

**EL IMPACTO DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES
EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA**

***THE IMPACT OF THE EUROPEAN PILLAR OF SOCIAL RIGHTS
ON SPANISH LEGISLATION***

BEATRIZ TOMÁS MALLÉN

*Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universitat Jaume I*

<https://orcid.org/0000-0001-8469-5943>

Cómo citar este trabajo: Tomás Mallén, B. (2023). El impacto del pilar europeo de derechos sociales en la legislación española. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 13 (1), 1-24. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.7925>

RESUMEN

El presente trabajo aborda la proyección del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) en la legislación española, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, la efectividad de los derechos sociales a través de las medidas legislativas y las preocupaciones expresadas desde la Unión Europea por legislar mejor. En primer lugar, se pone el foco de atención en la visibilidad y el valor jurídico del PEDS en vista a su aplicación a nivel nacional. En segundo término, se analizan los aspectos problemáticos de las remisiones al PEDS por parte de la legislación estatal en España. A continuación, se pone el énfasis en análoga problemática bajo el ángulo de la legislación de las Comunidades Autónomas. Finalmente, se efectúan unas consideraciones sobre la utilidad y eficacia del PEDS en el marco legislativo español, tomando en consideración los estándares fundamentales sobre derechos sociales desde el punto de vista de la protección multinivel (entre otros, la Constitución Española y la Carta Social Europea).

PALABRAS CLAVE: *soft law*, Unión Europea, derechos sociales, Carta Social Europea, constitucionalismo social, parlamentarismo multinivel.

ABSTRACT

This paper addresses the projection of the European Pillar of Social Rights (EPSR) in Spanish legislation, taking into account the principle of subsidiarity, the effectiveness of social rights through legislative measures and the concerns expressed by the European Union opting for better regulation. Firstly, the focus is placed on the visibility and legal value of the EPSR in view of its implementation at the national level. Secondly, the problematic aspects of references to the EPSR in Spanish state legislation are analysed. Next, emphasis is placed on similar problems under the legislation of the Autonomous Communities. Finally, some considerations are made on the usefulness and effectiveness of the EPSR in the Spanish legislative framework, taking into consideration the fundamental standards on social rights from the point of view of multilevel protection (among others, the Spanish Constitution and the European Social Charter).

KEYWORDS: *soft law*, European Union, social rights, European Social Charter, social constitutionalism, multilevel parliamentarism.

SUMARIO

I. Consideraciones preliminares: visibilidad y valor jurídico del Pilar Europeo de Derechos Sociales en vista a su aplicación a nivel nacional.

II. Impacto del Pilar en la legislación estatal: luces y sombras.

III. Impacto del Pilar en la legislación autonómica: parcial mimetismo con el nivel normativo estatal.

IV. Consideraciones finales: utilidad y eficacia del Pilar Europeo de Derechos Sociales en el marco legislativo nacional.

Bibliografía

I. Consideraciones preliminares: visibilidad y valor jurídico del Pilar Europeo de Derechos Sociales en vista a su aplicación a nivel nacional

Como es sabido, la propuesta de un nuevo “Pilar Europeo de Derechos Sociales” (PEDS) fue lanzada por Jean-Claude Juncker, a la sazón Presidente de la Comisión Europea, en el Discurso sobre el estado de la Unión que pronunció ante el Parlamento Europeo el 9 de septiembre de 2015. En dicho discurso¹, Juncker destacó cinco ámbitos en los que la Comisión pretendía formular ambiciosas propuestas, consistiendo una de estas en “redoblar los esfuerzos encaminados a conseguir un mercado laboral justo y verdaderamente paneuropeo”, señalando que la equidad en dicho ámbito significaba “promover y salvaguardar la libre circulación de los ciudadanos como un derecho fundamental de nuestra Unión, evitando al mismo tiempo los casos de abusos y el riesgo de *dumping* social”; esto último –añadía– implicaba garantizar el principio fundamental de “la misma remuneración por el mismo trabajo realizado en el mismo lugar”. Asimismo, expresó “la intención de desarrollar un pilar europeo de derechos sociales que tenga en cuenta las cambiantes realidades de las sociedades europeas y el mundo del trabajo y que pueda servir de guía para una convergencia renovada en la zona euro”, añadiendo que dicho PEDS “debería complementar lo que ya hemos conseguido conjuntamente en materia de protección de trabajadores en la UE” y que “los interlocutores sociales están llamados a desempeñar un papel decisivo en este proceso”.

Sobre esta base, la Comisión Europea presentó en abril de 2017 una Comunicación sobre el Pilar², acompañada a su vez de un interesante Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión en el que se analizaba el “acervo social” ya conseguido en el seno de la UE y las propuestas de desarrollo legislativo europeo susceptibles de concretar e implementar el Pilar con apoyo en las competencias atribuidas a las instituciones europeas en los Tratados (según, lógicamente, el estado actual del Derecho de la UE tras la vigencia del Tratado de Lisboa)³. El caso es que la propuesta de Juncker de un nuevo PEDS, concretada después por la Comisión en su Recomendación (UE) 2017/761 de 26 de abril de 2017 sobre el PEDS⁴, culminó con la adopción de una declaración o proclamación solemne por parte de las instituciones políticas de la Unión Europea (UE) el 17 de noviembre de 2017 en la Cumbre Social celebrada en la ciudad sueca de Gotemburgo⁵.

Indudablemente, con ese nuevo PEDS se dotaba de mayor visibilidad a los derechos sociales en el ámbito de la UE, si bien, en lo que atañe a su valor jurídico, se configuraba

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_15_5614.

² *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el establecimiento de un pilar de derechos sociales*, Bruselas, 26 de abril de 2017, COM(2017)250 final.

³ Documento SWD(2017) 201 final, Bruselas, 26 de abril de 2017.

⁴ <https://www.boe.es/doue/2017/113/L00056-00061.pdf>.

⁵ Véase el texto oficial de la *Proclamación interinstitucional sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales* por parte del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en el DOUE de 13 de diciembre de 2017 (2017/C 428/09).

como un instrumento no vinculante o de *soft law*⁶, estructurado en un Preámbulo y tres capítulos que recogen veinte objetivos o principios: el capítulo I lleva la rúbrica “Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo” y agrupa cuatro objetivos⁷; el capítulo II lleva por título “Condiciones de trabajo justas” y contiene seis objetivos⁸, y el capítulo III se ocupa de “Protección e inclusión social” y aglutina los restantes diez objetivos⁹. En cuanto al Preámbulo, en él se presenta un delicado equilibrio entre las fuentes de Derecho primario u originario de la UE (aunque en el caso de la Carta de los Derechos Fundamentales, se alude a su versión *soft law* proclamada en Niza en diciembre de 2000, en lugar de referirse a su versión integrada con valor vinculante como parte del Tratado de Lisboa de 2007 y vigencia desde el 1 de diciembre de 2009 –párrafo 5–) y los demás estándares del Derecho internacional (con referencia particular a la Carta Social Europea del Consejo de Europa y a la normativa de la OIT –párrafo 16–)¹⁰.

No pretende el presente trabajo adentrarse en el debate acerca de ese delicado equilibrio, que naturalmente no tiene que ver solo con la propia tensión dialéctica entre lo económico y lo social en el ámbito de la propia Unión y que proyecta la fórmula de “economía social de mercado” recogida a través del Tratado de Lisboa¹¹ (concretamente, en el art. 3.3 TUE). Tiene que ver, asimismo, con una tensión análoga entre los estándares prevalentes de gobernanza económica de la UE¹² y la conocida como “Constitución social de Europa” (la mencionada Carta Social Europea del Consejo de Europa)¹³. Como síntesis de ese

⁶ Un primer balance crítico sobre el alcance pretendidamente novedoso del PEDS en RAMOS QUINTANA, M., “El Pilar Europeo de los Derechos Sociales: la nueva dimensión social europea”, *Revista de Derecho Social*, n.º 77, 2017, pp. 19-42.

⁷ Esos cuatro objetivos son: 1. Educación, formación y aprendizaje permanente. 2. Igualdad de género. 3. Igualdad de oportunidades. 4. Apoyo activo al empleo.

⁸ Los seis objetivos de ese segundo capítulo son los siguientes: 5. Empleo seguro y adaptable. 6. Salarios. 7. Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido. 8. Diálogo social y participación de los trabajadores. 9. Equilibrio entre vida profesional y vida privada. 10. Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos.

⁹ El decálogo de objetivos de este tercer capítulo es el que sigue: 11. Asistencia y apoyo a los niños. 12. Protección social. 13. Prestaciones por desempleo. 14. Renta mínima. 15. Pensiones y prestaciones de vejez. 16. Sanidad. 16. Inclusión de las personas con discapacidad. 18. Cuidados de larga duración. 19. Vivienda y asistencia para las personas sin hogar. 20. Acceso a los servicios esenciales.

¹⁰ Sobre dicha retroalimentación, véase SALCEDO BELTRÁN, C., “Sinergias entre la OIT y los instrumentos internacionales de protección de los derechos sociales: estado actual y perspectivas”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, 2019, n.º 434, pp. 153-188.

¹¹ DEAKIN, S., “The Lisbon Treaty, the Viking and Laval Judgments and the Financial Crisis: In Search of New Foundations for Europe’s Social Market Economy”, en SCHÖMAN, I., LÖRCHER, K., y BRUUN, N. (eds.), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2012, p. 19.

¹² Para entender la conciliación de los objetivos sociales y de los postulados de la gobernanza económica, resulta interesante el acercamiento a los perfiles jurídicos y político-estratégicos de dicha gobernanza, como ha estudiado BAR CENDÓN, A., “La reforma constitucional y la gobernanza económica en la Unión Europea”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 30, 2012, pp. 59-87. Véase, asimismo, incidiendo en la dimensión social, LASA LÓPEZ, A., “Constitución económica europea y modelo social: límites e ineficiencias de la integración negativa mejorada en la lucha contra la exclusión social”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 53, 2015, pp. 133-165.

¹³ Véase específicamente SALCEDO BELTRÁN, C., “Derechos sociales y su garantía: la ineludible aprehensión, disposición e implementación de la Carta Social Europea (Constitución Social de Europa)”, *Revista de Derecho Social*, n.º 83, 2018, pp. 45-74; y, más ampliamente, las contribuciones en la obra de

debate entre Constitución económica y Constitución social, cabría apuntar que el órgano de garantía de dicha Carta (el Comité Europeo de Derechos Sociales), “así como diversos órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, han dejado claras sus expectativas de que se preste mayor atención a las repercusiones sobre los derechos sociales de las medidas de consolidación fiscal y ajuste estructural adoptadas por los Estados miembros de la UE, bien para ajustarse a los requisitos del Semestre Europeo, bien para cumplir el Pacto Fiscal, bien por haber estado recibiendo apoyo financiero y estar sujetos a formas reforzadas de vigilancia o haber aceptado determinadas condicionalidades”¹⁴. Esta apreciación no es irrelevante, pues debe evitarse que el PEDS se convierta en un instrumento que mercantilice la solidaridad del modelo social europeo y conduzca hacia un constitucionalismo europeo de mercado¹⁵.

En todo caso, ese equilibrio latente en el PEDS debe extenderse también a la puesta en marcha de políticas sociales que promuevan los objetivos de la UE (los mencionados en el art. 3 TUE de los que se hace eco el propio PEDS) y a la realización de los estándares más favorables al disfrute de los derechos sociales (tal como proclama el párrafo 16 del preámbulo del mismo PEDS¹⁶). En cuanto a las políticas y objetivos sociales, la UE los ha cifrado en tres prioritarios para 2030 (efectuando un paralelismo con los ODS de la Agenda 2030)¹⁷, consistentes en que, para entonces, al menos el 78% de la población de entre 20 y 64 años consiga empleo, al menos el 60% de los adultos participe en actividades

DE SCHUTTER, O. (coord.), *The European Social Charter: A Social Constitution for Europe/La Charte sociale européenne: Une constitution sociale pour l'Europe*, Bruselas, Bruylant, 2010.

¹⁴ DE SCHUTTER, O., y DERMINE, P., “The two constitutions of Europe: Integrating social rights in the new economic architecture of the Union”, *CRIDHO Working Paper*, n.º 2, 2016, p. 17.

¹⁵ Debe evitarse, por tanto, que el PEDS aboque a los derechos sociales a resignarse al “estigma de las normas programáticas”: LASA LÓPEZ, A., “El Pilar Europeo de Derechos Sociales: un análisis desde las coordenadas del constitucionalismo de mercado europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 62, 2019, p. 143.

¹⁶ El párrafo 16 del Preámbulo del PEDS dice: “El pilar europeo de derechos sociales no debe impedir que los Estados miembros o sus interlocutores sociales establezcan normas sociales más ambiciosas. En particular, ninguna de las disposiciones del pilar europeo de derechos sociales debe poder interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos y principios reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión o por el Derecho internacional y por los convenios internacionales de los que son parte la Unión o los Estados miembros, incluida la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo”. Sobre este punto, se ha destacado que el citado párrafo 16 refleja la idea de estándar más favorable que se postula asimismo en el art. 53 de la Carta de los Derechos Fundamentales: STANGOS, P., “Sinergias entre la Unión Europea y la Carta Social Europea, en la hora del Pilar Europeo de Derechos Sociales”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, n.º 137, 2018, p. 146. Ese propósito de optimización es más ampliamente abordado en TOMÁS MALLÉN, B., “European Union and Human Rights: Reducing Inequalities and Asymmetries in the Context of the Economic Crisis”, en DO CARMO, R.M., RIO, C, y MEDGYESI, M. (eds.), *Reducing Inequalities. A Challenge for the European Union?*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, p. 176: “la optimización de estándares comunes de derechos humanos en Europa implica el establecimiento de relaciones coherentes y armoniosas entre los dos sistemas normativos (UE y Consejo de Europa), con el fin de evitar controversias que tengan como resultado una falta de credibilidad del sistema europeo de derechos humanos en su conjunto”.

¹⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_es#tres-ambiciosos-objetivos-de-la-ue.

de formación, y se reduzca como mínimo en 15 millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

Por supuesto, era imprevisible que los principios y objetivos del PEDS proclamados en noviembre de 2017 se perfilaran aún más necesarios tras la crisis del coronavirus¹⁸. Por ello, la UE se vio compelida a adoptar en abril de 2021 el “Plan de Acción” del PEDS para intentar convertir los principios en acciones concretas¹⁹. Dicho plan tuvo el respaldo de la Cumbre Social de Oporto organizada por la Presidencia portuguesa del Consejo (7-8 de mayo de 2021), y tendrá que recabar asimismo el apoyo de otras Presidencias sucesivas (entre ellas, señaladamente, de la española prevista para el segundo semestre de 2023²⁰), sin perjuicio de la revisión del Plan de acción en 2025.

A los efectos del presente trabajo, interesa señalar que el Plan de Acción configura los veinte principios del PEDS como “el faro” que nos guíe hacia una Europa social fuerte. Dichos principios determinan el enfoque de un nuevo “código normativo social”, pues si bien “las acciones a nivel de la Unión pueden complementar las acciones nacionales y este Plan de Acción es la contribución de la Comisión a la aplicación de los principios del pilar social”²¹, en realidad, “la aplicación eficaz del PEDS es ahora más importante que nunca y depende en gran medida de la determinación y la toma de acción de los Estados miembros, que son los principales responsables de las políticas sociales, de empleo y de capacidades”.

Este llamamiento a las competencias y acción de los Estados miembros es el que inspira la realización del presente estudio en donde, tras las presentes consideraciones introductorias acerca de la visibilidad y valor jurídico del PEDS (apartado I), se analizarán las medidas legislativas adoptadas en España a nivel estatal (apartado II) o regional (apartado III) tomando como fuente de referencia el PEDS o su Plan de Acción, para concluir con unas reflexiones finales sobre la utilidad y eficacia del PEDS (apartado IV). Desde este punto de vista, el trabajo no abordará la efectividad del PEDS procurada por

¹⁸ Para adentrarse en dicha problemática con anterioridad a la crisis del coronavirus, véase JIMENA QUESADA, L., *Social Rights and Policies in the European Union: New Challenges in a Context of Economic Crisis*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

¹⁹ Véase la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, Bruselas 4 de marzo de 2021 [COM(2021) 102 final]: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF.

²⁰ Como ejemplo de ello, en el BOE n.º 304, de 20 de diciembre de 2022, se publica: “Anuncio de licitación de: Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal. Objeto: Servicio de organización de dos eventos en el marco de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. PA 11/23. Expediente: PA 11/23”. Y, precisamente, uno de esos dos eventos es: “Lote 1: Conferencia de alto nivel ‘el pilar europeo de los derechos sociales y las nuevas políticas activas de empleo’ en Barcelona los días 19 y 20 de octubre de 2023 (CPV: 79950000)”.

²¹ Una de las acciones de la UE tendentes a poner en marcha los principios del PEDS al poco tiempo de su proclamación es el llamado “Fondo Social Europeo Plus/FSE+”, que prevee que al menos el 25 % de los recursos nacionales del FSE+ se destinen a promover la inclusión social y a combatir la pobreza: Véase la propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+)*, Bruselas, 30.5.2018, COM(2018)382 final, 2018/0206 (COD).

la acción gubernamental o administrativa, ni tampoco por la actividad jurisdiccional, sino en clave de medidas legislativas adoptadas desde el Estado o desde las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias.

II. Impacto del Pilar en la legislación estatal: luces y sombras

La primera norma con fuerza de ley adoptada a nivel estatal a la luz del PEDS fue el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital²², posteriormente sustituido por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital²³. Pues bien, en el coincidente Preámbulo de ambas disposiciones, se dice explícitamente que, en el “marco comunitario” (del Derecho de la UE), “el Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017, pretende dar a los ciudadanos europeos unos derechos sociales nuevos y más efectivos. Este Pilar Europeo de Derechos Sociales establece veinte principios fundamentales, uno de los cuales (principio 14) está dedicado a la renta mínima, señalando que: «Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral»”.

Llama la atención que el mismo Preámbulo aclare a renglón seguido que se refiere a “estas recomendaciones procedentes del ámbito comunitario”. Obviamente, lo más importante es que, pese a dicha inspiración en una fuente de *soft law* como es el PEDS, el ingreso mínimo vital se configura como un derecho subjetivo en la Ley 19/2021 (art. 2); por consiguiente, puede ser invocado ante los órganos jurisdiccionales en virtud del art. 53.3 *in fine* de la Constitución Española (CE) por tratarse de una ley de desarrollo del art. 41 CE²⁴. De todos modos, en la doctrina se ha criticado que, sin perjuicio de la mención en el Real Decreto-ley 20/2020 (y, por extensión, en la Ley 19/2021) de esa fuente no obligatoria que es el PEDS, debería haberse mencionado la fuente europea vinculante más

²² BOE n.º 154, de 1 de junio de 2020.

²³ BOE n.º 304, de 21 de diciembre de 2021.

²⁴ A tenor del art. 2 (*concepto y naturaleza*): “1. El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en la presente Ley. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias. 2. En desarrollo del artículo 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva”. Como es conocido, el art. 53.3 CE dispone: “3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

específica y vinculante en la materia, como es el art. 13 de la Carta Social Europea; y ello no únicamente por una preocupación de técnica legislativa, sino porque dicha mención dotaría de mayor estabilidad jurídica al reconocimiento del ingreso mínimo vital en términos de progresividad o no regresión²⁵.

A continuación, la segunda disposición legal estatal que cita explícitamente el PEDS es la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia²⁶. En esta ocasión, sin embargo, la referencia al PEDS es más genérica (a su capítulo II), acompañada de referencias a otras normas de Derecho secundario derivado o secundario de la UE, así como una referencia asimismo genérica a la Carta Social Europea de 1961 y a dos textos normativos españoles (el Estatuto de los Trabajadores y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales de 2018)²⁷. Como en el caso del ingreso mínimo vital, la ley de trabajo a distancia vino precedida por un Real Decreto-ley (28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia)²⁸ en cuyo Preámbulo se contenían análogas referencias al PEDS y a las otras fuentes de producción europea y nacional anteriormente reseñadas.

Como se decía, la alusión al PEDS en el Preámbulo de la Ley 10/2021 no lo es a ningún principio específico del capítulo II; esta insuficiencia, en cierto modo, podría entenderse si acaso compensada por las dos Directivas mencionadas. A diferencia de la Ley 19/2021 sobre el ingreso mínimo vital, que extrañamente silenció la Carta Social Europea pese a contener la disposición continental más relevante en la materia (art. 13), la Ley 10/2021 relativa al trabajo a distancia sí se refiere expresamente al tratado social del Consejo de

²⁵ Así lo ha sostenido JIMENA QUESADA, L., “El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales”, *Lex Social*, vol. 10, n.º 2, 2020, p. 405-406: “Realmente, aunque en dicho Real Decreto-ley no lo mencione explícitamente, el ingreso mínimo vital es la manifestación esencial del derecho a la asistencia social que establece la Carta Social Europea (incluso la de 1961 ratificada por España, en su art. 13). (...) El problema, hasta ahora, había radicado en que las obligaciones de los Estados Partes en la Carta Social no habían llegado a interpretarse como el mandato de establecer esa renta mínima universal. Ahora bien, el CEDS (Comité Europeo de Derechos Sociales) sí ha interpretado que, una vez establecido ese ingreso, no cabe la regresión, esto es, suprimirlo o reducirlo por debajo del umbral de pobreza. En otras palabras, el salto cualitativo crucial radica en ponerlo en marcha pues, una vez establecido, no se podrá dar marcha atrás, en virtud de ese principio de progresividad sentado por el Comité”.

²⁶ BOE n.º 164, de 10 de julio de 2021.

²⁷ El pasaje del Preámbulo de la Ley 10/2021 (apartado III) en donde se menciona expresamente el PEDS es el siguiente: “En definitiva, la extensión y normalización del trabajo a distancia sin un marco legal suficiente que permita establecer las certezas y garantías necesarias puede distorsionar el marco de las relaciones laborales, y afecta a condiciones que se incorporan como esenciales de acuerdo con nuestro marco constitucional y legislativo (artículo 35 de la Constitución Española y el Estatuto de los Trabajadores) y el acervo de normas internacionales, comunitarias y nacionales que integran «un suelo social mínimo» (entre otras, la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales, capítulo II, la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de noviembre de 2003 relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961, ratificada por Instrumento de 29 de abril de 1980, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, la Directiva Marco 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo y el propio texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores)”.

²⁸ BOE n.º 253, de 23 de septiembre de 2020.

Europa; ahora bien, en este caso, la referencia no solo resulta recurrente al no traer a colación precepto alguno de la Carta Social, sino incluso inapropiada, dado que el texto originario de 1961 ratificado por España en 1980 ya se ha sustituido por la versión revisada de 1996, que nuestro país ratificó el 17 de mayo de 2021 y, por ende, antes de aprobarse, en julio, la propia Ley 10/2021²⁹. A tal efecto, la disposición pertinente de la Carta Social (tanto de la originaria de 1961 como de la revisada de 1996) es su art. 3 sobre seguridad e higiene en el trabajo (en conexión con el art. 2 a propósito de la duración razonable del período de trabajo y del descanso), tal como el Comité Europeo de Derechos Sociales ha desarrollado en sus interpretaciones en el marco del llamado sistema de informes³⁰.

En el momento de cerrar la presente contribución, la última referencia al PEDS en normas con fuerza de ley estatales se encuentra en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional³¹. Se trata de una extensa y ambiciosa ley³² que, según su Preámbulo, introduce un nuevo Sistema de Formación Social que pretende cubrir las insuficiencias del marco normativo anterior (establecido mediante la Ley 5/2002 de las Cualificaciones y la Formación Profesional, que ahora se deroga) y que se presenta como una oportunidad gracias a la financiación que facilitan los Fondos europeos “Next Generation UE”. En lo atinente a nuestro objeto de análisis,

²⁹ Con la ratificación de la Carta Social revisada se aceptó al tiempo el procedimiento de reclamaciones colectivas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales sobre la base habilitante del art. D (incluido en la parte IV) del texto revisado. En el instrumento de ratificación (BOE n.º 139 de 11 de junio de 2021) se incluye la siguiente declaración: «En relación a la parte IV, artículo D, párrafo 2, de la Carta Social Europea (revisada), España declara que acepta la supervisión de sus obligaciones contraídas en la Carta según lo que establece el procedimiento recogido en el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea que desarrolla un sistema de reclamaciones colectivas, hecho en Estrasburgo, el 9 de noviembre de 1995». Como complemento de ello, España procedió más tarde a ratificar autónomamente ese Protocolo de 1995 (instrumento de ratificación publicado en el BOE n.º 263 de 2 de noviembre de 2022): sobre el particular, véase SALCEDO BELTRÁN, C., “El procedimiento de reclamaciones colectivas: paradigma del constitucionalismo y la justicia social (*nullum ius sine actione*)”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 57, 2020, pp. 195-271.

³⁰ En concreto, en las Conclusiones correspondientes a 2021 (publicadas el 23 de marzo de 2022), el Comité emitió una interesante Observación interpretativa que se ocupó de la problemática desconexión digital y vigilancia electrónica de los trabajadores a la luz del derecho a la seguridad e higiene en el trabajo del art. 3 §2 de la Carta Social, con el fin de evitar métodos de trabajo “hiperconectados” que hagan del teletrabajo o del trabajo a distancia (práctica creciente a consecuencia de la crisis pandémica) un pretexto para implantar horarios laborales excesivos; a tal efecto, el Comité considera que debe respetarse plenamente el derecho de cualquier persona trabajadora de rechazar la realización de una prestación laboral fuera de sus horarios normales de trabajo (con la lógica excepción de las horas extraordinarias), lo cual guarda coherencia asimismo con los derechos a una duración diaria y semanal razonable del tiempo de trabajo, a unas vacaciones anuales pagadas y a periodos de descanso semanal (art. 2 §1, §3 y §5, respectivamente, de la Carta): para una detallada crónica de dichas Conclusiones del Comité relativas a 2021, véase SALCEDO BELTRÁN, C., “Conclusiones 2021 del Comité Europeo de Derechos Sociales: más utopía que realidad en los derechos relativos a la salud, la seguridad social y la protección social”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 57, 2022, pp. 421-464.

³¹ BOE n.º 78, de 1 de abril de 2022.

³² Ese cuerpo legislativo sobre el nuevo Sistema de Formación Profesional está compuesto, además del Preámbulo, por más de un centenar de artículos (concretamente, ciento diecisiete), a los que se añaden numerosas disposiciones en la parte final (en particular, nueve disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales).

la Ley Orgánica 3/2022 presenta el valor añadido, en comparación con los dos marcos legislativos estatales anteriormente estudiados, de mencionar el PEDS (y también la Carta Social Europea) no solamente en el Preámbulo, sino también en el texto articulado: concretamente, se cita dos veces el PEDS en el Preámbulo (dos veces asimismo la Carta Social) y dos veces en el art. 4 (la Carta Social, una).

Dicho lo cual, las referencias en el Preámbulo son nuevamente recurrentes (sin ningún contenido preciso extraído del PEDS o de la CSE), mientras en el articulado son más concretas (en cambio, tampoco se refiere a ninguno de los veinte principios del PEDS ni a disposición concreta alguna de la Carta Social). En cuanto al Preámbulo de la Ley Orgánica 3/2022, la primera mención tiene que ver con el acceso a la formación profesional de las personas con discapacidad, incidiéndose entonces en la igualdad de oportunidades que supere toda “limitación al derecho de ciudadanía reconocida en nuestra Constitución, así como en el Pilar Europeo de los derechos sociales, la Carta Social Europea, y la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad”³³. A renglón seguido, la segunda mención preambular señala: “se vincula la formación profesional, tanto a los derechos individuales y sociales recogidos en la Constitución Española, en el Pilar Europeo de los derechos sociales, y en la Carta Social Europea, como al fortalecimiento económico del país, del tejido productivo y a su posicionamiento en la nueva economía, a partir de la cualificación del capital humano”.

Por otra parte, el art. 4 (Derechos individuales y sociales) de la Ley Orgánica 3/2022 contiene la referencia al PEDS en las letras c) y d) del apartado 1, y a la Carta Social en la letra e) del mismo apartado 1. La letra c) reconoce el derecho de toda persona a “una educación, formación y aprendizaje inclusivos, continuos, permanentes y de calidad, que permita mantener y adquirir capacidades para participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral, que establece el Pilar Europeo de Derechos Sociales y la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad”, mientras la letra d) responde al derecho a “la asistencia personalizada y tempestiva para mejorar las perspectivas de empleo o trabajo autónomo, incluyendo la orientación y ayuda para la formación y el reciclaje, y la formación durante las transiciones profesionales, que establece el Pilar Europeo de Derechos Sociales”; por su lado, la letra e) reconoce el derecho a “la formación y acceso a la orientación profesional, así como una orientación, formación y readaptación profesionales respetuosa con la igualdad de oportunidades y el principio de igualdad de trato, que establece la Carta Social Europea”.

³³ Así las cosas, esta ley orgánica debería contribuir al buen propósito expresado por ROMERO GALLARDO, A., “La discapacidad y el nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales”, *Siglo Cero*, vol. 49, n.º 266, 2018, p. 113: el nuevo PEDS “ofrece una gran oportunidad para conseguir una Europa más social, inclusiva y justa, donde la igualdad de oportunidades y de acceso al trabajo, así como la protección y la integración de todos sus ciudadanos, y especialmente de las personas con discapacidad, puedan ser menos abstractas y programáticas, y más reales y efectivas en un futuro próximo”.

Merece la pena efectuar varias críticas en términos de técnica legislativa a dicha Ley Orgánica 3/2022 en lo que concierne a la manera de hacerse eco del PEDS. Por lo pronto, como se avanzaba, las dos referencias en el Preámbulo y en el art. 4 podrían haber aludido, en lo que afecta a las personas con discapacidad, a los principios 3 (igualdad de oportunidades)³⁴ y 17 (inclusión de las personas con discapacidad)³⁵; y, en lo concerniente a los aspectos formativos, a los principios 1 (educación, formación y aprendizaje permanente)³⁶, 4 (apoyo activo al empleo)³⁷ y 5 (empleo seguro y adaptable)³⁸. De manera análoga, se podría haber aludido en el Preámbulo y en el art. 4 de la Ley Orgánica 3/2022 a las disposiciones correspondientes de la Carta Social, a saber, los arts. 9 y 10 (derechos a la orientación profesional y a la formación profesional, respectivamente) y 15 (derechos de las personas con discapacidad)³⁹.

Al margen de la anterior, conviene introducir una ulterior doble crítica (positiva y negativa) en relación con la manera en que se ha incorporado el PEDS en la Ley Orgánica 3/2022.

³⁴ El principio 3 del PEDS está redactado en los siguientes términos: “Con independencia de su género, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, toda persona tiene derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en relación con el empleo, la protección social, la educación y el acceso a bienes y servicios a disposición del público. Deberá fomentarse la igualdad de oportunidades de los grupos infrarrepresentados”.

³⁵ Según dicho principio 17 del PEDS: “Las personas con discapacidad tienen derecho a una ayuda a la renta que garantice una vida digna, a servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la sociedad y a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades”.

³⁶ El principio 1 del PEDS dice: “Toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral”.

³⁷ El principio 4 del PEDS señala: “a. Toda persona tiene derecho a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. Toda persona tiene derecho a la transferencia de la protección social y el derecho a la formación durante las transiciones profesionales. b. Los jóvenes tienen derecho a educación continua, una formación como aprendices, un período de prácticas o una oferta de empleo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios. c. Las personas desempleadas tienen derecho a recibir una ayuda personalizada, continuada y adecuada. Los desempleados de larga duración tienen derecho a una evaluación individual detallada a más tardar a los dieciocho meses de desempleo”.

³⁸ El principio 5 presenta la siguiente redacción: “a. Con independencia del tipo y la duración de la relación laboral, los trabajadores tienen derecho a un trato justo y equitativo en materia de condiciones de trabajo y el acceso a la protección social y a la formación. Deberá fomentarse la transición hacia formas de empleo por tiempo indefinido. b. De conformidad con la legislación y los convenios colectivos, deberá garantizarse la flexibilidad necesaria para que los empresarios puedan adaptarse con rapidez a los cambios en el contexto económico. c. Deberán promoverse formas innovadoras de trabajo que garanticen condiciones de trabajo de calidad. Deberán fomentarse el espíritu empresarial y el trabajo por cuenta propia y facilitarse la movilidad profesional. d. Deberán evitarse las relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias, en particular prohibiendo la utilización abusiva de contratos atípicos. Los períodos de prueba deben tener una duración razonable”.

³⁹ Los arts. 9, 10 y 15 de la Carta Social son prácticamente coincidentes en su redacción en las versiones originaria de 1961 y revisada de 1996, con la excepción del art. 15, cuyo texto revisado añade a la clásica integración de las personas con discapacidad en los ámbitos educativo y laboral ordinarios (apartados 1 y 2), el más reciente y general o transversal (nuevo apartado 3) de la inclusión y la participación plena en la vida de la comunidad.

Desde el lado positivo, la referencia al Pilar Europeo de Derechos Sociales no es reprochable, pues puede entenderse en toda su amplitud, es decir, tanto a la Recomendación (UE) 2017/761 de 26 de abril de 2017 sobre el PEDS (como hace la Ley 10/2021, *supra*), como a la Proclamación oficial de noviembre de 2017 o a sus posteriores desarrollos como el Plan de Acción de abril de 2021 (como efectúa alguna ley autonómica, *infra*); por su parte, análoga alusión a la Carta Social Europea tampoco es desafortunada, pues da pie para entenderla referida a la versión revisada de 1996, no incurriendo entonces en el error técnico de haberse remitido a la originaria de 1961 una vez había sido ya ratificada la Carta Social revisada por parte de España (error en el que sí incurre la reseñada Ley 10/2021, como se ha puesto de manifiesto anteriormente).

Por contra, y al margen del dato cuantitativo (cita cuatro veces el PEDS frente a tres la Carta Social), no parece razonable desde el punto de vista del valor jurídico de cada fuente, que en el Preámbulo de la Ley Orgánica 3/2022 haya una remisión al PEDS (instrumento de valor jurídico programático o no vinculante) junto con la Constitución Española y la Carta Social Europea (instrumentos de valor normativo y vinculante). Pero en esta ocasión, al menos, la Carta Social no resulta olvidada en la Ley Orgánica 3/2022, a diferencia de lo sucedido con la legislación sobre el ingreso mínimo vital (recuérdese que el inicial Real Decreto-ley 20/2020 y su vigente Ley 19/2021 aluden al PEDS con clamorosa omisión de la Carta Social).

III. Impacto del Pilar en la legislación autonómica: parcial mimetismo con el nivel normativo estatal

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, el interés del acercamiento a la legislación autonómica viene dado, adicionalmente, por el dato de que el propio Comité de las Regiones de la UE emitió un Dictamen sobre el PEDS adoptado el 11 de octubre de 2016 (publicado en el Diario Oficial de la UE de 21 de marzo de 2017)⁴⁰ en donde, entre otros aspectos, observaba la relevancia de tener en cuenta el principio de subsidiariedad y las directrices de técnica legislativa que rigen la elaboración de las normas de la UE⁴¹.

Con tal premisa, la aproximación al modo en que ha influido el PEDS en la elaboración de la legislación autonómica no la vamos a realizar, como en el caso de la legislación estatal, atendiendo al orden cronológico de su adopción, sino siguiendo el criterio de los sectores sociales a los que se ha dirigido dicha normativa regional. No obstante, se da la circunstancia de que el primer ámbito en el que se ha aprobado legislación autonómica es el mismo sobre el que se dictó la primera disposición estatal con fuerza de ley, esto es, el

⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AR2868&from=HU>.

⁴¹ Esta intervención del Comité de las Regiones y otros aspectos críticos del PEDS han sido puestos de manifiesto por ARUFE VARELA, A., “El nuevo Pilar europeo de derechos sociales. Análisis crítico”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 49, 2018, p. 41. Incidiendo en la misma crítica, SIERRA BENÍTEZ, E., “Sostenibilidad social en la industria 4.0. Desafío para la UE-2030”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 12, n.º 1, 2020, p. 424.

derecho a recursos mínimos garantizados (en el ámbito estatal el Real Decreto-ley 20/2020 y la Ley 19/2021 sobre el ingreso mínimo vital). Es más, como se comprobará a continuación, la actividad legislativa autonómica precedió a la estatal a la hora de inspirarse en el PEDS.

En este sentido, la primera remisión al PEDS la encontramos en la Ley catalana 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía⁴². Por la fecha, constatamos que incluso se adelantó a la proclamación solemne del PEDS en noviembre de 2017, aunque ciertamente contáramos con la previa Recomendación (UE) 2017/761 de 26 de abril de 2017 de la Comisión Europea sobre el PEDS. De hecho, es esta norma no vinculante del Derecho secundario o derivado de la UE la que se cita en el Preámbulo de la ley catalana, en estos términos: dicha Recomendación “expresa los principios y derechos esenciales para el funcionamiento justo de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo xxi. Entre estos principios se encuentra la renta mínima (artículo 14), entendida como la prestación adecuada que garantiza una vida digna durante todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación a los que tiene derecho cualquier persona que no disponga de suficientes recursos”. En este supuesto, es la referida legislación estatal la que ha seguido un mimetismo parcial con la normativa autonómica, pues mientras la estatal (los referidos Real Decreto-ley 20/2020 y la Ley 19/2021 sobre el ingreso mínimo vital) se remite exclusivamente al principio 14 del PEDS con omisión de la Carta Social Europea, en el caso de la Ley catalana 14/2017 sí se refiere al tratado de derechos sociales del Consejo de Europa, si bien la cita de la disposición de este instrumento vinculante no es totalmente acertada, puesto que trae a colación el art. 14 relativo al derecho a los servicios sociales en lugar del art. 13 referente al derecho a la asistencia social o recursos mínimos garantizados (*supra*). Y no deja de ser curioso, porque la base habilitante del propio Estatuto de Autonomía sí es la correcta (art. 24.3), así como la de la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25)⁴³; tal vez la confusión entre el art. 13 y el art. 14 de la Carta Social se vea propiciada por el hecho de

⁴² BOE n.º 196, de 17 de agosto de 2017.

⁴³ Esos vaivenes entre asistencia social y servicios sociales se reflejan de esta manera en el Preámbulo de la Ley catalana 14/2017: “El Estatuto de autonomía reconoce, en el capítulo I del título I, los derechos y deberes del ámbito civil y social, entre los que se incluyen los derechos relativos a los servicios sociales. (...). De acuerdo con ello, el artículo 24.3 del Estatuto dispone que las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, (...). La regulación que prevé el Estatuto se enmarca en la Declaración universal de los derechos humanos y la Carta social europea. Así, el artículo 25 de la Declaración universal de los derechos humanos de las Naciones Unidas, del 1948, proclama que «toda persona tiene derecho a un nivel de vida que asegure, para él y su familia, la salud y el bienestar, especialmente en cuanto a alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales necesarios» y el artículo 14 de la Carta social europea dispone que «para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de los servicios sociales, las partes se comprometen a fomentar u organizar servicios que, utilizando los métodos del trabajo social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social». En este mismo sentido, el artículo 22 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, concreta que son prestaciones económicas las aportaciones dinerarias que tienen como finalidad atender determinadas situaciones de necesidad en las que se hallan las personas que no disponen de suficientes recursos económicos para hacerles frente y no están en condiciones de conseguirlos o recibirlos de otras fuentes”.

que en el propio Preámbulo de la Ley catalana 17/2017 se apela a su conexión con la Ley catalana 12/2007 de Servicios Sociales, en donde se prevén prestaciones económicas para situaciones de vulnerabilidad.

Hay otras leyes regionales sobre el derecho a recursos mínimos garantizados que se remiten al PEDS como fuente de inspiración. Así ocurre con la Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada⁴⁴, que, al igual que la recién mencionada ley catalana, se remite a la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión sobre el PEDS con cita del contenido de sus principios 3 (igualdad de oportunidades) y 14 (renta mínima). Pero la extremeña, a diferencia de la catalana, pone el énfasis en la normativa de la UE (con cita del derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda del art. 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales) y omite absolutamente la referencia a la Carta Social Europea⁴⁵.

En la misma línea se inscribe la Ley asturiana 3/2021, de 30 de junio, de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales⁴⁶, en cuyo Preámbulo se alude asimismo al art. 34.3 CDFUE para, a continuación, remitirse a los principios del capítulo III del PEDS⁴⁷, sin hacer ninguna mención a la Carta Social Europea.

En comparación, resulta más precisa la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión⁴⁸, cuya Exposición de Motivos reproduce el contenido del principio 14 del PEDS sobre renta mínima, tras remitirse y transcribir previamente el art. 34.3 CDFUE y, sobre todo, el art. 13.1 de la Carta Social Europea (incluso acierta al referirse a la revisada de 1995, indicando que para España entró en vigor el 1 de julio de 2021).

Completa el entramado normativo regional relativo al ámbito que nos ocupa la Ley 5/2022, de 19 de diciembre de la renta canaria de ciudadanía⁴⁹, cuyo Preámbulo transcribe igualmente el principio 14 del PEDS, tras aludir previamente a él y a otros principios conexos⁵⁰; por otra parte, se reproduce asimismo el art. 34.3 CDFUE y, por añadidura, se

⁴⁴ BOE n.º 61, de 12 de marzo de 2019.

⁴⁵ En cualquier caso, es menester destacar que el apartado 3 del art. 34 CDFUE se inspira, según las Explicaciones anejas, en el art. 13 de la Carta Social de 1961 y en los arts. 30 y 31 de la Carta Social revisada de 1996.

⁴⁶ BOE n.º 308, de 24 de diciembre de 2021.

⁴⁷ Lo hace en estos términos: “En consonancia con estos objetivos [se refiere a los ODS de la Agenda 2030], el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión aprobaron conjuntamente el 17 de noviembre de 2017 durante la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo el pilar europeo de derechos sociales, dedicando el capítulo III de dicho documento a, entre otros, los siguientes principios de protección e inclusión social que han de orientar las políticas de los Estados miembros: asistencia y apoyo a los niños, protección social, renta mínima, pensiones y prestaciones de vejez, vivienda y asistencia para personas sin hogar y acceso a servicios esenciales como la energía”.

⁴⁸ BOE n.º 16, de 19 de enero de 2023.

⁴⁹ BOE n.º 30, de 4 de febrero de 2023.

⁵⁰ Se recogen así las referencias al PEDS: “El Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado de manera conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, establece 20 principios para lograr una Unión Europea más justa e inclusiva. Dentro de estos principios destacan el 11. «Asistencia y apoyo a los niños», derecho a la protección de niños y niñas contra la pobreza y a medidas

cita la Carta Social Europea de manera desafortunada, por un doble motivo: por una parte, porque se refiere a la originaria de 1961 (ya sustituida en España, como bien se recuerda en la Ley vasca 14/2022, por la revisada de 1996 desde el 1 de julio de 2021) y, por otra parte, porque se cita indirectamente a través de la remisión directa al TFUE⁵¹.

Examinado el ámbito de las rentas mínimas, el segundo bloque de interés, estrechamente vinculado con el primero, es el de los servicios sociales (hasta el punto de que, como se advirtió, a veces no se distinguen claramente). A este respecto, cuatro leyes autonómicas merecen ser destacadas. La primera de ellas es la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana⁵², que incorpora en su Preámbulo referencias un tanto lacónicas al PEDS y a la Carta Social Europea, pues no precisa contenidos de ambos instrumentos; sin embargo, ello no es óbice para que el articulado de la ley configure el acceso y disfrute de los servicios sociales como derecho subjetivo, a diferencia de la legislación valenciana anterior⁵³.

Seguidamente, son dos leyes de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, de idéntica fecha, las que inciden en el mismo sector: la Ley 4/2019, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, y la Ley 3/2019, de 15 de marzo, sobre acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social⁵⁴. Ambas cuentan en su respectivo Preámbulo con un apartado 1 coincidente en el que se afirma que “la Unión Europea y los Estados miembros deben tener como objetivo de sus acciones y políticas en el ámbito social la mejora de las condiciones de vida de su ciudadanía, su adecuada protección social y la lucha contra las exclusiones, bajo el estímulo programático de los derechos sociales fundamentales recogidos en la Carta Social Europea y en la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales”. La inclusión de la Carta Social al lado del PEDS no puede ser más desafortunada, al poner al mismo nivel una mera recomendación como es el PEDS y un

destinadas a promover la igualdad de oportunidades; 14. «Renta mínima», derecho de prestaciones suficientes que protejan ante la falta de ingresos a lo largo de todo el ciclo vital, así como a servicios de capacitación e incentivos a la inclusión laboral; 17. «Inclusión de las personas con discapacidad», derecho de las personas con discapacidad a una ayuda a la renta que garantice una vida digna; 19. «Vivienda y asistencia para las personas sin hogar», acceso a viviendas sociales o ayudas para la vivienda. Servicios que promuevan la inclusión social de las personas sin hogar; 20. «Acceso a los servicios esenciales», apoyo para facilitar el acceso a personas con dificultades económicas a servicios esenciales como la energía, el agua, el transporte, etc.”.

⁵¹ Con estas palabras: “el artículo 1 del TFUE tiene presentes los Derechos Sociales Fundamentales que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y ratificada por España el 29 de abril de 1980”.

⁵² BOE n.º 61, de 12 de marzo de 2019.

⁵³ En el Preámbulo se critica dicha circunstancia, resaltando la novedad, en estos términos: la tradición normativa valenciana en materia de servicios sociales, como es propio de un modelo asistencial, no ha consagrado los servicios sociales como derecho subjetivo [se refiere a la anterior Ley 5/1997] (...) Los desarrollos legislativos posteriores, como la Ley 4/2012, de la Generalitat, por la cual se aprueba la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana, continúan denotando la ausencia del reconocimiento de un derecho subjetivo.

⁵⁴ Ambas publicadas en el BOE n.º 108, de 6 de mayo de 2019.

tratado internacional como es la Carta Social, lo que lleva al despropósito de considerar ambos como *soft law*, es decir, mero “estímulo programático”.

Por su parte, la Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia⁵⁵, simplemente incide en el Preámbulo en el valor jurídico del PEDS (sin mencionar siquiera la Carta Social) como instrumento de *soft law* proclamado en noviembre de 2017, al recordar que se trata de una “declaración institucional, no vinculante, que recoge veinte grandes principios articulados en torno a dos grandes ejes: uno, relativo a las garantías de los trabajadores, defiende la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado de trabajo y la preservación de unas condiciones laborales justas; el otro reivindica un nivel de protección social adecuado y sostenible”. Por lo demás, en el mismo Preámbulo, recuerda que la estructura de nuestra sociedad, contemplada desde la óptica de los servicios sociales, se encuentra vertebrada hoy en cuatro grandes esferas o sectores: las Administraciones, las entidades del tercer sector de acción social, las empresas y las redes primarias o informales que se articulan en el seno de comunidad en torno al voluntariado.

Como se acaba de ver, de esa óptica participa una de las dos Leyes asturianas mencionadas, en particular la Ley 3/2019, de 15 de marzo, sobre acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social. Con similar filosofía, no es casualidad que, con cierto mimetismo con la reseñada legislación asturiana, la más reciente Ley 5/2021, de 14 de septiembre, del Tercer Sector Social en Castilla y León y de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León⁵⁶, también aluda conjuntamente desde el primer apartado de su Preámbulo al “estímulo de los derechos sociales fundamentales recogidos en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión de 26 de abril de 2017” sobre el PEDS. Ahora bien, pese a la imperfección técnica de aludirse en esta ley castellano-leonesa a la Carta Social de 1961 (en vez de la ya ratificada versión revisada de 1996), al menos se ha suprimido el desacertado calificativo de “programático” que en la legislación asturiana acompaña a “estímulo”; y ello resulta coherente con el hecho de que la Ley 5/2021 de Castilla y León mencione en su texto articulado la Carta Social junto a otros instrumentos internacionales vinculantes, lógicamente no refiriéndose ni poniendo al mismo nivel al PEDS⁵⁷.

Al hilo de lo anterior, resulta pertinente introducir una referencia al Decreto-ley 9/2020, de 24 de marzo, por el que se regula la participación institucional, el diálogo social permanente y la concertación social de las organizaciones sindicales y empresariales más

⁵⁵ BOE n.º 308, de 24 de diciembre de 2021.

⁵⁶ BOE n.º 243, de 11 de octubre de 2021.

⁵⁷ Concretamente, mediante la disposición final primera de esa Ley 5/2021 castellano-leonesa se modifica la Ley del Voluntariado de dicha Comunidad Autónoma (Ley 8/2006) introduciendo la siguiente letra k) en su art. 5 (principios rectores en los que se fundamenta el voluntariado): “k) La promoción de la defensa del bien común y de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución Española, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Naciones Unidas sobre derechos de las personas con discapacidad, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Carta Social Europea”.

representativas en Cataluña⁵⁸. En efecto, desde el primer párrafo de la Exposición de Motivos de dicha norma catalana con fuerza de ley se pone en relación “el impulso del movimiento sindical y del asociacionismo empresarial catalán” con “un importante espacio de fertilidad de los movimientos asociativos y de todo tipo de organizaciones” y con “que la sociedad civil organizada debe ser un agente activo en los diferentes espacios de participación que le puedan ser propios”. Y, desde estos parámetros, trae a colación explícitamente el PEDS para poner el énfasis en el diálogo social, si bien técnicamente se incurre en el error de afirmar que dicho diálogo se reconoce en el principio 20 (que realmente se refiere al “acceso a los servicios esenciales”)⁵⁹, en lugar del párrafo 20 del Preámbulo del PEDS⁶⁰.

Trasladándonos ahora al terreno educativo (en el que también se ha desarrollado legislación estatal que es objeto de nuestro estudio, en particular la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, de la que ya nos hemos ocupado más arriba), corresponde efectuar una incursión en la Ley 2/2019, de 21 de febrero, de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón⁶¹. Sobre ella, cabe apuntar que la referencia al PEDS presenta cierto tono lacónico e inconcreto cuando señala en su Preámbulo que “toda persona, incluida claro está la persona adulta, tiene derecho a una educación inclusiva y de calidad, a la formación y al aprendizaje permanente, uno de los veinte principios clave propuestos en el marco del pilar europeo de derechos sociales”. La verdad es que, puestos a citar el PEDS, de la misma manera que cita con precisión el art. 26 del Estatuto aragonés (que establece –se dice en el Preámbulo de la Ley 2/2019– “la obligación de los poderes públicos aragoneses de promover, entre otros, la formación y promoción profesional”), se podría haber especificado que el referido principio del PEDS es el 1 (educación, formación y aprendizaje permanente); y, por supuesto resulta muy criticable que no incluye referencia

⁵⁸ BOE n.º 149, de 26 de mayo de 2020.

⁵⁹ Se expresa así el Preámbulo del Decreto-ley catalán 9/2020: “El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, el 17 de noviembre de 2017 proclamaron el pilar europeo de derechos sociales, con ocasión de la Cumbre social a favor del trabajo y crecimiento justo celebrada en Göteborg. El pilar social basa sus veinte principios en dar a la ciudadanía nuevos derechos sociales más efectivos. Concretamente, en su vigésimo principio, menciona que el diálogo social tiene un papel fundamental en el refuerzo de los derechos sociales y el crecimiento sostenible e inclusivo. Los interlocutores sociales, a todos los niveles, desarrollan un papel crucial en el desarrollo y aplicación del pilar europeo de derechos sociales, de conformidad con su autonomía para la negociación y la celebración de acuerdos y su derecho a la negociación colectiva y la acción colectiva. Así pues, el cumplimiento de los principios y derechos definidos en el pilar europeo es responsabilidad conjunta de las instituciones y los interlocutores sociales, lo cual pone de relieve el énfasis en la potenciación del diálogo social mediante la participación institucional”.

⁶⁰ Dentro del Preámbulo del PEDS, el párrafo 20 dice: “El diálogo social desempeña un papel fundamental en el refuerzo de los derechos sociales y del crecimiento sostenible e inclusivo. Los interlocutores sociales a todos los niveles desempeñan un papel crucial en el desarrollo y la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, de conformidad con su autonomía para la negociación y la celebración de acuerdos y su derecho a la negociación colectiva y a la acción colectiva”.

⁶¹ BOE n.º 89, de 13 de abril de 2019.

alguna a la Carta Social Europea, que consagra los derechos a la orientación y a la formación profesionales en sus arts. 9 y 10.

Para cerrar este análisis de Derecho autonómico comparado a la luz del PEDS, haremos una breve referencia a tres leyes que presentan perfiles económicos o presupuestarios relacionados con la puesta en práctica de los principios del Pilar⁶². Dos de ellas son de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, mientras la tercera es de la Comunidad Foral de Navarra. Por su parte, la Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021⁶³ pone el acento en los fondos referentes al instrumento “Next Generation EU” y los conecta con la aplicación del PEDS en dicha Comunidad Autónoma⁶⁴. Y en esa misma línea abunda la Ley castellano-manchega 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación⁶⁵, subrayando “la importancia de los recursos que se prevé llegarán a Castilla-La Mancha en los próximos meses y la celeridad requerida en la ejecución de los proyectos financiados con los fondos europeos”⁶⁶. Finalmente, participando de un espíritu similar, la trascendencia del sector de la economía social para la implementación de los principios del PEDS, y que dicho sector se incorpore al ámbito universitario, ha motivado –según expresa en su Preámbulo– la adopción de la Ley Foral 32/2022, de 28 de

⁶² Sobre esta cuestión, véase JIMENA QUESADA, L., “La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27-3, 2009, pp. 743-766.

⁶³ BOE n.º 58, de 9 de marzo de 2021.

⁶⁴ Lo expresa en los siguientes términos la Exposición de Motivos de dicha Ley castellano-manchega 11/2020: “En el marco de la crisis sanitaria, debe hacerse una especial mención a la respuesta que, en el ámbito de la Unión Europea, está impulsando la Comisión en orden a reparar los daños provocados por la crisis y preparar un futuro mejor para la próxima generación. Dicha respuesta se viene articulando en un nuevo instrumento de recuperación denominado «Next Generation EU» que se orientará, más allá de los esfuerzos continuados para hacer frente a la dimensión sanitaria, a impulsar la dimensión social de la situación, especialmente mediante la aplicación del pilar europeo de derechos sociales; a fomentar la inversión en la protección del empleo y en su creación; y, a potenciar la sostenibilidad competitiva forjando una Europa más justa, ecológica y digital. Dicho instrumento de recuperación distribuirá un volumen importante de recursos económicos que, en la parte que corresponda a Castilla-La Mancha, se canalizarán a través de los Presupuestos para 2021 de la forma más eficaz, para aprovechar su potencial al máximo en refuerzo de las políticas de gasto que se desarrollarán en el presente ejercicio que, en todo caso, serán coherentes con las directrices comunitarias”.

⁶⁵ BOE n.º 265, de 5 de noviembre de 2021.

⁶⁶ En particular, en la Exposición de Motivos de dicha Ley castellano-manchega 4/2021 se justifica la importancia del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el cual “establece como objetivo general del Mecanismo, fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión mejorando la resiliencia, la preparación frente a las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando el impacto social y económico de dicha crisis, en particular en las mujeres, contribuyendo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, apoyando la transición ecológica, contribuyendo a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión para 2030 establecidos en el artículo 2, punto 11, del Reglamento (UE) 2018/1999 y cumpliendo el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y de transición digital, contribuyendo así al proceso de convergencia económica y social al alza, a la restauración y a la promoción del crecimiento sostenible y la integración de las economías de la Unión, fomentando la creación de empleo de calidad, y contribuyendo a la autonomía estratégica de la Unión junto con una economía abierta y generando valor añadido europeo”.

noviembre, por la que se modifica la Ley Foral 15/2008, de 2 de julio, del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra⁶⁷.

IV. Consideraciones finales: utilidad y eficacia del Pilar Europeo de Derechos Sociales en el marco legislativo nacional

Llegados a este punto, una primera conclusión que cabe extraer de nuestro estudio es que el PEDS como fuente de inspiración en la adopción de disposiciones españolas con fuerza de ley ha suscitado cierto entusiasmo, tanto en el ámbito estatal como, sobre todo, a escala autonómica. Ese entusiasmo se ha manifestado primordialmente en la cita del PEDS en los Preámbulos (en ocasiones, denominadas Exposiciones de Motivos⁶⁸) de las disposiciones legislativas estatales y regionales y, de manera más esporádica o excepcional, en el texto articulado.

Más precisamente, sobre la base de un criterio cuantitativo, comprobamos que el PEDS ha sido mencionado en cinco disposiciones estatales con fuerza de ley (en verdad, tres, pues dos de ellas fueron decretos-ley convertidos luego en leyes) y quince autonómicas. Y, con apoyo en un criterio cualitativo, la mención ha presentado distintas técnicas de citación (a la Recomendación, a la Proclamación o al Plan de Acción) y con diversos grados de intensidad en cuanto a la reproducción del contenido de los principios que integran el PEDS. En lo relativo a lo segundo, desde un prisma formal o estricto de técnica legislativa (la redacción lingüística y la ordenada composición textual de las normas)⁶⁹, también las opciones han sido diversas: unas veces se transcribe el principio concreto y su contenido; otras se cita el principio o principios sin reproducir el contenido; una tercera modalidad consiste en la operación contraria, es decir, en la transcripción del contenido sin mencionar el principio; en otras ocasiones se entremezclan los principios; o, en fin, hay supuestos en los que se confunde la cita del principio con la mención de un párrafo del Preámbulo del PEDS.

Con carácter añadido, y abundando en la disparidad de criterios desde un prisma material o más amplio de técnica legislativa (la interrelación sistemática o armoniosa de las

⁶⁷ BOE n.º 310, de 27 de diciembre de 2022. El párrafo pertinente del Preámbulo de dicha ley foral es el siguiente: “La Comisión Europea considera que la economía social puede ayudar a aplicar los principios del pilar europeo de derechos sociales y a cumplir el Plan de Acción de 2021 y los objetivos principales de la UE para 2030; por ejemplo, el aumento de la tasa de empleo y la reducción del número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Para ello, la Comisión Europea en diciembre de 2021 ha aprobado el Plan de Acción Europeo de Economía Social, que tiene como objetivo apoyar el desarrollo de la economía social e impulsar su poder transformador social y económico”.

⁶⁸ Para discernir entre exposición de motivos (en fase de elaboración de la norma) y preámbulo (la norma ya publicada y perfeccionada), léase TAJADURA TEJADA, J., “Exposiciones de motivos y preámbulos”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 43, 1999, pp. 141-153.

⁶⁹ Un acercamiento a ese concepto restringido, puede accederse a las diversas contribuciones del libro de GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

diversas fuentes normativas)⁷⁰, el entendimiento en clave cualitativa del PEDS se hace más compleja cuando, tal vez fruto del citado entusiasmo de quienes intervienen en el procedimiento legislativo:

- bien citan solamente el PEDS, obviando otras normas de Derecho primario o secundario de la UE, sean de *soft law* (como lo es el PEDS) o de *hard law*;
- bien traen a colación el PEDS (acompañado o no de otras normas de la UE) sin mención de otros estándares internacionales sobre derechos sociales (del Consejo de Europa o de Naciones Unidas), pese a tener estos últimos naturaleza vinculante y configurarse en algunos casos como la norma por excelencia en determinada materia (por ejemplo, la Carta Social Europea) cubierta asimismo de manera “programática” por el PEDS;
- o bien se ubica al PEDS junto a esos otros estándares internacionales con desigual fortuna (ya sea correctamente discerniendo entre el PEDS y los instrumentos vinculantes, ya sea incorrectamente extendiendo el calificado de “programático” del PEDS a esos otros instrumentos internacionales que sí tienen valor normativo obligatorio).

En este contexto, otra consideración que se impone es que la gran visibilidad proyectada por el PEDS, especialmente gracias a la difusión realizada desde la propia UE, ha servido de impulso y se ha revelado útil para la puesta en marcha de iniciativas legislativas en los Estados miembros (en nuestro caso, en España, tanto a nivel estatal como autonómico), que se han plasmado en las disposiciones con fuerza de ley que han sido objeto de estudio en este trabajo. Efectivamente, constatamos que las materias desarrolladas o reguladas por dichas leyes nacionales dentro del ámbito competencial de los Estados miembros operan a su vez en terrenos en donde la distribución constitucional interna de competencias es compleja. Dicha complejidad hace que confluyan, en un delicado equilibrio, competencias exclusivas, compartidas y concurrentes (como el ingreso mínimo vital y sus conexiones con la seguridad social, la asistencia social, los servicios sociales, el tercer sector y el voluntariado, las nuevas formas de trabajo, la orientación y la formación profesionales, la economía social o la gestión de los fondos europeos), en un nuevo contexto condicionado por la crisis de la COVID-19 y la necesidad de adoptar medidas de recuperación económica y compensación social (a diferencia de la crisis económica y financiera mundial de 2008, que condujo a medidas de austeridad y restricciones para los derechos sociales).

Esa confluencia, a su vez, presenta diversas cuestiones de interés para la comprensión constitucional del impacto del PEDS en la legislación española. La primera consiste en que el desarrollo legislativo estatal y autonómico en España con soporte en el PEDS es exponente de un parlamentarismo multinivel que discurre en paralelo a la protección multinivel de los derechos y libertades. Y una segunda cuestión tiene que ver con la

⁷⁰ Para aproximarse a dicha acepción amplia, véase SÁINZ MORENO, F., “La técnica normativa. Visión unitaria de una materia plural”, en CORONA FERRERO, M., PAU VALL, F., y TUDELA ARANDA, J. (coords.), *La Técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 19-47.

profundización en el diseño de nuestro modelo constitucional de distribución de competencias, en el que nuestra jurisdicción constitucional está llamada a intervenir en ocasiones para despejar situaciones de conflicto conciliando la unidad con la diversidad: así, ha habido dos sentencias del Tribunal Constitucional que han citado el PEDS, una a propósito de las competencias en materia laboral y de ordenación general de la economía con respecto a la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (STC 133/2019, de 13 de noviembre)⁷¹, y otra en relación con las competencias sobre asistencia social y Seguridad social en el establecimiento del ingreso mínimo vital (STC 158/2021, de 16 de septiembre)⁷².

En el mismo orden de cosas, el mero valor jurídico programático del PEDS no ha impedido que, sin perjuicio de avanzar en el propio ordenamiento de la UE mediante instrumentos vinculantes⁷³, su contenido sea dotado de valor normativo vinculante a través de las leyes estatales y autonómicas de referencia, que de tal suerte resultan coherentes con el Plan de Acción del PEDS y dotan, a fin de cuentas, de eficacia a los derechos sociales. Esta consideración no es insignificante, pues lo fundamental es que, siendo conscientes de la naturaleza no vinculante del PEDS, su impacto resulte positivo al encontrar su contenido espacio en la legislación nacional, que a su vez ha de ser implementada por medidas administrativas y gubernamentales o controlada en su

⁷¹ STC 133/2019, de 13 de noviembre (BOE n.º 304, de 19 de diciembre de 2019). Recursos de inconstitucionalidad 1974-2019 y 2065-2019 (acumulados). Interpuestos por el Gobierno vasco respecto de diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018, y del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo. Se declaró la nulidad de diversos preceptos legales que atribuyen funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal en la gestión de ayudas económicas del sistema nacional de garantía juvenil. Resulta de interés el FJ 4.º (bajo la rúbrica “El segundo bloque normativo a examinar afecta a la gestión estatal del subsidio extraordinario de desempleo”), en donde se trae a colación el principio 13 del PEDS (prestaciones por desempleo).

⁷² STC 158/2021, de 16 de septiembre (BOE n.º 251, de 16 de septiembre de 2021). Recurso de inconstitucionalidad 1140-2021. Interpuesto por el Gobierno de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Se confirmó la constitucionalidad de los preceptos legales que atribuyen al Estado la gestión del ingreso mínimo vital. La cita del PEDS (concretamente, de su principio 14 sobre la renta mínima) en este caso se contiene en un voto particular (formulado por la magistrada M.ª Luisa Balaguer Callejón, al que se adhiere el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos). Para entender el alcance de dicha discrepancia, puede leerse el análisis avanzado varios años antes por CARMONA CUENCA, E., “El derecho a un mínimo vital, los estatutos de autonomía y las rentas mínimas de inserción”, TEROL BECERRA, M. (ed.), *El Estado social y sus exigencias constitucionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 135-152; y, para la posición de nuestro Alto Tribunal en cuanto a los conflictos competenciales en un terreno comparable, véase ALONSO SECO, J. M., y ALEMÁN BRACHO, C., “Las prestaciones de atención a la dependencia y su consideración como derechos sociales”, *Revista de Derecho Político*, n.º 100, 2017, p. 1000.

⁷³ Esta es la apuesta más contundente postulada por MONEREO PÉREZ, J. L., “Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de seguridad social”, *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, vol. 8, n.º 2, 2018, pp. 251-298: en concreto, el citado autor apuesta por ir más allá de una simple convergencia de objetivos de los sistemas nacionales de protección social enmarcada en el enfoque del PEDS formalizado en un instrumento jurídico sin fuerza normativa vinculante, para pasar a un modelo de regulación jurídica basada en la incorporación de los derechos sociales en el Sistema de los Tratados fundacionales y en el Derecho comunitario derivado; y, en particular, sostiene la necesidad y viabilidad técnica y política jurídica de crear un auténtico Derecho Europeo de la Seguridad Social que efectivamente garantice un estándar mínimo comunitario de derechos a las prestaciones sociales.

aplicación por quienes ejercen la potestad jurisdiccional. Por la misma senda se encamina la dinamización procurada por los interlocutores sociales, susceptibles de dotar de utilidad y eficacia al PEDS. Ello sin perjuicio de preguntarse para qué sirve un nuevo PEDS cuando ya disponíamos de un importante entramado normativo sobre derechos y políticas sociales en la UE⁷⁴.

Como se anticipó, en el presente trabajo se ha puesto el foco de atención en la efectividad de los derechos sociales (con inspiración en el contenido del PEDS) procurada por la acción legislativa, sin perjuicio de la efectividad complementaria favorecida por la acción administrativa-ejecutiva y judicial. A propósito de esto último, la justiciabilidad de los derechos sociales es una faceta (la judicial) de la más amplia efectividad de los derechos y libertades, dado que todas las normas que reconocen derechos (y no solamente los sociales) presentan diversos grados de intensidad en su configuración jurídica y distintos niveles de dificultad en cuanto a su puesta en práctica. De ahí que, en el terreno constitucional, se haya criticado la distorsión innecesaria que se ha generado en torno a la virtualidad de los principios rectores del art. 53.3 CE⁷⁵, o la igualmente distorsionadora distinción que se efectúa en el plano internacional entre las normas sobre derechos sociales y las restantes⁷⁶.

Bibliografía

ALONSO SECO, J. M., y ALEMÁN BRACHO, C., “Las prestaciones de atención a la dependencia y su consideración como derechos sociales”, *Revista de Derecho Político*, n.º 100, 2017.

ARUFE VARELA, A., “El nuevo Pilar europeo de derechos sociales. Análisis crítico”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 49, 2018.

BAR CENDÓN, A., “La reforma constitucional y la gobernanza económica en la Unión Europea”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 30, 2012.

BISCHOFF, G., “El modelo social europeo y los derechos de los trabajadores: ¿por qué necesitamos un pilar europeo de derechos sociales?”, *Temas para el debate*, n.º 268, 2017.

⁷⁴ BISCHOFF, G., “El modelo social europeo y los derechos de los trabajadores: ¿por qué necesitamos un pilar europeo de derechos sociales?”, *Temas para el debate*, n.º 268, 2017, pp. 29-31. Recuérdese que ya se planteó en su día, *mutatis mutandis*, la pregunta acerca de la pertinencia de una nueva Carta de Derechos Fundamentales a la vista de los instrumentos y garantías de derechos humanos existentes en Europa: PACE, A., ¿Para qué sirve la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea? Notas preliminares”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 7, 2001, pp. 173-186.

⁷⁵ ESCOBAR ROCA, G., “Objeto y método”, en ESCOBAR ROCA, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi, 2012, p. 68.

⁷⁶ ROMAN, D., “L’universalité des droits sociaux à travers l’exemple du droit à la protection sociale”, *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n.º 7, 2009, p. 131.

CARMONA CUENCA, E., “El derecho a un mínimo vital, los estatutos de autonomía y las rentas mínimas de inserción”, en TEROL BECERRA, M. (ed.), *El Estado social y sus exigencias constitucionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

DEAKIN, S., “The Lisbon Treaty, the Viking and Laval Judgments and the Financial Crisis: In Search of New Foundations for Europe’s Social Market Economy”, en SCHÖMAN, I., LÖRCHER, K., y BRUUN, N. (eds.), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2012.

DE SCHUTTER, O. (coord.), *The European Social Charter: A Social Constitution for Europe/La Charte sociale européenne: Une constitution sociale pour l’Europe*, Bruselas, Bruylant, 2010.

DE SCHUTTER, O., y DERMINE, P., “The two constitutions of Europe: Integrating social rights in the new economic architecture of the Union”, *CRIDHO Working Paper*, n.º 2, 2016.

ESCOBAR ROCA, G., “Objeto y método”, en ESCOBAR ROCA, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi, 2012.

GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

JIMENA QUESADA, L., “La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27-3, 2009.

JIMENA QUESADA, L., *Social Rights and Policies in the European Union: New Challenges in a Context of Economic Crisis*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

JIMENA QUESADA, L., “El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales”, *Lex Social*, vol. 10, n.º 2, 2020.

LASA LÓPEZ, A., “Constitución económica europea y modelo social: límites e ineficiencias de la integración negativa mejorada en la lucha contra la exclusión social”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 53, 2015.

LASA LÓPEZ, A., “El Pilar Europeo de Derechos Sociales: un análisis desde las coordenadas del constitucionalismo de mercado europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 62, 2019.

MONEREO PÉREZ, J. L., “Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de seguridad social”, *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, vol. 8, n.º 2, 2018.

PACE, A., “¿Para qué sirve la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea? Notas preliminares”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 7, 2001.

RAMOS QUINTANA, M., “El Pilar Europeo de los Derechos Sociales: la nueva dimensión social europea”, *Revista de Derecho Social*, n.º 77, 2017.

ROMAN, D., “L’universalité des droits sociaux à travers l’exemple du droit à la protection sociale”, *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n.º 7, 2009.

ROMERO GALLARDO, A., “La discapacidad y el nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales”, *Siglo Cero*, vol. 49, n.º 266, 2018.

SÁINZ MORENO, F., “La técnica normativa. Visión unitaria de una materia plural”, en CORONA FERRERO, M., PAU VALL, F., y TUDELA ARANDA, J. (coords.), *La Técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos, 1994.

SALCEDO BELTRÁN, C., “Sinergias entre la OIT y los instrumentos internacionales de protección de los derechos sociales: estado actual y perspectivas”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, n.º 434, 2019.

SALCEDO BELTRÁN, C., “Derechos sociales y su garantía: la ineludible aprehensión, disposición e implementación de la Carta Social Europea (Constitución Social de Europa)”, *Revista de Derecho Social*, n.º 83, 2018.

SALCEDO BELTRÁN, C., “El procedimiento de reclamaciones colectivas: paradigma del constitucionalismo y la justicia social (*nullum ius sine actione*)”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 57, 2020.

SALCEDO BELTRÁN, C., “Conclusiones 2021 del Comité Europeo de Derechos Sociales: más utopía que realidad en los derechos relativos a la salud, la seguridad social y la protección social”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 57, 2022.

SIERRA BENÍTEZ, E., “Sostenibilidad social en la industria 4.0. Desafío para la UE-2030”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 12, n.º 1, 2020.

STANGOS, P., “Sinergias entre la Unión Europea y la Carta Social Europea, en la hora del Pilar Europeo de Derechos Sociales”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, n.º 137, 2018.

TAJADURA TEJADA, J., “Exposiciones de motivos y preámbulos”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 43, 1999.

TOMÁS MALLÉN, B., “European Union and Human Rights: Reducing Inequalities and Asymmetries in the Context of the Economic Crisis”, en DO CARMO, R. M., RIO, C, y MEDGYESI, M. (eds.), *Reducing Inequalities. A Challenge for the European Union?*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018.