



El Plan de acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales

Una Europa social más fuerte para una recuperación y unas transiciones justas

INFORME ESPECIAL



INTRODUCCIÓN

El 11 de marzo 2021 EUROSociAL celebraba un seminario birregional para analizar cómo los planes de recuperación pos-COVID-19 abordan al mismo tiempo —y articulan entre sí— la reactivación económica y la resiliencia social, y cómo conjugan las dimensiones económica y social. Justo una semana antes, el 4 de marzo, la Comisión Europea oficializaba el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales que expone la ambición de “una Europa social fuerte [que] allane el camino para una recuperación socioeconómica justa, integradora y resiliente”¹.

1. EL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

El Pilar Social² reafirma algunos de los derechos del acervo de la Unión y añade nuevos principios que abordan los desafíos actuales derivados de los cambios económicos, tecnológicos y sociales. En total enuncia 20 principios/derechos organizados en 3 capítulos: (i) Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo; (ii) Condiciones de trabajo justas; y (iii) Protección e inclusión social. Su objetivo es servir de guía e indicar las coordenadas de la “Europa social”.

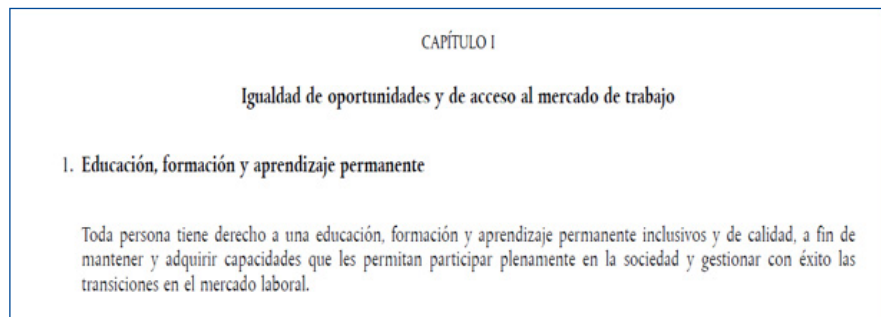


Figura 1. [Los veinte principios del pilar europeo de derechos sociales.](#)

El Plan de acción llega 3 años después de la proclamación del Pilar Social en la Cumbre de Gotemburgo en 2017 y al cabo de 1 año de consultas públicas. Se propone la “plena aplicación”³ del Pilar; no sólo en el actual contexto de recuperación, sino también a largo plazo. Se trata de una decisión que se esperaba desde hace tiempo y necesaria para brindarle un marco coherente e integral al desarrollo del Pilar; aunque diferentes iniciativas comunitarias ya

1. [COM/2021/102 Final Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.](#)

2. Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión de 26 de abril de 2017 sobre el Pilar europeo de derechos sociales.

3. Ibid.

implementadas se adscriben a este contexto, entre las cuales destacan la Directiva sobre conciliación de la vida personal y laboral, la Directiva sobre condiciones de trabajo transparentes y predecibles en la UE, y el establecimiento de una Autoridad Laboral Europea.

2. ESTRUCTURA DEL PLAN DE ACCIÓN

El Plan se articula en 4 partes. En la primera se desarrollan los fundamentos de la “Europa social” y las conexiones con el proceso de recuperación y las transiciones justas. La segunda plantea 3 objetivos comunitarios para el 2030. La tercera describe y orienta la aplicación del Pilar. El último capítulo —titulado “Aunar fuerzas para lograr resultados”— está dedicado a las modalidades para aplicar el Pilar y al financiamiento.

3. LOS OBJETIVOS POLÍTICOS QUE PROPONE EL PLAN DE ACCIÓN

Junto con las orientaciones e iniciativas para la aplicación del Pilar, el Plan plantea 3 objetivos para el 2030 para el conjunto de países de la UE a partir de la previsión de que el desempleo y las desigualdades aumentarán como consecuencia de la pandemia. La Comisión invita al Consejo Europeo a refrendar estos objetivos, que apuntan también a “complementar” los objetivos políticos de la UE referidos a la doble transición ecológica y digital. Los 3 objetivos del Plan son los siguientes:

- i. De aquí a 2030, al menos el 78% de la población con una edad comprendida entre los 20 y los 64 años debe tener empleo:
 - » reducir, al menos a la mitad, la brecha de género en el empleo en comparación con 2019;
 - » aumentar la provisión de educación infantil y atención a la infancia, contribuyendo así a mejorar la conciliación de la vida profesional y la privada y favoreciendo una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral;
 - » reducir la tasa de jóvenes ni-nis de entre 15 y 29 años del 12,6% (en 2019) al 9%, mejorando en concreto sus perspectivas laborales.
- ii. Al menos el 60% de las personas adultas deberían participar en actividades de formación todos los años:
 - » Al menos el 80% de las personas de entre 16 y 74 años debería contar con capacidades digitales básicas;
 - » debería reducirse aún más el abandono escolar prematuro y aumentarse la participación en la enseñanza secundaria superior.
- iii. El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debería reducirse en, al menos, 15 millones para 2030 (al menos 5 millones deberían de ser menores).

Como se puede observar, el Plan establece en casi todos los casos metas cuantitativas, con lo cual los Estados Miembros (EEMM) deberán explicitar su contribución relativa al logro de los *targets* comunes. La lectura de los objetivos permite entender cuáles son las prioridades de inversión social de los próximos años a nivel de UE: el empleo, y en particular el empleo femenino; la preparación de la fuerza laboral para enfrentar las consecuencias de la transición verde, tanto en términos de pérdidas de puestos de trabajo (por tanto inversiones en formación continua, actualización profesional y adquisición de competencias digitales) como de nuevas oportunidades de empleo; las mujeres, la juventud y la infancia (sobre todo mediante inversiones en la educación); y el combate de la pobreza, a través de la renta mínima, la vivienda y el acceso a los servicios esenciales.

Un lugar destacado lo tiene, en este marco, el trabajo y, en particular, las medidas para enfrentar las externalidades negativas de las transiciones ecológica y digital y para promover la creación de empleos hacia sectores en expansión vinculados con estas transiciones. Es por ello, tal vez, que la Comisión presenta, junto con el Plan de Acción, una Recomendación “sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19”. La Recomendación exhorta a instrumentar paquetes de medidas en tres direcciones: i) incentivos a la contratación y a la transición, y al emprendimiento; ii) oportunidades de perfeccionamiento y actualización; y iii) mayor apoyo por parte de los servicios de empleo a las transiciones laborales.

4. LAS ACCIONES PARA LA APLICACIÓN DEL PILAR

El Plan anuncia 42 medidas e iniciativas relacionadas con los diferentes acápites de los capítulos 3 y 4, algunas de las cuales ya están en marcha. En correspondencia con estas, consigna una serie de recomendaciones a los Estados Miembros (EEMM).

<p>3.1. MÁS Y MEJORES PUESTOS DE TRABAJO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear oportunidades de empleo en la economía real • Adecuar las normas laborales al futuro del trabajo • Normas de salud y seguridad en el trabajo para un nuevo mundo laboral • Movilidad laboral 	<p>Para cada línea de los tres subcapítulos el Plan define las prioridades y presenta un recuadro en el que por un lado se explicitan los compromisos de la Comisión Europea, por otro se insta a los Estados Miembros de la UE a actuar según determinadas direcciones.</p>
<p>3.2. CAPACIDADES E IGUALDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Invertir en capacidades y educación para brindar nuevas oportunidades para todos • Construir una Unión de la Igualdad 	<p>Por ejemplo, en el caso de “Adecuar las normas laborales al futuro del trabajo”:</p> <p><i>La Comisión:</i></p>
<p>3.3. PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vida digna • Fomentar la salud y garantizar los cuidados • Adecuar la protección social al nuevo mundo 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>presentará en el cuarto trimestre de 2021 una propuesta legislativa sobre las condiciones laborales de los trabajadores de plataformas digitales, tras la consulta de los interlocutores sociales.</i> <p><i>La Comisión insta a:</i></p>
<p>4. AUNAR FUERZAS PARA LOGRAR RESULTADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potenciar las inversiones sociales por medio de los fondos de la UE • Movilizar las fuerzas de todos los agentes • Fortalecer la coordinación y la supervisión • Implementación, aplicación y ejecución del acervo social de la UE • La UE como líder mundial responsable 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Los interlocutores sociales a dar seguimiento a su Acuerdo Marco Autónomo sobre la Digitalización, en especial en relación a las modalidades de conexión y desconexión, y a explorar [...] etc.</i>

Las medidas e iniciativas representan un conjunto amplio y heterogéneo que incluye propuestas legislativas (sobre las condiciones laborales de las y los trabajadores de plataformas digitales; lucha contra la violencia de género, etc.); nuevos planes, estrategias y agendas (sobre los Derechos de la Infancia, la Economía Social, la Transformación de la Educación Superior, etc.); iniciativas comunitarias (Garantía Infantil Europea, sobre los cuidados de larga duración, las cuentas de aprendizaje individuales, el marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027, etc.); recomendaciones y comunicaciones (sobre renta mínima, el trabajo digno en todo el mundo, etc.); indicaciones programáticas (la Comisión seguirá dirigiendo, por medio del Semestre Europeo, las reformas e inversiones nacionales, también la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia, de manera que se avance con la aplicación de los principios del Pilar social; potenciará la cooperación con los EEMM en materia de Derecho laboral y social de la UE, estudiará posibles medidas como parte de la Estrategia Renovada de Finanzas Sostenibles para incentivar las inversiones sociales privadas, etc.); apoyos técnicos (guía para mejorar el uso que los EEMM hacen de las evaluaciones previas de impacto distributivo a la hora de presupuestar y planificar las reformas, etc.).

5. FINANCIAMIENTO

Sobre este aspecto, el Plan no destina recursos para el desarrollo del Pilar social, apela más bien al uso de los fondos disponibles (europeos, en gran medida) y llama a la responsabilidad compartida de las instituciones de la UE, las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales y la sociedad civil. Los fondos europeos disponibles provienen del presupuesto ordinario 2021-2027¹ de la UE y del *Next Generation EU* (1,8 billones €). Dentro de los instrumentos comunitarios, se apunta que el Fondo Social Europeo (FSE+), con 88 mil millones €, seguirá siendo la fuente principal de la UE para respaldar la aplicación del Pilar y alcanzar los tres objetivos principales propuestos por la UE.

6. VALORACIONES Y CONCLUSIONES

El Pilar puede ser representado como un marco de referencia para la convergencia de Europa hacia un “código normativo social”. Su valor no puede determinarse, siendo parte de la *soft law* comunitaria, ya que no tiene carácter vinculante para los países. Sin embargo, por el sólo hecho de existir, y contando ahora con un Plan de acción para su implementación, el Pilar constituye un elemento de presión política para plantear una agenda de inversiones en el sector social que entre con fuerza en los planes y reformas nacionales. Igualmente, el Pilar aporta la matriz de referencia para que las prioridades sociales sean incluidas en los ejercicios de programación previstos por el Semestre Europeo —que es el mecanismo de coordinación de las políticas económicas de los países de la Unión Europea—, así como para examinar las transformaciones del empleo y sociales de los EEMM y promover las reformas nacionales que se requieran. En este sentido, el Plan de acción refuerza y debe ser leído junto con otros documentos como, por ejemplo, las Conclusiones del Consejo [de la Unión Europea] sobre el Semestre Europeo de 2021⁴, de acuerdo con el cual “el seguimiento de los planes nacionales de recuperación y resiliencia debe ir acompañado de un proceso de supervisión multilateral exhaustivo en relación con las reformas en los ámbitos del empleo, la política social y la sanidad, así como la educación y la formación, de conformidad con las directrices para el empleo.” Se trata de una clara legitimación de la dimensión social.

En síntesis, el Plan corrobora la afirmación de que la dimensión social será parte, y una parte central, del nuevo modelo de desarrollo que se pretende impulsar desde la UE a través de las transformaciones verde y digital. Puesto que la UE asume que las transformaciones verde y digital serán no sólo el horizonte del nuevo modelo de desarrollo, sino también el motor de la salida de la actual recesión económica, el Plan de acción dialoga con este marco y conecta la aplicación del Pilar con los planes nacionales de recuperación y resiliencia (PNRR) financiados por la UE, con el fin de “[...] alcanzar un modelo de crecimiento sostenible e integrador que ofrezca lo mejor tanto a las personas como al planeta”. Los 3 objetivos y las prioridades de inversión social previamente señalados plantean en qué deben concentrarse los PNRR en materia social e indican la vía concreta para articular la dimensión social con el nuevo modelo de desarrollo. Como ya vimos, uno de los puntos en los que se hace hincapié es el acompañamiento de los cambios adaptativos del mercado laboral a las transiciones ecológica y digital.

Para garantizar que se den los pasos anteriores, el Plan añade dos elementos más: por una parte, la revisión del cuadro de indicadores sociales ([el anexo 2 al Plan](#)), concebida como herramienta de seguimiento utilizada en el Semestre Europeo; por otra, el compromiso de la Comisión de adoptar un acto delegado para definir una metodología con la que los EEMM deberán rendir cuentas de los gastos sociales de los PNRR, tal y como está previsto en el Reglamento UE del 10 de marzo de 2021.

4. [Conclusiones del Consejo sobre el Semestre Europeo de 2021: aspectos sociales y relativos al empleo en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021.](#)

En cuanto a la implementación del Plan hay que diferenciar entre lo que podrá desarrollarse a nivel de la UE y a nivel nacional. En el primer caso, además de lo que se ha comentado sobre la inclusión de objetivos sociales en los PNRR y en el Semestre Europeo, existe el amplio abanico de medidas e iniciativas de la UE presentado anteriormente, cuya esfera de influencia es, en gran medida, la propia dimensión comunitaria de las políticas de los países europeos. Extraña la ausencia de referencias, junto a estos importantes compromisos, al esquema europeo de reaseguro de las prestaciones por desempleo y al SURE (el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia, implementado durante la crisis COVID-19), que representan buenos ejemplos de políticas sociales comunitarias.

A nivel de Estados Miembros, en cambio, es posible prever una heterogeneidad de situaciones según las decisiones de cada gobierno. Sin duda alguna, el Pilar y el Plan vinculan el uso de los instrumentos comunitarios (FSE+, FEDER, FEAG, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, etc.). Fuera de estos, sin embargo, la eficacia del Pilar dependerá de las voluntades nacionales. Hasta que la UE no cuente con una capacidad fiscal propia será difícil superar este límite, aunque es preciso reconocer que los pasos dados en la gestión de la crisis por COVID-19, culminados en la aprobación del *Next Generation EU*, para financiar el cual se han previsto nuevas tasas y gravámenes europeos para aumentar los “recursos propios” de la UE, son avances significativos hacia su autonomía fiscal.

La Cumbre Social de Oporto del 7 al 8 de mayo de 2021, organizada por la Presidencia portuguesa del Consejo, será la oportunidad para confirmar el compromiso de la UE y de las autoridades de sus países miembros con la agenda social. Veremos qué tan ambicioso será este compromiso y si los 3 objetivos del Plan de acción del Pilar Europeo serán ratificados y ampliados, traducándose en compromisos nacionales. Siguen siendo válidas, en cualquier caso, las palabras que Vandembroucke publicó en 2018 sobre el valor del Pilar: “La proclamación solemne del Pilar en 2017 marca un punto sin retorno: o será un éxito reconocible o será un fracaso de alto perfil. Aquellos de nosotros que nos preocupamos por la dimensión social de la política europea, deberíamos trabajar ahora en una interpretación del Pilar que maximice su potencial positivo”.⁵

Esta invitación debería relacionarse también con el rol de la UE a nivel internacional. Para EUROsociAL, programa de la UE que aspira a contribuir a mejorar la cohesión social en América Latina, son especialmente importantes las siguientes indicaciones del Plan de Acción: “El Pilar, que orienta las actuaciones internacionales de la UE en materia social, ayuda a afirmar el papel de esta como líder mundial responsable. La Comisión contribuye a la creación de un marco de igualdad a escala mundial en el que las ventajas competitivas no van en detrimento de los más vulnerables.”

5. 3 Vandembroucke Frank (2018), The European Pillar of Social Rights: from promise to delivery – Introduction to the “European Social Union (ESU) public forum debate”, <http://www.euvisions.eu/europea-social-union-public-forum-debate-vandembroucke/>

