



LAS POLÍTICAS SOCIALES Y DE EMPLEO: PRINCIPIOS GENERALES

La integración europea ha dado lugar a importantes cambios sociales a lo largo de los años. Un hito importante se produjo en 2017, cuando el Parlamento, el Consejo y la Comisión proclamaron el pilar europeo de derechos sociales y reafirmaron su compromiso de garantizar mejores condiciones de vida y de trabajo en toda la Unión. El plan de acción correspondiente de 2021 estableció iniciativas concretas para hacer realidad este compromiso.

BASE JURÍDICA

Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 9, 10, 19, 45 a 48, y 145 a 161, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

OBJETIVOS

El artículo 3 del TUE establece que la Unión tiene el deber de aspirar al pleno empleo y al progreso social. El fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo entre la dirección y los demás miembros del personal, el desarrollo de los recursos humanos para garantizar un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra la exclusión son los objetivos comunes de la Unión Europea y sus Estados miembros en materia social y laboral, tal y como se describe en el artículo 151 del TFUE.

RESULTADOS

A. Del Tratado de Roma al Tratado de Maastricht

Para permitir a los trabajadores y a sus familias aprovechar al máximo el derecho a la movilidad y a buscar un empleo libremente en todo el mercado común, el Tratado de Roma (Tratado CEE de 1957) preveía la coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros. Consagró, asimismo, el principio de igualdad de retribución para hombres y mujeres, cuya aplicabilidad directa fue reconocida por el Tribunal de Justicia, y previó la creación del Fondo Social Europeo (FSE) ([2.3.2](#)).

El Acta Única Europea (1986) introdujo nuevos ámbitos políticos con votación por mayoría cualificada, como **la salud y la seguridad en el trabajo, el diálogo social** entre las organizaciones patronales y sindicales y **la cohesión social** y económica.

Se fue forjando un consenso sobre la necesidad de prestar más atención a los factores sociales relacionados con la realización del mercado interior. En diciembre de 1989,



tras largos debates, los jefes de Estado o de Gobierno de once Estados miembros (todos excepto el Reino Unido) aprobaron en la Cumbre de Estrasburgo la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (Carta Social).

B. Del Tratado de Ámsterdam al Tratado de Lisboa

La incomodidad que suponía la existencia de una doble base jurídica como consecuencia de la decisión del Reino Unido de excluirse se solucionó finalmente con la firma del Tratado de Ámsterdam (1997), cuando todos los Estados miembros, incluido el Reino Unido, aceptaron la **integración del Acuerdo sobre Política Social en el texto que se convertiría en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** (artículos 151 a 161). En el artículo 153, el procedimiento de codecisión sustituyó al de cooperación y se amplió a las disposiciones relativas al Fondo Social Europeo (2.3.2), la libre circulación de los trabajadores y la seguridad social de los trabajadores migrantes de la Comunidad (2.3.4). El nuevo artículo 19 otorgó al Consejo la competencia de «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». Sobre esta base, se adoptaron dos Directivas al poco tiempo: la Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

El Tratado de Ámsterdam añadió el fomento de un nivel de empleo elevado a los objetivos de la Unión y otorgó a la Comunidad la responsabilidad de apoyar y complementar las actividades de los Estados miembros en este ámbito, en particular elaborando una «estrategia coordinada», la **Estrategia Europea de Empleo** (artículos 145 a 150 del TFUE), basada en el método abierto de coordinación (2.3.3).

En el año 2000 tuvo lugar la adopción, en la Cumbre de Niza, de la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**. Además, se crearon el **Comité de Empleo** que funciona en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, y el **Comité de Protección Social** para fomentar la cooperación en materia de políticas de empleo y protección social entre los Estados miembros y la Comisión (artículo 160 del TFUE), pero se rechazaron todas las propuestas de ampliación del procedimiento de codecisión.

A la luz de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa en 2005, las orientaciones para las políticas de empleo adoptadas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo se incorporaron a las directrices integradas para el crecimiento y el empleo.

En 2007 se creó un Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización destinado a ayudar a los trabajadores despedidos como consecuencia de los cambios en los patrones del comercio mundial (2.3.2).

El Tratado de Lisboa (2007) permitió seguir progresando en la consolidación de la dimensión social de la integración europea. El TUE destaca ahora los objetivos sociales de la Unión, entre otros, el pleno empleo y la solidaridad entre las generaciones (artículo 3). El artículo 6 reconoce que la Carta de los Derechos Fundamentales tiene el mismo valor jurídico que los Tratados. La propia Carta



reconoce los llamados «derechos de solidaridad», tales como el derecho de los trabajadores a ser informados y consultados, así como el derecho a la negociación colectiva, a unas condiciones de trabajo justas y adecuadas, y a seguridad y asistencia de carácter social. En el TFUE se introdujo una cláusula social horizontal según la cual la Unión tiene la obligación de cumplir los mencionados objetivos sociales a la hora de definir y ejecutar el resto de sus políticas y acciones (artículo 9).

C. Evolución desde el Tratado de Lisboa

La Estrategia Europa 2020, adoptada en 2010 en un contexto de crisis económica y financiera, estableció como uno de sus ámbitos prioritarios el crecimiento integrador (que fomenta una economía con elevados niveles de empleo que favorezca la cohesión social y territorial). Esta Estrategia también estableció cinco objetivos principales, incluido un objetivo social fundamental (la reducción del número de personas en riesgo de pobreza para 2020 en al menos veinte millones) y un compromiso renovado en el ámbito del empleo (una tasa de empleo del 75 % para el grupo de edad entre 20 y 64 años). Se establecieron siete iniciativas emblemáticas para contribuir a que se alcanzasen estos objetivos, incluidas una Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, centrada en la renovación de las políticas de flexibilidad, y la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social (2.3.9). El progreso de estas iniciativas se supervisó en el marco del ciclo anual de gobernanza económica de la Unión: el Semestre Europeo. Como respuesta a las tasas crecientes de pobreza, en 2014 se creó el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, que proporciona alimentos y asistencia material básica y desarrolla actividades de integración social.

El 26 de abril de 2017, la Comisión presentó el pilar europeo de derechos sociales, que define veinte principios y derechos esenciales para apoyar un proceso renovado de convergencia hacia mejores condiciones de vida y de trabajo. Se dividen en tres categorías: i) igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, ii) condiciones de trabajo justas y iii) protección social e integración social. En la Cumbre Social celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017, el Parlamento, el Consejo y la Comisión pusieron de relieve su compromiso compartido mediante la adopción de una proclamación conjunta sobre el pilar europeo de derechos sociales. El pilar europeo de derechos sociales va acompañado de un «cuadro de indicadores sociales» para el seguimiento de los avances (2.3.9).

En 2019, se creó la Autoridad Laboral Europea, con sede en Bratislava. Su principal objetivo es ayudar a los Estados miembros y a la Comisión a velar por que las normas de la Unión sobre movilidad laboral y coordinación de la seguridad social se apliquen de manera justa, sencilla y eficaz.

Ese mismo año se adoptaron varios actos importantes. La Directiva (UE) 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores tiene por objeto mejorar el acceso a los permisos familiares y a las fórmulas de trabajo flexible, acercándose aún más a la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral. La Directiva (UE) 2019/1152 relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles tiene por objeto proporcionar a los trabajadores un conjunto adicional de derechos básicos, como el derecho a una información más



específica sobre los aspectos esenciales de su trabajo, el establecimiento de un límite a la duración de los períodos de prueba, el aumento de las oportunidades de buscar empleo adicional mediante la prohibición de las cláusulas de exclusividad, la notificación previa de las horas de referencia y la oferta de formación obligatoria gratuita. La Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia tiene por objeto suprimir las diferencias de cobertura formales.

Tras el brote de la pandemia de COVID-19, se adoptaron varias medidas para hacer frente a las consecuencias sociales y laborales de la crisis, como las Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC e IIRC+) y el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). Además, se puso en marcha la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE) y se aumentó la prefinanciación con cargo a los recursos de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) para ayudar a los Estados miembros y a las regiones a prestar ayuda de emergencia a las personas que huyen de Ucrania tras la invasión rusa.

El 3 de marzo de 2021, la Comisión publicó un [Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales](#) por el que se establecían iniciativas concretas que se comprometió a adoptar durante el actual mandato (hasta finales de 2024). También propuso objetivos principales para 2030, a saber, aumentar la proporción de personas con empleo en la franja de edad de entre 20 y 64 años al menos hasta el 78 %, aumentar el porcentaje de adultos que participan en actividades de formación cada año al menos hasta el 60 % y reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en al menos 15 millones de personas. Los días 7 y 8 de mayo de 2021, los dirigentes de la Cumbre Social de Oporto reafirmaron su compromiso con dichos objetivos principales. Esto supuso la adopción del [Compromiso Social de Oporto](#) por parte de diferentes instituciones y organizaciones, incluido el Parlamento Europeo, y de la [Declaración de Oporto](#) por parte de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión. Los objetivos nacionales correspondientes se presentaron en junio de 2022. La consecución de estos objetivos se verá facilitada por el cuadro de indicadores sociales revisado, la financiación a través del marco financiero plurianual 2021-2027 y NextGenerationEU, en particular el [Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#), y el seguimiento en el marco del Semestre Europeo.

El mismo año, se adoptó la Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una **Garantía Infantil Europea** para prevenir y combatir la exclusión social garantizando el acceso de los niños y niñas necesitados a la educación y los cuidados de la primera infancia, la educación, la asistencia sanitaria, la nutrición y la vivienda. En el marco del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) 2021-2027, todos los Estados miembros deben asignar un importe adecuado a la lucha contra la pobreza infantil, mientras que los Estados miembros que tengan un porcentaje de niños y niñas en riesgo de pobreza o exclusión social superior a la media de la Unión deben destinar el 5 % del FSE+ a este fin.

Para luchar contra la pobreza, la [Directiva \(UE\) 2022/2041](#) sobre unos **salarios mínimos adecuados** en la UE establece requisitos para garantizar que los salarios mínimos previstos en la legislación nacional o en los convenios colectivos sean



suficientes, y mejora el acceso efectivo de los trabajadores a la protección del salario mínimo. Los Estados miembros siguen fijando la cuantía del salario mínimo, que tiene que garantizar a los trabajadores del país una vida digna.

La [Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa](#) pretende luchar contra la pobreza y la exclusión social y conseguir altos niveles de empleo mediante la promoción de una ayuda a la renta adecuada gracias a una renta mínima, el acceso efectivo a servicios esenciales y de capacitación para las personas que carecen de recursos suficientes y el fomento de la inserción laboral de las personas que pueden trabajar.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

A pesar de que el papel del Parlamento se ha limitado durante mucho tiempo a la consulta y la supervisión, esta institución siempre se ha mostrado activa en el impulso de las medidas de la Unión en los ámbitos del empleo y la política social. Desde las primeras fases de la integración europea, el Parlamento ha abogado reiteradamente por una política social más activa para reflejar la importancia creciente de la Unión en la vida económica, apoyando las distintas propuestas de la Comisión en este ámbito. La estrecha participación del Parlamento en la preparación del Tratado de Ámsterdam garantizó la incorporación del Acuerdo social y la inclusión de un capítulo sobre empleo.

Cuando se elaboró la Estrategia de Lisboa, el Parlamento insistió en que el empleo y los aspectos sociales debían desempeñar un papel en la concepción de las estrategias de crecimiento y afirmó que uno de los ejes centrales de dicha Estrategia debía ser un nivel elevado de protección social. El Parlamento consideró, asimismo, que la Estrategia de Lisboa no establecía objetivos suficientemente vinculantes en el ámbito social, y pidió a los Estados miembros que llevaran a cabo un estrecho seguimiento de los efectos sociales y laborales de las reformas aplicadas como parte de la Estrategia Europa 2020. Durante el debate sobre la crisis financiera de 2007-2008, el Parlamento pidió un **compromiso de la Unión con la conservación de los modelos sociales europeos** y una Europa social fuerte.

El Parlamento ha insistido en repetidas ocasiones en una **incorporación más eficaz de los objetivos laborales y sociales al Semestre Europeo**, a saber, confiriendo a los indicadores sociales carácter vinculante y ampliando el ámbito de aplicación de dichos indicadores para que también cubran la pobreza infantil y el trabajo digno.

El Parlamento se ha mostrado crítico con medidas como los programas de ajuste económico, adoptadas sin su participación. En marzo de 2014 señaló que únicamente unas instituciones verdaderamente democráticas deben estar al frente del proceso político de diseño y aplicación de los programas de ajuste para países con dificultades financieras graves.

El Parlamento ha confirmado, asimismo, su compromiso con los valores sociales al decidir sobre el uso de los recursos financieros procedentes del presupuesto de la Unión. Gracias al Parlamento, en el período de programación 2014-2020, el FSE ([2.3.2](#)) sumó el 23,1 % de la financiación total de la Unión destinada a la cohesión, y un 20 % de la asignación del FSE a cada Estado miembro tuvo que dedicarse a



la lucha contra la exclusión social. De manera similar, para el FSE+ 2021-2027, el Parlamento introdujo disposiciones para la asignación de más financiación destinada a ayudas alimentarias y materiales, una financiación adecuada para el desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales y salvaguardias para garantizar que los proyectos financiados por la Unión respeten plenamente los derechos fundamentales.

El Parlamento desempeñó un papel fundamental en la creación de la Garantía Infantil Europea. En 2015, pidió una garantía que ayudara a proporcionar a todos los niños y niñas de Europa en riesgo de pobreza o exclusión social acceso gratuito a la atención sanitaria, la educación, la atención y educación de la primera infancia, una vivienda digna y una alimentación adecuada. En 2017, el Parlamento pidió a la Comisión que pusiera en marcha una acción preparatoria para establecer un posible sistema de garantía infantil, allanando el camino para este instrumento.

En su Resolución sobre el Semestre Europeo de 2016, el Parlamento pidió a la Comisión y a los Estados miembros que tomaran medidas para el fomento de una **convergencia social ascendente** en la Unión Europea. Pidió, asimismo, a la Comisión que definiera y cuantificara su concepto de justicia social. En su Resolución sobre el empleo y las prioridades sociales del Semestre Europeo de 2023, el Parlamento instó a la Comisión a que desarrollase una estructura de gobernanza económica basada en la solidaridad, la integración, la justicia y la convergencia sociales, la igualdad de género, los servicios públicos de alta calidad, incluido un sistema educativo público de calidad para todos, el empleo de calidad y el desarrollo sostenible.

En su Resolución sobre el pilar europeo de derechos sociales, además de respaldar plenamente la iniciativa de la Comisión en este ámbito, el Parlamento destacó la importancia de que hubiera un conjunto básico de derechos exigibles para todos y se pedía a los interlocutores sociales y a la Comisión que colaborasen para presentar una propuesta de Directiva marco sobre unas condiciones de trabajo dignas.

El 4 de julio de 2017, el Parlamento aprobó una Resolución sobre las condiciones laborales y el empleo precario, en la que reconocía la creciente popularidad de **formas de empleo no convencionales y atípicas**. Esta cuestión se puso de relieve de nuevo en su Resolución de 22 de octubre de 2020, en la que se señala que los trabajadores con formas de empleo atípicas fueron los más afectados por las repercusiones de la crisis de la COVID-19, al quedar a menudo fuera de la red de medidas de los Estados miembros.

En 2020, el Parlamento estableció sus prioridades con miras a una Europa social fuerte para unas transiciones justas, pedía la integración del pilar europeo de derechos sociales y de un protocolo de progreso social en los Tratados, y pedía, asimismo, a los Estados miembros y a la Comisión que adoptasen una ambiciosa Agenda Oporto 2030 con objetivos sociales vinculantes.

En 2021, y en el contexto continuo de la pandemia de COVID-19, el Parlamento pidió una legislación de la Unión que conceda a los trabajadores el derecho a desconectarse digitalmente del trabajo fuera de su horario laboral. Por otro lado, en el contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, el Parlamento [expresó](#) su preocupación por los graves efectos sociales y laborales de la crisis, especialmente para los jóvenes.



También apoyó la transición hacia un modelo de crecimiento sostenible, integrador y resiliente que impulse la convergencia social al alza y refuerce el desarrollo sostenible y la resiliencia de la economía y las sociedades de la Unión.

Para más información sobre este tema, véase el sitio web de la [Comisión de Empleo y Asuntos Sociales](#).

Monika Makay
10/2023

