

## COMUNICACIÓN BREVE

# LA DISCAPACIDAD Y EL NUEVO PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

## *Disability and the new European Pillar of Social Rights*

Alfredo ROMERO GALLARDO

*Letrado de la Administración de Justicia. Sustituto de la Provincia de A Coruña*

[alfredo\\_abc2005@yahoo.es](mailto:alfredo_abc2005@yahoo.es)

### 1. Introducción: la Comisión Europea, sus recomendaciones y la necesidad de renovar el modelo social europeo

EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA* (o UE), de la Serie L (Legislación), n.º 113, de 29 de abril de 2017 fue publicada la *Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales*. Este interesante documento jurídico, de marcada proyección política, propuso una veintena de principios y derechos de carácter laboral y social, llamados a repercutir de manera satisfactoria en el bienestar y la protección de todos los ciudadanos de la Eurozona. Su efectiva aplicación (en un futuro no muy lejano) también resultará muy beneficiosa para las personas de dicha zona que sufran alguna clase de discapacidad (física, sensorial o intelectual).

Como es bien sabido, la Comisión Europea es una de las principales instituciones de la Unión, que suele identificarse con su “poder ejecutivo” (si bien lo ejerce conjuntamente con el Consejo de Ministros de la UE –o simplemente Consejo–, siguiendo las líneas y objetivos generales fijados por el Consejo Europeo –o Consejo de Jefes de Gobierno de los Estados miembros–) y que desempeña, además, otras funciones de relieve en la construcción de un espacio común para la libre circulación de personas, bienes y servicios, como velar por la observancia del Derecho de la UE (del que se

erige en su “guardián”) o hacer propuestas legislativas al Consejo, lo que la convierte en el motor de arranque de las normas y políticas institucionales europeas.

A través de sus recomendaciones, sugiere la adopción de determinados comportamientos a sus destinatarios, que pueden ser todos o algunos de los Estados miembros, otras instituciones y órganos de la UE e incluso personas concretas (físicas o jurídicas). Tales actos carecen de efectos vinculantes, pues no imponen obligaciones *in iure* a quienes van dirigidos: son meras proposiciones de cumplimiento facultativo.

En el presente caso, la Comisión ha pretendido dar un renovado y sustancial impulso al “modelo social europeo”, construido históricamente a partir de la regulación originaria de la UE o *Derecho primario*, destacando al respecto el *Tratado de la Unión Europea* (firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992: véase su artículo/art. 3), el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (nombre actual del Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957, por el que se creó la Comunidad Económica Europea; *vid.*, entre otros, sus arts. 151 a 161) y la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (de 7 de diciembre de 2000, que posee idéntico rango normativo que los Tratados anteriores), donde se trazan las directrices, principios y valores superiores que sustentan aquel modelo social (uno de los más avanzados del mundo). Y sin olvidar el crucial influjo ejercido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

Promover el bienestar de los pueblos integrantes de tal Unión, trabajar en pro del desarrollo sostenible de Europa, estimular las políticas tendentes al pleno empleo y al progreso económico y social, alentar la igualdad y la no discriminación (fundamentalmente entre hombres y mujeres), fomentar la justicia y la protección sanitaria integral de las personas (evitando la exclusión de los grupos menos favorecidos), mejorar las condiciones laborales o garantizar la defensa de los derechos del niño constituyen, a grandes rasgos, algunas de esas metas, propósitos y valores que sostienen el proyecto edificador de una Europa social, donde han adquirido un gran protagonismo no solo la propia UE (por medio de sus instituciones) y los Estados miembros, sino también los interlocutores sociales (sindicatos de trabajadores, patronales de empresarios), la sociedad civil y los ciudadanos.

## 2. Origen y proceso de aprobación del Pilar Europeo de Derechos Sociales

La idea de instaurar un Pilar de Derechos Sociales en Europa fue originalmente propugnada por el presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker, en su primer discurso sobre el Estado de la Unión, pronunciado en el Parlamento Europeo, el 9 de septiembre de 2015: “Tengo la intención –dijo entonces– 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 puede servir de guía para una convergencia renovada en la zona del euro”. Tras este anuncio, la Comisión presentó, en marzo de 2016, el borrador inicial del Pilar y puso en marcha una amplia consulta pública para recabar opiniones acerca de su futuro contenido (*vid.* su Comunicación *Apertura de una consulta sobre un Pilar Europeo de Derechos Sociales*, documento COM [2016] 127, de 8 de marzo de 2016).

El 23 de enero de 2017 organizó una conferencia de alto nivel para concluir el proceso de consulta, cuyos resultados se plasmaron luego en un documento simultáneo a la Recomendación (el documento SWD [2017] 206 final, de 26 de abril de 2017, que acompañó –junto con otros– a la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Establecimiento de un Pilar Europeo de Derechos Sociales*, de la misma fecha, documento COM [2017] 250 final).

Una vez que se hizo pública la expresada Recomendación, comenzaron los contactos entre las instituciones básicas de la Unión para negociar un acuerdo al respecto. Finalmente, el 17 de noviembre de 2017 el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo de la UE aprobaron, de manera conjunta y solemne, el texto del Pilar que figura en aquella Recomendación (con ciertos añadidos y variaciones en sus considerandos núms. 1, 7, 13, 14, 17, 19 y 20), durante la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, celebrada en la ciudad sueca de Gotemburgo (la versión castellana del documento aprobado puede consultarse en el enlace de Internet [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf)).

### 3. Configuración del Pilar: sus objetivos, ámbito de aplicación, contenido y otros aspectos relevantes

Actualmente, la Unión se enfrenta a dos grandes retos: de una parte, a la frenética evolución de los mercados y de las sociedades humanas con la globalización derivada de los cambios tecnológicos, económicos y sociales acaecidos (la revolución digital, la transformación de los sistemas de trabajo, el desarrollo demográfico...); y, de otra, a la superación definitiva de una prolongada crisis económica y financiera de dimensión mundial, que todavía está surtiendo efectos nocivos, particularmente en los ámbitos laboral, educativo y sanitario, y sobre los grupos sociales “más expuestos”, como la población con discapacidades.

Según datos estimados por la propia Comisión, a finales de 2010 una de cada seis personas de la UE padecía una discapacidad entre leve y grave, lo que sumaba unos ochenta millones de afectados (*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras*, de 15 de noviembre de 2010, documento COM [2010] 636 final, página/p. 3). Estas cifras probablemente hayan aumentado hoy en día, a resultas de la ampliación y el crecimiento demográfico de la UE, como también por la llegada masiva de miles de refugiados procedentes de Oriente Próximo y de África.

El Pilar aspira a ser la brújula orientadora hacia resultados sociales y de empleo eficientes que respondan a los desafíos presentes y venideros, en aras de cubrir las demandas y necesidades ciudadanas más elementales, así como para asegurar una mejor regulación y aplicabilidad de sus derechos. Concebido para operar principalmente en la zona de la unión monetaria (la referida *Eurozona* o *Zona Euro*), se dirige a todos

los Estados miembros: se trata de una propuesta abierta y dinámica para adaptarse a situaciones diversas y a entornos socioeconómicos variables.

Expresa un conjunto de principios y derechos esenciales para el buen uso y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar en la Europa del nuevo siglo. Reafirma algunos derechos ya comprendidos en el acervo normativo de la UE (así como en el Derecho internacional) y añade novedosos principios que abordan los desafíos surgidos con la crisis económica, los adelantos tecnológicos y los cambios sociales. Afectará a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales de terceros países con residencia legal. Todo ello, sin perjuicio de que los Estados miembros y sus interlocutores sociales incorporen normas mucho más ambiciosas (dotadas de fuerza obligatoria), pues en ningún caso las disposiciones del Pilar deberán interpretarse como limitadoras o lesivas de los derechos y principios consagrados por los Ordenamientos internos de los Estados socios, el Derecho de la UE, el Derecho internacional o los Acuerdos internacionales suscritos por la misma Unión o por sus países miembros.

Formulado *ab initio* y jurídicamente como una “recomendación”, el Pilar Europeo se presenta, asimismo, bajo el formato de una “propuesta de proclamación conjunta” del Parlamento, el Consejo y la Comisión: como ya se adelantó, las tres instituciones han logrado cristalizar dicha propuesta en un acuerdo *ad hoc*, con la aprobación definitiva del Pilar en la reciente Cumbre social de Gotemburgo. Su financiamiento se efectuará con los Fondos de la Unión y en particular a través del Fondo Social Europeo. Cumplir sus objetivos será una responsabilidad compartida por la UE, los Estados miembros y los interlocutores sociales, debiendo aplicarse a escala de la Unión y de sus países socios.

#### 4. Estructura del Pilar

En cuanto a su estructuración, el Pilar Europeo de Derechos Sociales se ordena sistemáticamente en tres capítulos (uno por cada bloque temático), que se dividen a su vez en varios apartados/apdos. (veinte en total). Por obvias limitaciones de espacio, este trabajo se centrará exclusivamente en aquellos aspectos que vayan a tener una incidencia significativa sobre las personas con discapacidad.

##### 4.1. Capítulo I: Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo

Su capítulo inicial consta de cuatro apartados. En el primero de ellos (titulado *Educación, formación y aprendizaje permanente*) se reconoce el derecho de toda persona “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”. Resulta especialmente importante para las personas con discapacidad, toda vez que su integración educativa y su formación continua les ayudarán a su desarrollo humano y profesional,

a su inserción laboral y, por supuesto, a participar en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Destaca también el apdo. 3, que se dedica a la *Igualdad de oportunidades* y donde se proclama el “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”, con independencia de las circunstancias personales o sociales de cada individuo (género, origen racial o étnico, religión o convicciones, edad u orientación sexual), citándose entre ellas la “discapacidad”: se trata de la primera, pero no de la única mención al fenómeno que hace el Pilar, como veremos. De modo adicional, deberá promoverse “la igualdad de oportunidades de los grupos infrarrepresentados”.

Este capítulo se ocupa, asimismo, de la *Igualdad de género*: “La igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres debe garantizarse y fomentarse en todos los ámbitos, también en relación con la participación en el mercado laboral, las condiciones de trabajo y de empleo y la progresión de la carrera”, señala el apdo. 2, letra a). Y del *Apoyo activo para el empleo*: su apdo. 4 se refiere de forma explícita a la concreta situación de la juventud y de las personas desempleadas; en cambio, nada indica sobre la gente con discapacidad, cuando esta representa la sexta parte de la población en edad de trabajar de la UE y, sobre todo, constituye uno de los colectivos con las tasas más altas de paro y mayores dificultades de acceso a una ocupación.

#### 4.2. Capítulo II: Condiciones de trabajo justas

Este otro capítulo se encarga de varias cuestiones de enorme interés para cualquier *trabajador* (entendiendo por tal –con arreglo al considerando n.º 15 *in fine* del Pilar– a toda persona con un empleo, independientemente de su situación laboral y de la modalidad y duración de su puesto): el empleo seguro y adaptable, los salarios, la información sobre las condiciones laborales y la protección en caso de despido, el diálogo social, la participación de los trabajadores y la protección de sus datos personales son objeto de los seis apartados que integran el bloque (del 5 al 10).

De ellas es oportuno detenerse en un aspecto innovador: el *Equilibrio entre vida profesional y vida privada*. Según el apdo. 9, “Los padres y las personas con responsabilidades asistenciales [pensemos, verbigracia, en los tutores de individuos incapacitados judicialmente o, sin ir más lejos, en los cuidadores familiares de personas en situación de dependencia] tienen derecho a los permisos adecuados, a unas condiciones de trabajo flexibles y a servicios de asistencia” (inciso 1.º). No se ha añadido aquí el supuesto de los *trabajadores con discapacidad*, pese a que en la mayoría de las ocasiones requieren (por sus problemas de salud o de movilidad) tales permisos, tal flexibilidad laboral y tales servicios de asistencia personalizada para compatibilizar su vida con una ocupación estable. Por el contrario, el mismo apartado sí aborda la igualdad de género: “Las mujeres y los hombres –reza su inciso 2.º– deberán tener igualdad de acceso [a] permisos especiales para cumplir con sus responsabilidades asistenciales y deberá animárseles a utilizarlos de forma equilibrada”.

El Pilar subraya la importancia de disponer de un *Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado* (apdo. 10): “Los trabajadores tienen derecho a un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad en el trabajo”; además, deben contar con “un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades profesionales y que les permita prolongar su participación en el mercado laboral” [letras *a*) y *b*)]. Este último derecho adquiere una singular trascendencia en los trabajadores con discapacidades que precisan algún tipo de ajuste, apoyo o adaptación técnica del puesto laboral, lo que en la práctica supone un grave obstáculo para su contratación, ya que dichos ajustes, apoyos o adaptaciones exigen, por lo común, un desembolso dinerario (generalmente cuantioso) que no todos los empresarios están dispuestos a sufragar: ni siquiera recibiendo subvenciones específicas, estímulos públicos para contratarlos e incluso sabiendo que el trabajador está suficientemente cualificado para desempeñar una labor de forma idónea y competente.

#### 4.3. *Capítulo III: Protección e inclusión social*

El último bloque, compuesto por diez apartados (del 11 al 20), aborda diversos temas de relevancia social por su permanente actualidad: la asistencia y apoyo a los niños (desafortunadamente, el Pilar elude la problemática de la infancia con discapacidad), la protección adecuada de los trabajadores (tanto de los que laboran por cuenta ajena, como de aquellos otros que lo hacen por cuenta propia –los trabajadores autónomos–), las prestaciones por desempleo, el establecimiento de una renta mínima para quienes carecen de recursos, las pensiones de jubilación y otras prestaciones que aseguren una subsistencia no precaria en la tercera edad, el acceso a una sanidad asequible y de buena calidad, la vivienda y la asistencia para la gente sin hogar, así como el acceso a los servicios esenciales (agua, energía, transporte, saneamiento, etc.). A continuación, se comentan brevemente aquellos de sus apartados que inciden de modo más directo sobre la población con capacidades diferentes de la Eurozona.

##### 4.3.1. Apartado 17: Inclusión de las personas con discapacidad. Análisis crítico

Sobresale el apdo. 17, relativo a las personas que padecen discapacidades (congénitas o adquiridas) y a su integración sociolaboral. Aquí, el Pilar les reconoce expresamente el “derecho a una ayuda a la renta [por tanto, económica] que garantice una vida digna, a servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la sociedad [servicios de colocación, servicios sociales] y a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades” [“accesibilidad laboral”, supresión de barreras físicas], lo que parece colmar, de manera muy genérica, algunas de las insuficiencias previamente resaltadas respecto de esta colectividad en constante riesgo de exclusión laboral y de aislamiento social.

No obstante, se echan en falta referencias a otras cuestiones relacionadas: por ejemplo, a la autonomía y al logro de una vida independiente; a la necesidad de que los colectivos con discapacidad reciban un amparo especial en el ejercicio de sus derechos

por parte de las instituciones públicas (como recoge, empero, el art. 49 de la Constitución española de 1978, si bien no reconoce un derecho fundamental, sino un principio rector de la política social y económica); al posible disfrute de una “protección reforzada” de sus puestos de trabajo en cualquier contexto profesional (privado o público) frente a despidos o expulsiones, atendiendo a su situación de vulnerabilidad (sobre este tema, *vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, Sala 2.<sup>a</sup>, de 9 de marzo de 2017, asunto C-406/15); a la creación de cupos de reserva de ciertas ocupaciones en grandes empresas para quienes tengan mayores problemas de acceso al empleo, como las personas con discapacidades intelectuales...

También cabe reprobar que no incluya un mínimo concepto de “persona con discapacidad”, como el contemplado en el art. 1, párrafo 2.º de la *Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006*, a pesar de que esta última (que el texto del Pilar ni siquiera cita: solo el documento SWD [2017] 201 final, que explica con detalle el aludido Pilar, menciona ese Tratado, el primero sobre discapacidad) fue aprobada, en nombre de la Comunidad Europea, por *Decisión del Consejo, de 26 de noviembre de 2009 (Diario Oficial de la UE, Serie L, n.º 23, de 27 de enero de 2010)*. Además, evita el uso de un lenguaje más moderno, integrador y favorable a las personas con discapacidad: no emplea expresiones actuales y positivas, como “personas con capacidades diferentes”, “con diversidad funcional”, etc., que resaltan sus aptitudes, habilidades y valores para aportar al mundo del trabajo y a la comunidad societaria.

En cualquier caso, el apdo. 17 debe conectarse con el art. 26 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, sobre la *Integración de las personas discapacitadas*, en el que posiblemente se ha inspirado: conforme al mismo, “La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de las medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad”. De igual manera ha de relacionarse con el art. 21.1 de la misma Carta y con los arts. 10 y 19 del antedicho Tratado de Funcionamiento de la UE, merced a los cuales, la Unión luchará contra toda forma de discriminación por razón de discapacidad.

#### 4.3.2. Otros apartados destacables en relación con la discapacidad

También afecta a las personas con discapacidades el apdo. 18, referente a los *Cuidados de larga duración*. La mayor parte de los integrantes de este grupo desfavorecido (sobre todo, las personas dependientes) necesitan –por desgracia– ayudas, atenciones y asistencia continuas de terceros para desenvolverse y sobrevivir con dignidad cada día. “Toda persona –previene su tenor– tiene derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular de asistencia a domicilio y servicios comunitarios”.

Para terminar, el penúltimo apartado del Pilar, el n.º 19, afirma que “Las personas vulnerables [entre las que se hallan quienes sufren alguna discapacidad] tienen derecho a una asistencia y [a] una protección adecuadas frente a un desalajo forzoso”

[letra *b*]), lo que refleja cierta sensibilidad, por parte de las instituciones de la UE, hacia el terrible problema social de los desahucios, cuya crudeza ha ido *in crescendo* durante la crisis.

## 5. Valoración final

En su conjunto y bajo la sencilla aproximación explicada en estas páginas, el Pilar Europeo de Derechos Sociales merece ser evaluado en un sentido favorable. Constituye un excelente programa de principios y derechos básicos para la ciudadanía europea, que pretende responder apropiadamente a los desafíos actuales y futuros en materia social y laboral a los que se enfrenta la Unión en las primeras décadas del siglo XXI. Debe aplaudirse el esfuerzo realizado por la Comisión Europea, así como por la Eurocámara y el Consejo de la UE, por sacar adelante esta valiente iniciativa, aprobándola de modo oficial y público en la pasada Cumbre social de Gotemburgo, con miras a fortalecer las garantías jurídicas de la población residente en la Eurozona ante los problemas generados por una prolongada crisis económica y financiera a escala global, y a consolidar el gran proyecto de integración de los países que forman parte de nuestro continente.

No obstante, también es susceptible de recibir serias críticas. Siguiendo al profesor Suárez Corujo (“El Pilar Europeo de Derechos Sociales ¿El anhelado punto de inflexión?”), artículo de opinión publicado el domingo 19 de noviembre de 2017 en <http://agendapublica.elperiodico.com/pilar-europeo-derechos-sociales-anhelado-punto-inflexion/>, 2 pp., p. 2), el nuevo Pilar, entendido como esa imprescindible respuesta institucional de la UE para “reenganchar” a millones de ciudadanos al proyecto de construcción europea, quizá haya llegado demasiado tarde para quienes han tenido que soportar en primera línea los devastadores efectos de la crisis y de las políticas públicas de austeridad presupuestaria (especialmente con los recortes sociales) en términos de desempleo, precariedad laboral, desigualdades y pobreza.

Así mismo, su formulación en Derecho como una declaración interinstitucional sin eficacia vinculante semeja mermar sus expectativas de tener una fuerte repercusión práctica: su capacidad real para reforzar la dimensión social de la UE posiblemente resulte muy escasa e insuficiente, haciéndose necesario (como advierte el propio Pilar, en su considerando n.º 14) que sea acompañada de “medidas específicas o legislación al nivel adecuado”, es decir, de medidas normativas que desarrollen los principios del Pilar a escala de la Unión y de cada uno de sus países miembros, sobre la base de un sólido apoyo presupuestario y de una férrea voluntad política de consenso en pro de su materialización, lo cual no parece *a priori* algo fácil en nuestra época de cambios e incertidumbres.

Tal vez el tiempo acabe dando la razón (o no) al presidente de la Comisión Europea y principal impulsor del Pilar, Jean-Claude Juncker, al declarar, tras la firma de su proclamación conjunta con el presidente del Parlamento Europeo (Antonio Tajani) y el presidente de turno del Consejo de la UE (Jüri Ratas, primer ministro de Estonia) lo siguiente:



Este es un momento histórico para Europa. Nuestra Unión siempre ha girado en torno a un proyecto social. No es sólo un mercado único, ni es solo dinero, ni es solo el euro. Se trata de nuestros valores y de cómo queremos vivir [...] con el Pilar europeo de derechos sociales, la UE defiende los derechos de sus ciudadanos en un mundo en rápida transformación [...] Este compromiso compartido es una demostración clara de la unidad europea [...] Es una responsabilidad conjunta que empieza a nivel nacional, regional y local, con un papel fundamental de los interlocutores sociales y de la sociedad civil [...] ahora tenemos que convertir los compromisos en acciones. Los europeos no se merecen menos (la declaración en castellano puede leerse en [http://europa.eu/rapid/pres-release\\_STATEMENT-17-4706\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/pres-release_STATEMENT-17-4706_es.htm)).

En conclusión, el nuevo Pilar 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.