINO DE CRECIMIENTO POSITIVO GENERAL PARA EL PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL ES NUESTRA EXTRAORDINARIA RESPONSABILIDAD

El camino de crecimiento positivo general para el progreso económico y social que esperábamos en nuestro primer informe sobre el pilar europeo de derechos sociales “Quo Vadis”, se ha visto reforzado por lo que hemos podido observar en el presente informe. Más de lo que algunos esperaban, el pilar social se verá implementado a través de un plan de acción unívoco y se convertirá en un punto de referencia para muchas iniciativas. La noción de economía social de mercado goza de gran consenso y muchos han alzado la voz para reivindicar la equidad fiscal y la lucha contra el fraude y la evasión fiscal.

A. Atkinson (2015) identificó también este camino de desarrollo común, como citamos en nuestro primer informe, con los diferentes pasos consecutivos que se han dado a través de varias iniciativas europeas, ilustrados en la línea del tiempo en el Anexo 1. Se trata de una tendencia continua, como muestra la Figura 6.1 y como comentamos en “El estado del Estado de bienestar”, seguimiento durante un cuarto de siglo para EZA. La mayoría del tiempo se puede observar este camino de crecimiento común, aunque en ocasiones nuestras sociedades europeas parecen ir de crisis en crisis. Tal vez esas crisis tuvieron un efecto positivo, al actuar como estímulo para convencer a Europa de avanzar. Existe una tendencia positiva, interrumpida tal vez por ciertos momentos centrados en otras prioridades, con pasos hacia adelante y hacia atrás, pero siguiendo siempre la senda general.

Figura 6.1 Un camino europeo común para el progreso económico y social a nivel nacional



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

Utilizamos este perfil de diseño estilizado de observaciones comunes sobre el desarrollo en ese momento de la protección social para las personas mayores (Pacolet, Bouten, Lanoye, Versieck, 1999). Se puede generalizar al desarrollo global de la situación de los Estados de bienestar. Las economías de la UE experimentan progreso económico, lo que viene acompañado de una protección social cada vez mayor, tal vez a velocidades diferentes, aunque también en ocasiones alcanzan la convergencia. Otros estudios, publicados por la Comisión Europea, apuntan a lo mismo: *“Mostramos como, desde finales de los 1990, la redistribución ha mitigado en gran medida el impacto de un balance cada vez más desigual en los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas: (...) la dispersión de la renta neta se ha visto estabilizada en gran medida por los programas cada vez mayores tributarios y de transferencia. La expansión de la redistribución se ha visto reforzada por avances significativos en el nivel de vida. Resulta evidente que las personas tienden a votar a favor de unos programas de bienestar ma-*

yores a medida que aumenta la renta per cápita.” (Larch & Mohl, 2019, p. 22). Es lo que denominamos “el deseo de los ciudadanos de un mayor progreso social”.

En nuestro primer informe de EZA describíamos el pilar social europeo como una ambición extraordinaria de los responsables políticos europeos para una Europa social. También ha generado unas expectativas extraordinarias. Al mismo tiempo, invita a todos los responsables políticos y, ante todo, a las autoridades nacionales a asumir su responsabilidad.

Mencionamos el miedo formulado por algunos de que Europa no sea jamás capaz de cumplir las expectativas. “Cumplimiento” es la palabra que hemos empleado en este informe.

El pilar social mismo se define como una responsabilidad conjunta de las instituciones europeas, de los responsables políticos nacionales, de los interlocutores sociales y de la sociedad civil. La Comisión Europea consideró como su responsabilidad la aplicación del pilar social. El resto de la responsabilidad queda en otras manos. El nuevo hilo de Ariadna del presente informe es la extraordinaria responsabilidad política tanto a nivel europeo como nacional.

La introducción del pilar europeo de derechos sociales constituyó una confirmación del modelo europeo, una auténtica economía social de mercado. Las “grandes esperanzas” que se generaron y que se siguen generando, se han ido materializando, aunque permanece el riesgo continuo de cambios hacia medidas de austeridad injustificadas, entre otros relacionadas con el sistema de pensiones. Los propios estudios de la Comisión Europea ilustran la forma en la que el creciente Estado de bienestar compensa con éxito la necesidad cada vez mayor de redistribución, aunque también implica el riesgo de “un superávit menor o de un déficit mayor gubernamental. (...) Esta conclusión puede que no resulte muy halagüeña de cara al futuro (...) podría plantear grandes retos económicos” (Larch y Mohl, 2019).

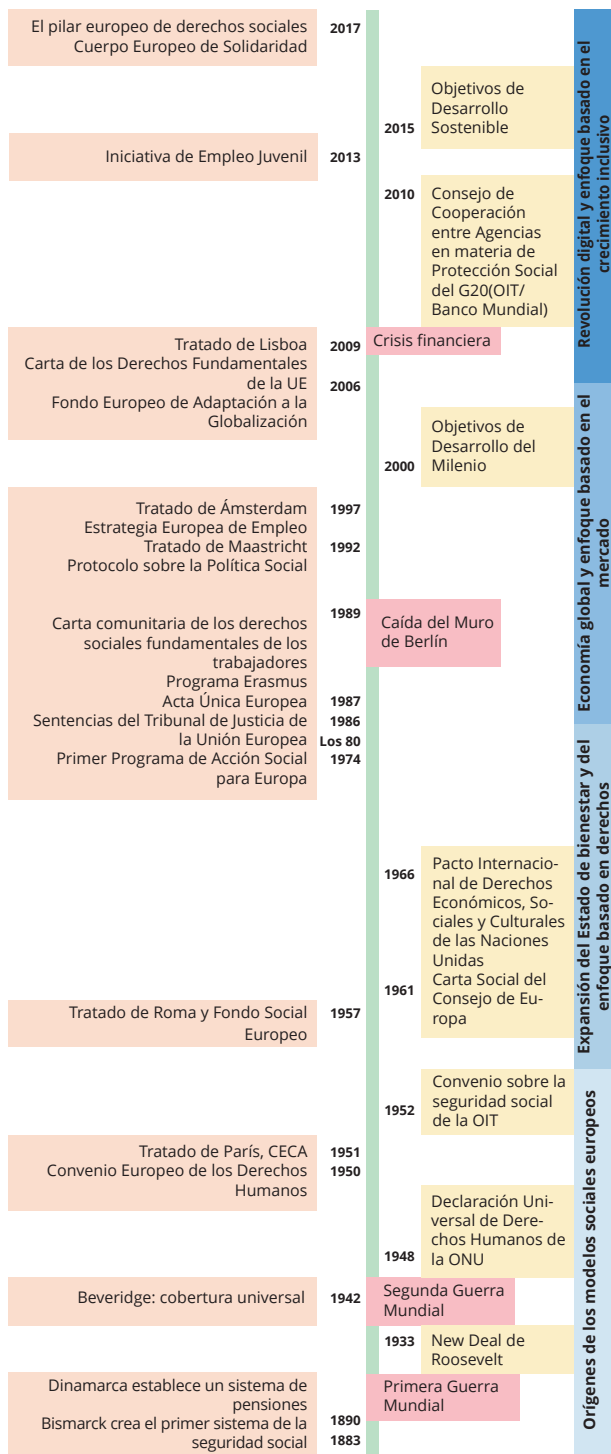
El rol de organizaciones como EZA y sus miembros es salvaguardar el impulso a favor de un mayor progreso social y garantizar que se mantenga la voluntad política y social de financiarlo. Su seguimiento es necesario.

Tras escuchar las opiniones y ambiciones de la población europea, entre otros del Eurobarómetro, debemos tomar conciencia de que la economía social de mercado es una “economía para las personas (de a pie)”. Los responsables políticos deben escuchar las necesidades del ciudadano medio. Esa es la responsabilidad de los movimientos sociales fuertes y de los partidos políticos, tanto a nivel europeo como nacional.

Si necesario, les puede inspirar escuchar canciones populares como *Love of the common people* (Neil Young, 1984). Esa también debe ser la ambición.

APPENDIX 1 LA EUROPA SOCIAL: UNA LÍNEA DEL TIEMPO

Figura a1.1 Línea del tiempo de la Europa social



Fuente: Comisión Europea, 2017, editado por los autores

REFERENCIAS

Para una lista más completa de referencias sobre el camino hacia el pilar europeo de derechos sociales, véase nuestro primer informe para EZA: Pacolet, J.; Op de Beeck, L.; De Wispelaere, F.; (2018). El pilar europeo de derechos sociales, ¿quo vadis?. Editor: EZA - Centro Europeo para los Asuntos de los Trabajadores; Königswinter

Arévalo, P., Berti, K., Caretta, A., and Eckefeldt, P., (2019), The Intergenerational Dimension, of Fiscal Sustainability, European Economy Discussion Paper

Bénassy-Quéré, A. (2019), 'Memo to the commissioner responsible for taxation and customs union', in M. Demertzis and G.B. Wolff (eds) Braver, greener, fairer: Memos to the EU leadership 2019-2024, Bruegel, disponible en <https://bruegel.org/2019/07/memos-2019>

Bofinger, P., (16 de septiembre de 2019), Mario Draghi and the Germans, in Social Europe

Chopin, T. , Europeans face the risk of democratic regression: what can be done?, Paris Institut Jacques Delors, 6-DEMOCRACY-Chopin-4.pdf (institutdelors.eu)

Codagnone C., et al., (Febrero 2018), Behavioural Study on the Effects of an Extension of Access to Social Protection for People in All Forms of Employment, European Commission, European Commission, Social Europe

Comisión Europea (2019), Fact Sheet, European Semester 2018: Winter Package explained

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-communication-country-reports_en_0.pdf

Comisión Europea (2019), Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Joint Employment Report 2019

Comisión Europea (2018a), Special Eurobarometer 479, The future of Europe

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

Comisión Europea (2018c), 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

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

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

Comisión Europea (2017d), Documento de reflexión: La dimensión social de Europa Bruselas, 26-04-2017

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

Consejo Fiscal Europeo (Agosto de 2019), Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation

Consejo Fiscal Europeo (25 de junio de 2019), Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2020

Darvas, Z., Wieser, T., Zenios, S. (2019), 'Memo to the commissioner responsible for economic affairs, in M. Demertzis and G.B. Wolff (eds) Braver, greener, fairer: Memos to the EU leadership 2019-2024, Bruegel

Demertzis, M., Sapir, A., Wolff, G.B. (2019), 'Memo to the presidents of the European Commission, Council and Parliament', in M. Demertzis and G.B. Wolff (eds) Braver, greener, fairer: Memos to the EU leadership 2019-2024, Bruegel

De Wispelaere, F. (2019), 60 years of coordination of social security systems: still room for improvement. Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid; 2019; Vol. 61; iss. 1; pp. 159 - 181

De Wispelaere, F., Pacolet, J., (2017), ESPN Thematic report on access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts - Belgium. Bruselas: Comisión Europea

Directiva de lucha contra la elusión fiscal,

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/anti-tax-avoidance-package/>

Eichengreen, B. (2018), The populist temptation

Fernandes, S., (2019), New beginnings. Objective 2024: better living and working conditions for all Europeans, Institut Jacques Delors, Paris, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/09/Compilation-New-beginnings.pdf>

Fetzer, T. (08 April 2019), Austerity caused Brexit, <https://voxeu.org/article/austerity-caused-brexite>

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

Höpner, M., (5 de noviembre de 2018), Social Europe is a Myth, Social Europe

Jutte, J., (diciembre de 2018), The European Semester and the European Pillar of Social Rights Christen-Democratische Reflecties - jg.6 - nr. 3

Laeven, L., Valencia, F. (September 14, 2018), Systemic Banking Crises Revisited

Larch, M., Mohl, P. (2019), Mitigating the Gap between the Rich & the Poor: An Empirical Assessment of Key Trends & Drivers of Redistribution, European Economy Discussion Paper 105, p. 13

O'Shea, E. (1996), 'The European principles of subsidiarity and Christian social doctrine' in Pacolet, J. (Ed.) (1996), Social Protection and the European Economic and Monetary Union, Avebury, Aldershot

Pacolet, J. (2019), ESPN Thematic Report on Financing Social Protection – Belgium, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: Comisión Europea

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., Bouten, R., Lanoye, H., Versieck, K. (1999), Social protection for dependency in old age in the 15 EU Member states and Norway. Synthesis report, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

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

Pacolet, J., 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. (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, p.122 -134

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

Pacolet, J., Op de Beeck, L., De Wispelaere, F. (2018), *El pilar europeo de derechos sociales, quo vadis? La extraordinaria ambición de una Europa social*. Editor: Königswinter

Parlamento Europeo (2019), *Eurobarómetro, Primeros resultados de la encuesta tras las elecciones al Parlamento Europeo 2019*

Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea (2017), *Pilar europeo de derechos sociales*

Piketty, T. (2019), *Capital et idéologie*

Recomendación del Consejo del 8 de noviembre de 2019 relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, 2019/C 387/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H1115\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H1115(01)&from=EN)

Seikel, D., Truger, A., (September 2019), The Blocked Completion Of The European Monetary Union. Making the case for a pragmatic use of fiscal leeway, Report No. 52, WSI Fundación Hans Böckler

SIBIU and recommendations

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiua_more_social_europe.pdf

Spasova, S. and Ward, T. (2019), Social protection expenditure and its financing in Europe, A study of national policies 2019, European Social Policy Network (ESPN), Bruselas: Comisión Europea

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

Van den Brande, L. (October 2017), Special Adviser to the President of the European Commission Jean-Claude Juncker, Reaching out to EU citizens: a new opportunity 'About us, with us, for us'

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