Consejo de la Unión Europea

Bruselas, 15 de noviembre de 2024
(OR. en)

15562/24

EMPL 566
SOC 829
EDUC 417
ECOFIN 1285
COMPET 1117
DIGIT 234
ENV 1119

NOTA

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Semestre Europeo 2025: Prioridades en materia de empleo y política social - *Debate de orientación*

Adjunto se remite a las delegaciones una nota de orientación de la Presidencia sobre el asunto de referencia, con vistas al debate de orientación que se celebrará en el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) del 2 de diciembre de 2024.

ANEXO

Semestre Europeo 2025: Prioridades en materia de empleo y política social

Debate de orientación

Se invita a los ministros a que pongan en común sus puntos de vista sobre las futuras prioridades en materia de empleo y políticas sociales a escala de la UE. Los informes exhaustivos y prospectivos, así como los correspondientes documentos publicados en los últimos años, han proporcionado valiosas aportaciones a este debate; de ahí que en la presente nota se destaquen los mensajes clave de algunos de estos informes y documentos.

El ciclo anual del Semestre Europeo suele comenzar en noviembre, cuando la Comisión Europea presenta el paquete de otoño del Semestre Europeo, que incluye el Informe conjunto sobre el empleo para los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social. El paquete de otoño establece unas prioridades económicas, sociales y de empleo generales y proporciona a los Estados miembros orientaciones políticas para el ciclo siguiente. En cuanto al ciclo del Semestre de 2025, debido a la transición institucional, la Comisión decidió publicar el paquete de otoño más tarde de lo habitual y en dos fases: las partes del paquete relacionadas con la política presupuestaria a finales de noviembre y los elementos restantes, incluidas las partes relacionadas con el empleo y las cuestiones sociales, una vez entre en funciones la nueva Comisión. Por lo tanto, este año el paquete de otoño no se presenta en la sesión del Consejo EPSCO de diciembre.

El informe[1] del Grupo de Alto Nivel sobre el futuro de la protección social y del estado del bienestar en la UE (en lo sucesivo: GAN), publicado en febrero de 2023, analizó los efectos previstos de las principales megatendencias en materia de protección social y Estado del bienestar. El GAN destacó que la configuración de nuestras sociedades, economías y mercados laborales está afectada por varias megatendencias mundiales. En particular, se destacaron los cambios demográficos, los cambios del mundo laboral, el cambio climático y la transición ecológica, y se estudió su impacto desde una perspectiva de ciclo de vida. El informe subrayaba la importancia que tiene un Estado del bienestar inclusivo y justo a la hora de minimizar los riesgos sociales y mitigar las dificultades económicas, apoyando al mismo tiempo el crecimiento económico y el bienestar individual. Según el GAN, los Estados del bienestar modernos deben proporcionar fuertes amortiguadores contra las crisis económicas e invertir en «pasos» que ayuden a las personas a transitar los momentos críticos en el transcurso de la vida. Reconociendo que no existen soluciones válidas para todo el mundo, el informe contenía una lista de veintiuna recomendaciones en varios ámbitos políticos, que animaba principalmente a los Estados miembros a modernizar y reforzar sus Estados del bienestar.

En febrero de 2024, el Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Protección Social (CPS) elaboraron un dictamen[2] titulado «Prioridades estratégicas futuras de la Unión en relación con el pilar europeo de derechos sociales», que fue refrendado por los ministros de EPSCO en su sesión de marzo de 2024. El dictamen insistía en que desde la proclamación del pilar social en 2017 se habían acordado numerosas iniciativas de la UE, mediante la adopción de Recomendaciones del Consejo y otros instrumentos no vinculantes que son adecuados y eficaces para proporcionar orientaciones a los Estados miembros en los ámbitos de actuación respectivos, así como Directivas y Reglamentos de la UE, jurídicamente vinculantes, que tienen una incidencia más directa en la legislación nacional. El dictamen afirmaba también que el elevado número de iniciativas de la UE acordadas desde 2017 requería una mayor transposición y una aplicación adecuada, y que era necesario observar su eficacia habida cuenta de la rápida evolución de las economías y sociedades, atendiendo al mismo tiempo a reducir las cargas administrativas.

---

1 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&eventsId=2057&furtherEvents=yes&langId=en

2 7635/24.

El informe de Enrico Letta «Much More Than a Market» («Mucho más que un mercado», en inglés)[3], publicado en abril de 2024, destacó la necesidad de reforzar la dimensión social del mercado único garantizando la justicia y la cohesión sociales. En el informe se afirmaba que deben alcanzarse tres objetivos clave para que el mercado único tenga un verdadero éxito y sea socialmente sostenible: i) extender los beneficios de la mano de obra a un mayor número de personas, ii) evitar una carrera a la baja y iii) preservar y consolidar la economía de mercado europea.

El informe de Mario Draghi «The future of European competitiveness» («El futuro de la competitividad europea», en inglés)[4], publicado en septiembre de 2024, insistía en que el éxito de las transiciones ecológica y digital depende de que estas se lleven a cabo de manera socialmente justa, prestando atención a afianzar el empleo de calidad y a garantizar la disponibilidad de suficientes trabajadores cualificados para realizarlas. La escasez existente tanto de puestos de trabajo como de capacidades hace indispensable el reciclaje profesional y el perfeccionamiento profesional de la mano de obra de la UE. Con respecto al nuevo ciclo legislativo, el informe instaba a reformular completamente las políticas de la UE relativas a las capacidades, incluido el refuerzo de la coordinación y el aumento de la implicación de los interlocutores sociales en la concepción de las políticas de educación y formación.

[3] https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf

[4] https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059

En el informe titulado «Employment and Social Developments in Europe» («Evolución social y del empleo en Europa, en inglés»)[5], publicado en septiembre de 2024, la Comisión Europea presentó las principales novedades económicas, del mercado laboral y sociales, hizo balance de la convergencia socioeconómica en la UE y analizó el papel de las inversiones sociales. Destacó que, en el contexto de un amplio estancamiento económico en 2023, los mercados de trabajo siguieron mostrando una resiliencia notable y los resultados sociales mostraron algunos signos de mejora. En 2023, el crecimiento económico de la UE quedó por detrás del de otras economías avanzadas, y la inflación aumenta desde el segundo semestre de 2021. En cuanto a los objetivos principales de la Unión para 2030, el informe afirma que i) la tasa de empleo de la UE alcanzó el nivel récord del 75,3 %, mientras que la tasa de desempleo disminuyó ligeramente. Las empresas experimentaron una escasez de mano de obra y de capacidades, y las vacantes de empleo se mantuvieron en un nivel inédito. ii) La participación de los adultos en la educación y la formación se mantuvo muy por debajo del objetivo de la UE. En 2022, el 46,6 % de las personas de entre 25 y 64 años participaron en actividades de educación o formación, lo que se debe, entre otras cosas, a las dificultades para acceder a cursos de formación de calidad, a los conflictos de programación con otras responsabilidades, a obstáculos financieros o a la disposición de los posibles participantes. iii) La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (ERPE) disminuyó ligeramente hasta el 21,4 % en 2023, pero siguió siendo elevada en determinados grupos vulnerables, y la desigualdad de ingresos se mantuvo prácticamente estable, mientras que la tasa de privación material y social grave aumentó. El informe declara que en la última década han ido convergiendo una serie de resultados económicos, sociales y del mercado laboral en toda la UE, pero que las diferencias entre los Estados miembros siguen siendo considerables. El informe también destaca el papel de las inversiones sociales y la importancia de las reformas e inversiones en ámbitos clave como la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, el aprendizaje permanente, las políticas activas del mercado laboral y las políticas de atención y educación de la primera infancia, que pueden complementarse con un aumento de la inversión en vivienda asequible y protección social, entre otras cosas.

[5] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8641&

En cuanto a futuras iniciativas a escala de la UE, la propuesta de la presidenta electa Von der Leyen de crear en la próxima Comisión la figura de vicepresidente ejecutivo responsable, entre otras cosas, de personas y capacidades, y de otros comisarios responsables de empleo, políticas sociales e igualdad, también pone de manifiesto la mayor ambición de la Comisión en este ámbito. Con el fin de alcanzar los objetivos principales de la UE para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, la Comisión tiene previsto presentar en 2025 un nuevo plan de acción sobre la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Otras nuevas iniciativas, como la hoja de ruta para el empleo de calidad, un nuevo Pacto para el Diálogo Social Europeo, una estrategia de la UE de lucha contra la pobreza y el plan europeo de vivienda asequible, tienen por objeto contribuir a alcanzar los objetivos principales de la UE.

En relación con los ámbitos de actuación del Consejo EPSCO, cabe destacar dos avances clave en relación con el Semestre Europeo. En primer lugar, el seguimiento del pilar europeo de derechos sociales, desde su promulgación en 2017, se ha integrado en el Semestre Europeo, en particular adaptando las orientaciones para las políticas de empleo a sus principios. Este seguimiento se lleva a cabo mediante el Informe conjunto sobre el empleo, utilizando el cuadro de indicadores sociales. En segundo lugar, en este contexto y con objeto de reforzar la dimensión social del Semestre Europeo y el papel del Consejo EPSCO en los ciclos anuales, el ciclo de 2024 del Semestre Europeo incluyó, con carácter experimental, un análisis de la convergencia social basado en las características del marco de convergencia social (en lo sucesivo, MCS).

Los trabajos sobre el MCS comenzaron a raíz de la iniciativa de Bélgica y España, presentada en la sesión del Consejo EPSCO de octubre de 2021, de introducir un «procedimiento de desequilibrio social». Conforme a los mandatos recibidos de las Presidencias francesa, checa y sueca, el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social reflexionaron detenidamente sobre la iniciativa. En primer lugar, en su dictamen de 16 de mayo de 2022[6], el COEM y el CPS subrayaron la necesidad de un mayor trabajo conceptual y analítico sobre los principales aspectos de la iniciativa, y se observó que no había consenso entre los Estados miembros en cuanto a su posible valor añadido. En vista de lo anterior, se creó un grupo de trabajo específico COEM-CPS, con la participación voluntaria de veintiún Estados miembros y de la Comisión, que llevó a cabo nuevos trabajos técnicos. Entre septiembre de 2022 y mayo de 2023, dicho grupo de trabajo estudió la posible concepción y metodología de un «marco de convergencia social» y elaboró un informe. Tras el examen de dicho informe, el COEM y el CPS prepararon y aprobaron unos mensajes clave sobre la introducción en el Semestre Europeo de un marco de convergencia social. Estos reconocían las diferencias en cuanto a grado de apoyo y las incertidumbres entre los Estados miembros. Los mensajes clave[7] se presentaron a los ministros en la sesión del Consejo EPSCO de junio de 2023, y el Consejo tomó nota de ellos. En el ciclo del Semestre Europeo de 2024, concretamente en la propuesta de la Comisión de Informe conjunto sobre el empleo de 2024, publicada en noviembre de 2023, la Comisión incluyó un análisis específico reforzado por país sobre los posibles riesgos para la convergencia social al alza, basado en las características del marco de convergencia social, tal como se describe en los mensajes clave del COEM y el CPS. Debido a la falta de consenso entre los Estados miembros en relación con la mencionada propuesta de la Comisión, el Consejo, en sus conclusiones correspondientes[8], tomó nota de ella e instó al Comité de Empleo y al Comité de Protección Social a que evaluaran el impacto del análisis experimental de la convergencia social al alza sobre la base de las características del marco de convergencia social, incluidos el valor añadido y la posible carga administrativa. Además, el Consejo pidió al COEM y al CPS que evaluaran su impacto, incluido su valor añadido y la posible carga administrativa.

---

6 9222/22.
7 9481/23 y ADD1.
8 7665/24.

Paralelamente al ciclo del Semestre de 2024, como resultado de la revisión de la gobernanza económica de la UE, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron incluir «*un marco para detectar los riesgos para la convergencia social*» en el nuevo Reglamento (UE) 2024/1263 entre los instrumentos a disposición de la Comisión para el seguimiento de las orientaciones para las políticas de empleo y la aplicación de los principios del pilar social.

El COEM y el CPS llevaron a cabo su evaluación entre septiembre y noviembre de 2024 y presentaron sus principales conclusiones en una nota[9] a la atención de los ministros del Consejo EPSCO, que destaca las experiencias, las divergencias de posición entre los Estados miembros y los ajustes (por ejemplo, en relación con la metodología, los indicadores, el procedimiento, etc.) necesarios para mejorar el MCS. La nota también indica que, si bien algunos Estados miembros consideraban que los beneficios del marco de convergencia social se aplicaron con carácter experimental en el ciclo de 2024, otros tienen dudas sobre el valor añadido y la finalidad última del marco en comparación con prácticas anteriores.

En este contexto, se ruega a los ministros que cambien impresiones sobre las siguientes cuestiones:

1) *Teniendo en cuenta las tendencias, los análisis y las sugerencias mencionados, ¿qué prioridades fijarían para el período 2024-29 con vistas al próximo Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales?*

2) *Partiendo de su experiencia en relación con la aplicación experimental del MCS y teniendo en cuenta la nota del COEM y el CPS, ¿convienen en que es necesario mejorar los análisis de la convergencia social al alza sobre la base de las características del MCS después de la fase experimental? En caso afirmativo, ¿qué elementos de los análisis deberían mejorarse con vistas a los futuros ciclos del Semestre Europeo?*

---

[9] 15563/24.