

**Bruselas, 7 de junio de 2023
(OR. en)**

9955/23

**SOC 410
EMPL 287
ECOFIN 542
EDUC 239**

NOTA

De:	Comité de Empleo y Comité de Protección Social
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Evaluación de las recomendaciones específicas por país de 2023 y de la aplicación de las recomendaciones específicas por país de 2022: dictamen del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social - Refrendo

Adjunto se remite a las delegaciones el dictamen de referencia con vistas a su refrendo en la sesión del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) del 12 de junio de 2023.

Dictamen horizontal
del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social
sobre el ciclo de 2023 del Semestre Europeo

Preámbulo

Sobre la base de las disposiciones de los títulos IX y X del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); el mandato de los Comités establecido en los artículos 148, 150 y 160; y las Decisiones del Consejo por las que se crean los Comités, el Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Protección Social (CPS) han examinado los progresos realizados por los Estados miembros en la aplicación de las recomendaciones específicas por país (REP) correspondientes, formuladas por el Consejo de la UE en los ámbitos del empleo, las capacidades, la protección social y la inclusión social entre 2019 y 2022¹.

A lo largo del ciclo del Semestre, tras las respectivas propuestas presentadas por la Comisión Europea y de conformidad con el artículo 148 del TFUE, en 2023 los Comités también contribuyeron a la finalización de la nueva Recomendación sobre la política económica de la zona del euro, del Informe conjunto sobre el empleo y de las recomendaciones específicas por país (REP). Además, se elaboraron unas Conclusiones del Consejo en respuesta al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2023 y al Informe conjunto sobre el Empleo de 2023.

¹ Los Comités adoptaron dos enfoques diferentes para llevar a cabo sus respectivas actividades de supervisión multilateral en 2023. Si bien el CPS optó por revisar los progresos del último conjunto de REP emitidas en 2022, el Comité de Empleo decidió además seguir evaluando los progresos de varias REP anteriores que aún se consideraban pertinentes y complementarlas con retos adicionales detectados a partir de sus herramientas de supervisión (como el Indicador de resultados en materia de empleo y el cuadro de indicadores sociales).

En 2023, el COEM y el CPS también reflexionaron sobre la manera de reforzar la vertiente social del Semestre Europeo, en consonancia con los mandatos consecutivos recibidos de las Presidencias francesa, checa y sueca a raíz de la propuesta de Bélgica y España de introducir un «*procedimiento de desequilibrio social*» (*PDS*). En particular, tras la creación de un grupo de trabajo conjunto específico encargado de seguir estudiando las cuestiones mencionadas en su dictamen elaborado en mayo de 2022², los Comités formularon un conjunto de *mensajes clave* que resumían las conclusiones de un informe técnico sobre la posible integración de un *marco de convergencia social* en el Semestre Europeo³.

La **sección 1** del presente dictamen contiene las opiniones generales de los Comités sobre los aspectos de gobernanza del Semestre Europeo. La **sección 2** contiene unas reflexiones sobre las propuestas de REP para 2023 adoptadas por la Comisión Europea y presentadas a ambos Comités el 25 de mayo de 2023. La **sección 3** contiene el resultado del examen de los progresos de los Estados miembros hacia la aplicación de las REP pertinentes del periodo 2019-2022 y los retos relacionados con ellas, en forma de mensajes temáticos derivados de las revisiones de supervisión multilateral realizadas por los Comités. Se adjuntan como **anexos** las conclusiones específicas por país.

² Documento 9222/22 del Consejo.

³ Documento 9481/23 del Consejo, basado en el informe técnico elaborado por un grupo de trabajo conjunto.

Sección 1

Aspectos de gobernanza del Semestre Europeo

A lo largo del ciclo de 2023 del Semestre Europeo, y en particular en el contexto de las directrices de actuación formuladas por la Comisión, el COEM y el CPS acogieron con satisfacción la **constante reflexión en relación con las cuatro dimensiones de la «sostenibilidad competitiva»**, la atención prestada a la **aplicación del pilar europeo de derechos sociales**, así como la **integración de los objetivos principales nacionales y de la UE para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza**⁴. Tal como se establece en la Agenda Estratégica para 2019-2024⁵, la aplicación del pilar debe ser una prioridad clave a escala nacional y de la UE, teniendo debidamente en cuenta las competencias respectivas y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En este contexto, el Semestre Europeo —como marco de la UE para la coordinación y supervisión de las políticas económica, fiscal, laboral y social, de conformidad con el Tratado,—debe seguir desempeñando **un papel fundamental para apoyar la aplicación del pilar en los Estados miembros**.

⁴ Al menos el 78 % de la población con una edad comprendida entre los 20 y los 64 años debe tener empleo; al menos el 60 % de los adultos con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años deberían participar en actividades de formación todos los años; el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debería reducirse en, al menos, 15 millones en comparación con 2019.

⁵ En su reunión celebrada en Bruselas el 20 de junio de 2019, el Consejo Europeo convino una agenda de la UE para los próximos cinco años. Una nueva «Agenda Estratégica para 2019-2024» establece los ámbitos prioritarios que orientarán el trabajo del Consejo Europeo y los programas de trabajo de otras instituciones de la UE.

La aplicación de los **planes nacionales de recuperación y resiliencia** sigue integrada en el Semestre Europeo, en particular en relación con la implementación del **plan REPowerEU**, cuyo objetivo es reducir rápidamente la dependencia de Europa de los combustibles fósiles y acelerar la transición ecológica⁶. Teniendo en cuenta el efecto de los planes nacionales de recuperación y resiliencia en la formulación de directrices de actuación en el Semestre, el COEM y el CPS reiteran que el **Consejo EPSCO debe participar en todas las cuestiones relacionadas con el empleo, las capacidades y los retos y prioridades de la política social**, a fin de garantizar la orientación política, la coherencia de las políticas, la apropiación y la coherencia en la aplicación de las reformas y las inversiones en estos ámbitos políticos a nivel nacional.

En consonancia con lo anterior, **tras haber acogido con satisfacción la reanudación de un ciclo más regular en 2022** tras los ajustes temporales del Semestre en 2021, el COEM y el CPS piden que **se establezca una coordinación más estrecha entre las políticas económicas, presupuestarias, sociales y de empleo**⁷, habida cuenta de la amplia gama de riesgos socioeconómicos y dificultades actuales en estas políticas a raíz de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y con vistas a garantizar unas transiciones ecológica y digital justas y un crecimiento sostenible e inclusivo. En este contexto, **el refuerzo del papel del Consejo EPSCO y de sus Comités en el Semestre Europeo** —también a la luz de la revisión en curso de la gobernanza económica— sigue siendo una prioridad clave, reconociendo al mismo tiempo la **necesidad de proseguir los esfuerzos para modernizar los instrumentos de seguimiento de los Comités, mantener el enfoque actual del Semestre en consonancia con el Tratado y evitar los riesgos de carga administrativa**.

⁶ En mayo de 2022, la Comisión propuso introducir modificaciones específicas en el Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para integrar capítulos específicos dedicados a REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia ya existentes de los Estados miembros. Tras el acuerdo político alcanzado entre el Parlamento Europeo y el Consejo el 14 de diciembre de 2022, la posibilidad de añadir nuevos capítulos de REPowerEU se formalizó mediante el Reglamento (UE) 2023/435, de 27 de febrero de 2023.

⁷ En consonancia con las respectivas competencias basadas en el Tratado y con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Tras el examen realizado en paralelo al ciclo del Semestre de 2023 sobre la posible integración de un marco de convergencia social y tras haber tomado nota de las propuestas legislativas presentadas por la Comisión el 26 de abril de 2023 para un marco de gobernanza económica de la UE reformado⁸, **el COEM y el CPS acogerían con satisfacción las reflexiones conjuntas sobre el futuro del Semestre Europeo a nivel técnico y político con los órganos preparatorios Ecofin⁹**, en particular sobre la manera en que las propuestas de reforma de la gobernanza económica de la UE integrarán la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales en el ámbito social, del empleo y de las capacidades para aplicar el pilar europeo de derechos sociales.

Los Comités expresan su agradecimiento por la **oportunidad de poder contribuir a las reflexiones en curso sobre el futuro de la política de cohesión antes del próximo ciclo de programación¹⁰**, teniendo en cuenta sus importantes vínculos con el Semestre Europeo y la financiación adicional disponible a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El COEM y el CPS opinan que, a fin de mantener las aspiraciones del pilar europeo de derechos sociales y contribuir activamente a la consecución de los objetivos principales nacionales y de la UE para 2030, es importante **seguir debatiendo sobre la eficacia de la política de cohesión**, en particular su conformidad con las REP formuladas en el contexto del Semestre, y **reflexionar sobre las enseñanzas extraídas de la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para informar la futura concepción de otros fondos de la UE**.

⁸ Disponibles en línea y formuladas sobre la base de las Conclusiones del Consejo sobre «Orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE», adoptadas en la sesión del Consejo Ecofin del 14 de marzo de 2023.

⁹ En este contexto, en la reunión del CPE del 16 de mayo de 2023, varios miembros del CPE pidieron que se reforzara la cooperación entre los Comités EPSCO y Ecofin.

¹⁰ En enero de 2023, comenzó sus trabajos un Grupo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Política de Cohesión (Grupo de especialistas de alto nivel sobre el futuro de la política de cohesión de la UE, «GAN 4»). El Grupo reúne a dieciocho representantes del mundo académico, autoridades nacionales, regionales y locales, interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil, todos ellos nombrados a título personal. El GAN debe elaborar un informe a principios de 2024. Se espera que a mediados de 2025 la Comisión adopte las propuestas para el próximo marco financiero plurianual (MFP). En este contexto, el COEM y el CPS mantuvieron un primer cambio de impresiones el 11 de mayo de 2023.

Finalmente, ambos Comités también mantuvieron **debates globales con los interlocutores sociales europeos y los representantes de organizaciones de la sociedad civil**, en particular sobre el paquete de primavera, que dieron lugar a un diálogo constructivo y de fondo, que se tuvo en cuenta en la elaboración del presente dictamen. Los Comités consideran que la **participación oportuna y significativa de los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes en todas las fases del ciclo del Semestre Europeo y del ciclo de elaboración de políticas es un factor importante** para el éxito de la coordinación y la aplicación de las políticas económica, de empleo y social.

Sección 2

Evaluación de las propuestas de la Comisión para las recomendaciones específicas por país de 2023

La publicación de las propuestas de REP de 2023, adoptadas por la Comisión el 24 de mayo de 2023, **confirmó en líneas generales el enfoque establecido por la Comisión en 2022 en relación con las orientaciones políticas para los Estados miembros**. Los Comités toman nota de que el **número de REP en los ámbitos de competencia del Consejo EPSCO sigue siendo menor que en los ciclos del Semestre previos a la introducción del MRR**, en consonancia con un enfoque «racionalizado» que tenga en cuenta el carácter exhaustivo de los planes de recuperación y resiliencia.

El COEM y el CPS también toman nota del **número relativamente mayor de REP «horizontales» propuestas para todos los Estados miembros**, en particular sobre medidas presupuestarias específicas para proteger a los hogares vulnerables de la elevada inflación y el aumento de los precios de la energía, la adquisición de capacidades ecológicas y la ejecución de los programas de la política de cohesión y los planes de recuperación y resiliencia, incluida la finalización de nuevos capítulos de REPowerEU. Aunque se acoge favorablemente la labor realizada para garantizar un Semestre racionalizado, **debe preservarse la naturaleza específica de las REP en cada país, especialmente a la luz del menor número de REP propuestas sobre empleo y cuestiones sociales**. Los Comités reiteran la importancia de supervisar la aplicación de las reformas sociales y en materia de empleo en el marco de los planes de recuperación y resiliencia como parte de sus actividades anuales de supervisión y revisión multilaterales.

Durante los debates sobre las propuestas de REP de 2023, **las interacciones con el Comité de Política Económica (CPE) y el Comité Económico y Financiero (Suplentes) permitieron un examen eficaz de varias cuestiones relacionadas con las políticas que tienen un carácter transversal**. En consonancia con la práctica habitual, el debate sobre las REP relacionadas con la educación, la formación y las capacidades tuvo lugar en el COEM, con la participación de delegados del Comité de Educación. Las REP relacionadas con la salud se debatieron en el CPS con la participación de expertos nacionales. **El COEM y el CPS destacan que la reducción recurrente de los plazos para el debate y la finalización de las REP en los Comités repercute negativamente en su capacidad para participar de manera significativa en debates multilaterales y pide que se reflexione seriamente sobre el calendario de futuros ciclos del Semestre**.

Sección 3

Principales conclusiones de la revisión de la supervisión multilateral del COEM y del CPS en relación con la aplicación de las recomendaciones específicas por país anteriores pertinentes

La supervisión multilateral es una de las funciones básicas del COEM y del CPS dentro del ámbito del Semestre Europeo¹¹. Conlleva, entre otras cosas¹², una evaluación en profundidad de las reformas e inversiones iniciadas por las recomendaciones específicas por país emitidas por el Consejo en anteriores ciclos del Semestre. Como tales, las actividades de supervisión multilateral llevadas a cabo por el COEM y el CPS desempeñan un papel esencial a la hora de apoyar las labores de reforma de los Estados miembros mediante el intercambio de conocimientos y de mejores prácticas sobre las políticas y de promover una visión común de los retos específicos de cada país con vistas a informar al Consejo.

¹¹ Para el COEM, el ejercicio se basa en los artículos 148 y 150 del TFUE, mientras que en el caso del CPS se basa en el artículo 160 del TFUE. El [Reglamento \(UE\) n.º 1175/2011](#) (que modifica el Reglamento [CE] n.º 1466/1997) identifica al COEM y al CPS entre los comités pertinentes que deben participar en el proceso del Semestre Europeo con arreglo a sus respectivas competencias. Las dos Decisiones del Consejo por las que se crean los Comités (la [2015/772](#), que deroga la 2000/98, para el COEM; y la [2015/773](#), que deroga la 2004/689, para el CPS) también les otorga el mandato de contribuir a todos los aspectos del Semestre Europeo en sus respectivos ámbitos.

¹² En el COEM, las actividades de supervisión multilateral comprenden tres capítulos: i) las «revisiones de las REP», basadas en REP anteriores y, en determinados años, en constataciones señaladas por las herramientas de supervisión del Comité; ii) las «revisiones temáticas», basadas en las Recomendaciones del Consejo adoptadas por el Consejo EPSCO y dirigidas a todos los Estados miembros; y iii) la «revisión del diálogo social», basada en las disposiciones de la orientación para el empleo n.º 7. En el CPS, además de las «revisiones de las REP», la aplicación de las recomendaciones del Consejo se debate a menudo mediante acuerdos *ad hoc* (por ejemplo, debates sobre los planes nacionales).

En 2023, tras volver a un Semestre regular pero más racionalizado en 2022, **el CPS retomó el enfoque tradicional de evaluar únicamente el último conjunto de REP¹³** (es decir, las emitidas en 2022), mientras que **el COEM optó por añadir a las nuevas REP de 2022 algunos retos complementarios** identificados mediante sus herramientas de supervisión y los avances logrados en la aplicación de las REP de 2019-2020. El COEM y el CPS también revisaron conjuntamente algunas REP de 2022 consideradas de interés común, según la práctica satisfactoria establecida en 2020. Al mismo tiempo, **la dimensión temática también siguió ocupando un lugar destacado en 2023 en forma de debates en profundidad** sobre cada ámbito de actuación que es competencia de los Comités. Los aspectos temáticos de los debates en ambos Comités sirvieron de base para preparar las conclusiones horizontales, tal como se presentan en esta sección.

Durante el primer semestre de 2023, **el COEM y el CPS realizaron conjuntamente setenta y seis de estas revisiones**, cinco de ellas en ámbitos de interés común. El COEM realizó las revisiones sobre educación, formación y capacidades (diecinueve en total), con la participación de delegados del Comité de Educación, mientras que las realizadas por el COEM sobre el diálogo social (siete en total) contaron con la asistencia de representantes de los interlocutores sociales de la UE y de algunos de sus afiliados nacionales. El CPS realizó las revisiones en el ámbito de la asistencia sanitaria (cinco en total) con la participación activa de representantes nacionales de los ministerios de Sanidad. En el caso de todas las revisiones específicas por país, las evaluaciones se basaron en los informes de los Estados miembros sobre las últimas medidas emprendidas, y posteriormente en las evaluaciones de dichas medidas por parte de otros Estados miembros y de la Comisión. Las conclusiones específicas por país se acordaron mutuamente y figuran anejas al presente dictamen.

¹³ En 2020, los Comités evaluaron únicamente la aplicación de las REP de 2019, principalmente mediante procedimiento escrito debido a la pandemia de la COVID-19. En 2021, los Comités acordaron revisar la aplicación de las REP de 2020 (centradas en la pandemia de la COVID-19), complementadas por un subconjunto de REP pertinentes de 2019 (relativas a cuestiones más estructurales aún relevantes). En 2022, se confirmó el enfoque del año anterior, pero se modificó para reducir el número de revisiones y tener en cuenta la ausencia de REP en 2021: si bien el COEM utilizó sus herramientas de supervisión para evaluar la pertinencia de las REP de 2020 y 2019 e identificar posibles «retos emergentes» no recogidos en recomendaciones anteriores, el CPS pidió a los Estados miembros que optasen por participar en las revisiones y las reforzó con debates temáticos más exhaustivos sobre los ámbitos de actuación.

3.1. Reformas en el ámbito del diálogo social

El 7 de noviembre de 2022, el COEM llevó a cabo su revisión anual sobre el diálogo social junto con los interlocutores sociales europeos y nacionales. Destinada a evaluar la calidad y la eficacia del diálogo social, a la luz de las orientaciones para el empleo, la revisión de 2022 se vio enriquecida por un debate temático sobre la función del diálogo social a la hora de garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática, así como por el debate de algunos ejemplos nacionales relativos a los marcos institucionales, la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas y la capacidad de los interlocutores sociales.

Durante el debate temático, se puso de relieve que la transición hacia economías y sociedades climáticamente neutras requiere un enfoque que implique al conjunto de la Administración y de la sociedad. Por lo tanto, es fundamental garantizar que los interlocutores sociales puedan interactuar con los agentes que lideran el proceso y participen en las distintas entidades y niveles de las administraciones nacionales. En este contexto, algunos Estados miembros admitieron que es necesario intensificar los esfuerzos para crear marcos adecuados para las consultas, en particular entre los interlocutores sociales y las autoridades competentes en materia de energía y clima, con vistas a la actualización de los planes nacionales de energía y clima en 2023-2024. Al mismo tiempo, también se subrayó que, dado el carácter polifacético del proceso de transición y la variedad de las transformaciones necesarias, también es necesario realizar consultas separadas y sistemáticas con las organizaciones de la sociedad civil. También se hizo hincapié en la dimensión local de la transición ecológica, subrayando la necesidad de implicar a las comunidades en el diseño de proyectos que puedan tener un fuerte impacto en las economías locales.

Los representantes de los empleadores subrayaron, en particular, la interacción entre las transiciones digital y ecológica, así como la importante función de la dimensión sectorial, en particular en relación con el perfeccionamiento y reciclaje profesional de la mano de obra hacia una producción más ecológica. Como parte de las políticas nacionales de formación, se hizo hincapié en la mejora del diseño de los planes de estudios y las cualificaciones y su adaptabilidad a las cambiantes demandas del empleo como elemento crucial para reforzar la coordinación y el aprendizaje comparativo a escala de la UE. El marco de referencia recientemente acordado para las competencias en materia de sostenibilidad (GreenComp) también se destacó como una nueva herramienta importante que debe examinarse más a fondo en el marco de la coordinación del COEM a lo largo de 2023. Se subrayó la complejidad inherente a la evaluación de las futuras necesidades de capacidades, así como la importancia conexa de reforzar las herramientas de previsión en materia de capacidades. Los sindicatos también subrayaron el papel que puede desempeñar la movilidad laboral a la hora de abordar la escasez actual y futura de capacidades.

El debate temático también abordó las consecuencias que la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania está teniendo en los precios de la energía. Se mencionó el papel de la fiscalidad, la protección social y la necesidad de orientar cuidadosamente las medidas de apoyo a los hogares y las empresas hacia los más necesitados, mientras que algunos interlocutores sociales y Estados miembros opinan que un mecanismo similar al SURE sería adecuado para mitigar el impacto del aumento de los precios de la energía y los alimentos en la economía europea o para fomentar una transición ecológica justa de manera eficaz. También se mencionó la posibilidad de introducir un mecanismo temporal de limitación de precios en el mercado europeo del gas.

Asimismo, se destacó la importancia de hacer un buen uso de los recursos adicionales que reciben los gobiernos a través de los impuestos sobre las materias primas y otros productos en un contexto de elevada inflación.

Los interlocutores sociales nacionales tienen un papel importante que desempeñar en estos debates, teniendo en cuenta el solapamiento entre la respuesta estratégica a la crisis energética, en particular en lo que se refiere a la financiación de la protección social, y sus negociaciones colectivas, en especial en lo que respecta a los salarios y el acceso a la formación.

Las revisiones específicas por país pusieron de relieve que en todos los Estados miembros, a excepción de muy pocos, el marco institucional para el diálogo social es más que adecuado. Sin embargo, sigue siendo de suma importancia evitar una participación meramente formalista de los interlocutores sociales y garantizar un proceso de consulta oportuno y significativo a lo largo de todo el proceso de elaboración de políticas. La calidad de las consultas también puede mejorar si se sustenta en conclusiones basadas en datos contrastados y en evaluaciones de impacto *ex ante* de la legislación propuesta.

También se señaló que, especialmente en tiempos de crisis, como las provocadas por la pandemia de la COVID-19 y el aumento de los precios de la energía y los alimentos, sigue siendo fundamental equilibrar la necesidad de los gobiernos de responder rápidamente a las necesidades emergentes de las economías y las sociedades y la necesidad de implicar de manera significativa a los interlocutores sociales, concediéndoles plazos adecuados para sus aportaciones. En este contexto, también entra en juego el desarrollo de capacidades, ya que los interlocutores sociales que carecen de las capacidades suficientes podrían enfrentarse a obstáculos adicionales a la hora de participar en las consultas informadas en el momento oportuno.

El alcance de la negociación colectiva sigue siendo alarmantemente escaso en algunos Estados miembros, especialmente en el sector privado, mientras que en otros se ha observado una disminución del número de afiliados. En algunos casos, la correcta evaluación de la representatividad de los interlocutores sociales sigue siendo un problema. Para los Estados miembros afectados, será importante utilizar los fondos del FSE + para el período 2021-2027 para el desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales de manera eficaz. Además, en consonancia con la nueva Directiva de la UE sobre unos Salarios Mínimos Adecuados, algunos Estados miembros intensificarán sus esfuerzos para ofrecer condiciones más favorables para la negociación colectiva y establecer un plan de acción al respecto.

3.2. Reformas en los ámbitos de la segmentación del mercado laboral, fiscalidad del trabajo y trabajo no declarado

El 10 de marzo de 2023, el COEM llevó a cabo su revisión anual sobre la fiscalidad del trabajo y la segmentación del mercado laboral con el fin de evaluar el progreso en la aplicación de las REP pertinentes del período 2019-2022, así como de abordar los retos adicionales señalados por el Indicador de resultados en materia de empleo y el cuadro de indicadores sociales¹⁴. Además de las revisiones específicas por país, se celebró un debate temático basado en las principales conclusiones del Informe conjunto sobre el empleo de 2023.

a. Fiscalidad del trabajo

Debido al aumento de los precios de la energía y los alimentos causado por la agresión de Rusia contra Ucrania, en 2022 muchos Estados miembros tuvieron que introducir medidas para mitigar el impacto de la inflación en los hogares y los ingresos de los trabajadores. Algunos países hicieron uso del margen de maniobra presupuestario disponible, mientras que otros aumentaron los recursos disponibles, por ejemplo, imponiendo impuestos sobre los beneficios imprevistos de las empresas energéticas. Algunos países hicieron frente al riesgo de aumento de la presión fiscal sobre las rentas más bajas (la «rémora fiscal») revisando los tramos impositivos.

¹⁴ De conformidad con las modalidades operativas acordadas para el ejercicio de supervisión multilateral de 2023, dado el énfasis generalizado en varios conjuntos de REP y en los retos adicionales, se dio a los Estados miembros la opción de no participar en todas las revisiones en caso de que no constataran «ningún progreso» en los últimos doce meses. **Bélgica, Letonia y Eslovenia** optaron por no participar en la revisión. **Italia y Eslovaquia** optaron por no participar debido al ámbito de aplicación más amplio de sus REP de 2022 en materia fiscal.

No obstante, en muchos Estados miembros también se han registrado avances en la ecologización del sistema fiscal y en su apoyo al crecimiento sostenible, con una combinación de incentivos para actividades respetuosas con el medio ambiente y desincentivos para el uso de combustibles fósiles. Sin embargo, para apoyar un crecimiento integrador, en muchos Estados miembros sigue habiendo un margen considerable para aligerar la presión fiscal sobre el trabajo y mejorar el sistema fiscal y de prestaciones sociales. Unos tipos impositivos marginales bien diseñados pueden fomentar la participación en el mercado laboral, especialmente para el segundo trabajador de la familia, y aumentar las horas de trabajo. Además, la cuña fiscal sobre los trabajadores con salarios bajos sigue siendo elevada en muchos Estados miembros.

b. Segmentación del mercado laboral

La segmentación del mercado laboral en los Estados miembros sigue afectando a determinados grupos, en particular a los jóvenes, las mujeres, los migrantes y las personas con una baja cualificación. En algunos casos, el empleo a tiempo parcial involuntario sigue siendo elevado, con bajas tasas de transición de contratos temporales a contratos indefinidos. A lo largo de 2022, muchos Estados miembros prosiguieron sus esfuerzos para promover los contratos indefinidos como la modalidad de trabajo típica, en particular reforzando la legislación de protección del empleo en relación con los contratos temporales y otras formas atípicas de trabajo. Luchar contra los abusos de las formas atípicas de trabajo y el trabajo autónomo y hacer frente a la lucha contra el trabajo no declarado siguen siendo una prioridad en la agenda política de muchos Estados miembros.

Para ello, se ha aumentado la frecuencia de las inspecciones de trabajo y se han introducido nuevos requisitos sobre el uso de algunas formas de trabajo de duración determinada, como los contratos de cero horas. Sin embargo, los actos legislativos que solo afectan a un único tipo de contrato corren el riesgo de ser ineficaces a la hora de abordar la segmentación del mercado laboral, ya que puede que solo desplacen la preferencia de los empleadores hacia otros tipos de contratos atípicos. Al tiempo que se salvaguarda la necesidad de un cierto grado de flexibilidad del mercado laboral vinculado a las fluctuaciones del ciclo económico, las reformas deben aspirar a crear un marco coherente que promueva los contratos indefinidos, fomente la transición de puestos de trabajo temporales a indefinidos, promueva incentivos para la formación en el trabajo, garantice el acceso a la protección social para todos y cree unas condiciones de competencia equitativas para las empresas.

3.3. Reformas en los ámbitos de la educación, la formación y las capacidades

El 30 de marzo y el 13 de abril de 2023, el COEM llevó a cabo su revisión anual sobre educación y capacidades conjuntamente con el Comité de Educación para evaluar los avances hacia la aplicación de las recomendaciones específicas por país (REP) pertinentes en el período 2019-2022, así como para abordar los retos complementarios detectados en el indicador de resultados en materia de empleo (IRE) y en el cuadro de indicadores sociales¹⁵. Además de las revisiones específicas por país, se celebró un debate temático basado en las conclusiones del Informe conjunto sobre el empleo de 2023 y en un estudio de caso presentado por Irlanda.

El entorno socioeconómico de los alumnos sigue teniendo una fuerte influencia en los resultados de la educación y la formación en los Estados miembros. Tener una situación socioeconómica desfavorable, ser de origen migrante, pertenecer a un grupo minoritario o vivir en una zona rural siguen siendo los principales factores desencadenantes de las brechas existentes. Los alumnos desfavorecidos tienen más probabilidades que otros grupos de tener bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias, y de abandonar prematuramente la educación o la formación. Además, la participación en la educación infantil y atención a la infancia sigue siendo inferior a la media en el caso de los niños en riesgo de pobreza o exclusión social y de los grupos vulnerables. Si bien trece Estados miembros han alcanzado el objetivo del Espacio Europeo de Educación para 2030 en lo que respecta a los titulados en educación superior, otros países se han quedado rezagados. En muchos países las disparidades de género son considerables y están aumentando. Si bien las mujeres superan a los hombres en términos generales en cuanto a titulados en educación superior, su proporción en los ámbitos de las ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (CTIM) es menor. Los Estados miembros se enfrentan a una creciente escasez de docentes, especialmente en los ámbitos CTIM y en las zonas desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico.

¹⁵ De conformidad con las disposiciones operativas acordadas para el ejercicio de supervisión multilateral de 2023, dada la amplia atención prestada a múltiples conjuntos de REP y a los retos adicionales, se dio a los Estados miembros la opción de no participar en aquellas revisiones para las que reconocieran que no se ha producido «ningún progreso» en los últimos doce meses. **Chipre, Alemania y Hungría** optaron por no participar en la revisión.

En respuesta a los retos mencionados, los Estados miembros han aplicado o están aplicando reformas destinadas a mejorar la atención a los grupos vulnerables y a abordar las disparidades regionales en el acceso a la educación de calidad, así como a modernizar la educación superior, en particular a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), los fondos de la política de cohesión y el Fondo de Transición Justa. Además, se están realizando esfuerzos para seguir integrando la educación relacionada con la digitalización, la ecología y el desarrollo sostenible en los planes de estudios desde las primeras etapas educativas.

Si bien los Estados miembros están intensificando sus esfuerzos para mejorar las capacidades de los profesores, en particular las digitales, también se están aplicando medidas para hacer frente a la escasez de profesorado, en particular aumentando el atractivo de la profesión docente e introduciendo vías de acceso alternativas al ejercicio de la enseñanza. La proclamación del Año Europeo de las Competencias puede representar una oportunidad sin precedentes para que los Estados miembros sensibilicen a los ciudadanos de la UE sobre la importancia de desarrollar sus capacidades, en particular con vistas a alcanzar el objetivo principal de la UE para 2030 y los objetivos nacionales conexos en materia de capacidades. Los datos indican que siguen existiendo disparidades en cuanto a la participación en la educación de adultos, ya que las personas supuestamente más necesitadas —por ejemplo, las menos cualificadas— participan mucho menos que las personas con un nivel educativo superior. La participación en la educación es también inferior entre las personas que viven en zonas rurales, lo que indica la necesidad de mejorar las infraestructuras de formación y seguir invirtiendo en la formación a distancia.

A pesar de los esfuerzos crecientes en todos los Estados miembros, podría darse una mayor prioridad a las capacidades digitales en el contexto de las políticas de formación, especialmente en aquellos países en los que la proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas es baja. En tales casos, también deben seguir abordándose las carencias en capacidades digitales, en particular cuando afectan a las mujeres, a las personas poco cualificadas, a los desempleados y a la población inactiva.

Varios Estados miembros han introducido o tienen previsto introducir políticas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional con el objetivo de abordar la creciente escasez de personal cualificado en sectores de alta demanda (como la asistencia sanitaria), hacer frente a la inadecuación de las capacidades y adaptar las capacidades de los trabajadores a un mundo laboral cambiante, también con el apoyo de los recursos disponibles del Fondo Social Europeo + (FSE+) y de NextGenerationEU. Cada vez se está recurriendo más a las microcredenciales y las cuentas de aprendizaje individuales para comprobar si pueden ofrecer oportunidades de formación más accesibles, flexibles y adaptadas a las necesidades de las personas. En un contexto de tensiones en los mercados laborales y de bajas tasas de desempleo, los Estados miembros están introduciendo cada vez más medidas de formación dirigidas principalmente a los más vulnerables, cuyo potencial sigue sin explotarse.

También está aumentando la sensibilización sobre la importancia de disponer de unos instrumentos solventes y fiables de previsión de las necesidades en materia de capacidades. En determinadas circunstancias, la cuestión sigue siendo integrar mejor los sistemas de información sobre las capacidades en las políticas de educación y formación.

3.4. Reformas en el ámbito de las políticas activas del mercado de trabajo y los servicios públicos de empleo

El 31 de marzo de 2023, el COEM llevó a cabo su revisión anual sobre políticas activas del mercado de trabajo y los servicios públicos de empleo para evaluar los avances hacia la aplicación de las REP pertinentes en el período 2019-2022 y abordar los retos complementarios detectados en el IRE y en el cuadro de indicadores sociales¹⁶. Antes de proceder a las revisiones específicas por país se celebró un debate temático basado en las principales conclusiones del Informe conjunto sobre el empleo de 2023, las aportaciones de la presidencia de la Red de Servicios Públicos de Empleo y la presentación por parte de Francia de su proyecto sobre «territorios libres de paro de larga duración».

¹⁶ De conformidad con las disposiciones operativas acordadas para el ejercicio de supervisión multilateral de 2023, dada la amplia atención prestada a múltiples conjuntos de REP y a los retos adicionales, se dio a los Estados miembros la opción de no participar en aquellas revisiones para las que reconocieran que no se ha producido «ningún progreso» en los últimos doce meses. **Bulgaria** y **Hungría** optaron por no participar en la revisión.

En 2022 el empleo siguió creciendo en todos los Estados miembros de la UE. Con un 74,9 % en el último trimestre de 2022, la tasa de empleo de la EU-27 se situó dos puntos porcentuales por encima de los niveles anteriores a la pandemia. No obstante, siguen existiendo diferencias significativas entre los Estados miembros y los distintos grupos socioeconómicos. Siguen siendo necesarios esfuerzos para promover oportunidades de empleo de calidad y aumentar las tasas de empleo de las mujeres, los jóvenes, las personas poco cualificadas, las personas con discapacidad, las personas de origen migrante y las minorías étnicas, con el fin de alcanzar los objetivos de empleo para 2030 del Plan de Acción para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. En el contexto de una evolución positiva del mercado de trabajo, el ligero aumento del paro de larga duración es preocupante.

Para hacer frente al fuerte aumento de la escasez de mano de obra y de personal cualificado que afecta a la gran mayoría de las economías europeas, los Estados miembros y sus servicios públicos de empleo están centrándose cada vez más en las políticas de formación, en particular en capacidades ecológicas y digitales, así como en las ocupaciones y los sectores con mayor demanda (por ejemplo, la asistencia sanitaria y el turismo), también con el objetivo de fomentar transiciones sostenibles al mercado laboral. Sin embargo, se admite claramente la importancia de mejorar la calidad del apoyo prestado a los grupos más vulnerables y se han introducido medidas a tal efecto, en particular para reforzar la orientación y el asesoramiento profesionales y la divulgación.

Pese a ello, en muchos Estados miembros de la UE el porcentaje de solicitantes de empleo que participan en las iniciativas de la política del mercado laboral sigue estando muy por debajo del 40 %, y el gasto en políticas activas del mercado de trabajo se sitúa por debajo del 2 % del PIB, lo que indica la necesidad de reforzar la adopción de medidas bien diseñadas y los esfuerzos para mejorar su inclusividad. A este respecto, se están realizando esfuerzos para mejorar la prestación de servicios y la capacidad de los servicios públicos de empleo, en particular a través de herramientas digitales y de la mejora de los instrumentos de previsión de las necesidades de capacidades y del mercado laboral. Sin embargo, el nivel de madurez organizativa y la capacidad de los servicios públicos de empleo sigue siendo desigual entre los Estados miembros y aún se necesitan esfuerzos, entre otras cosas, para mejorar la colaboración y la cooperación con otros agentes, como las instituciones de educación y formación y los empleadores.

El apoyo prestado por los Fondos de Cohesión y la aplicación del MRR están ayudando a muchos Estados miembros a abordar los principales retos a los que se enfrenta la ejecución de las políticas activas del mercado de trabajo. Sin embargo, el diseño de las políticas podría beneficiarse de una evaluación más sistemática de las intervenciones anteriores.

3.5. Reformas en el ámbito de la participación de las mujeres en el mercado laboral mediante el acceso a la educación infantil y atención a la infancia y a los cuidados de larga duración

El 24 de mayo de 2023, el COEM y el Comité de Protección Social (CPS) llevaron a cabo su revisión anual sobre cuestiones de interés común, en particular la protección social, las ayudas a la renta y el acceso a los servicios, centrándose en la participación de las mujeres en el mercado laboral en relación con los servicios, para evaluar los avances hacia la aplicación de las REP pertinentes en el período 2019-2022. Las revisiones se basaron en una presentación temática a cargo de la Comisión, basada a su vez en las conclusiones del Informe conjunto sobre el empleo de 2023.

En muchos países de la UE persisten importantes brechas de género en términos tanto de participación en el mercado laboral como de intensidad laboral de los hogares, con una proporción de trabajadoras a tiempo parcial entre las mujeres ocupadas que es, de media en la UE, 20 puntos porcentuales superior a la de los hombres. Las responsabilidades asistenciales, en particular las de las personas que necesitan cuidados de larga duración y los niños, siguen siendo uno de los principales factores que obstaculizan la participación en el mercado laboral y el empleo a tiempo completo de las mujeres en muchos Estados miembros, lo que mantiene a alrededor de 7,7 millones de mujeres fuera del mercado laboral. Las consecuencias de la maternidad en el empleo de las mujeres siguen siendo considerablemente negativas en la UE (-10,6 puntos porcentuales), con diferencias especialmente importantes en algunos Estados miembros. A escala de la UE, la participación en la educación infantil y la atención a la infancia para los niños menores de 3 años aumentó al 36,2 % en 2021. Sin embargo, la situación varía mucho entre los Estados miembros y varios están muy retrasados en el cumplimiento de los objetivos de Barcelona revisados.

Pese a todo, se observan avances generales en la oferta de acceso a educación infantil y atención a la infancia asequible y de buena calidad, en particular mediante la ampliación de la oferta de plazas disponibles y el apoyo a las familias con bajos ingresos para que accedan a los servicios. En algunos casos, la participación en la educación infantil y la atención a la infancia se ha incrementado al reducirse la edad de escolarización obligatoria. A pesar de los esfuerzos realizados, siguen existiendo retos importantes a la hora de mejorar el acceso de los niños procedentes de un entorno socioeconómico deficiente y adaptar la educación infantil y la atención a la infancia a las necesidades de los niños con discapacidades o que necesitan cuidados especiales.

Hacer frente al elevado nivel de informalidad, las malas condiciones de trabajo y la escasez de personal cualificado en el sector de los cuidados de larga duración siguen siendo cuestiones clave para garantizar el acceso a cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad. Se están aplicando medidas para desarrollar servicios comunitarios, ampliar los servicios de asistencia a domicilio y crear centros de día para cuidados de larga duración. En algunos casos se ha proporcionado financiación adicional para la formación del personal de enfermería y para apoyar a los cuidadores informales, con el fin de hacer frente a la escasez de personal.

También se han observado esfuerzos para reforzar la coordinación necesaria entre las diferentes administraciones y los distintos niveles de gobernanza, algo a menudo necesario para ampliar la educación infantil y la atención a la infancia y los servicios de cuidados de larga duración y mejorar su calidad.

Se ha recurrido mucho a los fondos de la UE, en particular el MRR y el FSE+, para aumentar la prestación de servicios de cuidados de larga duración y educación infantil y atención a la infancia, incluida la construcción y renovación de centros de educación infantil y atención a la infancia y la creación de plazas para los niños. Es esencial prestar la debida consideración a garantizar la sostenibilidad en el futuro de las medidas aplicadas.

Sigue suponiendo un reto facilitar el acceso a la educación infantil y la atención a la infancia para los niños desplazados y las personas procedentes de Ucrania que huyen del país tras la agresión rusa, en particular con vistas a la integración de las mujeres ucranianas en el mercado laboral.

3.6. Reformas en los ámbitos de la protección y la inclusión sociales

Las políticas de protección social e inclusión social apoyan el desarrollo individual, refuerzan la cohesión social, fomentan resultados positivos en el mercado laboral y estimulan el crecimiento económico. El buen funcionamiento de los sistemas de protección social puede amortiguar las repercusiones de diversas crisis y perturbaciones para las personas y para la sociedad, como ya se puso de manifiesto durante la pandemia de COVID-19 o en el contexto actual de elevada inflación y aumento del coste de la energía.

Los trabajos anteriores del CPS¹⁷ han servido para detectar ciertas deficiencias en los sistemas de protección social e inclusión social de los Estados miembros, también en términos de idoneidad y cobertura de diversas prestaciones, en particular para los trabajadores atípicos y los trabajadores por cuenta propia. Los mercados laborales cambiantes, la evolución tecnológica y los cambios demográficos exigen una adaptación y mejora continuas de los sistemas de protección social europeos.

El pilar europeo de derechos sociales y su Plan de Acción proporcionan un marco político a escala de la UE para estimular reformas estratégicas. Entre las numerosas iniciativas del Plan de Acción, la *Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia*, de 2019, y la *Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa*, de 2023, proporcionan orientación a los Estados miembros para mejorar sus sistemas de protección e inclusión social.

Además, el MRR ofrece apoyo a los esfuerzos nacionales de reforma, con 13 400 millones de euros asignados a subvenciones y préstamos vinculados a medidas de protección e inclusión social en dieciocho Estados miembros¹⁸. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia de estos Estados miembros abarcan una amplia gama de reformas e inversiones destinadas a reforzar sus sistemas nacionales de protección social en relación con su eficacia, calidad y resiliencia, en función de las necesidades específicas de cada país.

¹⁷ Informe anual del Comité de Protección Social de 2021.

¹⁸ Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Chequia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Rumanía, Suecia.

a. Conclusiones horizontales de las revisiones específicas por país

Como parte de sus revisiones multilaterales anuales, en abril de 2023 el CPS revisó los resultados de nueve Estados miembros con REP en el ámbito de la protección y la inclusión social. En una sesión conjunta con el COEM se revisaron cinco REP adicionales de interés común. Ocho de las REP revisadas contienen referencias relacionadas con la eficacia de los sistemas nacionales de prestaciones de protección social en términos de idoneidad, orientación y cobertura de las prestaciones de ayuda a la renta, en combinación con el acceso a los servicios. Cinco Estados miembros recibieron la recomendación de reforzar la oferta de viviendas sociales o asequibles. Se formularon además recomendaciones a dos Estados miembros sobre la prestación de cuidados de larga duración y educación infantil y atención a la infancia asequible y de buena calidad en el contexto del apoyo a la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Las revisiones específicas por país del CPS pusieron de manifiesto lo siguiente:

- Se están realizando importantes esfuerzos para reformar los **sistemas de protección social e inclusión social** existentes, y los Estados miembros están aplicando las enseñanzas extraídas durante la crisis de la COVID-19 para diseñar medidas más permanentes que puedan mejorar el funcionamiento de sus sistemas nacionales. Esto implica la prestación integrada de diversas prestaciones en especie y en metálico, en combinación con el acceso a servicios sociales de buena calidad y con medidas para garantizar una coordinación eficaz entre los servicios destinados a la inclusión social y la (re)integración en el mercado laboral. Dado que la mayoría de las reformas presentadas se encuentran en su fase inicial, es necesario realizar un seguimiento y una evaluación solventes de los resultados para garantizar la continuidad de la pertinencia y el éxito de la reforma.

- Además, varios de los Estados miembros objeto de revisión se centran en los retos que plantea la pobreza mediante mejoras en la adecuación y la cobertura de las prestaciones (como Hungría, Portugal o Letonia), por ejemplo garantizando una indexación adecuada de las prestaciones en el contexto de las elevadas tasas de inflación actuales (como Letonia). La mejora de la eficiencia de las redes nacionales de seguridad mediante la simplificación y la racionalización es un ámbito prioritario para Portugal, Letonia y Finlandia, mientras que Polonia y Hungría informan de medidas específicas que abarcan grupos de edad o ámbitos de prestaciones y acceso a los servicios concretos.
- Las revisiones **relacionadas con la vivienda** confirmaron que los costes de la vivienda pueden representar un grave reto para los hogares, sobre todo en las grandes ciudades y para los hogares vulnerables. En los países objeto de revisión existe un amplio reconocimiento político de estos retos y un compromiso de acción política a través de planes, reformas e inversiones. Los marcos de seguimiento y la coordinación de las políticas de vivienda con políticas complementarias (por ejemplo, las ayudas a la renta) y servicios conexos (por ejemplo, el transporte) se consideran necesarios para el éxito de esta acción.
- Los Estados miembros objeto de revisión informan sobre diversas medidas legislativas o de inversión para aumentar la oferta de vivienda, incluidas las viviendas sociales o de alquiler asequible. No obstante, estas medidas requieren importantes desembolsos financieros y plazos de ejecución que pueden retrasar la puesta en práctica del acceso a una vivienda adecuada incluso cuando se elaboran planes y políticas. El período actual de elevada inflación puede suponer un reto adicional para las estrategias ya existentes.

- También se están realizando esfuerzos para reforzar el marco legislativo y la capacidad administrativa de las diferentes autoridades implicadas en la oferta de vivienda asequible (España, Lituania). Asimismo, se presta especial atención a los servicios para necesidades específicas, como la vivienda para personas con discapacidad, políticas de priorización de la vivienda para las personas sin hogar, políticas de lucha contra la segregación y la prevención de los desahucios (Hungría, Dinamarca).
- Las revisiones conjuntas del COEM y el CPS sobre la **oferta de educación infantil y atención a la infancia** en el contexto de la participación de las mujeres en el mercado laboral ha puesto de manifiesto que son necesarios esfuerzos adicionales para ampliar la capacidad y mejorar la asequibilidad. Subsanan estas cuestiones permitiría que los progenitores accedieran a empleos a tiempo completo y mejorar el bienestar de los niños. Además, teniendo en cuenta que uno de cada cuatro menores se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social, se seguirán precisando medidas específicas para ayudar a los niños en riesgo y a sus progenitores.

b. Resultado del debate temático sobre protección social e inclusión social

El debate temático del CPS en este ámbito de actuación se centró en el papel de las prestaciones y la oferta de servicios para reducir la pobreza y fomentar la (re)integración en el mercado laboral. El debate se complementó con la presentación del *Estudio exploratorio: completar las carencias de conocimiento y determinar las fortalezas y los retos en la eficacia de los regímenes de renta mínima de los Estados miembros* [solo disponible en inglés]. En el debate subsiguiente, los delegados analizaron de qué modo pueden interactuar diferentes elementos del diseño de políticas y cuáles son los factores que determinan el éxito de la oferta integrada de prestaciones en metálico y políticas de activación.

El debate demostró que:

- Los Estados miembros consideran las políticas sociales como una inversión y un factor productivo, ya que las reformas en el ámbito de la protección social y la inclusión social pueden apoyar el crecimiento económico y promover el empleo.
- La modernización de los sistemas de protección social e inclusión social está en curso en muchos Estados miembros, en consonancia con los principios de inclusión activa, en particular el énfasis en ayudas a la renta adecuadas, el apoyo a la integración social y la participación en el mercado laboral, junto con la prestación de servicios asequibles y de buena calidad. Para tener éxito, estas reformas deben tener en cuenta toda la gama de prestaciones y servicios sociales en las que se apoyan las personas a lo largo de su vida y la interacción entre los diversos elementos de ayuda a la renta. Este enfoque integrado debe reducir la dependencia de las prestaciones y la vulnerabilidad de los beneficiarios, proporcionando al mismo tiempo recursos financieros adecuados para combatir la pobreza y apoyar a las familias con bajos ingresos y a las personas en situación vulnerable.
- Los regímenes de renta mínima son un componente importante de los sistemas nacionales de protección e inclusión social. En casi todos los países europeos son insuficientes para mantener a las personas por encima del umbral de pobreza. Si bien una amplia gama de prestaciones complementarias en metálico y en especie puede proporcionar apoyo adicional, en la mayoría de los casos están sujetas a evaluaciones de los medios económicos y procedimientos de solicitud adicionales. La simplificación y racionalización de la oferta de prestaciones debería mejorar la adecuación de los regímenes de protección de los ingresos. Se hizo hincapié en la indexación periódica y los mecanismos de ajuste automático de las ayudas a la renta en relación con el actual contexto de alta inflación.

- Una cuestión importante para los Estados miembros sigue siendo encontrar el equilibrio adecuado entre garantizar la idoneidad de las prestaciones sociales y crear incentivos al trabajo. En la mayoría de los países, los programas de asistencia social están diseñados para vincular la concesión de las prestaciones a las medidas de activación. Para facilitar el acceso al trabajo o aumentar la intensidad laboral, algunos países aplican incentivos financieros mediante la reducción gradual temporal de las prestaciones (mecanismo de moderación) cuando las personas entran en el mercado laboral o participan en programas de formación profesional o de empleo público. Además de los incentivos financieros, existen medidas de la política activa del mercado de trabajo, en particular programas de formación y perfeccionamiento profesional, subsidios salariales y regímenes temporales de empleo público o trabajo social, para ayudar a las personas a integrarse en el mercado laboral. No obstante, la participación de los beneficiarios de la renta mínima en las medidas de la política activa del mercado de trabajo no siempre está garantizada ni limitada a la participación en el empleo público.
- Se ha puesto de relieve la cuestión de la no percepción de prestaciones y la necesidad de explorar las trabas y de evaluar periódicamente los regímenes existentes para diseñar políticas eficaces. Se ha determinado que aumentar la simplificación y mejorar la transparencia de los sistemas de protección social y de inclusión social, con el apoyo de las tecnologías digitales, son un medio de abordar las trabas y mejorar las prestaciones y los servicios.
- Los esfuerzos por mejorar la cobertura y la idoneidad de los sistemas de protección social e inclusión social deben complementarse con reflexiones sobre cómo financiar dichos sistemas, ya que los problemas de idoneidad y sostenibilidad deben abordarse de manera global. Aunque el equilibrio entre las distintas fuentes de financiación es específico para cada Estado miembro, deben proseguir las reflexiones sobre fuentes de financiación nuevas y alternativas.
- Por último, el aprendizaje entre iguales y el intercambio de mejores prácticas y de planteamientos innovadores se han identificado como herramientas muy eficaces, que facilitan una visión común de los retos interrelacionados y apoyan los esfuerzos de reforma de los Estados miembros.

3.7. Reformas en el ámbito de las pensiones

Los sistemas nacionales de pensiones han sido un ámbito prioritario para las reformas estructurales desde el inicio del Semestre Europeo. Ante las perspectivas de envejecimiento de la población, la disminución de la población europea en edad de trabajar y la evolución de los mercados laborales, los Estados miembros han estado trabajando en una serie de reformas destinadas a contener el gasto en pensiones, manteniendo al mismo tiempo la justicia y la equidad intergeneracional de sus sistemas de pensiones. Los esfuerzos para salvaguardar, en particular, la idoneidad de las pensiones han ido cobrando importancia en los últimos años, como se observó en el Informe sobre la adecuación de las pensiones de 2021 del Comité de Protección Social y la Comisión Europea, y se confirmó también en el Informe conjunto sobre el empleo de 2022.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) ofrece apoyo a las medidas nacionales de reforma de las pensiones. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia incluyen medidas de reforma en materia de pensiones o prestaciones mínimas de vejez para catorce Estados miembros¹⁹.

a. Conclusiones horizontales de las revisiones específicas por país

En este contexto, en febrero de 2023, el Comité de Protección Social examinó los progresos realizados por ocho Estados miembros en el ámbito de las pensiones, en respuesta a las recomendaciones específicas por país (REP) que se les formularon en 2022. La mayoría de estas recomendaciones se centraron en cuestiones de sostenibilidad presupuestaria, con elementos relacionados con la adecuación, la equidad y la igualdad presentes en tres de los países examinados, y referencias a la necesidad de una reforma general del sistema de pensiones, presentes en dos. La mayoría de los Estados miembros objeto de revisión han recibido REP redactadas de forma similar en ciclos anteriores del Semestre Europeo, lo que indica la naturaleza estructural y a largo plazo de los retos observados.

¹⁹ Bélgica, Alemania, España, Croacia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Austria, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia.

Los debates en el Comité de Protección Social han demostrado que los Estados miembros objeto de revisión reconocen los retos identificados y están tomando medidas para abordarlos. Se ha informado de una amplia gama de medidas:

- En la mayoría de los Estados miembros objeto de revisión se adoptan medidas específicas para analizar la cuestión y preparar una respuesta estratégica. Estas medidas incluyen informes periódicos específicos sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y la creación de comisiones especiales para hacer frente a las reformas de las pensiones (por ejemplo, Chequia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo y Hungría).
- Los Estados miembros reconocen que fomentar una mayor participación en el mercado laboral en general o apoyar específicamente el empleo de los trabajadores de más edad puede mejorar la sostenibilidad presupuestaria del sistema de pensiones. Aunque en la mayoría de los Estados miembros objeto de revisión (excepto Francia) no se han previsto nuevas medidas para aumentar la edad legal de jubilación, se están introduciendo medidas —como, por ejemplo, la reducción de las cotizaciones sociales, la cofinanciación, las recomendaciones para puestos de trabajo, la formación o la orientación profesional— para aumentar la edad efectiva de jubilación y fomentar la jubilación diferida (Chequia, Irlanda y Polonia).
- En un esfuerzo por hacer frente a sus retos en materia de sostenibilidad, varios Estados miembros están tomando medidas para aumentar los ingresos del sistema de seguros de pensiones aumentando el porcentaje de cotización o ampliando la base de financiación (Alemania e Irlanda). En algunos de los Estados miembros objeto de revisión se han creado fondos específicos para ayudar a corregir el déficit del seguro de pensiones (por ejemplo, Luxemburgo).
- Asimismo, se han realizado esfuerzos para mantener o mejorar la equidad de los sistemas de pensiones en algunos de los Estados miembros objeto de revisión. En Francia se están tomando medidas para introducir una reforma ambiciosa y global y en Alemania y los Países Bajos se está estudiando un mayor desarrollo de las pensiones de empleo e individuales.

El Comité de Protección Social acogió con satisfacción las medidas notificadas y valora positivamente los esfuerzos realizados por los Estados miembros. Al mismo tiempo, los debates en el Comité han puesto de manifiesto que serán necesarias nuevas medidas para abordar plenamente los requisitos de las recomendaciones específicas por país, ya que en muchos casos las medidas notificadas aún no se han aplicado, mientras que en otros el proceso legislativo se encuentra en una fase temprana.

b. Resultado del debate temático en el ámbito de las pensiones

Además de las revisiones específicas por país, el Comité de Protección Social también entabló un debate horizontal, centrado en las *medidas adoptadas por todos los Estados miembros para proteger el nivel de vida de la población jubilada en el contexto actual de elevada inflación y aumento del coste de la energía*. El resultado de este debate se presenta más abajo.

En 2022, la tasa de inflación anual en Europa alcanzó un nivel récord del 9,2 %, es decir, tres veces más que en 2021. Los precios de la energía, que aumentaron considerablemente tras la invasión rusa de Ucrania, se encuentran entre los principales factores determinantes de la fuerte inflación, con unos precios de consumo de la vivienda, el agua, el gas y la electricidad que aumentaron un 18 % en un solo año²⁰.

²⁰ Eurostat, conjunto de datos original *prc_hicp_aind*, consultado el 22.5.2023.

Aunque el aumento de los niveles de precios afecta a todos los hogares (vulnerables), pueden plantear dificultades específicas para la población jubilada. En comparación con la población en edad laboral, la salud de los pensionistas en general es más frágil. También tienen menos control y flexibilidad a la hora de adaptarse a las circunstancias cambiantes, ya que no pueden cambiar fácilmente sus pautas de consumo ni asumir trabajo adicional para complementar sus ingresos. La indexación de las pensiones —una importante fuente de ajuste de ingresos— suele producirse con cierto retraso (normalmente una vez al año) y, en la mayoría de los casos, a un nivel inferior al crecimiento de los salarios. Además, la medida en que la corrección de la inflación afecta a las pensiones también puede depender del diseño general del sistema de pensiones. Las personas mayores que viven solas y aquellas en riesgo de pobreza también se ven especialmente afectadas por el aumento de los precios de la energía y se enfrentan a un riesgo comparativamente mayor de pobreza energética.

En este contexto, el debate temático en el Comité de Protección Social se centró en las medidas adoptadas por los Estados miembros para proteger el nivel de vida de la población jubilada. El debate confirmó lo siguiente:

- Los gobiernos de toda la UE empezaron a intervenir con medidas estratégicas para amortiguar las consecuencias del aumento de los precios de las materias primas y la energía ya en 2021, pero la situación tras la invasión rusa de Ucrania exigió un mayor refuerzo por su parte.
- Impulsados por la necesidad de dar una respuesta oportuna, la mayoría de los países han optado inicialmente por acciones que ofrecen apoyo a la población en general, pero también se han puesto en marcha algunas medidas en función de los recursos o dirigidas a grupos vulnerables específicos. Estas últimas se consideran una evolución positiva, ya que el apoyo no específico plantea importantes problemas presupuestarios; corre el riesgo de prestar una asistencia insuficiente a quienes más la necesitan y podría alimentar otras tensiones inflacionistas.

- Las medidas no específicas notificadas por los Estados miembros son en su mayoría de carácter temporal, pero algunos países han tomado medidas para aumentar los ingresos, incrementando el nivel de las prestaciones (incluidas las pensiones no contributivas, por ejemplo, España) o ampliando su admisibilidad. Un gran número de países han introducido primas para aumentar los ingresos en general o para cubrir directamente las facturas de energía. Muchos han introducido subvenciones, en función de los niveles de consumo de electricidad, gas o calefacción en general para la temporada de invierno. Algunos Estados miembros han introducido límites de precios o han reducido el IVA para la energía.
- En lo que respecta a la población jubilada en particular, el ajuste de los mecanismos existentes de indexación de las pensiones ha sido una parte importante de la respuesta estratégica de los Estados miembros. Estos mecanismos existen en toda la UE; permiten que las pensiones crezcan en consonancia con el aumento de los precios, los salarios o una combinación de ambos. En la gran mayoría de los casos, las pensiones se indexan una vez al año. En algunos países, se activa una actualización extraordinaria o un mecanismo de indexación más favorable en caso de que la inflación o el crecimiento de los salarios superen un determinado umbral (por ejemplo, Chequia y Luxemburgo), o se añade un suplemento si el crecimiento del PIB supera un determinado nivel (Hungria). La rápida evolución de la actual crisis del coste de la vida y su gravedad llevaron a varios Estados miembros a reforzar o adelantar las medidas de indexación, a veces con efecto retroactivo (por ejemplo, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Hungria, Italia, Lituania, Letonia, Malta y Rumanía). En el actual período de extraordinario crecimiento de la inflación, que también se caracteriza por la caída de los salarios reales, la indexación de las pensiones puede ser más favorable para los pensionistas en comparación con la indexación salarial, aunque conlleva un coste financiero importante, por lo que la medida en que pueda mantenerse dependerá del margen de maniobra presupuestario existente y de las preferencias nacionales.

- Varios Estados miembros introdujeron medidas adicionales o destinaron algunas de sus medidas generales a los pensionistas con bajos ingresos. Estas acciones incluyen pagos en función de los recursos o de los ingresos (en Croacia, Polonia y Dinamarca); complementos a las pensiones más bajas (Chipre); a (re)introducción de una 13.^a pensión mensual (en Polonia y Hungría) y una 14.^a pensión en función de recursos (Polonia); la introducción de ayudas para la vivienda o del complemento de calefacción, o su aumento si ya existían (en Chequia, Finlandia, Suecia, Irlanda y Eslovenia).

Por último, el debate confirmó que, dada la gravedad y la continuación prevista de la crisis del coste de la vida, hay margen para nuevos intercambios, en el contexto de las actividades de aprendizaje mutuo del Comité de Protección Social, sobre la gama de medidas de apoyo previstas o aplicadas por los Estados miembros.

3.8. Reformas en el ámbito de la asistencia sanitaria

Una buena salud mejora el bienestar de las personas y es un requisito previo necesario para un crecimiento económico y social sostenible y duradero. La pandemia de la COVID-19 puso de relieve las limitaciones existentes de los sistemas sanitarios europeos y reforzó la necesidad de mejorar su funcionamiento y preparación ante posibles crisis futuras. En respuesta a ello, varios Estados miembros emprendieron reformas para fomentar unos sistemas sanitarios más resilientes, incluso durante la pandemia en 2021 y 2022.

Los esfuerzos de reforma que están llevando a cabo los Estados miembros incluyen medidas para hacer frente a los retos relacionados con la pandemia (como la mejora de las infraestructuras sanitarias y de las capacidades de salud pública), pero también medidas para abordar problemas más estructurales relacionados con el acceso a la asistencia sanitaria y la escasez de mano de obra. En 2020 se registró un aumento muy importante del gasto en medicina preventiva (26 %), aunque a partir de un bajo porcentaje presupuestario de referencia (inferior al 3 % del gasto sanitario total en 2019) e impulsado en gran parte por las medidas de respuesta a la crisis de la COVID-19.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) ofrece un apoyo considerable a los esfuerzos nacionales de reforma de las pensiones. A tal fin, los planes nacionales de recuperación y resiliencia de los veintisiete Estados miembros incluyen inversiones específicas para reformas sanitarias, que alcanzan un importe total de más de 43 000 millones de euros.

a. Conclusiones horizontales de las revisiones específicas por país en el ámbito de la asistencia sanitaria

En 2022 se emitieron Recomendaciones específicas por país para ocho Estados miembros relacionadas con la asistencia sanitaria. Las Recomendaciones son multidimensionales y abarcan una serie de cuestiones: cuatro de ellas abordan los retos que plantean las reformas en la atención primaria (Grecia, Polonia, Hungría, Lituania), así como en la medicina preventiva (Hungría y Lituania) y la adopción de la sanidad electrónica (Polonia). Dos Recomendaciones ponen de relieve problemas de adecuación e igualdad (Grecia y Letonia), una se centra en la escasez de mano de obra (los Países Bajos), otra en la integración de los servicios sanitarios y sociales (Estonia) y otra en la sostenibilidad presupuestaria (Eslovenia). Dado que tres de las REP contienen referencias a otros ámbitos de actuación conexos (cuidados de larga duración en Estonia y Eslovenia, y protección social en el caso de Letonia), el Comité las revisó en el marco de las sesiones dedicadas a los cuidados de larga duración y a la protección social y la inclusión social.

Las revisiones específicas por país en el ámbito de la asistencia sanitaria demostraron que:

- Los Estados miembros reconocen la naturaleza multidimensional de los problemas a los que se enfrentan sus sistemas sanitarios y la necesidad de un enfoque holístico. Se reconoció la importancia de unas redes de seguridad sólidas para proporcionar acceso a la asistencia sanitaria a los más vulnerables, así como la necesidad estratégica de una coordinación eficaz entre los sistemas sociales y los sanitarios, así como entre los niveles nacional, regional y local.

- Los países objeto de revisión centran gran parte de sus esfuerzos en la prevención y la promoción de la salud (Hungria, Lituania y Polonia), así como en la mejora de la gobernanza del sistema sanitario y la prestación de atención primaria (Hungria, Grecia y Lituania). También está en curso el despliegue de la telemedicina y otras soluciones digitales (Lituania y Polonia). Estos esfuerzos no solo podrían mejorar el acceso a la asistencia y promover mejores resultados sanitarios para la población, sino también aliviar la necesidad de personal médico especializado y una asistencia hospitalaria costosa. En el caso de la telemedicina, es necesario seguir prestando atención a la brecha digital relacionada con las limitadas capacidades digitales y los problemas de acceso a las tecnologías de la información, en particular entre los usuarios de edad avanzada o los procedentes de entornos vulnerables. Con el fin de promover el acceso a una asistencia sanitaria de calidad para todos puede ser necesario mantener la prestación mixta digital y física de los servicios sanitarios.

- El envejecimiento de la población y la creciente demanda de servicios sanitarios de calidad ejercen una presión adicional sobre la escasez ya existente y las disparidades regionales en la disponibilidad de personal sanitario. La mayoría de los Estados miembros objeto de revisión (Hungria, Grecia y Lituania) están tomando medidas para mejorar el atractivo de la profesión médica mediante la mejora de las condiciones de trabajo, el aumento de la remuneración o la concesión de incentivos no financieros, como oportunidades de formación, para atraer personal médico adicional y retener mejor al personal actual. Los Países Bajos reconocen que un nuevo aumento sustancial del número de trabajadores médicos puede no ser sostenible a largo plazo desde el punto de vista presupuestario; el país está centrando su atención en aumentar la productividad de la mano de obra, en particular buscando eficiencias organizativas y aprovechando la tecnología. Para abordar el problema de la mano de obra de manera sostenible se consideraron de importancia clave la reorientación de la prestación de servicios desde los hospitales hacia la atención primaria, así como unas estrategias más eficaces de promoción de la salud y prevención de enfermedades.

- Se ha informado de que un amplio conjunto de reformas e inversiones, con potencial para abordar los retos pendientes, se encuentran en las primeras fases de ejecución. Se espera que las repercusiones de estas reformas se materialicen en los próximos períodos, por lo que será necesario realizar un seguimiento y una evaluación continuos, también con vistas a introducir nuevos ajustes, en caso necesario.

b. Resultado del debate temático en el ámbito de la asistencia sanitaria

Como parte de su trabajo relacionado con el Semestre Europeo, el Comité de Protección Social también entabló un debate horizontal, centrado en *las principales características de las reformas recientes y actuales en el acceso a la asistencia sanitaria mental, en particular en lo que se refiere a la prevención y la prestación de servicios de salud mental comunitarios, la disponibilidad de personal formado y la financiación*. Los debates se enmarcaron en la definición de escenarios a nivel horizontal, por parte de la Comisión Europea y el Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Asistencia Sanitaria y en la presentación de un estudio a cargo de Portugal.

El debate demostró claramente que:

- Los Estados miembros reconocen que los problemas de salud mental tienen una repercusión social considerable. La mala salud mental repercute negativamente en el bienestar general y en la calidad de vida de las personas. Puede dar lugar a problemas de salud física y puede tener consecuencias negativas en las interacciones sociales y en el rendimiento educativo y laboral. Además, las enfermedades mentales pueden tener un coste económico considerable, asociado con la pérdida de productividad, con una mayor dependencia de los programas de bienestar social y con costosas intervenciones sanitarias.
- Se considera que las enfermedades mentales son en gran medida evitables. Muchos de los factores de riesgo que llevan a ellas —como la pobreza, el endeudamiento, el desempleo, un estilo de vida poco saludable o el acceso a la vivienda— quedan fuera del ámbito del sistema sanitario, lo que implica la necesidad de un enfoque integrado e intersectorial de los problemas de salud mental.

- La pandemia de COVID-19 ha provocado un empeoramiento sin precedentes de la salud mental de la población. El distanciamiento social y otras restricciones establecidas por los Estados miembros para evitar la propagación del virus han reducido las oportunidades de interacción social, lo que ha aumentado la sensación de soledad y aislamiento en muchas personas²¹. La imprevisibilidad generalizada de la pandemia y el aumento de la inestabilidad económica y la inseguridad financiera que provocó hicieron que un mayor número de personas adujeran angustia psicológica y síntomas de depresión y ansiedad²². Al mismo tiempo, la pandemia interrumpió el acceso al apoyo a la salud mental y exacerbó la escasez de mano de obra ya existente, lo que provocó en toda Europa largos tiempos de espera, retrasos y un aumento de las necesidades de cuidados médicos no satisfechas. En parte, la implantación acelerada de herramientas de telemedicina como estrategia directa de mitigación en respuesta a la pandemia contribuyó a aliviar parte de la carga, en particular en lo que respecta al acceso a los servicios de salud mental.
- Los Estados miembros de la UE han estado tomando medidas para mejorar el acceso a los cuidados y el apoyo, incluso antes del inicio de la pandemia de COVID-19, aunque muchas de las medidas que actualmente se aplican o planean se están adoptando en el marco de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Varios Estados miembros han iniciado reformas intersectoriales a largo plazo y están tomando medidas para integrar los servicios de salud mental en la atención primaria, en un esfuerzo por mejorar la accesibilidad y la eficiencia. Actualmente se está trabajando para que los cuidados de salud mental en entornos institucionales pasen a ser cuidados basados en la comunidad, en particular mediante la creación de equipos comunitarios de salud mental y servicios de intervención en situaciones de crisis.

²¹ Eurofound, Nivakoski, S., Ahrendt, D., Mascherini, M., y otros., *Living, working and COVID-19 (Update April 2021): mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year*, [La vida, el trabajo y la COVID-19 (actualización de abril de 2021): la salud mental y la pérdida de confianza en toda la UE al iniciar otro año de pandemia] Oficina de publicaciones, 2021.

²² Eurofound (2022), Fifth round of the Living, working and COVID-19 e-survey: Living in a new era of uncertainty [Quinta ronda de la encuesta electrónica «Vida, trabajo y COVID-19»: vivir en una nueva era de incertidumbre], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

- Durante la pandemia se adoptaron una serie de medidas adicionales. Muchos Estados miembros se centraron en el cuidado personal y en mejorar la educación en materia de salud mental, mediante la creación de nuevos portales de información o de líneas telefónicas de apoyo que asesoraban sobre cómo afrontar o prevenir el suicidio. Se redoblaron esfuerzos para ampliar la cobertura, mediante la modificación de las normas de reembolso y el refuerzo del derecho a beneficiarse de los servicios de salud mental. Se intensificó la formación del personal médico adicional y algunos países ofrecieron formación sobre capacidades psicológicas básicas para los trabajadores sanitarios. Fuera del sistema médico, las medidas adoptadas a escala nacional y de la UE para proteger el empleo y los ingresos, así como para ayudar a la transición al trabajo desde casa, ayudaron a mantener tanto los ingresos como la salud mental de la población activa.
- De cara al futuro, los Estados miembros reconocen la necesidad de redoblar esfuerzos para abordar los problemas de salud mental, así como la necesidad de disponer de mejores datos y de un mayor seguimiento de los efectos de las medidas estratégicas establecidas. Se reconoce ampliamente la importancia de la prevención y la intervención temprana a la hora de abordar los problemas de salud mental, ya que varios Estados miembros han puesto en marcha campañas públicas de sensibilización y programas de intervención temprana para identificar y tratar las afecciones de salud mental en una fase temprana. En un esfuerzo por mejorar las competencias emocionales y sociales de los menores y promover un sentimiento general de bienestar psicológico a una edad temprana, algunos Estados miembros están introduciendo medidas para el fomento de la salud mental en las escuelas. También se reconoce la importancia de contar con la participación de diversas partes interesadas, como las organizaciones de la sociedad civil, pero también de los pacientes y sus familias, en el desarrollo de políticas y servicios en materia de salud mental. Esta participación podría ayudar a garantizar que esas políticas y servicios satisfagan las necesidades de las personas con problemas de salud mental.

- La escasez de mano de obra se considera uno de los principales impedimentos a la hora de prestar unos cuidados mentales eficaces y de alta calidad y de ayudar a las personas que lo necesitan. Para abordar esta escasez es necesario un planteamiento integral, que contemple medidas para aumentar el atractivo de la profesión, nuevas oportunidades de formación y medidas para aumentar la combinación de capacidades, en particular a través de la formación psicológica básica de los trabajadores sociales y sanitarios. El desarrollo de la teleasistencia y otros modelos innovadores de asistencia también podría ayudar a hacer frente a la escasez de mano de obra.

3.9. Reformas en el ámbito de los cuidados de larga duración

Como se subraya en el informe de 2021 sobre los cuidados de larga duración del Comité de Protección Social y la Comisión Europea²³ y en la Estrategia Europea de Cuidados, se espera que el envejecimiento de la población europea dé lugar a un fuerte aumento de la demanda de servicios sanitarios y de cuidados de larga duración que sean asequibles y de buena calidad, en un momento en que se dispondrá de menos personas en edad laboral para prestar o financiar dichos servicios.

La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto las deficiencias sistémicas existentes en los sistemas nacionales de cuidados. Las elevadas tasas de mortalidad en los centros de cuidados de larga duración, las dificultades para garantizar la continuidad de los cuidados y los efectos adversos generales en el bienestar de las personas mayores y los cuidadores pusieron de relieve la necesidad de abordar los retos estructurales y mejorar la resiliencia de los sistemas de cuidados de larga duración. Esto requiere un cuidadoso equilibrio entre las consideraciones de adecuación y sostenibilidad, teniendo en cuenta que se prevé que los cuidados de larga duración sean una de las partidas de gasto social que más rápido aumente.

²³ [2021 Long-term Care Report](#) [Informe de 2021 sobre los cuidados de larga duración].

La Recomendación del Consejo sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles²⁴, de 2022, establece el marco para futuras reformas e inversiones, mientras que la financiación de la UE, en particular el FSE + y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), ofrece oportunidades de financiación. Los Estados miembros están haciendo un amplio uso de estas oportunidades: más de dieciocho países²⁵ han presentado planes nacionales de recuperación y resiliencia, que incluyen medidas de reforma en materia de cuidados de larga duración, por un importe total de 7 300 millones de euros. Se realizará un seguimiento de los avances en la aplicación de dicha Recomendación en el contexto del Semestre Europeo y del método abierto de coordinación social.

a. Conclusiones horizontales de las revisiones específicas por país sobre cuidados de larga duración

En marzo de 2002, el Comité de Protección Social, como parte de su labor en el marco del Semestre Europeo, revisó los resultados de cuatro países (Austria, Bélgica, Estonia y Eslovenia) con recomendaciones específicas por país en el ámbito de los cuidados de larga duración. Si bien las preocupaciones relativas a la sostenibilidad presupuestaria ocupan un lugar destacado en las cuatro recomendaciones específicas por país, el alcance de las recomendaciones formuladas también comprende las dimensiones de la adecuación, la disponibilidad de los diversos entornos en los que se prestan cuidados, la asequibilidad y la calidad, así como la integración de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. Una quinta recomendación por país, dirigida a Polonia, se centra en la prestación de cuidados de larga duración en el contexto de la participación de las mujeres en el mercado laboral y fue revisada conjuntamente con el Comité de Empleo.

²⁴ Recomendación del Consejo sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles

²⁵ Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Chequia, Estonia, España, Francia, Croacia, Italia, Lituania, Letonia, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia, Eslovaquia, Eslovenia.

Las revisiones específicas por país demostraron que:

- Todos los Estados miembros objeto de revisión están tomando medidas para mejorar la prestación de cuidados de larga duración de buena calidad, adecuados y sostenibles desde el punto de vista presupuestario, en un contexto de envejecimiento de la población. Dado que muchas de las medidas notificadas aún no se han implantado, o han estado en vigor durante un período muy breve, deben seguir evaluándose su eficacia y su impacto presupuestario. Además, muchas de las medidas notificadas tienen por objeto abordar problemas específicos de los sistemas de cuidados de larga duración en lugar de perseguir cambios sistémicos.
- Entre los esfuerzos para mejorar la sostenibilidad de los sistemas de cuidados se incluyen cambios legislativos que tienen por objeto regular y abordar las diferencias regionales en materia de acceso (en Austria y Estonia) o reformar el sistema de seguros de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración (en Eslovenia). Bélgica ha establecido marcos normativos que incluyen una norma relativa al crecimiento del gasto o que tienen por objeto abordar el desajuste entre la oferta y las necesidades de atención residencial.
- Se observa que se ha prestado mayor atención a garantizar formas de alojamiento alternativas y de mejor calidad para las personas mayores, en particular a través de inversiones propuestas para mejorar la transición de los cuidados institucionales a los cuidados basados en la comunidad (Austria, Bélgica y Eslovenia); a elaborar normas nacionales de calidad (Eslovenia) o establecer normas mínimas para la asistencia a domicilio, así como a elaborar orientaciones y definir las respectivas funciones de los Gobiernos central y local (Estonia). Los *enfermeros comunitarios*, designados como personas de contacto centrales y encargados de facilitar las interacciones entre las personas y los proveedores de cuidados, constituyen una parte importante de los esfuerzos de Austria.

- Se ha hecho hincapié en los retos relacionados en la mano de obra (Austria y Bélgica), que se están abordando con medidas de apoyo a las personas que reciben formación inicial en enfermería y cuidados, la mejora del atractivo del trabajo en el sector de los cuidados de larga duración (Austria), y mediante medidas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional (Estonia) y la prestación de diversas formas de apoyo a los cuidadores informales. También se presta especial atención al potencial de la digitalización y otras soluciones innovadoras.

b. Resultado del debate temático en el ámbito de los cuidados de larga duración

El debate temático en este ámbito de actuación se articuló en torno a una presentación del estudio *Long-term care social protection models in the EU* [Modelos de protección social de los cuidados de larga duración en la UE]. El estudio analiza la prevalencia de los servicios formales, en comparación con la dependencia de cuidados no profesionales, así como las diferentes modalidades de intervención estatal (prestaciones en metálico y servicios). Constató que los modelos que ofrecen la mejor cobertura para las necesidades de cuidados de larga duración son aquellos que dependen de una sólida prestación pública, en la que la prestación en especie desempeña un papel clave. En el extremo opuesto del espectro, una intervención estatal limitada se asocia a una escasa cobertura y a un mayor riesgo de pobreza y exclusión social para las personas mayores con necesidades de cuidados de larga duración.

En este contexto, el debate temático mantenido en el Comité de Protección Social se centró en la forma de garantizar el acceso a servicios de cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad subyacente de sostenibilidad y el equilibrio entre la prestación de servicios asistenciales formales y los cuidados no profesionales:

- A pesar de la heterogeneidad de los sistemas nacionales de cuidados de larga duración en Europa, que presentan diferencias significativas en todos los Estados miembros en lo que se refiere a la organización, la prestación y la financiación de los cuidados de larga duración, siguen existiendo retos comunes en lo que respecta al acceso, la asequibilidad, la calidad y la mano de obra.

- Abordar estos retos requiere toda una variedad de reformas. Dado que los cuidados de larga duración están estrechamente ligados a la protección social, la asistencia sanitaria y el empleo, son necesarias acciones integrales y transversales. Como componentes necesarios de la combinación de políticas se señalaron los enfoques preventivos y la intervención temprana, la integración entre los cuidados de larga duración y la atención primaria y una mejor orientación de los servicios de cuidados de larga duración a través de enfoques centrados en las personas.
- Satisfacer la creciente demanda de cuidados de larga duración depende en gran medida de que se disponga de un número suficiente de cuidadores formados. Es probable que los cambios en la estructura familiar, así como el aumento de la participación de las mujeres en el mundo laboral, den lugar a una disminución de la disponibilidad de cuidados informales. A pesar de tener un importante potencial para la creación de empleo, los cuidados de larga duración se caracterizan actualmente por unas malas condiciones de trabajo, salarios bajos y una elevada rotación del personal. En este contexto, el aumento del atractivo del sector de los cuidados, en particular mediante la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento de los salarios y de la formación, se consideró un ámbito de actuación clave. Para responder a las necesidades de los cuidadores no profesionales pueden ser necesarias medidas adicionales, como la concesión de créditos por cuidados, apoyo a la salud mental y oportunidades de respiro para los cuidadores. Dado que la gran mayoría de los trabajadores, así como los cuidadores informales, son mujeres, las medidas para mejorar las condiciones de trabajo del sector también favorecen la igualdad de género.
- También son necesarias medidas para garantizar que las personas que lo necesiten puedan acceder a cuidados sin tener que hacer frente a una carga financiera indebida. A tal fin, varios países están tomando medidas para integrar los cuidados formales de larga duración en su sistema de protección social. Sin esta protección, los costes totales de los cuidados de larga duración son inasumibles para muchos europeos.

- Los Estados miembros también están realizando esfuerzos para aumentar la rentabilidad de los servicios asistenciales, en particular mediante el uso de nuevas tecnologías y centrándose en la intervención temprana y las medidas de prevención. Garantizar el equilibrio adecuado entre un modelo de atención residencial y estrategias en materia de envejecimiento ya implantadas, incluida la asistencia a domicilio y los cuidados basados en la comunidad, es un elemento importante de los programas nacionales de reforma. Esto puede tener un impacto positivo en el bienestar de la persona y aumenta la rentabilidad del gasto. Al mismo tiempo, se espera que, debido al envejecimiento de la población europea, la proporción de personas mayores y frágiles aumente y que necesiten, por tanto, recibir cuidados en un entorno residencial, por lo que se requiere una evaluación minuciosa de las necesidades futuras para garantizar que las instituciones cumplen sus obligaciones con respecto a las personas mayores.
- En el intercambio también se confirmó la necesidad de mejorar la calidad y la disponibilidad de los datos, a fin de permitir el diseño de políticas y medidas eficaces para responder a las necesidades de cuidados de larga duración de una población envejecida. A tal fin, el Comité de Protección Social, a través de su grupo de trabajo «Indicadores», seguirá trabajando con la Comisión en la creación de indicadores comunes de la UE sobre los cuidados de larga duración y, en particular, en el establecimiento de un marco de indicadores para el seguimiento de la aplicación de la Recomendación del Consejo sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles.

Anexos:

- 1. Resultados de las revisiones específicas por país para 2023 del Comité de Empleo**
- 2. Resultados de las revisiones específicas por país para 2023 del Comité de Protección Social**
- 3. Resultados de las revisiones específicas por país para 2023 efectuadas de forma conjunta por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social**