

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Normas mínimas comunes en materia de seguro de desempleo — Un paso concreto para la aplicación eficaz del pilar europeo de derechos sociales»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2020/C 97/05)

Ponente: **Oliver RÖPKE**

Decisión del pleno	15.3.2018
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	15.11.2019
Aprobado en el pleno	11.12.2019
Pleno n.º	548
Resultado de la votación	141/65/14
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En la Cumbre Social de la UE del 17 de noviembre de 2017 en Gotemburgo fue proclamado solemnemente el **pilar europeo de derechos sociales**. Para dotarlo de contenido se requieren pasos concretos encaminados a una aplicación eficaz por parte de la UE y los Estados miembros.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) se remite al **principio 13 del pilar europeo de derechos sociales, relativo a las prestaciones por desempleo**, en virtud del cual los desempleados tienen derecho a ayudas adecuadas a la activación por parte de los servicios públicos de empleo para (re)integrarse en el mercado laboral y a **prestaciones de desempleo adecuadas y de duración razonable**, en consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deben desincentivar un retorno rápido al trabajo.

1.3. El seguro de desempleo es, a pesar de las distintas disposiciones nacionales, un elemento central de los sistemas de asistencia social de todos los Estados miembros. El CESE comparte la opinión de la Comisión según la cual la **mejora de las normas sobre los sistemas de seguro de desempleo de los Estados miembros posibilita un mejor funcionamiento de los mercados laborales** y los Estados miembros con sistemas de seguro de desempleo más generosos y un mayor gasto en políticas y medidas activas del mercado de trabajo pueden reintegrar mejor a los desempleados en el mercado de trabajo de manera sostenible<sup>(1)</sup>. Al mismo tiempo, el CESE subraya su importante función como estabilizadores automáticos.

1.4. En la actualidad, existe una gran divergencia entre los Estados miembros en lo que atañe a las prestaciones por desempleo. El CESE se remite al Informe Conjunto sobre el Empleo correspondiente a 2019, en el que se afirma que unas prestaciones por desempleo de un importe adecuado, una duración razonable, accesibles para todos los trabajadores y acompañadas de medidas eficaces de activación son **fundamentales** para apoyar a los solicitantes de empleo durante los períodos de transición<sup>(2)</sup>.

1.5. El CESE reitera su llamamiento en favor de un alto nivel de empleo y de normas sociales<sup>(3)</sup>, por lo que recomienda que se fijen **objetivos** para las prestaciones por desempleo de los Estados miembros. Deben establecerse objetivos en relación con la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura**. Además, el CESE recomienda que se establezcan objetivos en relación con la **formación continua y la activación**.

<sup>(1)</sup> Ficha temática del Semestre Europeo — Prestaciones de desempleo (2017).

<sup>(2)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(3)</sup> DO C 62 de 15.2.2019, p. 165.

1.6. Como primer paso, deben fijarse objetivos para las prestaciones de desempleo y supervisarse mediante un **proceso de evaluación comparativa en el marco del Semestre Europeo**. El CESE reitera su recomendación de que el pilar europeo de derechos sociales debe tener también repercusiones en la gobernanza económica de la UE <sup>(4)</sup>. En opinión del CESE, las **recomendaciones específicas por país a los Estados miembros** en el marco del Semestre Europeo deben incluir objetivos concretos en relación con la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura** de las prestaciones por desempleo, así como la **formación continua y la activación**. Las recomendaciones específicas por país son elaboradas por la Comisión, aprobadas por el Consejo y refrendadas por el Consejo Europeo.

1.7. Las orientaciones integradas deben constituir el **fundamento** de las recomendaciones específicas por país <sup>(5)</sup>. De conformidad con la **orientación 7 de las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros de 2018** <sup>(6)</sup> —**que se mantendrán también para 2019**— <sup>(7)</sup>, los Estados miembros deben facilitar a los desempleados unas **prestaciones de desempleo adecuadas y de duración razonable**, en consonancia con sus propias contribuciones y con los criterios de concesión nacionales, aunque tales prestaciones no deben desincentivar un retorno rápido al trabajo.

1.8. El pilar europeo de derechos sociales se acompaña de un cuadro de indicadores que supervisará la aplicación y el progreso del pilar observando las tendencias y los resultados en los Estados miembros y los incorporará al Semestre Europeo. El CESE recomienda que, en el futuro, las prestaciones por desempleo se supervisen también en el cuadro de indicadores sociales. También recomienda la puesta en marcha de un **proceso de evaluación comparativa para las prestaciones por desempleo** como **complemento del cuadro de indicadores sociales**. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción los esfuerzos que la Comisión está realizando en la actualidad a fin de establecer un proceso de evaluación comparativa para las prestaciones de desempleo, esfuerzos que deberán intensificarse y vincularse con un proceso de seguimiento permanente.

1.9. El **objetivo** del proceso de evaluación comparativa propuesto para las prestaciones por desempleo es **impulsar una convergencia social al alza entre los Estados miembros y un mejor funcionamiento de los mercados de trabajo**. El proceso de evaluación comparativa debe basarse en un análisis del *statu quo* que no debe ni abreviarse ni embellecerse. Este proceso no debe limitarse al seguimiento y la evaluación. Los Estados miembros deben aprender los unos de los otros mediante el aprendizaje comparativo (**benchlearning**) e introducir las mejoras correspondientes (**benchaction**).

1.10. La Comisión debe dirigir el proceso de evaluación comparativa sobre las prestaciones de desempleo. El establecimiento de índices de referencia debe llevarse a cabo con la **participación constante e intensiva de los interlocutores sociales**.

1.11. Los **objetivos sociales** deben conducir con el tiempo a la convergencia social. Las personas deben saber que los principios del pilar europeo de derechos sociales no solo son letra escrita, sino que también se aplican de manera concreta y mejoran progresivamente sus condiciones de vida.

1.12. El CESE recomienda que los resultados del proceso de evaluación comparativa sean objeto de una estrecha supervisión y evaluación. A falta de un progreso suficiente en la consecución de los efectos deseados, se debería introducir un instrumento jurídicamente vinculante para apoyar y complementar los esfuerzos de los Estados miembros por modernizar sus regímenes de seguro de desempleo. Además de una **recomendación del Consejo** para orientar a los Estados miembros, el CESE recomienda que se introduzca una **Directiva, de conformidad con el artículo 153 del TFUE, por la que se establezcan normas mínimas jurídicamente vinculantes** para los regímenes de seguro de desempleo de los Estados miembros. Esta debería incluir objetivos para unas normas mínimas europeas para la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo**. El CESE también está a favor de unas normas mínimas europeas para la **formación continua y la activación** en el marco del seguro de desempleo.

1.13. Las normas mínimas jurídicamente vinculantes deberían aplicarse de manera progresiva. Debería establecerse un plazo razonable para que todos los Estados miembros pudieran alcanzar las normas comunes.

1.14. Tal como se establece en el artículo 153 del TFUE, ello no debería afectar de forma significativa a la **competencia que se reconoce a los Estados miembros para establecer los principios básicos de sus sistemas de seguridad social** ni al equilibrio financiero de dichos sistemas. Este principio debería respetarse con independencia de la forma o el fondo del sistema vigente en el Estado miembro. No se debería impedir a los Estados miembros que ejercieran el derecho previsto en

<sup>(4)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, p. 145.

<sup>(5)</sup> DO L 224 de 5.9.2018, p. 4.

<sup>(6)</sup> DO L 224 de 5.9.2018, p. 4.

<sup>(7)</sup> DO L 185 de 11.7.2019, p. 44.

los Tratados de mantener o adoptar medidas de protección de mayor nivel (más estrictas). Deben tenerse particularmente en cuenta la distinta organización de los sistemas de seguro nacionales, la participación de los interlocutores sociales y la financiación.

## 2. Situación inicial y antecedentes del Dictamen

2.1. Tras las dolorosas experiencias de la crisis económica y financiera a partir de 2008 y la inestabilidad ulterior, la economía crece de nuevo y las tasas de desempleo disminuyen. No obstante, la **recuperación actual de los mercados de trabajo** no ocurre de igual manera en todos los Estados miembros, regiones y grupos de población. En este sentido, el CESE se remite al Informe Conjunto sobre el Empleo de 2019 <sup>(8)</sup>.

2.2. El CESE comparte la opinión del Consejo de que los Estados miembros y la UE deberían abordar las consecuencias sociales de la crisis económica y financiera y aspirar a **construir una sociedad inclusiva**. Es preciso abordar la desigualdad y la discriminación. Deben garantizarse las posibilidades de acceso y las oportunidades para todos y reducir la pobreza y la exclusión social, principalmente velando por un **funcionamiento eficaz de los mercados de trabajo y de los sistemas de protección social** <sup>(9)</sup>.

2.3. En el marco de la **Estrategia Europa 2020**, la Unión Europea se ha fijado como objetivo reducir en al menos veinte millones el número de personas en riesgo de **pobreza o exclusión social** de aquí a 2020. **Este objetivo aún está muy lejos de alcanzarse**. Aunque se registran mejoras continuas desde 2012 (cuando casi el 25 % de la población total de la UE estaba en riesgo de pobreza y exclusión social), Europa sigue teniendo ante sí enormes retos. En 2018, casi el 22 % de la población de la UE se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social <sup>(10)</sup>.

2.4. El **seguro de desempleo** es un elemento central de los sistemas sociales de todos los Estados miembros. Ofrece una red de seguridad para los trabajadores en caso de pérdida del puesto de trabajo y **protege contra la pobreza**. Al mismo tiempo, las prestaciones por desempleo son **estabilizadores automáticos**, ya que, en caso de un aumento general del desempleo, los ingresos y, por consiguiente, el consumo no disminuyen de forma tan drástica. Asimismo, unas prestaciones de desempleo eficaces y adecuadas permiten a los trabajadores encontrar empleos que respondan a sus expectativas y sus cualificaciones o finalizar su reconversión profesional en el marco de las políticas activas del mercado de trabajo.

2.5. En los últimos años, la protección social ha empeorado en algunos Estados miembros a consecuencia de la política para solventar la crisis. Muchas personas consideran que sus intereses y exigencias sociales están cada vez menos garantizados en la UE. Con el *Brexit* se observa por primera vez una reversión de la integración europea. Esta evolución debe entenderse como una señal de alerta. Para que la UE tenga futuro y a fin de recuperar la confianza de las personas, el CESE considera que es necesario reforzar la dimensión social de la UE, **lo que incluye abordar otros desafíos actuales, como el cambio climático y la digitalización**. Esto requiere **un compromiso a todos los niveles**, incluidos los Estados miembros, los interlocutores sociales y los agentes de la sociedad civil <sup>(11)</sup>, sobre la base de una economía estable, sostenible e inclusiva.

2.6. En la Cumbre Social de la UE del 17 de noviembre de 2017 en Gotemburgo, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea proclamaron solemnemente el **pilar europeo de derechos sociales**. Para dar contenido a este pilar se requieren pasos concretos encaminados a una aplicación eficaz por parte de la UE y los Estados miembros. En las orientaciones políticas para la Comisión Europea 2019-2024, la recién elegida presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, anuncia un plan de acción para la plena aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Con su propuesta de establecer objetivos para las prestaciones por desempleo de los Estados miembros, el CESE quiere contribuir a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.

2.7. El CESE se remite al **principio 13 del pilar europeo de derechos sociales (prestaciones por desempleo)**: los desempleados tienen derecho a ayudas adecuadas a la activación por parte de los servicios públicos de empleo para (re) integrarse en el mercado laboral a través de políticas del mercado laboral y a **prestaciones de desempleo adecuadas y de duración razonable**, en consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deberán desincentivar un retorno rápido al trabajo.

<sup>(8)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(9)</sup> DO L 224 de 5.9.2018, p. 4..

<sup>(10)</sup> Eurostat, 16.10.2019.

<sup>(11)</sup> DO C 262 de 25.7.2018, p. 1.

2.8. En este contexto, el CESE también se remite al principio 17 del pilar europeo de derechos sociales, según el cual las **personas con discapacidad** tienen derecho a ayudas a la renta que garanticen una vida digna, así como a servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la vida social. En el plazo del derecho al seguro de desempleo debe tenerse en cuenta que la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo o las medidas de formación profesional para las personas con discapacidad son mucho más difíciles y requieren más tiempo.

2.9. El seguro de desempleo es un elemento central de los sistemas sociales de todos los Estados miembros. Las disposiciones nacionales de los sistemas de seguro de desempleo son muy distintas, en lo que respecta tanto a los criterios de concesión como a la cantidad, la duración y el método de cálculo. El CESE recomienda establecer **objetivos para las prestaciones por desempleo** en el contexto del Semestre Europeo. Por otra parte, destaca la necesidad de garantizar unas prestaciones sociales fundamentales basadas en normas comunes a escala de la UE <sup>(12)</sup>. El Comité recomienda una **evaluación** continua **del proceso de evaluación comparativa**. Una **recomendación del Consejo** podría fomentar y orientar el debate y las reformas sobre la introducción de normas mínimas comunes en los Estados miembros, así como permitir la cooperación entre ellos en este ámbito.

2.10. En caso de que, con el tiempo, no se avance lo suficiente en la consecución de los efectos deseados, el CESE recomienda que se introduzca una **Directiva, de conformidad con el artículo 153 del TFUE**, por la que se establezcan **normas mínimas jurídicamente vinculantes** para los regímenes de seguro de desempleo de los Estados miembros. Esta debería incluir objetivos para unas normas mínimas europeas para la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo**. El CESE también está a favor de unas normas mínimas europeas para la **formación continua y la activación** en el marco del seguro de desempleo. Las disposiciones mínimas no deben impedir que los Estados miembros establezcan normas más elevadas (véase el punto 16 del preámbulo del pilar europeo de derechos sociales). No debe reducirse el nivel de las normas ya existentes en los Estados miembros. El CESE recomienda establecer disposiciones mínimas para los sistemas de seguro de desempleo de los Estados miembros, junto con una aplicación adecuada de una **cláusula de no regresión** (prohibiendo que la introducción de normas mínimas implique una regresión). De esta manera se garantiza que se tiene en cuenta el objetivo de la UE de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el sentido de una convergencia al alza entre los Estados miembros (artículo 151 del TFUE).

2.11. En las ayudas a los desempleados debe diferenciarse entre las prestaciones de seguridad social (prestaciones de seguro) y la asistencia social. Las prestaciones de seguro por lo general se basan en contribuciones y requieren un período de empleo determinado. En cuanto a la asistencia social, se trata de una prestación de carácter no contributivo financiada con impuestos, que proporciona ayuda a las personas incapaces de cubrir sus necesidades por sus propios medios y que está sujeta a una evaluación de sus necesidades. **En el presente Dictamen de iniciativa, el CESE aborda las prestaciones de seguridad social.**

2.12. En relación con el debate sobre la necesidad de profundizar la unión económica y monetaria, la Comisión propone la creación de una **función estabilizadora para la zona del euro** (con la posibilidad de que participen los Estados miembros de la UE no pertenecientes a la zona del euro) que permita reaccionar mejor a los choques asimétricos en el futuro. La Comisión nombra como posible opción para una función estabilizadora la creación de un **reaseguro de desempleo europeo** que podría actuar como un «fondo de reaseguro» para los sistemas nacionales de seguro de desempleo <sup>(13)</sup>. Esta propuesta, relativa a la política presupuestaria, que actualmente es objeto de un controvertido debate, debe **diferenciarse claramente del presente Dictamen de iniciativa**, que presenta una propuesta sociopolítica para reforzar la dimensión social de la UE.

2.13. Recientemente, el CESE se ha declarado favorable a examinar la **posibilidad de incluir normas mínimas europeas en los regímenes de desempleo nacionales** a fin de garantizar que cualquier solicitante de empleo pueda disfrutar de una ayuda financiera <sup>(14)</sup>. Ahora, con el presente Dictamen, el Comité asume esta tarea.

### 3. Observaciones generales

3.1. De conformidad con la **orientación 7 de las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros de 2018** <sup>(15)</sup> —**que se mantendrán también para 2019**— <sup>(16)</sup>, los Estados miembros deben facilitar a los desempleados unas prestaciones de desempleo adecuadas y de duración razonable, en consonancia con sus propias contribuciones y con los criterios de concesión nacionales. Con esta recomendación, el pilar europeo de derechos sociales se tiene en cuenta en las orientaciones para las políticas de empleo.

<sup>(12)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

<sup>(13)</sup> COM(2017) 822 final, 6.12.2017.

<sup>(14)</sup> DO C 129 de 11.4.2018, p. 7.

<sup>(15)</sup> DO L 224 de 5.9.2018, p. 4.

<sup>(16)</sup> DO L 185 de 11.7.2019, p. 44.

3.2. **Reducir** el número de personas en situación o en riesgo de **pobreza o exclusión social** es uno de los cinco objetivos de la **Estrategia Europa 2020** y uno de los diecisiete objetivos de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** de las Naciones Unidas. Asimismo, mediante el **cuadro de indicadores sociales** introducido en relación con el pilar europeo de derechos sociales se hará un seguimiento de las tendencias y avances de los Estados miembros respecto de las personas en situación o en riesgo de pobreza o exclusión social.

3.3. El CESE destaca la observación de la Comisión según la cual la **duración del derecho** a las prestaciones de seguro de desempleo tiene un impacto directo en el riesgo de pobreza de los desempleados. Los Estados miembros con sistemas de seguro de desempleo más generosos y un mayor gasto en políticas y medidas activas del mercado de trabajo son más capaces de reintegrar a los desempleados en el mercado laboral<sup>(17)</sup>. Se registran **grandes diferencias** entre los Estados miembros. La duración máxima de las prestaciones por desempleo varía entre los noventa días en Hungría y una duración indeterminada en Bélgica<sup>(18)</sup>.

3.4. El CESE considera que las prestaciones de seguridad social deben estar concebidas de tal manera que, en caso de una situación de riesgo como el desempleo, se garantice un nivel de vida digno. Por consiguiente, la suma de las prestaciones de seguro de desempleo, es decir, la **tasa de sustitución neta**, debe ser adecuada. En este punto también existen **diferencias considerables** dentro de la UE. Las tasas de sustitución netas en el caso de un trabajador con salario bajo y una antigüedad laboral breve (un año) oscilan entre menos del 20 % de los ingresos (netos) previos en Hungría y alrededor del 90 % en Luxemburgo<sup>(19)</sup>.

3.5. El número de desempleados que obtienen prestaciones de seguro de desempleo en relación con el número total de desempleados se indica con la **tasa de cobertura**. La tasa de cobertura se expresa en relación con una duración determinada del desempleo (por ejemplo, el porcentaje de desempleados que reciben una prestación tras un año de trabajo). Una vez más, existen **grandes divergencias** entre los Estados miembros. De media, el porcentaje de desempleados de corta duración (personas desempleadas durante menos de un año) que perciben prestaciones de desempleo representa solo un tercio de los desempleados. Alemania tiene la tasa de cobertura más alta, en torno al 63 %. En cambio, las tasas de cobertura se sitúan muy por debajo del 15 % en Malta, Croacia, Polonia, Rumanía y Bulgaria<sup>(20)</sup>.

3.6. Una tasa de cobertura baja en un Estado miembro puede deberse a distintas causas. Una de las razones es el **desempleo juvenil**. Con frecuencia, los jóvenes desempleados que no logran integrarse en la vida activa no pueden adquirir el derecho a la prestación debido a la falta de períodos de empleo completados. La consecuencia es que en muchos casos los jóvenes desempleados no reciben ninguna prestación.

3.7. El CESE hace hincapié una vez más en que la transición de los jóvenes de la formación (escolar) al mercado laboral es de suma importancia. Debe garantizárseles la mayor asistencia posible, a fin de asegurar una integración lo más rápida posible en el mercado laboral.

3.8. La duración del desempleo también afecta a la tasa de cobertura. Aunque la tasa de cobertura de los desempleados de corta duración asciende a alrededor de un tercio de media en la UE, en caso del desempleo de larga duración es inferior porque la duración de las prestaciones por desempleo está limitada en el tiempo en la mayoría de los Estados miembros. El CESE recomienda establecer un objetivo para la **tasa de cobertura** de los **desempleados de corta duración** (personas desempleadas durante menos de un año).

3.9. Otra causa de la baja tasa de cobertura son las **nuevas formas de trabajo, así como los empleos atípicos y precarios**, que hacen difícil adquirir el derecho a las prestaciones. En relación con el acuerdo político del Consejo sobre una recomendación relativa al acceso a la protección social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, el CESE pide una solución global que incluya el reconocimiento de los derechos de seguridad social de los trabajadores en las nuevas formas de empleo<sup>(21)</sup>.

3.10. De conformidad con el **primer principio del pilar europeo de derechos sociales**, toda persona tiene derecho a una educación, una formación y un **aprendizaje permanente** inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral. Por tanto, el CESE apoya que se establezcan **objetivos en relación con la formación continua y la activación**, y reitera su opinión de que el objetivo de garantizar el derecho al aprendizaje permanente para todas las personas en edad laboral debería figurar en la agenda de la UE<sup>(22)</sup>.

<sup>(17)</sup> Ficha temática del Semestre Europeo — Prestaciones de desempleo (2017).

<sup>(18)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619 2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(19)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619 2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(20)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(21)</sup> DO C 129 de 11.4.2018, p. 7.

<sup>(22)</sup> DO C 237 de 6.7.2018, p. 8 y Dictámenes del CESE en DO C 14 de 15.1.2020, p. 1 y DO C 14 de 15.1.2020, p. 46.

3.11. El CESE comparte la opinión de la Comisión según la cual la mejora de las normas sobre los sistemas de seguro de desempleo de los Estados miembros **posibilita un mejor funcionamiento de los mercados de trabajo**. Sin embargo, unas normas de menor nivel no necesariamente significan un menor gasto público, ya que los desempleados que no reciben ninguna prestación del seguro de desempleo, en la mayoría de los casos reciben otra forma de ayuda pública (por ejemplo, ayudas a los desempleados o renta mínima). Resulta razonable asumir, como hace la Comisión, que los gastos adicionales generados por la mejora de las normas en relación con el seguro de desempleo —junto con una política activa del mercado de trabajo— serán amortizados en un tiempo relativamente corto debido al aumento del empleo y a los ingresos fiscales más elevados que resultan de ello, así como a la aceleración del crecimiento económico <sup>(23)</sup>.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. En la actualidad, existe una gran divergencia entre los Estados miembros en lo que atañe a las prestaciones por desempleo. El CESE se remite al Informe Conjunto sobre el Empleo correspondiente a 2019, en el que se afirma que unas **prestaciones por desempleo de un importe adecuado, una duración razonable**, accesibles para todos los trabajadores y acompañadas de medidas eficaces de activación son **fundamentales** para apoyar a los solicitantes de empleo durante los períodos de transición <sup>(24)</sup>.

4.2. Por consiguiente, el CESE recomienda establecer **objetivos** para las prestaciones por desempleo de los Estados miembros. Deben establecerse objetivos en relación con la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura**. Además, el CESE recomienda que se establezcan objetivos en relación con la **formación continua y la activación**.

4.3. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión para aplicar el pilar europeo de derechos sociales en el marco del Semestre Europeo, entre otros, y para impulsar un proceso de evaluación comparativa para las prestaciones de los seguros de desempleo nacionales (entre otros, mediante un Informe conjunto sobre el empleo). La evaluación comparativa se considera correctamente como un instrumento importante para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Estos esfuerzos deben intensificarse y vincularse a un proceso de supervisión permanente. El **objetivo** de proceso de evaluación comparativa propuesto para el desempleo deber ser impulsar una **convergencia social al alza** entre los Estados miembros y un **mejor funcionamiento de los mercados de trabajo**.

4.4. En opinión del CESE, las **recomendaciones específicas por país** deben incluir objetivos concretos en relación con la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura** de las prestaciones por desempleo, así como la **formación continua y la activación**. Para ello, debe respaldarse el enfoque de la Comisión de que las **prestaciones más generosas** deben ir acompañadas de la **activación correspondiente de los desempleados**.

4.5. El **éxito del mercado interior** depende en gran medida de la eficiencia de sus mercados de trabajo y sus sistemas de protección social, así como también de la capacidad de las economías europeas para adaptarse a las perturbaciones. Con esta premisa, se estableció la Estrategia Europa 2020 con el objetivo de transformar la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora para conseguir altos niveles de empleo, productividad y cohesión social <sup>(25)</sup>. El CESE señala que la UE no alcanzará el **objetivo de la Estrategia Europa 2020**, a saber, reducir en al menos veinte millones el número de personas en situación o en riesgo de pobreza o exclusión social.

4.6. En opinión del CESE, **tras las elecciones al Parlamento Europeo del 23 al 26 de mayo de 2019**, una de las tareas urgentes de la nueva Comisión debe ser proponer medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y lograr una convergencia social al alza entre los Estados miembros. Es preciso también elaborar una nueva estrategia sobre la dimensión social de Europa después de 2020.

4.7. En la actualidad, los Estados miembros debaten sobre la **dimensión social de Europa después de 2020**. Una de las cuestiones clave es qué aspectos fundamentales deberán considerarse determinantes en la futura dimensión social <sup>(26)</sup>. El CESE considera que un **mejor funcionamiento de los mercados de trabajo** y la **lucha contra la pobreza y la exclusión social** deben constituir aspectos clave de la dimensión social de Europa después de 2020. Los objetivos para las prestaciones por desempleo de los Estados miembros podrían aportar una contribución significativa en este sentido.

4.8. Los objetivos sociales deben conducir con el tiempo a la convergencia social. Las personas deben saber que los derechos y principios establecidos en el pilar europeo de derechos sociales no solo son letra escrita sino que también se aplican de manera concreta y mejoran progresivamente sus condiciones de vida.

<sup>(23)</sup> Ficha temática del Semestre Europeo — Prestaciones de desempleo (2017).

<sup>(24)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(25)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(26)</sup> Consejo EPSCO ST 6622 2019 INIT de 27.2.2019.

4.9. En caso de que los objetivos fijados en el marco del Semestre Europeo no resulten suficientemente eficaces, el CESE, con vistas a la dimensión social de Europa después de 2020, recomienda que se introduzca una **Directiva, de conformidad con el artículo 153 del TFUE, por la que se establezcan normas mínimas jurídicamente vinculantes** para los regímenes de seguro de desempleo de los Estados miembros. Esta debería incluir objetivos para unas normas mínimas europeas para la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo**. El CESE también está a favor de unas normas mínimas europeas para **la formación continua y la activación** en el marco del seguro de desempleo.

Bruselas, 11 de diciembre de 2019.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

---

## ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate (artículo 59.3 del Reglamento interno):

**1. Punto 1.12**

Modifíquese de la manera siguiente:

El CESE recomienda que los resultados del proceso de evaluación comparativa sean objeto de una estrecha supervisión y evaluación. A falta de un progreso suficiente en la consecución de los efectos deseados, se debería ~~sopesar la introducción de~~ ~~introducir un marco jurídico~~ ~~instrumento jurídicamente~~ vinculante para apoyar y complementar los esfuerzos de los Estados miembros por modernizar sus regímenes de seguro de desempleo. Además de una **recomendación del Consejo** para orientar a los Estados miembros, el CESE recomienda que se considere ~~introduzca una Directiva un marco jurídico vinculante, de conformidad con el artículo 153 del TFUE, por la el que se establezcan normas mínimas jurídicamente vinculantes~~ para los regímenes de seguro de desempleo de los Estados miembros. ~~Esta~~ ~~Este~~ Este marco jurídico debería incluir objetivos para unas normas mínimas europeas para la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura** de las prestaciones por desempleo. El CESE también está a favor de unas normas mínimas europeas para **la formación continua y la activación** en el marco del seguro de desempleo.

**Resultado de la votación:**

A favor: 64

En contra: 119

Abstenciones: 19

**2. Punto 2.10**

En caso de que, con el tiempo, y ~~tras un estrecho seguimiento y evaluación de los resultados~~, no se avance lo suficiente en la consecución de los efectos deseados, el CESE recomienda que se ~~sopese la introducción de~~ ~~introduzca una Directiva un marco jurídico vinculante, de conformidad con el artículo 153 del TFUE~~, por ~~la el~~ que se establezcan **normas mínimas jurídicamente vinculantes** para los regímenes de seguro de desempleo de los Estados miembros. ~~Esta~~ ~~Este~~ Este marco jurídico debería incluir objetivos para unas normas mínimas europeas para la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura** de las prestaciones por desempleo. El CESE también está a favor de unas normas mínimas europeas para **la formación continua y la activación** en el marco del seguro de desempleo. Las disposiciones mínimas no deben impedir que los Estados miembros establezcan normas más elevadas (véase el punto 16 del preámbulo del pilar europeo de derechos sociales). No debe reducirse el nivel de las normas ya existentes en los Estados miembros. El CESE recomienda establecer disposiciones mínimas para los sistemas de seguro de desempleo de los Estados miembros, junto con una aplicación adecuada de una **cláusula de no regresión** (prohibiendo que la introducción de normas mínimas implique una regresión). De esta manera se garantiza que se tiene en cuenta el objetivo de la UE de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el sentido de una convergencia al alza entre los Estados miembros (artículo 151 del TFUE).

**Resultado de la votación:**

A favor: 63

En contra: 122

Abstenciones: 18

**3. Punto 4.9**

En caso de que los objetivos fijados en el marco del Semestre Europeo, ~~tras un estrecho seguimiento y evaluación de los resultados~~, no resulten suficientemente eficaces, el CESE, con vistas a la dimensión social de Europa después de 2020, recomienda que se ~~sopese la introducción de~~ ~~introduzca una Directiva un marco jurídico vinculante, de conformidad con el artículo 153 del TFUE~~, por ~~la el~~ que se establezcan **normas mínimas jurídicamente vinculantes** para los regímenes de seguro de desempleo de los Estados miembros. ~~Esta~~ ~~Este~~ Este marco jurídico debería incluir objetivos para unas normas mínimas europeas para la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura** de las prestaciones por desempleo. El CESE también está a favor de unas normas mínimas europeas para **la formación continua y la activación** en el marco del seguro de desempleo.

**Resultado de la votación:**

A favor: 63

En contra: 122

Abstenciones: 21

---