



## Recensión de la obra de Isabel María Villar Cañada y Cristóbal Molina Navarrete (dirs.): *Pilar Europeo de Derechos Sociales y progreso jurídico de la Unión y de España: logros y asignaturas pendientes*, Bomarzo, Albacete, 2024

**Cristina Sánchez-Rodas Navarro**

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Sevilla

csrodas@us.es  0000-0001-9780-7860

Recibido: 02.06.2024. Aceptado: 02.06.2024

La Dra. Villar Cañada y el Dr. Molina Navarrete dirigen, con el rigor que les caracteriza, una obra colectiva donde se analizan de manera exhaustiva un conjunto de temas de actualidad que giran en torno al Pilar Europeo de Derechos Sociales.

La obra consta de ocho capítulos, el primero analiza el SMI en el marco del Pilar Europeo y su reflejo en el ordenamiento español para la garantía de un trabajo decente y una vida digna. En el capítulo segundo se aborda la cuestión de una renta mínima adecuada contra el riesgo de pobreza y por la inclusión social y no sólo laboral; el tercer capítulo lleva por rúbrica la rama de desempleo de los sistemas de Seguridad Social y el Pilar Europeo de Derechos Sociales: otro reto pendiente. El capítulo cuarto está dedicado a la igualdad efectiva y brechas sociolaborales de género: reformas de mejora en clave de conciliación corresponsable a la luz del Pilar Europeo. Un tema siempre candente como es el sistema de servicios de cuidados de larga duración se estudia en el capítulo quinto. El capítulo sexto versa sobre la transparencia y previsibilidad de las condiciones laborales. Los nuevos retos para un entorno seguro y saludable en el trabajo como Derecho social comunitario son analizados en el capítulo séptimo. Y como broche final de la monografía se aborda el tema de la participación laboral en la empresa y Pilar Europeo de Derechos Sociales.

A diferencia de la Carta Social Europea, originaria y revisada (CSER), dotada de un amplio conjunto de derechos y garantías de índole social, exigibles por su carácter normativo y una garantía de control de cumplimiento (Comité Europeo de Derechos

Sociales –CEDS–), el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) carece de vinculatio-  
riedad jurídica. El PEDS nació sin pretensión normativa, pero con gran vocación de  
influir en la generación de un salto cualitativo en las políticas sociales de la Unión  
Europea, a través de renovados y pretenciosos marcos estratégicos y normas de  
Derecho derivado. Así, pasados siete años desde su aprobación, la política de Dere-  
cho Social de la Unión Europea y también, por derivación de ella, el Derecho interno  
español parecen impulsados más por un instrumento no vinculante como el PEDS  
que por otro vinculante, como la CSER.

Y es que, a pesar del escepticismo inicial de la doctrina científica sobre la poten-  
cialidad del PEDS para provocar el salto cualitativo necesario en el Derecho Social de  
la Unión Europea y en sus políticas sociales, el Plan de Acción de 2021 vino a darle  
un aire nuevo, convirtiéndolo en el referente de un gran programa reformador social,  
en términos tanto de proyectos legislativos como de marcos estratégicos y planes de  
actuación sociolaboral (véase, por ejemplo, el plan de acción relativo al sistema de  
cuidados de larga duración (Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022  
sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles); o el marco  
estratégico de seguridad y salud en el trabajo, incluyendo también Directivas recien-  
tes para el perfeccionamiento del denso entramado normativo en materia de riesgos  
laborales).

Un proceso reformador éste que, aún siendo insuficiente y conflictivo en el seno  
de las instituciones comunitarias, refleja una valiosa capacidad de acuerdo y cierta  
inteligencia, incluso astucia, para sortear las limitaciones competenciales en el seno  
de la Unión Europea. Así se refleja de manera clara en el ámbito del salario mínimo,  
en el que encontramos una concurrencia de regulaciones: la derivada y exigible por  
el artículo 4 CSE y la comunitaria. Una concurrencia que en absoluto resulta pacífica,  
porque el compromiso europeo con el Consejo de Europa y su Constitución Social  
exige establecer determinados estándares sustantivos (al menos el 60 % del salario  
medio neto), mientras que la normativa europea sólo exige el establecimiento de  
garantías de procedimiento o de Derecho reflexivo (órganos específicos de consulta  
efectiva de los interlocutores sociales y de carácter permanente), con criterios sustan-  
tivos muy genéricos, prácticamente coincidentes con los actuales del artículo 27 ET.  
Aunque hasta el momento la regulación del salario mínimo interprofesional española  
no ha abordado esta cuestión, es evidente que, más pronto que tarde, debiera darse  
cumplimiento legislativo a sendos mandatos internacionales, europeo y comunitario.  
Y se corre el riesgo, ya advertido desde algunos sectores, de que podría producirse  
el desplazamiento del mandato de la CSE por el de la Unión Europea, centrando la  
reforma en aspectos de índole procedimental (garantías de Derecho reflexivo) y de-  
jando de lado las garantías de índole sustantiva (la exigencia de un estándar mínimo,  
sin perjuicio de fijar el catálogo de criterios referenciales para su fijación).

Este tipo de tensiones y conflictos entre los diferentes mandatos europeos de polí-  
tica del Derecho Social tiene lugar en otros ámbitos de la regulación de las relaciones  
de trabajo y de la protección social, como el relativo a la garantía de una intensidad  
suficiente, no solo mínima, de protección (en términos de cobertura y de cuantía) en

las prestaciones por desempleo, ámbito este abordado en el principio 13 PEDS. En el contexto político-jurídico comunitario se pone el acento en la función económica, no solo social, de estas prestaciones, en ambos niveles, contributivo y asistencial, de modo que su regulación debe orientarse también hacia la inclusión de un sistema de incentivos al empleo. En cambio, en el sistema de la CSE la función prevalente de esta protección por desempleo, en ambos niveles, reside en la garantía de sustitución de una renta suficiente, durante todo el tiempo necesario (y razonable), para que la persona pueda encontrar un nuevo empleo, sin verse impelido a ello por la pérdida de protección progresiva, en términos de cuantía y de duración. Una tensión de política reguladora cuya materialización en nuestro ordenamiento interno se ha concretado (por fin, tras decaer el Real Decreto-ley 7/2023) en el reciente Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo.

El PEDS (principios 2 y 3) también se adentra de forma significativa en el impulso de medidas de mejora y perfeccionamiento, en el ámbito de la igualdad de trato y la prohibición de discriminación por razón de sexo-género. Un espacio este propicio para explorar reformas profundas, tanto en el ámbito de las condiciones de trabajo justas con perspectiva de sexo-género, como en las prestaciones de Seguridad Social, corrigiendo las brechas de género persistentes, derivadas, en gran medida, del persistente sexismo en las responsabilidades derivadas de los cuidados.

La imprescindible corresponsabilidad en el trabajo de cuidar (reflejada, aunque de forma algo difusa, en el principio 9 PEDS) parece haber calado (por fin) en el Derecho Social de la Unión Europea, situándose como un principio informador de la Directiva UE/2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio, 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. Este relevante rango jurídico en el Derecho de la Unión Europea en modo alguno garantiza su efectividad, tal y como pone de manifiesto el propio Preámbulo de la Directiva, y como resulta constatable en nuestro ordenamiento interno. Así, pese a que la conciliación de la vida laboral y familiar se haya facilitado, a través de formas de trabajo flexible y reducciones de jornada, y aunque el Derecho español ya ha tomado varias iniciativas legislativas para adecuarse a la normativa comunitaria (Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio o, más recientemente el anteriormente citado Real Decreto-ley 2/2024), el porcentaje de distribución del "trabajo familiar no remunerado" apenas ha variado en las últimas décadas. Esta realidad, unida a la involución que, a nuestro juicio, se está produciendo en la doctrina jurisprudencial social (STS, 4ª, 310/2023, 26 de abril; STS, 4ª, 983/2023, 21 de noviembre) exigiría una atención legislativa clarificadora, a fin de no dejar en "agua de borrajas" las reformas legales más innovadoras.

A diferencia de este ámbito de la corresponsabilidad, en el que el PEDS constituye un instrumento de valor simbólico, ni jurídico ni realmente innovador, donde prácticamente está todo por hacer es en el ámbito de las políticas y Directivas que contribuyan realmente a reducir las brechas de género en pensiones. Es incuestionable la trascendente aportación de la jurisprudencia comunitaria a la eliminación de las discriminaciones indirectas por razón de sexo, sobre todo en el ámbito del trabajo a

tiempo parcial. Pero también es una realidad que sigue siendo reacia a introducir la perspectiva de género en el enjuiciamiento de las acciones positivas dirigidas a reducir las brechas de género en materia de Seguridad Social, una reticencia que plantea serias dudas sobre el futuro del complemento para la reducción de la brecha de género, respecto al que diversos juzgados y tribunales han presentado cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, buscando su declaración como discriminatorio. Y ello pese a la incuestionable brecha de género existente en nuestro sistema de pensiones.

De particular importancia para el Derecho Social de la Unión Europea resulta también el proceso de reforma dirigido a perfeccionar las obligaciones-derechos en materia de transparencia y previsibilidad de las condiciones de trabajo (principio 7 PEDS), ámbito en el que es conocido el, de nuevo, retraso en la transposición por España de la Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea.

Tras el fallido intento del Real Decreto-ley 7/2023, el actual proyecto de ley, aprobado el 16 de febrero de 2024, representará (pese a sus deficiencias) un avance relevante en la línea de lograr el recurrente Estatuto de la persona trabajadora del siglo XXI. El artículo 4 ET incorporará el derecho a que las condiciones de trabajo sean previsibles, lo que implica que todas las personas trabajadoras, independientemente de su modalidad contractual (recuérdese que el PEDS fomenta las transiciones hacia las formas indefinidas y prohíbe los usos abusivos de las atípicas –principio 5: empleo seguro y adaptable–) deba conocer con la debida antelación su pauta de trabajo y, en su caso, los criterios en virtud de los cuales dichas condiciones pueden cambiar. Un imperativo este que resulta más necesario a mayor incertidumbre de ese patrón, tal y como sucede en un creciente número de modalidades contractuales, como el de la fijeza discontinua, o el trabajo en plataformas.

La necesidad de seguridad jurídica en el plano contractual, así como de debida previsibilidad asociada a ese derecho-principio fundamental del Derecho del Trabajo, ha de acompañarse siempre de la propia seguridad en las condiciones de trabajo, a efectos de garantizar un entorno saludable y libre de riesgos concretos, o, al menos, dotado de las medidas de seguridad y salud debidas para evitar que esos riesgos no evitables, tras su correspondiente evaluación, se actualicen en daños. No es ajeno tampoco el PEDS a esta exigencia, al aludir al entorno seguro, saludable y adaptado (principio 10). Ciertamente es que en esta materia la Unión Europea cuenta con un amplio entramado normativo y un marco estratégico que analiza y evalúa sus necesidades de cambio y adaptación constante a las transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y culturales de los entornos de trabajo, también en los procesos de transición digital, ecológica e inclusiva en que se insertan hoy, por lo que pareciera que poco podía aportar el PEDS a su debida evolución y modernización continuadas. Pese a ello, las instituciones comunitarias han querido poner en el centro la referencialidad al PEDS a la hora de realizar nuevos marcos estratégicos y proceder a nuevas iniciativas legislativas (ejemplo: marco estratégico de seguridad y salud en el trabajo 2023-2027; Directiva UE/2022/431 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo, 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).

Y, junto a los indicados aspectos de Derecho individual del Trabajo y de Seguridad Social, el PEDS no es en modo alguno ajeno (aunque cierto es que de forma difusa) a importantes aspectos colectivos, tal y como se refleja en su principio 8, referido al "Diálogo social y participación de los trabajadores". Pero, más allá de esta referencia, el conflicto entre los derechos sociales fundamentales de índole colectiva de las personas trabajadoras y las libertades de índole económica en el seno de la Unión Europea constituye un ámbito esencial de análisis. Así lo refleja el debate abierto en el seno de las instituciones comunitarias, en torno a la necesidad de incluir en los Tratados un Protocolo de Progreso Social, a fin de garantizar que los derechos sociales fundamentales en general, y los colectivos en particular, sean ponderados de forma equilibrada cuando se enfrentan a las libertades económicas y al Derecho de la Competencia de la Unión Europea. O la existencia de un ambicioso programa de reformas normativas de las Directivas en materia de información y consulta que, sin embargo, siguen durmiendo "el sueño de los justos", en una clara muestra de cómo la potencia de los discursos institucionales a favor de reforzamiento del Diálogo Social y los derechos participativos en el seno de las empresas, hallan su desmentido en la práctica, dejando claro que el favor comunitario por el *soft law* refleja una política debilitadora del progreso social en materia de derechos de tipo colectivo.

Gracias a esta obra colectiva se lleva a cabo una evaluación suficientemente ilustrativa del impacto del Pilar Europeo de Derechos Sociales en la evolución del Derecho social de la UE en general, y en especial del Derecho Social del Reino de España. Por ello no podemos sino agradecer y felicitar por el excelente trabajo resultante a todos los autores: Juan Carlos Álvarez Cortes, Francisco Manuel Extremera Méndez, Marina Fernández Ramírez, Lidia Gil Otero, Yolanda Maneiro Vázquez, María Marta Martínez Jiménez, Cristóbal Molina Navarrete, Cristina Ramírez Bandera e Isabel María Villar Cañada.