



Consejo de la
Unión Europea

**Bruselas, 1 de julio de 2019
(OR. en)**

10688/19

**SOC 521
EMPL 402
ECOFIN 674
EDUC 332**

NOTA

De:	Comité de Empleo y Comité de Protección Social
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Evaluación de las recomendaciones específicas por país (REP) de 2019 y de la aplicación de las REP de 2018 = Refrendo de los dictámenes del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social

Se adjunta, a la atención de las delegaciones, los dictámenes de referencia con vistas a la sesión del Consejo (EPSCO) del 8 de julio de 2019.

Dictamen horizontal de 2019 sobre el Semestre

Conforme al mandato que le encomendó el Consejo, el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social han examinado la aplicación de los aspectos sociales y relativos al mercado laboral incluidos en las recomendaciones específicas por país (REP) de 2018. Ambos Comités presentaron al Consejo en junio de 2019 una nota horizontal con reflexiones sobre las propuestas de REP de 2019 de la Comisión Europea, algunos mensajes clave de los Comités sobre la supervisión multilateral de las reformas de las políticas sociales y de empleo de los Estados miembros y una evaluación de los avances hacia los objetivos de la Estrategia Europa 2020. La presente nota completa la contribución anterior con reflexiones sobre los aspectos de gobernanza del Semestre Europeo (sección 1), la opinión de los interlocutores sociales y las ONG sociales (sección 2) y mensajes temáticos resultantes de los análisis de la supervisión multilateral (sección 3) por parte de ambos Comités.¹

Sección 1: el proceso de las REP en el contexto del Semestre Europeo

El Semestre Europeo es una herramienta interesante para coordinar, promover y supervisar los esfuerzos de los Estados miembros en materia de reformas. Evalúa y apoya las reformas de los Estados miembros, así como la composición y calidad de su combinación de políticas más general. El paquete de REP de 2019, presentado por la Comisión el 5 de junio, tiene en cuenta años anteriores, y los Comités reconocen su buen equilibrio y su sólida dimensión social. Algunos Estados miembros pidieron una reflexión sobre el alcance del Semestre en términos de ámbitos políticos, argumentando que en los últimos años dicho alcance se ha ampliado considerablemente, aunque los Comités celebran este hecho. El pilar europeo de derechos sociales aparece de forma destacada, y sus principios quedan bien reflejados en el paquete, lo que también es motivo de satisfacción. Algunos Estados miembros pidieron una mayor integración de los principios del pilar en las REP, y se indicó que una evaluación continua de todos los principios del pilar sería una pista a seguir interesante en futuros trabajos.

¹ Las conclusiones específicas para cada país se presentarán en un anexo.

Este año se registró un aumento en la cantidad total de REP respecto al año anterior, que refleja concretamente la incorporación de REP específicas en materia de inversión y la integración de Grecia en el Semestre Europeo tras concluir con éxito el programa de asistencia financiera. Las dimensiones social, laboral y educativa se reforzaron, lo cual es un elemento positivo. Los Comités reiteran que en un contexto de envejecimiento de la población, digitalización y cambio climático, el proceso del Semestre debe conservar un planteamiento global que integre políticas y reformas en todos los ámbitos pertinentes, incluyendo la economía, el empleo, la educación y formación y la integración social. Las orientaciones para las políticas de empleo recientemente adoptadas constituyen, en este contexto, una base política y jurídica.

El paquete de este año también prevé una mayor adecuación entre inversión y reforma, y la correspondiente mayor atención en las REP a la inversión. Los Comités toman nota de que cada Estado miembro recibió una REP sobre inversión y que las demás REP pueden tener una dimensión de inversión, en especial en los ámbitos del empleo, la política social y la educación. Los Comités observan que la integración de la dimensión de inversión permite una mejor adecuación entre los esfuerzos de reforma y las decisiones de inversión, lo que contribuye a reforzar el Semestre. Una serie de Estados miembros pidió una nueva reflexión sobre el vínculo entre las necesidades de inversión y los fondos estructurales de la UE. Asimismo, algunos Estados miembros destacaron la necesidad de dotar de suficiente flexibilidad las disposiciones fiscales y los ámbitos políticos que pueden optar a la financiación de inversiones con cargo a los fondos estructurales de la UE.

Los Comités hacen hincapié en que la manera en que el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social trabajan durante el Semestre ha mejorado con los años, y destacan los siguientes aspectos relativos al proceso mismo y a la redacción de las REP.

Con respecto al **proceso**, los Comités observan que el retraso en la presentación de las REP de 2019 constituyó motivo de preocupación, en especial porque implicó que el Consejo Europeo no pudiera dar su aprobación política al término de una evaluación del paquete suficientemente detallada por parte de los Comités del Consejo.

No obstante, la estrecha cooperación entre el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social garantizó que el proceso transcurriera sin problemas, pese al retraso en la presentación de las REP. Los Comités siguieron desempeñando un papel activo en la preparación de la adopción de las REP por las dos formaciones del Consejo responsables, el Consejo EPSCO y el Consejo ECOFIN. La reunión conjunta de los Comités de Política Económica, de Empleo y de Protección Social sigue siendo una manera eficaz de debatir una serie de REP de carácter horizontal. El hecho de disponer de suficiente tiempo para los debates fomenta la apropiación, permite una comprensión multilateral más auténtica y profunda y, a largo plazo, contribuye a una mejor aplicación de la reforma.

Se reconoció la gran calidad de la documentación de la Comisión durante el proceso del Semestre. Las consultas bilaterales de la Comisión con los Estados miembros sobre los proyectos de informes se consideran un medio para desarrollar una mejor comprensión de la evaluación, los desafíos relacionados con ella y los esfuerzos políticos entre los Estados miembros y la Comisión. También tienen el potencial de contribuir a una mayor apropiación nacional de las REP, que es esencial para el éxito del Semestre. Si bien se considera una característica positiva del proceso, los Comités reiteran que sería deseable una participación aún mayor y más temprana, puesto que esta contribuye de manera fundamental a reforzar la apropiación y, por consiguiente, el éxito de las reformas.

Los Comités reiteran asimismo la necesidad de responder de un modo más eficaz a las observaciones de los Estados miembros sobre cuestiones prácticas antes de las principales reuniones del Comité, y, al mismo tiempo, priorizar claramente las observaciones de los propios Estados miembros y enfatizar dichas observaciones en las REP, lo que serviría para concentrar los debates en asuntos de fondo.

Los Comités también celebran que haya aumentado el número de Estados miembros que comentan las REP y los considerandos de otros Estados miembros, ya que ello refleja el interés común y el efecto dominó dentro de la Unión Europea. Estos debates contribuyen a mejorar la comprensión mutua de los retos políticos comunes e intensificar el intercambio de buenas prácticas.

El proceso de interrelacionar las herramientas de supervisión de los Comités y utilizarlas de manera concreta en las negociaciones de las REP ha vuelto a mostrar su efectividad. Las conclusiones del Indicador de resultados en materia de empleo y el indicador de rendimiento de la protección social han demostrado ser un recurso útil para sustentar el debate. Los Comités observan que la Comisión se ha basado considerablemente en los trabajos de supervisión multilateral para preparar las REP y recabar datos concretos para las negociaciones sobre estas. Las conclusiones de la supervisión, que se han tenido en cuenta durante los debates sobre las REP, a menudo han servido para adoptar una decisión definitiva sobre una determinada cuestión objeto de debate. El trabajo de supervisión, que exige considerables recursos tanto a la Comisión como a los Estados miembros, ha demostrado una vez más su valor en este momento del ciclo. Al mismo tiempo, de cara al futuro, se ha mencionado la necesidad de reflexionar sobre el modo de aumentar la eficiencia de los trabajos preparatorios.

Ha quedado reconocido que la participación efectiva de los interlocutores sociales, los representantes de la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo clave para la aplicación y la eficacia de las reformas.

Por lo que se refiere a la **redacción** de las REC, los Comités observan la gran calidad del texto de la Comisión, que evita calificativos redundantes (como «continuar», «avanzar», «más»). Del mismo modo, los Comités se han ceñido a la norma general de no aceptar las enmiendas propuestas que no estén basadas en hechos y no tengan en cuenta las conclusiones de los análisis durante el Semestre. Los Comités subrayan que las REP deben aportar suficiente claridad sobre el contexto de referencia, pero mantienen que los considerandos no deben servir como sustituto de estas. También sería conveniente introducir en los considerandos, de manera coherente, una mayor reflexión sobre los avances de los Estados miembros.

Desde una perspectiva de **futuro**, los Comités observan que las REP también deben reconocer mejor la realidad política de un proceso de reforma. Para definir, debatir y aplicar las reformas se requiere tiempo. A menudo estas se ejecutan en el contexto de ciclos plurianuales. Por consiguiente, debe llevarse a cabo una reflexión sobre la manera de integrar mejor en las REP una perspectiva a medio plazo, preservando al mismo tiempo el ritmo de las reformas y los vínculos con los ciclos políticos nacionales.

Sección 2: opiniones de los interlocutores sociales y de los representantes de la sociedad civil

La participación de los interlocutores sociales y la consulta a la sociedad civil siguen siendo fundamentales para una aplicación exitosa de las reformas normativas. Ambos Comités mantuvieron cambios de impresiones con la Comisión, los interlocutores sociales europeos y las ONG sociales en el marco de la supervisión multilateral y del nuevo paquete de REP, previamente al debate sobre las propias REP.

Tanto los interlocutores sociales europeos como las ONG sociales acogieron con satisfacción la cooperación reforzada con los Comités y siguieron siendo positivos en cuanto a su participación a nivel de la UE, pero manifestaron su preocupación por su participación oportuna y significativa a nivel nacional, y abogaron por una cooperación reforzada en todas las fases del Semestre Europeo. Los interlocutores sociales destacaron la importancia de una participación más amplia por su parte, también sobre otros temas además del empleo. Los representantes de la sociedad civil destacaron la necesidad de que se reconozca mejor su papel en el Semestre y de estructurar el diálogo civil.

Los representantes de los **empresarios**² consideraron en general que el paquete estaba bien equilibrado. Las REP son cada vez más pertinentes para los retos actuales de la digitalización, el envejecimiento y la descarbonización. Para garantizar la convergencia económica y social, abogaron por que se haga mayor hincapié en la reducción de los costes laborales y en luchar contra la presión fiscal sobre el trabajo. Las capacidades, y en particular la necesidad de garantizar el nivel adecuado de competencias digitales de los trabajadores, figuraban entre las principales preocupaciones. Las carencias y la inadecuación de las cualificaciones siguen siendo una de las máximas prioridades, especialmente para las pymes, y los representantes agradecerían unos debates más exhaustivos al respecto con el Comité de Empleo.

Las organizaciones de empresarios también subrayaron la necesidad de que los Estados miembros modernicen sus sistemas de prestaciones sociales y mejoren la orientación y la rentabilidad de la inversión social, como parte de los esfuerzos más generales por reforzar las finanzas públicas. Por lo que se refiere a la inversión, se necesita inversión tanto privada como pública. En aras de la reducción de la pobreza, la inversión pública tiene un papel clave en la prestación de servicios de calidad. También se animó a los Estados miembros a compartir las mejores prácticas y la experiencia sobre la mejor manera de reducir la carga fiscal sobre el trabajo mediante el desarrollo de métodos que favorezcan el empleo para financiar la protección social.

² BusinessEurope (Confederación de Empresas Europeas), SMEUnited (UEAPME - Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa) y el Centro Europeo de Empresas Públicas y de Servicios Públicos (CEEP)

Los representantes de los **sindicatos**³ hicieron hincapié en que el crecimiento económico es frágil y no ha mejorado significativamente la dimensión social en Europa. Por consiguiente, el enfoque basado en los derechos del pilar europeo de derechos sociales debe reflejarse con mayor intensidad en el Semestre Europeo, a fin de hacer frente a los retos relacionados con la pobreza, la exclusión social, los bajos salarios y el acceso a la protección social. Las recientes mejoras se están produciendo después de los años de crisis, caracterizados por unos niveles de inversión limitados, de los que todavía hay que recuperarse. Por lo tanto, el Semestre debería tener un nuevo modelo para la inversión y la orientación presupuestaria. Debería existir cierta flexibilidad para que los Estados miembros activen la inversión pública para crear puestos de trabajo de calidad. A fin de que las REP se centren en una financiación más estricta, la CES pide más flexibilidad para que pueda aplicarse el pilar. Existe un margen presupuestario que permitiría a los Estados miembros mejorar la situación social. Como motivo de preocupación también se mencionó la falta de aplicación de las conclusiones del análisis del diálogo social realizado por el Comité de Empleo junto con los interlocutores sociales.

Los representantes de la **sociedad civil**⁴ celebraron la mayor cobertura del mercado laboral, la educación y la política social, así como la integración del pilar europeo de derechos sociales, en el paquete de REP de 2019. También se reconoció que las inversiones y las reformas deben ir de la mano. Los representantes destacaron que, si bien los temas relacionados con el empleo y la educación están bien cubiertos en las recomendaciones, es necesario prestar mayor atención a las cuestiones relacionadas con la pobreza y la exclusión social (especialmente entre los niños y los grupos desfavorecidos), las personas sin hogar, y unos servicios sanitarios y de cuidados de larga duración asequibles y sostenibles de buena calidad. Se hizo hincapié en que el entorno económico favorable actual es una oportunidad para lograr una convergencia social ascendente y que la atención prestada a las reformas debe seguir siendo importante. Es preciso prestar mayor apoyo a los que ya están en situación de pobreza y trabajar más en la aplicación de reformas, en particular las orientadas a grupos desfavorecidos. El régimen fiscal y de prestaciones puede apoyar la participación en el mercado de trabajo y reducir las desigualdades.

³ Confederación Europea de Sindicatos (CES)

⁴ Socialplatform, Eurodiaconia, EAPN (en abril) y Eurochild

Sección 3: Mensajes horizontales resultantes de los análisis multilaterales de supervisión y de aplicación

La supervisión multilateral (SML), que consiste en el análisis por homólogos en diversos comités del estado de ejecución de las REP, constituye uno de los cometidos fundamentales del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social en el contexto del proceso del Semestre Europeo.

A. Mensajes del Comité de Empleo en relación con la supervisión multilateral

En el período comprendido entre octubre de 2018 y abril de 2019, el Comité de Empleo llevó a cabo análisis de supervisión multilateral y un análisis nacional, en los que se examinaban los componentes de las REP relacionados con los siguientes temas: i) desempleo de larga duración, ii) diálogo social, iii) segmentación del mercado de trabajo y trabajo no declarado, iv) participación en el mercado de trabajo, v) políticas activas del mercado de trabajo y servicios públicos de empleo (SPE), vi) educación, capacidades, FP y aprendizaje de adultos y vii) salarios, competitividad y fiscalidad del trabajo.

Como se ha indicado anteriormente, el análisis de la supervisión multilateral del Comité de Empleo se organiza por temas. Ello permite extraer, a partir de cada serie de análisis, unas conclusiones horizontales que se presentan a continuación.

El análisis por parte del Comité de Empleo de la aplicación de la **Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral** tuvo lugar en un contexto de mejora de la situación del mercado de trabajo, pero persisten las disparidades en la UE.⁵ Asimismo, si bien todos los Estados miembros tomaron medidas para mejorar la aplicación de la Recomendación, el nivel de su aplicación varía. La capacidad de los servicios públicos de empleo (SPE) constituye un reto global, y algunos Estados miembros también experimentan importantes disparidades regionales en la prestación de servicios públicos de empleo. En algunos Estados miembros, la existencia de un número elevado de personas desempleadas de larga duración registradas se debe a que las prestaciones están condicionadas al registro en los SPE. Algunos han puesto en marcha medidas destinadas a evitar la baja del registro, pero muchos siguen necesitando mejorar sus esfuerzos de acercamiento a las personas inactivas y crear incentivos para que se registren.

⁵ Los mensajes clave se presentaron por separado al Consejo EPSCO. Véase el documento del Consejo 14409/18.

El análisis confirmó que los servicios adicionales, como las medidas sociales, sanitarias, de formación y de apoyo, son importantes en el camino hacia el empleo. Se han hecho esfuerzos para aumentar la coordinación entre los distintos proveedores de servicios, pero la coordinación sigue constituyendo un reto en general. Los planteamientos nacionales para establecer la ventanilla única varían desde la plena integración de los servicios hasta la preferencia por designar meramente una autoridad que llegado el caso pueda actuar como interlocutor único. Los acuerdos de integración laboral o sus equivalentes están presentes en la mayoría de los Estados miembros, pero es necesario hacer más, especialmente en materia de revisión periódica de los análisis individuales. Se presentó una serie de actividades relacionadas con la participación de los empleadores, entre ellos el personal especializado de los SPE, y con las subvenciones salariales combinadas con la formación en el puesto de trabajo. Algunos Estados miembros carecen aún de un planteamiento más estratégico de las asociaciones con los empleadores. En general, si bien ha habido mejoras sustanciales en la calidad y exhaustividad de los datos recabados con el apoyo de los Estados miembros basándose en el marco de indicadores del Comité de Empleo, se necesitan esfuerzos adicionales para mejorar los datos vinculados a la sostenibilidad de los resultados para los desempleados de larga duración.

El análisis del **diálogo social** se centró en las diferentes dimensiones de la participación de los interlocutores sociales en las reformas y las políticas, así como en el Semestre Europeo. Los interlocutores sociales nacionales y europeos participaron en el análisis. Si bien en la gran mayoría de los Estados miembros existe un marco jurídico e institucional para el diálogo social, el análisis puso de manifiesto que la participación de los interlocutores sociales nacionales en la concepción y aplicación de las políticas y reformas sociales y de empleo, así como en el Semestre Europeo, varía de un Estado miembro a otro. El Comité de Empleo destacó la importancia de una participación oportuna y significativa.

El Comité de Empleo también tomó nota de los desafíos que plantea la representatividad de los interlocutores sociales en algunos Estados miembros y destacó la necesidad de un apoyo eficaz para mejorar la capacidad de los interlocutores sociales.

En el análisis de las REP sobre la **segmentación del mercado de trabajo y el trabajo no declarado**, se señaló que la naturaleza de la segmentación y del trabajo no declarado son heterogéneos en todos los Estados miembros de la UE, y las estadísticas por sí solas no siempre ofrecen la imagen general de la situación. La segmentación y el trabajo no declarado pueden ser perjudiciales para la vida de las personas en múltiples aspectos (por ejemplo, existe un vínculo con la salud y seguridad en el trabajo y el acceso a la protección social), así como para la economía en general. Los Estados miembros han acometido una serie de reformas en estos ámbitos en los últimos años, con el fin de promover la contratación permanente y empleos de calidad, pero se necesitará tiempo para que se perciban todos los efectos de las reformas. De hecho, muchas de las reformas actuales tienen por objeto hacer frente a las consecuencias negativas que se derivan en la actualidad de la liberalización parcial del mercado laboral (es decir, permitir un uso más amplio de los contratos temporales sin modificar las disposiciones en materia de contratos permanentes) emprendida en décadas previas, por ejemplo, reduciendo la brecha entre la regulación de los contratos permanentes y temporales (en particular, la dimensión de la fiscalidad y las cotizaciones sociales).

El Comité de Empleo señaló la dificultad de ponerse de acuerdo sobre las reformas concretas del mercado de trabajo que deben emprenderse en el contexto político actual. Esta circunstancia pone de manifiesto el importante papel que pueden tener que desempeñar los interlocutores sociales y la importancia de un diálogo social efectivo. Al igual que en muchos otros ámbitos, la formación y las capacidades para que las personas puedan aprovechar al máximo las oportunidades del mercado de trabajo son sumamente importantes (y cabe señalar que uno de los efectos negativos de la segmentación es propiciar que los empresarios sean reacios a invertir en capacidades). A este respecto, debe procurarse que los solicitantes de empleo cuenten con una orientación y asesoramiento profesionales adecuados. Así puede mejorarse la calidad de las ofertas de empleo y reducirse la inadecuación de las cualificaciones.

En términos generales, sigue siendo importante combinar disuasión y prevención (por ejemplo, mediante actividades de sensibilización y la mejora de la confianza en las instituciones) en la lucha contra el trabajo no declarado, lo que requiere esfuerzos concertados y coordinación entre instituciones como, por ejemplo, los cuerpos de inspectores, las instituciones de seguridad social, los servicios públicos de empleo y las autoridades fiscales. En muchos casos deben cambiarse actitudes y comportamientos culturales y ello, por definición, requiere de un esfuerzo concertado durante un período de tiempo. Además, dada la aparición y la creciente importancia de estas formas de empleo en los Estados miembros de la UE, es necesario comprender mejor el papel y la función de las nuevas formas de trabajo, en particular del trabajo en plataformas.

Se han dado una serie de pasos para reforzar las inspecciones de trabajo, tanto en lo que se refiere al número total de inspectores como a garantizar que estos utilicen sus recursos de forma inteligente y específica. Los Estados miembros adoptan a menudo planteamientos sectoriales o regionales para actuar en los ámbitos más afectados. Las cifras indican que estas medidas están arrojando resultados tangibles.

El análisis del Comité de Empleo sobre la **participación en el mercado de trabajo** tenía en cuenta dos dimensiones diferentes: la participación de las personas en sí y el aumento de los horarios laborales. También se observó en algunos casos una dimensión regional de la participación en el mercado de trabajo. La disponibilidad, calidad y asequibilidad de los servicios de guardería y de atención a las personas de edad avanzada pueden desempeñar un papel importante en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Numerosos Estados miembros están realizando esfuerzos para mejorar la prestación de cuidados, y el Fondo Social Europeo ha sido crucial al respecto en varios países (aunque ello plantea cuestiones de sostenibilidad a largo plazo). Los permisos y las fórmulas de trabajo flexibles también pueden ser de ayuda.

Al mismo tiempo, puede ser útil analizar el papel de los sistemas fiscales, que pueden influir en la participación de las segundas fuentes de ingresos familiares, en particular. Del mismo modo, una puesta a punto cuidadosa de los regímenes contributivos puede ayudar a las personas a acceder y permanecer en el mercado laboral. Constituye a este respecto un reto particular analizar el modo en que podrían evolucionar los trabajos en el futuro, evolución que ha de seguirse de cerca. Varios Estados miembros están adoptando medidas para mejorar la transparencia y la sensibilización sobre la brecha salarial entre hombres y mujeres, y será interesante comprobar si tales medidas dan sus frutos.

Por lo que respecta a los trabajadores de más edad, los esfuerzos por mejorar la participación buscan limitar el acceso a la jubilación anticipada y garantizar el acceso a una formación adecuada en el mercado laboral. Es necesario un planteamiento pluridimensional que integre los servicios sociales y de empleo en lo que respecta a los grupos desfavorecidos, que se enfrentan a múltiples obstáculos para participar en el mercado de trabajo. El anonimato en el proceso de contratación es un instrumento que puede ayudar a luchar contra la discriminación enquistada en el mercado laboral. A pesar del argumento habitual de que muchos problemas relacionados con la participación en el mercado laboral se deben en cierto modo a motivos «culturales», el éxito de diversas iniciativas recientes demuestra que es posible obtener resultados positivos aun cuando lleve su tiempo.

En el análisis de las **políticas activas del mercado de trabajo y de los servicios públicos de empleo** se observó que, si bien las situaciones del mercado laboral están mejorando en toda la UE, los Estados miembros se enfrentan cada vez más a la escasez de capacidades, y algunos grupos no se benefician de la mejora. La planificación y ejecución de las políticas activas del mercado de trabajo deben realizarse en un contexto más amplio, complementando y desarrollando las medidas de educación y formación, y la política social y los servicios. Unas medidas de formación específicas y unos métodos adecuadamente concebidos para determinar las necesidades del mercado de trabajo son importantes a la hora de abordar estas cuestiones (los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel importante a tal efecto). Debe existir un modo de medir la calidad y el rendimiento de las instituciones de formación y de proporcionar información clara sobre esta cuestión a todas las partes interesadas.

La vinculación entre la activación de los receptores de prestaciones y la concesión de las mismas es importante para que la ciudadanía acepte de buen grado dichas políticas, y la forma de definir los criterios de búsqueda de empleo deberá garantizar que se consiga dicha vinculación. A fin de ampliar las oportunidades de empleo y mejorar la preparación para el empleo, las políticas activas del mercado de trabajo deben complementarse con una oferta adecuada de asesoramiento y orientación. En términos generales, las políticas activas del mercado de trabajo deben ser objeto de seguimiento, evaluación y análisis permanentes, a fin de garantizar su eficacia. Por lo que se refiere a los servicios públicos de empleo, se han introducido numerosas reformas para mejorar su capacidad y alcance, aunque algunas de ellas han sufrido retrasos significativos. Supervisar la aplicación de estas reformas será crucial para determinar si alcanzan o no sus objetivos declarados.

En el análisis relativo a la **educación, las capacidades, la formación profesional y el aprendizaje de adultos**, muchas de las REP examinadas aludían a una reforma general de la educación. Se reservó un lugar preferente a las competencias digitales, a menudo en el marco de estrategias estatales más amplias. También se hizo hincapié en la necesidad de mejorar la matriculación en CTIM. Cuando se estudian medidas para mejorar el poder de atracción de la profesión docente, la remuneración es solo un elemento (aunque importante) entre otros. Debe prestarse atención a la movilidad, la formación y la reducción de las cargas administrativas.

Por lo que se refiere al carácter integrador de los sistemas educativos, los Estados miembros adoptan planteamientos diferentes. Algunos se centran en el aprendizaje de idiomas, otros en la educación y los cuidados de la primera infancia y otros en garantizar la calidad a todos los niveles. Como los desafíos a que se enfrentan diversos Estados miembros son similares, será importante seguir los planteamientos que parecen ofrecer los mejores resultados. El abandono escolar prematuro constituye un problema en varios países. La capacidad y eficacia de los sistemas de alerta rápida son importantes, pero también es esencial determinar qué intervenciones deben seguir este tipo de alerta. Decidir la mejor forma de que las familias participen en este tipo de intervenciones también puede ser un asunto problemático. En cuanto al carácter integrador de los sistemas educativos, también depende en gran medida de las competencias de los profesores y de su capacidad para trabajar con minorías y personas procedentes de entornos desfavorecidos.

Por lo que respecta a la formación profesional, se han realizado importantes esfuerzos de reforma en muchos Estados miembros para impulsar su importancia. La financiación de la UE se ha utilizado a menudo para ello, lo que obviamente no es un problema en sí mismo, pero plantea la cuestión de garantizar la sostenibilidad de los proyectos. Sin embargo, es necesario hacer más para mejorar el atractivo de la formación profesional y la formación de aprendices, ya que la demanda suele ser baja. Deberían impulsarse las oportunidades de aprendizaje en las pyme. La participación de los interlocutores sociales es a menudo clave para el éxito en las reformas de la formación profesional. Se ha intentado una serie de planteamientos innovadores para mejorar la formación en la educación de adultos y la participación de estos, como por ejemplo las cuentas individuales de formación. Además de las estrategias nacionales, los proyectos locales a menudo desempeñan un papel importante a la hora de abordar las lagunas geográficas específicas en materia de cobertura.

El análisis de los **salarios, la competitividad y la fiscalidad del trabajo** puso de manifiesto que el crecimiento salarial subyacente sigue siendo más lento de lo esperado si se atiende a la relación histórica entre crecimiento de los salarios y desempleo. Los principales motivos de un bajo crecimiento de los salarios parecen ser la baja inflación y el bajo crecimiento de la productividad. Pero también pueden haber influido otros factores, como la movilidad dentro de la UE y el crecimiento del trabajo a tiempo parcial. Un problema emergente interesante en algunos Estados miembros es el fenómeno de las demandas de inclusión en la negociación colectiva de más ventajas de carácter no financiero y, en consecuencia, de una menor demanda de incrementos salariales. Todos estos ámbitos merecerían un análisis ulterior.

Entre las medidas para abordar el bajo crecimiento de los salarios se incluyen las políticas de salarios mínimos, el refuerzo del marco de negociación colectiva, la fiscalidad y los salarios en el sector público. Las medidas indirectas que pueden influir en el crecimiento de los salarios cubren ámbitos de actuación que, en el espíritu del pilar social, amplían los derechos y los medios de expresión de los trabajadores en la negociación colectiva (por ejemplo, el acceso a la seguridad social, la portabilidad de los derechos, la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores) o las políticas que reducen la dualidad del mercado de trabajo. Aunque el papel de los Estados miembros solo consiste a menudo en garantizar un marco jurídico en el que discurra la negociación colectiva, podría ser interesante considerar posibles medidas adicionales que animen a los interlocutores sociales a aumentar su capacidad, la cobertura de convenios colectivos o la celebración de más convenios colectivos para aquellos sectores o trabajadores que actualmente no estén amparados por esta fórmula. Las medidas activas de política activa del mercado de trabajo siguen brindando posibilidades de aumentar la adaptación de los mercados laborales, aumentar la empleabilidad, mejorar la movilidad laboral y ampliar las oportunidades de empleo para los demandantes de empleo y las personas ajenas a la mano de obra. Cuando aumentan los salarios, la cuestión del poder adquisitivo debe tenerse a menudo en cuenta, ya que este puede seguir disminuyendo (por ejemplo, debido a los costes de la vivienda). Algunos Estados miembros se están planteando la adopción de otras medidas que repercutan en los salarios, por ejemplo aquellas que aumentan indirectamente la productividad y el crecimiento mediante el estímulo de la investigación y el desarrollo y la inversión en capital humano (educación, capacidades y aprendizaje permanente).

B. Mensajes resultantes de los análisis multilaterales de la aplicación realizados por el Comité de Protección Social

En marzo de 2019, el CPS analizó el grado de ejecución de 38 recomendaciones en los ámbitos de su competencia: i) protección social e integración social; ii) pensiones; iii) asistencia sanitaria; y iv) cuidados de larga duración. Las cuestiones relacionadas con el ámbito de la asistencia sanitaria se examinaron conjuntamente con representantes del Grupo «Salud Pública» del Consejo a nivel de altos funcionarios. Los análisis se han organizado temáticamente, lo que permite extraer conclusiones horizontales en cada ámbito temático.

Reformas en los ámbitos de la inclusión social y la protección social

La expansión continuada de la economía europea en los últimos años ha dado lugar a una mejora de las condiciones laborales y un incremento de los ingresos de los hogares y el número de personas en riesgo de pobreza o de exclusión social ha disminuido hasta niveles inferiores a los que se registraban antes de la crisis⁶. Sin embargo, a pesar de esta evolución positiva, el carácter inclusivo de la recuperación sigue siendo fuente de preocupación, ya que persisten grandes desigualdades y las personas en situaciones de vulnerabilidad corren el riesgo de quedar relegados. A la hora de abordar estos retos siguen siendo esenciales unos sistemas de protección social adecuadamente diseñados, que inviertan en la participación activa de las personas en la sociedad y la economía y que protejan de los riesgos a lo largo de toda la vida.

En el marco de sus evaluaciones multilaterales de la aplicación de las REP de 2019, el Comité de Protección Social analizó los avances realizados con respecto a once recomendaciones en los ámbitos de la protección social y de la inclusión social. Al igual que en años anteriores, la mayoría de las REP en dichos ámbitos temáticos siguen centrándose en la inclusión activa, especialmente en mejorar la cobertura de los beneficios sociales y su adecuación, y en reducir las disparidades regionales y la fragmentación de los regímenes de apoyo a la renta. En otras recomendaciones dirigidas a los Estados miembros se les insta a que resuelvan las lagunas en materia de protección social que afectan a los trabajadores con contratos atípicos, mejoren la concepción de los sistemas fiscales y de prestaciones así como la composición del gasto social, y garanticen unos servicios de gran calidad (atención a la infancia, vivienda).

Los análisis multilaterales de la aplicación de las REP llevados a cabo por el Comité de Protección Social indican que los Estados miembros siguen haciendo esfuerzos para solucionar los problemas detectados; no obstante, la ejecución de las reformas parece haberse ralentizado. El Comité constató, en particular, que en el último año los avances han sido limitados en cerca de dos tercios de los Estados miembros analizados. En comparación, las conclusiones correspondientes al año anterior indicaban avances limitados con respecto a aproximadamente un tercio de las REP analizadas; las demás señalaban algún avances o avances significativos. En algunos Estados miembros, la ejecución de las reformas se ha retrasado por la necesidad de alcanzar objetivos presupuestarios a medio plazo y cumplir los requisitos del Pacto Estabilidad y Crecimiento.

⁶ El 22,4 % de la población de la UE en 2017.

A la luz de dichos resultados y de la incertidumbre que rodea las perspectivas económicas, el Comité de Protección Social insiste en que los Estados miembros deben redoblar y acelerar sus esfuerzos de reforma con carácter urgente. La inclusión social, la inversión y la protección, en consonancia con los principios pertinentes enunciados en el pilar europeo de derechos sociales e inspirados en el enfoque de inclusión activa, deben seguir siendo objetivos rectores de las reformas de los Estados miembros.

Reformas en el ámbito de las pensiones

Debido a su peso en el presupuesto y a su gran importancia desde el punto de vista social, las pensiones constituyen uno de los elementos más importantes de los programas de reformas de los Estados miembros desde el inicio mismo del Semestre Europeo. Durante la última década, las reformas de las pensiones han consistido principalmente en adaptar los sistemas de pensiones a los cambios demográficos y en garantizar su sostenibilidad financiera. Más recientemente, las cuestiones relativas a la adecuación de las pensiones han ganado relevancia, aunque las REP de 2018 siguieron haciendo hincapié en reformas relacionadas con la sostenibilidad.

El Comité de Protección Social analizó la aplicación de trece recomendaciones en el ámbito de las pensiones, la mayor parte de las cuales abarcaban múltiples aspectos de los sistemas de pensiones. Nueve recomendaciones hacían hincapié en la sostenibilidad de las pensiones y cinco en su adecuación y equidad. A tres Estados miembros se les alentaba a armonizar sus normativas entre los diferentes grupos de población; en otras recomendaciones se insistía en la prolongación de la vida laboral o en las pensiones complementarias.

Los análisis multilaterales de la aplicación de las REP de 2018 muestran que una serie de países ya ha introducido medidas para responder a los retos relativos a la sostenibilidad de sus sistemas de pensiones, y que siguen aplicándolas. Dichas medidas consisten en aplazar la edad de jubilación, fijar condiciones de admisión más restrictivas y limitar las posibilidades de jubilación anticipada. Algunos Estados miembros han adoptado medidas para revisar los mecanismos de cálculo de las pensiones o ampliar los incentivos para aplazar la jubilación. Otros han señalado haber tomado medidas para mejorar la adecuación de las pensiones, por ejemplo un incremento de las pensiones mínimas, pagas extras para las pensiones más bajas, así como la indexación de las pensiones. Un número reducido de Estados miembros han iniciado importantes reformas de sus sistemas de pensiones, que deberían dar resultados en los próximos años.

El análisis llevado a cabo por el Comité de Protección Social indica que alrededor de la mitad de los Estados miembros analizados han realizado algún avance o avances significativos, mientras que en el análisis del año pasado solo lo había hecho la tercera parte de los Estados miembros. No obstante, este año, dos Estados miembros no han avanzado en el cumplimiento de los requisitos recogidos en las recomendaciones dirigidas a ellos.

A la luz de esta evaluación, el Comité de Protección Social considera que, con el fin de hacer frente a las crecientes presiones demográficas ligadas al envejecimiento de nuestras sociedades, algunos Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos, mientras que aquellos que ya han adoptado reformas deben aplicarlas con rigor y evitar dar marcha atrás. Las preocupaciones relacionadas con la adecuación de las pensiones deben ocupar un lugar prioritario en los programas de reformas de los Estados miembros. A medida que aumente la esperanza de vida, resultará fundamental alargar la vida laboral para que hombres y mujeres puedan acceder a unas pensiones adecuadas. Los programas de reformas de los Estados miembros deben incluir medidas encaminadas a alargar la actividad profesional y retrasar la salida del mercado laboral, así como medidas a favor de la igualdad de condiciones con respecto a la adquisición de derechos de pensión.

Reformas en el ámbito de la asistencia sanitaria

Unos sistemas de salud universales y sostenibles que den un acceso garantizado, a tiempo y asequible a asistencia sanitaria de gran calidad son un elemento clave del modelo social europeo. Si bien los sistemas de salud varían en toda la UE, muchos de los retos son compartidos. El envejecimiento de la población, los costes crecientes de las tecnologías y medicinas innovadoras y la falta de profesionales de la salud, o su distribución desequilibrada, son algunos de los factores que someten a presión a los sistemas de salud de los Estados miembros.

En el Semestre Europeo de 2018, doce Estados miembros recibieron REP en el ámbito de la asistencia sanitaria. A un total de siete Estados miembros se les recomendaba mejorar la sostenibilidad presupuestaria y la relación coste-eficacia de su sistema. Dos de ellos también se enfrentaban a retos en materia de accesibilidad, problema compartido con el resto de los países analizados.

Los análisis multilaterales que se llevaron a cabo con representantes del Grupo de Alto Nivel «Salud Pública» del Consejo muestran que todos los Estados miembros analizados están reformando sus sistemas de salud para hacer frente a los retos detectados, aunque con diferentes grados de intensidad. Los esfuerzos de reforma van desde programas de reformas completos (que exigen planteamientos a largo plazo para su adopción y ejecución y pueden, por lo tanto, sufrir retrasos) hasta medidas a corto plazo (que, sin embargo, no abordan los problemas de raíz). Las reformas abarcan medidas destinadas a reforzar la asistencia sanitaria primaria e integrada y sustraer algunos servicios del ámbito hospitalario, protocolos más adecuados e integrados para pacientes crónicos, el refuerzo de los programas de detección y prevención, incentivos para que pacientes, médicos y farmacéuticos limiten el gasto farmacéutico, medidas encaminadas a mejorar el acceso para las personas más vulnerables, en especial a determinados medicamentos y tratamientos, esfuerzos para promover estilos de vida más sanos (en particular entre la juventud), así como medidas para resolver el problema de la falta de profesionales, los bajos salarios y la distribución territorial desequilibrada del personal sanitario en algunos Estados miembros.

A pesar de los esfuerzos realizados por los Estados miembros, los avances en la reforma de los sistemas de salud parecen haberse ralentizado desde junio de 2018. El análisis realizado este año por el Comité de Protección Social indica que alrededor de la mitad de los países analizados ha logrado algún avance o avances significativos a la hora de abordar los retos detectados, mientras que en la otra mitad los avances han sido limitados. Por el contrario, la gran mayoría de los Estados miembros analizados el año pasado había logrado algún avance o avances significativos. El Comité insiste en la necesidad de continuar, acelerar y profundizar las reformas emprendidas y, en particular, mejorar la eficacia y eficiencia de los sistemas de salud. Se necesitan medidas preventivas adecuadas para reforzar la sostenibilidad de los sistemas de salud sin comprometer el acceso a los servicios y la calidad de estos. También se deben intensificar los esfuerzos de integración de los diferentes servicios de salud y mejorar la coordinación entre los servicios de salud y los servicios sociales.

Reformas en el ámbito de los cuidados de larga duración

Tres Estados miembros recibieron en 2018 REP relativas a los cuidados de larga duración, con una atención especial a la mejora de la relación coste-eficacia, pero abordando también la fragmentación y la gestión de dichos servicios. Entre las medidas comunicadas figuran el ensayo de nuevas soluciones para la prestación integrada de cuidados de larga duración en el entorno domiciliario y la racionalización de los cuidados destinados a pacientes crónicos, así como la creación de mecanismos armonizados para responder a las necesidades de los pacientes en materia de cuidados.

Subsiste la preocupación en torno a la prestación de servicios formales de cuidados de larga duración para responder a unas necesidades crecientes habida cuenta del envejecimiento de la población en toda Europa. Dada la presión a la que están sometidos la sostenibilidad y el funcionamiento de los sistemas de cuidados de larga duración, el Comité de Protección Social reconoce la necesidad de un planteamiento estratégico cada vez más proactivo, orientado simultáneamente a reforzar la prevención y a fomentar la prestación eficaz, y con una adecuada relación coste-eficacia, de cuidados, sin comprometer la calidad, la accesibilidad ni las condiciones necesarias para una vida autónoma.
