



Consejo de la  
Unión Europea

**Bruselas, 23 de noviembre de 2023  
(OR. en)**

**15418/1/23  
REV 1**

**SOC 769  
EMPL 552  
ECOFIN 1179**

**NOTA**

---

De:	Comité de Empleo y Comité de Protección Social
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo

---

Asunto: Dictamen del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social sobre la inversión social  
*- Presentación por los respectivos presidentes del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social*

---

Adjunto se remite a las delegaciones el dictamen de referencia, con vistas a su presentación por los respectivos presidentes del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social en la sesión del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) de los días 27 y 28 de noviembre de 2023.



**Dictamen del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social sobre el valor añadido de la inversión social y el papel que desempeñan los órganos preparatorios del Consejo EPSCO en la gobernanza del Semestre Europeo**

**Introducción**

1. **El 14 de julio de 2023, en una reunión informal, los ministros de Empleo y Asuntos Sociales cambiaron impresiones sobre la manera en que la inversión social respalda a las economías resilientes y sobre el papel que desempeña el pilar europeo de derechos sociales en el marco de gobernanza económica de la UE.** Varios ministros secundaron la idea de que las reformas e inversiones bien diseñadas y basadas en un enfoque de inversión social, en particular aquellas que fomentan el capital humano, también pueden generar aumentos de productividad y favorecer un mayor crecimiento económico, además de propiciar la consecución de los objetivos sociales. En esta línea, instaron a una mayor reflexión basada en datos contrastados. En consecuencia, como seguimiento del debate, los ministros de España y Bélgica (los Estados miembros que ejercen la Presidencia del Consejo de la Unión Europea entre julio de 2023 y junio de 2024) invitaron al Comité de Empleo (COEM) y al Comité de Protección Social (CPS) a elaborar un dictamen sobre la inversión social y las reformas conexas, así como sobre el papel de los órganos preparatorios del Consejo EPSCO en el marco de gobernanza económica de la UE.

2. **El 9 de noviembre de 2022, la Comisión presentó orientaciones para una reforma de la gobernanza económica de la UE. Seguidamente, el 14 de marzo de 2023, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin) adoptó unas Conclusiones en las que se identificaban ámbitos en los que convergen los puntos de vista de los Estados miembros**<sup>1</sup>. En este contexto, la Comisión presentó sus propuestas legislativas sobre la revisión de la gobernanza económica el 26 de abril de 2023. Según estas propuestas de la Comisión, todos los Estados miembros deben presentar «planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo» en los que se recojan la política y las reformas fiscales, así como los compromisos de inversión. Asimismo, la Comisión propone que el período de ajuste presupuestario pueda ampliarse «por un máximo de tres años si el Estado miembro apuntala su plan estructural nacional de políticas fiscales a medio plazo con un conjunto de reformas e inversiones verificables y con plazos definidos que, consideradas en su conjunto, fomenten el crecimiento, apoyen la sostenibilidad presupuestaria, aborden las prioridades comunes de la Unión, den seguimiento a las recomendaciones específicas de cada país pertinentes dirigidas al Estado miembro en el marco del Semestre Europeo y aborden las prioridades de inversión específicas de cada país sin dar lugar a recortes en otras inversiones públicas financiadas a nivel nacional durante el período de ajuste, a fin de garantizar el impacto macroeconómico de las inversiones y evitar el efecto de expulsión de otras prioridades de inversión». En las propuestas de la Comisión, se señalan como prioridades comunes de la Unión: el Pacto Verde Europeo, el pilar europeo de derechos sociales, el Programa Estratégico de la Década Digital para 2030 y la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa.

---

<sup>1</sup> [Conclusiones del Consejo sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE](#), adoptadas por el Consejo Ecofin el 14 de marzo de 2023.

3. **El presente dictamen forma parte de la labor de apoyo a los ministros en el desarrollo de un enfoque coordinado sobre las inversiones sociales y las reformas conexas, así como sobre el papel de los órganos preparatorios del Consejo EPSCO en la gobernanza del Semestre Europeo, sin perjuicio del resultado de las negociaciones interinstitucionales sobre las propuestas legislativas presentadas por la Comisión el 26 de abril de 2023<sup>2</sup>.** A la luz del artículo 148 del TFUE y del compromiso político con la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, un análisis oportuno del valor añadido de las políticas de inversión social para fomentar un crecimiento sostenible e integrador y la resiliencia socioeconómica puede ayudar a los órganos preparatorios del Consejo EPSCO a mejorar la coordinación de las políticas económicas, sociales y de empleo. En consecuencia, también tendría cabida una reflexión sobre la gobernanza social y de empleo en términos generales en el Semestre Europeo, con especial referencia al papel de los órganos preparatorios del Consejo EPSCO.

---

<sup>2</sup> Actualmente, se están negociando las propuestas legislativas en los órganos preparatorios Ecofin del Consejo y en las Comisiones ECON y EMPL del Parlamento Europeo.

## El valor añadido de las políticas de inversión social

4. **En los trabajos previos realizados por el Consejo, que podrían seguir desarrollándose, se definió el enfoque de inversión social como el diseño de unas políticas sociales, sobre el mercado laboral y sobre las capacidades que aspiren a mejorar las capacidades actuales y futuras de las personas, velando especialmente por que estas estén preparadas y puedan desarrollar su capacidad para hacer frente a los riesgos socioeconómicos durante toda la vida**<sup>3</sup>. En particular, el paquete de inversión social presentado por la Comisión en 2013 había subrayado cómo el empleo, las capacidades y las políticas sociales pueden satisfacer las necesidades de inversión, protección y estabilización, que a su vez pueden tener la capacidad de reforzarse mutuamente. En el contexto socioeconómico actual, las reformas e inversiones nacionales basadas en el enfoque de inversión social, siempre que se diseñen adecuadamente, pueden ser vehículos para la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales. El pilar fue proclamado por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión en 2017 con vistas a establecer al más alto nivel el compromiso político con un modelo de crecimiento más integrador y sostenible en la Unión en el que el progreso económico y el social sean indisociables. En mayo de 2021, la Declaración de Oporto reafirmó el objetivo de profundizar en la aplicación del pilar, teniendo debidamente en cuenta las competencias respectivas y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, especialmente a la luz de la aceleración de las transiciones ecológica y digital. En junio de 2021, el Consejo Europeo acogió con satisfacción los objetivos principales de la UE para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza presentados por la Comisión en el Plan de Acción del pilar.

---

<sup>3</sup> [Conclusiones del Consejo tituladas «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión»](#), adoptadas por el Consejo EPSCO de los días 20 y 21 de junio de 2013.

5. **Aunque velar por el progreso social y mejorar el bienestar de las personas tiene valor intrínseco de por sí, y aunque existen diferencias en los contextos y necesidades nacionales, los datos sugieren que las políticas de inversión social bien diseñadas pueden tener un efecto positivo sustancial en el crecimiento económico, la productividad y la competitividad, por lo que también contribuyen a la sostenibilidad fiscal y promueven la convergencia social.** Considerando que una política fiscal sólida ofrece el margen necesario para formular políticas de inversión social, estas últimas pueden contribuir a un crecimiento económico sostenible e integrador, de modo que pueden generar efectos positivos a largo plazo sobre las ratios de endeudamiento, en particular mitigando posiblemente los costes de la inacción. Esta dinámica se hace aún más evidente a corto plazo durante las recesiones económicas como la crisis de la COVID-19, cuando las medidas de apoyo adecuadas (en particular a través de regímenes de reducción del tiempo de trabajo) dieron lugar a una recuperación económica más rápida de lo previsto, con una menor caída del empleo y de los ingresos en comparación con crisis anteriores<sup>4</sup>. Por el contrario, la formulación de políticas procíclicas durante las crisis puede traducirse en recortes presupuestarios bruscos que pueden exacerbar la pobreza y las desigualdades sociales, debilitar el potencial de mejora de la productividad y limitar el crecimiento económico sostenible futuro.

---

<sup>4</sup> [Conclusiones del Consejo sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible y el Informe conjunto sobre el empleo correspondientes a 2023](#), adoptadas por el Consejo EPSCO el 13 de marzo de 2023. En las ediciones de 2022 y 2023 del Informe conjunto sobre el empleo se presentan análisis más detallados.

6. **En particular, los recientes debates celebrados en el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social han puesto de relieve que las políticas basadas en datos contrastados que refuerzan las capacidades, aumentan la participación en el mercado laboral y previenen la exclusión pueden contribuir de manera considerable a un crecimiento económico más fuerte e integrador y a aumentar los niveles de productividad, y son fundamentales para acompañar las transiciones digital y ecológica.** Estas políticas podrían incluir reformas e inversiones destinadas a abordar la escasez y la inadecuación de las capacidades (a través de la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, la formación y el aprendizaje permanente), a aprovechar el potencial de los grupos infrarrepresentados (en particular a través de políticas activas del mercado de trabajo eficaces, sistemas de fiscalidad y prestaciones bien estructurados, y políticas de inclusión activa) y a ampliar la oferta de mano de obra (a través de servicios sanitarios, de guardería y de cuidados de larga duración de calidad, accesibles y asequibles). Además, determinadas políticas sociales pueden desempeñar un papel crucial en la estabilización macroeconómica al mitigar sustancialmente los riesgos sociales y reducir los posibles aumentos de los gastos sociales futuros relacionados con la inacción (en particular, a través de regímenes de reducción del tiempo de trabajo, redes de seguridad social que funcionen correctamente —como los regímenes de prestaciones y asistencia por desempleo— y regímenes de renta mínima adecuados).

7. **No obstante, aun reconociendo el potencial de las políticas de inversión social y a pesar de los recientes avances metodológicos, la evaluación del rendimiento económico y social real<sup>5</sup> de las reformas e inversiones específicas de cada país sigue planteando retos que deben abordarse más a fondo.** Estas dificultades están relacionadas con la interacción entre las características del diseño de las políticas y otras variables que influyen en dichos rendimientos, especialmente las especificidades nacionales, así como con las repercusiones que a menudo se manifiestan a medio y largo plazo. El rendimiento de la inversión social depende de los tipos de medidas políticas en cuestión y de su diseño, pero también de las características contextuales (en términos de tiempo y ubicación) y de otras intervenciones políticas simultáneas que deben tenerse en cuenta. La evaluación del rendimiento microeconómico y macroeconómico se basa en diversos métodos analíticos que posiblemente se utilizan en los Estados miembros (como análisis *ex ante* y *ex post*, evaluaciones de impacto contrafactuales y análisis de costes y beneficios), y depende también de los diferentes niveles de capacidad administrativa para llevar a cabo evaluaciones adecuadas. Dado que los efectos a largo plazo o los factores de influencia pueden ser difíciles de observar y pueden dar lugar a conclusiones imprecisas o inexactas, es fundamental recopilar datos suficientes y fiables, así como utilizar metodologías sólidas que puedan captar adecuadamente estas cuestiones. En este contexto, la mejora del intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros puede contribuir a una comprensión más exhaustiva de la manera de evaluar mejor el rendimiento económico y social de las inversiones sociales, a la luz de los retos comunes de la UE. El aprendizaje mutuo en el contexto de las actividades del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social puede ser especialmente útil para identificar inversiones y reformas que maximicen los efectos positivos en el crecimiento económico, el empleo, los riesgos de pobreza y la desigualdad.

---

<sup>5</sup> El rendimiento económico se refiere a las ganancias o beneficios financieros a título individual, empresarial o de mercado (a escala microeconómica), así como a los cambios en el crecimiento económico general, las tasas de inflación o las tasas de empleo de un país (a escala macroeconómica). El rendimiento social abarca los beneficios no financieros centrados en el bienestar, la calidad de vida y las mejoras sociales, incluida la mejora de los resultados sanitarios y educativos de las personas y los grupos.

## El papel de los órganos preparatorios del Consejo EPSCO en el Semestre Europeo

8. **Si bien el Semestre Europeo seguirá siendo el marco de la UE para coordinar las políticas fiscales, económicas, sociales y de empleo (respetando las competencias nacionales y atribuyendo una función clara a los órganos preparatorios del Consejo EPSCO en virtud del artículo 148 del TFUE), la revisión de la gobernanza económica puede repercutir, en función de sus resultados, en el modo en que los órganos preparatorios EPSCO apoyan este proceso.** En primer lugar, la Comisión propone una mayor interacción entre la política fiscal y las reformas e inversiones, de modo que las medidas relativas a las políticas sociales, sobre el mercado laboral y sobre las capacidades (coordinadas y supervisadas por el Consejo en el marco del Semestre Europeo con arreglo al artículo 148 del TFUE<sup>6</sup>) se tengan en cuenta en la preparación de «planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo» y se supervisen a través de «informes anuales de situación» que los Estados miembros presentarían posteriormente (destinados, por tanto, a sustituir a los «programas nacionales de reforma», que se utilizan actualmente como vehículos de información de los Estados miembros sobre la aplicación de los principios del pilar). En segundo lugar, la Comisión propone que determinados compromisos de reforma e inversión de los Estados miembros presentados en sus «planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo» puedan optar a una ampliación del período de ajuste presupuestario, siempre que cumplan, en conjunto, unos criterios determinados<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> El artículo 148 del TFUE hace referencia, en particular, a la adopción anual de las orientaciones para el empleo, el Informe conjunto sobre el empleo y las recomendaciones específicas por país. El Consejo EPSCO también aprueba los aspectos sociales y relativos al empleo de la Recomendación para la zona del euro (en diciembre) y sus Conclusiones sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible (en marzo), y refrenda un dictamen horizontal anual sobre el Semestre Europeo elaborado por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social que incluye los resultados de sus actividades multilaterales de supervisión y revisión (en junio).

<sup>7</sup> Como se detalla en el punto 2, cabe señalar que, en las propuestas de la Comisión de 26 de abril, el pilar europeo de derechos sociales figura entre las prioridades comunes de la UE.

9. **Los órganos preparatorios del Consejo EPSCO deben conservar su función de coordinación y supervisión en todas las cuestiones relacionadas con las políticas sociales, sobre el mercado laboral y sobre las capacidades, también en relación con el contenido pertinente de todos los documentos incluidos en el marco del Semestre Europeo, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados.** Atendiendo a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, debe preservarse plenamente el carácter multilateral del Semestre Europeo, y las formaciones correspondientes del Consejo deben seguir participando.
10. **Los Mensajes clave sobre la introducción de un marco de convergencia social en el Semestre Europeo, adoptados por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social en mayo de 2023<sup>8</sup>, si bien reconocen los diferentes grados de apoyo entre los Estados miembros en relación con su introducción consideran, a su vez, que un posible nuevo marco de convergencia social sería coherente con un enfoque integrado de la supervisión de las políticas en el ámbito del Semestre y contribuiría a una coordinación más sólida y eficaz de las políticas.**
11. **Es importante que se produzca una cooperación eficaz y se formulen reflexiones sobre el futuro del Semestre Europeo de manera conjunta con los órganos preparatorios Ecofin del Consejo.** Estas reflexiones conjuntas podrían incluir disposiciones prácticas que rijan el ciclo anual del Semestre entre los órganos preparatorios de estas dos formaciones, su calendario anual, los métodos de trabajo de los comités consultivos, así como la manera de garantizar una interacción eficaz entre la política fiscal, las reformas estructurales y las inversiones destinadas a abordar cuestiones transversales, en particular para apoyar la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales, promoviendo al mismo tiempo unas finanzas públicas sólidas.

---

<sup>8</sup> [Mensajes clave sobre la introducción de un marco de convergencia social en el Semestre Europeo](#), debatidos por el Consejo EPSCO el 12 de junio de 2023.

**Invitación de las Presidencias española y belga (julio de 2023)**

*Estimado Emiliano, estimada Rute:*

*Estimados miembros del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social:*

La Presidencia ha acogido con satisfacción el fructífero debate sobre la pertinencia de la inversión social para la revisión de la gobernanza económica de la UE, celebrado el 14 de julio en Madrid durante la última reunión informal del Consejo EPSCO. El debate puso de manifiesto el gran interés de los ministros de Empleo y Asuntos Sociales por subrayar la importancia de las inversiones sociales y determinar su tratamiento con arreglo a las posibles nuevas normas fiscales de la UE. Los puntos de vista que se plantearon son de enorme interés.

Atendiendo a las conclusiones de esta primera reflexión, la Presidencia española, en estrecha cooperación con la Presidencia belga entrante, considera que el debate no debe acabar aquí. Con el fin de darle continuidad, la Presidencia española está organizando una conferencia de alto nivel los días 15 y 16 de octubre en Aranjuez, así como otra conferencia, en colaboración con la Presidencia belga entrante, con expertos del ámbito académico entre finales de octubre y principios de noviembre en Bruselas. La finalidad de dichas conferencias será debatir: 1) el rendimiento microeconómico y macroeconómico de la inversión social, y 2) los parámetros existentes para supervisar y evaluar los resultados de las inversiones sociales.

La sesión del Consejo EPSCO prevista para finales de noviembre de 2023 será la próxima ocasión para hacer balance en el Consejo de los progresos realizados tanto a nivel técnico como político. El objetivo general es que los ministros de Empleo y Asuntos Sociales puedan adoptar un enfoque coordinado sobre el papel que desempeña la inversión social en la reforma de la gobernanza económica de la UE. Se pondrá fin a este ejercicio en la sesión conjunta del Consejo EPSCO-Ecofin que tendrá lugar durante la Presidencia belga.

A tal fin, a la vista del balance previsto en el Consejo EPSCO de noviembre de 2023, la Presidencia española, en consonancia con la Presidencia belga entrante, desea invitar al Comité de Empleo y al Comité de Protección Social a que elaboren un dictamen sobre el tratamiento de la inversión social y las reformas conexas en el marco de la gobernanza económica revisada y, tomando como base el marco de convergencia social, sobre el papel del Consejo EPSCO y de sus Comités en el nuevo marco fiscal. La Presidencia invita además a los Comités a reflexionar sobre el potencial de las inversiones sociales en materia de crecimiento económico, estabilización macroeconómica y convergencia social, teniendo en cuenta los cambios estructurales que traen consigo la transición ecológica y digital.

Son ustedes, en calidad de presidentes del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social, quienes mejor facultados están para proponer medidas y métodos de trabajo concretos para dicha labor, habida cuenta de los programas de trabajo de sus comités y de las conclusiones extraídas de debates anteriores sobre esta cuestión. La Presidencia española, sobre la base de los resultados presentados en el dictamen, tratará de aclarar el nivel de apoyo de los Estados miembros en lo que respecta a la posición del Consejo EPSCO acerca de la revisión de la gobernanza económica en curso.

La Presidencia española y la Presidencia belga entrante permanecen a su entera disposición para cooperar.