

# REVISTA DE DERECHO SOCIAL

SEPARATAS

La reforma de la governance económica europea y su  
(deseada) “dimensión social”.

*Antonio Baylos Grau*

## LA REFORMA DE LA *GOVERNANCE* ECONÓMICA EUROPEA Y SU (DESEADA) “DIMENSIÓN SOCIAL”

**Antonio Baylos Grau**

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Castilla La Mancha.

1. La “memoria próxima” de la *governance* económica europea. 2. El Pilar Social Europeo como parte integrante de la *governance* económica y el “marco de convergencia social”.

### 1. LA “MEMORIA PRÓXIMA” DE LA *GOVERNANCE* ECONÓMICA EUROPEA

No ofrece ninguna duda a un jurista del trabajo español que el contenido del mecanismo de estabilidad al que se refiere el art. 136.3 TFUE representa un ejemplo evidente de la “torsión neoliberal” que ha sufrido la evolución del modelo del derecho europeo en su conjunto<sup>1</sup>. Esta percepción negativa tiene que ver desde luego con la memoria próxima de los acontecimientos sucedidos en el ciclo de la crisis del 2010-2013. No se trata sólo de que hace mucho tiempo se haya esfumado “la promesa europea, consagrada en el Tratado de Roma, de la compensación de los sacrificios sociales mediante la ‘mejora de las condiciones de vida y trabajo’ y la ‘equiparación por la vía del progreso’ que resultaría del ‘funcionamiento del mercado interior’ que favorecería ‘la armonización de los sistemas sociales’ del art. 151 TFUE”<sup>2</sup>. En el recuerdo más cercano la llamada gobernanza económica europea ha introducido un “paradigma jurídico” basado en un modelo macroeconómico que se caracteriza por lo que se viene a denominar “ortodoxo” sobre la base del dominio cultural de la economía neoclásica monetarista y que se desgrana en la Unión Europea ante la crisis del bienio 2009-2010 que culmina en la llamada crisis del euro en medidas de austeridad fiscal que priorizan la reducción del déficit público y la deuda pública de una parte y el ajuste flexible de salarios y de empleo por otra. Según este enfoque, el nivel de desempleo depende de la eliminación o disminución de las barreras que impiden el funcionamiento equilibrado del mercado de trabajo. Una remoción de obstáculos que exige una decidida “reforma estructural” guiada por la regla según la cual fijar los salarios por encima de lo que marca el mercado a través de mecanismos como los salarios mínimos o la negociación colectiva, conduce necesariamente a la pérdida de empleos<sup>3</sup>. El derecho del trabajo aparece así, de

1 DANI, M., MENÉNDEZ, A.J., (2022) *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, p. 18.

2 CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup> E. (2021), “Prólogo” a Pérez del Prado, D., *El impacto social de la gobernanza económica europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, p. 21.

3 PÉREZ DEL PRADO, D. (2021), *El impacto social de la gobernanza económica europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, p. 226

manera refleja "orientado al empleo"<sup>4</sup>, es decir, se valora la corrección de sus propuestas regulativas en razón de los resultados previsibles en términos de niveles de ocupación o en función de las tasas de desempleo, lo que justifica la eliminación de las "rigideces" que impiden el correcto funcionamiento del mercado de trabajo.

Pero más allá de esta orientación de las "reformas estructurales" que fueron producidas en el marco de la "estabilidad, coordinación y gobernanza" en la gran mayoría de los países sobre endeudados del sur de Europa con variaciones relativas en función de su específico peso político en la Unión para paliar la crisis financiera, lo que permanece en la memoria es el resultado de estas reformas: intensa devaluación salarial y restricción de la negociación colectiva y del gobierno sindical de la misma, abaratamiento y facilitación de los despidos, restricción del empleo y de la inversión pública, lo que desembocó en el incremento de forma duradera de la desigualdad sustancial entre las personas que trabajan normalizando la vulnerabilidad social de una existencia precaria de amplias capas de la población asalariada. En aras de la sostenibilidad financiera<sup>5</sup> se alargó en España la edad de jubilación a los 67 años, se introdujo un "factor de sostenibilidad" y un índice de revalorización del 0,25% que buscaba una fuerte reducción de la cuantía de las pensiones de vejez<sup>6</sup>. En esas "reformas estructurales" se produjo el fenómeno calificado como "inversión de las protecciones"<sup>7</sup>.

Este proceso de juridificación que obedecía al "impulso de la competitividad y del empleo", la "sostenibilidad de las pensiones, de la atención sanitaria y de las prestaciones sociales", y al "refuerzo de la estabilidad financiera"<sup>8</sup> impuso una reforma constitucional muy importante que asignaba a la estabilidad monetaria el estatus de "meta-principio" que prevalece sobre las opciones políticas derivadas de una constitución social y democrática como la española de 1978 y en donde el gasto social y los derechos sociales son las únicas variables del ajuste macroeconómico urgido por la solución a la crisis del euro<sup>9</sup>. Siguiendo *avant la*

4 En la conocida expresión de JEAMMAUD, A. (2007), "Mercado de trabajo y Derecho del trabajo", *Revista de Derecho Social* 39, pp. 9-20.

5 Hay que recordar que en el 2022 "resurge la cuestión de la sostenibilidad" y que la recomendación de la Comisión a Francia para que reduzca el gasto en pensiones ha generado la *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023* que prevé la elevación de la edad pensionable y se ha visto acompañada de una inmensa protesta social en aquel país, como subraya BORELLI, S. (2023), "La retórica de los derechos fundamentales sin democracia económica en la Unión Europea", en este mismo número 102 de la *Revista de Derecho Social*.

6 La protesta social en España paralizó estas medidas que habrían de ser revertidas ya en el marco de la gobernanza de excepción como consecuencia de la crisis sanitaria del Covid. Cfr. APARICIO, J., BAYLOS, A., CABEZA, J. (2022), "Estado social, derecho al trabajo y política de empleo", *Revista de Derecho Social* 100, p. 20.

7 CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup> E. (2022), "Estado democrático y concertación social", *Revista de Derecho Social* 100, p. 62

8 Pacto por el Euro Plus. Refuerzo de la coordinación de la política económica en favor de la competitividad y la convergencia. Conclusiones adoptadas en el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2021.

9 DANI, M., MENÉNDEZ, A.J., (2022) *Costituzionalismo europeo...cit.*, pp. 68-69.

*lettre* lo que establecerá el art. 3.2 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria<sup>10</sup> se modificó el art. 135 de la Constitución mediante un acuerdo bipartidista que impidió someter el cambio a referéndum por no reunirse la minoría de un 10% de los miembros de cualquiera de las cámaras. “El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”<sup>11</sup>, fórmulas directamente marcadas por la enunciación de unos límites rígidos del déficit estructural y de volumen de deuda pública que “sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”, en el bien entendido que “el límite de deuda de las Administraciones Públicas no podrá superar el valor de referencia del 60 por ciento del Producto Interior Bruto establecido en la normativa europea, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural. Además, se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto”<sup>12</sup>. Una reforma del texto constitucional que, como se dijo en su momento, ponía en crisis el principio de soberanía política al operar un mecanismo de “desposesión constitucional”<sup>13</sup> que procedía a la “contracción” del Estado Social<sup>14</sup>.

Se sabe que los términos “recuerdo” y “memoria” se encuentran íntimamente relacionados, de tal forma que se hace difícil definirlos separadamente, pero lo cierto es que la imagen o conjunto de imágenes de hechos o situaciones pasados que quedan en la mente encuentra otra referencia fundamental de signo plenamente contrario con la irrupción de la terrible crisis sanitaria y el colapso económico que produjo la pandemia en los primeros meses del 2020. “La pan-

10 Según el cual las normas referidas al “pacto presupuestario”, se deberían incorporar al Derecho nacional de las Partes Contratantes “mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional”.

11 Art. 135 Constitución española, reformado por Ley de 27 de septiembre de 2011 y justificado de esta manera: “...el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros. La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo”.

12 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que desarrolla el art. 135 CE.

13 APARICIO WILHEMI, M. (2016), “Crisis financiera y recortes de derechos: la austeridad como dispositivo de desposesión constitucional”, *Revista de Derecho Social* 76, pp. 13-38.

14 BAYLOS GRAU, A. (2013), “La contracción del Estado social”, *Revista de Derecho Social* 63, pp. 11-34.

demia de COVID-19 ha cambiado las perspectivas económicas de los próximos años en la Unión”, afirmaban los primeros documentos europeos<sup>15</sup> y por ello se afirma la “máxima flexibilidad” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lograda mediante la actuación de la cláusula de salvaguarda del marco presupuestario de la UE<sup>16</sup>, que funciona como una suspensión de las obligaciones financieras y presupuestarias de la gobernanza económica europea. Este hecho, como la creación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como elemento central de *Next Generation EU* sigue, como se sabe, bajo un estricto control de la Unión Europea y sin que se suspendan los procedimientos arbitrados para vigilar y aprobar los PNRR de cada estado miembro.

Pero esta situación de excepcionalidad, que se sitúa en paralelo a la declaración de un estado de alarma o de excepción en cada uno de los países afectados por la pandemia, lleva consigo la oportunidad de refutar las políticas económicas que habían restringido de manera negligente las inversiones en sanidad y en educación públicas y que habían colocado en el margen de la precariedad salarial y en el empleo a los trabajadores que desempeñaban los servicios y las tareas esenciales<sup>17</sup>. Una larga serie de reformas sitúan ahora en primera línea la protección social de los ciudadanos y la tutela de la estabilidad del empleo en el marco de una propuesta de afrontar cambios en el modelo productivo que faciliten las fundamentales transiciones de nuestra era sobre la base de afirmar un principio doble de sostenibilidad social y ambiental como fórmula clave de las “transiciones justas” requeridas. En cierto modo, en este nuevo estadio pareciera que la “cláusula social horizontal” del art. 9 TFUE se imponía en el conjunto de disposiciones jurídicas de la emergencia como una regla de acción con independencia de su anclaje real en el Pilar Europeo de Derechos Sociales como instrumento típico de actuación de la misma<sup>18</sup>.

Se comprenderá por tanto que en el debate sobre el retorno a una “nueva normalidad”, se defendiera desde diversos puntos de vista que esta nueva etapa incluyera los elementos más significativos de la regulación de excepción, o de otra manera, que no se entendiera que el momento singular que había dado el

15 Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, de 28 de mayo de 2020, COM(2020) 408 final, 2020/0104(COD).

16 Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de 20 de marzo de 2020 (COM(2020) 123 final).

17 «En las últimas décadas, han sido empujados a los márgenes de la legislación laboral, algunos convertidos en empleados flexibles, otros transferidos a empresas de prestación de servicios que, en nombre de la competencia, cultivan la mayor austeridad para sus empleados, y otros han quedado fuera de la legislación laboral. En resumen, estos trabajadores esenciales para nuestra supervivencia, muchos de ellos trabajadores pobres, se ven privados de las garantías esenciales del empleo remunerado, y si se ponen en peligro es porque tienen que trabajar, cuando no (también) por conciencia profesional» (LYON CAEN, A. (2020), “Le travail entre deux feux », Association Française de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale, Points de vue, <https://www.afdt-asso.fr/regards-1>

18 FERRARA, M<sup>a</sup> D. (2023), “Il futuro dell’Europa sociale e le dimensioni del social mainstreaming”, *Lavoro e Diritto* num. 1, pp. 129-130.

tratamiento normativo de las graves consecuencias sociales del Covid-19 fuera tan sólo un paréntesis, cerrado el cual se retornaría a la situación anterior. Mientras que esta regresión temporal no resultaba posible en los ordenamientos internos, muchos de los cuales, como el español, habían emprendido y conseguido reformas del marco institucional laboral y de seguridad social extremadamente significativas y coherentes con el modelo de estado social que declaran sus constituciones democráticas, permanecía el interrogante sobre el rumbo que debería adoptar en este punto la regulación de la política económica y monetaria de la Unión.

En este punto es en el que se plantea la reforma de las reglas de la *governance* económica europea como la conclusión razonable de este proceso que busca normalizar los principios derivados de la emergencia mantenidos en la contribución financiera de la Unión, pero que además entiende imprescindible la modificación de los Tratados como fórmula útil para proceder a una corrección gradual de su “mutación constitucional”<sup>19</sup>. En este sentido, la Resolución del Parlamento Europeo de 6 de junio de 2022 en la que se pretende convocar una Convención para la reforma de los Tratados<sup>20</sup>, ofrece un punto de partida atractivo en especial en lo relativo a la reivindicación de que se acoja “un diseño acorde con los acuerdos internacionales para mitigar el cambio climático, en la defensa y en las políticas económicas y sociales; garantizar la plena aplicación del pilar europeo de derechos sociales e incorporar el progreso social del artículo 9 del TFUE, vinculado a un Protocolo de Progreso Social, a los Tratados; apoyar el refuerzo de la competitividad y la resiliencia de la economía de la Unión, prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas y a los controles de la competitividad, y promover inversiones orientadas al futuro centradas en las transiciones ecológica y digital justas”.

No ha sido éste sin embargo el resultado y las orientaciones de la Comisión para dotarse de nuevas reglas fiscales para el 2024 que se han expresado en la comunicación de noviembre de 2022 de la Comisión y su reiteración en los meses de marzo y abril de este año 2023 que constituyen el objeto de este tema de debate. Estas propuestas excluyen la reforma de los Tratados como premisa y mantienen en lo sustancial el complicado –y en ocasiones realmente abstruso– cuadro normativo vigente, con las consecuencias señaladas en cuanto a su inidoneidad para operar en las fases depresivas de la economía, la proliferación de indicadores macroeconómicos, y la desconexión con los circuitos democrático-representativos de los estados miembros<sup>21</sup>.

19 MENÉNDEZ, A.J. (2020), “La crisis existencial de la Unión Europea y la radicalización de su mutación constitucional”, *Jueces para la Democracia. Información y Debate* 99, pp. 28-38.

20 Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados (2022/2705(RSP)).

21 DANI, M. (2023) “Verso nuove regole fiscali europee: le proposte della Commissione per la riforma della governance economica europea”, *Rivista Giuridica del Lavoro* fasc. N. 4 (en prensa).

Desde los parámetros sindicales europeos, la CES ha expresado un planteamiento crítico en su Comité ejecutivo de marzo del 2023, en el sentido global de reivindicar la vertiente social de la gobernanza europea, que debería conducir a una revisión del derecho derivado y a la derogación del pacto presupuestario<sup>22</sup>, a través de un pacto europeo por el empleo y la inversión con apoyo en el art. 148 TFUE. Traduciéndolo en términos nacionales, la situación no agrada al sindicalismo español, que se muestra más contundente. El mantenimiento de las referencias establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es decir los objetivos del 3% para el déficit público de cada estado, y del 60% del PIB para la deuda, sin que se acepten propuestas como la llamada "regla de oro de la inversión" que excluiría del cómputo del déficit los gastos de inversión, o al menos los relacionados con las transformaciones verde y digital, "pueden ser incoherentes con los retos que se han precipitado tras las crisis consecutivas originadas por la pandemia y la invasión de Ucrania, las consecuencias en el alza de los precios, y la necesidad asociada de reforzar la autonomía estratégica de la Unión", o, aún más, "sería un suicidio colectivo creer que una reducción del déficit y la deuda en plazos demasiado cortos será compatible con afrontar los retos de las transiciones digitales y energético/ecológicas"<sup>23</sup>.

La crisis ya larga del modelo neoliberal de globalización y su anclaje en las políticas de gobernanza europea no permite aventurar una salida definida con claridad, y la reacción potente de los "poderes salvajes" que en muchos recodos de Europa están consiguiendo la apropiación del circuito democrático-representativo por una ideología neoliberal en lo económico y claramente iliberal en materia de derechos de ciudadanía, hace que siga teniendo una gran fuerza la concepción ideológica muy ligada a un largo proceso de remercantilización del trabajo y a la desregulación asimétrica de las relaciones laborales con repercusiones muy potentes en el incremento de la desigualdad social y económica entre los ciudadanos. No en vano se había pronosticado al respecto un proceso de transición con fuertes tensiones, un "interregno"<sup>24</sup> en cuya progresiva resolución sobre la base de caracteres más "avanzados" o alternativos, será muy impor-

22 "Por ello, la CES pide que se fije en las Conclusiones del Consejo un pacto europeo para el empleo y las inversiones que complemente y reequilibre un Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado, lo que implica una revisión del derecho derivado y el fin del Pacto Fiscal" ETUC *Position on the Reform of the economic governance (toward an EU pact for employment and investments)* Position adopted at the Executive Committee Meeting of 30-31 March 2023.

23 "Los costes de abordar la transición verde y alcanzar el objetivo de neutralidad de emisiones en 2050 tiene un coste de tal calibre que solo una minoría de estados con capacidad de endeudamiento puede afrontar, incluso agregando los fondos europeos que están suponiendo los *Next Generation* y o el *Repower* a los presupuestos nacionales. Si el resto de Estados tiene que dedicarse en plazos irreales a una reducción drástica de la deuda, el incremento de las asimetrías dentro de la Unión puede volver a derivar en una situación sociopolítica explosiva, que imposibilitará las transiciones justas". (SORDO, U. (2023), "Un fantasma recorre el congreso de la Confederación Europea de Sindicatos", Blog del autor, 24.05.2023, <https://unaisordo.com/un-fantasma-recorre-el-congreso-de-la-confederacion-europea-de-sindicatos>).

24 MARIUCCI, L. (2020), "Iuslaboralismo y sindicatos en la era del ocaso del neoliberalismo", *Revista de Derecho Social* 92, pp. 21-40.

tante la voluntad política, social y cultural, de los sujetos sociales y la claridad en la precisión de los objetivos pretendidos<sup>25</sup>.

## 2. EL PILAR SOCIAL EUROPEO COMO PARTE INTEGRANTE DE LA GOVERNANCE ECONÓMICA Y EL “MARCO DE CONVERGENCIA SOCIAL”

Con todo, es evidente que en los dos últimos años ha cobrado una mucho mayor presencia el Pilar Europeo de Derechos Sociales más allá de su modesta aparición en el 2017<sup>26</sup>, y la reacción frente a la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia le ha hecho cobrar un protagonismo decisivo tanto en la capacidad normativa de la Unión como en el debate político subyacente. Ello ha permitido que esta realidad fuera anotada de manera positiva por una buena parte de la doctrina laboralista europea, no sólo la confinada en el perímetro de las economías de fuerte endeudamiento, en el sentido de entender que se está delineando una nueva etapa de elaboración de “un nuevo modelo social europeo”<sup>27</sup>.

En esa dirección, se constata una realidad evidente, y es que el contenido de las recomendaciones para el semestre europeo son de un tenor diferente, porque el Pilar Social forma parte del marco de coordinación de las políticas durante ese semestre<sup>28</sup>, lo que parece indicar un camino para el fortalecimiento de la integración de los objetivos sociales en las indicaciones de la política económica, destacando en todo caso la visibilidad de estos aspectos<sup>29</sup>. En un sentido convergente, se debe anotar la opción por el relanzamiento del diálogo social por parte de la Comisión no solo se puso de manifiesto en el Plan de Acción de la Cumbre de Oporto de 2021, sino también en la Declaración de la Cumbre Social Tripartita de octubre de 2022 y en las Comunicaciones de enero de 2023<sup>30</sup>, en donde se afirma que el diálogo social es un “elemento fundamental del modelo social europeo” y es un valor fundamental para la “resiliencia económica y social”.

25 LASSANDARI, A. (2021), “Sul diritto del lavoro. Brevi osservazioni”, *Lavoro e Diritto*, num.1, pp. 63-76.

26 RAMOS QUINTANA, M. (2017), “El pilar europeo de derechos sociales: la nueva dimensión social europea”, *Revista de Derecho Social* 77, pp. 19-42.

27 FERRARA, M<sup>a</sup> D. (2023), “Il futuro dell’Europa sociale..”, cit., p. 130. En una línea semejante, SANGUINETI, W. y RODRÍGUEZ, M<sup>a</sup> L. (2023), “Trabajo decente e inclusivo. Una mirada desde las directrices europeas”, *Trabajo y Derecho* monográfico nº 17.

28 Es el llamado “new social scoreboard” que es resumido así por la Comisión: “El nuevo Cuadro de Indicadores ofrece una serie de ‘indicadores principales’ para supervisar los resultados sociales y de empleo de los Estados miembros en tres grandes dimensiones, identificadas en el contexto del Pilar: igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral; mercados laborales dinámicos y condiciones de trabajo justas; apoyo público/protección social e inclusión. El Cuadro de Indicadores Sociales incluye un total de 35 indicadores (con desgloses por edad, sexo y educación) agrupados en las tres dimensiones y 12 áreas que se describen a continuación”.

29 FERRARA, M<sup>a</sup> D. (2023), “Il futuro dell’Europa sociale..”, cit., pp. 136, 139.

30 Comunicación dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, así como al Comité de las Regiones titulada: Reforzar el diálogo social en la Unión Europea: aprovechar todo su potencial para gestionar transiciones justas (Bruselas, 25.1.2023 COM (2023) 40 final) que se acompaña de una propuesta de Recomendación del Consejo para el refuerzo del diálogo social en la UE (Bruselas, 25.1.2023 COM (2023) 38 final). Ampliamente sobre este tema, RAMOS QUINTANA, M. (2023), “El relanzamiento del diálogo social por la Comisión Europea”, *Trabajo y Derecho* 102.



Pero al margen de las matizaciones y ambivalencias que siguen estando presentes en esta misma revalorización de la dimensión social y del diálogo social tanto desde la permanente preocupación por la sostenibilidad fiscal y macroeconómica de los estados miembros como desde el debilitamiento de la autonomía de la negociación colectiva Europa de sector por el TJUE en el caso EPSU que compromete el procedimiento del art. 155 TFUE<sup>31</sup>, se debe tomar nota de una serie de iniciativas interesantes que caminan en la dirección que señala la "hoja de ruta" sobre la Europa social que el Parlamento europeo ha marcado "dos años después de Oporto"<sup>32</sup>. En ella, con carácter general el Parlamento "subraya la necesidad de reforzar la dimensión social del Semestre Europeo", y lo hace remarcando la oportunidad que se ofrece en el momento en el que se va a revisar la gobernanza económica. Y concreta este tema al solicitar a la Comisión "que estudie la posibilidad de presentar un instrumento para un marco de convergencia social para evitar riesgos de convergencia social, detectar posibles retrocesos en la correcta aplicación del pilar europeo de derechos sociales y establecer objetivos sociales". A su vez, "considera que los riesgos de divergencia social deben incluirse en las recomendaciones específicas por país y tenerse en cuenta a la hora de establecer las trayectorias de ajuste presupuestario".

Esta decisión expresa el resultado de un largo proceso de construcción de un denominado "mecanismo de desequilibrios sociales" (*Social Imbalances Procedures, SIP*) que en su origen proviene de una iniciativa conjunta entre los gobiernos de España y de Bélgica para reforzar el seguimiento de la situación social y de empleo que tuviera repercusión en el control realizado en el marco del semestre europeo. Este procedimiento ha sido estudiado en los Comités de empleo y protección social y en septiembre de 2022 se creó un grupo de trabajo para continuar debatiendo la iniciativa. El EESC emitió una opinión en julio de 2022 en donde ponía el acento en la coordinación entre la gobernanza fiscal y macroeconómica y este procedimiento, es decir entre el rumbo de colisión entre los estados con déficit excesivos o desequilibrios fiscales y los objetivos sociales, de manera que estos estados puedan recibir "claras señales" por parte de la Unión en apoyo de reformas e inversiones en las áreas sociales identificadas como críticas dejando a discreción de estos las soluciones y los enfoques que estimen más apropiadas para remediar estas áreas críticas<sup>33</sup>.

31 CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup> E. (2022), "Estado democrático y concertación social...", cit. pp. 70-73.

32 "Hoja de ruta sobre una Europa social: Dos años después de Oporto". *Resolución del Parlamento Europeo de 11 de mayo de 2023, sobre una hoja de ruta hacia una Europa social: dos años después de la Cumbre Social de Oporto (2023/2586(RSP))*.

33 "La primera conclusión se refiere a la coordinación entre la gobernanza fiscal y macroeconómica y el SIP. Los Estados miembros sujetos a procedimientos de déficit excesivo y/o en riesgo de desequilibrios macroeconómicos, y con áreas críticas en el cuadro de indicadores sociales y que se hayan desviado de la senda hacia el cumplimiento de los objetivos sociales deben recibir una señal clara de que la UE apoya las reformas sociales y las inversiones en las áreas sociales críticas identificadas. Queda a discreción de cada Estado miembro proponer las soluciones y enfoques más adecuados para remediar las áreas críticas". EESC Opinion. *Social Balances Procedures (Explanatory opinion at the request of the Spanish Presidency) SOC/748*. Rapporteur J.K. Ochedzan, 27.07.2022.

Las líneas generales de este informe apuestan por su conversión en un término más positivo, alejado de la visión negativa del desajuste o desequilibrio en materia social. Se prefiere ahora denominarlo “Marco de Convergencia Social”, (*Social Convergence Framework*, SCF), y hay consenso en dividir su aplicación en dos fases: una primera para identificar, mediante los indicadores del Pilar Europeo de Derechos Sociales, a los países que experimentan riesgos potenciales de convergencia social, y una segunda de análisis profundo de la situación de empleo y social del país para determinar si efectivamente existen dichos riesgos, teniendo en cuenta el avance hacia los Objetivos Nacionales (ODS) de la Agenda 2030. Según los documentos de los que se dispone<sup>34</sup>, la primera fase se plasmaría en una nueva sección del Informe Conjunto de Empleo (JER), que identificaría a los países en riesgo utilizando el sistema de seguimiento del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Estos pasarían a la segunda fase que examinaría, en una ficha país, la situación de dichos Estados en profundidad para determinar si efectivamente se enfrentan a retos de convergencia social. Las fichas país se utilizarían como base en la actividad anual de seguimiento multilateral de los Comités de Empleo y Protección Social. El resultado de este mecanismo en dos fases se plasmaría en unas Conclusiones del Consejo EPSCO sobre Convergencia Social en la UE. De esta manera se tendría en cuenta el avance hacia los Objetivos Nacionales 2030 del Pilar, además de otras fuentes de datos cuantitativos y cualitativos nacionales y europeos y las medidas tomadas a nivel nacional para hacer frente a los riesgos. Sin embargo, la eficacia de este mecanismo es, pese a su vocación *social mainstreaming*, muy limitada, puesto que “no darían automáticamente lugar a una recomendación específica de convergencia social”, sino que se utilizarían “de base analítica” en un “enfoque dinámico” que tenga en cuenta la evaluación de los indicadores sociales durante un período de dos años.

Su destino es por tanto el de ofrecer un marco más depurado de monitoreo de la situación social y de empleo, precisando por consiguiente el *social scoreboard* de las acciones sociales en el semestre europeo, aunque a partir de su elaboración cabe que se logre una mayor visibilidad política de la problemática de las desigualdades, desequilibrios o áreas críticas de protección social en determinados países. Una posibilidad que lleva consigo una carga política que naturalmente ha generado la oposición de algunos países al entender que no genera ningún valor añadido y si un aumento de la carga burocrática. Por otra parte, se considera que el mecanismo estaría en línea con el esquema de gobernanza económica propuesto por la Comisión en abril de 2023, “en tanto que dicha propuesta no conlleva cambios sustanciales en los principales elementos del Semestre. El planteamiento es que el mecanismo propuesto no interfiera con el Procedimien-

---

34 “Introduction of a Social Convergence Framework in the European Semester - Report of the joint EMCO-SPC Working Group”, Brussels, 23 may 2023, 9481/23, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9481-2023-ADD-1/en/pdf>

to de Desequilibrios Macroeconómicos (MIP)<sup>35</sup>. Se sostiene por tanto como una línea de desarrollo la consideración de los objetivos transversales de la Unión declarados en el art. 9 TFUE –la cláusula social horizontal– con apoyo en el Pilar Social Europeo como la referencia fundamental que posibilita la eficacia de la misma.

De manera más incisiva, las recientes declaraciones de los gobiernos español y belga en el segundo foro social de Oporto de 27 de mayo de 2023<sup>36</sup>, insisten en reclamar la coherencia entre las políticas macroeconómicas y fiscales europeas con la orientación social recogida en el Pilar Social, que debe ser considerado por tanto “parte integrante del marco de gobernanza económica”. Para ello no solo se toma partido por el “mecanismo nuevo” que permita “abordar los desequilibrios sociales en el marco del Semestre europeo, sino que se debe avanzar en “una mayor capacidad de detectar y corregir los desequilibrios sociales, un planteamiento multilateral y el diálogo con los principales interesados, en especial, los interlocutores sociales”, lo que se define como un Semestre Europeo “eficaz”.

La utilización de los instrumentos financieros europeos aprovechando la experiencia del programa SURE en los sistemas de prestaciones por desempleo como clave en la transición de empleo digital y ecológica, y el “trato especial del gasto social en el marco de la revisión del marco fiscal “que permita a los Estados miembros invertir en su sistema de bienestar y en sus servicios públicos para evitar que deban recortar su alcance en épocas de crisis”, se reivindica como objeto de una reflexión en la que se pondere la oportunidad de inversiones sociales que redunden en crecimiento económico. Finalmente, y no es una cuestión menor, en esta reunión se recupera la idea de incluir, en línea con lo afirmado en la Conferencia sobre el Futuro de Europa por el Parlamento Europeo, un Protocolo sobre Progreso Social que se incluya en los Tratados.

El Pilar Social Europeo se concibe desde esta perspectiva como un marco de derechos mínimos que se conecta con la resiliencia económica y la igualdad de oportunidades, lo que se desgrena en una serie de puntos fundamentales que van desde los ingresos mínimos suficientes, fomento de igualdad de género y la corresponsabilidad en materia de cuidados, el refuerzo de los regímenes de salario mínimo, el acceso a las prestaciones de seguridad social adecuadas, el

35 En el Comité de Representantes Permanentes de 31 de mayo de 2023, que se encarga de presentar los trabajos al Consejo Europeo, se ha avanzado hacia la introducción de este mecanismo. Quienes han apoyado con claridad el mecanismo han sido, además de España, Bélgica, Luxemburgo, Francia, Alemania, Portugal, República Checa, Eslovenia y Chipre, pero hay países que evolucionan hacia una posición más flexible (Irlanda y Eslovaquia) o más favorable, que serían Países Bajos, Grecia (con algunas dudas sobre las Conclusiones de Convergencia Social) y Polonia (que, a pesar de sus dudas, sugiere la posibilidad de que se incorpore el mecanismo por 2 o 3 años y se evalúe). Entre los países no favorables se encuentran Italia, Estonia, Bulgaria, Dinamarca, Hungría, Malta y Rumanía.

36 *Non paper* de Bélgica y España para el Segundo Foro Social de Oporto, “Un nuevo impulso: el Pilar europeo como brújula para lograr una Europa Social más fuerte”.

debate muy importante sobre la garantía de unos niveles comunes mínimos de protección social incluidos los del mantenimiento del puesto de trabajo, reduciendo la pobreza y la desigualdad y planteándose la creación de “territorios con cero desempleados de larga duración”; el fortalecimiento de la seguridad y salud en el trabajo, las políticas activas de empleo y en especial las políticas de mejora de las competencias y del aprendizaje permanente y, naturalmente, el debate sobre el trabajo decente y la mejora de las condiciones laborales, “estableciendo un marco europeo de condiciones mínimas para la protección de los trabajadores en caso de despido individual, garantizando así el derecho a ser oídos con carácter previo y el de recurso”, a imagen por tanto de lo estipulado en el Convenio 158 de la OIT.

Ese impulso para lograr “una Europa social más fuerte” se concentra en la búsqueda de un proceso de exaltación de la vertiente de los derechos colectivos y sindicales, un territorio en donde precisamente la Unión Europea muestra de manera muy evidente sus límites democráticos<sup>37</sup>. Se trata por el contrario de “adoptar una Carta de Derechos para consolidar la democracia en el trabajo a través de mecanismos de información, consulta y participación, junto con el marco de negociación colectiva a todos los niveles”, en el entendimiento de que “una mayor democracia en el trabajo puede contribuir al desarrollo sostenible de la UE y a una economía social de mercado sumamente competitiva que genere el pleno empleo y el progreso social”. El refuerzo del diálogo social y de la Cumbre Social Tripartita se debería concretar en un “programa para el Trío de Presidencias que permita la continuidad de la labor y el seguimiento de lo acordado”.

Se trata obviamente de una declaración política de dos gobiernos muy comprometidos en el avance de una agenda social más sólida, con el añadido de que al gobierno español le corresponde la presidencia de la UE entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2023<sup>38</sup>, pero tiene la virtud de presentar una línea practicable de desarrollo complementario del proceso de reforma de las reglas de la gobernanza europea, en un espacio de incertidumbre en el que todavía –y hasta el nuevo ciclo político que se inaugure con las elecciones al Parlamento europeo del 2024– nos estamos moviendo.

---

37 BORELLI, S. (2023), “La retórica de los derechos fundamentales...”, cit.

38 Aunque al convocarse elecciones generales para el 23 de julio de 2023, se produce una cierta interferencia de la política nacional en las líneas generales que se habían de desarrollar durante este semestre por el gobierno de España.

