

# Una economía al servicio de las personas y el Pilar Social Europeo

**José María Zufiaur**

Exmiembro del Comité Económico y Social Europeo,  
en representación de UGT

Agradezco la invitación y participo, con mucho gusto, un año más en este curso, “El futuro de Europa: oportunidades ante retos compartidos y globales”, en esta ocasión sobre el tema “Una economía al servicio de las personas y el Pilar Social Europeo”. Articularé mi intervención en este panel —que tengo el gusto de compartir con Anna Colombo— en torno a tres bloques.

Por un lado, trataré de situar, sintéticamente, los antecedentes y el contexto del tema específico de este panel. Me centraré en la dimensión social europea y en las diferentes etapas de la misma.

En segundo lugar, comentaré el momento que estamos viviendo a raíz de la crisis del Covid-19 y los avances que se han dado en relación con el Pilar Social Europeo.

Finalmente, pretendo vincular el objetivo de desarrollar una Europa social con los imprescindibles cambios y avances en la integración de una Unión Europea más completa y acorde con decisiones ya tomadas, como el mercado único y la unión monetaria, sus pilares constituyentes y sus desafíos de futuro.

## 1. Las etapas de la política social europea<sup>1</sup>

Por razones de tiempo no voy a desarrollar dos componentes importantes de la misma, como son la evolución de la normativa social y de las políticas de empleo. Por lo que me limitaré a sintetizar su evolución en el tiempo.

<sup>1</sup> Zufiaur, José María. (2015). Evolución de la dimensión social europea. En Eugenio Nasarre Goicoechea y Francisco Aldecoa Luzárraga (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*, Editorial Marcial Pons.

En la primera etapa, prevaleció la lógica del mercado común. Se buscaba evitar distorsiones a la competencia y facilitar el buen funcionamiento del mercado interno. Se regula la libre circulación de los trabajadores, la equivalencia de diplomas, la igualdad de trato y la coordinación de los regímenes de Seguridad Social.

En 1972, se propugna una acción social más vigorosa y, en 1974, se establece el primer Programa de Acción Social, en el que ya se indicaba que “la expansión económica no es un fin en sí mismo y debe permitir, prioritariamente, mejorar las condiciones de vida” lo que implica “la participación de todos los interlocutores sociales”. De dicho programa derivaron varias directivas de derecho del trabajo, como las de despidos colectivos, transferencia de empresas, insolvencia del empresario y otras sobre igualdad de trato y sobre Seguridad Social.

En esa etapa, la aspiración que guiaba la política social europea era la de la **“equiparación en el progreso”**.

En la siguiente etapa, en los años 80 y 90, prevalece una lógica voluntarista que es, en gran parte, contradictoria. Por un lado, con la “revolución conservadora” encabezada por sus líderes, Thatcher y Reagan, y seguida, en la senda de la “única política económica posible”, por otros gobiernos como los de Schroeder, Blair o Clinton, se produce un cambio de paradigma ideológico: flexibilidad versus precariedad laboral, reformas que, en realidad, eran recortes de gastos sociales, privatizaciones de servicios públicos, liberalización de los mercados de capitales, globalización de las finanzas y de la producción.

Por otro lado, con la entrada, en 1985, de Delors en la Comisión, se promueven, en el horizonte de 1992, medidas compensadoras en el campo social para conseguir un grado mayor de legitimación y aceptación popular del mercado interior europeo y para paliar las posibles consecuencias sociales negativas de este.

En cierta medida, los avances fueron posibles gracias a las limitaciones que conllevaban. De una parte, el refuerzo de las competencias comunitarias que permitían aprobar determinadas materias por mayoría cualificada. Por otra, temas centrales de la política social y laboral europea seguían sujetos a la regla de la unanimidad: protección social, protección de los trabajadores ante el despido, representación y defensa colectiva de los trabajadores, condiciones de empleo de los trabajadores de terceros países, financiación de la promoción del empleo. Otros derechos colectivos del trabajo —negociación de salarios, derecho de asociación, derecho de huelga— seguían quedando explícitamente excluidos de las competencias de la Comunidad.

La aspiración de las políticas sociales pasó, en esa etapa, del paradigma de la “equiparación en el progreso” al de **“prescripciones mínimas”**. Es decir, se trataba de evitar el retroceso. Predominaron las directivas centradas en derechos individuales

y no en las que tratan de los derechos colectivos. Asistimos, entonces, al auge de los procedimientos voluntarios respecto a los obligatorios y a una creciente abstención legislativa, por más que fueran aprobadas algunas directivas importantes, como la directiva marco sobre información y consulta de los trabajadores y la de la implicación de los trabajadores en la sociedad europea. A partir de entonces, los empresarios, ante la ausencia de “la amenaza de la ley”, rechazaron realizar acuerdos que fueran a convertirse en directivas.

En la tercera etapa, a tenor de la propuesta de directiva sobre tiempo de trabajo o la propuesta de simplificación legislativa, y de las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE (*Laval, Vilking, Ruppert...*) que primaban el derecho de establecimiento sobre los derechos fundamentales del trabajo, la finalidad de la política social europea fue desliziándose hacia la “**conurrencia entre modelos sociales nacionales**”.

Finalmente, desde 2006 hasta después de la crisis del 2008, se instauran las políticas radicales de austeridad y de contrarreformas sociales. Se entra, a través del Pacto de Estabilidad y del Semestre europeo, en un período de “**gobierno europeo de las políticas nacionales**” y de debilitamiento del modelo social europeo.

Ya desde los últimos años del siglo pasado se pudo constatar, en expresión de la CES, que “la dimensión social europea ha sido arrinconada”: explosión de las desigualdades, aumento de la precariedad laboral, aumento de las personas con riesgo de pobreza y exclusión, cambios en el sistema productivo —reestructuraciones, deslocalizaciones, externalizaciones, falsos autónomos—. La globalización de la economía y la preeminencia de la esfera financiera, el valor del accionista, el final del “capitalismo renano”, son algunos signos de ese cambio.

Esas políticas fomentaron el deterioro de los factores que contribuyen a un desarrollo inclusivo, a la cohesión social: las normas del trabajo, la fortaleza de las organizaciones de los trabajadores, la negociación colectiva, las políticas fiscales, la protección social, la sanidad, la educación, las políticas contra la pobreza, los salarios o los impuestos como elementos de redistribución y pre-distribución.

Con ello, se puso en evidencia que el núcleo de la construcción europea estaba, y sigue estando, basado en las normas doctrinales de la política monetaria, de la política de competencia y de la política presupuestaria. Estas reglas económicas son autónomas de las decisiones políticas, no están sometidas al control sea del Parlamento Europeo, sea de los parlamentos nacionales. Precisamente por eso, como señaló el Congreso de la CES de Sevilla, en mayo de 2007, el reforzamiento de la Europa social ha de pasar por el reforzamiento de la Europa política.

Como consecuencia, se ha desembocado en una situación que implica un profundo cambio de paradigma. El proyecto de la Europa social ha estado

confrontado a tres cambios radicales que han supuesto una deriva neoliberal del proyecto europeo<sup>2</sup>. El primero fue la “revolución conservadora” de finales de los años 70 y primeros de los 80, que implicó cambios en cuestiones centrales: el empleo valorado en términos cuantitativos y no cualitativos, lo social como sostén de los rendimientos económicos y no como valor en sí, el abandono del objetivo del pleno empleo, del valor del trabajo y de su protección, el paso de lo obligatorio a lo voluntario, la transferencia del riesgo a los trabajadores. Es digno de nota la sustitución del concepto de igualdad por el de no-discriminación cuando, en realidad, la no-discriminación es uno de los componentes de la igualdad, pero no el único: en lugar de justicia, de cohesión social, de igualdad, se pasa a hablar más de exclusión, de no-discriminación, de solidaridad...<sup>3</sup>

El segundo cambio fue la tentativa de liberalización de los servicios, la famosa Directiva *Bolkestein*, aprobada en 2006 y entrada en vigor en 2009. Privatizaciones de correos, transportes, sanidad, pensiones. Los sindicatos dieron una gran batalla y frenaron, en principio, la propuesta. Pero esta se fue materializando por otras vías.

El tercero, con la crisis de la deuda y las políticas radicales de austeridad que, en muchos países, han puesto en cuestión los pilares del contrato social. Las “orientaciones por país” han ido dirigidas a disminuir los salarios legales y contractuales, a reducir la ultraactividad de los convenios, a reformar los sistemas de negociación colectiva con la posibilidad de derogar los convenios de nivel superior y de dar primacía a los acuerdos de empresa, a reducir la capacidad de la negociación colectiva y recortar los sistemas de Seguridad Social y de sanidad<sup>4</sup>.

La crisis de la Covid-19 ha puesto más en evidencia lo erróneas y perniciosas que fueron las políticas adoptadas durante la crisis financiera. Y las instituciones europeas han tomado algunas medidas, inéditas hasta ahora, en el sentido de una mayor integración europea. Aunque está por ver que, realmente, haya voluntad política para caminar, decididamente, hacia una Europa de carácter federal; y de cambiar unas políticas que han contribuido a aumentar las desigualdades, entre los países y entre los sectores sociales, al aumento de la precariedad del trabajo, al debilitamiento de los sistemas de protección social y al crecimiento de los populismos antidemocráticos y antisociales.

2 Pochet, Philippe. (2019). *À la recherche de L'Europe sociale*. Puf.

3 Zufiaur, José María. (2012). ¿Es necesario recuperar el objetivo del pleno empleo? Alternativas económicas y sociales frente a la crisis. IX Encuentro de Salamanca. Editorial Sistema.

4 Pochet, Philippe. (2019). *À la recherche de L'Europe sociale*. Puf.

## 2. Los avances producidos en la política social europea a raíz de la crisis de la pandemia COVID-19

Tras siete años de declaraciones sobre la necesidad de dar mayoría de edad a la política social europea, en 2014, el entonces presidente de la Comisión Europea, Junker, reclamó una triple A social (en referencia a la máxima nota que aplicaban a la deuda las agencias de *rating*) para situar, se decía, la dimensión social al mismo nivel que la económica. Y hubo que esperar a 2017 para que se establecieran los 20 principios del Pilar Social Europeo de Derechos Sociales, más una Directiva sobre el equilibrio entre la vida profesional y vida privada, así como dos iniciativas dirigidas a garantizar condiciones de trabajo transparentes y previsibles, y el acceso a la protección social para todos los trabajadores, incluidos los autónomos. Por otra parte, la Comisión Juncker aceptó integrar en el Semestre Europeo un cuadro de indicadores sociales, así como la recomendación de tener en cuenta los principios del Pilar Social en las recomendaciones por país.

Finalmente, tras ese largo recorrido, y pasando de las declaraciones a los hechos, se ha aprobado en la cumbre de Oporto un Plan de Acción del Pilar Social, que convertía los principios en medidas, orientaciones y recomendaciones. Establecía, además, un marco de referencia común para las políticas nacionales basado, de nuevo, en la equiparación en el progreso y no en las políticas de austeridad radical de la crisis del euro. Y el Pilar Social se vincula a las transiciones justas en el campo del clima, de la digitalización y de los desafíos demográficos.

A su vez, la Comisión, el 3 de marzo de este año 2021, definió tres grandes objetivos en materia de empleo, formación y protección social en el horizonte de 2030: 1) que al menos el 78 % de las personas entre 20 y 64 años deberán tener un empleo; 2) que al menos un 60 % de los adultos deberán participar en actividades formativas cada año; 3) que el número de personas con riesgo de pobreza o exclusión social deberá disminuir al menos en 15 millones (ahora hay 91, tras la salida del RU). Y si bien no se recogió la petición de reducir a la mitad el paro de los jóvenes, sí se aprobó la creación de un fondo de 20.000 millones de euros, en 6 años, para apoyar el empleo de los jóvenes. El Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE, en inglés) fue fundamental para financiar las medidas de paro parcial a través de los ERTES (el *Kurzarbeit* alemán era el modelo de referencia) en los países miembros.

Así, la dimensión social se inscribe entre las prioridades de la Comisión. Ha sido un importante mensaje político que ha buscado comprometer a las instituciones europeas, a los gobiernos nacionales, a los interlocutores sociales y a la sociedad civil en su conjunto.

Se puede decir, por tanto, que desde 2020 y con los programas de la Comisión Europea para 2021 asistimos a un relanzamiento de la política social europea, con varias propuestas e iniciativas.

Algunas de esas iniciativas sociales tratan de desbloquear propuestas de hace varios años. Por ejemplo, la revisión de la legislación sobre la coordinación de la seguridad social, especialmente respecto a los trabajadores desplazados y transfronterizos; o la directiva sobre “las mujeres en los consejos de administración”, bloqueada desde 2012 por la oposición de 8 países miembros a establecer medidas vinculantes a nivel de la Unión. Así mismo, la propuesta de medidas regulatorias en materia de transparencia salarial, a fin de remediar las diferencias salariales, a igual trabajo, entre hombres y mujeres. En este caso, la propuesta legislativa de la Comisión fue, finalmente, publicada en marzo de 2021 y, en diciembre de ese año, el Consejo expresó su apoyo general a dicha directiva.

Avances importantes se han producido, igualmente, en otros temas como la adopción del acuerdo negociado sobre la protección social de camioneros de larga distancia. También propuestas relacionadas con la salud y seguridad en el trabajo: modificación del Reglamento sobre los agentes cancerígenos, enfermedades músculo-esqueléticas y mentales; o el establecimiento de un marco estratégico sobre salud y seguridad en el trabajo 2021-2027. Igualmente, se ha presentado un Plan de acción denominado “Una Unión por la igualdad: estrategia en favor de la igualdad entre hombres y mujeres 2020-2025”, en el que se inscriben medidas como la directiva sobre la presencia de las mujeres en los Consejos de Administración, antes mencionada. Vinculada al Plan de Acción del Pilar Social, junto a la existente garantía juvenil, que se ha reforzado, se ha puesto en marcha una garantía europea para la infancia. Y se ha establecido una plataforma europea con el objetivo de erradicar la situación de las personas sin domicilio en el horizonte de 2030 e, igualmente, en favor de alojamientos asequibles, dentro de la iniciativa “Oleada de renovación” del mercado único y del objetivo de erradicar la pobreza en general y la pobreza energética en particular.

Por otra parte, hay que destacar que, en el programa de la Comisión para el próximo año, se contemplan iniciativas de mucho relieve que tendrán que desarrollarse durante la Presidencia francesa de la UE, en el primer semestre de 2022. Entre ellas, una Directiva sobre salarios mínimos; una propuesta de directiva sobre el trabajo en plataformas; una Directiva sobre transparencia salarial e igualdad de salarios a igual trabajo. O la iniciativa sobre gobernanza sostenible de las empresas, que debería incluir medidas sobre la “diligencia debida” en el segundo semestre de 2021 (cuya consulta pública terminó a principios de febrero). Y que debería tratarse también durante la Presidencia francesa de la UE.

En fin, como siempre, a la hora de valorar algunos avances el vaso puede verse medio lleno o medio vacío. Y, pese a los reseñados progresos, también se han

echado en falta algunas carencias. Como la creación de un reaseguro europeo de desempleo, como factor de estabilización económica y social; la creación de un mecanismo de alerta en el caso de desequilibrios sociales en el contexto del Semestre Europeo; o la incorporación al cuadro de indicadores sociales de dicho semestre de los principios pertinentes del Plan de Acción del Pilar Social. Se echa también en falta alguna referencia explícita, como ha hecho Biden en EEUU, al objetivo del pleno empleo; una estrategia relacionada con los desafíos que plantea la digitalización para el futuro del trabajo; o a la participación de los trabajadores en los consejos de administración de las empresas y al vacío de los derechos de información y consulta de los trabajadores de las administraciones públicas. Y, por supuesto, del refuerzo del diálogo social como elemento substancial de la cobertura de la negociación colectiva.

### 3. Hacia una Unión Social

**El social es un tema complejo en el ámbito europeo, que tropieza con importantes barreras.** Ello es debido a la propia heterogeneidad de las situaciones y estructuras de cada Estado miembro. También por concepciones diferentes respecto a la concordancia entre Estado y mercado, en función de las mayorías de gobierno. O por la reticencia de los Estados a ceder competencias en política social y de derechos laborales: simplificando, en los del norte, por miedo a ver rebajados sus estándares sociales; y los del Este porque sea oneroso para ellos y pierdan competitividad si suben sus niveles salariales o de protección social.

La complejidad se debe también a otras cuestiones centrales, como la carencia de competencias sociales y la dificultad de establecerlas, muy en especial, por la dificultad de alcanzar consensos a causa de la exigencia de tomar las decisiones por unanimidad. A todo ello se añade una mundialización, una hiperglobalización, basada en los beneficios para las empresas y la concurrencia entre los trabajadores del mundo.

**Sin embargo, ¿por qué es necesaria una Europa Social equiparable a la Unión Económica y Monetaria?** Porque, como ha repetido en muchas ocasiones Jacques Delors, la Europa Social, el Contrato Social, es vital para que el proyecto de la UE tenga futuro tras haber establecido un mercado único y una unión monetaria.

Porque la dimensión social, los principios del Estado social y democrático de derecho son esenciales para el fortalecimiento de la democracia.

Para evitar la concurrencia social, fiscal, de cuotas de mercado entre Estados miembros de la UE: lo que precisa establecer normas mínimas y una estrategia comunitaria de integración social en el progreso, y no de aumento de las diferencias entre los países miembros.

Y también para defender, en Europa y en el mundo, nuestros valores y nuestros intereses.

**La Europa Social no será posible, o no será suficiente, si no se cambian las reglas monetarias, presupuestarias, de mercado interior.** Las reglas de la disciplina presupuestaria van en detrimento de los gastos sociales, del impulso al pleno empleo y de las inversiones públicas. Por lo que cada vez es más evidente que es imprescindible modificar dichas reglas: techo de deuda, regla de déficit.

Es igualmente perentorio regular la fiscalidad y evitar la concurrencia fiscal en la UE, que nos priva de medios suficientes y acrecienta la desigualdad en la UE.

Necesario sería, así mismo, revisar la legislación europea del Mercado Único, como el Derecho de la competencia, que impide la creación de una “economía social de mercado europea”. O contrarrestar las sentencias del Tribunal de Justicia (*Laval*, etc.), que subordinaban los derechos fundamentales del trabajo a las libertades económicas.

En definitiva, sigue pendiente y es perentorio finalizar el mercado único, en el tema de la energía por ejemplo; terminar de realizar una Unión Económica y Monetaria, completando la Unión Bancaria y el mercado de capitales, añadiendo a la Unión Económica la Unión Fiscal, haciendo estructural lo que ha sido coyuntural: mancomunar la deuda, más recursos propios y presupuesto común, modificar los criterios del Pacto de Estabilidad y del Semestre Europeo.

Queda, en fin, una integración política, en la que pasemos de una gobernanza intergubernamental a una federal, a través, por ejemplo, de una política exterior y de seguridad común, y a instituciones adecuadas a la realidad geopolítica en que tiene que actuar la Unión. El “poder blando” europeo resulta inoperante y amenazado en un mundo que ha pasado del multilateralismo al de grandes potencias.

Pasar a una Unión Política requiere, por ejemplo, mayores poderes del Parlamento Europeo en la legislación y en la gobernanza, mayor participación de la sociedad civil en la definición y la aplicación de las políticas, la elección directa del presidente de la Comisión, listas europeas en las elecciones al PE o el refuerzo de los valores del constitucionalismo europeo que dio nacimiento a la CE.

**Cómo avanzar hacia la Europa Social.** Una posibilidad sería la de ir hacia una auténtica Constitución Europea, reconociendo en la misma los derechos sociales. Con lo que se reconocería la primacía de la política democrática sobre el mercado interior. Otra sería la propuesta que plantea la CES: la introducción en los Tratados de un Protocolo Social, lo que supondría otorgar a los derechos sociales fundamentales una prioridad general sobre las libertades económicas. Estas dos opciones requerirían revisiones de los Tratados, lo que supone unanimidad de los Estados, ratificación de los Parlamentos nacionales y, en algunos casos, referéndum. Una tercera opción consistiría, dentro de la legislación ordinaria, en recurrir

a temas de excepción que suelen requerir mayoría simple en el PE y mayoría cualificada en el Consejo. Por ejemplo, para realizar una política social de regulaciones mínimas vinculantes y unas políticas orientadas a la equiparación en el progreso.

En todo caso, el primer paso sería acabar con la regla de la unanimidad sin lo cual es imposible, por ejemplo, evitar el dumping fiscal, crear una unión social o tener una autonomía estratégica en política exterior y de defensa.

Estamos tan acostumbrados, en la historia de la Comunidad Europea a la política de la “patada hacia adelante”, del reenvío de las decisiones para más tarde, que a muchos les cuesta creer que en esta ocasión se vaya a producir un paso real, completo y coherente hacia una Unión Europea completa y federal. Pero, con seguridad, nunca el proyecto europeo se ha enfrentado a desafíos —climáticos, geopolíticos, antidemocráticos, de incremento de las desigualdades— tan existenciales como los actuales.

¿Hay, para los europeos, otra alternativa para afrontarlos con perspectivas de solucionarlos que no sea en el ámbito de la Unión Europea? Esperemos que la unidad demostrada frente a la Covid-19 nos haya convencido de que no tenemos más alternativa que profundizar en una integración completa. ■

