



Consejo de la
Unión Europea

**Bruselas, 12 de junio de 2015
(OR. en)**

9311/15

**SOC 377
EMPL 249
ECOFIN 414
EDUC 194
SAN 187**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Comité de Empleo y Comité de Protección Social
A: Comité de Representantes Permanentes (1.ª parte) / Consejo (EPSCO)
Asunto: Semestre Europeo 2015: Contribución al Consejo Europeo
(Bruselas, 25 y 26 de junio)
b) Evaluación de las recomendaciones específicas por país (REP)
de 2015 y de la aplicación de las REP de 2014
- Refrendo de los dictámenes del Comité de Empleo y del Comité de
Protección Social

Se adjuntan a la atención de las Delegaciones los dictámenes de referencia con vistas a la sesión del Consejo (EPSCO) del 18 de junio.



VIGILANCIA MULTILATERAL DEL COMITÉ DE EMPLEO: EXAMEN DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍS 2014, LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMAS 2015 Y EL PAQUETE DE PROPUESTAS PARA 2015

En nombre del Consejo, el Comité de Empleo ha llevado a cabo un amplio análisis de la aplicación de todas las recomendaciones específicas por país (REP) sobre el mercado laboral correspondientes a 2014 formuladas por el Consejo a los Estados miembros. Dicho examen, en conjunción con los dictámenes específicos por país dirigidos al Consejo, constituye la principal obligación del Comité de Empleo consagrada en el Tratado y culmina una labor que garantiza una perspectiva multilateral dentro del Comité.

El Comité de Empleo realizó unas revisiones temáticas multilaterales de las REP 2014, incluidas una revisión conjunta con el Comité de Política Económica sobre competitividad del mercado laboral¹ y una con el Comité de Educación sobre educación.

La primera sección del presente dictamen resume las principales conclusiones de estas revisiones² e incluye un estudio de las respuestas de los Estados miembros a las orientaciones para las políticas de empleo, según lo dispuesto en los programas nacionales de reformas (PNR) de los Estados miembros. Asimismo sintetiza una evaluación por el Comité de Empleo de los informes por país de la Comisión, que incluyen los exámenes exhaustivos en el contexto del procedimiento de desequilibrio macroeconómico. La segunda sección ofrece una evaluación horizontal de las propuestas de recomendaciones para 2015 remitidas por el Comité de Empleo al Consejo. Ambas secciones tienen en cuenta un debate celebrado con los interlocutores sociales europeos.

¹ El 7 de abril de 2015, el presidente del Comité de Empleo y el presidente del Comité de Política Económica remitieron un escrito a los presidentes del Consejo EPSCO y del Consejo Ecofin en el que resumían un debate temático sobre dos retos políticos extendidos relacionados con la competitividad de los mercados laborales europeos: el desempleo de larga duración y la segmentación del mercado laboral.

² Que es preciso leer en conjunción con el resumen de los resultados de la evaluación del Comité de Empleo sobre la Garantía Juvenil (documento de sala EPSCO de diciembre de 2014 [DS 1612/14]).

SECCIÓN 1: UN AÑO DE NUEVAS REFORMAS

En el contexto de los mercados laborales que aún viven con el legado de la crisis económica, los Estados miembros han continuado con un nuevo conjunto de reformas de amplio alcance para hacer frente a los retos. Según destacó el Comité de Empleo el año pasado, las reformas del mercado laboral no deben contemplarse aisladamente y es preciso prestar la debida atención tanto a una secuenciación adecuada de las medidas políticas como al acompañamiento del mercado laboral con reformas del mercado de productos o servicios. De este modo se puede producir una reducción de precios gracias a una mejor competencia, mitigar las consecuencias adversas sobre los salarios reales y la demanda interna, y reforzar la productividad. Se podría prestar atención a la función de las pymes en la creación de empleo y ayudar a las empresas a crear primeros empleos, y estimular la creación de empleo a través del crecimiento de empresas.

Los mercados laborales están cambiando rápida y fundamentalmente. Queda patente que la digitalización está teniendo un efecto cada vez más importante en los mercados laborales y que mucho empleo perdido durante la crisis económica, y especialmente el de baja cualificación, no volverá. Por ello, es preciso que la respuesta tenga en cuenta este cambio. La reforma no puede ser unidimensional, sino que debe conllevar políticas macroeconómicas, un amplio programa de reformas de los mercados laborales en sintonía con los principios de flexiseguridad, el aumento de la movilidad, reformas de los mercados de productos y de otro tipo, una reforma de la fiscalidad y los beneficios, así como políticas específicas de intervención en el mercado laboral, formación, mejora de cualificaciones y sociales. Los interlocutores sociales desempeñan una función esencial en este programa de reformas.

Luchar contra el desempleo juvenil: la existencia de grandes grupos de jóvenes sin vínculo con el mercado laboral supone una amenaza a largo plazo para el crecimiento y la cohesión social. Los Estados miembros realizaron importantes avances en la aplicación de la Garantía Juvenil. Llegar a los jóvenes más alejados del mercado laboral, los ninis (jóvenes que ni estudian, ni trabajan ni reciben formación) no inscritos como demandantes de empleo y mejorar las relaciones con protagonistas clave siguen siendo importantes retos. En este contexto resulta esencial centrarse en reformas estructurales clave, como la mejora del sistema educativo en general, y reforzar el funcionamiento y la capacidad global de los servicios públicos de empleo.

Mecanismos de fijación de salarios: se reconocen nuevos avances en materia de adecuación de los salarios y evolución de la productividad, aunque una evolución imprevista de la inflación lo haya dificultado más. Las reformas, muy dependientes de las tradiciones nacionales en materia de diálogo social, han contribuido a un claro reequilibrio en términos de costes laborales unitarios. Siguen existiendo retos cruciales para velar por que los cambios en los niveles salariales reflejen la evolución de la productividad y apoyen la demanda agregada en el contexto de una consideración amplia de las condiciones socioeconómicas. En una serie de Estados miembros, los salarios en realidad se han ido quedando atrás respecto de la evolución de la productividad. Algunos Estados miembros han creado, o están en vías de hacerlo, comisiones encargadas de velar por unas orientaciones claras y transparentes para fijar salarios mínimos. Entre otros retos pendientes se encuentra tener más en cuenta la interacción entre los sectores privado y público en la fijación de salarios.

Segmentación del mercado laboral: la revisión de la vigilancia multilateral temática sobre la lucha contra la segmentación del mercado laboral demostró que, aunque existen diferencias entre Estados miembros, ha habido un considerable ímpetu reformista en este ámbito. Los enfoques varían de amplias reformas globales a cambios legislativos en la legislación laboral y de otro tipo. La atención se centró en los esfuerzos para modernizar y simplificar la legislación sobre protección del empleo y resolver una excesiva segmentación del mercado laboral mediante una reducción de la separación entre distintos niveles de protección del empleo relacionados con contratos de trabajo fijos o temporales. El debate puso de manifiesto una situación heterogénea entre Estados miembros en cuanto al reparto entre contratos de trabajo fijos y temporales, y en cuanto a los porcentajes de transición de empleo temporal a fijo. Ello refleja diferencias en la legislación sobre protección del empleo, pero también la composición sectorial de la economía (p. ej. el predominio del trabajo de temporada en algunos sectores), así como el ciclo económico. Aunque se reconoció que una fuerte segmentación tiene consecuencias negativas para la economía en términos de falta de acumulación de capital humano, asignación ineficiente del trabajo y reducción de la productividad, así como una menor capacidad de crecimiento, no todos los contratos temporales proceden de mercados laborales segmentados y también pueden actuar como pasarela hacia trabajos fijos, por lo que es preciso concentrarse en facilitar dichas transiciones.

La revisión también estableció que las reformas desempeñan una importante función en la reducción de la segmentación, pero que la segmentación también va más allá del tipo de contrato de trabajo, y que son precisas unas estrategias más globales y un conjunto coherente de medidas. A este respecto resultan importantes las medidas de apoyo a la flexibilidad tanto externa como interna, sistemas de prestaciones por desempleo eficaces, una fiscalidad del trabajo bien diseñada y la lucha contra el fraude y el trabajo no declarado. También pueden ser fundamentales medidas más amplias como la competencia en mercados de productos o servicios, la mejora de la reglamentación, medidas para suprimir trabas a la movilidad y una supervisión y un seguimiento adecuados de las reformas. Los interlocutores sociales tienen un importante papel en la lucha contra una segmentación excesiva.

Fiscalidad del trabajo: en términos generales, la UE no ha reducido la carga fiscal sobre el trabajo ni trasladado la fiscalidad a otros impuestos más favorables al crecimiento de modo sustancial. En parte, los imperativos presupuestarios han limitado el margen de maniobra, aunque nuestras revisiones apuntan al potencial de nuevas medidas a este respecto, necesarias para mantener la competitividad internacional. Se han registrado avances en algunos Estados miembros con algunas reducciones fiscales específicas para trabajadores con salarios más modestos, otras reducciones más globales de la carga fiscal o dirigidas a grupos específicos. Con todo, es necesario un crecimiento robusto y sostenido para que surtan efecto las medidas en este ámbito, y no pueden aislarse de otros obstáculos a los que se enfrentan las empresas para crear nuevos empleos. La financiación de tales reformas se nutre de ingresos generados por los traslados de la presión fiscal a fuentes menos perjudiciales para el crecimiento y de la lucha contra la economía sumergida. Los debates mostraron que deben evaluarse de un modo global los impuestos sobre el trabajo, los beneficios y los subsidios, y que para una aplicación satisfactoria es importante seguir debatiendo, supervisar y evaluar el impacto.

Educación y vínculos con el mercado laboral: la crisis ha puesto de manifiesto la urgencia de abordar verdaderos desajustes del mercado laboral que han seguido creciendo, y también ha señalado carencias estructurales en algunos sistemas educativos. Los sistemas educativos y de formación, aunque también persigan objetivos más amplios, deben responder más a la evolución en el mercado laboral. Prosiguen las reformas importantes en este ámbito, que en algunos casos afectan a elementos fundamentales de los sistemas, aunque lleva tiempo aplicarlas y que surtan efecto. La revisión del Comité de Empleo sobre la aplicación de las REP relativas al desempleo juvenil y la Garantía Juvenil ilustra claramente los avances positivos registrados en la aplicación y, en particular, en la reforma de los sistemas de aprendizaje profesional. En general son precisos más esfuerzos para llegar a los más apartados del mercado laboral.

Trabajo no declarado: se han tomado una serie de medidas para reforzar las inspecciones (p. ej. la fusión de inspecciones, la mejora del uso de la tecnología), intensificar la cooperación interinstitucional y en la UE, y combatir el fraude, así como medidas para el cumplimiento de las obligaciones fiscales (p. ej. cajas registradoras en todas las transacciones) para luchar contra el trabajo no declarado.

Participación de la población activa: los Estados miembros también han adaptado los sistemas de seguridad social para dar un apoyo adecuado y fuertes incentivos a la participación en el mercado laboral. Se intensificaron los esfuerzos para garantizar que los trabajadores mayores permanezcan más tiempo en el mercado laboral, con destacados resultados. No obstante, sigue existiendo el problema de unas tasas de empleo aun comparativamente bajas y una cuota mayor de desempleo de larga duración, en particular a la luz de los retos demográficos a los que se enfrenta la Unión. El aumento de la edad de jubilación debe por tanto ir acompañado de políticas selectivas centradas en luchar contra el desempleo en este grupo de edad y en medidas activas relativas al envejecimiento de la población para seguir respondiendo al reto.

Los progresos son menos evidentes en otros ámbitos. Aunque las mujeres son la fuente más importante para aumentar el potencial de crecimiento futuro de la Unión, solo se tomaron limitadas medidas con miras a que aumente la participación femenina, esencialmente en la prestación de servicios de atención a la infancia. Otros aspectos destacados son la necesidad de poner fin a la penalización fiscal de las personas que representan la segunda fuente de ingresos familiares y luchar contra la desigualdad salarial y en materia de pensiones entre ambos sexos.

Políticas activas del mercado de trabajo y función de los servicios públicos de empleo: en el ámbito de aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo y modernizar los servicios públicos de empleo se han adoptado importantes reformas que se están aplicando. Es preciso supervisar estrechamente los efectos y, en ciertos aspectos, intensificar medidas de mejora. Resolver el desempleo de larga duración con medidas de activación y apoyo a los jóvenes en su transición al mercado laboral, aumentar la eficacia de la adecuación entre oferta y demanda y promover la activación de solicitantes de empleo son retos crecientes. Reforzar el acceso al mercado laboral y volver a formar están siendo cada vez más esenciales. En todos los Estados miembros, pero especialmente cuando las señales anticipan un vuelco del mercado laboral, es preciso centrarse más en dichas políticas.

Reformas en la zona del euro: las revisiones de vigilancia multilateral del Comité de Empleo han indicado que los Estados miembros de la zona del euro han tomado importantes medidas, con avances más nítidos en términos de lucha contra la segmentación del mercado laboral, prevención de una salida temprana del mercado laboral y en el establecimiento de una Garantía Juvenil. Pueden verse escasos avances en la reducción de los costes laborales, un ámbito en el que son necesarios más esfuerzos.

SECCIÓN 2: PROPUESTAS DE RECOMENDACIONES PARA 2015³

El Comité de Empleo celebró las propuestas de REP más centradas presentadas por la Comisión y suscribe sus prioridades en términos de inversión, crecimiento y creación de empleo. Se acoge positivamente el número más reducido de REP centradas en auténticas prioridades de reforma para los Estados miembros, al igual que el equilibrio general de las propuestas de REP. El hecho de que las cuestiones relativas al empleo sigan siendo quizás el elemento más destacado de este paquete de REP remitido al Consejo, pese a una reducción del 50 % en las cifras globales dirigidas a Estados miembros, constituye un indicio claro de que todavía es necesario abordar la herencia de la crisis en el mercado laboral. El Comité toma nota de que se hace especial hincapié en las reformas de los mercados de productos y servicios. La esperada recuperación económica no debería llevar a un cansancio reformista del mercado laboral, sino más bien establecer un entorno más favorable para nuevas medidas de mejora del funcionamiento del mercado laboral y, sobre todo, velar por que la aplicación de medidas ya tomadas alcance todo su potencial, prestando mucha atención a la aplicación sobre el terreno.

Las propuestas específicas, junto con una redacción más concisa que indique el objetivo de la reforma, y que deje margen de maniobra a los Estados miembros para imponer las condiciones para tratar el asunto, generan un debate más claro sobre las prioridades relevantes, permiten prestar más atención a los efectos de las reformas y posibilitan un seguimiento más intenso de la aplicación centrado en la supervisión.

Existe un equilibrio entre disponer de REP específicas que sean fáciles de seguir y no ser demasiado prescriptivos con los Estados miembros en las políticas específicas que deben aplicarse. De cara al futuro, es importante que las recomendaciones no sean excesivamente prescriptivas.

³ Las consideraciones sobre la gobernanza del Semestre y sobre los aspectos de procedimiento de esta nota son el resultado de una reflexión inicial y deben considerarse provisionales.

Acerca de las REP dependientes del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), y su seguimiento

Sin embargo, pese a estar más concentrado, demasiados asuntos se clasifican como constitutivos de desequilibrio macroeconómico y, por tanto, entran dentro del procedimiento de desequilibrio macroeconómico. En muchos de estos casos, y pese a los ruegos durante los dos últimos años de todos los comités EPSCO y Ecofin, la Comisión aún no ha establecido claramente la causa por la cual tales recomendaciones se consideran un desequilibrio macroeconómico. Se entiende que abordar desequilibrios macroeconómicos requiere actuaciones en varios frentes. Con todo, aunque se registraron claros avances en el Semestre Europeo 2015, las recomendaciones del PDM ganarían si estuviesen más centradas en cuestiones con un efecto positivo más inmediato y directo en los desequilibrios, en lugar de en políticas que solo tendrían un impacto indirecto o general a más largo plazo. Además, a juicio del Comité de Empleo, aunque un desempleo elevado u otros problemas del mercado laboral puedan conllevar consecuencias macroeconómicas, como tal no constituyen un desequilibrio macroeconómico en el sentido del PDM, y se tratan pertinentemente en los mecanismos de vigilancia y coordinación multilateral EPSCO.

Esto también ha ejercido una presión adicional sobre la reunión conjunta de los comités EPSCO y Ecofin para debatir un creciente y amplio número de asuntos complejos, dándose la situación de que la formación del Consejo Ecofin asume la dirección conjunta sobre REP que son competencias fundamentales del EPSCO. Mientras tanto, sería esencial que el resultado de la vigilancia de la Comisión (a través de las evaluaciones detalladas del PDM en particular y de presentaciones a los comités sobre evaluaciones de aplicación en curso) sobre asuntos del mercado laboral no vinculados con salarios e impuestos o relacionados directa y estrechamente de algún otro modo con los desequilibrios macroeconómicos pase exclusivamente a través del Consejo EPSCO y por ello se presenten al Comité de Empleo.

Asimismo resulta importante que en futuros Semestres, los comités dediquen tiempo suficiente a esta reunión conjunta, mientras que los Estados miembros podrían contribuir evitando hacer observaciones demasiado detalladas, ya que los acuerdos de este año han dado lugar a un trato algo desigual.

Una segunda cuestión de contenido con implicaciones de procedimiento se refiere a la mayor cobertura de asuntos relativos a reformas estructurales dependientes de las recomendaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). En contraste con las recomendaciones más claras y concentradas, en general las REP correspondientes al PEC reúnen una mayor variedad de asuntos relacionados con las reformas estructurales, que incluyen prioridades de reforma que constituyen la competencia fundamental de los comités EPSCO y cuya aplicación corresponde a los ministros de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores.

Es preciso que la Comisión reflexione con cuidado sobre el hecho de juntar una serie de cuestiones de reformas estructurales en REP sobre asuntos fiscales dependientes del PEC y (en la mayoría de los casos) también del PDM, ya que si la Comisión desea seguir este enfoque, en sucesivos Semestres Europeos será necesario que todos estos asuntos se traten en reuniones conjuntas de los comités EPSCO y Ecofin. La actual práctica, es decir, que el CEF se encargue de todos los asuntos PEC pero se niegue a reunirse conjuntamente con otros, no es sostenible por dichos motivos.

Función de los considerandos

Si bien las propias REP son más concisas y concentradas, una serie de dudas y asuntos adicionales se transfirieron a los considerandos, introduciendo el texto de las propias recomendaciones. Se entiende la conveniencia de tal orientación complementaria, pero desde una perspectiva jurídica y práctica, se plantean dudas sobre la elección de los considerandos como instrumento preferido. Por otra parte, en el contexto de EPSCO, su contenido se solapa en gran medida con el Indicador de resultados en materia de empleo.

Los considerandos también reflejan los progresos realizados por los Estados miembros. Esta evaluación estaba basada principalmente en los informes por país de la Comisión y en ocasiones no concordaba con las conclusiones del proceso de vigilancia multilateral del Comité de Empleo. Ello plantea dudas y se agradecería una nueva reflexión sobre el modo de tener en cuenta los progresos.

El plazo

El Comité de Empleo celebra la revisión del plazo, con una publicación más temprana de los informes por país y un plazo ampliado de debate del proyecto de REP de la Comisión. Ambas cosas permiten una interacción mejorada con los principales interesados, como los interlocutores sociales, y una mayor implicación a nivel nacional.

El Comité de Empleo reitera su opinión según la cual es preciso reflexionar sobre la función de los Programas Nacionales de Reformas en el actual plazo para el Semestre Europeo. Debido a los debates bilaterales entre la Comisión y los Estados miembros durante el Semestre y su reflejo en los informes por país, en el momento en que se presentan, los Programas Nacionales de Reformas (PNR) contienen muy poca información nueva tanto para la Comisión como para los demás Estados miembros. Por ello, debería volverse a examinar el plazo o la función de los PNR. Al mismo tiempo, es importante reconocer que en una serie de Estados miembros, los PNR representan un documento de compromiso político que implica a los interlocutores sociales y demás interesados a través de consultas. Cualquier posible cambio en su función no debe prescindir de este aspecto valioso.

Recomendaciones de la zona del euro

El Comité de Empleo celebra, en general, las recomendaciones dirigidas a la zona del euro. No obstante, es importante reconocer mejor la importancia de velar por que las reformas den resultados en una agenda de crecimiento, empleo y cohesión social. Los proyectos de REP dirigidas a la zona del euro (y sus correspondientes considerandos) podrían ser más explícitos sobre el objetivo común de generar empleo y el impacto que las políticas (relativas al saneamiento presupuestario) tienen sobre el empleo y la situación social.

En segundo lugar, el Comité de Empleo consideró que era necesario hacer más hincapié en la importancia de la aplicación sistemática de las reformas, ahora que la Comisión ha presentado un conjunto de propuestas más centrado.

Diálogo Comisión-Estados miembros

El Comité de Empleo reconoció la mayor calidad de este diálogo durante el año y ello se refleja en las propuestas de REP de 2015 elaboradas por la Comisión. Este diálogo intensificado no debe perderse en la última fase del Semestre, cuando se debaten las REP en los comités pertinentes o en el proceso que lleva a este debate y cuando los representantes de la Comisión deberían tener un mayor mandato para negociar.



Comité de Protección Social

Evaluación por parte del Comité de Protección Social del paquete de REP para 2015 y del cumplimiento de las REP del Consejo para 2014 en los ámbitos de la protección social y la inclusión social

En consonancia con las disposiciones del título X del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y con el mandato del Comité basado en el artículo 160, el Comité de Protección Social realizó en la primavera de 2015 un análisis del cumplimiento de las REP del Consejo para 2014 y de los retos específicos por países indicados en los informes por países de la Comisión para 2015 (presentados en marzo de 2015) en el ámbito de la protección social y de la inclusión social (primera parte de este dictamen). En consonancia con su mandato, con los requisitos al amparo del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 y con la nueva Decisión del Consejo por la que se crea el Comité¹, en la que se pide al Comité que contribuya a todos los aspectos del Semestre Europeo en su ámbito de competencia e informe sobre ellos al Consejo, el Comité de Protección Social examinó asimismo las nuevas propuestas de REP de la Comisión en 2015 en el ámbito de la protección social y de la inclusión social (segunda parte de este dictamen). Las cuestiones relativas a la salud se han examinado conjuntamente con el Grupo «Salud Pública» del Consejo a nivel de altos funcionarios.

Parte I. Continuar con el ambicioso programa de modernización de los sistemas de protección social al tiempo que se afrontan nuevos desafíos: principales conclusiones de las revisiones de la vigilancia multilateral del Comité de Protección Social sobre la aplicación de las REP 2014

En julio de 2014, el Consejo adoptó 149 recomendaciones para 26 Estados miembros. El número de recomendaciones, basadas en los artículos 121 y 148 del TFUE, que abordan las políticas de protección e inclusión social revisadas por el CPS totalizan 41, señal inequívoca de la importancia concedida a dichas políticas en el programa de reforma estructural, que constituye el fundamento para recuperar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la UE. La ejecución de las recomendaciones en el ámbito de la protección social y la inclusión social fue revisada por el Comité de Protección Social en cuatro sesiones temáticas en marzo de 2015.

¹ Decisión (UE) 2015/773 del Consejo.

Reformas en el ámbito de la protección social y la inclusión social

La revisión multilateral en materia de protección social e inclusión social puso de manifiesto que los Estados miembros están empeñados en abordar cuestiones relativas a la cobertura y adecuación de las prestaciones sociales y su relación con la activación laboral. Tales reformas constituyen un desafío, especialmente en el contexto de unas oportunidades de financiación restringidas, pero son esenciales para poner a punto sistemas de protección social modernos y eficaces. Abordar la pobreza infantil y las prestaciones familiares es otro de los ámbitos importantes de reforma, mediante la adopción de medidas específicas para reducir la proporción de hogares sin empleo y dar oportunidades e incentivos a los padres para que entren y permanezcan en el mercado laboral. También se están introduciendo sistemas de ventanilla única y normas de calidad en la prestación de los servicios sociales. Algunos Estados miembros están esforzándose por elaborar bases de datos adecuadas y amplias sobre los receptores de prestaciones y servicios sociales, además de mejorar la supervisión y la elección de objetivos. Al modernizar sus sistemas de protección social, los Estados miembros deben brindar una protección eficaz, eficiente y adecuada, que se iniciará en una fase temprana y continuará a lo largo de todas las etapas vitales de las personas, garantizando la equidad y reduciendo las desigualdades. En consonancia con los principios de inversión social, los sistemas de protección social deberían permitir a los ciudadanos participar activamente en la sociedad y en la economía.

Reforma de los sistemas de pensiones

La reforma de las pensiones ha sido un elemento permanente e importante en los programas de reformas estructurales de una serie de Estados miembros desde el inicio del Semestre Europeo. La revisión multilateral de las pensiones puso de manifiesto que la mayoría de los Estados miembros que había recibido recomendaciones del Consejo en este ámbito está progresando en el tratamiento de dichos desafíos. Dada la complejidad de las reformas de los sistemas de pensiones y la participación de los interlocutores sociales en el proceso de negociación, las reformas se aplican con frecuencia en el contexto de ciclos plurianuales. El aumento de la edad de la jubilación es una prioridad para la mayoría de los Estados miembros. Acompasar esta pretensión con el dato de la esperanza de vida es algo que se está evaluando con vistas a futuras medidas o que algunos Estados miembros ya proyectan aplicar, pero no se considera la única solución para abordar la edad de la jubilación.

Se están haciendo también importantes esfuerzos para poner un límite a las posibilidades de jubilación anticipada. En este contexto, una serie de Estados miembros están revisando el acceso a pensiones de invalidez y reformando sus regímenes de incapacidad laboral para facilitar la participación en el mercado laboral y la acumulación de derechos de pensión. Algunos Estados miembros están abordando el ámbito de la indexación, que presenta problemas específicos relacionados con la pobreza de las personas mayores y con los niveles medios de las pensiones, como instrumento para contribuir a la adecuación de las pensiones. Otros se están centrando en el aumento de la pensión mínima como forma de reforzar la protección social de los más necesitados. Algunos Estados miembros están redoblando esfuerzos para desarrollar regímenes de pensión complementarios. Promover una vidas laborales más largas es esencial para abordar los desafíos del envejecimiento de la población. Algunos Estados miembros están acompañando sus reformas de las pensiones de iniciativas en el mercado laboral encaminadas a mejorar la inserción laboral de los trabajadores de mayor edad, y otros están implantando estrategias amplias de envejecimiento activo. Algunos Estados miembros también están poniendo a punto instrumentos de supervisión específicos que permitan elaborar previsiones y análisis sobre el impacto social de las reformas de las pensiones. El Comité de Protección Social tomó nota de que los Estados miembros están recurriendo cada vez en mayor medida a comités de expertos en materia de pensiones o formaciones similares en el proceso de reforma de las pensiones.

Reforma de los sistemas sanitarios

La atención principal de las REP 2014 en el ámbito de la sanidad han sido las reformas para garantizar la rentabilidad y sostenibilidad de la asistencia sanitaria, si bien para unos pocos Estados miembros también se plantearon cuestiones relativas a su calidad y accesibilidad. La revisión multilateral puso de manifiesto que la mayoría de los Estados miembros que han recibido recomendaciones del Consejo sobre sanidad están adoptando medidas para atender los desafíos en materia de rentabilidad y sostenibilidad. Las ambiciones están en términos generales a la altura de los desafíos previamente determinados a escala nacional, así como en otros Estados miembros y en los sistemas sanitarios a escala mundial. Algunos Estados miembros se han embarcado en ambiciosas reformas de sus sistemas sanitarios determinando sus prioridades a largo plazo en el ámbito de la asistencia sanitaria. En muchos casos, tales reformas se llevan a cabo en el contexto de estrategias sanitarias nacionales plurianuales y globales. Las medidas de reforma relativas al precio de los medicamentos y la utilización de genéricos tienen por objetivo mejorar la relación coste-eficacia. De forma similar, las reformas de la asistencia sanitaria, inclusive vinculando la financiación de los hospitales a los resultados e impulsando servicios de atención sanitaria ambulatoria y revisando los procedimientos de adjudicación de contratos, constituyen una parte significativa de los esfuerzos de los Estados miembros por garantizar la eficiencia en el gasto. Promover la transparencia, abordar la fragmentación de los servicios y la reorganización de los mecanismos de gobernanza constituyen otros ámbitos que merecerán una importante actuación. Unos pocos Estados miembros están abordando desafíos específicos para garantizar un acceso adecuado a los servicios de asistencia sanitaria y los seguros de enfermedad, inclusive para los más vulnerables.

Reformas de los sistemas de cuidados de larga duración

Siete Estados miembros recibieron en 2014 REP en relación con los servicios de cuidados de larga duración, con una atención especial en la mejora de su rentabilidad y con la preocupación por garantizar el acceso adecuado a dichos servicios. Una serie de Estados miembros están abordando tales desafíos mediante reformas estructurales orientadas a la rentabilidad, el cambio, cuando proceda, de los cuidados en centros sanitarios a los cuidados extrahospitalarios, el aumento del apoyo a los cuidadores no profesionales y la mejora de las políticas de prevención, rehabilitación y vida autónoma. La dirección de las reformas destinadas a conseguir la sostenibilidad de los cuidados de larga duración debería garantizar un acceso apropiado a cuidados de larga duración adecuados, asequibles y de calidad. Para ello, es posible que los Estados necesiten pasar de un planteamiento de actuación fundamentalmente reactivo a uno cada vez más proactivo, orientado tanto a prevenir la pérdida de autonomía, reduciendo así la necesidad de cuidados de larga duración, como a impulsar la prestación de cuidados de larga duración, asistencia sanitaria y asistencia social personalizados y rentables.

Parte II. El paquete de REP para 2015: mayor atención y fijación de prioridades

El paquete de REP para 2015 contribuye al objetivo de la nueva Comisión de racionalizar el Semestre Europeo con un mayor sentido de la fijación de prioridades y de aumentar la atención y la claridad de las recomendaciones con una reducción de más de un tercio del número total de REP.

El Comité de Protección Social toma nota con preocupación del descenso en el número de **REP** explícitamente **relacionadas con la reducción de la pobreza** en el paquete de 2015. Mientras que en 2013 y en 2014 se produjeron recomendaciones explícitas de abordar la pobreza y la exclusión social para ocho y seis Estados miembros, respectivamente, en 2015 solo se propusieron para tres Estados miembros, con una atención especial a la pobreza de los ocupados. De ellas, dos están relacionadas con el PDM, planteando nuevamente cuestiones relacionadas con la inclusión social en el contexto del PDM. Esta tendencia a la baja no está en consonancia con el aumento del riesgo y de la gravedad de la pobreza observados en más de un tercio de los Estados miembros, tal como se señala en el último informe del Comité de Protección Social sobre la situación social en la UE¹, con el objetivo principal de Europa 2020 de reducir la pobreza y la exclusión social y con los objetivos de las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

¹ Documento 6194/15 + ADD 1-4. Véase también:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=0>

No obstante, esta circunstancia debe considerarse también en el contexto de un número mucho menor de REP en el Semestre 2015. Los objetivos relacionados con la reducción de la pobreza y la protección contra la misma deben lograrse asimismo mediante recomendaciones de políticas de mejora de la eficacia de los sistemas de protección social. De hecho, la atención concedida a la **eficacia de los sistemas de protección social**, incluido el grado de cobertura de las prestaciones, y su relación con la activación laboral, ha seguido siendo un elemento importante en las REP para 2015 (2015: 14 REP, 2014: 15 REP), aunque un número importante de dichas REP se ha incluido en el PDM (9 en 2015 frente a 4 en 2014).

Las reformas en los **sistemas de pensiones** siguen siendo el elemento de mayor atención de las REP en el ámbito de la protección social. En 2015, la Comisión propuso REP en materia de pensiones a catorce Estados miembros (AT, BE, DE, FI, FR, HR, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, y SI). El objetivo principal sigue siendo garantizar vidas laborales más largas acordes con el aumento de la esperanza de vida de la población mediante la vinculación entre derecho a pensión y esperanza de vida, cerrando la brecha entre la edad legal de jubilación y la efectiva, limitando las vías de la jubilación anticipada y aumentando los incentivos para una jubilación más tardía. La adecuación de las pensiones se menciona explícitamente como objetivo de política solo para un Estado miembro, mientras que la sostenibilidad solo se menciona explícitamente para tres Estados miembros. Un número creciente de REP en materia de pensiones se han presentado como recomendaciones en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (de 4 el año pasado a 9 este año).

El Comité de Protección Social reconoce la importancia de la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo de los sistemas de pensiones. Pero también subraya que las reformas de las pensiones no deberían separar la inquietud por la sostenibilidad de consideraciones relativas a la adecuación de las pensiones, que requiere que se preste la mayor de las atenciones a los riesgos económicos, sociales y políticos asociados a tasas de ingresos de sustitución más bajas y el aumento de la pobreza entre las personas de mayor edad. El Comité considera que equiparar el derecho a pensión con la esperanza de vida es una orientación horizontal válida para las reformas. No obstante, señala que además de los ajustes en la edad legal de jubilación, y habida cuenta de las competencias de los Estados miembros en el ámbito de la protección social en general y de las pensiones en particular, también se dispone de otros instrumentos (como las restricciones al acceso a la jubilación anticipada, el alargamiento de los períodos contributivos, inclusive la introducción de un factor ligado a la esperanza de vida en la fórmula de cálculo de la pensión o la intensificación de los esfuerzos en los lugares de trabajo y en los mercados laborales para que hombres y mujeres trabajen más y durante más tiempo, etc.) como opciones políticas para aumentar la edad efectiva de jubilación y adaptar los sistemas de pensiones a la evolución de las condiciones demográficas y económicas.

Por consiguiente, como el Comité de Protección Social ha subrayado repetidas veces, la combinación de políticas más adecuadas en el ámbito de las pensiones depende de las especificidades de los sistemas nacionales de pensiones, del desafío de la sostenibilidad y de la adecuación actual y prevista de las futuras pensiones, que debería reflejarse en la ausencia o existencia de REP al respecto, así como en el modo de formularlas.

El número de **REP relacionadas con la sanidad** se ha reducido de 16 a 11 (BG, CZ, ES, FI, HR, IE, LT, LV, RO, SI y SK), 6 REP sobre sanidad se han suspendido, mientras que las REP sobre **cuidados de larga duración** se han reducido de 7 a 2 (AT y SI). La atención de las recomendaciones en materia de asistencia sanitaria sigue centrándose en su rentabilidad, mientras que no todos los Estados miembros con REP en este contexto se enfrentan a un problema de sostenibilidad presupuestaria. Al mismo tiempo, las cuestiones relativas a la calidad y al acceso a dicha asistencia solo se menciona explícitamente en el caso de dos Estados miembros, si bien podría considerarse que estos dos aspectos deberían incluirse en el concepto más amplio de eficacia.

El Comité de Protección Social desea subrayar que la rentabilidad de los servicios sanitarios debe considerarse en la perspectiva más amplia de los sistemas sanitarios y de sus objetivos. El artículo 168 del TFUE requiere que la UE garantice un elevado nivel de protección sanitaria en todas las políticas y actividades de la Unión. Es importante garantizar unos sistemas sanitarios en buen estado de funcionamiento y un elevado nivel de protección sanitaria que puedan considerarse desde una perspectiva de inversión social, no meramente como un coste, sino como requisitos previos de productividad a largo plazo, prosperidad, competitividad, crecimiento sostenible e inclusión social.

En general, las cuestiones de protección e inclusión social deben considerarse en su contexto más amplio, de conformidad con el planteamiento de inversión social, y no simplemente como un factor de coste.

Parte III. Aspectos de gobernanza global del proceso del Semestre Europeo 2015

Este año ha supuesto una mejora con respecto a algunos aspectos de gobernanza del proceso del Semestre.

La temprana presentación de los informes por países de la Comisión de 2015, siguiendo el nuevo planteamiento anunciado en el EPAC de 2015, ha resultado eficaz para garantizar una mayor vigilancia multilateral por parte del Consejo y de sus Comités y podría contribuir al aumento de la responsabilización nacional en relación con las REP, circunstancias ambas esenciales para el éxito del Semestre. Los informes por países han puesto de manifiesto un análisis más concienzudo de las cuestiones relativas al empleo y a asuntos sociales. El tiempo disponible para debatir sus resultados ha reforzado la naturaleza multilateral del ejercicio de vigilancia y ha desempeñado un papel importante para conseguir una comprensión compartida entre los Estados miembros y la Comisión de los desafíos y esfuerzos políticos realizados. El Comité de Protección Social mantuvo un concienzudo debate con interlocutores sociales y ONG sociales respecto a los resultados de sus revisiones de vigilancia multilateral, lo que dio pie a un diálogo constructivo y de fondo sobre las principales direcciones que deben seguir las reformas de la protección social. Sin embargo, aún es necesario debatir la función y el plazo futuros de los Programas Nacionales de Reformas dentro del proceso racionalizado del Semestre.

El plazo transcurrido entre la publicación de las propuestas de REP de la Comisión y los debates de los Comités ha permitido una mejor coordinación nacional. También han mejorado algunos aspectos del trabajo conjunto de los comités consultivos de los Consejos EPSCO y Ecofin, como por ejemplo una mejor organización de los debates conjuntos sobre una serie de REP de naturaleza transversal, garantizando así una preparación coordinada y equilibrada de la adopción de REP por parte del Consejo (EPSCO y Ecofin).

En términos generales, un número mucho más elevado de REP en el ámbito de la protección social y de la inclusión social se formularon en forma de recomendaciones en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico. De hecho, su número casi se ha duplicado, de 16 a 27 REP. Tal como informó el Comité de Protección Social al Consejo durante Semestres precedentes, la actual legislación en materia del PDM (el denominado «paquete de seis medidas») no incluye cuestiones relativas a los ámbitos de actuación ni indicadores relativos a las pensiones, la sanidad, los cuidados de larga duración y la reducción de la pobreza en el ámbito de aplicación del PDM. En muchos de estos casos, y pese a las peticiones de los comités EPSCO y Ecofin, la Comisión aún no ha establecido claramente el motivo por el cual tales recomendaciones se consideran un desequilibrio macroeconómico. De forma similar, se recomienda una serie de reformas estructurales relativas a las pensiones y la sanidad en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). El Comité de Protección Social reitera que todas las cuestiones que son competencia de los ministros de Empleo y Asuntos Sociales deben decidirse en el Consejo EPSCO con el fin de propiciar la coherencia, la responsabilización y la aplicación. Ello significa que todas las cuestiones relacionadas con la competencia EPSCO en el ámbito de la protección social, incluso las planteadas en el contexto del PEC, deben ser abordadas conjuntamente por los comités consultivos EPSCO y Ecofin. En algunos casos, las REP han seguido siendo excesivamente prescriptivas, impidiendo así a los Estados miembros contar con el necesario margen político para consultar de forma efectiva con los interlocutores sociales sobre importantes reformas sociales.
