



Comité Económico
y Social Europeo

DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

Un protocolo de progreso social

Un protocolo de progreso social
(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia española)

SOC/756

Ponente: **María del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Coponente: **Diego DUTTO**

www.eesc.europa.eu

ES

Consulta de la Presidencia
española del Consejo

Base jurídica

Sección competente

Aprobado en sección

Aprobado en el pleno

Pleno n.º

Resultado de la votación

(a favor/en contra/abstenciones)

Carta, 08/12/2022

Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
[Dictamen exploratorio]

Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía

31/05/2023

15 de junio de 2023

579

134/100/07

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El CESE recuerda que la consecución de una «economía social de mercado altamente competitiva» (artículo 3.3 del TUE) exige, según los Tratados, la promoción del mercado interior y de la política social, en virtud de la denominada «cláusula social horizontal» (artículo 9 del TFUE). A su tenor, todas y cada una de las políticas y planes de acción de la UE deben diseñarse y ejecutarse de forma que promuevan mercados de trabajo inclusivos, así como unos sistemas de protección social adecuados.
- 1.2 El CESE coincide con el Informe Final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (COFOE, mayo 2022) cuando propone incluir, para avanzar en la economía social de mercado¹, la petición a la UE, a los Estados miembros y a los interlocutores sociales de, entre otras, medidas que garanticen la plena aplicación del pilar europeo de derechos sociales (PEDS, noviembre de 2017) y su plan de acción (marzo de 2021), sobre todo los objetivos más pertinentes respecto de la Agenda 2030, a escala de la UE, nacional y regional, añadiendo a los Tratados un protocolo de progreso social (PPS).
- 1.3 El CESE valora positivamente que a través del PPS, la COFOE promueva mejorar las garantías para que los derechos sociales sean protegidos de forma efectiva en caso de conflicto con las libertades económicas (véase medida 5, propuesta 13), evitando regresiones en aquellos (medida 2, propuesta 14).
- 1.4 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de abrir la posibilidad de reforma de los Tratados, conforme asume en el último discurso sobre el estado de la Unión, y considera adecuado, conforme a la propuesta del Parlamento Europeo, que entre los aspectos a reformar se incluya el protocolo de progreso social (PPS). El CESE considera que las Conclusiones de la COFOE son una hoja de ruta adecuada para llevar a cabo esta reforma.
- 1.5 El objetivo de un protocolo de progreso social sería triple:
 - 1) garantizar que, en caso de conflicto, los derechos fundamentales y sociales tengan prioridad sobre las libertades económicas y otras políticas de la UE;
 - 2) garantizar el respeto de la autonomía de los interlocutores sociales y el buen funcionamiento de los sistemas nacionales de diálogo social y relaciones laborales; y
 - 3) asegurar el progreso social, asegurando la promoción y protección de los más altos estándares en términos de derechos sociales, ya sea que se deriven del Derecho nacional, europeo o internacional, y también evitando la regresión y la elusión de dicho Derecho.
- 1.6 El CESE considera una magnífica oportunidad la Presidencia española de la UE para impulsar esa propuesta y anima a las instituciones de la UE, en el marco del diálogo social europeo, a avanzar en ese proceso.
- 1.7 A tal fin, el CESE anima a la Presidencia española a promover, tras el conveniente análisis de personas expertas de alto nivel, incluyendo a los interlocutores sociales, un Consejo de

¹ <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>.

Ministros de Asuntos Sociales que acuerde una propuesta conjunta y permita realizar una cumbre europea específica para adoptarla, en su caso. La importancia de esta cuestión requiere de la máxima implicación institucional en los diferentes niveles competenciales de la UE.

- 1.8 El CESE valora que, si bien la propuesta de la COFOE y del PE debería introducirse, sea en forma de protocolo (añadido al TFUE), sea en forma de cláusula transversal (reforma del artículo 9 del TFUE), hay otros instrumentos políticos que podrían contribuir a los objetivos del protocolo de progreso social. Además, el CESE considera esencial este PPS para reforzar la autonomía de los interlocutores sociales, manteniendo un vínculo indisociable entre el buen funcionamiento del mercado interior y las libertades económicas, incluida la competencia justa entre los EM, con el respeto y la promoción de los derechos sociales colectivos.
- 1.9 El CESE está convencido de que la inclusión del PPS permitirá a la UE liderar el crecimiento económico, favoreciendo el bienestar de la mayor parte posible de su población, lo que redundará en la creación y desarrollo de empresas más robustas y sostenibles. Con este fin, el PPS debe establecer claramente que las libertades económicas en el Mercado Único no significan la prohibición de restricciones, sino que prevé la igualdad de trato entre los operadores económicos como un medio para garantizar una competencia leal y la igualdad de condiciones en cualquier mercado dado.
- 1.10 El CESE lamenta que la UE aún no haya cumplido la obligación que le incumbe en virtud del Tratado de Lisboa de adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos, tal como establece el artículo 6, apartado 2, del TUE. Dicha adhesión es clave para someter el ordenamiento jurídico de la UE al control externo de los derechos humanos, del mismo modo que cualquier ordenamiento jurídico basado en la democracia y el Estado de Derecho. Con este fin, el CESE también recomienda que la Unión se adhiera a la Carta Social Europea del Consejo de Europa, a fin de promover una convivencia armoniosa entre el Derecho de la UE y el Derecho del Consejo de Europa en el ámbito social.

2. **Antecedentes, justificación y elementos principales del objeto del Dictamen**

- 2.1 El CESE recuerda que, conforme a la historia y cultura de la UE, normativizada en sus Tratados, una de sus principales contribuciones al progreso de la humanidad y a la paz es su «modelo social europeo». Con él se designa un paradigma de economía según el cual la maximización del rendimiento económico es indisoluble del bienestar y el progreso social. La consecución de esta «economía social de mercado altamente competitiva» (artículo 3.3 del TUE), que tiene ahora un carácter constitucional, no se concibe tanto como un fin en sí, sino más bien, y sobre todo, como un instrumento de bienestar para el conjunto de la ciudadanía europea (artículos 9 y 151 del TFUE).
- 2.2 El CESE considera igualmente necesario traer a colación el carácter transversal de este vínculo estrecho entre la promoción del mercado interior y la política social, en virtud de la denominada «cláusula social horizontal» del artículo 9 del TFUE. A su tenor, todas y cada una de las políticas y planes de acción de la UE deben diseñarse y ejecutarse de forma que promuevan mercados de trabajo inclusivos, así como unos sistemas de protección social adecuados.

- 2.3 La economía social de mercado se basa en dos pilares claramente diferenciados pero complementarios: por una parte, la aplicación de la competencia y, por otra, medidas de política social para garantizar la justicia social corrigiendo los resultados negativos y reforzando la protección social². No obstante, el CESE constata igualmente limitaciones institucionales, jurídicas y de políticas de acción para garantizar este adecuado equilibrio entre la dimensión económica de la UE (prioridad de las libertades económicas, en especial de la libertad de competencia) y la social (garantía efectiva de los derechos sociales fundamentales y, la prohibición del dumping social).
- 2.4 En este contexto, y para hacer frente a este desequilibrio, el objetivo de un protocolo de progreso social (PPS) sería triple:
- 1) garantizar que, en caso de conflicto, los derechos fundamentales y sociales tengan prioridad sobre las libertades económicas y otras políticas de la UE;
 - 2) garantizar el respeto de la autonomía de los interlocutores sociales y el buen funcionamiento de los sistemas nacionales de diálogo social y relaciones laborales; y
 - 3) garantizar el progreso social, velando por la promoción y la protección de las normas más estrictas en materia de derechos sociales, ya se deriven de la legislación nacional, europea o internacional, e impidiendo también el retroceso y la elusión de tales derechos.
- 2.5 Asimismo, las políticas de austeridad adoptadas en la UE y en los Estados miembros a través del «método Troika» (objeto asimismo de crítica por la Eurocámara)³ para hacer frente al Gran Crack financiero actualizó este riesgo de devaluación de los derechos sociales, primando la estabilidad financiera y el crecimiento económico sobre el progreso social. Esta situación contrasta con el principio de progresividad social de la Carta Social Europea. Así se reflejó en varias condenas del Consejo de Europa a países de la UE por aplicar estas políticas y leyes de austeridad en detrimento de los derechos sociales. En cambio, el TJUE no apreció desajuste alguno con la cláusula social.
- 2.6 Los casos de conflicto entre las libertades económicas y otras políticas de la UE, por un lado, y los derechos sociales, por otro, plantean importantes cuestiones en cuanto al riesgo de incoherencia entre el ordenamiento jurídico de la UE y los instrumentos y normas europeos e internacionales de derechos humanos. En tales situaciones, los Estados miembros se encuentran en una situación de obligaciones contradictorias en sus esfuerzos por cumplir la legislación de la UE, por un lado, y sus compromisos en virtud de los instrumentos europeos e internacionales de derechos humanos aplicables, por el otro. El PPS busca dar solución a este dilema aclarando que en situaciones de conflicto, las libertades económicas garantizadas en virtud de los Tratados de la UE no son un derecho fundamental de contrapeso a los derechos humanos fundamentales, incluidos los derechos sociales y laborales fundamentales. Esta necesidad de un equilibrio entre los intereses económicos y sociales que respete los derechos humanos en casos de conflicto es fundamental para garantizar que el principio de primacía del derecho de la UE no se aplique en contravención de las normas europeas e internacionales de derechos humanos.

² [Building a social market economy in the European Union](#), László Andor, comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

³ Véase la [Resolución de 13 de marzo de 2014 sobre los aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika](#) (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa [2014/2007(INI)].

- 2.7 Las conclusiones y recomendaciones del Informe Final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (COFOE, mayo de 2022) incluye, entre las 49 propuestas y 300 medidas, mejorar el funcionamiento de los mercados para garantizar unas condiciones de vida y de trabajo socialmente más justas, en especial para los jóvenes y los grupos vulnerables (propuestas 13 y 14⁴).

El CESE se congratula de que dicho Informe de la COFOE incluya, a tales fines, la petición a la UE, a los Estados miembros y a los interlocutores sociales, entre otras cosas, de medidas que garanticen la plena aplicación del pilar europeo de derechos sociales, adoptado en noviembre de 2017 y su plan de acción de marzo de 2021, sobre todo los objetivos más pertinentes respecto de la Agenda 2030, a escala de la UE, nacional y regional, añadiendo a los Tratados un protocolo de progreso social (PPS). En él se propone incluir garantías más efectivas para que los derechos sociales se protejan por completo en caso de conflicto con las libertades económicas (véase medida 5, propuesta 13), evitando regresiones en aquellos (medida 2, propuesta 14).

- 2.8 En vista de las crisis actuales y recientes, y a fin de dar cumplimiento a las propuestas y medidas del referido Informe de la COFOE, el Parlamento Europeo (PE) aprobó una Resolución, en junio de 2022, en la que reclama al Consejo Europeo que dé inicio al proceso para la revisión de los textos fundacionales de la UE. El CESE valora de forma positiva que entre las reformas propuestas esté «asegurar que el pilar europeo de derechos sociales se desarrolla plenamente y se incorpore el progreso social, vinculado al protocolo de progreso social, a los Tratados», sin perjuicio del respeto de las competencias respectivas y de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El CESE observa que el Parlamento Europeo ha presentado llamamientos similares para un PPS también en su Resolución de diciembre de 2020 sobre una Europa social fuerte para transiciones justas.
- 2.9 El CESE elabora el presente dictamen a raíz de la petición expresa de la próxima Presidencia española de la UE (para el segundo semestre de 2023) de un Dictamen exploratorio en el que se fije su posición sobre dicho PPS.

3. Contexto europeo y aportaciones institucionales, jurídicas y científicas sobre el valor de un protocolo de progreso social añadido a los Tratados

- 3.1 El CESE se congratula de que las tres instituciones de la UE estén dispuestas a centrar su atención en el seguimiento de la COFOE y sus propuestas, en consonancia con sus respectivas competencias en virtud de los Tratados de la UE. El CESE constata que se están dando pasos concretos hacia la aplicación de las propuestas de la Conferencia con el fin de mejorar la vida cotidiana de la ciudadanía en diferentes ámbitos, incluida la promoción de una economía competitiva socialmente justa y sostenible ambientalmente (área temática 9 de la COFOE).

4

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-ADD-1-REV-1/es/pdf>.

- 3.2 El CESE señala asimismo que el informe sobre el resultado final de la COFOE (noviembre de 2022⁵) contenía un análisis preliminar actualizado, elaborado por la Secretaría General del Consejo, de las propuestas y las medidas. De él se desprende:
- que la Secretaría General del Consejo entiende ya asegurado el equilibrio entre los derechos sociales y las cuatro libertades económicas (por ejemplo, artículos 9, 151 y 153 del TFUE);
 - que, si bien no rechaza la conveniencia de explorar la mejora de las posibilidades ya previstas en los Tratados para garantizar los objetivos sociales (por ejemplo, artículo 153), considera innecesario reestructurar los Tratados para crear un nuevo PPS;
 - la Comisión ha anunciado su intención de proponer una Recomendación del Consejo sobre el desarrollo de las condiciones marco de la economía social para el segundo trimestre de 2023;
- 3.3 El CESE constata que la COFOE pide una actuación más ambiciosa y firme de la UE, de los Estados y de los interlocutores sociales para garantizar un mejor bienestar de los ciudadanos europeos, en el marco de un contrato social renovado, así como la mejora constante de las condiciones de vida y de trabajo. A tal fin, el marco normativo actual ampara políticas sociales más comprometidas, mientras que, según el Informe Final de la COFOE⁶, otras requieren reformar los Tratados.
- 3.4 Asimismo, la atribución a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) del mismo valor jurídico que a los Tratados, aunque no se incorpore a ellos, mejora el equilibrio constitucional entre los derechos sociales y las libertades económicas, sin que aquellos sean excepciones de estas. Del mismo modo, como establece su preámbulo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) reafirma los derechos que se derivan, en particular, de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, incluido el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social del Consejo de Europa. El equilibrio constitucional mejoró con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que confirió a la CDFUE el mismo valor jurídico que a los Tratados. Sin embargo, la experiencia demuestra que, en caso de conflicto, persiste la tendencia a que las libertades económicas prevalezcan sobre los derechos sociales.
- 3.5 Asimismo, el CESE es consciente de la evolución favorable del Derecho de la UE y de la jurisprudencia del TJUE hacia la prohibición del dumping social, para garantizar un modelo de competencia económica no solo libre, sino también leal. La STJUE (Gran Sala), de 8 de diciembre de 2020 (asunto C-620/18), es un claro ejemplo de afirmación de la necesidad de garantizar condiciones sociales equitativas en el ejercicio de las libertades económicas (en el caso de prestación de servicios). Sin embargo, la experiencia demuestra que, en caso de conflicto, persiste la tendencia a que las libertades económicas prevalezcan sobre los derechos sociales.

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/conference-on-the-future-of-europe/>.

⁶ [Informe sobre el resultado final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa](#); véase, por ejemplo, p. 53.

4. **Observaciones generales**

- 4.1 El CESE observa que, si bien existen normas mínimas a nivel europeo, vinculantes y no vinculantes, para avanzar en la aplicación del PEDS, la promoción y garantía de una auténtica economía social de mercado competitiva y sostenible requiere un protocolo de progreso social con el fin de reforzar los puntos fuertes de nuestro sistema europeo de economía social de mercado, eliminando al mismo tiempo los puntos débiles y adaptándolo así para afrontar los retos que se avecinan. El CESE considera que las Conclusiones de la COFOE son una hoja de ruta adecuada para promoverlo. Por eso, pide a las instituciones europeas que impulsen las actuaciones necesarias para que esta propuesta de la COFOE se realice.
- 4.2 El CESE considera que, si bien esta propuesta de la COFOE y del PE debería introducirse, sea en forma de Protocolo (añadido al TFUE), sea en forma de cláusula transversal (reforma del artículo 9 del TFUE), hay otros instrumentos políticos que podrían contribuir a los objetivos del protocolo de progreso social.
- 4.3 Además, como aspecto fundamental del progreso social, el CESE considera que un PPS salvaguarda y refuerza la autonomía de los interlocutores sociales, estableciendo un vínculo claro entre el buen funcionamiento del mercado interior y las libertades económicas, incluida la competencia justa entre los EM, con el respeto y la promoción de los derechos sociales colectivos. Esta garantía debe entenderse siempre en el respeto de la autonomía de los interlocutores sociales y el buen funcionamiento de los sistemas nacionales de diálogo social y relaciones laborales.
- 4.4 El CESE considera necesario, no solo conveniente, garantizar, como contenido de ese PPS, un principio de no retroceso de los estándares sociales, ya reconocido en el Derecho de la Carta Social Europea, y en la jurisprudencia del CEDS, aunque no así en el Derecho de la Unión ni por el TJUE.
- 4.5 El CESE considera este protocolo un elemento básico para un nuevo modelo económico y de gobernanza de la UE, que debe basarse en ir más allá del PIB y construir un bienestar europeo socialmente justo (inclusivo) y sostenible.

5. **Observaciones particulares**

- 5.1 El CESE está convencido de que la inclusión del PPS permitirá a la UE converger en el progreso, además de en el crecimiento económico, favoreciendo el bienestar de la mayor parte posible de su población (preservación del modelo social europeo), lo que también redundará en la creación y desarrollo de empresas más robustas y sostenibles. Con este fin, el PPS también haría una contribución importante a la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la UE en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.
- 5.2 El CESE considera que la Unión debe tener competencia suficiente para actuar, en caso de ser necesario para garantizar la efectividad del progreso social, y en analogía con lo previsto en el Protocolo 27 sobre el mercado interior y la competencia, con arreglo a las disposiciones de los Tratados, incluido el artículo 352 del TFUE.

5.3 El CESE recomienda que la UE cumpla la obligación que le incumbe en virtud del Tratado de Lisboa de adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además, la UE debe adherirse a la Carta Social Europea del Consejo de Europa, a fin de promover una convivencia armoniosa entre el Derecho de la UE y el Derecho del Consejo de Europa en el ámbito social.

Bruselas, 15 de junio de 2023

Oliver Röpké
Presidente del Comité Económico y Social Europeo

*

* *

Nota: sigue anexo.

ANEXO al DICTAMEN
del
Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate (artículo 74.3 del Reglamento interno):

ENMIENDA 1

SOC/756

Un protocolo de progreso social

Sustitúyase todo el Dictamen presentado en la Sección SOC por el texto siguiente (la exposición de motivos figura al final del documento):

<i>Enmienda</i>

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El CESE señala que existe divergencia de opiniones entre los Estados miembros y las partes interesadas en cuanto a la conveniencia o necesidad de una reforma del Tratado para añadir un protocolo de progreso social. Como se indica en la evaluación técnica preliminar del Consejo del informe relativo al resultado final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el equilibrio entre los derechos sociales y las cuatro libertades económicas está garantizado en los Tratados. El CESE considera importante mantener este equilibrio en los Tratados sin crear una jerarquía entre los derechos sociales y las libertades económicas. Además, dar prioridad a los derechos sociales fundamentales sobre las libertades económicas del mercado interior mediante la inclusión de un protocolo de progreso social en los Tratados supondría modificar los principios fundamentales en los que se basa la UE y equivaldría a minar la base fundamental de nuestra economía, que ha aportado riqueza y bienestar a la UE y sus Estados miembros. Por lo tanto, un protocolo de este tipo podría socavar la propia base del progreso social.
- 1.2 Al igual que existen numerosas limitaciones a las libertades económicas, también pueden existir límites al ejercicio de derechos sociales fundamentales como el derecho a emprender acciones colectivas. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), una restricción de las libertades económicas solo puede admitirse si persigue un objetivo legítimo compatible con los Tratados y está justificada por razones imperiosas de interés general. Incluso en este caso, necesita ser adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzarlo. Esto puede garantizarse aplicando los principios existentes de proporcionalidad y subsidiariedad a escala de la UE.
- 1.3 El CESE considera que los objetivos de empleo y política social deben seguir abordándose dentro de los Tratados actuales y del marco legislativo y político existente a escala nacional y de la UE, respetando plenamente la autonomía de los interlocutores sociales; el Comité se ofrece a la próxima Presidencia española para contribuir a este proceso.

- 1.4 En lugar de que la UE presente un protocolo de progreso social que distorsionaría el equilibrio entre las libertades económicas y los derechos sociales e interferiría con competencias nacionales y de la UE bien definidas, es importante avanzar hacia una comprensión compartida de lo que constituye el valor añadido de la UE en términos de políticas sociales y de empleo.
- 1.5 Es esencial que la UE siga desarrollándose de manera que aborde los retos económicos y sociales de manera integrada. Como ya señaló el CESE, la competitividad y un aumento de la productividad basados en las competencias y los conocimientos constituyen una buena receta para mantener el bienestar de las sociedades europeas. El crecimiento económico y un mercado interior que funcione correctamente son un elemento esencial para reforzar la dimensión social de la UE. Debemos consolidar las bases de nuestro sistema europeo de economía social de mercado, al tiempo que eliminamos sus debilidades y lo adaptamos para que pueda hacer frente a los retos futuros¹.
- 1.6 Las decisiones en materia de política social deben adoptarse lo más cerca posible de los ciudadanos de la UE y respetando plenamente las competencias compartidas entre la UE, los Estados miembros y los interlocutores sociales. Esto es lo que se necesita para lograr resultados positivos para la ciudadanía, los trabajadores, las empresas y la sociedad en su conjunto. En el futuro deben garantizarse debates políticos bien articulados y equilibrados sobre las dimensiones económica y social de la UE. El hecho de que el desarrollo económico de los Estados miembros sea heterogéneo también debería tenerse más en cuenta en los debates europeos sobre la dimensión social, a fin de permitir expectativas y avances realistas en términos de convergencia económica y social europea. Esto también significa que, en ocasiones, podrían ser necesarias medidas que conduzcan a una regresión de las normas laborales y sociales a corto plazo para que los Gobiernos puedan evitar las consecuencias aún peores de una grave recesión económica o presupuestaria a escala nacional. La evaluación de la necesidad de tales medidas debe seguir siendo competencia de las autoridades nacionales.
- 1.7 Por las razones anteriormente descritas, la propuesta de revisión de los Tratados con el fin de crear un protocolo de progreso social es inaceptable y no cuenta con el apoyo del Grupo de Empresarios del CESE.
- 2. Antecedentes, contexto nacional y de la UE y marco institucional y jurídico**
- 2.1 El CESE ha elaborado el Dictamen SOC/756 a raíz de una solicitud de dictamen exploratorio de la próxima Presidencia española del Consejo de la UE, con el fin de responder a las preguntas formuladas en dicha solicitud².
- 2.2 La solicitud de la próxima Presidencia española hace referencia a la propuesta de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) de un protocolo de progreso social³, en el contexto de los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa⁴, y de la Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados⁵, en la que se pide al

¹ [Contribución del CESE a la Cumbre Social de Oporto](#), punto 7.

² 1. ¿Cuál es la valoración y posición del CESE sobre esta propuesta, en un momento en que el actual presidenta de la Comisión Europea ha abierto la posibilidad de debatir la reforma de los Tratados en su último discurso sobre el estado de la UE? 2. ¿Considera oportuno y conveniente para el avance de esta propuesta introducir esta aspiración en la agenda de la Presidencia española? 3. En caso afirmativo, en qué niveles competenciales sería interesante incluirlo (Cumbre europea, Consejo de Ministros de Asuntos Sociales, nivel de expertos, nivel técnico?).

³ Inicialmente [realizada en 2008](#) y [actualizada en 2022](#).

⁴ [Informe sobre el resultado final](#).

⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_ES.html.

Consejo, entre otras cosas, «adaptar las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados [...] en las políticas económicas y sociales; garantizar la plena aplicación del pilar europeo de derechos sociales e incorporar el progreso social del artículo 9 del TFUE, vinculado a un Protocolo de Progreso Social, a los Tratados».

2.3 La propuesta de protocolo de progreso social de la CES⁶ contiene cuatro disposiciones principales que deben anexarse al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Establece los principios (artículo 1), la definición de progreso social y su aplicación (artículo 2), la relación entre los derechos sociales fundamentales y otras políticas de la Unión (artículo 3) y las competencias de la UE (artículo 4) para garantizar el progreso social.

2.4 Según la propuesta de la CES:

- «Ninguna de las disposiciones de los Tratados y, en particular, ni las libertades económicas ni el mercado interior, la competencia u otras medidas en el marco de las políticas de la Unión tendrán prioridad sobre los derechos sociales fundamentales y el progreso social tal como están definidos en el artículo 2 del presente Protocolo. En caso de conflicto, los derechos sociales fundamentales tendrán prioridad». (Artículo 3)
- «Ninguna medida de las políticas de la Unión, en particular en relación con las libertades económicas, se interpretará de manera que restrinja o afecte negativamente al ejercicio de los derechos sociales fundamentales reconocidos en los Estados miembros, tanto por el Derecho de la Unión como por cualquier otro instrumento internacional, en particular los Convenios de la OIT y la Carta Social Europea del Consejo de Europa». (Artículo 3)

2.5 El CESE señala que la propuesta inicial de la CES de un protocolo de progreso social en 2008 se elaboró a raíz de las sentencias del TJUE en los asuntos Viking, Laval, Rüffert y Luxemburgo. También señala que, en 2010, los interlocutores sociales intersectoriales europeos publicaron un informe sobre el trabajo conjunto de los interlocutores sociales europeos en relación con estas sentencias, en el que acordaron que las libertades económicas y los derechos sociales fundamentales interactúan dentro de su propio ámbito de competencia. Tienen opiniones diferentes sobre las implicaciones concretas de esta interacción y, en particular, sobre lo que esto significaría en términos de establecer limitaciones al derecho a la acción colectiva, la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios⁷.

2.6 El CESE también llama la atención sobre el fracaso de la propuesta de Reglamento de la Comisión COM (2012) 130 («Monti II»)⁸ y la fuerte reacción que esta iniciativa suscitó en 2012 por parte de los Parlamentos nacionales⁹: que defendieron las competencias nacionales, en consonancia con el principio de subsidiariedad, que demuestra que el artículo 153, apartado 5, del TFUE sigue siendo válido. Este artículo precisa que la Unión carece de competencias en materia de derecho de asociación, huelga o cierre patronal.

⁶ [Propuesta de la CES de un protocolo de progreso social, actualizada en 2022.](#)

⁷ [Informe relativo a los trabajos conjuntos de los interlocutores sociales europeos sobre las sentencias pronunciadas por el TJUE en los asuntos Viking, Laval, Rüffert y Luxemburgo.](#)

⁸ Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

⁹ Doce de los cuarenta Parlamentos nacionales o cámaras parlamentarias (diecinueve de los cincuenta y cuatro votos asignados) consideraron que el contenido de la propuesta no se ajustaba al principio de subsidiariedad. En última instancia, la Comisión retiró su propuesta.

- 2.7 En el contexto descrito anteriormente, el CESE señala que existe divergencia de opiniones entre los Estados miembros y las partes interesadas en cuanto a la conveniencia o la necesidad de una reforma del Tratado para añadir un protocolo de progreso social. Así lo ha manifestado, por ejemplo, el ministro danés de Justicia, Peter Hummelgaard: «*En numerosas ocasiones, en reuniones con mis colegas europeos y la Comisión, he destacado la visión a largo plazo del Gobierno de introducir un protocolo social. La introducción de un protocolo social en los Tratados requiere modificarlos. El Gobierno no cree que sea el momento oportuno para iniciar un largo proceso de modificación de los Tratados, sino que queremos ofrecer resultados concretos sobre los retos a los que se enfrentan la ciudadanía y las empresas europeas*»¹⁰.
- 2.8 El CESE señala que las cuestiones planteadas en el contexto de las sentencias Viking, Laval y Rüffert en 2007-2008 se resolvieron mediante la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores en 2018. Dado que la Directiva revisada sobre el desplazamiento de trabajadores incluye el principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo en el mismo lugar, en una situación similar a las mencionadas en las sentencias Viking y Laval, sería legítimo invocar el derecho de los trabajadores a emprender acciones colectivas para obtener la igualdad de retribución con los trabajadores locales.
- 2.9 La solicitud de incluir un protocolo de progreso social se volvió a presentar en el contexto de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. A este respecto, el CESE destaca la opinión, expuesta en la evaluación técnica preliminar de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, de que el equilibrio entre los derechos sociales y las cuatro libertades económicas ya está garantizado (por ejemplo, en el artículo 3 del TUE y los artículos 9, 151 y 153 del TFUE). El CESE comparte plenamente esta opinión, expresada en la evaluación técnica preliminar del Consejo, y no considera necesario revisar los Tratados para crear un protocolo de progreso social.
- 2.10 El CESE considera que el presente Dictamen constituye una oportunidad para corroborar lo que se afirma en el artículo 3, apartado 3, del TUE, es decir, que la UE establecerá un mercado interior y obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en «una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social».
- 2.11 La propuesta de incorporar un protocolo de progreso social en los Tratados cambiaría la naturaleza y el funcionamiento de nuestra economía social de mercado de la UE, al introducir la primacía de los derechos sociales sobre las libertades económicas. Por el contrario, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha seguido el enfoque correcto protegiendo los derechos sociales y las libertades económicas como partes de un mismo instrumento con igual valor jurídico. Conceder prioridad general a los derechos sociales frente a las libertades económicas sería tan erróneo como dar prioridad general a las libertades económicas.
- 2.12 El CESE subraya la importancia de mantener el equilibrio existente en los Tratados entre los derechos sociales y las libertades económicas, sin crear una jerarquía entre ellos. Como se indicó, por ejemplo, en el asunto Laval¹¹, si bien la protección de los derechos fundamentales es un interés legítimo que, en principio, puede justificar una restricción de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado — como la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios—, el ejercicio de los derechos fundamentales no queda fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones de los Tratados, y este ejercicio debe conciliarse con el principio de **proporcionalidad**¹².

¹⁰ En un debate en la Comisión de Asuntos de la UE del Parlamento danés.

¹¹ [Asunto C-341/05](#), puntos 91 y 93.

¹² En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no deben exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

- 2.13 Dar prioridad a los derechos sociales fundamentales sobre las libertades económicas del mercado interior mediante la inclusión del Protocolo de Progreso Social en los Tratados supondría modificar los principios fundamentales en los que se basa la UE y equivaldría a minar la base fundamental de nuestra economía, que ha aportado riqueza y bienestar a la UE y sus Estados miembros. Por lo tanto, un protocolo de este tipo podría socavar la propia base del progreso social. En lugar de que la UE presente un protocolo de progreso social que distorsionaría el equilibrio entre las libertades económicas y los derechos sociales e interferiría con competencias nacionales y de la UE bien definidas, es importante avanzar hacia una comprensión compartida de lo que constituye el valor añadido de la UE en términos de políticas sociales y de empleo.
- 2.14 El CESE ya ha reconocido que el modelo económico y social europeo se basa en el entendimiento común de la importancia de incrementar el empleo, el progreso social y la productividad en cuanto que factores clave subyacentes para un crecimiento económico sostenible que, de manera equitativa, resulte beneficioso para todos¹³. Los objetivos de empleo y política social deben seguir abordándose dentro de los Tratados actuales y del marco legislativo y político existente a escala nacional y de la UE, respetando plenamente la autonomía de los interlocutores sociales.
- 2.15 Es esencial que la UE siga desarrollándose de forma que aborde los retos económicos y sociales de manera integrada. Esto es lo que se necesita para lograr resultados positivos para la ciudadanía, los trabajadores, las empresas y la sociedad en su conjunto. En el futuro deben garantizarse debates políticos bien articulados y equilibrados sobre las dimensiones económica y social de la UE. El hecho de que el desarrollo económico de los Estados miembros sea heterogéneo también debería tenerse más en cuenta en los debates europeos sobre la dimensión social, a fin de permitir expectativas y avances realistas en términos de convergencia económica y social europea.
- 2.16 Al tiempo que nos esforzamos por lograr el progreso social, también debemos admitir que existen situaciones en las que deben adoptarse medidas para hacer frente a las situaciones económicas y presupuestarias a nivel nacional con el fin de evitar distorsiones graves en el mercado laboral y el desarrollo económico a medio plazo. En algunos casos, esto puede dar lugar a una regresión en materia de derechos sociales. Si bien el objetivo principal no es rebajar el nivel de las normas sociales, a veces los Gobiernos nacionales pueden verse forzados a recurrir a esta herramienta para evitar las consecuencias aún peores de una recesión económica o presupuestaria.
- 2.17 En lugar de intentar resolver los retos del mercado laboral de forma generalizada a escala europea, el papel principal de la UE es proporcionar información, posibles soluciones, incentivos y conocimientos técnicos para ayudar a los Estados miembros y a los interlocutores sociales a diseñar, aplicar y evaluar políticas que aborden realmente los retos estructurales del mercado laboral a los que se enfrentan, de una manera que sus sociedades entiendan y acepten.
- 2.18 Las decisiones en materia de política social deben adoptarse lo más cerca posible de los ciudadanos de la Unión y respetando plenamente las competencias de los Estados miembros y de los interlocutores sociales. En el mercado laboral, en particular, son numerosas las decisiones que conviene que tomen el empleador y los trabajadores afectados, o que se adopten en el nivel más cercano posible a estos.

¹³ [DOC 125 de 21.4.2017, p. 10](#), punto 2.6.

- 2.19 A este respecto, la iniciativa de diálogo social de la UE¹⁴ recientemente publicada es un paso en la dirección correcta, ya que puede allanar el camino para reforzar las organizaciones de interlocutores sociales —cuando sea necesario— y crear más espacio para que estos interlocutores sociales negocien de forma autónoma a los niveles adecuados en los Estados miembros con el apoyo de sus Gobiernos nacionales.
- 2.20 Además, es importante adaptarse a las diversas formas en que los Estados miembros establecen prioridades y configuran las intervenciones de política social a la luz de sus estructuras constitucionales, opciones y enfoques políticos o tradiciones culturales, profundamente arraigadas. Por este motivo, el principio de subsidiariedad, consagrado en el Tratado, debe seguir ocupando un lugar central en la orientación política.
- 2.21 Como parte de ello, es esencial reconocer que la UE tiene una naturaleza diferente a la de organizaciones internacionales como el Consejo de Europa y la Organización Internacional del Trabajo. Por lo tanto, utilizar los marcos derivados de estas organizaciones internacionales como base para su aplicación en la UE no resulta pertinente como punto de referencia. La UE debe elaborar políticas bien acordes con su propia naturaleza específica. Al mismo tiempo, tal y como establece el artículo 6, apartado 3, del TUE, los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros deberán formar parte del Derecho de la Unión como principios generales.

Exposición de motivos

El presente texto incluye una enmienda cuyo objeto es expresar una posición globalmente divergente respecto del Dictamen presentado por la Sección y deberá considerarse como una enmienda a la totalidad. Expone las razones por las que el CESE considera superfluo revisar los Tratados para incluir un protocolo de progreso social. En lugar de que la UE presente un protocolo de progreso social que distorsionaría el equilibrio entre las libertades económicas y los derechos sociales e interferiría con competencias nacionales bien definidas, es importante avanzar hacia una comprensión compartida de lo que constituye el valor añadido de la UE en términos de políticas sociales y de empleo.

Resultado de la votación

A favor:	101
En contra:	133
Abstenciones:	07

¹⁴

[Véase también el Dictamen del CESE sobre el tema «Refuerzo del diálogo social» \(pendiente de publicación en el DO\).](#)