

# El Semestre Europeo – Los retos para los sindicatos de servicios públicos

INFORME FINAL

Enero de 2020

Publicado como parte del proyecto: Sindicatos de servicios  
públicos – intervención efectiva en el Semestre Europeo

The background is a solid red color with a network of thin white lines connecting small white dots. The lines and dots are scattered across the page, creating a complex, web-like pattern. The dots are of varying sizes and are positioned at various points where the lines intersect or terminate.

Autores:

**Howard Stevenson, Lesley Hagger-Vaughan  
and Alison Milner** (University of Nottingham)

**Bart Vanhercke and Chiara Belletti** (OSE)

**Richard Pond** (EPSU)

# Introducción

Desde su creación en 2011, el Semestre Europeo, que es el proceso anual de coordinación política económica y social de la Unión Europea, ha supuesto importantes retos para los sindicatos de servicios públicos. El Semestre ha cambiado su orientación inicial hacia la consolidación fiscal, si bien sigue fundamentándose en la “responsabilidad fiscal” y en las estructuras del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con importantes implicaciones para la inversión pública y las finanzas públicas.

Como consecuencia, la cuestión reside en cómo el movimiento sindical puede garantizar a nivel europeo y nacional que la voz de los trabajadores del servicio público sea escuchada y atendida dentro de este proceso. No se trata únicamente de la participación e influencia sindical en el Semestre en sí, sino también de la relación que mantienen los sindicatos que representan a los servicios públicos y sus confederaciones nacionales con la Confederación Sindical Europea, quienes son los principales participantes directos en el proceso.

Para contribuir a dar respuesta a estas cuestiones, la FSESP, que es la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos, ETUCE, el Comité Sindical Europeo de la Educación, la Universidad de Nottingham y el Observatorio Social Europeo (OSE) lograron financiación de la Comisión Europea para poner en marcha el proyecto de dos años: “Sindicatos de servicios públicos: intervención efectiva en el Semestre Europeo”.

La síntesis del informe final del proyecto destaca las conclusiones principales. El proyecto incluye: dos conferencias principales en 2018 y 2019, un estudio sobre la documentación existente, el análisis de los ciclos de 2018 y 2019 del Semestre, y cinco estudios de casos por país que comprenden a Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia y Letonia. Todos los informes están disponibles en la página web de la [FSESP](#).

## **EL PROYECTO EFISTU**

El proyecto "Sindicatos de servicios públicos, intervención efectiva en el Semestre Europeo" (EFISTU), operativo desde enero de 2018 hasta diciembre de 2019 y coordinado por la FSESP (Federación Sindical Europea de Servicios Públicos), junto a las organizaciones asociadas de la Universidad de Nottingham y el Observatorio Social Europeo, está subvencionado por ETUCE (Comité Sindical Europeo de la Educación). El proyecto ha sido financiado también por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea (VS/2017/0436).

# Contenidos

<b>8</b>	<b>El Semestre Europeo y los servicios públicos</b>
9	Los ciclos de 2018 y 2019 del Semestre
12	Resúmenes individuales por país: Dinamarca, Francia, Italia, Letonia y República de Irlanda
16	Los ciclos 2018 y 2019 del Semestre: resúmenes
<b>19</b>	<b>Participación sindical en el proceso del Semestre Europeo</b>
20	Misiones de investigación e Informes por país
22	Programas nacionales de reformas
23	Recomendaciones específicas por país
23	Participación sindical en el Semestre: Resumen
<b>26</b>	<b>Conclusiones</b>
<b>30</b>	<b>Referencias</b>





# El Semestre Europeo y los servicios públicos

El Semestre Europeo se caracteriza como una forma de “arquitectura de gobernanza” (Borrás y Radaelli, 2011), con una función clave de supervisión del progreso en los Estados miembros en relación con las prioridades clave de la Unión Europea y, como tal, se puede considerar *tanto como* una forma de gobernanza económica *como* una coordinación de política social. Inevitablemente, existe una complejidad a la hora de llegar a comprender el equilibrio relativo entre las dimensiones económica y social, que afecta directamente a la “actual batalla de ideas asimétrica dentro de la UE” (Crespy y Vanheurverzwijn. 2017, pág.1).

Existe un amplio consenso acerca de que, durante los primeros años, el proceso del Semestre se orientó a imponer una disciplina financiera, tal y como definen los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Costamagna, 2013, Stevenson et al. 2017). Sin embargo, hay quien defiende que, más recientemente, se está produciendo un “reequilibrio” en torno a las prioridades económicas y sociales del Semestre (Becker, 2015). Zeitlin y Vanhercke (2018) argumentan a favor de una evidente “socialización” parcial aunque progresiva del Semestre, tanto en términos de contenido fundamental como en sus procedimientos de gobernanza” (pág. 152). La evidencia de este “giro social” es percibida en varios avances, como son: el compromiso del Presidente Juncker a un “Social Triple A” (Comisión Europea, 2016a), el “nuevo inicio del dialogo social” (Comisión Europea, 2016b) y los compromisos alcanzados en la Cumbre social de Gotemburgo en 2017 para establecer el pilar europeo de derechos sociales, cuya aplicación es prioritaria en la agenda de la nueva Comisión de von der Leyen. Aunque sigue cuestionándose la relevancia que pueda tener cualquier cambio (Graziano y Hartlapp, 2019).

A continuación, se presenta en las dos secciones siguientes un análisis de los ciclos de 2018 y 2019 del Semestre centrado específicamente en la relevancia que adquieren los temas relativos a los servicios públicos dentro del proceso. La primera de las secciones ofrece un análisis horizontal de los resultados del Semestre a lo largo de los países participantes en el mismo. La segunda sección examina cómo están representadas las cuestiones relativas a los servicios públicos en las experiencias de los cinco países analizados en el proyecto EFISTU: Dinamarca, Francia, Italia, Letonia y República de Irlanda.

Al igual que otras investigaciones sobre el Semestre Europeo, la orientación sobre el “resultado” del proyecto se hace inevitable, principalmente, en relación con las recomendaciones específicas por país (CSR). El análisis que se muestra a continuación se fundamenta en un análisis textual de todas las recomendaciones específicas por país acordadas entre 2018 y 2019. Es importante reconocer, no obstante, que aunque estas recomendaciones sean cla-

ramente fundamentales, solo constituyen una parte del proceso completo. Por ejemplo, en los últimos años, las principales “recomendaciones del paquete” se han limitado tanto en número como en extensión aunque, como consecuencia de las notas de explicación/considerandos, han cobrado mayor relevancia, lo que induce a pensar a algunos sobre la existencia de “recomendaciones ocultas” contenidas (Clauwert, 2018, pág.16). Estos cambios en el Semestre dificultan aún más cualquier comparación simple en el tiempo, lo que constituye una reserva importante a la hora de dirigir el análisis.

## Los ciclos de 2018 y 2019 del Semestre

En los ciclos de 2018 y 2019 del Semestre Europeo, la Comisión Europea presentó un análisis más optimista en términos generales sobre las perspectivas económicas generales, aunque con algunas salvedades. En el discurso del Estado de la Unión Europea de 2018, el Presidente Juncker afirmó que “estamos ahora en el quinto año de una recuperación que alcanza a todos los Estados miembros (Juncker, 2017), si bien se reconoce en toda la documentación del Semestre que dicha recuperación sigue siendo desigual, entre países e incluso dentro de estos.

Esta experiencia de crecimiento permite a la Comisión afirmar que se abre un espacio para aumentar la inversión, aunque tenga una actitud cautelosa frente al aumento de inversión pública (la crisis económica afecta sobre todo a los niveles de inversión). La inquietud actual de varios Estados miembros en torno a la financiación pública, el deteriorado ambiente económico global y las implicaciones de las variaciones demográficas y las poblaciones envejecidas, contribuyen a suscitar cierta vacilación en torno a las recomendaciones de la Comisión en materia de inversión pública (Comisión Europea, 2019), por no mencionar a la “inversión social”.

En relación con los servicios públicos, y los trabajadores de los mismos en particular, la preocupación en torno a la población envejecida figura directamente en las recomendaciones relativas a las pensiones, las prestaciones de salud y la asistencia social a largo plazo. En 2019, por ejemplo, hubo 14 países que recibieron una recomendación específica por país relativa a una prestación de pensión (en el año anterior fueron 16 países) y, salvo en uno de estos casos, dicha recomendación se refirió a la necesidad de abordar las cuestiones relativas a la sostenibilidad, generalmente mediante el acceso restringido a los beneficios (a través de elevar el año de jubilación y/o limitar el acceso a la jubilación anticipada). Aunque de manera indirecta, el servicio público y sus trabajadores son a menudo los receptores de los planes de pensiones gestionados a instancias públicas y parece que los debates en torno a la cobertura e idoneidad de la prestación de pensión es probable que sea una cuestión recurrente para los trabajadores del servicio público durante algún tiempo.

Una consecuencia de esta perspectiva moderadamente optimista, aunque con las salvedades arriba indicadas, es que las recomendaciones específicas por país limitadas en centrarse en la financiación pública y las acciones requeridas para garantizar el cumplimiento de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento son, por lo general, menos comunes que en

años anteriores. Por ejemplo, en 2017, al menos 11 países recibieron una recomendación específica por país abierta con el texto *“Establecer la política fiscal en línea con los requisitos de la «vertiente preventiva» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que se traduce en un esfuerzo fiscal considerable [énfasis] para 2018”*, mientras que otros siete países recibieron una recomendación específica por país con un texto similar. En 2018 y 2019 hay menos testimonios de recomendaciones de este tipo. A la vez, la incorporación del pilar europeo de derechos sociales dentro del Semestre y, especialmente, la información del Cuadro de indicadores sociales del Informe conjunto sobre el empleo, contribuyen a un cierto sentido de reequilibrio de las prioridades económicas y sociales dentro del Semestre. En 2018, el Cuadro de indicadores sociales aportó calificaciones para 12 de los 20 principios del pilar europeo de derechos sociales y, en 2019, se incorporó dos indicadores más.

Dentro de los ciclos de 2018 y 2019 del Semestre, las áreas del servicio público más prominentes son la salud y la educación. En 2018, doce países recibieron recomendaciones específicas por país relativas a la asistencia sanitaria y, en 2019, esta cifra aumentó a 15. En estos dos años, las recomendaciones específicas por país relativas a la asistencia sanitaria tenían una fuerte orientación sobre la “sostenibilidad” y la necesidad de adoptar medidas que anticipen la creciente demanda que supone el envejecimiento de la población. Esto significa que muchas de las recomendaciones específicas por país relativas a la asistencia sanitaria incluyen la petición general de mejorar la “rentabilidad”, sin detallar cómo se puede lograr. En 2019, fueron seis los países que recibieron este tipo de recomendación donde se destaca específicamente la necesidad de mejorar el acceso a los servicios de asistencia sanitaria. Sin embargo, en el año en que todos los países recibieron una recomendación que identificaba las áreas prioritarias de inversión, la provisión relativa a la salud figuraba solo en las recomendaciones de tres países.

Solo unos pocos países (dos en 2018 y uno en 2019) recibieron recomendaciones específicas por país relativas directamente a la población activa, a pesar de los problemas de oferta laboral del sector de salud que siguen siendo relevantes en varios países. Esto apunta a un rechazo por la parte de la Comisión a hacer recomendaciones sobre temas relativos a la población activa dentro de los servicios públicos, incluso en áreas donde hay problemas manifiestos de contratación y retención del personal laboral (ver también, a continuación, el debate sobre educación).

El interés suscitado sobre las cuestiones demográficas ha aumentado la preocupación en torno a la asistencia social a largo plazo, como figura en las recomendaciones específicas por país de tres países en 2018, y de seis países en 2019. Estas recomendaciones tienen un fuerte énfasis en garantizar la “sostenibilidad”, si bien preocupa también la idoneidad y los niveles de acceso (la mitad de las recomendaciones de 2019).

Las recomendaciones específicas por país relativas a la educación figuran de manera muy notoria en las recomendaciones del Semestre Europeo, ya que se vienen realizando desde hace años. Son el reflejo de lo que se considera una relación estrecha entre los resultados de la política de educación y los indicadores económicos, con la consiguiente necesidad de desarrollar el “capital humano” (Becker, 2009). También reflejan el pensamiento ortodoxo de la Comisión Europea acerca de lo fundamental que es la participación en el mercado laboral a

fin de lograr los objetivos sociales, como corrobora la disposición sobre educación. En 2019, al menos 20 países recibieron recomendaciones relativas a la política educativa; 16 de las recomendaciones se referían a aspectos de la formación profesional y el desarrollo de competencias. Dentro de las recomendaciones específicas por país, el tema más predominante fue centrarse en adecuar más la oferta educativa a las necesidades del mercado laboral. Aunque la frecuencia de estas recomendaciones centradas en educación sea un aspecto positivo, existe la inquietud de que este gran énfasis sobre la formación profesional sea el reflejo de un enfoque limitado y utilitario acerca del desarrollo curricular (Stevenson et al, 2017).

Las recomendaciones relativas a la educación general son menos frecuentes, si bien siguen siendo importantes (siete países en 2019). Por lo general, se orientan a mejorar los resultados y el acceso, siendo siete los países que han recibido recomendaciones específicas relativas a la disposición sobre los estudiantes de etnia gitana (cuatro países en 2019), o estudiantes de origen migrante (tres países).

En 2018 y 2019, los únicos dos países que recibieron recomendaciones relativas al personal educativo fueron Chipre y la República Checa, a pesar de los conocidos problemas de retención y, en algunos casos, de contratación que existen en numerosos países europeos (Eurydice, 2018).

Varios países, (cuatro en 2018 y siete en 2019) presentan recomendaciones relativas a la educación en la primera infancia y la asistencia infantil; algunas centradas en mejorar tanto la calidad como el acceso (en términos de asequibilidad para los usuarios). A fin de mantener la tendencia de asociar los temas económicos con los sociales del Semestre, una gran mayoría de recomendaciones en este ámbito se refieren directamente a la mejora de la participación de las mujeres en el mercado laboral.

En los ciclos de 2018 y 2019 del Semestre, la educación superior destaca de manera menos prominente que en años anteriores. Solo hay unos pocos países con recomendaciones específicas por país relativas a la educación superior en concreto, en cambio existen muchas más referencias a la “investigación” en términos generales. Una preocupación en este sentido, especulativa en esta fase, es que un compromiso mayor hacia la “investigación”, que vaya acompañado de una austeridad fiscal, beneficiará a la investigación del sector privado, con la correspondiente “exclusión” de la investigación esencial del sector público.

Aparte de los dos servicios clave de la salud y la educación, hay otros servicios públicos que suelen figurar con menor frecuencia y su incorporación es probable que sea consecuencia de circunstancias muy específicas de algunos Estados miembros en particular. La vivienda, por ejemplo, aparece solo en las recomendaciones de unos cuantos países y se enmarca, por lo general, en una corrección basada en el mercado debido a un error de este mismo. Dentro del Semestre, las recomendaciones relativas a la vivienda social llaman la atención por su ausencia, aunque dos países recibieron en 2019 recomendaciones específicas por país referidas directamente a la necesidad de ampliar la vivienda social.

Fueron varios los países que recibieron exhortaciones generales para mejorar la eficiencia y la rentabilidad de la Administración Pública y los servicios públicos (nueve países en 2018).

Estas recomendaciones específicas por país abren la posibilidad de aplicar enfoques concretos al “ahorro eficiente” a lo largo de los servicios públicos y, por lo tanto, pueden ser patentes a lo largo del conjunto del sector de servicios públicos. Sin lugar a dudas, pueden aplicarse a las principales áreas de la Administración, como son el servicio civil y la Administración regional y local.

En 2019, todos los Estados miembros recibieron una recomendación específica por país centrada en las prioridades de inversión, ya que la Comisión pretendía incentivar la inversión y ajustarla a sus propias prioridades estratégicas. Es importante admitir que el compromiso de aumentar la inversión no va acompañado de otro para mejorar la inversión pública, incluso si las áreas prioritarias comúnmente identificadas presentan frecuentemente una fuerte dimensión de servicio público. Las áreas prioritarias que se identifican con mayor frecuencia con vistas a la inversión son los transportes y la digitalización (17 veces cada una), que son claramente infraestructuras, con importantes implicaciones para la prestación del servicio público.

Por último, es importante reconocer en este análisis el significado del pilar europeo de derechos sociales dentro de los ciclos de 2018 y 2019 del Semestre. El pilar está incorporado dentro del Semestre Europeo, como se informa por primera vez en el Informe conjunto sobre el empleo. Posteriormente, fue analizado a nivel de Estados miembros en cada uno de los Informes por país, con la expectativa de que los problemas serios identificados en el Cuadro de indicadores pudieran ser reflejados en las recomendaciones específicas por país. Las pruebas del estudio apuntan a un ascenso de la función y posición del pilar europeo de derechos sociales, si bien todavía es una apreciación especulativa. Es un elemento claramente significativo del Semestre, y es de alguna forma evidente que los resultados del pilar europeo de derechos sociales están incorporados en las recomendaciones específicas por país. Por ejemplo, en el Cuadro de indicadores sobre la aplicación de la Agenda de política social de 2019, se identificaron 39 situaciones “críticas” a lo largo de los Estados miembros y, en 28 fue posible identificar dichas recomendaciones referidas directa o indirectamente a cada una de estas situaciones. Puede que pase algún tiempo antes de que las investigaciones lleguen a identificar una relación clara entre el rendimiento de un país en el Cuadro de indicadores sobre la aplicación de la Agenda de política social, el receptor de las consiguientes recomendaciones y, a su vez, la aprobación de medidas políticas a nivel de los Estados miembros. No obstante, dentro del Semestre existe ahora el potencial de este tipo de efecto de “cadena política”.

## Resúmenes individuales por país

Estos resúmenes de las referencias por país se relacionan con las recomendaciones específicas por país publicadas para cada país en el año pertinente.

### Dinamarca

Al igual que otros países europeos, Dinamarca se ha visto profundamente afectado por la crisis económica que ha repercutido consecuentemente en las finanzas públicas y los ser-

vicios públicos. Se reconoce generalmente que la economía danesa tardó más en mostrar signos de recuperación que otros países similares. A pesar de ello, Dinamarca sigue siendo una de las economías más prósperas, con capacidad para soportar altos niveles de inversión en servicios públicos. Los sectores de la asistencia sanitaria y de la educación experimentan ambos niveles de inversión que se encuentran entre los proporcionalmente más elevados de la Unión Europea. Ambos servicios se consideran también de alto rendimiento en términos de “resultados” y eficiencia.

Por las razones aducidas, los servicios públicos cuentan con una imagen/perfil relativamente bajo en el Semestre Europeo de Dinamarca, y las recomendaciones formales se centran principalmente en aumentar la productividad y la competencia del sector privado.

Los temas relativos a la educación figuran en ediciones anteriores del Semestre, en un momento en el que el Gobierno danés estaba llevando a cabo reformas en los centros educativos y en las recomendaciones específicas por país se le instaba a emprender acciones para mejorar *“la rentabilidad del sistema educativo”* (recomendaciones específicas por país de Dinamarca, 2013). Existe también una incertidumbre acerca de la eficacia de la prestación de formación profesional, pendiente desde 2019 debido a la escasez de competencias, que impulsó este tema dentro de la agenda política. Los sindicatos de educación se han mostrado proclives a priorizar las cuestiones relativas a las necesidades de los estudiantes de origen migrante, ya que se reconoce que tales estudiantes experimentan diferencias negativas en cuanto rendimiento. Esta cuestión es destacada por la Comisión en los Informes por país de Dinamarca (ver, como ejemplo, los Informes por país daneses de 2018 y 2019), aunque no se ha traducido todavía en una recomendación específica por país.

Los niveles relativamente elevados de inversión de Dinamarca en la disposición sobre bienestar, y la consolidación de sus mecanismos de dialogo social, garantizan el buen rendimiento que muestra generalmente Dinamarca en el Cuadro de indicadores del pilar europeo de derechos sociales. En 2018, por ejemplo, Dinamarca fue puntuado con las dos máximas categorías en 11 de los 12 indicadores. Sin embargo, en 2019 la situación cambió de forma notoria en seis de los 14 indicadores, obteniendo una calificación “media” o inferior. Los sindicatos de servicios públicos y de educación lo definieron como una cuestión muy importante y de considerable preocupación.

## **Francia**

Durante gran parte de este periodo, Francia ha estado dentro del Semestre Europeo, siendo objeto de la “vertiente correctora” del procedimiento de déficit excesivo que concluyó en 2018. Por lo tanto, es inevitable que la mayoría de recomendaciones específicas por país se orienten en la gestión de las finanzas públicas y en trabajar dentro de las restricciones del procedimiento de déficit excesivo. Como consecuencia, se ha producido un impacto sobre los servicios públicos, ya que se delimita el contexto presupuestario dentro del cual se financian los servicios públicos. Además de las finanzas públicas, las recomendaciones específicas por país de Francia inciden en la reforma estructural de la economía en general y, con frecuencia, las recomendaciones específicas por país se refieren a las reformas fiscales o la reestructuración del mercado laboral. Son reformas que repercuten claramente en

los trabajadores del servicio público, aunque no se centran directamente en los servicios públicos *per se*.

Los temas relativos a los servicios públicos incluidos en el Semestre Europeo se refieren en gran medida a la educación y, especialmente, a la eficacia de la formación profesional. Las recomendaciones específicas por país, asociadas al impulso para mejorar el funcionamiento del mercado laboral, se centran en las reformas de la formación profesional que más orienten los resultados de la formación profesional a las necesidades del mercado laboral. Es una cuestión recurrente en las recomendaciones específicas por país de Francia, que surgió por primera vez en 2013 y, subsecuentemente, cada año. La orientación cambia en algunos momentos, así la educación para adultos y el aprendizaje permanente destacaron en 2014 pero, en años más recientes, la atención se ha dirigido hacia la reforma de la formación profesional junto a otras preocupaciones más generales en torno a las desigualdades en materia de educación y las experiencias de los estudiantes de origen migrante.

El rendimiento de Francia en el cuadro de indicadores del pilar europeo de derechos sociales se puede considerar de “sólido”. En 2018 y 2019 obtuvo calificaciones de “media” o “mejor que la media” en todos los indicadores a excepción de uno (en 2018 “En riesgo de pobreza o exclusión social”, que fue calificado como “bueno pero que se debe supervisar”).

## Italia

Desde los años de la crisis económica, las finanzas públicas de Italia han sido precarias, y hay una preocupación actual en torno a la estabilidad de su sector bancario. Por lo tanto, muchas de las recomendaciones derivadas del Semestre se han centrado en este ámbito y en el compromiso de cumplir con las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, frente a la situación actual de las decisiones en materia de gasto en servicios públicos.

Dentro del Semestre, la disposición sobre educación recibe casi todos los años la mayor atención en las recomendaciones específicas por país. En Italia, la inversión pública en educación ha sido tradicionalmente baja, especialmente, en relación con otros países europeos. El Control de educación y formación de Italia (2019) informó de que *“la inversión en educación de Italia es baja, y está desigualmente distribuida entre los niveles de educación”* (pág. 6). El gasto en educación superior como porcentaje del PIB es el más bajo de la UE. Esta falta de inversión se refleja en los resultados diversos en todos los niveles del sistema. Italia ha recibido, por lo tanto, recomendaciones en el ámbito de la reforma de los centros educativos (fomentando la aplicación de las controvertidas reformas *“Buona Scuola”*), la formación profesional (relacionando más los resultados con las necesidades del mercado laboral) y la educación superior (relacionando más la financiación pública con la *“calidad”*). En 2019, Italia recibió una recomendación específica por país clara, instándole a solucionar los problemas del sistema educativo a través de una *“inversión adecuada y orientada”* (Recomendaciones específicas por país de Italia, 2019).

Otros servicios públicos reciben por lo general menos atención, y forman más bien parte de una orientación más genérica centrada en mejorar la gobernanza y la eficiencia de todos los servicios públicos. La excepción a esta orientación general incluye al sistema judicial, la

educación y cuidado de la primera infancia y, más recientemente, los cuidados a los mayores, asociándose estos dos últimos ámbitos a los índices relativamente bajos de participación de las mujeres en el mercado laboral italiano.

El rendimiento de Italia en relación con el pilar europeo de derechos sociales es preocupante. En 2018, solo un indicador logró una puntuación “media” (niños menores de tres años en los cuidados formales a la infancia), mientras que nueve indicadores obtuvieron las dos calificaciones mínimas (la puntuación de cinco es “crítica”). Al año siguiente, Italia fue puntuado en diez de los 13 indicadores con las dos categorías mínimas (siete indicadores fueron calificados de “críticos”). En casi todos estos casos fue posible relacionar una recomendación específica por país al indicador pertinente.

### **Letonia**

Cuando se estableció el Semestre Europeo, Letonia era un país receptor de un programa de asistencia financiera, por lo que no entró en el Semestre hasta el segundo año, dentro de un sistema de “vigilancia posterior del programa”. En términos generales, se considera que Letonia se ha recuperado rápidamente del impacto de la crisis económica, si bien su economía se caracteriza por tener una considerable desigualdad e irregularidad.

Los temas clave del Semestre para Letonia se centran en cuestiones de gobernanza y en la necesidad de abordar la corrupción a lo largo de toda la economía. Los servicios públicos, sin embargo, destacan de manera notoria y, de manera más clara, la disposición sobre salud parece ser la más problemática. En 2014, Letonia destinó el 8,8 % del PIB a la asistencia sanitaria, en comparación con la media del 15,1 % de la OCDE (OCDE, 2017). En los años siguientes, los análisis del Semestre Europeo apuntaban a una cierta mejora en este ámbito, aunque limitada. La consecuencia es que Letonia presenta unos resultados insuficientes en materia de salud, desigualdades significativas en salud, y los letonios tienen que desembolsar considerables gastos en efectivo para acceder a la asistencia sanitaria. Por lo tanto, el Semestre se ha orientado significativamente en las recomendaciones específicas por país que defienden la necesidad de *“aumentar la accesibilidad, calidad y rentabilidad del sistema de asistencia sanitaria”* (Recomendaciones específicas por país de Letonia, 2019).

El sistema educativo de Letonia recibe una inversión proporcionalmente mejor y se considera que arroja resultados positivos aunque existe una preocupación acerca de la eficacia de la disposición sobre formación profesional y, como resultado, ha recibido varias recomendaciones en este ámbito. En etapas anteriores al Semestre, hubo recomendaciones claras centradas en la reforma de la educación superior y sobre la necesidad de impulsar el rendimiento del sistema.

El rendimiento de Letonia en el cuadro de indicadores del pilar europeo de derechos sociales es diverso y pone de manifiesto las tensiones y desigualdades de la economía de Letonia. En 2018, la mitad de los indicadores se situaban por debajo de la media y, en 2019, seis de los 14 indicadores fueron también calificados así. Por lo general, los indicadores con un rendimiento más robusto están más vinculados a los ciclos económicos (tasa de empleo, renta disponible bruta de los hogares por crecimiento per cápita), mientras que las bajas puntuaciones

afectan a aquellos indicadores que se sitúan al margen del mercado laboral (desigualdad en materia de ingresos, riesgo de pobreza, etc.) Se clasifica de “crítica” la necesidad incumplida de cuidados médicos de los que se informa, mostrándose un progreso solo limitado en este ámbito, a pesar de las orientaciones de las anteriores recomendaciones específicas por país.

### **República de Irlanda**

La economía de Irlanda fue dañada fuertemente por la crisis económica de 2008 y la llamada “troika” tomó el control de las finanzas públicas de Irlanda. En los años siguientes a la crisis, el impacto sobre los servicios públicos, y los trabajadores del sector público, fue muy grave con recortes drásticos en todo el sector público. Irlanda, al ser objeto de un “programa de ajuste” no entró formalmente en el proceso del Semestre Europeo hasta 2014.

Al integrarse en el proceso del Semestre, hay una serie de temas que predominan en la agenda centrados en la estabilización de las finanzas públicas, la ampliación de la base impositiva para combatir la “*planificación fiscal agresiva*”, especialmente en las empresas multinacionales, y una regulación más efectiva de las instituciones financieras. Los temas relativos a los servicios públicos han cobrado relevancia, particularmente: la asistencia sanitaria, la educación y cuidado de la primera infancia, y la vivienda. Se considera que la educación en Irlanda tiene un buen rendimiento y no figura generalmente en las recomendaciones, a excepción del contexto más amplio del desarrollo de competencias.

La asistencia sanitaria figura de manera prominente en las recomendaciones específicas por país de Irlanda, con una orientación sobre lo que muchos consideran como un plan de seguro ineficiente. Los sindicatos de asistencia sanitaria agradecieron esta apreciación, que consideran intenta abordar importantes problemas estructurales dentro del sistema. Las recomendaciones específicas por país relativas a la asistencia a la infancia son recurrentes y a menudo se expresan en términos inequívocos – “*Aumentar el acceso a la asistencia a la infancia asequible y de calidad*” (recomendaciones específicas por país de Irlanda, 2019). En años más recientes, las cuestiones relativas a la vivienda han estado presentes en los debates del Semestre de Irlanda y, en 2019, fue uno de los únicos dos países en recibir una recomendación que contenía una referencia explícita a la vivienda social.

Más ampliamente, las recomendaciones específicas por país apoyan el programa de inversión pública del Gobierno irlandés y el programa nacional de desarrollo, y reconocen la necesidad de un desarrollo sustancial de infraestructuras públicas (transportes, energía, vivienda) para solucionar los problemas originados por los anteriores recortes de gasto.

## **Los ciclos 2018 y 2019 del Semestre: resúmenes**

Partiendo de un análisis de los resultados del Semestre Europeo desde su creación, y con una orientación particular en el ciclo de 2018 y 2019, es claramente evidente que la función del Semestre Europeo en la “coordinación de política social” es significativa y que los servicios públicos tienen una gran repercusión en el proceso del Semestre. Esto es más visible en

las recomendaciones específicas por país, pero también a lo largo del proceso. De hecho, centrarse demasiado en las recomendaciones específicas por país podría desviar la atención de otros puntos del proceso, como son los Informes por país y los programas nacionales de reformas, donde los interlocutores sociales podrían tener una mayor capacidad de influir en los resultados. Dentro del Semestre Europeo, la educación y la asistencia sanitaria son los servicios públicos que figuran con mayor frecuencia, pero casi cualquier aspecto de la disposición sobre los servicios públicos puede verse afectado de alguna forma.

A pesar de la notoria visibilidad de las cuestiones relativas a los servicios públicos en el Semestre, la necesidad de una “socialización” sin ambigüedades del Semestre está menos clara. Esto se debe en parte a que dentro del Semestre Europeo no puede haber una bifurcación simple entre los objetivos “económicos” y “sociales”, sino que están estrechamente conectados. En el caso de las recomendaciones específicas por país con una definición muy limitada y relacionadas con la política macroeconómica, que siguen siendo predominantes, es importante reconocer que todas las recomendaciones específicas por país centradas en la disposición sobre servicios sociales están enmarcadas dentro de los parámetros de las normas fiscales de la Comisión Europea, cuyo cumplimiento busca el Semestre Europeo. Sin embargo, es importante admitir que muchas recomendaciones específicas por país “sociales” contienen un elemento tanto social como económico en cuanto a que buscan apoyar un objetivo social, al mismo tiempo que se intenta reforzar, en vez de sustituir, los mecanismos del mercado. Esta es la diferencia que Copeland y Daly (2018) identificaron cuando distinguieron entre las recomendaciones específicas por país “de creación de mercados” y de “corrección del mercado”. Copeland y Daly defienden que las recomendaciones más “sociales” intentan “corregir” los fallos del mercado (esto es, creación de mercados), en vez de aportar un resultado alternativo a las soluciones basadas en el mercado (corrección del mercado). Es decir, reproducen, en vez de interrumpir, la lógica del mercado. La conclusión importante que se desprende de este análisis es que cualquier demanda a favor de un Semestre Europeo más “socializado” no puede realizarse basándose en una simple enumeración de las llamadas recomendaciones específicas por país “sociales”, sino que debe estar fundamentada en un análisis cauteloso tanto del contenido de las recomendaciones específicas por país como del marco económico más general dentro de las que se enmarcan.

Dicho esto, con todas las salvedades arriba identificadas, está claro que las prioridades sociales tienen un prominente y también creciente perfil dentro del Semestre Europeo. Durante los dos años en los que estuvo en marcha el estudio, entre 2017 y 2019, este se vio casi indudablemente favorecido por la integración del pilar europeo de derechos sociales dentro de los procesos del Semestre. La naturaleza dinámica del Semestre destaca como un proceso en constante evolución y, también, las posibilidades que existen ahora de ampliar más su dimensión social. Garantizar que esta posibilidad se convierta en realidad dependerá en gran medida del grado de implicación de los interlocutores sociales en un diálogo social serio en relación con las cuestiones del Semestre, siendo esta la orientación de la siguiente sección del informe.



## Participación sindical en el proceso del Semestre Europeo

En los dos primeros años posteriores a la introducción del Semestre Europeo, la atención que suscitaba el proceso era en general bastante limitada entre los sindicatos; la situación cambió después de 2013, cuando la aprobación de las recomendaciones específicas por país de la Comisión Europea en materia de negociación colectiva y fijación salarial incentivó la acción de los agentes sociales. En este marco, el papel de coordinación que desempeñó la CES, contribuyendo a que las afiliadas nacionales faciliten aportaciones efectivas al proceso del Semestre, fue crucial (Sabato, 2018). No es de sorprender, entonces, que la participación de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo fuera muy limitada hasta 2014 (Sabato *et al.* 2017).

A partir de 2014, la participación de los interlocutores sociales en el Semestre aumentó, principalmente al intensificar sus esfuerzos la Comisión Europea por abrir más vías en la UE para su involucración (Sabato *et al.*, 2017). A pesar de ello, las investigaciones plantearon importantes cuestiones en cuanto a la efectividad de la participación de los interlocutores sociales a la hora de influir en los resultados del Semestre. Por lo tanto, las organizaciones sindicales se enfrentaron a serias dificultades en la coordinación de actividades de las afiliadas nacionales a fin de elaborar sus contribuciones a tiempo para el Semestre. También, aunque el dialogo sindical con la Comisión mejoró claramente, las investigaciones revelan enormes variaciones entre los Estados miembros, especialmente en cuanto a la participación de los sindicatos nacionales en el ciclo nacional del Semestre (Sabato *et al.*, 2017).

En cuanto al ciclo del Semestre de 2018 y 2019, en general, los representantes sindicales del sector público de los cinco países examinados están de acuerdo sobre la importancia de participar en el proceso del Semestre Europeo. Este es, en concreto, el caso de los responsables sindicales del Semestre, cuya función consiste en facilitar los contactos entre la Confederación Europea Sindical (CES) y sus afiliadas nacionales sobre cuestiones relativas al Semestre. Dichos responsables son, por lo tanto, conocedores, en profundidad, de los mensajes y procedimientos del Semestre.

La participación de los sindicatos del sector público en el proceso del Semestre difiere enormemente entre los cinco países analizados, especialmente en cuanto al dialogo con los respectivos gobiernos nacionales se refiere. Los esfuerzos realizados a fin de participar en el Semestre, y las estrategias adoptadas por los sindicatos, varían también considerablemente entre Estados miembros; por ejemplo, las tres confederaciones sindicales que representan al sector público y al sindicato del sector de la educación de Dinamarca aportaron fondos para que hubiera en Bruselas personal presente a tiempo completo, o parcial, en el caso del sindicato de educación. En otros casos, los recursos de las confederaciones están mucho más limitados: en Irlanda, por ejemplo, las actividades relativas al Semestre las lleva a cabo, además de otras muchas responsabilidades, la persona responsable de los asuntos internacionales.

En Dinamarca, Francia, Italia e Irlanda, los sindicatos del sector público participan en el proceso del Semestre Europeo principalmente a través de las confederaciones, en vez de hacerlo mediante los sindicatos del sector. En Letonia, los sindicatos sectoriales que representan a la educación y el sector público parecen destacar un poco más en los debates en torno a las etapas clave del Semestre. Sin embargo, se ha observado una falta de comunicación entre LVSADA y LIZDA (los sindicatos del sector de salud y educación, respectivamente) y los correspondientes ministerios en Letonia en relación con los documentos del Semestre.

La participación de los sindicatos sectoriales en el Semestre Europeo se celebra a **dos niveles principales**: a nivel nacional (contactos con el gobierno), y a nivel europeo, a través del diálogo directo con la Comisión Europea o la intermediación de la Confederación Europea Sindical (CES) y las federaciones sindicales europeas sectoriales, como la FSESP y ETUCE, quienes representan a los sectores público y de educación respectivamente. A través de la CES y los responsables sindicales del Semestre, las afiliadas nacionales participan en la redacción de documentos sobre las principales fases del Semestre, que son posteriormente presentados ante la Comisión.

Igualmente, en los cinco países evaluados en el presente estudio, los debates entre sindicatos y la Comisión Europea se estructuran generalmente en torno a **fases clave/hitos** del Semestre y se centran en documentos fundamentales del proceso. Sin embargo, el diálogo entre los sindicatos nacionales del sector público y sus respectivos gobiernos nacionales, concretamente sobre los programas nacionales de reformas, difiere significativamente entre los cinco estudios de casos, ya que el diálogo se produce a voluntad de los gobiernos nacionales.

## Misiones de investigación e Informes por país

En los cinco países evaluados del estudio, la participación sindical en el ciclo del Semestre de 2018 a 2019 comenzó entre los meses de octubre y noviembre de 2018, con las llamadas misiones de investigación. Los responsables de la Comisión visitan las capitales para reunirse con una serie de interlocutores sociales como son la sociedad civil, ministerios, interlocutores sociales y sindicatos a fin de poder recopilar información con vistas a la elaboración de un Informe por país y debatir las cuestiones relativas a los objetivos de Europa 2020. Las reuniones, que en algún caso duran varios días, son organizadas por el responsable de la Comisión para el Semestre Europeo (ESO) en cada uno de los países; en 2018, alrededor de unas 50 reuniones fueron organizadas en **Francia** con motivo de las misiones de investigación de la Comisión, donde participaron diferentes ministerios, interlocutores sociales, etc.

En esta fase del Semestre, los sindicatos sectoriales participaron principalmente o, exclusivamente, en el caso de Irlanda, a nivel de confederación; en algunos casos, sin embargo, los sindicatos sectoriales que representan a los sectores público y de educación tuvieron la oportunidad de reunirse también con las pertinentes Direcciones Generales de la Comisión (por ej. Dinamarca, Italia, Letonia). En este último país, la única confederación sindical, la confederación sindical libre de Letonia (*Latvijas Brīvo arodbiedrību savienība* — LBAS) representó

a la amplia mayoría de sus afiliadas del sector público en la reunión entre la Comisión y los interlocutores sociales. También fueron invitados, LVSADA y LIZDA, los sindicatos de salud y educación respectivamente.

En general, durante las consultas los sindicatos sentían tener la oportunidad de plantear cuestiones y expresar su punto de vista. En muchos casos, las reuniones tenían un orden del día abierto, sin temas previamente concertados para el debate (por ej. en Dinamarca e Irlanda). En otros casos, el formato fue diferente: por ejemplo, los sindicatos franceses recibieron un cuestionario unas pocas semanas antes de la reunión sobre una serie de temas a debatir como es el pilar europeo de derechos sociales, la legislación en materia laboral, el seguro de despido, el dialogo social y el funcionamiento del mercado laboral, etc. Para preparar el debate, se instó a los interlocutores sociales a que enviaran sus respuestas antes de la ronda de consultas (solo el sindicato CDFT contestó al cuestionario, aunque asistieron a la reunión representantes de CFDT, FO, CFE-CGC. Además, en Dinamarca, los sindicatos realizaron un seguimiento de las reuniones facilitando cierta documentación a la Comisión; sin embargo, en otros países como Irlanda no se exigió seguimiento alguno.

La opinión de los sindicatos del sector público acerca de su participación en esta fase inicial del Semestre Europeo de 2018 y 2019 es en términos generales positiva, aunque algunos de los sindicalistas entrevistados se quejaron del poco tiempo que le daban para hablar, en concreto, en aquellos países donde las misiones de investigación contaban con una agenda abierta. Otra cuestión planteada por los entrevistados es la escasa atención prestada a las intervenciones de los representantes sindicales (por ej., Letonia); así, algunos representantes de la confederación de Dinamarca se quejaron de que el análisis presentado por el Informe por país reflejaba más la perspectiva de los empleadores que la de los sindicatos.

Antes de la publicación del Informe por país, se instó también a los responsables sindicales del Semestre a que aportaran sus contribuciones, que fueron recopiladas posteriormente en un documento único: “ETUC Report on National Trade Union Inputs for The Early Stage Consultation on Country Reports”, enviado después a la Comisión.

Tras la publicación de los informes por país, los responsables del Semestre Europeo organizaron el lanzamiento con varios interlocutores sociales en todas las capitales a fin de presentar los informes. Se invitó a los sindicatos, quienes podían realizar preguntas e intervenir pero, en conjunto, los representantes sindicales informan de que fue una comunicación unilateral con muchas participaciones y poco tiempo para un debate pormenorizado con los interlocutores sociales, como muestra, por ejemplo, el estudio del caso de Italia.

En Francia, la participación de los sindicatos en esta fase del Semestre incluyó además dos eventos organizados en marzo de 2019 por la Comisión, mientras que en Irlanda, a finales de febrero, la única confederación sindical, el congreso irlandés de sindicatos (ICTU), fue invitado por el Departamento de Taoiseach (el Primer Ministro irlandés) para que presentara sus comentarios sobre el Informe por país a fin de que pudieran ser incluidos en el Programa nacional de Reformas.

## Programas nacionales de reformas

Los programas nacionales de reformas se publicaron entre los meses de marzo y abril de 2019. Esta es la fase que más variaciones presenta entre los países de la UE, en concreto, la interacción con los gobiernos nacionales. También se refleja en el “Índice de participación sindical de la CES”, que mide la profundidad e idoneidad de las relaciones con el gobierno en el nivel apropiado, dentro del contexto del Semestre Europeo. En el Índice de 2019, los cinco países comprendidos por el proyecto EFISTU, a excepción de Italia, mostraban en general un diálogo “mejorable” con el gobierno en torno al Semestre, esto es, con peores resultados que los del Índice de 2018 para Dinamarca, Francia e Irlanda. En Italia, la situación es peor: el Índice muestra que el gobierno no ha propiciado una participación significativa de los sindicatos desde la introducción de esta herramienta de la CES en 2017. Las tres principales confederaciones sindicales (CGIL, CISL y UIL) fueron convocadas a una sola vista parlamentaria en relación con los programas nacionales de reformas.

La situación es un poco más positiva en Letonia; según LBAS, la participación de los sindicatos en el proceso relativo a los programas nacionales de reformas ha mejorado desde el periodo de 2017 a 2018 del Semestre. En el ciclo de 2018 y 2019, según el Ministerio de Economía de Letonia, un grupo de trabajo con los interlocutores sociales, que incluyó también a los sindicatos sectoriales de LVSADA y LIZDA, se centró en el contenido del programa nacional de reformas. A pesar de la evolución positiva en términos generales de la interacción con el gobierno en esta fase, los representantes sindicales del sector público de Letonia entrevistados para el estudio del caso lamentaron la falta de tiempo que les habían dado para leer el documento y responder.

En Francia, a nivel nacional, los interlocutores sociales interactúan con el proceso del Semestre Europeo, concretamente en el programa nacional de reformas a través de dos instituciones diferentes: el Consejo Económico, Social y Medioambiental (CESE) y el Comité de diálogo social en el sector de Asuntos Europeos e Internacionales (CDSEI). Durante el ciclo de 2018 y 2019 del Semestre Europeo, se organizaron varias audiencias previas con los interlocutores sociales, incluyendo a los sindicatos, pero, también, por ejemplo, a las asociaciones de autoridades locales y regionales. Se instó a los interlocutores a que presentaran su contribución por escrito, para adjuntarla al programa nacional de reformas, y presentarlo a la Comisión Europea.

Hace varios años, Dinamarca estableció un foro específico para el diálogo entre el gobierno, sindicatos, empleadores y organizaciones de la sociedad civil, a fin de debatir los temas relativos a la Unión Europea, especialmente sobre asuntos relativos a la estrategia Europa 2020. Con el tiempo, esta agenda se ha centrado **más** en torno al Semestre Europeo. En cuanto a los programas nacionales de reformas, se celebró una reunión para debatir el programa bajo los auspicios de la “Comisión de contacto para la Estrategia Europa 2020”, que también celebró debates con los interlocutores sociales en relación con el Semestre Europeo. Los sindicatos participaron en la reunión de la comisión de contacto y presentaron por escrito sus comentarios sobre el borrador del programa nacional de reformas, que fue difundido antes de la reunión.

Por último, en Irlanda, como se afirma en la introducción del programa nacional de reformas, el gobierno ha expresado su apoyo pleno al proceso del Semestre y su compromiso a incluir a los interlocutores y agentes sociales. Los contactos entre los sindicatos del sector público y el gobierno se producen principalmente a nivel de confederación: además de las audiencias parlamentarias, el Gobierno irlandés consulta periódicamente a los interlocutores sobre una variedad de cuestiones políticas. Entre 2018 y 2019, el programa nacional de reformas fue debatido en el foro económico del empleador laboral (LEEF), y en nombre de los sindicatos, ICTU, que tuvo muy poco tiempo para presentar una reacción formal al programa nacional de reformas.

## Recomendaciones específicas por país

En general, los cinco estudios de casos del proyecto EFISTU informaron sobre las escasas consultas que se habían producido en torno a las recomendaciones específicas por país antes de que el Consejo de la Unión Europea las aprobara. Los representantes sindicales franceses denuncian que los comentarios en torno al documento de los interlocutores sociales fueron ignorados, y los sindicatos italianos denuncian la falta de contacto con el gobierno en relación con este documento.

Como se desprende de algunos estudios de casos, por ejemplo, en Francia, Irlanda y Letonia, tras la adopción de las recomendaciones específicas por país por parte del Consejo Europeo, los responsables del Semestre Europeo invitan a los sindicatos a enviar por escrito sus reacciones al documento. El ciclo del Semestre 2018 y 2019 fue la primera vez que los sindicatos sectoriales de Letonia participaban en este procedimiento; más concretamente, el sindicato LBAS reclamó a los sindicatos de asistencia sanitaria y educación que aportaran sus comentarios sobre las recomendaciones específicas por país.

Por último, al igual que otro documento fundamental del Semestre, se pidió a los responsables sindicales del Semestre a través de la CES que redactaran sus propuestas para las recomendaciones específicas por país, que después se unificarían en un documento único para ser presentado ante la Comisión Europea.

## Participación sindical en el Semestre: Resumen

En los cinco países analizados dentro del marco del proyecto EFISTU, los representantes sindicales del sector público acuerdan sobre la importancia de participar en el proceso del Semestre Europeo. Esta participación se produce principalmente a nivel confederal, mientras que los sindicatos sectoriales tienen una presencia menor. Los debates en torno a asuntos relacionados con el Semestre Europeo se celebran entre sindicatos y los gobiernos nacionales con la Comisión Europea, bien directa, o indirectamente o a través de la intermediación de las federaciones sindicales sectoriales europeas, como la FSESP y ETUCE. La confedera-

ción europea pide a las afiliadas nacionales de la CES que aporten determinados documentos en las principales fases del Semestre, que se presentarán más adelante a la Comisión.

La participación sindical en el Semestre en 2018 y 2019 comenzó en otoño, con las llamadas misiones de investigación: varias jornadas dedicadas a reuniones celebradas en las capitales entre los responsables de la Comisión y diversos interlocutores sociales. Los sindicatos sectoriales participaron en al menos una consulta y, por lo general, tuvieron la oportunidad de plantear algunas cuestiones y manifestar sus opiniones sobre los temas debatidos. En la mayoría de casos, los sindicalistas expresaron su satisfacción con la consulta en esta fase, aunque algunos se quejaron de la falta de tiempo, que limita la eficacia del diálogo.

Después de la publicación de los Informes por país, los responsables del Semestre Europeo organizaron un evento de lanzamiento en cada uno de los países analizados a fin de presentar los informes. Se invitó a los sindicatos a intervenir en el evento, aunque se considera que es a menudo una comunicación unilateral. Los cinco estudios de casos del proyecto EFISTU destacan la escasa consulta que se realiza en torno a las recomendaciones específicas por país antes de su aprobación por el Consejo.

El aspecto que más difiere de la situación en los cinco Estados miembros es el grado de participación sindical del sector público en el programa nacional de reformas, y en general, sus contactos con el gobierno en relación con el Semestre, ya que está determinado solo por los gobiernos nacionales. Según el “Índice de participación sindical de la CES” de 2019, los sindicatos de Dinamarca, Francia, Irlanda y Letonia apuntan a unas relaciones pertinentes oportunas y profundas con el gobierno dentro del contexto del Semestre Europeo “mejorables”, mientras que en Italia no existe una involucración significativa con el gobierno, especialmente sobre el programa nacional de reformas.



## Conclusiones

El análisis en profundidad de los dos ciclos de 2017 a 2019 del Semestre Europeo, basado en los cinco estudios de casos y en la investigación documental, ha demostrado claramente que los temas centrales son, en concreto, la educación y la asistencia sanitaria, aunque también los servicios públicos en general. Como consecuencia, esto supone un reto importante para los sindicatos de servicios públicos en relación con cualquier función directa que tengan en el proceso o influencia indirecta que intenten lograr a través de sus confederaciones nacionales y federaciones europeas sectoriales.

El estudio ha encontrado pruebas de la tendencia continuada hacia un Semestre Europeo más “socializado”, tanto en cuanto a los mensajes que surgen del Semestre como a la apertura hacia los interlocutores sociales. Al mismo tiempo, este tipo de investigación no debe constituir un mero recuento de las llamadas recomendaciones específicas por país “sociales”, sino que tiene que estar basado en un análisis cauteloso del contenido de las recomendaciones específicas por país y del marco económico más general dentro del cual se enmarcan.

Esta continua socialización del Semestre ha contribuido ciertamente a la inclusión del pilar europeo de derechos sociales en los fundamentos del Semestre. En algunos aspectos, esto destaca la naturaleza dinámica del proceso y las posibilidades de ampliar su dimensión social, y ecológica. Para que llegue a hacerse realidad dependerá en gran medida de la capacidad que tengan los sindicatos de involucrarse en un diálogo social sustancial en relación con las cuestiones del Semestre.

También dependerá de que la Comisión Europea y los Estados miembros ajusten sus prioridades y permitan un reequilibrio de las políticas económicas y sociales, y les otorguen más peso ante el respeto estricto de las normas fiscales.

En cuanto al diálogo social, el proyecto EFISTU muestra que queda aún camino por recorrer, y son muchos los sindicatos que plantean una inquietud seria acerca del alcance del diálogo social y los derechos sobre la información y consulta en el Semestre. Con mucha frecuencia, incluso cuando existe el diálogo, se percibe como superficial y simbólico. La ausencia de una consulta real en algunos países reclama una orientación europea más sólida, incluida una posible legislación, para exigir a los gobiernos nacionales la creación de un proceso adecuado de diálogo social dentro del Semestre.

Sin embargo, existen también algunas buenas prácticas y mejoras en algunos países, aunque sigue habiendo problemas, concretamente en relación con los plazos, la necesidad de dar respuestas con poca antelación a documentos complejos, y para algunos sindicatos, los recursos limitados disponibles para elaborar una contribución en profundidad.

Algunos de los retos son nacionales, y los sindicatos intentan mejorar las consultas con los gobiernos nacionales y los ministerios pertinentes. En otros casos, se trata de garantizar que los mensajes lleguen a la Comisión Europea, donde las aportaciones a los informes por país nacionales pueden ser cruciales. De nuevo, puede tratarse sobre los plazos y recursos para garantizar una intervención efectiva. No obstante, algunos sindicatos han experimentado cómo la coordinación con otros sindicatos y, de hecho, la sociedad civil, puede contribuir a fortalecer su defensa y hacer que sea más convincente ante la Comisión Europea. Se reveló el papel intermediario clave tanto de los responsables del Semestre Europeo como de los delegados sindicales europeos.

Para los sindicatos que organizan en los servicios públicos a nivel sectorial la relación clave se establece con la confederación. Aunque a menudo funciona correctamente, existen evidencias de un fallo en la eficacia de la comunicación. Las mejoras en esta relación son vitales a fin de garantizar que llegue el mensaje de los sindicatos de servicios públicos.

Algunas de las recomendaciones principales que surgen del proyecto EFISTU se orientan a diferentes agentes.

La Comisión Europea debe:

- Garantizar la inclusión del Semestre en los procesos de dialogo social, concretamente en relación con el dialogo social sectorial a nivel europeo que incluye, en potencia, la obligación de consultar a los interlocutores sociales;
- Divulgar los borradores de versiones de los informes por país en una fase anterior para las referencias de los interlocutores sociales;
- Ampliar, tanto como sea posible, el proceso para que los sindicatos tengan más tiempo para sus contribuciones, teniendo en cuenta la presión que afrontan a menudo ante los recursos limitados; y
- Analizar cómo aumentar la financiación para apoyar las necesidades de formación e información de los sindicatos.

Los gobiernos nacionales deben:

- Garantizar una consulta profunda sobre el programa nacional de reformas y si es una respuesta adecuada a las cuestiones planteadas en el informe por país y las recomendaciones específicas por país, o es solo una reformulación de la política gubernamental;
- Permitir el contacto directo con los ministerios pertinentes para abordar temas clave del sector; y
- Plantearse la promoción del debate público en torno a los temas clave destacados en el Informe por país y los programas nacionales de reformas.

Los sindicatos, esto es, las federaciones sectoriales y confederaciones nacionales, deberán plantearse:

- Garantizar que las confederaciones sindicales reflejen los intereses clave de las afiliadas del sector de servicios públicos e involucrar directamente a estos sindicatos en el proceso de consulta;
- Orientarse a intervenir de manera efectiva en la fase clave de redacción del informe por país;
- Adoptar un enfoque más estratégico y establecer las demandas clave en vez de reaccionar únicamente a las acciones provenientes de la Comisión Europea y los gobiernos nacionales;
- Aprovechar los temas y argumentos planteados por la Comisión Europea que puedan contribuir a la defensa de las políticas a nivel nacional (incluso si en algunos países el Semestre es considerado como una intromisión en los asuntos internos); y
- Intentar la integración del trabajo del Semestre en otras actividades y campañas, y no considerarlo como independiente;
- Intentar iniciar el proceso, cuando sea pertinente y posible, recurriendo a temas como es el gasto en salud o vivienda, que podrían estar relacionados con el sector público; y
- Trabajar con otras organizaciones, la sociedad civil, en cuestiones comunes, ya que puede contribuir a garantizar un mayor impacto e influencia sobre la Comisión Europea.



## Referencias

Borrás, S. and Radaelli, C. M. (2011) The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy, *Journal of European Public Policy*, 18:4, 463-484, DOI: [10.1080/13501763.2011.560069](https://doi.org/10.1080/13501763.2011.560069)

Becker, G.S., (2009) *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Chicago: University of Chicago Press.

Bekker, S. (2015). European socioeconomic governance in action: coordinating social policies in the third European Semester. *OSE paper series*. Brussels: European Social Observatory.

Clauwaert, S. (2018) The Country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs (2018-19), Brussels: ETUI. Available online at <https://www.etui.org/Publications2/Background-analysis/The-country-specific-recommendations-CSRs-in-the-social-field.-An-overview-and-comparison.-Update-including-the-CSRs-2018-2019>

Copeland, P. and M. Daly (2018) The European Semester and EU Social Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 18:3, 285–300.

Costamagna, F. (2013) *The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination While Weakening the Social Dimension?* LPF-WEL Working Paper No. 5. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2367768> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2367768>

Crespy, A. and P. Vanheuverzwijn (2017). What “Brussels” means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity? *Comparative European Politics*: 1-20.

European Commission (2016a) *What is social Triple A?* Available online at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577996/EPRS\\_ATA\(2016\)577996\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577996/EPRS_ATA(2016)577996_EN.pdf)

European Commission (2016b) *A new start for social dialogue*, Brussels, European Commission. Available online at [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16099&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16099&langId=en)

European Commission (2019) Education and Training Monitor 2019 Italy Report. Brussels: European Commission. Available online at [https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/document-library/education-and-training-monitor-2019-italy-report\\_en](https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/document-library/education-and-training-monitor-2019-italy-report_en)

Eurydice (2018) *Teaching careers in Europe: Access, progression and support*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available online at <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/435e941e-1c3b-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-en>

Graziano, P. and Hartlapp, M. (2019) The end of social Europe? Understanding EU social policy change, *Journal of European Public Policy*, 26:10, 1484-1501, DOI: [10.1080/13501763.2018.1531911](https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1531911)

Juncker, C. (2017) *Authorised version of the State of the Union address*. Available online [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm)

OECD (2017) *Health Policy in Latvia*. Available online at <http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-Policy-in-Latvia-March-2017.pdf>

Sabato (2018), National Trade Union involvement in the European Semester: Analytical framework, 28 March, Brussels: European Social Observatory: 19p.

Sabato et al (2017) Sabato, S. and Vanhercke, B. with Spasova, S., 'Listened to, but not heard? Social partners' multilevel involvement in the European Semester', OSE Paper Series, Research Paper No. 35, Brussels, European Social Observatory, March, 46p.

Stevenson, H. Hagger-Vaughan, L. Milner, A. Winchip, E. (2017) *Education and training policy in the European Semester: public investment, public policy, social dialogue and privatisation patterns across Europe*, Brussels: ETUCE.

Zeitlin, J. and Vanhercke, B. (2018) Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy*, 25:2 149-174.



