

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

15563/24

SOC 830  
EMPL 567  
ECOFIN 1286

**NOTA**

---

De:	Comité de Empleo y Comité de Protección Social
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Evaluación del marco de convergencia social aplicado como proyecto piloto en el ciclo del Semestre Europeo de 2024 <i>- Presentación de las presidencias del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social</i>

---

Adjunto se remite a las delegaciones la nota sobre la evaluación del marco de convergencia social aplicado como proyecto piloto en el ciclo del Semestre Europeo de 2024, elaborada por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social en su reunión conjunta del 14 de noviembre de 2024.



# Comité de Empleo Comité de Protección Social

14 de noviembre de 2024

## **Evaluación del marco de convergencia social aplicado como proyecto piloto en el ciclo del Semestre Europeo de 2024**

*Nota a la atención de los ministros de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores*

### **1. Introducción**

**Entre septiembre y noviembre de 2024, el Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Protección Social (CPS) llevaron a cabo una evaluación de la aplicación, por primera vez, del marco de convergencia social, que la Comisión introdujo como proyecto piloto en el ciclo del Semestre Europeo de 2024.** Dicha evaluación respondía a la invitación de las Conclusiones del Consejo, de 11 de marzo, relativas al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible y al Informe conjunto sobre el empleo correspondientes a 2024, en las que se invitaba al COEM y al CPS a evaluar la incidencia y el valor añadido del marco de convergencia social, así como la posible carga administrativa para las actividades de los Comités y para el ciclo del Semestre Europeo de 2024, y a informar al Consejo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> [Conclusiones del Consejo relativas al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible y al Informe conjunto sobre el empleo correspondientes a 2024](#), adoptadas el 11 de marzo de 2024 por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores.

**Para elaborar el marco de convergencia social se partió del trabajo técnico del Grupo de trabajo COEM-CPS, que, entre septiembre de 2022 y mayo de 2023, estudió su posible composición y metodología; los resultados de dicho estudio se aplicaron en el proyecto piloto.<sup>2</sup>**

A grandes rasgos, la composición consta de un análisis en dos fases realizado por la Comisión con el objetivo de evaluar los riesgos y retos para la convergencia social al alza en los Estados miembros, cuyas constataciones se incorporan a las actividades de supervisión multilateral del COEM y el CPS para llegar a un entendimiento común del estado de la convergencia social en la Unión e informar de ello al Consejo.

**Paralelamente al ciclo del Semestre de 2024 y tras la revisión de la gobernanza económica de la UE, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron incluir en el nuevo Reglamento 2024/1263 «un marco para detectar los riesgos para la convergencia social» entre los instrumentos a disposición de la Comisión para hacer un seguimiento de las orientaciones en materia de empleo y el pilar europeo de derechos sociales.<sup>3</sup>** Durante el ejercicio de evaluación del proyecto piloto, la Comisión manifestó su intención de poner en práctica dicha disposición mediante la aplicación del marco de convergencia social también en los futuros ciclos del Semestre Europeo, sin dejar de tener en cuenta los posibles ajustes de sus características técnicas y estructurales que se debatían con el COEM y el CPS.

---

<sup>2</sup> Véanse el documento [de mensajes clave del COEM y el CPS sobre la introducción de un marco de convergencia social en el Semestre Europeo](#) y el [informe del Grupo de trabajo COEM-CPS](#) conexo. Las características del marco de convergencia social se debatieron en el Grupo de trabajo entre septiembre de 2022 y mayo de 2023. El grupo de trabajo se basaba en la participación voluntaria de las delegaciones y estaba compuesto por 21 Estados miembros (BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) y la Comisión. El COEM y el CPS refrendaron los mensajes clave, que se presentaron en la sesión del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores del 12 de junio de 2023 partiendo del trabajo realizado por el Grupo mencionado anteriormente.

<sup>3</sup> Véase el artículo 3, apartado 3, letra b), [Reglamento \(UE\) 2024/1263](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo. Asimismo, en el considerando 8, se aclara que «como parte de su análisis integrado de la evolución social y del empleo en el contexto del Semestre Europeo, la Comisión evalúa los riesgos para la convergencia social al alza en los Estados miembros y supervisa los avances en la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales sobre la base del cuadro de indicadores sociales y de los principios del marco de convergencia social».

## 2. Primera fase del análisis (de noviembre de 2023 a marzo de 2024)

**En la primera fase de análisis del marco de convergencia social se añadió al Informe conjunto sobre el empleo una nueva dimensión específica por país con el objetivo de detectar los posibles riesgos para la convergencia social al alza en los Estados miembros.**<sup>4</sup> Para ello, se añadieron nuevas fichas por país basadas en los valores de los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales. Se señalaron posibles riesgos en los Estados miembros si al menos 6 de los 16 indicadores resultaban en situaciones «en observación» o «críticas», según la metodología de señales semafóricas establecida y aplicada al cuadro de indicadores sociales en el Informe conjunto sobre el empleo; según la cual las tendencias negativas durante dos años consecutivos se contaron dos veces.<sup>5</sup>

**La primera fase del análisis completó el seguimiento de las orientaciones en materia de empleo con un enfoque específico por país, que respondía al objetivo de reflejar los riesgos para la convergencia social en toda la UE con vistas a aplicar los principios del pilar europeo de derechos sociales. Aun así, algunos Estados miembros cuestionan la medida en que dicho enfoque en concreto añadió profundidad a los contenidos tradicionales del Informe conjunto sobre el empleo.** Si bien la metodología se desarrolló en el Grupo de trabajo COEM-CPS también para detectar mejor las tendencias, sigue habiendo algunas dudas sobre su capacidad a la hora de reflejar de manera exhaustiva los riesgos para la convergencia social, debido al grado de actualidad de algunos indicadores sociales y a la ausencia de algunos ámbitos de actuación pertinentes en el cuadro de indicadores sociales. Dado que fue la Comisión quien realizó el análisis, no supuso ninguna carga administrativa para los Estados miembros.

---

<sup>4</sup> El [Informe conjunto sobre el empleo de 2024](#) fue adoptado el 21 de noviembre de 2023 por la Comisión y, tras la revisión del COEM y el CPS, el 11 de marzo de 2024 por el Consejo.

<sup>5</sup> En consonancia con la solución transaccional técnica alcanzada en el Grupo de trabajo COEM-CPS, que entre 2022 y 2023 estudió la composición del marco de convergencia social (véase la nota a pie de página n.º 2), a los efectos de la primera fase del análisis, la metodología del Informe conjunto sobre el empleo se acompañó de un criterio adicional para dar más peso a las tendencias que se mantienen a lo largo del tiempo. Cuando un indicador presentaba un deterioro de su categorización en los informes conjuntos durante dos años consecutivos (por ejemplo, si pasaba de «en la media» en el año T, a «en observación» en el año T+1 y a «situación crítica» en el año T+2), el indicador se contaba dos veces.

**De cara al futuro, la metodología debe tener en cuenta las futuras revisiones del cuadro de indicadores sociales, incluidos los nuevos indicadores cuando proceda, así como las evaluaciones que realicen regularmente el COEM y el CPS y sus subgrupos de indicadores, a fin de mejorar la detección eficaz y oportuna de los riesgos para la convergencia social.** En este contexto, los debates *ad hoc* sobre cómo interpretar determinados indicadores que están actualmente incluidos en el cuadro de indicadores sociales para redactar consideraciones estratégicas incrementarían la apropiación del análisis por los Estados miembros, sobre todo en casos específicos en los que se deben tener en cuenta las limitaciones técnicas existentes.

### **3. Segunda fase del análisis (de abril a mayo de 2024)**

**La segunda fase del análisis debía servir para examinar en mayor profundidad a los Estados miembros señalados durante la primera fase.**<sup>6</sup> Para realizar dicho análisis, la Comisión empleó un conjunto más amplio de datos cuantitativos y cualitativos<sup>7</sup> a fin de evaluar los retos para la convergencia social al alza y sus principales determinantes. En cada uno de los Estados miembros detectados, la atención se centró exclusivamente en los ámbitos de actuación que, durante la primera fase, se había considerado que presentaban posibles riesgos. En algunos de los siete Estados miembros detectados en 2024, la segunda fase del análisis permitió a la Comisión confirmar que los riesgos detectados durante la primera fase suponían retos generales. En otros casos, el análisis en mayor profundidad permitió disipar los riesgos.<sup>8</sup> El análisis contribuyó al paquete de primavera del Semestre Europeo de 2024 y las principales constataciones con respecto a los siete Estados miembros quedaron reflejadas en sus informes por país de 2024, así como también orientaron, cuando procedía, las propuestas de recomendaciones específicas por país (REP) de la Comisión.

---

<sup>6</sup> La segunda fase del análisis de los siete Estados miembros detectados en 2024 se publicó el 6 de mayo de 2024 en forma de [documento de trabajo de los servicios de la Comisión](#). Se utilizaron ejemplares anticipados para la consulta, el 9 de abril, con los siete Estados miembros detectados en 2024.

<sup>7</sup> Incluidos, en particular, todos los indicadores acordados hasta el momento con los Estados miembros para formar parte del marco de evaluación conjunto elaborado por el COEM y el CPS. También se tuvieron en cuenta los avances en los objetivos nacionales para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza.

<sup>8</sup> En función de i) el alcance de los retos individuales que revelaron los datos ulteriores recopilados con respecto a cada uno de los ámbitos de actuación estudiados; y ii) la evaluación de las respuestas estratégicas que los Estados miembros estuvieran aplicando o planeando y si dichas respuestas se consideraban suficientes para abordar los retos detectados.

**En comparación con anteriores ciclos del Semestre Europeo, la segunda fase del análisis tuvo por objetivo proporcionar una base más sólida para el estudio de las tendencias de convergencia social, especialmente en el marco de las actividades de supervisión multilateral del COEM y el CPS.** De manera similar a la primera fase, la Comisión se propuso minimizar la carga administrativa que recae sobre los Estados miembros. En 2024, la Comisión realizó el análisis y se invitó a los siete Estados miembros correspondientes a verificar los datos de un borrador anticipado del análisis. Aun así, para mejorar la apropiación compartida del análisis, los Estados miembros en cuestión habrían necesitado más tiempo entre la publicación de la segunda fase del análisis y su revisión en los comités. En general, la segunda fase resultó más valiosa desde el punto de vista multilateral, pues proporcionó a los Estados miembros información sobre la gravedad y las interconexiones de los retos a los que se enfrentan algunos de los demás Estados miembros. Para añadir valor, la segunda fase del análisis debe seguir siendo exhaustiva y multidimensional y abarcar las prioridades descritas en las REP para el país. A pesar del enfoque analítico adicional que aportó el nuevo documento de trabajo de los servicios de la Comisión, no siempre quedó claro en qué medida la segunda fase del análisis ayudaba a perfeccionar las orientaciones políticas formuladas en las propuestas de REP y en los informes por país conexos que se publicaron posteriormente en el ciclo del Semestre, dado el enfoque específico aplicado.

**De cara al futuro, publicar antes el documento de trabajo de los servicios de la Comisión y mantener un diálogo más profundo entre los servicios de la Comisión y los correspondientes Estados miembros contribuiría notablemente a alcanzar los objetivos de la segunda fase del análisis.** Para diferenciarlo de otros documentos del Semestre, el análisis de los determinantes de los retos estratégicos debe abarcar mejor las tendencias a largo plazo y las consideraciones regionales e intersectoriales. Dado el carácter anual del documento, es importante que los elementos descriptivos del análisis se basen en los últimos datos disponibles (incluidos los datos mensuales) y se centren en las actualizaciones pertinentes, en particular en los resultados de la aplicación de las políticas, especialmente cuando en la segunda fase se analiza un Estado miembro a lo largo de varios años consecutivos.

#### 4. Supervisión multilateral (mayo de 2024)

**Los retos para la convergencia social al alza señalados por la Comisión en la segunda fase del análisis se debatieron dentro de las actividades tradicionales anuales de supervisión multilateral del COEM y del CPS.**<sup>9</sup> Durante el ciclo de supervisión de 2024, cada uno de los siete Estados miembros analizados fue objeto de debate una sola vez aplicándose un «enfoque por país», a saber, por medio de una única revisión por país centrada en los retos destacados tanto en las REP de 2023 como en la segunda fase del análisis del marco de convergencia social. En este contexto, este último proporcionó el análisis contextual para comprender de manera más general los riesgos y retos adversos que se presentan en los Estados miembros más allá de las cuestiones específicas mencionadas en las recomendaciones.

**Este enfoque permitió a los Estados miembros, en la segunda fase de análisis, prepararse para una revisión muy exhaustiva<sup>10</sup>, también en términos de requisitos de información; no obstante, la necesidad de ofrecer información sobre varias cuestiones estratégicas y de consultar a numerosos expertos nacionales en políticas llevó a los Estados miembros interesados a informar de que estaban experimentando una carga administrativa, que incluía una importante coordinación necesaria a nivel nacional.** Por el contrario, los Estados miembros no señalados en el marco de convergencia social no percibieron diferencias significativas a este respecto. En cuanto al debate real sobre los retos, en comparación con una revisión tradicional basada en la aplicación de cada una de las REP, el mayor número de cuestiones estratégicas limitó el tiempo disponible para un debate multilateral global.

---

<sup>9</sup> Esta integración se debatió por primera vez a mediados de febrero, cuando los Comités acordaron utilizar los criterios definidos por el Grupo de trabajo del COEM-CPS en 2023 para impedir que aumentara el número total de revisiones de la supervisión multilateral.

<sup>10</sup> La adopción de un enfoque «por país» implica que se debata sobre cada Estado miembro una sola vez, en una única revisión exhaustiva de los retos generales observados, en lugar de varias veces sobre cada recomendación específica por país recibida. En 2024, además de las revisiones organizadas conjuntamente por el COEM y el CPS sobre los siete Estados miembros en la segunda fase, el enfoque también se puso a prueba en las revisiones periódicas llevadas a cabo por el CPS sobre el resto de los Estados miembros que solo recibieron los REP de 2023 y no fueron señalados en el marco de convergencia social.

**Si bien algunos Estados miembros consideraron beneficiosa a largo plazo una cooperación reforzada en todos los ámbitos estratégicos a nivel nacional, la intensa preparación necesaria en 2024 sugiere que hay margen para mejorar la organización y la eficacia de las revisiones.**

En particular, dado que la carga administrativa era mayor para aquellos Estados miembros que tuvieron que informar también sobre la aplicación de numerosas REP en una única revisión, es necesario reflexionar sobre el posible equilibrio entre la intensidad y la frecuencia de las revisiones dentro de las actividades anuales de supervisión multilateral de los Comités. Más allá de los aspectos organizativos, si el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que contiene la segunda fase del análisis se publica antes, los Estados miembros también podrán disponer de más tiempo para prepararse para las revisiones.

## **5. Visibilidad política de las conclusiones (junio — julio de 2024)**

**Sobre la base de las revisiones, al final del ciclo del Semestre Europeo de 2024, el COEM y el CPS acordaron unas conclusiones horizontales y específicas por país, que fueron remitidas al Consejo para informar a los ministros en los órganos preparatorios del Consejo de EPSCO sobre el estado de la convergencia social en la Unión.** Las conclusiones horizontales se presentaron primero en junio, mediante un dictamen específico del COEM y del CPS sobre la *convergencia social en la Unión*, y posteriormente se integraron en el tradicional *dictamen horizontal anual sobre el ciclo del Semestre Europeo* aprobado por el Consejo el pasado mes de julio, que también contenía un anexo con las conclusiones específicas de cada país<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Las conclusiones horizontales se presentaron inicialmente a los ministros a través de un [dictamen específico del COEM y del CPS sobre la convergencia social en la Unión](#) el 20 de junio de 2024. A continuación, se integraron en el [dictamen anual del COEM y del CPS sobre el ciclo de 2024 del Semestre Europeo](#), que fue refrendado por el Consejo EPSCO el 16 de julio de 2024. Las conclusiones específicas por país se incluyeron en este último documento como [anexo 3](#).

**El Consejo fue recibiendo de los presidentes del COEM y del CPS actualizaciones periódicas sobre la aplicación experimental del marco de convergencia social y, por último, refrendó sus conclusiones horizontales en julio, pero los ministros no mantuvieron un debate político específico en los órganos preparatorios del Consejo EPSCO.** En la fase experimental, no hubo consenso en el Consejo para formular conclusiones políticas, más allá del refrendo de sus conclusiones técnicas a través del dictamen horizontal anual facilitado por el COEM y el CPS sobre el Semestre Europeo. En 2024, el carácter experimental del marco, la novedad que representa la segunda fase del análisis y la ausencia de un debate político específico restaron claridad a su impacto en el Semestre Europeo, así como limitaron la posibilidad de transmitir mensajes políticos concisos a las partes interesadas. Más allá de la fase experimental, podrían hacerse nuevas reflexiones sobre la manera de aumentar la visibilidad.

## **6. Conclusiones**

**La aplicación experimental del marco de convergencia social en el Semestre Europeo de 2024 tenía por objeto seguir de manera más estructurada las tendencias de la convergencia social en toda la Unión, en consonancia con los principios del pilar europeo de derechos sociales, pero persisten diferencias en los Comités en cuanto a la medida en que se logró, también en términos de su valor añadido.** Unas mejoras adecuadas del análisis en dos fases podría proporcionar una visión más profunda, a escala de la UE, de los factores que subyacen a los resultados a corto y largo plazo de los Estados miembros en los ámbitos del empleo, las capacidades y la política social, reforzando así tanto el carácter analítico como la dimensión multilateral del Semestre Europeo y mejorando la pertinencia de las orientaciones políticas conexas a escala de la UE. Si bien algunos Estados miembros consideraban que los beneficios del marco de convergencia social se aplicaron en el ciclo de 2024, otros tienen dudas sobre el valor añadido y la finalidad última del marco en comparación con prácticas anteriores.

**En 2024, el marco se aplicó con carácter experimental sin imponer una carga administrativa significativa durante sus fases primera y segunda. Sin embargo, introdujo algunas cargas asociadas a la preparación y la participación de los siete Estados miembros considerados expuestos a riesgos para la convergencia social al alza en las actividades de supervisión multilateral del COEM y del CPS.** Para los Estados miembros implicados, el hecho de debatir la segunda fase del análisis y de informar también sobre la aplicación de las REP pertinentes supuso una importante labor de preparación. Por otra parte, algunos Estados miembros consideran que la carga administrativa adicional debe valorarse en relación con el impacto de un deterioro de la situación social que el marco pretende contribuir a impedir. En términos generales, de la evaluación del proyecto piloto se desprende que hay margen para mejorar este planteamiento con el fin de garantizar que el marco pueda aplicarse eficazmente en futuros ciclos y aumentar su valor añadido frente a posibles demandas administrativas. En cuanto a la visibilidad política del marco, si bien algunos Estados miembros sostienen que las Conclusiones del Consejo —al reconocer las conclusiones del marco de convergencia social— pueden aumentar la visibilidad política de la dimensión social en el Semestre Europeo y contribuir a mejorar los resultados sociales y de empleo a escala nacional y de la UE, otros consideran que las conclusiones del marco pueden transmitirse al Consejo a través del dictamen horizontal anual sobre el Semestre Europeo.

**En consonancia con lo anterior, para aprovechar plenamente el potencial del marco de convergencia social, incluso en términos de valor añadido, la Comisión —con la participación activa del COEM y del CPS— debe estudiar la posibilidad de aplicar posibles ajustes, también a la luz de su intención de utilizar el marco para poner en práctica el artículo 3, apartado 3, letra b) del Reglamento 2024/1263.** A corto plazo, una publicación más temprana del documento de trabajo de los servicios de la Comisión y un análisis multidimensional más profundo de los factores determinantes de los riesgos y las tendencias, junto con un diálogo reforzado con los Estados miembros afectados, reforzarían la posible apropiación conjunta de la segunda fase del análisis, contribuirían a mejorar la preparación de las revisiones de la supervisión multilateral y apoyarían la detección de los retos específicos que pudieran abordarse mediante REP. A más largo plazo, la revisión de la metodología de la segunda fase del análisis y el tratamiento de las carencias del actual cuadro de indicadores sociales pueden mejorar la detección temprana de riesgos y aumentar la apropiación por parte de los Estados miembros, fomentando así una comprensión más común y una mayor visibilidad política de la convergencia social al alza. Por último, cabe señalar que la evaluación se llevó a cabo poco después del proyecto piloto, lo que dificultó la evaluación completa del marco, y en particular de su valor añadido y su carga administrativa, así como el debate de propuestas de ajustes. Para ello, puede ser conveniente llevar a cabo un ejercicio de evaluación transcurridos unos años de su aplicación.

---