

Resolución de la CES sobre el procedimiento relativo a los desequilibrios sociales para la UE

Adoptada en la reunión virtual del Comité Ejecutivo de 16-17 de marzo de 2022

Contexto

En un documento oficioso publicado antes de la Cumbre Social de Oporto de mayo de 2021, los gobiernos belga y español propusieron un instrumento de la UE para abordar los desequilibrios sociales: una forma de mecanismo de alerta social que desencadene un seguimiento y un debate más profundos a nivel de comités y ministerial, con el fin de definir políticas capaces de alcanzar el progreso social, lo que significa mejorar las condiciones de vida y de trabajo de todos los europeos. Esta propuesta fue explicada por los ministros belga y español durante el Consejo EPSCO del 15 de octubre de 2021, recabando el apoyo de los ministerios de varios Estados miembros.

La Comisión Europea está dispuesta a apoyar el proceso, tal y como se recoge en la propuesta del Informe Conjunto sobre el Empleo 2022. Por ello, la CE invita a los comités consultivos del Consejo EPSCO a reflexionar sobre una propuesta de Procedimiento de Desequilibrios Sociales PDS, (SIP por sus siglas en inglés) basada en el artículo 148 del TFUE, en el contexto del Semestre Europeo.

Por último, la Presidencia francesa del Consejo dio un mandato al Comité de Empleo (EMCO) y al Comité de Protección Social (CPS) para que trabajen en los aspectos técnicos del procedimiento, ya que la pandemia ha ampliado las divergencias sociales y económicas y es necesario abordarlas en el contexto del Semestre Europeo

La Confederación Europea de Sindicatos (CES) siguió con gran atención el debate relativo a la propuesta de un PDS, y animó a todos los actores pertinentes a elaborar un procedimiento ambicioso, con una fuerte participación de los interlocutores sociales.

Una nueva gobernanza socioeconómica de la UE

La posibilidad de establecer mecanismos que aborden los desequilibrios sociales es, de hecho, una vieja reivindicación de la CES, por lo que se acoge con satisfacción.

Teniendo en cuenta el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) y su Cuadro de Indicadores Sociales, el Plan de Acción que implementa el PEDS (incluyendo el Cuadro de Indicadores Sociales actualizado) y los Compromisos de la Cumbre Social de Oporto, considerando la continua demanda de una convergencia social ascendente, la CES cree que ha llegado el momento de introducir en un Semestre renovado un mecanismo de este tipo. Este mecanismo identificaría, prevendría y abordaría los desequilibrios sociales que podrían afectar negativamente a las condiciones de trabajo y de vida de un país, y a su vez tendrían un efecto de contagio en la zona euro y, en general, en toda la UE.

Además, la CES está convencida de que el PEDS es uno de los principales marcos políticos de la UE y que desempeñará un papel crucial en la fase de recuperación. La propuesta de un PDS va en la dirección correcta para confiar al PEDS, y a su Cuadro de Indicadores Sociales, un papel más destacado en la gobernanza socioeconómica de la UE. Por último, también

continuaría el proceso de "socialización" del Semestre de la UE, tras la introducción de la orientación social (2013), la proclamación del PEDS (2017) y la adopción del Plan de acción del PEDS (2021).

Un PDS reforzaría sin duda la dimensión social de la UE si reequilibra el papel de los actores institucionales de la UE en un proceso de Semestre renovado; si pone de relieve las tendencias sociales potencialmente preocupantes, instando a un debate más profundo sobre las causas y las posibles soluciones, y da un mayor perfil a las Recomendaciones Específicas por País (REP) relacionadas con el PDS, con el objetivo de perseguir una agenda social progresista, también a través de una asignación más eficiente de las inversiones financiadas a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) o de las financiadas a nivel nacional.

En opinión de la CES, el PDS debe ser un instrumento complementario para alcanzar una convergencia social ascendente en la UE. En ningún caso el PDS debe aumentar la presión sobre los Estados miembros para que apliquen reformas estructurales que vayan en detrimento de los resultados sociales o del bienestar de los Estados miembros. En general, el desarrollo de la dimensión social del Semestre de la UE significa también reforzar las normas mínimas de la UE para lograr una auténtica convergencia ascendente mediante la coordinación de las políticas económicas y sociales de la UE. El establecimiento de normas mínimas de la UE es urgente, ya que en realidad no todos los Estados miembros parecen capaces de eliminar los desequilibrios excesivos o de impedir las prácticas de dumping social.

Aportación de la CES al Procedimiento de Desequilibrios Sociales

La CES anima a los comités consultivos de la EPSCO (EMCO y CPS), a la Comisión y al Consejo de la UE a diseñar un PDS que dé más relevancia a las cuestiones sociales, al diálogo social y a la creación de empleo. El PDS debería profundizar en el análisis de las causas de las desigualdades, la pobreza y la vulnerabilidad laboral. Por ello, consideramos que integrar el PDS en el Semestre de la UE es una propuesta que impulsa la convergencia al alza de las condiciones de trabajo.

La CES propone los siguientes elementos para el PDS:

Identificación de los desequilibrios sociales.

Los "desequilibrios sociales" podrían definirse como situaciones que, apartándose de los principios y derechos establecidos en el PEDS y sus actos de aplicación, y seguidos a través del Cuadro de Indicadores Sociales, amenazan la cohesión social dentro de un Estado miembro o a nivel de la UE.

Debería establecerse un "Procedimiento de Desequilibrios Sociales Excesivos" para reequilibrar la dimensión económica y social de la gobernanza económica. La identificación de los desequilibrios sociales debería dar lugar a:

- recomendaciones específicas para cada país, en el caso de los desequilibrios nacionales;
- una revisión de las Directrices para el Empleo y la emisión de Recomendaciones para la Zona Euro, con el fin de abordar las cuestiones estructurales (es decir, las políticas de empleo), para hacer frente a los desequilibrios sociales a nivel de la UE.

Esto puede hacerse mediante la definición de puntos de referencia sociales a medio plazo, establecidos a nivel de la UE de acuerdo con los interlocutores sociales, que se definirán en los planes nacionales.

Para identificar y medir los desequilibrios sociales, el marco más probable y realista es el Pilar Europeo de Derechos Sociales, y su Cuadro de Indicadores Sociales, ya que han sido adoptados y proclamados por todos los Estados miembros durante las dos últimas Cumbres Sociales de la UE. En particular, el procedimiento podría comenzar utilizando el conjunto actualizado de indicadores principales del Cuadro de Indicadores Sociales del PEDS, que evalúa los resultados de los Estados miembros.

El riesgo de desequilibrios sociales para cada país se determinaría en función de:

- el número de actuaciones preocupantes/deterioradas que se detecten en un año (es decir, situaciones críticas/que hay que vigilar); y;
- la evolución interanual de estos resultados. Esto permitiría incluir en el PDS a los países que presentan resultados buenos o medios pero con tendencias de deterioro, también con el objetivo de alcanzar una convergencia social al alza.

Además de los desequilibrios que afectan a países concretos, el PDS también podría identificar, y potencialmente tratar, los desequilibrios a nivel de la UE y/o de la zona del euro.

Abordar los desequilibrios sociales: el elemento de apoyo

En primer lugar, cuando se detecte que un Estado miembro tiene desequilibrios sociales, las instituciones de la UE deberían exigir que se identifiquen y se informe sobre las acciones destinadas a corregir esos desequilibrios, en una sección específica del Programa Nacional de Reformas. En el caso de desequilibrios sociales que sean "excesivos", podría preverse un procedimiento más estricto, activando un apoyo extra de la UE.

Dado que el "elemento correctivo" del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, ha demostrado que es poco probable que conduzca a la sanción de los países cuyas respuestas políticas a los desequilibrios son débiles, el PDS debería contener instrumentos adicionales basados en incentivos destinados a apoyar a los Estados miembros para abordar los desequilibrios sociales excesivos. Un "elemento de apoyo" requerirá que la UE intervenga y ayude a un Estado miembro a corregir los desequilibrios excesivos detectados. Este proceso estaría sujeto a un procedimiento de vigilancia multilateral, por lo tanto basado en la cooperación con los países, y transparente (los debates de alto nivel, la discusión y el análisis en profundidad deben implicar a los interlocutores sociales, al parlamento nacional, etc... permitiéndoles influir en el proceso).

El apoyo reforzado de la UE podría consistir en:

- un apoyo financiero específico de la UE, que se proporcionaría, por ejemplo, a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE). Por ejemplo, podría concederse un mayor porcentaje de financiación (o un menor porcentaje de cofinanciación) a algunos países para corregir un desequilibrio excesivo. Además, cualquier apoyo financiero de este tipo a través de los fondos europeos tiene que estar vinculado a programas basados en resultados para cumplir, gradualmente, los objetivos del Plan de acción del PEDS, según una hoja de ruta acordada con los interlocutores sociales;
- una asistencia técnica para definir el contenido de las reformas y cuantificar las inversiones necesarias para corregir los desequilibrios, por ejemplo, exigiendo la asistencia al Instrumento de Apoyo Técnico (IAT) - sólo si el IAT proporciona el apoyo por sí mismo y no lo externaliza a la empresa consultora;
- una norma de inversión para las inversiones públicas, en la que las inversiones públicas netas deberían financiarse con deuda; es decir, excluirse de las normas de equilibrio presupuestario.

Papel del diálogo social y participación de los interlocutores sociales en el PDS

Es fundamental que los diálogos políticos de alto nivel entre las instituciones de la UE y los Estados miembros sobre los desequilibrios sociales exijan la participación de los interlocutores sociales, a fin de aumentar la apropiación de los resultados del PDS y la aplicación de las iniciativas y reformas propuestas para corregir los desequilibrios. Además, aumentará la transparencia del proceso y lo hará más democrático.

Dado que el PDS se basaría en el Pilar Europeo de Derechos Sociales y en el Cuadro de Indicadores Sociales, abordando por tanto las condiciones de vida y de trabajo de los europeos, la participación de los interlocutores sociales en el procedimiento es de suma importancia. El PDS debe incluir medidas que animen a los interlocutores sociales a participar en diálogos destinados a resolver los desequilibrios sociales.

Por lo tanto, la CES exige que se otorgue a los interlocutores sociales un papel central en el PDS, bien para detectar e identificar los retos sociales; y/o para prevenir y corregir los desequilibrios sociales.

Sobre la base de los artículos 150, 151 (2) y 152 (1) del TFUE, y del principio 8 del PEDS, los interlocutores sociales nacionales deben formar parte de un diálogo para identificar las opciones políticas y las acciones que eliminen tales desequilibrios cuando el PDS ponga de manifiesto tal situación. Si se alcanza un acuerdo a nivel nacional entre los interlocutores sociales representativos, los interlocutores sociales europeos lo ponen en conocimiento de la Comisión Europea y de los comités consultivos del EPSCO (especialmente el EMCO).

Así, tras escuchar al EMCO, al CPS y a los interlocutores sociales europeos, la Comisión Europea presentará el acuerdo a la atención del Consejo de la UE en forma de una propuesta de recomendación específica por país.

PARA INFORMACIÓN

El camino a seguir

A finales de enero de 2022, la Presidencia del Consejo de la UE otorgó a los Comités Consultivos del EPSCO, el EMCO y el CPS, un mandato formal para empezar a trabajar en los aspectos operativos y formales del Procedimiento de Desequilibrio Social.

El objetivo es que el procedimiento de desequilibrio social sea plenamente operativo para el inicio del próximo ciclo del Semestre de la UE (noviembre de 2022). Esto significa establecer el mecanismo mediante una conclusión del Consejo en junio, a más tardar. Este paso también puede ayudar a integrar el PDS en el futuro marco de gobernanza económica de la UE.

La CES está dispuesta a cooperar con la Comisión Europea, el EPSCO, el EMCO y el CPS para desarrollar un procedimiento que sea eficaz, viable y que utilice todo el potencial de los interlocutores sociales a nivel nacional y de la UE.

Por último, también es fundamental introducir el PDS para seguir abordando la asimetría entre las políticas sociales y económicas a nivel de la UE, que hasta ahora se ha atenuado pero no se ha resuelto. De hecho, la "gobernanza social" de la UE sigue pareciendo mucho más débil no sólo en comparación con la gobernanza macroeconómica y fiscal (procedimientos basados en el Tratado, por lo tanto, vinculantes), sino también con la gobernanza medioambiental (estrictamente vinculada a la transición verde), ya que esta última se basa cada vez más en objetivos vinculantes, legislación y financiación específica (por ejemplo, en el MRR).

No obstante, es vital garantizar que las prioridades medioambientales también se tengan debidamente en cuenta en la gobernanza económica, ya que estos elementos, junto con las prioridades sociales, contribuyen a reequilibrar el marco de normas hacia la justicia social y medioambiental. La CES estudiará la posibilidad de proponer un procedimiento de desequilibrio medioambiental, en conexión con los procedimientos de desequilibrio social y económico.

Resumen de la propuesta de BÉLGICA-ESPAÑA para un PDS

El objetivo general sería, en consonancia con el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico (PDM), identificar, prevenir y abordar la aparición de desequilibrios sociales potencialmente perjudiciales que pudieran afectar negativamente a la situación del empleo y a las condiciones de vida en un determinado Estado miembro de la UE, en la zona del euro o en la UE en su conjunto.

El PDS puede introducirse sin una legislación específica, y puede basarse totalmente en los procedimientos existentes del art. 148 del TFUE y del Semestre Europeo. No se crearía ningún brazo corrector. El PDS podría establecerse a través de Conclusiones del Consejo. Además, no se necesitarían nuevos informes o instrumentos: el procedimiento se basaría totalmente en las metodologías, informes y procedimientos existentes, como el Cuadro de Indicadores Sociales, el Informe Conjunto sobre el Empleo y los Estudios de País.

Los dos comités consultivos del EPSCO y la Comisión podrían trabajar juntos para desarrollar los criterios y el procedimiento detallado para identificar un "desequilibrio" (por ejemplo, un número de situaciones críticas, un número de situaciones a controlar...) para un país. Estos criterios deberían tener en cuenta las posiciones nacionales de partida y reflejar las divergencias en todos los Estados miembros con respecto a los objetivos comunes y al objetivo general de convergencia social ascendente. Un PDS también podría ocuparse de los desequilibrios que trascienden a los Estados miembros individuales e identificar los desequilibrios a nivel de la UE.

En la práctica, e inspirándose en el método del PDM, la Comisión incluiría en los Informes Conjuntos sobre Empleo una lista de países que considera que corren el riesgo de sufrir un "desequilibrio social". Posteriormente, dedicaría una atención específica a estos países en los Informes por País, en forma de "Examen social en profundidad" (en línea con los "Exámenes en profundidad" del Informe del Mecanismo de Alerta, IMR). Una vez identificados los Estados miembros que se consideran en situación de "desequilibrio social", se invitaría al Consejo a debatir sobre estos países. A continuación, también podría debatir cómo se puede ayudar a estos países. Por último, las REP incluirían recomendaciones dirigidas explícitamente a solucionar el desequilibrio social, invitando a los Estados miembros a corregir la situación.

Las recomendaciones fiscales y macroeconómicas no deberían obstaculizar la corrección de los desequilibrios sociales detectados. Por el contrario, deberían estar respaldadas por inversiones adecuadas y recursos financieros apropiados para la respuesta política. El PDM y el PDS serían dos procedimientos claramente complementarios, uno para identificar los desequilibrios macroeconómicos y otro para identificar los desequilibrios sociales.