

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Procedimiento de desequilibrio social»**(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia española)**

(2023/C 228/07)

Ponente: **Justyna Kalina OCHĘDZAN**Consulta de la Presidencia española Carta, 27.7.2022
del Consejo

Base jurídica Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Dictamen exploratorio

Sección competente Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía

Aprobado en sección 3.4.2023

Aprobación en el pleno 27.4.2023

Pleno n.º 578

Resultado de la votación

(a favor/en contra/abstenciones) 234/7/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que la Unión Europea y los Estados miembros deben desarrollarse de una manera sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental, a fin de lograr una convergencia al alza en estos tres ámbitos, con un alto grado de respeto de los derechos humanos. A su vez, el desarrollo de estos ámbitos plantea una serie de retos.

1.2. El CESE observa que, en un contexto de múltiples crisis y posibles crisis futuras, es necesario replantearse el conjunto de instrumentos de gobernanza social de la UE para lograr una convergencia social al alza y reducir las desigualdades.

1.3. Las múltiples crisis y sus efectos a largo plazo están poniendo en peligro la convergencia social al alza en la UE, con una gobernanza presupuestaria y macroeconómica y una gobernanza medioambiental más desarrolladas y mejor coordinadas que la gobernanza social. El CESE considera que el procedimiento de desequilibrio social es una oportunidad de mejorar la coordinación de los esfuerzos nacionales para lograr una convergencia social ascendente. Además, debería conducir a un mejor uso de la actual arquitectura de gobernanza en la UE.

1.4. El CESE recomienda aplicar el procedimiento de desequilibrio social y seguir desarrollándolo como parte del sistema integrado de coordinación de las políticas de la UE y de los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo. Es importante que este procedimiento complemente los procesos y herramientas de seguimiento existentes y aporte un claro valor añadido para facilitar la convergencia social al alza.

1.5. La mejor manera de aplicar el procedimiento de desequilibrio social es mediante un enfoque gradual que, cuando proceda, desarrolle e integre los procedimientos y sistemas existentes para el seguimiento de los resultados sociales tomando como base el pilar europeo de derechos sociales y su Plan de Acción.

1.6. El CESE propone que los desequilibrios sociales se definan como las situaciones críticas determinadas por el cuadro de indicadores sociales y las desviaciones claras respecto del camino hacia la consecución de los objetivos del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Debe mejorarse la calidad de la metodología para medir los resultados sociales, de manera que puedan tenerse plenamente en cuenta los principios del pilar europeo de derechos sociales y las tendencias plurianuales.

1.7. El CESE recomienda integrar el procedimiento de desequilibrio social en el Semestre Europeo a lo largo de sus distintas fases. La Comisión y el Consejo deben utilizar el Informe conjunto sobre el empleo, los informes por país y los exámenes exhaustivos *ad hoc* para determinar y corregir los desequilibrios sociales. Las recomendaciones específicas por país, que figurarán en un punto separado del preámbulo y en las propias recomendaciones, deberán abordar los desequilibrios sociales descritos en el informe por país. Las recomendaciones deben animar a los Estados miembros a acometer reformas específicas que, según el análisis de la Comisión y las evaluaciones de los Estados miembros, los interlocutores sociales nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, tienen más probabilidades de mejorar la situación en los ámbitos considerados críticos. En respuesta a ello, previa consulta con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, el Estado miembro de que se trate deberá proponer las iniciativas y reformas que deban aplicarse con vistas a mejorar las situaciones críticas correspondientes. Dicho plan también podría incluir una evaluación de la coherencia entre las iniciativas consideradas y las políticas macroeconómicas y presupuestarias del Estado miembro de que se trate, a fin de garantizar un equilibrio adecuado entre las dimensiones económica, social y presupuestaria.

1.8. La Comisión Europea y los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de hacer más flexibles las normas para la asignación de los fondos existentes (entre otros, los Fondos EIE y el MRR), de modo que puedan adaptarse rápidamente a los retos sociales actuales y a las situaciones críticas determinadas en la aplicación del procedimiento de desequilibrio social.

2. Observaciones generales

2.1. El presente Dictamen se ha elaborado en respuesta a la solicitud de la Presidencia española de un dictamen exploratorio del CESE sobre el procedimiento de desequilibrio social. La labor del CESE es responder a las siguientes preguntas: i) ¿Cuál considera el CESE que es la mejor manera de desarrollar el procedimiento de desequilibrio social como mecanismo específico para detectar y supervisar las crecientes desigualdades sociales en la Unión Europea? ii) ¿Cuál es la mejor manera de integrar el procedimiento de desequilibrio social en la estructura institucional y el esquema actuales del Semestre Europeo, al tiempo que se reduce la carga administrativa causada por su posible introducción? iii) ¿Cómo puede vincularse el pilar europeo de derechos sociales al sistema de supervisión resultante de la creación del procedimiento de desequilibrio social? iv) ¿Cómo se puede aprovechar el proceso actual de la gobernanza económica para reforzar la coherencia y armonía entre los aspectos macroeconómicos y sociales del Semestre Europeo?

2.2. A fin de lograr una transición ecológica y digital justa y mitigar el impacto negativo de la pandemia de COVID-19, la Unión Europea y sus Estados miembros deben prestar especial atención a las causas de las desigualdades sociales y aspirar a equilibrar el desarrollo económico y social, favoreciendo la inclusión social, sobre la base del pilar europeo de derechos sociales ⁽¹⁾.

2.3. En la Cumbre Social de Oporto de mayo de 2021, Bélgica y España propusieron la ampliación del cuadro de indicadores sociales revisado mediante un mecanismo de alerta que pudiera dar lugar a acciones de seguimiento y debates a nivel ministerial y de la Comisión, tomando como base el enfoque de desequilibrio macroeconómico previsto en el Informe sobre el Mecanismo de Alerta ⁽²⁾.

2.4. El debate encaminado a reforzar la dimensión social del Semestre Europeo mediante la introducción de un procedimiento de desequilibrio social prosiguió en el Consejo EPSCO de octubre y diciembre de 2021, y la Presidencia francesa la incluyó en el debate y el orden del día del primer semestre de 2022. Las conclusiones de los debates se mencionaron en el Consejo EPSCO de junio de 2022.

2.5. En el contexto de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, la UE y los Estados miembros han acordado un Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales con tres objetivos principales y objetivos secundarios. Cada Estado miembro también establece sus propios objetivos a este respecto. Además, la aplicación del pilar europeo de derechos sociales en los Estados miembros se supervisa utilizando la metodología del «cuadro de indicadores sociales» ⁽³⁾ con indicadores principales y secundarios. Sobre la base de esta supervisión, se determinan las posiciones de los Estados miembros en relación con la media en los ámbitos cubiertos por los indicadores. Esto permite determinar los ámbitos del pilar europeo de derechos sociales que requieren medidas en países específicos (situaciones socialmente críticas).

⁽¹⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 13.

⁽²⁾ Documento no oficial belgo-español antes de la Cumbre Social de Oporto.

⁽³⁾ Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/overview>

2.6. El Semestre Europeo (*) es el proceso de coordinación de las políticas de la UE y de los Estados miembros sobre los instrumentos para alcanzar los objetivos económicos, sociales y medioambientales. El Semestre también tiene en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, el plan para su aplicación y el seguimiento de los resultados sociales.

3. Hacia la convergencia social al alza

3.1. El CESE considera que, en un contexto de múltiples crisis, posibles crisis futuras, así como desequilibrios económicos y sociales, es necesario replantearse el conjunto de instrumentos de gobernanza social de la UE para lograr una convergencia social al alza y reducir las desigualdades (5). En 2022, el porcentaje de europeos en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con la afirmación de que las personas tienen lo que se merecen en su país fue superior al porcentaje que se mostró de acuerdo (el 37 % frente al 35 %) (6).

3.2. En opinión del CESE, la consecución simultánea de objetivos económicos, sociales y medioambientales como parte de una convergencia global al alza plantea un reto importante. En los últimos años se han desarrollado procedimientos de gobernanza presupuestaria y macroeconómica y de gobernanza medioambiental para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, al igual que la coordinación entre ellos. La dimensión social de la gobernanza de la UE va a la zaga en lo que respecta al desarrollo de estos ámbitos y a la coordinación entre ellos.

3.3. En un momento de crisis provocada por la energía, la migración, la guerra, el clima y el período posterior a la COVID-19, Europa necesita un fuerte liderazgo económico y social, tanto en la UE como en los Estados miembros. Por lo tanto, el CESE recomienda aplicar el procedimiento de desequilibrio social como mecanismo de seguimiento y coordinación, que ayude a alcanzar mejor los objetivos sociales y económicos, contribuyendo al mismo tiempo a la convergencia social en toda la UE.

3.4. La Comisión Europea y los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de hacer más flexibles las normas para la asignación de los fondos existentes (entre otros, los Fondos EIE y el MRR), de modo que puedan adaptarse rápidamente a los retos sociales actuales y a las situaciones críticas determinadas, *inter alia* en la aplicación del procedimiento de desequilibrio social. La COVID-19, la guerra de Ucrania y las crisis del coste de la vida, el clima y la migración exigen respuestas más eficaces a escala nacional y, cuando proceda, de la UE, a fin de abordar los efectos a largo plazo de las crisis y las nuevas formas de exclusión. Actualmente, el aumento del coste de la vida es la preocupación más apremiante para el 93 % de los europeos, seguida de la pobreza y la exclusión social (82 %) (7). Otra encuesta del Eurobarómetro muestra que el 78 % de los europeos cree que debería incrementarse el gasto público global en políticas sociales clave (8).

4. Respuestas a las preguntas de la Presidencia española

4.1. El CESE propone que los desequilibrios sociales se definan como las situaciones críticas determinadas por el cuadro de indicadores sociales y las desviaciones claras respecto del camino hacia la consecución de los objetivos del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Debe mejorarse la calidad de la metodología para medir los resultados sociales, de manera que puedan tenerse plenamente en cuenta los principios del pilar europeo de derechos sociales y las tendencias plurianuales. Solo deberían utilizarse indicadores fiables y comparables para medir los avances en la consecución de los objetivos del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

4.2. El CESE recomienda aplicar el procedimiento de desequilibrio social y seguir desarrollándolo como parte del sistema integrado de coordinación de las políticas de la UE y de los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo. Es importante que este procedimiento complemente los procesos y herramientas de seguimiento existentes y aporte un claro valor añadido para facilitar la convergencia social al alza. Al mismo tiempo, deben evitarse las cargas administrativas innecesarias para garantizar un sentimiento de apropiación y compromiso en los Estados miembros.

4.3. El procedimiento de desequilibrio social tiene por objeto mejorar la coordinación entre la UE y los Estados miembros para lograr una convergencia social al alza de conformidad con los principios del pilar europeo de derechos sociales. El CESE considera que ya se ha aplicado en parte en el marco del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y sus objetivos para 2030 y en el seguimiento de los resultados sociales. Sin embargo, al CESE le preocupa que la

(*) Dictamen del CESE sobre «El Semestre Europeo y la política de cohesión — Hacia una nueva estrategia europea después de 2020» (DO C 353 de 18.10.2019, p. 39)

(5) DO C 14 de 15.1.2020, p.1..

(6) Eurobarómetro, 2023, *Fairness, Inequality and Inter-Generational Mobility*.

(7) Encuesta del PE de otoño de 2022.

(8) Eurobarómetro, 2023, *Fairness, Inequality and Inter-Generational Mobility*.

consecución de estos objetivos se ve obstaculizada por la falta de inversiones y reformas sociales en los Estados miembros que según el cuadro de indicadores sociales se encuentran en una situación social crítica. Estas situaciones ponen en peligro la consecución de los objetivos del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y la convergencia social al alza, por lo que se les debe prestar una atención especial en el marco del procedimiento de desequilibrio social.

4.4. El CESE considera que el procedimiento de desequilibrio social debería tener la misma importancia que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) o el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM). El procedimiento de desequilibrio social puede mejorar lo que ya se ha logrado en materia de gobernanza social haciendo un uso más eficaz de los procesos y métodos existentes para medir la convergencia social y, en su caso, desarrollando otros nuevos. El PDM y el procedimiento de desequilibrio social deben coordinarse y no solaparse.

4.5. El CESE señala que la Unión Europea y los Estados miembros tienen competencias diferentes para configurar la política social en ámbitos como el trabajo, la educación y la salud y la protección social, que están cubiertos por el pilar europeo de derechos sociales. Las principales competencias y responsabilidades en este ámbito corresponden a los Estados miembros, entendidos como los gobiernos y los entes locales y regionales, así como las distintas partes interesadas, como los sindicatos, las organizaciones patronales y las organizaciones de la sociedad civil. Como consecuencia del reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros, la Unión Europea está emprendiendo numerosas iniciativas en estos ámbitos en relación con la coordinación, la regulación y la financiación, en el marco de la política de cohesión y sus prioridades sociales.

4.6. En opinión del CESE, es posible aplicar el procedimiento de desequilibrio social en la situación jurídica actual de la UE. Por lo tanto, la UE tiene que llevar a cabo importantes cometidos sociales, y puede hacerlo principalmente a través de declaraciones (el pilar europeo de derechos sociales y su Plan de Acción), recomendaciones, instrumentos financieros (por ejemplo, condicionalidad social y prioridades sociales de la política de cohesión) e instrumentos de coordinación (el Semestre Europeo y el seguimiento de los resultados sociales basado en el pilar europeo de derechos sociales). Este enfoque tiene en cuenta las competencias específicas en los distintos niveles, así como el papel de las distintas partes interesadas, es decir, las organizaciones patronales, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil. El procedimiento de desequilibrio social puede ayudar a los responsables políticos en sus esfuerzos por lograr una convergencia social al alza y reducir las desigualdades. Debería tener en cuenta las dimensiones sociales pertinentes definidas conjuntamente por los Estados miembros y las distintas partes interesadas.

4.7. Si se vincula correctamente a los mecanismos existentes, como el Semestre Europeo y, en particular, el cuadro de indicadores sociales, el procedimiento de desequilibrio social puede contribuir a desarrollar los logros existentes, es decir, el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y el seguimiento de los resultados sociales basado en el pilar europeo de derechos sociales.

4.8. Habida cuenta de las condiciones antes mencionadas, el CESE considera que la introducción de cambios en los principios que guían a la Comisión Europea a la hora de elaborar el Informe conjunto sobre el empleo, los informes por país y las recomendaciones específicas por país (REP) en el marco del Semestre debería constituir un primer paso en el desarrollo del procedimiento de desequilibrio social.

4.9. El Informe conjunto sobre el empleo y los informes por país deben incluir un subcapítulo aparte sobre los desequilibrios sociales que ponen en peligro la convergencia social al alza, indicando los ámbitos considerados críticos en la supervisión del cuadro de indicadores sociales. Por lo tanto, esto solo se aplicará a los Estados miembros en los que se hayan determinado dichos ámbitos.

4.10. El CESE recomienda integrar el procedimiento de desequilibrio social en el Semestre Europeo a lo largo de sus distintas fases. La Comisión y el Consejo deben utilizar el Informe conjunto sobre el empleo, los informes por país y los exámenes exhaustivos *ad hoc* para determinar y corregir los desequilibrios sociales.

4.11. Las recomendaciones específicas por país, que figurarán en un punto separado del preámbulo y en las propias recomendaciones, deberán abordar los desequilibrios sociales descritos en el informe por país. Las recomendaciones deben animar a los Estados miembros a acometer reformas específicas que, según el análisis de la Comisión y las evaluaciones de los Estados miembros, los interlocutores sociales nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, tienen más probabilidades de mejorar la situación en los ámbitos considerados críticos. En respuesta a ello, los Estados miembros afectados deben proponer, previa consulta con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, las iniciativas y reformas que deban aplicarse con vistas a mejorar las situaciones críticas correspondientes. Dicho plan de iniciativas y reformas también podría incluir una evaluación de la coherencia entre las iniciativas consideradas y las políticas macroeconómicas y presupuestarias del Estado miembro de que se trate, a fin de garantizar un equilibrio adecuado entre las dimensiones económica, social y presupuestaria.

4.12. La UE debe aplicar instrumentos nuevos y mejor financiados para comunicar sobre el procedimiento de desequilibrio social y las recomendaciones del Semestre directamente a las poblaciones de los Estados miembros, a fin de generar transparencia e influir en la situación de los Estados miembros.

4.13. A fin de evitar una convergencia a la baja, se debe exigir a los Estados miembros sujetos al procedimiento de déficit excesivo que adopten un plan de reforma e inversión en los ámbitos considerados críticos. En esta situación, los Estados miembros en cuestión deben tener derecho a renegociar los planes de gasto de otros fondos, incluido en su caso el MRR, previo acuerdo con la Comisión.

4.14. El primer paso en el desarrollo del procedimiento de desequilibrio social, tal como se ha propuesto anteriormente, supone la menor carga posible en términos de trabajo analítico y administrativo adicional tanto para la UE como para los Estados miembros. No propone informes adicionales para todos los Estados miembros ni añade nuevos procedimientos de supervisión y notificación a los ya existentes.

4.15. El actual sistema de supervisión del cuadro de indicadores sociales desarrollado para el pilar europeo de derechos sociales ya está establecido y se basa en una metodología compleja para interpretar un amplio conjunto de indicadores que corresponden a los principales ámbitos del pilar europeo de derechos sociales. También se supervisan los avances en la consecución de los objetivos del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. El procedimiento de desequilibrio debe integrarse en el actual proceso del Semestre Europeo y utilizar los indicadores existentes (cuadro de indicadores sociales).

4.16. En la siguiente fase de la aplicación del procedimiento de desequilibrio social, el alcance de la medición y los indicadores deberá desarrollarse en consonancia con la definición del desequilibrio social adoptada en el contexto de la convergencia social al alza.

4.17. Los futuros análisis y consultas sobre el procedimiento de desequilibrio social deben incluir respuestas sobre la medida en que los indicadores de seguimiento del cuadro de indicadores sociales se corresponden con todos los principios del pilar europeo de derechos sociales y en qué medida y de qué manera los ámbitos considerados críticos pueden obstaculizar la convergencia social al alza.

4.18. La situación general de los Estados miembros, también en términos económicos, tiene un impacto fundamental en la magnitud y la dinámica de los problemas sociales que afectan a sus habitantes y, por tanto, también en la convergencia social al alza. Si un buen rendimiento social requiere buenos resultados económicos, los mecanismos de coordinación que garantizan estos resultados (el PEC y el PDM) serán cruciales para alcanzarlo. El primer paso propuesto por el CESE para el desarrollo del procedimiento de desequilibrio social tiene en cuenta el enfoque anterior, que sustenta la lógica de la gobernanza presupuestaria y macroeconómica en la UE.

5. Retos y prioridades para el desarrollo del procedimiento de desequilibrio social

5.1. La Comisión, el Consejo, los Estados miembros, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil deberían analizar y debatir en mayor profundidad el desarrollo ulterior del procedimiento de desequilibrio social como parte del sistema integrado de coordinación de las políticas de la UE y de los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo, pero también de otros instrumentos de la UE, con el objetivo de desarrollarlo paralelamente a la reforma de la gobernanza presupuestaria y macroeconómica (*).

5.2. Debería examinarse con más detalle la viabilidad política, administrativa y económica de la aplicación y el desarrollo del procedimiento de desequilibrio social. A este respecto, hay que tener cuidado de no duplicar los procedimientos para reducir al mínimo la burocracia e involucrar realmente a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil en este proceso.

5.3. El CESE subraya que el papel del Consejo EPSCO en el procedimiento de desequilibrio social debe reforzarse para impulsar el respaldo político de los resultados del instrumento. La participación del Consejo EPSCO podría garantizarse mediante la adopción de Conclusiones del Consejo sobre el procedimiento de desequilibrio social al final del proceso.

5.4. El CESE subraya que, para la aplicación del procedimiento de desequilibrio social, es fundamental extraer conclusiones prácticas específicas del seguimiento de los resultados sociales y de la medida en que se han alcanzado los objetivos sociales de la UE en los Estados miembros.

a) La primera conclusión se refiere a la coordinación entre la gobernanza presupuestaria y macroeconómica y el procedimiento de desequilibrio social. Los Estados miembros sujetos a procedimientos de déficit excesivo o expuestos al riesgo de desequilibrios macroeconómicos, que tienen ámbitos críticos en el cuadro de indicadores sociales y que se han

(*) Dictamen del CESE «Pilar europeo de derechos sociales», (DO C 125 de 21.4.2017, p. 10).

desviado del camino hacia la consecución de los objetivos sociales, deben recibir una señal clara de que la UE apoya las reformas sociales y las inversiones en los ámbitos sociales considerados críticos. Queda a discreción de cada Estado miembro proponer las soluciones y los enfoques más adecuados para solucionar los ámbitos críticos.

- b) La segunda conclusión práctica se refiere a la aplicación de la primera conclusión en el contexto del Semestre Europeo ⁽¹⁰⁾. La Comisión Europea debería incluir, en un subcapítulo aparte de los informes por país, un análisis de los desequilibrios sociales basado en el seguimiento de los resultados sociales y en los avances realizados en la consecución de los objetivos sociales. También debería tenerlos en cuenta en las recomendaciones específicas por país, tanto en el preámbulo como en las propias recomendaciones.

Se ha de velar por que el Consejo EPSCO, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil desempeñen un papel en este proceso.

Bruselas, 27 de abril de 2023.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE*

⁽¹⁰⁾ El Dictamen del CESE «El Semestre Europeo y la política de cohesión — Hacia una nueva estrategia europea después de 2020» (DO C 353 de 18.10.2019, p. 39).