

EL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES: ¿UNA PROPUESTA DEMASIADO PRAGMÁTICA?¹

The European pillar of social rights. Has the pragmatism gone too far?

MARIBEL GONZÁLEZ PASCUAL
Universitat Pompeu Fabra
maribel.pascual@upf.edu

Cómo citar/Citation

González Pascual, M. (2024).

El pilar europeo de derechos sociales:
¿una propuesta demasiado pragmática?
IgualdadES, 11, 43-65

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.11.02>

(Recepción: 20/06/2024; aceptación tras revisión: 07/10/2024; publicación: 13/12/2024)

Resumen

El pilar europeo de derechos sociales fue la respuesta de la Comisión a la crisis del euro. Frente al incremento de la desigualdad y la creciente ineficiencia de las políticas sociales nacionales, el pilar europeo de derechos sociales se presentaba como una agenda de principios sociales de la UE, con un contenido concreto y vías específicas para su realización. La pandemia y la guerra en Ucrania supusieron el relanzamiento del pilar europeo de derechos sociales. Una propuesta pragmática coherente con las escasas competencias de la UE en derechos sociales. Ahora bien, esta propuesta debería avanzar, siendo una posible vía el impulso a la Carta Social Europea y, con ella, a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

¹ Trabajo realizado en el marco del proyecto PID2020-117503GB-I00 (convocatoria 2020 de proyectos de I+D+i).

Palabras clave

Derechos sociales; pilar europeo de derechos sociales; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; semestre europeo; Carta Social Europea; Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Abstract

The Commission launched the European pillar of social rights in response to the Eurocrisis. In the frame of an increasing inequality in Europe and a decreasing effectiveness of national social policies, the European pillar of social rights was launched as an EU agenda on social rights, with a developed catalogue of social principles and specific avenues to implement them. The pandemic and the war in Ukraine relaunched the European pillar of social rights. Be as it may, the European pillar of social rights is a pragmatic approach to EU social rights since it is coherent with the scarce EU powers on social rights. Still, the European pillar of social rights might strengthen the social rights by lurching forward the European Social Charter and, with it, the EU Charter on Fundamental Rights

Keywords

Social rights; European pillar of social rights; Recovery and Resilience Facility; European semester; European Social Charter; EU Charter on Fundamental Rights.

SUMARIO

I. EL PAPEL DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA II. CONTENIDO Y VÍAS DE REALIZACIÓN DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES: UNA PROPUESTA PRAGMÁTICA III. EL RELANZAMIENTO DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES EN LA PANDEMIA IV. EL FUTURO DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES V. REFLEXIONES FINALES
BIBLIOGRAFÍA.

I. EL PAPEL DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

El miedo a que los derechos sociales de los extranjeros perjudicaran a los nacionales fue un argumento central en el Brexit² y en la crisis de los refugiados (Segeš Frelak, 2017: 81). El impacto de las decisiones de la UE durante la crisis del euro en las políticas sociales de los Estados miembros fue uno de los detonantes de los movimientos populistas (Martinico, 2021: 75) Por último, la pandemia y la guerra en Ucrania han profundizado la desigualdad y la pobreza en Europa (Dauderstädt, 2003). En definitiva, los derechos sociales han estado presente en todas las crisis que la UE ha afrontado en los últimos quince años.

La UE no ha sido ajena a esta creciente preocupación por la igualdad social. De hecho, a lo largo del tiempo ha expandido el ámbito de aplicación del principio de solidaridad. El preámbulo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA) mencionaba la solidaridad como punto de partida de la integración europea³ y el Tribunal de

² El llamado *EU-reform deal* es un ejemplo inequívoco del rechazo a los trabajadores extranjeros y a sus derechos y prestaciones sociales. Así, en un vano intento de convencer a los británicos de que les convenía permanecer en la UE, se les ofreció reducciones en las prestaciones a los hijos de los extranjeros, así como mecanismos para reducir la llegada de extranjeros a Reino Unido. Disponible en: 10395-0216-euco-conclusions.pdf (dpaq.de)

³ «Conscientes de que Europa solo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de

Justicia la consideró un principio fundamental de la UE en 1973⁴. Originariamente, la solidaridad se vinculaba al cumplimiento de las obligaciones que imponían los tratados, pero no tardó en convertirse en la obligación de los Estados de prestarse ayuda mutua (Sommermann, 2022:12).

El Tratado de Lisboa profundizó esta transformación. Así, el preámbulo del Tratado de la UE (TUE) vincula la solidaridad a la relación entre las sociedades de los Estados miembros⁵, a la solidaridad como valor común de la sociedad europea.⁶ Además, el preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (la Carta), otorga a la solidaridad el rango de valor fundacional de la UE⁷, y su título IV, bajo la rúbrica «Solidaridad», recoge diversos derechos sociales⁸.

De acuerdo con este peso creciente de la solidaridad en los tratados, la UE ha avanzado en la protección de los derechos sociales. En la actualidad

bases comunes de desarrollo económico», párrafo 4.º del preámbulo TCECA.

⁴ Sentencia C- 39/72, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana*. Primas por sacrificio de vacas y por no comercialización de la leche. EU:C:1973:13 par. 25.

⁵ «Deseando acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones», párrafo 6 del preámbulo del TUE.

⁶ Además, el art. 3.3 TUE establece que la UE fomentará la justicia y la protección sociales y combatirá la exclusión social, y el art. 9 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) exige que en todas las políticas y acciones de la UE se tome en consideración la promoción de un nivel de empleo, educación y formación elevados, de una protección social adecuada, que se proteja la salud humana y se luche contra la exclusión social.

⁷ «Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad», párrafo 2 del preámbulo de la Carta.

⁸ En consonancia, en el Tribunal de Justicia también ha ganado en importancia la solidaridad. Inicialmente fueron los abogados generales quienes subrayaron la relevancia de la solidaridad como valor que caracteriza a la sociedad europea (opinión del abogado Mengozzi C-574/12, *Centro Hospitalar de Setúbal y SUCH*, EU:C:2014:120, punto 40; opinión del abogado Wahl C-113/13, *Azienda*, EU:C:2014:291, punto 64). Como valor fundacional (opinión del abogado general Bot C-643/15 y C-647/15, *República Eslovaca y Hungría contra Consejo de la UE*, EU:C:2017:618, punto 17). Como savia del proyecto europeo (opinión de la abogada general Sharpston C-715/17, C-718/17 y C-719/17, *Comisión Europea contra República de Polonia y otros*, EU:C:2019:917, punto 253.) Recientemente, el propio Tribunal de Justicia ha calificado a la solidaridad como principio fundamental de la UE (sentencias C-156/21, *Hungría c. Parlamento y Consejo*, EU:C:2022:97, par. 129, y C-157/21 *Polonia c. Parlamento y Consejo*, EU:C:2022:98, par. 147).

cabe hablar de una embrionaria Europa social conformada por cinco elementos: a) los sistemas de protección social de los Estados miembros; b) el acceso a prestaciones y servicios garantizados a ciudadanos de la UE y de terceros países; c) las previsiones relativas a los derechos sociales en situaciones transfronterizas; d) las políticas supranacionales con un objetivo social específico, financiadas con fondos europeos, y e) los objetivos y principios sociales recogidos en los tratados (Ferrara, 2017: 43-45). Ahora bien, estos componentes del derecho social europeo no siempre están bien integrados entre sí y, además, las garantías de los derechos sociales que ofrece la UE son escasas y débiles, aunque hayan mejorado (Vanhercke *et al.*, 2022: 138-39). En definitiva, la protección de los derechos sociales sigue recayendo en las políticas públicas nacionales.

Aún más, en la praxis, los objetivos económicos han tenido un impacto creciente sobre los sociales en la UE, siendo la gestión de la crisis del euro el ejemplo más notable de la asimetría entre los derechos económicos sociales. Mientras la pobreza, la exclusión social y la desigualdad crecían, la capacidad de los Estados miembros de mantener una política social eficaz caía dramáticamente. (Neergard, 2016: 200). Incluso en los casos en que parecían primar los derechos sociales, la victoria fue pírrica⁹.

En definitiva, no solo las garantías de los derechos sociales que provee la UE son débiles, sino que la integración europea puede mermar la protección social estrictamente nacional. Esta situación no es sostenible a largo plazo para un continente caracterizado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial por la defensa del Estado social (Giubboni, 2006: 11). En este contexto se enmarca el pilar europeo de derechos sociales. Su aprobación respondía a las críticas derivadas de la decreciente protección de los derechos sociales, pero sin modificar las competencias de la UE en materia social. A pesar de las debili-

⁹ Quizá el mejor ejemplo fue la sentencia del Tribunal de Justicia (TJUE) en el caso *AGET Iraklis* (C-201/15, EU:C:2016:972) De la lectura de la sentencia puede deducirse que los derechos sociales desplazaron a los objetivos estrictamente económicos. Sin embargo, incluso tratándose de una ley aprobada en el marco de la crisis griega, que buscaba paliar el elevado desempleo durante la misma, el equilibrio entre valores económicos y sociales benefició a los primeros, ya que el TJUE consideró que la norma griega no era proporcional, siendo por ello incompatible con el derecho de la UE. En este sentido, fue muy criticado que el TJUE mencionara el art. 30 de la Carta, pero no intentara desarrollar el potencial del precepto. Tampoco tuvo en cuenta otros derechos sociales de interés en un caso de despido colectivo, como el derecho a la información de los trabajadores, recogido en el art. 27 de la Carta (Schiek, 2017: 637).

dades intrínsecas de esta estrategia, la importancia del pilar europeo de derechos sociales no ha dejado de crecer.

En este marco, el presente trabajo analiza si el pilar europeo de derechos sociales podría desempeñar algún papel para mejorar las políticas sociales en Europa, en línea con las expectativas que ha generado. Con este objetivo se estudiarán, en primer lugar, el contenido del pilar europeo de derechos sociales y las vías propuestas por la Comisión para su realización. En segundo lugar, se analizará la importancia del pilar europeo de derechos sociales a raíz de la pandemia y la guerra en Ucrania. Por último, se propondrá la vía más realista para que el pilar europeo de derechos sociales actúe, al menos, de palanca de una protección más reforzada de los derechos sociales en la UE.

II. CONTENIDO Y VÍAS DE REALIZACIÓN DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES: UNA PROPUESTA PRAGMÁTICA

En el debate sobre el estado de la Unión, el 9 de septiembre de 2015, el entonces presidente de la Comisión, Claude Juncker, anunció su intención de desarrollar un pilar europeo de derechos sociales que sirviera de «guía para una convergencia renovada en la zona euro»¹⁰. El 25 de marzo de 2017 se firmó por los veintisiete Estados miembros, más la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, la Declaración de Roma, en la que se situaba, entre los objetivos de la UE, trabajar para conseguir una Europa social. Tan solo un mes después, el 26 de abril del 2017, la Comisión presentó el pilar europeo de derechos sociales.

En sentido amplio, el pilar europeo de derechos sociales está formado por diferentes documentos, pudiéndose hablar del paquete del pilar europeo de derechos sociales. Dicho paquete consiste principalmente en una recomendación¹¹ y una propuesta de proclamación interinstitucional¹², de contenido idéntico. Contiene, además, varios documentos secundarios, entre los que destaca el documento de trabajo sobre el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales. Este documento es una suerte de explicaciones al pilar europeo de derechos sociales porque fija las intenciones de la Comisión, su comprensión de cada uno de los veinte derechos, y propone vías para su aplicación¹³. Otro documento secundario, pero de enorme relevancia, es el

¹⁰ <https://is.gd/GKM7TN>

¹¹ Comisión (2017) C (2017) 2600 final.

¹² Comisión (2017a). COM (2017) 251 final.

¹³ Comisión SWD (2017) 201 final.

Social Scoreboard, en el que se fijan indicadores para hacer un seguimiento del grado de cumplimiento de los principios contenidos en el pilar europeo de derechos sociales en el territorio de la UE¹⁴. Otros documentos que conforman el pilar europeo de derechos sociales, desde su origen, son tres documentos de los equipos de trabajo de la Comisión¹⁵.

A estos documentos se añade el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, anunciado por la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en su toma de posesión¹⁶ y presentado en marzo de 2021. El Plan de Acción del Pilar fijó tres objetivos para cumplir antes de 2030: que el 78 % de la población entre veinte y sesenta y cuatro años tenga empleo; que el 60 % de los adultos haya participado en actividades de formación, y reducir, al menos, en quince millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. Objetivos al que se comprometieron las instituciones de la UE y los Estados miembros en la Cumbre de Oporto de 7 de mayo de 2021. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, además, reforzó el Social Scoreboard, añadiendo diecinueve indicadores a los veintinueve que tenía originalmente¹⁷.

Por tanto, el pilar europeo de derechos sociales es un conjunto de declaraciones, comunicaciones, recomendaciones e informes de las instituciones europeas y de grupos de trabajo de la Comisión no vinculantes. Entre estos documentos destaca la proclamación institucional firmada por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo el 17 de noviembre de 2017 en Suecia, que puede ser considerada el pilar europeo de derechos sociales en sentido estricto.

El contenido de la proclamación institucional parece extremadamente ambicioso. Se estructura en torno a tres grandes ejes (igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, condiciones laborales justas y protección social e inclusión). Abarca materias en las que la UE ostenta la competencia, como protección de la salud y la seguridad en el trabajo; áreas en las que la acción europea tiene soporte en el derecho de la UE, como la igualdad de género, y materias respecto de las que las competencias de la UE son extremadamente limitadas, como vivienda.

¹⁴ <https://is.gd/zyqFyw>

¹⁵ Comisión (2017) SWD (2017) 201 final, Comisión (2017f) SWD (2017) 206 final, Comisión (2017e) SWD (2017) 201 final, Comisión (2017g) SWD (2017) 200 final. Ese mismo día se presentaron también otros documentos que no se consideran estrictamente parte del pilar europeo de derechos sociales, pero que podrían resultar útiles a la hora de valorar su impacto final (Rasnaca, 2017: 13).

¹⁶ 20190716RES57231.pdf (europa.eu)

¹⁷ Comisión (2021) 102 final (SWD [2021 46 final], anexo 2.

Sin embargo, el pilar europeo de derechos sociales es particularmente prudente en cuanto a sus expectativas. No solo establece con claridad que no amplía las competencias de la UE¹⁸, sino que expresamente establece: «No afecta al derecho de los Estados miembros de definir los principios fundamentales de sus sistemas de seguridad social y de gestionar sus finanzas públicas y no debe afectar de modo sensible a su equilibrio financiero»¹⁹. En línea con esta cautela, aunque el pilar europeo de derechos sociales surgió vinculado a la Unión Económica Monetaria (UEM), solo contiene una referencia a la misma en su preámbulo y sin que se fije obligación, directiva o estándar alguno²⁰. Además, cita áreas concretas del derecho de la UE, como la coordinación de la política económica, la cohesión política y social o la libre circulación de establecimiento y de trabajadores²¹, pero parece dejar fuera el derecho de la competencia.

En definitiva, la ambición real del pilar europeo de derechos sociales resulta menor de lo que una lectura rápida insinúa. No solo su naturaleza de texto no vinculante merca su eficacia, sino que nace deudor de la falta de potestades de la UE en materia social, siendo sus principales destinatarios los Estados miembros. De hecho, en las explicaciones al pilar de derechos sociales, la Comisión deja claro el menor papel de la UE en materia social. Así, en primer lugar, concreta la base legal. En segundo lugar, aborda qué acciones pueden tomar los Estados miembros y los agentes sociales en el marco de las competencias de los Estados. Por último, marca el camino para la acción de la UE. Los Estados miembros pueden ser invitados a ir más allá, a implementar normativa de la UE, de conformidad con el pilar europeo de derechos sociales y, por supuesto, a implementar la normativa que derive de él, pero disponen de un enorme margen de decisión. Las actuaciones de la UE respecto del pilar europeo de derechos sociales serían principalmente complementarias a las estatales.

Por tanto, el pilar europeo de derechos sociales se dirige de manera prioritaria a los Estados miembros, en cuanto actores principales a la hora de desarrollar y garantizar los derechos y principios sociales. De hecho, a lo largo del pilar europeo de derechos sociales se recogen principios y derechos, siendo

¹⁸ Proclamación institucional del pilar europeo de derechos sociales, considerando 18.

¹⁹ Proclamación institucional del Pilar Europeo de Derechos sociales, considerando 19.

²⁰ «Es especialmente importante hacer más hincapié en los resultados sociales y de empleo para aumentar la resiliencia y consolidar la UEM», proclamación institucional del pilar europeo de derechos sociales, considerando 13.

²¹ Proclamación institucional del pilar europeo de derechos sociales, considerando 6.

estos últimos aquellos que están ya reconocidos en el derecho de la UE²², mientras que en los demás casos se trataría de principios.

Además, el pilar europeo de derechos sociales no es jurídicamente vinculante, dada su naturaleza de *soft-law*, aunque no por ello carece de efectos jurídicos²³. De hecho, el *soft-law* es una fuente de inspiración de las instituciones de la UE, como consecuencia del principio de cooperación leal y de la seguridad jurídica²⁴, sirviendo como marco para futuras negociaciones dentro de la UE. Esta dimensión del *soft-law*, como plasmación de la voluntad de la UE de participar en la regulación de un determinado ámbito, cobra particular relevancia respecto del pilar europeo de derechos sociales. Su aprobación mostró que las instituciones europeas, y muy particularmente la Comisión, querían impulsar políticas sociales en la UE. En definitiva, el pilar europeo de derechos sociales es la agenda de la Comisión en política social.

En consonancia con la voluntad de desarrollar una política social europea, a lo largo de las explicaciones al pilar europeo de derechos sociales se establecen cuatro vías para su desarrollo e implementación. En primer lugar, mediante la aplicación del *acquis* ya existente en derecho europeo social, actualizándolo o complementándolo. De hecho, el pilar europeo de derechos sociales hace referencia tanto a medidas propuestas por la Comisión con anterioridad a la aprobación del pilar europeo de derechos sociales²⁵ como a nuevas normas. Algunas propuestas tienen un enorme potencial en materia social porque responden a demandas sociales tan relevantes como la efectiva incorporación

²² «Reafirma algunos de los derechos del acervo de la Unión y añade nuevos principios». Proclamación institucional pilar europeo de derechos sociales, considerando 14. En consonancia, la propia dicción de cada uno de los veinte principios del pilar europeo de derechos sociales varía. Sirva de ejemplo respecto del derecho a un empleo seguro y estable que se afirma que «los trabajadores tienen derecho a un trato justo y equitativo en materia de condiciones de trabajo y el acceso a la protección social y a la formación», mientras que las relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias, «deberán evitarse», proclamación institucional, capítulo II, principio 5.º apartados a) y d).

²³ Sentencia C-322/89, *Grimaldi* EU:C:1989:646 apartado 18.

²⁴ Sentencia asuntos acumulados C189/02 P, C202/02 P, C205/02 P a C208/02 P y C213/02 P, *Dansk*, EU:C:2005:408 apartado 211.

²⁵ Como la Directiva (UE) 2017/2398 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por la que se modifica la Directiva 2004/37/CE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo DO L 345 de 27.12.2017, p. 87-89.

de la mujer al mundo laboral en condiciones de auténtica igualdad²⁶ o la digitalización y el auge de nuevas formas de empleo²⁷.

Aún más, muy posiblemente el pilar europeo de derechos sociales ha sido uno de los acicates para que se aprobaran normas sobre las que no parecía factible llegar a acuerdo²⁸. De este modo, la naturaleza del pilar europeo de derechos sociales como agenda de la Comisión, impulsa de manera definitiva normas de compleja negociación. En cierto sentido, esta función del Pilar Europeo de Derechos sociales recuerda al papel que jugó la Carta Comunitaria de los Derechos sociales de los trabajadores. Si bien fue aprobada en 1989 como un documento no vinculante, gran parte de sus principios acabaron viendo la luz como normas en temas como protección de las madres trabajadoras, seguridad laboral o trabajo a tiempo parcial. En la práctica, por tanto, no fue un texto irrelevante (Garben, 2018: 220).

En segundo lugar, las explicaciones al pilar de derechos sociales hacen constantes alusiones al diálogo social en la elaboración de las propuestas en materia social. No obstante, las competencias de la UE son muy limitadas al respecto. De hecho, los dos documentos más relevantes sobre diálogo social son una comunicación de la Comisión²⁹ y una recomendación del Consejo³⁰.

La tercera vía prevista para hacer realidad el pilar europeo de derechos sociales son los fondos estructurales y de inversión europeos. El apoyo de los fondos no parecía muy prometedor porque ni se creaba un fondo nuevo ni se

²⁶ Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo DO L 188 de 12.7.2019, p. 79/93.

²⁷ Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea DO L 186 de 11/07/2019, p. 105/121.

²⁸ Cabe recordar que la directiva sobre el equilibrio de género en los consejos de administración fue aprobada en 2022 tras diez años de negociaciones infructuosas (Directiva [UE] 2022/2381, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2022, relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas, DO L 315 de 7.12.2022, p. 44/59). También merece la pena recordar la rapidez con la que se adoptó la Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, DO L 275 de 25.10.2022, p. 33-47.

²⁹ Comisión COM (2023) 40 final.

³⁰ Recomendación del Consejo de 12 de junio de 2023 sobre el refuerzo del diálogo social en la UE ST/10542/2023/INIT OJ C, C/2023/1389, 6.12.2023.

establecían obligaciones específicas a los fondos preexistentes, pero el pilar europeo de derechos sociales no tardó en jugar un papel relativamente importante en la programación de los fondos gracias al Parlamento Europeo. Así, el Parlamento Europeo aprobó diversas enmiendas al reglamento de disposiciones comunes a los fondos europeos para reforzar su vinculación al pilar europeo de derechos sociales³¹. En todo caso, esta vía ha sido particularmente fructífera en el marco de las medidas adoptadas por la UE para afrontar la pandemia, como se explicará en el siguiente epígrafe.

La cuarta y última vía para hacer efectivo el pilar europeo de derechos sociales es el semestre europeo. Desde su aprobación, la Comisión debe tomar en consideración los derechos sociales cuando evalúa la situación económica-financiera de los Estados. Esta vía fue particularmente criticada porque no resolvía la asimetría entre los objetivos económico-financieros y los sociales en la UE. Aún más, puede implicar que los derechos sociales se conceptualicen desde los parámetros propios del semestre europeo, siendo la sostenibilidad fiscal y la convergencia económica objetivos predominantes (Dawson, 2018: 207). Por ello, se ha cuestionado que el semestre europeo pueda ser un mecanismo eficaz para proteger los derechos sociales, dada la absoluta preponderancia de la estabilidad financiera como objetivo (Tuori y Losada, 2022: 69).

A pesar de estas reticencias, las recomendaciones específicas a los Estados aprobadas en el marco del semestre europeo empezaron a prestar una atención creciente a la justicia social. Atención en la que se siguió priorizando la empleabilidad de los trabajadores, pero se incluyeron con mayor claridad medidas para reducir la pobreza y la desigualdad (Zeitlin y Vanhercke, 2018: 167).

Aún más, a mayor apertura del semestre europeo a las políticas sociales y laborales mayor participación de los principales actores sociales, como los sindicatos. De hecho, la Comisión ha intensificado su relación con las organizaciones que velan y luchan por los derechos sociales en los Estados miembros desde que en el semestre europeo se toma en consideración al pilar europeo de derechos sociales (Zeitlin, 2018: 159). De este modo, el pilar europeo de derechos sociales se ha convertido en una plataforma

³¹ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 27 de marzo de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados P8_TA-PROV(2019)0310.

para que actores clave de la sociedad civil participen, al menos, en la revisión de las políticas nacionales que lleva a cabo la Comisión.

En definitiva, el pilar europeo de derechos sociales es un texto pragmático, tanto por su contenido como por sus destinatarios. Parte de las escasas competencias de la UE en materia social y de las reticencias de los Estados miembros frente a cualquier mínimo intento de homogeneizar o reforzar las políticas sociales. A pesar de ello, ha actuado como una agenda eficaz de la Comisión, instigando la aprobación de nuevas normas en derechos sociales. Asimismo, su impacto en los fondos europeos se mostró desde el principio mayor del esperado. En cuanto a la inclusión del pilar europeo de derechos sociales en el semestre europeo, si bien fue muy criticada, ha tenido un impacto positivo. Destaca particularmente que el pilar europeo de derechos sociales haya favorecido la participación de agentes sociales, claves para la salvaguarda de los derechos sociales, en la elaboración de los documentos del semestre europeo por parte de la Comisión. Documentos que, en cuanto suelen contener recomendaciones fiscales, presupuestarias e, incluso, de políticas sectoriales muy específicas, tienen un impacto señalado en las políticas nacionales.

III. EL RELANZAMIENTO DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES EN LA PANDEMIA

La crisis de la COVID-19 fue «única, como ninguna otra»³². La decisión de cerrar de manera colectiva una parte sustancial de la economía mundial no tenía precedentes. Fue una reacción rápida a una crisis excepcional que conllevó un estímulo fiscal global gigantesco. El gasto público se disparó para apoyar a millones de personas en situación absolutamente precaria porque no podían ir a trabajar, así como para afrontar el *shock* de la economía en un contexto de absoluta incertidumbre (Tooze, 2021: 150).

Aún más, ante la profundidad de la crisis los programas de inversión no solo eran necesarios para que la recuperación fuera rápida, sino para que la economía se adaptara a la transformación de las estructuras económicas. Por último, antes de que las consecuencias socioeconómicas de la pandemia se hubieran superado, Rusia invadió Ucrania. La guerra y las sanciones impuestas a Rusia coincidieron con las carencias en las cadenas de distribución y la descompensación entre la oferta y la demanda de productos clave tras la

³² International Monetary Fund, World Economic Outlook Update, June 2020, disponible en: <https://is.gd/mpnHvx>.

pandemia. El resultado fue una rápida y significativa subida de los precios de la energía, así como de la inflación, en el territorio de la Unión Europea.

Ante esta concatenación de crisis, la UE puso en marcha varios programas de ayuda fiscal³³, entre los que destaca el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)³⁴. Dicho mecanismo supuso la aprobación de ayuda financiera a los Estados miembros por un valor inicial de 648 000 millones de euros, de los que la mitad eran subvenciones, facultando a la Comisión para acudir en nombre de la UE a los mercados de capitales, pudiendo contraer empréstitos por un valor de 750 000 millones de euros³⁵. Esta decisión implicaba una cierta mutualización de la deuda, hecho que fue calificado de hito sin precedentes de solidaridad entre europeos (Hinarejos, 2020: 452).

Desde la perspectiva del pilar europeo de derechos sociales, el MRR es el primer instrumento de la UE en prever un apoyo financiero directo porque el pilar europeo de derechos sociales es uno de los objetivos generales del MRR³⁶. Ciertamente, los objetivos específicos y primordiales del MRR son la doble transición (ecológica y digital), el crecimiento sostenible e inclusivo, la cohesión social y territorial, la salud, la resiliencia económica, social e institucional y las políticas para la infancia y la juventud. Dentro de estos objetivos destaca la doble transición a la que, obligatoriamente, se debe destinar, al menos, el 57 % de cada plan nacional de recuperación y resiliencia, mientras que las políticas sociales no tienen un mínimo reservado³⁷. Sin embargo, es importante reseñar que los Estados miembros han dedicado 13 400 millones

³³ Las primeras medidas fueron el EU SURE y el ESM Pandemic Crisis Support. Posteriormente se aprobó el programa Next Generation EU, del que forma parte el MRR (arespecto, De Witte, 2021).

³⁴ El MRR también ha sido el instrumento principal para financiar el programa REPowerEU en el marco de las consecuencias energéticas de la guerra en Ucrania. Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de febrero de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los Planes de Recuperación y Resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE, DO L 63 de 28.2.2023, p. 1-27.

³⁵ Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la UE y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom.

³⁶ Art. 4 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia OJ L 57, 18.2.2021, p. 17-75.

³⁷ Art. 3 Reglamento (UE) 2021/241.

de euros del MRR a políticas dedicadas de manera directa y exclusiva a la protección e inclusión social³⁸.

En definitiva, los planes nacionales de recuperación pueden contribuir de manera efectiva a dar cumplimiento del pilar europeo de derechos sociales, en cuanto objetivo general del MRR. Cabe afirmar, incluso, que el MRR trae causa del consenso europeo acerca de la necesidad de profundizar las políticas sociales nacionales. El MRR no tiene como fin principal proteger o promover derechos sociales, pero es compatible con las políticas sociales nacionales. Políticas a las que la UE puede contribuir de manera decidida. De este modo, el MRR sirve de palanca para que los Estados miembros refuercen los principios contenidos en el pilar europeo de derechos sociales.

Ahora bien, el MRR no es un programa para impulsar una política social de la UE. Su objetivo último es la recuperación de la economía de Europa tras la pandemia y su transformación para siga siendo competitiva. En otros términos, el MRR se enmarca en un proceso de integración económica y, por ello, todas las políticas que impulsa y ampara son entendidas desde el mercado único, desde los fines financieros y económicos que caracterizan a la UE. Política social y transformación económica están claramente unidas en el MRR.

La posibilidad de impulsar políticas sociales se vehicula, fundamentalmente, a través de la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y del impulso a la eficiencia del sector público. De hecho, las políticas sociales tradicionales, fundamentalmente las redistributivas, difícilmente podrían cumplir con los requisitos exigidos a las inversiones susceptibles de ser incluidas en los planes nacionales de recuperación³⁹. Así, estas inversiones, para ser elegibles, debían implicar cambios estructurales, su implementación no podía extenderse más allá de la duración prevista para las reformas e inversiones derivadas del MRR, y no se podían financiar gastos recurrentes, salvo que el Estado ofreciera garantías de que se iba a mantener la financiación acabado el MRR, sin afectar al equilibrio presupuestario.

Las políticas sociales que ampara el MRR, principalmente, se orientan al mercado laboral. Así, buscan favorecer el acceso al mercado laboral y la igualdad en el mismo fomentando la educación, la formación permanente, la conciliación laboral, la eliminación de barreras a las personas con discapacidad o el apoyo a la búsqueda de empleo. Paralelamente se incluyen medidas para una sociedad que envejece, y se prevén apoyos a situaciones personales de vulnerabilidad. La denominada inversión social (*social investment*) y la

³⁸ <https://is.gd/uqcHb6>.

³⁹ Commission SWD (2020) 205 final.

eficiencia del sector público son las piedras de toque de la solidaridad en el MRR. Una solidaridad competitiva (Streeck, 1999) frente a la solidaridad redistributiva que queda en manos de los Estados miembros.

Además, al volver a aplicarse el Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁴⁰, se retoman los límites de déficit y deuda pública y vuelven a implementarse en su integridad el conjunto de medidas y obligaciones que caracterizan el semestre europeo. Ciertamente, las nuevas normas sobre la coordinación de la política económica y la vigilancia financiera multianual recogen la necesidad de cumplir con los tres objetivos fijados en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y la aplicación del nuevo Social Scoreboard⁴¹ a los documentos del semestre europeo, pero sin que deriven consecuencias concretas del incumplimiento de los citados objetivos. Tampoco se prevé la posibilidad de corregir o paliar las posibles carencias en la protección de los derechos sociales que pudieran detectar la aplicación de los indicadores recogidos en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Si el impacto último del *soft-law* en el campo de la gobernanza económica es altamente difuso y dependiente de múltiples variables (Terpan, 2014: 92), mucho más compleja y menor es su capacidad de potenciar cambios respecto de los derechos sociales. No en vano, para que surja una obligación debe estar expresamente prevista, lo que requiere una mínima precisión (Stefan, 2012: 888). Sin embargo, en los documentos elaborados en el marco del semestre europeo las obligaciones respecto de los derechos sociales son particularmente generales frente a unos objetivos económicos muy específicos. (Costamagna, 2018: 176). Resta por ver si la Comisión aprovecha la mayor concreción de los indicadores sociales para intentar paliar la permanente asimetría entre los objetivos económicos y sociales.

En definitiva, la pandemia y, en menor medida, la guerra en Ucrania, han tenido como efecto la creciente relevancia del pilar europeo de derechos sociales. Particularmente destacado es que el MRR, un programa de recuperación sin precedentes en la historia de la UE, situara al pilar europeo de derechos sociales como un objetivo general. Esta decisión no es menor, ya que ha permitido que diversas inversiones y reformas nacionales se hayan orientado a cumplir con los principios del pilar europeo de derechos sociales. Alineación

⁴⁰ Cuya aplicación fue suspendida en marzo de 2020. Comisión Europea COM/2020/123 final.

⁴¹ Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo DO L, 2024/1263, 30.4.2024. Considerandos 3, 8, 10 y 33 y arts. 3.2.b y 33.

de los fondos europeos con los principios del pilar europeo de derechos sociales que podría repetirse en futuros fondos de la UE o en reformas de los fondos ya existentes⁴².

Si bien podría resultar decepcionante que el grueso de las inversiones relativas a políticas sociales subvencionadas por el MRR se vincule a una comprensión de los derechos sociales vinculada a la competitividad y al mercado, es una decisión coherente con la aproximación pragmática del pilar europeo de derechos sociales. No es factible aislar las competencias de la UE en política económica, financiera y monetaria de las políticas sociales, pero tampoco convertir a la UE en un estado social (Vandenbroucke, 2017: 2). En esta misma dirección apunta la inclusión del pilar europeo de derechos sociales en el semestre europeo. Los objetivos sociales son un elemento más del análisis de la Comisión, sin desplazar a los objetivos económicos, que siguen ocupando una posición central.

Paralelamente, sin embargo, el pilar europeo de derechos sociales ha sido la respuesta de la UE a tres crisis: la crisis de euro, la pandemia y la guerra en Ucrania. Muestra, en definitiva, el compromiso de las principales instituciones europeas con los objetivos sociales tras una reflexión sobre las consecuencias de la crisis que no cabía imaginar cuando se redactó el Tratado de Lisboa. Un compromiso atado a los objetivos económicos, pero creciente.

IV. EL FUTURO DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

El 16 de abril de 2024, la Comisión, el Parlamento Europeo y veinticinco Estados miembros firmaron en La Hulpe la Declaración sobre el Futuro del Pilar Europeo de Derechos Sociales (Declaración de La Hulpe). Este documento insiste en la naturaleza del pilar europeo de derechos como brújula de las políticas europeas en áreas prioritarias, como las transiciones digital y ecológica. Asimismo, hace referencia a la necesidad de impulsar las condiciones laborales sean justas, a la conciliación laboral, a la negociación colectiva o la seguridad en el trabajo, siempre en el marco de una economía productiva, competitiva e innovadora. Recuerda que el pilar europeo de derechos sociales no amplía las competencias de la UE y que la vía principal para vigilar su

⁴² En la actualidad el Fondo Social Europeo Plus también permite asignar parte de sus recursos para cumplir con los principios del pilar europeo de derechos sociales. Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n 1296/2013, OJ L 231, 30.6.2021, p. 21-59.

implementación es el semestre europeo. Por último, respecto de la protección e inclusión social, solo alude a medidas de coordinación, formación y evaluación, en línea con las escasísimas competencias de la UE en este ámbito.

Mayor interés tiene que la Declaración de La Hulpe insista en la importancia de que los Estados ratifiquen en el mismo sentido los tratados internacionales más relevantes en derechos sociales⁴³. Este impulso al derecho social internacional, de producirse, reforzaría también al capítulo IV de la Carta. La lectura conjunta y sistemática de diversos tratados en derechos sociales, del pilar europeo de derechos sociales y la Carta, aportaría un enorme vigor a dicho capítulo IV. Más allá de qué artículos del capítulo IV de la Carta recogen principios y cuáles derechos, y las obligaciones que, en consecuencia, imponen en cada caso a las instituciones de la UE y los Estados miembros⁴⁴, es imprescindible desarrollar y concretar el contenido de dichos preceptos. Un catálogo de derechos sociales desarrollado, robusto y claramente compartido entre los Estados amplificaría el impacto de la Carta.

No en vano, en derechos sociales la Carta apenas tiene referencias compartidas a las que acudir. El art. 6 TUE tiene poco margen de recorrido en derechos sociales porque el contenido social de las constituciones nacionales⁴⁵ es extremadamente heterogéneo (Fabre, 2005). Además, la CSE no

⁴³ Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights, La Hulpe, puntos 1, 42 y 43. De hecho, ya la proclamación institucional del pilar europeo de derechos sociales citaba expresamente la Carta Social Europea (CSE), la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales y los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), considerando 16. Asimismo, las explicaciones al pilar europeo de derechos sociales recomiendan encarecidamente a los Estados miembros que firmen los convenios de la OIT y la versión revisada de la CSE, así como su protocolo adicional para permitir las denuncias colectivas.

⁴⁴ El art. 52 de la Carta, de manera explícita, reconoce que en la Carta hay derechos y principios, diferencia que puede recordar al art. 53.3 de la Constitución española. Sin embargo, la Carta no fija qué preceptos son derechos o cuáles son principios. De hecho, el TJUE ha concretado, caso por caso, cuando un precepto de la Carta contiene un derecho o un principio con base en la dicción de cada precepto. Por tanto, no cabe presumir que los derechos reconocidos en el capítulo IV de la Carta son, per se, principios. Al entre otras, las sentencias C-176/12, AMS, EU:C:2014:2; C-684/16 Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, EU:C:2018:874 y los asuntos acumulados C-569/16 & C-570/16, Bauer EU:C:2018:871.

⁴⁵ No obstante, la influencia de los tratados internacionales en derechos no se limita a la previsión art. 6 TUE, ya que otros preceptos de los tratados hacen referencia a los derechos humanos reconocidos por diversos instrumentos de derecho internacional (como el art. 21 TUE o el art. 151 TFUE). Aún más, el art. 53 de la Carta podría ser

tiene un rango comparable al Convenio Europeo de derechos Humanos (CEDH) en los tratados de la UE. La CSE tiene una indudable influencia en la UE y, muy particularmente, en la jurisprudencia del TJUE, pero está muy lejos del papel que el TJUE le confiere al CEDH. Este diferente tratamiento tiene varias causas: las diferencias entre los catálogos de derechos, siendo los derechos sociales mucho más débiles jurídicamente; la diferente posición que el CEDH y la CSE ocupan en los tratados de la UE⁴⁶, y muy particularmente en la Carta, pero también en los ordenamientos nacionales.

Respecto de este último punto, es preciso subrayar que la ratificación de la CSE difiere enormemente entre los Estados miembros. Los Estados no solo han ratificado diferentes versiones de la CSE, sino que sus declaraciones y reservas a la CSE son muy heterogéneas. Esta divergencia está decreciendo gradualmente, pero sigue siendo muy significativa (Lukas, 2020: 129-30) e impide que la CSE sea un sólido catálogo común de derechos de derechos sociales en Europa. La CSE puede servir de guía interpretativa en muchos casos, ser una referencia para la UE, ya que es el tratado por antonomasia de Europa en derechos sociales, pero podría desempeñar un papel central si vinculara a los Estados miembros en una medida similar. De ahí la importancia del llamamiento que hacen el pilar europeo de derechos sociales y la Declaración de La Huelva a los Estados miembros para que ratifiquen la versión consolidada de la CSE⁴⁷.

La ratificación homogénea por los Estados miembros (o la ratificación por la UE) de los tratados internacionales de derechos humanos es clave para impulsar la interpretación del derecho de la UE a la luz de los derechos reconocidos en los tratados. Cuanto más débil sea el derecho, cuanto más controvertida y polémica sea su salvaguarda, más importante es su protección a través de una red de textos internacionales en derechos comunes a los Estados miembros. La protección de los derechos sociales es particularmente fuerte en la UE cuando existe un cierto consenso al respecto entre los Estados miembros, consenso que cristaliza tanto si se aprueba legislación secundaria como si los Estados se comprometen a cumplir un tratado internacional en idénticos términos. Este

una puerta de entrada de los tratados internacionales en derechos sociales (Fischer-Lescano, 2017:26).

⁴⁶ Así, aunque el capítulo IV de la Carta fuera inspirado por la CSE, el art. 6 TUE ni siquiera la menciona. La CSE, en todo caso, es mencionada expresamente en los preámbulos del TUE y de la Carta. Además, es reiteradamente citada en las explicaciones a la Carta.

⁴⁷ Desde la aprobación del pilar europeo de derechos humanos han ratificado la versión revisada de la CSE la República Federal de Alemania y el Reino de España. Disponible en: <https://is.gd/uRiFUU>.

consenso no solo tiene un valor simbólico, sino que impulsa la labor de las instituciones de la UE, muy particularmente del TJUE, en materias controvertidas, como las políticas sociales (González Pascual, 2022: 46-48).

Por ello, el llamamiento que hace el pilar europeo de derechos sociales, y particularmente la Declaración de La Hulpe, a los Estados miembros para que aproximen su vinculación a la CSE y a la OIT tiene una enorme importancia. La lectura conjunta de la Carta, la CSE, los convenios de la OIT, el pilar europeo de derechos sociales e, incluso, las convenciones de Naciones Unidas con contenido social, podría reforzar la frágil y endeble protección de los derechos sociales. Ciertamente, mientras no se produzca esta aproximación de los Estados miembros respecto de los tratados de derechos sociales, el pilar europeo de derechos sociales puede complementar los derechos y principios sociales recogidos en la Carta.

En definitiva, el pilar europeo de derechos sociales es la guía que han acordado la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo para afrontar el impacto de las sucesivas crisis en los derechos sociales y, además, apela a la actuación de los Estados miembros. Un compromiso renovado y reforzado en derechos sociales que, más pronto que tarde, debería impactar en la lectura de la Carta. Ahora bien, se trata de un compromiso atado a las competencias de la UE en materia social, que incardina sus objetivos sociales en los márgenes del mercado y el fomento de la competitividad, rehuendo el lenguaje de los derechos, que no es jurídicamente vinculante y que se dirige de manera clara a los Estados, sin interferir con sus competencias.

Sin embargo, la Carta se dirige a las instituciones de la UE y a los Estados miembros, recoge derechos y principios sociales en un texto imbuido de la filosofía y la perspectiva propias de los derechos humanos (De Witte, 2005:109), es jurídicamente vinculante, teniendo la fuerza propia del derecho primario de la UE, y está demostrando una enorme capacidad de penetración en los ordenamientos nacionales. Por eso, el futuro del pilar europeo de derechos sociales debería pasar por impulsar la Carta, siquiera sea como acicate para reforzar el compromiso de los Estados miembros con el derecho internacional que reconoce y salvaguarda los derechos sociales. El pilar europeo de derechos sociales ha sido una agenda efectiva para la Comisión, pero debe serlo también para los Estados miembros y, cuando se dirige a ellos con una petición concreta, deberían escucharla y seguirla.

V. REFLEXIONES FINALES

El pilar europeo de derechos sociales ha significado una cierta mejora de los derechos sociales en Europa porque ha impulsado nuevas normas, ha

conferido una mayor dimensión social a los fondos europeos y ha añadido una visión social al semestre europeo. Se trata de un impacto difuso, muy difícil de cuantificar, pero evidente. La importancia del pilar europeo de derechos sociales para los derechos sociales fue, en todo caso, reforzada por el MRR. No solo ha contribuido a la inclusión de reformas e inversiones sociales en los programas nacionales de recuperación, sino que ha sentado un importante precedente al situar al pilar europeo de derechos sociales como objetivo general del MRR.

Ahora bien, la visión de los derechos sociales que caracteriza al pilar europeo de derechos sociales, vinculada a la competitividad y al mercado, particularmente centrada en la inversión social y el mercado laboral, no es nueva en la UE y ha demostrado tener serias carencias. La solidaridad competitiva, característica de la UE, no ha conseguido disminuir de manera mínimamente significativa los índices de pobreza (Aranguiz, 2022: 259). Ante esta realidad, el pilar europeo de derechos sociales se antoja como una propuesta excesivamente pragmática frente el reto que supone para la UE la desigualdad social y territorial.

Este pragmatismo trae causa de las competencias de la UE y de las resistencias de los Estados miembros frente a cualquier cambio mínimamente significativo. No en vano, Suecia y Austria no firmaron la Declaración de La Hulppe, e Irlanda e Hungría matizaron su compromiso mediante sendas declaraciones⁴⁸. Igualmente, cabe recordar que el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales redujo el objetivo de reducir la pobreza en 2030, pasando de veinte a quince millones, porque los objetivos sociales previos a la pandemia ya no eran realistas. En definitiva, las competencias de la UE están claramente limitadas por los tratados y los Estados miembros no parecen dispuestos a ampliarlas, pero los retos que tiene la UE en este ámbito no dejan de crecer.

La UE es cauta en sus propuestas y en sus objetivos en materia social, siendo el pilar europeo de derechos sociales la mejor muestra. Pese a las limitaciones intrínsecas al pilar europeo de derechos sociales, persevera como respuesta ante las sucesivas crisis. Sin embargo, esta apuesta reiterada por el pilar europeo de derechos sociales debería ir acompañada de nuevas vías de impulso, vías efectivas como el reforzamiento del contenido social de la Carta. Solo un documento de derechos con la fuerza jurídica de la Carta podría actuar como revulsivo para las carencias que padecen los derechos sociales en Europa.

Este impulso a la Carta debe ser progresivo y consensuado, como sería la ratificación por los Estados miembros de la versión revisada de la CSE y de los

⁴⁸ Disponible en: <https://is.gd/GWFMqe>.

convenios de la OIT. Este camino, reforzar la vinculación de los Estados miembros (y de la UE) a los tratados internacionales sobre derechos sociales, podría ser una de las contribuciones más importantes del pilar europeo de derechos sociales a la igualdad social en Europa.

Bibliografía

- Aranguiz, A. (2022). *Combating Poverty and Social Exclusion in European Union Law*. New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003222125>.
- Costamagna, F. (2018). National social spaces as adjustment variables in the EMU: A critical legal appraisal. *European Law Journal*, 24, 163-190. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12278>.
- Dauderstädt, M. (2003). *Inequality in Europe. The consequences of pandemic and war*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/international/20162.pdf>
- Dawson, M. (2018). New governance and the displacement of social Europe: The case of the European Semester. *European Constitutional Law Review*, 14, 191-209. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019618000081>.
- Fabre, C. (2005). Social rights in European constitutions. En G. de Burca y B. de Witte (eds.). *Social Rights in Europe* (pp. 15-28). Oxford: OUP. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199287994.003.0002>.
- Ferrara, M. (2017). The European Social Union: A missing but necessary political good. En F. Vandenbroucke y C. Barnard (eds.). *A European Social Union after the crisis* (pp. 3-46). Cambridge: CUP. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108235174.003>.
- Fischer-Lescano, A. (2017). *Human Rights in Times of Austerity Policy*. Baden-Baden: Nomos.
- Garben, S. (2018). The European Pillar of Social Rights: Effectively addressing displacement? *European Constitutional Law Review*, 14, 210-230. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019618000093>.
- Giubboni, S. (2006). *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution*. Cambridge: CUP. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511494932>.
- González Pascual, M. (2022). Social Rights Protection in the EU: Unlocking the social content of the EU Charter. En M. González Pascual y A. Torres Pérez (eds.). *Social Rights and the European Monetary Union* (pp. 7-24). Cheltenham: Edwar Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781839105258>.
- Hinarejos, A. (2020). Next Generation EU: On the agreement of a COVID-19 Recovery Package. *European Law Review*, 4, 2020, 451-452.
- Lukas, K. (2020). The European Social Charter. En C. Binder y Jane A. Hofbauer (eds.). *Research Handbook on International Law and Social Law* (pp. 127-141). Cheltenham: Edwar Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781788972130.00017>.

- Martinico, G. (2021). *Filtering Populist Claims to fight Populism*. Cambridge: CUP. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108866156>.
- Neergard, U. (2016). When Poverty comes in at the Door, Love flies out of the Window. The influence of Eurozone reforms upon the social dimension of the UE and viceversa? *European Labour Law Journal*, 7(2), 168-204. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/201395251600700202>.
- Rasnaca, Z. (2017). *Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking*. Brussels: ETUI, The European Trade Union Institute. Disponible en: <https://cutt.ly/QeHWGMrU>.
- Schiek, D. (2017). Towards more Resilience for a Social EU- the Constitutionally Conditioned Internal Market. *European Constitutional Law Review*, 13, 611-640. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019617000311>.
- Segeš Frelak, J. (2017). Solidarity in Migration Policy: The Perspective of the Visegrád States. En A. Grimm y S. My Giang (eds.). *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis* (pp. 81-95). Cham: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-57036-5_7.
- Sommermann, K. P. (2022). The dimensions of the principle of solidarity in the European Union. En M. González Pascual y A. Torres Pérez (eds.). *Social Rights and the European Monetary Union* (pp. 7-24). Cheltenham: Edwar Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781839105258.00007>.
- Streeck, W. (1999). *Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model*. Max Planck Institute für Gesellschaftsforschung. Disponible en: https://pure.mpg.de/rest/items/item_1235382_2/component/file_2366277/content.
- Stefan, O. (2012). European Union Soft Law. New developments concerning the divide between legally binding force and legal effects. *The Modern Law Review*, 75, 879-893. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2012.00928.x>.
- Terpan, F. (2014). Soft Law in the European Union. The changing nature of EU law. *European Law Journal*, 21, 68-96. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12090>.
- Tooze, A. (2021). *Shutdown. How Covid Shook the World's Economy*. New York: Viking.
- Tuori, K. y Losada, F. (2022). The emergence of the new over-riding objective of financial stability. En M. González Pascual y A. Torres Pérez (eds.). *Social Rights and the European Monetary Union* (pp. 51-70). Cheltenham: Edwar Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781839105258.00010>.
- Vandenbroucke, F. (2017). The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction. En F. Vandenbroucke y C. Barnard. (eds.). *A European Social Union after the crisis* (pp. 1-2). Cambridge: CUP. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108235174.002>.
- Vanhercke, B., Sabato, S., Spasova, S., Fabbrini, F., Bokhorst, D., Theodoropoulou, S., Marengo, M., Debusscher, P., Atanasova, A., Rasnača, Z., Moja, F. (2023). *Social policy in the European Union: State of play 2022*. Brussels: ETUI, The European Trade Union Institute. Disponible en: <https://www.etui.org/publications/social-policy-european-union-state-play-2022>.

- Witte, B. (2005). The trajectory of fundamental social rights in the EU. En de G. Burca. y B. de Witte (eds). *Social Rights in Europe* (pp. 153-168). Oxford: OUP. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199287994.003.0008>.
- Witte, B. (2021). The European Unión's COVID-19 Recovery Plan: The legal engineering of an economic policy shift. *Common Market Law Review*, 58, 635-682. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2021046>.
- Zeitlin, J. y Vanhercke B. (2018). Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Policy*, 25 (2), 149-167. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>.