

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa»*[COM(2017) 206],***sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Establecer un pilar europeo de derechos sociales»***[COM(2017) 250 final],***y sobre la «Propuesta de proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales»***[COM(2017) 251 final]*

(2018/C 081/20)

Ponente: **Gabriele BISCHOFF**Coponente: **Jukka AHTELA**

Consulta	Comisión Europea, .5.7.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	27.9.2017
Aprobado en el pleno	19.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	229/4/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones

1.1. Frente a retos como el futuro del trabajo, el aumento de las desigualdades y la pobreza, la globalización y la migración, los ciudadanos están cuestionando cada vez más a la UE, así como a los Estados miembros, que no son capaces de ofrecer seguridad, progreso económico y social y empleo de calidad o que debilitan la protección nacional en los Estados miembros. El debate sobre la dimensión social de Europa y el pilar europeo de derechos sociales podría contribuir a alcanzar un nuevo consenso sobre estos problemas acuciantes y podría ayudar a desbloquear la UE.

1.2. El CESE hace especial hincapié en que las decisiones adoptadas sobre los supuestos o vías que cabe seguir con respecto a la dimensión social no son académicas sino que tendrán un gran impacto en la vida de los ciudadanos. El CESE cree que un futuro realista para la Unión Europea solo puede basarse en la combinación de una base económica sólida y una fuerte dimensión social. En particular, unos servicios sociales modernos y la igualdad de oportunidades en la vida promueven el empoderamiento de las personas, la paz social y el desarrollo económico. Por otra parte, el CESE reitera que la realización de los objetivos del Tratado de un crecimiento económico equilibrado y un progreso social, con la consiguiente mejora de las condiciones de vida y de trabajo, debería ser el principio rector a la hora de determinar la futura orientación de la dimensión social de la UE.

1.3. El Comité entiende que el pilar de derechos sociales pretende ser una declaración política de intenciones y que, por sí solo, no crea ningún nuevo derecho jurídico que pueda ser objeto de recurso. Por lo tanto, el Comité considera que esto puede ser una señal importante de que el Consejo está en condiciones de apoyar su proclamación en la Cumbre Social de Gotemburgo en noviembre de 2017. El CESE cree que una hoja de ruta clara para la aplicación del pilar ayudaría a fomentar la convergencia y alcanzar sus objetivos.

1.4. Sin embargo, el Comité también reconoce que, en el actual contexto político, hay diferencias de opinión sobre cómo debería proceder la UE. El CESE está firmemente convencido de que la profundización de la dimensión social se hará mejor con el conjunto de los 27 Estados miembros, centrándose en proyectos fundamentales que generen progreso social y económico. Sin embargo, si ello no fuera posible, deberían considerarse vías alternativas, por ejemplo, que algunos países siguieran avanzando e invitaran a todos los demás a seguirlos. Asimismo, el Comité subraya la necesidad de una mayor claridad sobre qué medidas deberían aplicarse a la EU-27 y cuáles deberían cubrir la zona del euro.

1.5. El aumento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social debería combatirse a todos los niveles por todas las partes interesadas. A tal fin, el CESE considera que debe realizarse un mayor esfuerzo para definir normas, políticas, estrategias y principios comunes en los niveles apropiados sobre una mejor convergencia de los salarios y el establecimiento de salarios mínimos o el aumento de los mismos a unos niveles adecuados, respetando plenamente la autonomía de los interlocutores sociales. El CESE ya señaló en su primer dictamen sobre el pilar europeo de derechos sociales⁽¹⁾ que el estudio de la OIT⁽²⁾ es un punto de referencia útil. Hace hincapié en que puede utilizarse una serie de indicadores para comparar los niveles de salario mínimo, que tengan en cuenta las circunstancias nacionales, aunque el indicador más común es el coeficiente entre salario mínimo y medio. Además, es importante garantizar que todos los ciudadanos estén cubiertos por una renta mínima. El CESE subraya la necesidad de aumentar los fondos asignados a la cohesión social y la inversión social para hacer frente a los futuros desafíos.

1.6. La política social es una competencia compartida en el marco jurídico de la UE. Será importante llegar a un consenso sobre quién debe hacer qué en el ámbito de la política social y, en particular, en qué ámbitos y cómo debería actuar la UE, junto con una mayor transparencia y responsabilidad por las medidas adoptadas u, obviamente, por la falta de actuación. En este contexto, hay que emprender reformas e iniciativas políticas a fin de hacer frente a los múltiples desafíos y preparar las sociedades y las economías de la UE para el futuro. Si, transcurrido un plazo razonable, el compromiso político para aplicar principios comunes se revelara insuficiente, debería sopesarse la adopción de nuevas medidas adecuadas, incluidas iniciativas jurídicas y no jurídicas.

1.7. Todas las organizaciones representativas importantes de la sociedad civil tienen que participar debidamente en el desarrollo y la aplicación de las políticas pertinentes, al mismo tiempo que se reconoce el papel específico de los interlocutores sociales y el respeto de su autonomía. La promoción del convenio colectivo y el diálogo social a todos los niveles también será importante para proporcionar mercados laborales que funcionen correctamente, condiciones laborales justas para todos, una mayor productividad y una seguridad social sostenible.

1.8. El núcleo de este proyecto político son los valores comunes de la UE, consagrados en los derechos fundamentales. El CESE sigue muy preocupado por la falta de aplicación de los derechos sociales existentes y los «diferentes mundos de conformidad» con la legislación de la UE. La Comisión, como «guardiana de los Tratados» es responsable de velar por el cumplimiento de la legislación, pero los Estados miembros tienen el deber de aplicarla correctamente y cumplir las normas de la UE. El CESE considera que podría desempeñar un papel más activo en la promoción, sensibilización y supervisión de la situación mediante la creación de un foro permanente sobre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho.

1.9. El debate sobre la dimensión social de Europa no puede realizarse de forma aislada, sino que tiene que estar conectado a los debates sobre la profundización de la UEM y cómo aprovechar la globalización, atendiendo a sus desafíos y sobre cómo dotar a estos objetivos de recursos adecuados y eficaces.

1.10. Para mejorar la dimensión social es necesario actuar, sobre todo, en dos ámbitos principales: la UEM y el mercado único. La política social debe integrarse en una política económica de la UE diferente con una buena combinación de políticas macroeconómicas y avances hacia la profundización de la UEM. En cuanto a la UEM, el Semestre Europeo desempeñará un papel clave a la hora de reequilibrar la política económica y social, así como de facilitar unas reformas bien diseñadas en los Estados miembros interesados. El Comité subraya la necesidad de un Semestre Europeo económico y social. También se pretende que el pilar tenga impacto en la gobernanza económica europea. Es preciso mejorar el cuadro de indicadores sociales para el pilar europeo de derechos sociales con indicadores más adecuados y apropiados.

⁽¹⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

⁽²⁾ «Building a Social Pillar for European Convergence», OIT, 18 de julio de 2016.

1.11. El Comité sigue convencido de que podemos aspirar a un buen futuro y que una UE más fuerte puede ayudar a definir mejor la globalización y digitalización, de forma que brinde buenas perspectivas a todos los ciudadanos. Sin embargo, todo el mundo debe ser consciente de lo que está en juego: qué podría perderse en caso de retroceder o qué podría ganarse en caso de avanzar.

2. Introducción (antecedentes, desafíos y contexto)

2.1. Diez años después de la crisis financiera, sus efectos económicos, sociales y políticos siguen siendo visibles y han afectado profundamente a la UE y sus ciudadanos. La UE necesita tener una visión para el futuro y encontrar una nueva dirección que le permita afrontar desafíos clave, como el futuro del trabajo, la globalización, la migración y el aumento de las desigualdades y la pobreza.

2.2. El Comité Económico y Social Europeo cree que un futuro realista para la Unión Europea solo puede basarse en la combinación de una base económica sólida y una fuerte dimensión social. Asimismo, está convencido de que la Unión Europea necesita un consenso renovado sobre una estrategia económica y social sostenible para cumplir su promesa de trabajar en pro de un crecimiento económico equilibrado y un progreso social que conduzca a un mayor bienestar de sus ciudadanos. Por lo tanto, acoge con satisfacción el debate sobre la dimensión social de Europa, que se inscribe en el debate más amplio sobre el futuro de Europa, así como la propuesta de la Comisión de una proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales.

2.3. El documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa, publicado el 26 de abril de 2017, es uno de cinco documentos producidos para alimentar el amplio debate entre los líderes de los 27 Estados miembros, las instituciones de la UE, los interlocutores sociales y los ciudadanos lanzado por el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa de la Comisión ⁽³⁾. El documento sobre la dimensión social constituye la contribución de la Comisión al debate en torno a cómo adaptar los modelos sociales europeos a los desafíos actuales y futuros, y en torno al papel que la Unión Europea debería desempeñar a este respecto y en qué medida debería hacerlo.

2.4. El documento explora la cuestión de si —y, en su caso, cómo— puede apoyarse la dimensión social a la luz de los diferentes escenarios desarrollados en el Libro Blanco. Aunque el Libro Blanco plantea cinco escenarios no exhaustivos ni mutuamente excluyentes, el documento de reflexión solo esboza tres posibles vías para la dimensión social en Europa. También pasa revista a los cuatro principales instrumentos con los que cuenta actualmente la UE para ayudar a alcanzar el objetivo del crecimiento inclusivo, a saber: legislación, orientación, financiación y cooperación.

2.5. El CESE apoya plenamente la iniciativa del Libro Blanco de la Comisión: es hora de que la Unión, que posiblemente se vea reducida en breve a 27 Estados miembros, emprenda una profunda reflexión sobre el camino a seguir. La dimensión social forma parte de este debate.

2.6. Simultáneamente al documento de reflexión sobre la dimensión social, la Comisión también presentó una Recomendación y una Propuesta de proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales (en lo sucesivo, «pilar») ⁽⁴⁾. A continuación realizó una amplia consulta en 2016 sobre un esbozo del pilar. El CESE expresó sus impresiones iniciales acerca del pilar en un dictamen ⁽⁵⁾ adoptado en enero de 2017, basándose en las principales conclusiones de los debates organizados en los 28 Estados miembros.

2.7. Con el presente dictamen, el CESE atiende a la solicitud de la Comisión Europea de emitir un dictamen acerca del documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa. Al hacerlo, el Comité también vincula esta iniciativa a la Recomendación y la Propuesta de proclamación del pilar.

2.8. El concepto de «Europa social» es muy amplio y, como se señala en el documento de reflexión, su significado da lugar a interpretaciones muy divergentes. Hay quien incluso podría poner en duda la necesidad misma de una dimensión social de la UE, por considerar que la política social de la UE constituye una amenaza a la competitividad mundial de Europa. Sin embargo, para otros, la «Europa social» forma parte esencial de la contribución de la UE a las sociedades democráticas, cohesionadas, culturalmente diversas y prósperas.

2.9. La dimensión social siempre ha sido esencial para la Unión Europea, pero, aunque existe un sustancial acervo social de la UE, desarrollado a lo largo del tiempo en paralelo con el mercado único, la unión económica y monetaria y los derechos fundamentales de los trabajadores y los ciudadanos, en ocasiones se percibe como invisible y ausente en comparación con las políticas nacionales de los Estados miembros. No obstante, las realidades sociales dentro de Europa difieren mucho entre sí. Existe el riesgo de una divergencia incluso mayor, en particular si la UE decidiera explícitamente dar

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_es.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_es.

⁽⁵⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

un paso atrás en cuanto a su integración. El documento de reflexión también identifica varios factores que impulsan el cambio y que tienen consecuencias para los modelos sociales de los Estados miembros, incluidos el cambio demográfico hacia un envejecimiento de la población, una sociedad más diversa y compleja y unos estilos de vida cambiantes y la transformación del trabajo, que conducirá a pautas de trabajo y condiciones laborales cada vez más diversas e irregulares.

2.10. El CESE cree que un futuro realista para la Unión Europea solo puede basarse en la combinación de una base económica sólida y una fuerte dimensión social. La política social es una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, aunque la responsabilidad recae principalmente en el ámbito nacional, en los gobiernos, los interlocutores sociales y los agentes de la sociedad civil. En adelante, en el contexto global del consenso alcanzado acerca del futuro de Europa, también será importante alcanzar un consenso sobre quién debería hacer qué en el ámbito de la política social y, en particular, en qué ámbitos debería actuar la UE y cómo.

2.11. El CESE también ha subrayado el problema de la falta de respeto de los derechos sociales existentes. La Comisión, como «guardiana de los tratados», es la responsable principal de velar por que se respeten. No obstante, incumbe a los Estados miembros la responsabilidad de adoptar las medidas para transponer adecuadamente la legislación de la UE y aplicarla. Existen «diferentes mundos de conformidad»⁽⁶⁾ con la legislación de la UE en los Estados miembros y una cierta reticencia por parte de la Comisión a abordar debidamente este asunto. Esto también constituye una barrera para una mayor convergencia que debe eliminarse. El Comité ya ha hecho hincapié en la necesidad de promover y garantizar el respeto de los derechos fundamentales y sociales existentes y supervisar la conculcación de los mismos⁽⁷⁾. El CESE debe desempeñar un papel más activo en este ámbito y puede crear un foro permanente sobre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho para supervisar el estado de la cuestión. Es esencial la transparencia y claridad sobre quién hace qué, de manera que los ciudadanos puedan saber quién es responsable y quién debería rendir cuentas.

2.12. El CESE ha subrayado en muchos dictámenes⁽⁸⁾ la necesidad de una combinación de políticas macroeconómicas que apoye, en lugar de obstaculizar, los objetivos de política social. Por lo tanto, acoge favorablemente el considerando 11 de la Recomendación sobre el pilar europeo de derechos sociales, que afirma que «el progreso económico y social están estrechamente interrelacionados, y el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales debe formar parte de un esfuerzo más amplio para construir un modelo de crecimiento más inclusivo y sostenible, mejorando la competitividad de Europa y haciendo de ella un mejor lugar para invertir, crear puestos de trabajo y fomentar la cohesión social». Por consiguiente, debe poder demostrarse que el debate sobre la dimensión social está vinculado al debate sobre la futura arquitectura de la UEM, que también es objeto de un documento de reflexión específico sobre el Futuro de Europa.

2.13. Entre las preguntas clave destaca: ¿qué impacto tendrá el pilar? Hay muchas expectativas y cuestiones, por ejemplo, si abordará el déficit social del mercado común o si contribuirá a poner término a la asimetría entre las libertades económicas y los derechos sociales⁽⁹⁾. Lo cierto es que crear grandes expectativas puede tener un efecto bumerán. El CESE, por consiguiente, recomienda un enfoque realista, pero ambicioso.

2.14. El CESE ha subrayado anteriormente, en el contexto del debate sobre el pilar, que la UE necesita proponer un proyecto positivo para todos orientado a combatir el auge del populismo, el nacionalismo y el escepticismo entre los ciudadanos europeos y a demostrar que la UE sigue siendo capaz de cumplir la promesa de crear crecimiento económico y empleo y mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. Reitera que este debería ser el principio rector a la hora de determinar la futura orientación de la dimensión social de Europa.

3. El documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa

3.1. En su Resolución relativa al Libro Blanco sobre el futuro de Europa, el CESE ya subrayó que los debates previstos con los gobiernos y la sociedad civil en los Estados miembros no deberían consistir en elegir entre los cinco diferentes escenarios descritos en el Libro Blanco, sino que deberían emplearse para ilustrar las posibles consecuencias de diferentes opciones y vías. Por lo tanto, las vías incluidas en los escenarios descritos no se perciben como las únicas opciones posibles

⁽⁶⁾ *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, 2007.

⁽⁷⁾ Por ejemplo, DO C 376 de 22.12.2011, p. 74.

⁽⁸⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 1.

DO C 451 de 16.12.2014, p.10.

DO C 13 de 15.1.2016, p. 33.

⁽⁹⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 23.

DO C 271 de 19.9.2013, p. 1.

o como «modelos» que describen caminos distintos e independientes. El mismo enfoque debería aplicarse al documento de reflexión sobre la dimensión social.

3.2. El documento de reflexión se refiere a las diversas realidades sociales dentro de la UE, identifica posibles motores de cambio y propone tres posibles vías:

- limitar la dimensión social a la libre circulación (solo la libre circulación);
- los que desean hacer más en el ámbito social hacen más (cooperación reforzada);
- La EU-27 profundiza en la dimensión social de Europa conjuntamente (profundizar en la dimensión social entre los 27).

3.3. Para comprender mejor las posibles implicaciones, el CESE ha considerado las tres vías en función de los retos y motores de cambio descritos en el documento de reflexión y los desafíos que el CESE abordó en su dictamen inicial sobre el pilar europeo de derechos sociales. Estos elementos se exponen a modo de ejemplos indicativos en el apéndice solamente a efectos ilustrativos.

3.4. «Solo la libre circulación», la primera vía, representaría el mayor cambio respecto a la situación actual y podría verse como un gran paso atrás. Esto conduciría a una mayor divergencia en la UE, que tendría importantes consecuencias para la vida de los ciudadanos de la UE y podría impulsar fuerzas centrífugas que, en última instancia, podrían dar lugar a la desintegración de la UE. Por otra parte, la normativa sobre la libre circulación y la movilidad dentro de la UE podría ganar en calidad y alcance, y esto también podría hacer más sencilla su aplicación y supervisión por parte de la Comisión (es decir, buscar «calidad en lugar de cantidad»).

3.5. La «cooperación reforzada», la segunda vía, podría al menos propiciar una mayor convergencia entre algunos Estados miembros, pero también abriría mayores brechas con otros (semiconvergencia). Constituiría un paso adelante respecto al *statu quo*, y resolvería el problema actual de hallar siempre el mínimo común denominador o prever demasiadas cláusulas de autoexclusión, lo que complica bastante la supervisión de la aplicación de estas normas. Sin embargo, puede dar lugar a diferentes niveles de derechos para los ciudadanos, en función del Estado miembro en el que residan. Asimismo, presentaría nuevos retos e incertidumbres para las empresas que operan en toda la UE y que necesitan unas condiciones de competencia equitativas, ya que también afrontarían diferentes universos de cumplimiento. Esto también podría conducir a una erosión del apoyo al mercado común si los ciudadanos de los Estados miembros que no participan en él se sienten cada vez más olvidados.

3.6. «Profundizar en la dimensión social entre los 27», la tercera vía, constituiría un cambio significativo respecto de la situación actual y un importante motor para la convergencia en toda la UE. Podría incluir medidas y valores de referencia vinculantes para la EU-27 y financiación de la Unión vinculada al rendimiento relativo a las metas y los objetivos conjuntos. Sin embargo, pese a que el CESE está firmemente convencido de que la profundización de la dimensión social se hará mejor con el conjunto de los 27 Estados miembros, teniendo en cuenta las ya complicadas negociaciones acerca del vago concepto del pilar, no parece realista anticipar que esta vía recibirá apoyo, especialmente por parte de aquellos Estados miembros que quieren mantener su ventaja comparativa en términos de bajos salarios y normas sociales o de los que temen que sus modelos nacionales y normas elevadas se vean afectados negativamente.

3.7. El CESE opina que el planteamiento de «profundizar en la dimensión social siempre que sea posible y concentrarse más en los resultados» también constituiría un importante motor para una mayor convergencia. Por consiguiente, apoya medidas vinculantes basadas en el Semestre Europeo⁽¹⁰⁾ con valores de referencia, al menos para la zona del euro, pero preferiblemente para la EU-27 en relación con el empleo, la educación y el bienestar (por ejemplo, con un marco de referencia común en apoyo de los ingresos de las personas necesitadas). Esto debería ir acompañado de una hoja de ruta que establezca iniciativas conjuntas en ámbitos clave en los que las acciones de la UE proporcionen un claro valor añadido y, cuando sea posible, estén centradas en los resultados. Los fondos asignados a la cohesión social y la inversión social deberían aumentarse para hacer frente a los retos de las cualificaciones y competencias, la digitalización y el cambio demográfico en la Unión Europea.

⁽¹⁰⁾ Esta es la propuesta de la Comisión relativa a «Profundización de la UEM».

4. Proclamación del pilar europeo de derechos sociales

4.1. El CESE ya ha afirmado que el pilar debería contribuir a un justo equilibrio entre las dimensiones económica y social de la Unión Europea. La cuestión de equilibrar los objetivos sociales y económicos trasciende la construcción de un pilar único y afecta a los propios fundamentos horizontales de la Unión Europea.

4.2. Los objetivos anunciados del pilar son contribuir a un «mercado laboral justo y verdaderamente paneuropeo» y «orientar la convergencia renovada dentro de la zona del euro», y trascienden las competencias en el ámbito de la política social (título X del TFUE). Son un elemento esencial de la política económica y monetaria, así como de la estrategia para el empleo contempladas en los títulos VIII y IX del TFUE.

4.3. El pilar define veinte «principios y derechos» que la Comisión considera esenciales para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar del siglo XXI, y los agrupa en tres categorías: 1) igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, 2) condiciones laborales justas, y 3) protección e inclusión social.

4.4. El establecimiento del pilar tiene un carácter tanto retroactivo como prospectivo. Pretende reflejar el acervo de derechos sociales de la UE ya existente e indica, en su caso, si debería completarse y cómo para tener en cuenta las principales transformaciones del mundo laboral y de la sociedad, para contribuir a lograr mercados laborales y sistemas de bienestar que funcionen correctamente en la Europa del siglo XXI.

4.5. Se necesitan algunas aclaraciones en relación con la naturaleza jurídica del pilar, que se presenta en forma de dos instrumentos separados, aunque prácticamente idénticos: una Recomendación de la Comisión⁽¹¹⁾ y una Propuesta de proclamación interinstitucional⁽¹²⁾. De acuerdo con la Comunicación que acompaña, la elección de estos instrumentos tiene en cuenta consideraciones políticas más amplias y limitaciones legales, en especial restricciones a las competencias de la UE en el ámbito de la política social.

4.6. En virtud de la competencia atribuida a la Comisión con arreglo al artículo 292 del TFUE, la Recomendación es de efecto inmediato. No indica expresamente a sus destinatarios, pero los considerandos 17 a 20 aclaran que cumplir los objetivos del pilar europeo de derechos sociales es un compromiso y una responsabilidad compartidos por la Unión, sus Estados miembros y los interlocutores sociales, y que debería aplicarse a escala tanto de la Unión como de los Estados miembros, dentro de los límites de sus competencias respectivas y de conformidad con el principio de subsidiariedad. En este contexto, el CESE quiere señalar, asimismo, que debería respetarse la autonomía de los interlocutores sociales.

4.7. En paralelo, la Comisión Europea también propone que el pilar sea «solemnemente proclamado de forma conjunta por las instituciones de la Unión Europea». La proclamación no encuentra base jurídica alguna en los tratados de la UE, a pesar de que este instrumento haya sido utilizado anteriormente en otra ocasión, con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), que fue proclamada por primera vez el 7 de diciembre de 2000 en el Consejo Europeo de Niza. Hay que diferenciar la proclamación de un acuerdo interinstitucional en el sentido del artículo 295 del TFUE y, de conformidad con la evaluación jurídica del Consejo, en el caso de la proclamación «se trata de un acto atípico que no es jurídicamente vinculante ni crea derechos directamente exigibles».

4.8. El proceso de proclamación del pilar también se distingue de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, adoptada el 9 de diciembre de 1989. Esta última también tiene una naturaleza meramente declarativa, pero fue firmada por todos los Estados miembros salvo el Reino Unido. No se trataba de una declaración adoptada conjuntamente con otras instituciones europeas, aunque la Comisión Europea presentó un programa de acción social para aplicar la Carta [COM(1989) 568 final]. Además, contiene disposiciones sobre su aplicación.

4.9. En la medida en que «cumplir los objetivos del pilar europeo de derechos sociales» es un compromiso y una responsabilidad compartidos por la Unión, sus Estados miembros y los interlocutores sociales, resulta coherente que el Consejo y el Parlamento Europeo se sumen a la Comisión en la proclamación solemne del pilar. También se pretende que el pilar tenga un impacto en la gobernanza económica de la UE (Semestre Europeo, cuadro de indicadores sociales) y, por consiguiente, resulta crucial que el Consejo alcance un consenso para apoyar la proclamación. Pese a reconocer que los interlocutores sociales son competentes en muchos ámbitos, el Comité señala que no se han incluido formalmente en el proceso de proclamación⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ DO L 113 de 29.4.2017, p. 56.

⁽¹²⁾ Además, la Recomendación y la Propuesta de proclamación van acompañadas de una Comunicación principal y otras iniciativas no legislativas, incluidos un cuadro de indicadores sociales para seguir los progresos, dos consultas a los interlocutores sociales y una propuesta legislativa de una Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, que es objeto de otro dictamen del CESE.

⁽¹³⁾ Véase la Comunicación de la Comisión Europea sobre el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales, p. 6 [COM (2017) 250 final].

4.10. El Comité interpreta que el pilar se entiende como una declaración política de intenciones y, por sí mismo, no otorga ningún nuevo derecho que pueda hacerse valer antes los órganos jurisdiccionales. La Comisión establece una distinción entre derechos y principios: considera que los primeros reafirman algunos de los derechos del acervo de la Unión, mientras que considera nuevos los principios mediante los que pretende abordar los desafíos derivados de los cambios económicos, tecnológicos y sociales. De hecho, de acuerdo con la Comunicación, estos principios y derechos no son directamente aplicables.

4.11. Pese a no ser jurídicamente vinculante, dicha proclamación conllevaría un compromiso político por parte de las instituciones de la UE, así como del Consejo y los Estados miembros, de aplicar el pilar ateniéndose al reparto de competencias y al principio de subsidiariedad.

4.12. La CDFUE, a diferencia del pilar, tiene el mismo rango que los tratados y, por lo tanto, forma parte del Derecho primario, aunque no otorga nuevas competencias a escala de la UE ni, pese a ser jurídicamente vinculante para las instituciones de la UE, permite a los ciudadanos de la Unión prevalerse de la Carta directamente. Corresponde a un planteamiento más amplio de los derechos tanto económicos como sociales. Si, transcurrido un plazo razonable, el compromiso político que se menciona más arriba no ha conducido en todos los Estados miembros a iniciativas concretas para aplicar el pilar, debería sopesarse la adopción de medidas apropiadas, incluidas iniciativas jurídicas y no jurídicas. El CESE ya ha pedido una directiva marco sobre una renta mínima⁽¹⁴⁾. Nuevos dictámenes jurídicos, por ejemplo, uno encargado por el Ministerio de Trabajo en Alemania, examinan cómo podría llevarse esto a cabo⁽¹⁵⁾.

4.13. El CESE ya destacó en un dictamen en 2011⁽¹⁶⁾ que los derechos sociales fundamentales son «indisolubles» de los derechos civiles y políticos, razón por la cual requieren particular atención. Proponía nuevas medidas y actividades de fomento para reforzar la efectividad de la estrategia para el respeto de los derechos fundamentales. La Comisión no aborda suficientemente el problema de la violación de los derechos sociales ya reconocidos, y el CESE cree que existe un cierto riesgo de que el pilar distorsione el papel específico que incumbe a la Comisión como «guardiana de los tratados».

5. Relación entre el documento de reflexión sobre la dimensión social y el pilar europeo de derechos sociales

5.1. En el debate más amplio sobre el futuro de Europa, deberá analizarse también la relación entre el pilar y el documento de reflexión sobre la dimensión social, así como con el resto de documentos de reflexión. Con arreglo a un estudio sobre el pilar, varios de los escenarios del Libro Blanco y el documento de reflexión sobre la dimensión social pueden combinarse en la ejecución del pilar.

5.2. El pilar está dirigido principalmente a los Estados miembros en la zona del euro. A este respecto, la filosofía del pilar se aproxima a un escenario en el que «los que desean hacer más hacen más». Es posible que supervisar la aplicación del pilar a través del cuadro de indicadores sociales, con indicadores más adecuados y apropiados y que se integren en el Semestre Europeo, ofrezca algunos avances en esta dirección. La sociedad civil y los interlocutores sociales deberían ser consultados sobre estos indicadores, ya que la propuesta actual no es suficiente.

5.3. Algunas de las medidas de «seguimiento» propuestas en la Comunicación sobre el pilar concuerdan con el escenario de EU-27, mientras que otras parecen orientarse principalmente al escenario de «los que desean hacer más». Así, las medidas, como la iniciativa para promover el equilibrio entre la vida profesional y la vida familiar para padres trabajadores y cuidadores, presentadas como parte del paquete del pilar social, han sido concebidas para ser aplicables a la EU-27. En esta misma línea, las medidas relativas a la supervisión de la aplicación de la legislación vigente y del diálogo social también han sido concebidas para su aplicación en la EU-27. La necesidad de funcionar a un nivel geográfico más restringido también podría plantear nuevos retos a los interlocutores sociales, que están representados a escala de la UE.

5.4. Otras medidas propuestas en la Recomendación, tales como las relativas al Semestre Europeo y la realización de la unión económica y monetaria de Europa, solo son aplicables en la zona del euro, y han sido concebidas para ella. Se ajustan mejor al escenario de «los que desean hacer más». De hecho, el documento de reflexión menciona, como ejemplo de dicho escenario, una mayor convergencia hacia mercados laborales más integrados, sistemas sociales más eficaces y sistemas sanitarios y educativos más sólidos.

⁽¹⁴⁾ DO C 170 de 5.6.2014, p. 23 (este dictamen no recibió el apoyo del Grupo de Empresarios; véase www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf).

⁽¹⁵⁾ «Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten», dictamen jurídico elaborado por Thorsten Kingreen, septiembre de 2017.

⁽¹⁶⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 74.

5.5. El apoyo financiero de la UE mediante el Fondo Social Europeo se ajusta mejor a un planteamiento de la EU-27. En efecto, la idea de facilitar más fondos se menciona en el documento de reflexión como ejemplo de la profundización en la dimensión social de la EU-27.

6. Relación con los demás documentos de reflexión sobre el futuro de Europa

6.1. El debate sobre la dimensión social de Europa no puede tener lugar de manera aislada y, por lo tanto, también es importante analizar la relación con los demás documentos de reflexión sobre el futuro de Europa y sus mensajes clave sobre la dimensión social y el camino a seguir, aunque el CESE se pronunciará ulteriormente en dictámenes específicos sobre estos documentos ⁽¹⁷⁾.

6.2. El documento de reflexión sobre la **«Profundización de la unión económica y monetaria»** incluye el empleo, el crecimiento, la justicia social, la convergencia económica y la estabilidad financiera entre los principios rectores para la profundización de la UEM. Esta parece una concepción más bien limitada de la dimensión social de la UEM. En primer lugar, no es coherente con la convergencia económica y social o, especialmente, la convergencia al alza. En segundo lugar, la versión inglesa del documento se refiere principalmente a *social fairness* (equidad social), sin aportar ninguna explicación acerca del concepto o la percepción de *social fairness* ni de por qué no se hace referencia en su lugar a *social justice* (justicia social), en línea con el artículo 3 del TFUE.

6.3. El documento de reflexión sobre la UEM se refiere al refuerzo de la coordinación de las políticas económicas dentro del Semestre Europeo como herramienta clave. Dentro del Semestre Europeo, el pilar ofrecería una «nueva guía para muchas de estas políticas en el camino hacia unas mejores condiciones de trabajo y de vida». Esto haría necesario «fomentar la cooperación y el diálogo con los Estados miembros, con la participación de los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, los consejos nacionales de productividad y otras partes interesadas» con el fin de garantizar «una mayor asunción nacional y fomentar una mejor aplicación de las reformas». En el documento de reflexión, la Comisión también hace hincapié en el vínculo entre las reformas nacionales y la financiación de la UE ya existente. En esencia, el discurso sobre la necesidad de una mayor responsabilización, participación de los interlocutores sociales y condiciones de la financiación de la UE no es nada nuevo y se limita a destacar la necesidad de una mejor gobernanza y el cumplimiento del Semestre Europeo.

6.4. Las propuestas en relación con un nuevo proceso de convergencia en el documento de reflexión sobre la UEM se centran en el aprovechamiento del marco de la UE para la convergencia, reforzando la coordinación de las políticas económicas y los vínculos entre las reformas nacionales y la financiación de la Unión ya existente. Las opiniones difieren sobre si debe condicionarse la financiación de la UE a las reformas, y el CESE recomienda que esto solo sea posible con la plena participación del Parlamento Europeo en la totalidad del proceso, en pie de igualdad con los Parlamentos nacionales, cuyas prerrogativas deben estar claras. Se confía en alcanzar mayor convergencia y estabilidad mediante la **ejecución de las reformas estructurales apropiadas**. El CESE comparte el punto de vista de que las reformas en los Estados miembros en cuestión pueden ser esenciales para lograr una mayor convergencia al alza y que los sistemas sociales sean más resilientes y adecuados; también hace hincapié en la necesidad de una mejor combinación de políticas macroeconómicas y una mayor participación de los interlocutores sociales en el diálogo macroeconómico, el diseño del proceso del Semestre Europeo y las reformas conexas.

6.5. Dentro de la «caja de herramientas» de la UEM, el cuadro de indicadores sociales en el contexto del pilar se percibe como un elemento de la Unión Económica, junto con los consejos nacionales, para supervisar la evolución de la productividad. Ello pone de relieve la correlación entre la profundización de la UEM y el pilar. El pilar ha sido concebido como **una guía para realizar determinadas reformas estructurales** en los ámbitos descritos mediante los veinte principios.

6.6. El anexo 2 al documento de la UEM menciona la importancia de un nuevo inicio del diálogo social y califica el intento de la Comisión Europea por establecer un pilar de «medida importante» (pp. 32-33). A este respecto, resulta crucial una interpretación amplia del diálogo social, que no puede limitarse al título relativo a la política social. Aunque la obligación de la Unión Europea de promover el papel de los interlocutores sociales se menciona en el título sobre la política social, cuando sea posible, esta obligación debe tener implicaciones fuera de esta política específica.

6.7. En el documento de reflexión sobre el «encauzamiento de la globalización», la Comisión Europea intenta abordar los temores y las críticas crecientes acerca de las políticas actuales sobre la globalización y sus resultados. Por lo tanto, la Comisión hace hincapié en que la globalización puede ser beneficiosa si se encauza adecuadamente y de forma que no muchas personas se sientan ignoradas.

⁽¹⁷⁾ La profundización de la UEM de aquí a 2025 (ECO/438) (véase la página 124 del presente Diario Oficial); Las finanzas de la UE de aquí a 2025 (ECO/439) (véase la página 131 del presente Diario Oficial).

6.8. Según la Comisión, unas políticas sociales sólidas desempeñan un papel importante en la protección y la capacitación de los ciudadanos en este proceso. Las considera un requisito previo para fomentar la confianza de los ciudadanos en relación con los retos y los beneficios de la globalización.

6.9. El documento de reflexión sobre el **encauzamiento de la globalización** se refiere específicamente a la dimensión social. El CESE respalda la opinión de que «una mejor distribución de los beneficios de la globalización, junto con una protección social eficaz, ayudará a la población a encontrar un trabajo digno y adaptarse a los cambios. En términos más generales, una redistribución justa y equitativa de la riqueza, así como inversiones centradas en fomentar la inclusión social de los grupos más vulnerables, incluidos los migrantes, contribuirán a reforzar la cohesión social». Esto coincide en gran medida con la insistencia del CESE en la necesidad de transiciones justas en el contexto de la digitalización y la globalización. Asimismo, la Comisión subraya que «la UE debe ser asimismo una economía competitiva e innovadora, con empresas punteras a escala mundial y ciudadanos capaces de adaptarse al cambio y de generar la riqueza necesaria para mantener nuestro modelo social».

6.10. Igualmente, el CESE respalda la opinión de que es esencial mejorar las prácticas y normas sociales y laborales a escala mundial, en estrecha cooperación con la OIT, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil particularmente implicadas en este asunto, como las organizaciones de la economía social.

6.11. El CESE se muestra de acuerdo en que la UE puede conformar las reglas mundiales no solo porque es el mayor mercado único del mundo, el mayor bloque comercial y el mayor inversor, sino también porque cree en soluciones mundiales para desafíos mundiales. Por lo tanto, el modelo social europeo, nuestros valores clave y nuestros derechos fundamentales deberían servirnos de guía y modelo de referencia para una globalización justa.

6.12. A pesar de que el documento de reflexión sobre el **futuro de las finanzas de la UE** fue el último en publicarse, el presupuesto de la UE será fundamental, pero, evidentemente, vendrá determinado por las opciones que se elijan en relación con el futuro de Europa. El documento de reflexión sobre las finanzas de la UE examina las implicaciones para el gasto de la UE de los cinco escenarios descritos en el Libro Blanco, que tendrán un enorme impacto en los ciudadanos, las regiones y los grupos de personas más necesitadas. Solo en el quinto escenario, en el que los Estados miembros acuerdan hacer mucho más juntos, se dedicará un importe más elevado a la cohesión económica, social y territorial.

6.13. La salida del Reino Unido de la UE tendrá importantes consecuencias para el presupuesto de la Unión. El CESE es consciente del riesgo de que esto se traduzca en una reducción de los fondos sociales. El CESE hace hincapié en que el Fondo Social Europeo es un importante motor para una mayor convergencia y no debería reducirse si se quiere hacer frente a los futuros desafíos.

7. Los ámbitos y las acciones prioritarios del CESE a diferentes niveles, por agentes pertinentes

7.1. En su dictamen inicial sobre el pilar, el CESE ya identificó los ámbitos principales en los que cree que debe centrarse la acción a escala nacional y de la UE, de acuerdo, en caso necesario, con las respectivas competencias:

- inversión e innovación;
- el empleo y la creación de puestos de trabajo de calidad;
- medidas de lucha contra la pobreza, incluidos los ingresos mínimos;
- transiciones justas y fluidas apoyadas por unas políticas activas para el mercado laboral;
- condiciones marco en los mercados laborales que favorezcan unas trayectorias profesionales nuevas y más diversas y que fomenten condiciones laborales justas para todos;
- protección social para todos (nuevas formas de trabajo, por ejemplo plataformas, etc.);
- inversión social (competencias, transiciones, etc.);

— servicios sociales de interés general.

7.2. A la hora de alcanzar un consenso sobre cómo proceder, se deben identificar los proyectos clave dentro de estos ámbitos. La UE debería empezar por proyectos que tengan un impacto positivo directo y que sean apoyados por todos.

8. Próximos pasos a partir de la Cumbre Social de Gotemburgo (2017) y más allá: ¿una vía de los principios a los derechos⁽¹⁸⁾?

8.1. Han pasado tres años desde que el presidente Juncker expresara su deseo de dotar a la UE con una «triple A social»⁽¹⁹⁾. La Comisión Juncker emprendió bastante tarde sus iniciativas y necesitó considerable tiempo para las consultas sobre el pilar europeo de derechos sociales (un año). Aún transcurrió más tiempo con el inicio del debate sobre el futuro de Europa, sin recomendaciones prácticas de la Comisión sobre cómo proceder. Las elecciones al Parlamento Europeo tendrán lugar en 2019, y se instaurará también una nueva Comisión. Para muchos, este uso paradójico de tiempo —por una parte, quedarse sin tiempo para estabilizar el modelo social europeo (o modelos) antes de 2019 y, por otra, tratar de ganar tiempo antes de las importantes elecciones de otoño de 2017— desafortunadamente impide a la UE retomar la senda.

8.2. La propuesta de la Comisión de abril de 2017 de una proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales ha suscitado reacciones variadas. Algunos piensan que este es un avance importante, otros lo consideran principalmente un acto simbólico que no es lo bastante concreto para abordar la crisis social, y hay incluso algunas personas que temen que pueda ir demasiado lejos. Tras la Cumbre Social de Gotemburgo (noviembre de 2017), sobre la base de la proclamación del pilar europeo de derechos sociales y los debates en torno al documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa, el CESE anima a las tres instituciones de la UE a desarrollar una agenda positiva para los ciudadanos de la UE destinada a reforzar un modelo económico y social europeo adecuado para el futuro, fomentando el crecimiento económico, el empleo, el bienestar de los ciudadanos y una convergencia al alza en los resultados sociales y de empleo.

8.3. El pilar sigue rodeado de mucha incertidumbre, en particular sobre si será proclamado por todos los Estados miembros. De ser así, una cuestión clave para el CESE sería determinar qué medidas hay que tomar para garantizar que sea un instrumento eficaz. El CESE cree que será necesario adoptar medidas adicionales al nivel más apropiado, incluidas iniciativas conjuntas en ámbitos clave en los que la acción de la UE proporciona un valor añadido claro, y, cuando sea posible, deberían estar centradas en los resultados. El CESE cree que una clara hoja de ruta para la aplicación del pilar ayudaría a fomentar la convergencia y alcanzar sus objetivos.

8.4. El CESE también propone que las evaluaciones de impacto incluyan una evaluación de la compatibilidad con el pilar. Dentro del programa «Legislar mejor», debería prestarse más atención a la cuestión de si las iniciativas facilitan el progreso social para los ciudadanos y pueden ser fácilmente puestas en marcha y aplicadas y, de ser así, de qué manera podrían llevarse a cabo.

8.5. El CESE considera que su papel podría consistir en supervisar este proceso, apoyándolo mediante debates a escala nacional e insistiendo en la necesidad de mayor transparencia y participación de la sociedad civil. También advierte del riesgo de instaurar nuevos procesos complicados o de plantearse el futuro de la UE principalmente desde una perspectiva institucional.

Bruselas, 19 de octubre de 2017.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*

⁽¹⁸⁾ Nota: Este es un capítulo importante relativo a asuntos de gobernanza y de supervisión de la aplicación, tales como el Semestre Europeo y el papel de los interlocutores sociales, así como el papel que puede desempeñar el CESE. Deberá desarrollarse plenamente. El texto siguiente proporciona un resumen de las medidas (políticas) tomadas en relación con el pilar.

⁽¹⁹⁾ 22 de octubre de 2014, Parlamento Europeo.

Anexo

Sinopsis de la dimensión social

Retos	Escenario 1 «Solo libre circulación»	Escenario 2 «Cooperación reforzada»	Escenario 3 «Profundizar en la dimensión social entre todos»	Escenario CESE (4) «Profundizar en la dimensión social donde sea posible y concentrarse más en los resultados»
Desarrollo demográfico y nuevos modelos familiares	Podría crear nuevos factores de empuje o de incentivo, especialmente para ciudadanos que abandonen el país en busca de mejores salarios. 27 soluciones/menos convergencia hacia nuevos modelos familiares/roles de género en la sociedad.	También podría crear nuevos factores de empuje o de incentivo, especialmente para ciudadanos cualificados que se desplacen a Estados miembros de vanguardia. Soluciones innovadoras para un nuevo equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar; igualdad de género/ mejor participación de la mujer en el mercado laboral, etc. en países de vanguardia.	Mejor uso y diseño del mercado laboral de la UE a través de normas comunes, mayor convergencia. Misma edad de jubilación en la UE, vinculada a la esperanza de vida (pero grandes protestas en muchos países).	— Valores de referencia sólidos para los resultados de los mercados laborales (participación de las mujeres/grupos vulnerables/personas mayores, trabajo decente). — Valores de referencia para la protección social (beneficios y servicios). — Medidas legislativas y no legislativas para un equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar; medidas para mejorar las condiciones de vida y de trabajo.

Retos	Escenario 1 «Solo libre circulación»	Escenario 2 «Cooperación reforzada»	Escenario 3 «Profundizar en la dimensión social entre todos»	Escenario CESE (4) «Profundizar en la dimensión social donde sea posible y concentrarse más en los resultados»
Digitalización/ Transformación del trabajo	En lugar de un reglamento único de la UE, habrá 27 soluciones relativas a las plataformas de trabajo, el tiempo de trabajo, la inteligencia artificial, etc., pero las respuestas nacionales serán limitadas	Se podrían encontrar nuevas soluciones para proteger y capacitar mejor a los ciudadanos y acometer cambios al tiempo que se limitan los riesgos. Más tarde podrán seguir otros Estados miembros. Trabajadores cualificados más fáciles de encontrar a través de normas comunes y un número único de seguridad social.	Un estándar único/normas sobre la situación laboral de los trabajadores de las plataformas de trabajo, nuevas soluciones y proyectos innovadores Sistemas informáticos de la UE	— Hacer del futuro del trabajo un proyecto positivo — Políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) eficaces y focalizadas para alcanzar buenos resultados de empleo — Transición hacia el trabajo 4.0 acompañada de una transición paralela hacia el bienestar 4.0 — Condiciones marco en los mercados laborales que favorezcan unas trayectorias profesionales nuevas y más diversas — Necesidad de un marco para condiciones laborales justas para todos — Permitir a los ciudadanos realizar las transiciones necesarias (competencias, nuevos trabajos)
Globalización	El modelo social de la UE es el modelo de referencia para una globalización justa; es más difícil establecer normas a escala mundial	Modelo de referencia para la globalización limitado a la vanguardia Mediante herramientas y fondos conjuntos, la vanguardia ofrece mejores transiciones y competencias	El modelo social de la UE puede ser un modelo de referencia más firme para una globalización justa y ayuda a establecer normas a escala mundial mediante el establecimiento de normas para el mayor mercado común del mundo.	— Un modelo económico y social de la UE basado en aumentar el empleo, el progreso social y la productividad — Consecución de los ODS, especialmente el 1 (Fin de la pobreza), 3 (Salud y bienestar), 5 (Igualdad de género) y 8 (Trabajo decente y crecimiento económico)

Retos	Escenario 1 «Solo libre circulación»	Escenario 2 «Cooperación reforzada»	Escenario 3 «Profundizar en la dimensión social entre todos»	Escenario CESE (4) «Profundizar en la dimensión social donde sea posible y concentrarse más en los resultados»
Desigualdades entre los Estados miembros y dentro de los Estados miembros	Aumenta las desigualdades, no más financiación de la Unión para crear una mayor convergencia. Los Estados miembros deben crear sus propios fondos, lo que aumentará ulteriormente las desigualdades.	Aumentan las desigualdades entre los países de vanguardia y el resto de Estados miembros. Podría conducir a diferentes «modelos empresariales» y nuevos factores de empuje o de incentivo para las empresas.	Disminuiría de manera significativa mediante la convergencia al alza. Supervisión especial/acción mediantes valores de referencia e incentivos financieros.	— Valores de referencia en materia de protección social (condiciones de admisibilidad, duración y niveles de beneficio) — Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para crear puestos de trabajo y promover la cohesión territorial y social
Aumento de la desigualdad y la pobreza	Aumentará incluso más rápido en algunos Estados miembros, otros serán capaces de proteger mejor a sus ciudadanos limitando la intervención de las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE, etc. Aumentará la desigualdad debido al <i>dumping</i> salarial y social.	Reducción de la desigualdad mediante mejor compensación a través de políticas sociales en países de vanguardia, probablemente mayor desigualdad en otros.	Podría reducirse mediante normas y políticas comunes.	— Trabajadores cubiertos por normas laborales fundamentales y protección social adecuada — Redoblar los esfuerzos para lograr la convergencia de salarios y establecer un salario mínimo en los Estados miembros — Examinar la idea de una renta mínima europea — Iniciativas nacionales y de la UE para mejorar la protección social (seguridad social, asistencia social, servicios sociales, atención sanitaria, alojamiento)

Retos	Escenario 1 «Solo libre circulación»	Escenario 2 «Cooperación reforzada»	Escenario 3 «Profundizar en la dimensión social entre todos»	Escenario CESE (4) «Profundizar en la dimensión social donde sea posible y concentrarse más en los resultados»
Competitividad de las empresas	Menos reglamentos de la UE, pero más difícil cumplir 27 normativas diferentes relativas a la sanidad y la seguridad, el tiempo de trabajo, etc.	En general, mayor complejidad en la supervisión y aplicación de las normas. También podría mejorarse la competitividad mediante una mayor convergencia y nuevas soluciones innovadoras en países de vanguardia, pero también, para algunos modelos empresariales, mediante menor regulación en los países restantes	Condiciones de competencia equitativas, menos burocracia mediante una norma única y mejor uso de las políticas de la UE relativas al mercado laboral y las competencias (por ejemplo, Erasmus+ mejorado, etc.) Costes reducidos mediante soluciones informáticas conjuntas, reconocimiento simple de los diplomas, etc.	— Políticas macroeconómicas sólidas que fomenten un entorno empresarial favorable para el crecimiento del empleo — Inscribir en la agenda de nuevas cualificaciones y empleos en el concepto de flexibilidad equilibrada — Diálogo social orientado a soluciones que contribuya a la competitividad
Aceptación de la integración de la UE por los ciudadanos	La regulación social puede realizarse más cerca de los ciudadanos, pero la aceptación de la integración podría disminuir si se acelerase la «carrera de mínimos»	Es probable que la aprobación en los países dejados fuera disminuyera si las realidades sociales empeoraran en el caso de que los Estados miembros instauraran normas sociales menos estrictas para atraer a empresas. En la vanguardia es posible que aumente		— El pilar como proyecto positivo para todos que ayude a recuperar la confianza en la capacidad de la UE de mejorar las perspectivas de vida, brindar suficientes oportunidades de trabajo y crear condiciones laborales justas para todos — Gobernanza económica más eficaz y democrática, en especial en la zona del euro, para resolver desequilibrios

Retos	Escenario 1 «Solo libre circulación»	Escenario 2 «Cooperación reforzada»	Escenario 3 «Profundizar en la dimensión social entre todos»	Escenario CESE (4) «Profundizar en la dimensión social donde sea posible y concentrarse más en los resultados»
Conclusiones	— Motor de divergencia — Gran cambio/paso atrás — Consecuencias considerables para la vida de los ciudadanos — Especie de escenario de «brexit blando» para todos — Riesgo de «carrera de mínimos» — o La normativa sobre la libre circulación y la movilidad podría ser de mayor calidad («calidad en lugar de cantidad») y también ser mejor aplicada/supervisada por la Comisión	— Mayor convergencia entre algunos Estados miembros, pero mayores brechas respecto de otros (aumento de la semidivergencia) — Sin política basada en el mínimo común denominador — Derechos de los ciudadanos divergentes según los Estados miembros — Riesgo de erosión del mercado único	— Motor de convergencia, cambio importante — Valores y derechos comunes reforzados — Medidas vinculantes, valores de referencia para los 27 Estados miembros (empleo, educación, sistemas de bienestar) — Financiación de la UE vinculada a indicadores de resultado (condicionalidades)	— Motor de convergencia, cambio importante — Promover y aplicar valores y derechos comunes — Marcos de referencia comunes en apoyo a los ingresos de las personas necesitadas — Medidas vinculantes en el Semestre Europeo, valores de referencia para los 27 Estados miembros (empleo, educación, sistemas de bienestar) — Mayor financiación de la UE para la cohesión social y la inversión (respetando el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sin condiciones)

Herramientas para alcanzar los objetivos en los escenarios 1 a 4

- Semestre Europeo
- Cuadro de indicadores sociales integrado en el Semestre Europeo
- Incentivos financieros a través del MFP
- El pilar europeo de derechos sociales, derechos y principios rectores
- Hoja de ruta para aplicar el pilar europeo de derechos sociales (incluidas medidas legislativas y no legislativas)
- Diálogo social.