Consejo de la Unión Europea

Bruselas, 23 de mayo de 2023
(OR. en)

9481/23

SOC 323
EMPL 209
ECOFIN 443

NOTA

De:	Comité de Empleo y Comité de Protección Social
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Introducción de un marco de convergencia social en el Semestre Europeo - Mensajes clave del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social

Adjunto se remiten a las delegaciones los mensajes clave del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social sobre el marco de convergencia social, basados en el informe del grupo de trabajo conjunto del Comité de Empleo (COEM) y del Comité de Protección Social (CPS).

Los mensajes clave se adoptaron de conformidad con el Reglamento Interno de los Comités Preparatorios en su reunión conjunta del 12 de mayo de 2023, con vistas a la sesión del Consejo (EPSCO) del 12 de junio de 2023.

El informe íntegro figura en el documento 9481/23 ADD 1.

Introducción de un marco de convergencia social en el Semestre Europeo

Mensajes clave del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social

Introducción

1. **La convergencia social al alza es un objetivo fundamental de la Unión que está integrado en el pilar europeo de derechos sociales, como reafirmaron los dirigentes de la UE en la Declaración de Oporto de 8 de mayo de 2021**. Tal como se establece en la Agenda Estratégica de la UE 2019-2024, la aplicación del pilar debe ser una prioridad fundamental tanto a escala nacional como de la UE, teniendo debidamente en cuenta las respectivas competencias y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En este contexto, el Semestre Europeo —marco de la UE para la coordinación y supervisión de las políticas económicas, presupuestarias, sociales y de empleo, en consonancia con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea— desempeña un papel central en el respaldo a la aplicación del pilar en los Estados miembros.

2. **El Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Protección Social (CPS) reflexionaron sobre la manera de reforzar la vertiente social del Semestre Europeo**, **en consonancia con los mandatos recibidos de las Presidencias francesa, checa y sueca** y a raíz de la iniciativa de Bélgica y España de introducir un «procedimiento de desequilibrio social», presentada en la sesión del Consejo EPSCO de octubre de 2021. En el dictamen del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social, de 16 de mayo de 2022[1], se subrayó 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. Los mensajes clave que aquí se exponen, extraídos del informe completo que figura en el anexo, tienen por objeto informar al Consejo sobre un examen más minucioso realizado entre octubre de 2022 y mayo de 2023 para explorar formas de reforzar la vertiente social del Semestre, teniendo en cuenta las opiniones expresadas anteriormente en el dictamen.

3. **En septiembre de 2022, el COEM y el CPS acordaron crear un grupo de trabajo conjunto específico encargado de examinar más detenidamente las cuestiones expuestas por los Comités en su dictamen al Consejo EPSCO de junio de 2022**. Entre octubre de 2022 y marzo de 2023, el grupo de trabajo, compuesto por representantes de veintiún Estados miembros[2] y de la Comisión, emprendió nuevos debates metodológicos y un proyecto piloto sobre cómo podría estructurarse y funcionar el nuevo marco. Los debates piloto se sustentaron en diversos documentos de síntesis sobre la arquitectura general y en documentos «ficticios» elaborados por los servicios de la Comisión[3], así como en varias notas de la Secretaría, con el objetivo de abordar ejemplos ficticios pero realistas que permitiesen determinar las opiniones de los Estados miembros participantes.

---

1 9222/22.

2 La participación en el grupo de trabajo fue voluntaria. Los siguientes Estados miembros solicitaron ser miembros del grupo: BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK.

3 Para brindar apoyo al proyecto piloto, los servicios de la Comisión prepararon documentos específicos que ejemplificaban cómo podría aplicarse un marco de convergencia social en cada fase. Los documentos elaborados consistían en un ejemplo de nueva sección del *informe conjunto sobre el empleo*, un ejemplo de *informe sobre convergencia social*, el texto jurídico ficticio de una *recomendación específica por país (REP)* con una referencia al nuevo marco en los considerandos, y un texto ficticio de *Conclusiones del Consejo sobre la convergencia social en la Unión*.

Tras el examen del informe elaborado por el grupo de trabajo y el debate realizado por sus subgrupos sobre indicadores, el COEM y el CPS refrendan las siguientes conclusiones, señalando al mismo tiempo que varía el grado de apoyo suscitado entre los Estados miembros:

Definición y ámbito de aplicación de un posible marco de convergencia social

4. **La introducción de un «marco de convergencia social» puede, en particular, brindar la oportunidad de establecer un análisis más estructurado y minucioso de la evolución del empleo y de la situación social a escala nacional y de la Unión en el marco del ciclo anual del Semestre**, en especial basándose en la metodología aplicada a los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales del informe conjunto sobre el empleo. Dicho marco aportaría un valor añadido a la hora de analizar los riesgos y retos globales para la convergencia social al alza en la Unión y darles mayor visibilidad. No debería acarrear una carga administrativa adicional excesiva y podría contribuir a una mayor modernización de los instrumentos de seguimiento de los Comités.

Posible integración en el Semestre Europeo

5. **En consonancia con el objetivo antes mencionado y sin prejuzgar un acuerdo político sobre su introducción, en el marco de la convergencia social la Comisión llevaría a cabo un análisis en dos fases.** En primer lugar, en su propuesta anual de informe conjunto sobre el empleo, la Comisión evaluaría la existencia de *riesgos* globales asociados a la convergencia social al alza en todos los Estados miembros, a partir de la interpretación de los resultados de los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales, y determinaría qué Estados miembros necesitan someterse a un examen más detenido. A continuación, los servicios de la Comisión publicarían «informes de convergencia social» sobre los Estados miembros a los que se considera expuestos a los riesgos que plantea la convergencia social al alza. Dichos informes contendrían un examen específico por país más detenido con el objeto de determinar si existen *retos* reales para la convergencia social al alza en la Unión.

6. **En la primera fase del análisis de la propuesta de informe conjunto sobre el empleo, la metodología actual aplicada al cuadro de indicadores sociales debe complementarse con criterios[4] que permitan detectar los *riesgos*** globales que plantea la convergencia social al alza en cada Estado miembro, lo que requeriría un análisis más detenido. Estos criterios recopilarían los resultados de cada indicador principal del cuadro de indicadores y fundamentarían una evaluación inicial de los posibles riesgos globales asociados a la convergencia social al alza de cada Estado miembro. Si bien el uso de criterios sencillos puede garantizar una comprensión más amplia de la detección anual de los Estados miembros, varios delegados señalaron que la evaluación de los riesgos que plantea la convergencia social al alza requeriría una perspectiva a más largo plazo, que debería, por tanto, considerarse una característica de los criterios elegidos.

7. **La segunda fase del análisis realizado en los informes de convergencia social de los servicios de la Comisión se basaría en amplios datos cuantitativos y cualitativos y en un examen adecuado de las medidas estratégicas adoptadas a nivel nacional para hacer frente a los riesgos detectados que plantea la convergencia social al alza**. En particular, más allá de los resultados del cuadro de indicadores sociales, la Comisión utilizaría toda la gama de herramientas de seguimiento y marcos analíticos acordados en el Semestre, que se complementarían con información cualitativa y fuentes nacionales según proceda. Esto incluiría, entre otras cosas, análisis de las tendencias absolutas de los indicadores a medio plazo, avances en los objetivos nacionales para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como datos de otros indicadores pertinentes de la UE (como los indicadores secundarios del cuadro de indicadores sociales propuesto por la Comisión Europea en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales). En consonancia con otros análisis específicos por país realizados en el ámbito más amplio del Semestre, es importante velar por que se celebren consultas bilaterales con los Estados miembros sobre sus informes de convergencia social antes de su publicación, así como por que exista una complementariedad con los informes por país que se publicarán más adelante en el ciclo del Semestre.

---

[4] A partir de las amplias simulaciones sometidas a debate en el grupo de trabajo, los delegados tienden, en principio, a respaldar la detección anual de los Estados miembros que requieren un examen más detenido con arreglo a un umbral preestablecido, basado en i) el número de indicadores principales del cuadro de indicadores sociales clasificados como «críticos» o «en observación» para el país en el año en cuestión; y ii) el número de indicadores que muestran dos deterioros consecutivos en su categorización en los informes conjuntos sobre el empleo.

8. **Los informes de convergencia social podrían servir de base a las actividades anuales de supervisión multilateral del COEM y del CPS encaminadas a informar al Consejo de la existencia de los retos que plantea la convergencia social al alza**. La integración del marco de convergencia social en las actividades de supervisión multilateral podría fomentar un entendimiento común de los retos que plantea la convergencia social al alza y las medidas estratégicas conexas, con una perspectiva más profunda por país. Según las simulaciones sometidas a debate en el grupo de trabajo, varios delegados coinciden en que dicha integración también podría brindar la oportunidad de racionalizar y estabilizar el enfoque del trabajo de supervisión de los Comités, sin un aumento significativo de la carga administrativa[5].

9. **Conforme a las conclusiones de las actividades de supervisión multilateral, la mayoría de los delegados respaldarían la introducción de nuevas Conclusiones del Consejo sobre la convergencia social en la Unión, que el Consejo EPSCO adoptaría cada año en junio**. El dictamen presentado en junio de 2022 ya había subrayado que los Comités valoran positivamente «*el objetivo perseguido de mantener una representación equilibrada de las vertientes de empleo, social, económica y fiscal del Semestre Europeo reforzando el papel del Consejo EPSCO en la gobernanza de este*». Los delegados favorables a la adopción de nuevas Conclusiones del Consejo subrayaron que, al reconocer las constataciones formuladas en el marco de convergencia social, dichas Conclusiones podrían aumentar la visibilidad política de la vertiente social en el Semestre Europeo y contribuir a una mejora de los resultados en materia social y de empleo a escala nacional y de la UE. Algunos delegados, sin embargo, manifestaron su preocupación por el número de documentos que habría que preparar para el Consejo en el contexto del Semestre Europeo y abogaron por un enfoque racionalizado, haciendo hincapié en la necesidad de que cada documento tenga una finalidad clara.

---

5 Entre 2020 y 2023, el COEM y el CPS adaptaron cada año su enfoque de la supervisión multilateral para tener en cuenta los cambios estructurales del Semestre Europeo. La integración del marco de convergencia social en las actividades de supervisión multilateral permitiría examinar, en una única reunión sobre el conjunto completo de retos, a los Estados miembros cuyo análisis figure en un mismo informe de convergencia social. Ello podría reducir el número de revisiones específicas por país, en comparación con los enfoques adoptados en los últimos años.

10. **La detección de los retos en el ámbito del marco de convergencia social no debería dar lugar ni automática ni directamente a propuestas de recomendaciones específicas por país**. En la medida en que los textos jurídicos de las recomendaciones específicas por país se refieran a la convergencia social al alza en la Unión, deberían incluir referencias adecuadas al nuevo marco que proporciona la base analítica.

A la luz de las conclusiones antes mencionadas y tras el examen del informe que figura en el anexo, el 12 de mayo de 2023 los Comités concluyeron su evaluación sobre cómo reforzar la vertiente social del Semestre Europeo mediante la posible introducción de un marco de convergencia social:

11. **El COEM y el CPS acogen con satisfacción el enfoque positivo propuesto por los servicios de la Comisión para un «marco de convergencia social» (en lugar de un «procedimiento de desequilibrio social») destinado a detectar y evaluar mejor los riesgos y los retos que plantea la convergencia social al alza en la Unión.** En general, las posiciones de los Estados miembros tienden a reflejar un amplio consenso en relación con el concepto subyacente de convergencia social al alza, la arquitectura del marco en el ámbito del Semestre, así como las características técnicas que podrían utilizarse para respaldar la detección de los Estados miembros que requieren un examen más detenido. En este contexto, la mayoría de los Estados miembros acogería con satisfacción un enfoque analítico en dos fases aplicado por la Comisión, en el que las constataciones se abordarían en las actividades de supervisión multilateral de los Comités para informar al Consejo sobre la situación de la convergencia social en la Unión y se tendrían en cuenta en las propuestas de recomendaciones específicas por país.

12. **El valor añadido de la introducción de un marco de convergencia social fue objeto de un examen riguroso, con diferentes grados de apoyo entre los Estados miembros**. Los servicios de la Comisión, así como la mayoría de los Estados miembros, señalaron las ventajas de un marco más estructurado para hacer un seguimiento de la evolución del empleo y de la situación social, así como la posibilidad de reforzar las actividades de supervisión multilateral anuales de los Comités EPSCO, con mayor énfasis en los retos que afectan a la convergencia social, y de reflexionar sobre las mejoras técnicas del análisis realizado utilizando el cuadro de indicadores sociales y la metodología aplicada a dicho cuadro en el informe conjunto sobre el empleo. La mayoría de los Estados miembros subrayó asimismo los beneficios de aumentar la visibilidad política de los retos en materia social y de empleo, así como de lograr una comprensión más completa de la situación de la convergencia social en la Unión.

13. **No obstante, en algunos Estados miembros persisten dudas en cuanto a si un marco de convergencia social mejoraría de manera significativa la detección de los retos, habida cuenta de los posibles riesgos de carga administrativa**. En este contexto, se destacaron como prioridad clave los esfuerzos renovados para modernizar los instrumentos de seguimiento de los Comités, que se están revisando en la actualidad, especialmente si se acuerda el establecimiento de un marco de convergencia social. Algunos Estados miembros también señalaron que, si bien la labor de supervisión multilateral de los Comités EPSCO puede beneficiarse de una integración con el marco, puede ser necesaria la mejora del nivel de coordinación requerido a nivel nacional para tratar exhaustivamente los retos que plantea la convergencia social al alza y debe someterse a prueba en la práctica.

14. **La posible introducción de un marco de convergencia social pretende estar en consonancia con el enfoque integrado del Semestre Europeo, según lo establecido en las propuestas de la Comisión para la reforma del marco de gobernanza económica de la UE**. Aunque las propuestas legislativas presentadas por la Comisión en abril de 2023 proporcionan una nueva base para la futura supervisión con la introducción de planes presupuestarios estructurales nacionales a medio plazo, que combinan políticas presupuestarias, de reforma y de inversión e informes anuales de situación para hacer un seguimiento de los progresos, no conllevan cambios en las principales características del ciclo anual del Semestre Europeo. El marco de convergencia social no pretende interferir en el procedimiento de desequilibrio macroeconómico y no conllevaría ningún cambio en el procedimiento ni en los indicadores que se utilizan en dicho proceso. 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. Respondería a los objetivos de aplicar el pilar europeo de derechos sociales y consolidar el carácter integrado del Semestre Europeo, tal como se establece en las propuestas de la Comisión sobre el marco de gobernanza económica de 26 de abril de 2023. En particular, el análisis más detenido por la Comisión de los retos específicos de cada país en los ámbitos social, de las capacidades y del mercado laboral y el refuerzo de las actividades de supervisión multilateral del Consejo EPSCO y de sus comités consultivos en el ámbito del nuevo marco de convergencia social también contribuirían a reforzar la base analítica de las reflexiones de la Comisión sobre posibles propuestas de recomendaciones específicas por país, cuando proceda, y a fundamentar el diseño de las políticas de los Estados miembros en el contexto más integrado del Semestre.