

## LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA

*Carmen Moreno de Toro\**

### RESUMEN:

*La idea inicial de constitución de una Europa unida se identificó con la constitución de un mercado único con libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios. En este tiempo la política social era una "política complementaria" que contribuye al desarrollo del "mercado común" al tratar de disminuir los desequilibrios estructurales o regionales a través de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.*

*Fue en la "Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores", de diciembre de 1989, donde se puso de relieve que había que otorgar a los aspectos sociales la misma importancia que a los aspectos económicos. Ello ha cristalizado en la fijación de una política de empleo comunitaria a través de unas directrices a las que han de adaptarse las políticas nacionales, buscando siempre la Comunidad la coordinación y el apoyo a las mismas.*

### PALABRAS CLAVE:

*Empleo. Unión Europea.*

- \* Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba • dt1motoc@uco.es

## ABSTRACT:

*The initial idea of constitution of a close Europe was identified by the creation of the unique market by persons free traffic, the capitals and services. In this time the social policy was a complementary policy that helps to the development of the "common market" on having tried to diminish the structural or regional imbalances across the improvement of the living conditions and working conditions. It was in the "Letter of the Social Fundamental Laws of the Workers", of December, 1989, where one concluded that it was necessary to give the same importance to the social aspects that to the economic aspects. It has determined the implantation of a community employment policy across a few directives to they have to adapt the national policies, looking al ways for the European community, the coordination and the support to this directives.*

## KEY WORDS:

*Employment. European Union.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Para iniciar el tema debemos partir, en primer lugar, de un concepto de lo que la "Política de empleo" sea. Hacemos nuestro el aportado por Monereo y otros que la define como: "El conjunto de decisiones adoptadas por el Poder Público que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo así como la calidad en el empleo, a la adecuación cualitativa y cuantitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo"<sup>1</sup>.

Nos encontramos, pues, con medidas fijadas por los gobiernos para encauzar el empleo: fomentarlo, conseguir que sea un empleo de calidad y actuar con medidas protectoras ante la falta de empleo.

## 2. ORÍGENES

Al iniciar el estudio de esta materia hay que partir de la premisa de que la idea inicial de constitución de una Europa unida se identificó con la constitución de un

---

1. Vid. MORENO VIDA M.N./MONEREO PEREZ J.L./FERNANDEZ AVILES J.A., "La política de empleo en la Unión Europea (Evolución y perspectivas)", en "Evolución y tendencias del Derecho europeo". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada nº 9. 2006, pg. 296.

mercado único donde las personas, los capitales, los bienes y los servicios circularan libremente sin obstáculos arancelarios, tal como se refleja en el Tratado fundacional de la CEE de 25 de marzo de 1957. Ello conllevaba necesariamente la libertad de circulación de las personas y hasta ahí alcanzaba la preocupación social de este primigenio Derecho Comunitario.

La política social es una “política complementaria” que contribuye al desarrollo del “mercado común” al tratar de disminuir los desequilibrios estructurales o regionales a través de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo<sup>2</sup>. De esta manera, en los años ochenta, la política de empleo se identifica con el Fondo Social Europeo que financia acciones con este fin<sup>3</sup>.

En los años noventa es cuando se puede comenzar a hablar de una política de empleo y ello se reflejó en la firma del llamado “Pacto Europeo por el Empleo”.

Con anterioridad, la creciente preocupación social comunitaria cristalizó en la “Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores”, de diciembre de 1989.

Esta Carta firmada por los miembros de la CEE salvo Reino Unido, refleja el cambio de orientación al señalar en su Exposición de Motivos que “... en el marco de la construcción del mercado único europeo, es conveniente otorgar a los aspectos sociales la misma importancia que a los aspectos económicos y que, por consiguiente, deben ser desarrollados de forma equilibrada”. Y dentro de estos aspectos sociales se incluye el empleo; así se puntualiza en los “Considerandos”, siguiendo aún los postulados iniciales, que la creación de empleo va unida a la realización del mercado interior pero señala a aquél como la primera prioridad de éste y es más, considera esta creación de empleo como condición esencial para garantizar un desarrollo económico sostenido. La atención al empleo, pues, cobra importancia.

En su articulado se referirá al derecho a la libre elección de profesión, a que ésta sea remunerada y al derecho al uso gratuito de los servicios públicos de colocación (arts. 4 a 6).

- 
2. La normativa comunitaria sobre circulación de los trabajadores, la regulación del principio de igualdad, inicialmente salarial, por razón de sexo o sobre garantías de trabajadores en caso de despido, transmisión de empresa o insolvencia empresarial responden a este objetivo. Vid. NAVARRO NIETO F., “El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea”. Colección Documentos. CES. Madrid. 2000, pg. 12.
  3. Vid. RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO M./CASTELLANO BURGUILLO E., “La política de empleo de la Unión Europea”. “Trabajo”. Revista andaluza de relaciones laborales. Nº 10.2001, pg.12.

### 3. EVOLUCIÓN

#### 3.1. EL TRATADO DE MAASTRICHT

El mismo cambio de denominación de la propia Comunidad Económica Europea ya refleja el cambio de orientación; en efecto, con el Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, se suprime el término “económica” para denominarse Unión Europea. Así, a partir de la década de los noventa cobran mayor relieve las cuestiones sociales; de esta forma al nuevo Tratado de la UE se incorpora un Protocolo, el XIV, sobre Política Social y un Acuerdo de Política Social en la misma línea que la anterior Carta Comunitaria de Dº Sociales Fundamentales de 1989.

Es más, se le introduce entre los objetivos de la Unión, como se refleja en el art. 2 ya introducido por el Tratado de Maastricht del 1992, puesto que el objetivo será: “promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado”.

Como señala el art. 3º, ello ha de alcanzarse con una estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, lo que incluye las políticas nacionales de empleo que se verán supeditadas a las directrices europeas.

Hay que destacar que ya el Tratado de la UE prevé un Título VIII (actual Título XI) sobre “Política social, educación, formación profesional y juventud”. Y prevé el recurso al *Fondo Social Europeo* para “mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida” y estará “destinado a fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales”.

Esencial será el Acuerdo de Política Social que acompaña el Tratado de Maastricht que señala en su art. 1º como objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros “el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y la lucha contra las exclusiones...”.

#### 3.2. EL TRATADO DE AMSTERDAM

Especial relevancia en materia de política de empleo tienen las conclusiones

alcanzadas por el Consejo Europeo<sup>4</sup> que se reúne, al menos, dos veces al año y al que el art. 128 del Tratado de la Comunidad Europea le atribuye la tarea de examinar anualmente la situación del empleo en la Comunidad y adoptar conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión.

En vigor el Tratado de Maastricht, se aprueba en la Cumbre de Bruselas de 1993 por el Consejo Europeo el “Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo”<sup>5</sup> que fue un primer paso para una cooperación en la materia a nivel europeo.

Basándose en este libro, el Consejo Europeo de Essen<sup>6</sup> fija cinco objetivos clave que los Estados miembros se comprometen a perseguir:

- desarrollo de los recursos humanos a través de la formación profesional
- apoyo a las inversiones productivas mediante políticas salariales moderadas,
- mejora de la eficacia de las instituciones del mercado laboral,
- identificación de las nuevas fuentes de empleo a través de las iniciativas locales y promoción del acceso al mercado de trabajo para determinados grupos como los jóvenes, los desempleados de larga duración y las mujeres<sup>7</sup>.

Pero la necesidad de que hubiera un compromiso firme entre los Estados provocó el reforzamiento de la atención comunitaria a esta materia a partir del Tratado de Amsterdam y que, desde entonces, se fijara una estrategia europea para el empleo (EEE) a raíz de la Cumbre de Luxemburgo y se anticipara la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

- 
4. El Consejo Europeo está formado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y por el Presidente de la Comisión. La preside quien tenga la presidencia del Consejo de Ministros de la Unión a fin de facilitar la coordinación de los trabajos. No es un órgano comunitario previsto en los Tratados fundacionales aunque se creó en la Cumbre de París de 1974 y se consagró su existencia en el “Acta Única Europea” de 1986. Se inicia en 1961 con la “Conferencia europea” en la Cumbre de París y otras sucesivas en las que se reunían los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros con el fin de fijar un sistema de cooperación política. Actúa unas veces como Consejo de Ministros y otras como órgano intergubernamental. Se distingue del Consejo que es un órgano comunitario que concentra el poder de decisión política y ejerce el poder legislativo junto con el Parlamento europeo, aprobando, modificando o rechazando las propuestas de la Comisión. Está formado por representantes de cada Estado con cargo ministerial. Distinta de ellos es la Comisión que detenta el poder ejecutivo comunitario. Presenta propuestas normativas y está formada por un nacional de cada Estado. Representa los intereses comunitarios no a los Estados. (Vid. AAVV. “Principios de Derecho de la Unión Europea”. Ed. Colex. Madrid. 2000, pgs. 120 y ss.).
  5. Conocido también como el “Libro Blanco de Delors”. <http://europa.eu/generalreport/es/1997/esx50197.htm>.
  6. 9 y 10 de diciembre de 1994.
  7. Vid. “El nacimiento de la estrategia europea de empleo: el proceso de Luxemburgo (noviembre de 1997)”. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11318.htm>.

El hito en esta materia lo constituyó el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre 1997, que supuso la “constitucionalización de la política social comunitaria”.

Como señala NAVARRO NIETO<sup>8</sup>, este Tratado supuso, en primer lugar, el reconocimiento de los derechos sociales fundamentales como elemento constitucional de la CE<sup>9</sup>.

En segundo lugar supuso la incorporación del Acuerdo de Política Social al Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y con ello se da un impulso al Derecho Comunitario del Trabajo, se amplían las competencias de la Comunidad en materia social y se amplían también las materias sometidas al criterio de la mayoría cualificada frente al criterio de la unanimidad; se institucionalizan las consultas a los interlocutores sociales, impulsando el diálogo social y se reconoce un principio de autonomía colectiva.

En tercer lugar, la política de empleo va a recibir un tratamiento específico dentro del TCE a través del Título VIII (arts. 125 al 130).

Como señala Rodríguez-Piñero Royo<sup>10</sup>, el empleo aparece como una de las prioridades fundamentales de la UE en el Tratado de Amsterdam. Su mención es continua. Es más, se incluye entre los objetivos de la Unión, como se refleja en el art. 2 ya introducido por el Tratado de Maastricht (1992). En este Tratado (TCE) hay que destacar, pues, el art. 2 a cuyo tenor: “La Comunidad tendrá por misión *promover*, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones contempladas en los arts. 3 y 3A, (hoy arts. 3 y 4) un desarrollo equilibrado y armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, *un alto nivel de empleo y de protección social*, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”.

El Tratado de la Comunidad Europea, en la versión consolidada tras la incorporación de las reformas del Tratado de Amsterdam, configura la política de empleo, de un lado, en el plano de los objetivos; de otro, estableciendo un marco institucional para hacer posible las acciones de consecución de tales fines.

En primer lugar, incorpora el objetivo específico del empleo entre las finalidades de la CE. El artículo 2 TCE establece, como señalamos anteriormente, que «La Comunidad tendrá por misión promover (...) un alto nivel de empleo y de protección social».

---

8. Vid. del autor, “El tratamiento...”, op. cit., pg. 12.

9. El art. 136.1 TCE, que se remite a la Carta Social Europea (Turín 1961) y a la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales.

10. Vid. de los autores, op. cit., pg. 28.

Y el Título VIII estará dedicado al "Empleo". (arts. 125 a 130). El 125 señalará que: "Los estados miembros y la Comunidad *se esforzarán* de conformidad con el presente título, *por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo*, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y en el artículo 2 del presente Tratado".

Dentro del Título VIII, dedicado al empleo, el artículo 126.2 dispone que «los Estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común».

Finalmente, el Título XI TCE comienza sus disposiciones sociales estableciendo en su artículo 136 que «La Comunidad y los Estados miembros (...) tendrán como objetivo el fomento del empleo...». A este objetivo específico hay que añadir un «enfoque dual», en el sentido de reclamar igualmente una configuración del resto de políticas comunitarias considerando ese objetivo del empleo (art. 127.2 TCE).

En segundo lugar, como hemos apuntado, el Tratado de Amsterdam introduce un Título específico dentro del TCE para articular y hacer efectivo tales objetivos.

En él se establecen orientaciones específicas para los Estados y la Comunidad en materia de empleo. Hay que destacar inicialmente que el TCE se sitúa en la perspectiva de una política de empleo ligada al objetivo de estructuración de la oferta de trabajo, al iniciar el Título sobre el empleo destacando el objetivo de «potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico» (art. 125). Por otro lado, en el Título VIII el objetivo del empleo aparece como «asunto de interés común», reclamándose de los Estados la contribución con sus políticas de empleo al logro de dicho objetivo y la coordinación de sus políticas a través del procedimiento del artículo 128 TCE, aunque respetando las orientaciones de política económica comunitarias y nacionales (art. 126 TCE).

Junto a las orientaciones, se fija un procedimiento reglado de actuación de las instituciones comunitarias y de los Estados en materia de empleo (art. 128 TCE) y se crean instituciones específicas como el Comité de Empleo comunitario (art. 130 TCE)<sup>41</sup>.

En su sistemática, el TCE parte ahora de una diferenciación formal de la política de empleo (Título VIII TCE) y de la política social (Título XI, Capítulo 1.º —artículos 136 a 145 TCE). El esquema normativo guarda cierta semejanza en ambas políticas: las competencias básicas corresponden a los Estados miembros; las instituciones comunitarias asumen una función de complemento o apoyo y de coordinación; las competencias de la CE deben tener en cuenta tanto la diversidad de prácticas nacionales, como la necesidad de salvaguardar la competitividad económica de la CE.

Hay que resaltar que la política de empleo aparece subordinada a la consecución de la política económica y monetaria (art. 126.1 TCE) y las orientaciones que, en la materia,

pueda dar el Consejo también lo están (art. 128.2 TCE). Ello responde al viejo concepto de consecución de los fines sociales mediante la consecución de los económicos.

Todo ello, como vamos a ver a continuación, tiene un reflejo evidente en la estrategia de las instituciones comunitarias a través del Pacto Europeo para el Empleo.

Pero hay que añadir que existen diferencias significativas entre la política de empleo y la política social dentro de la dimensión social europea. En materia de política social las competencias de la CE no se limitan a la coordinación o el complemento o apoyo a las prácticas nacionales. En esta materia entra en juego una función de armonización o de «convergencia normativa» a través de directivas en las materias del artículo 137 TCE.

En contraste, la política de empleo comunitaria se caracteriza, en primer lugar, por centrarse en el *plano de la coordinación de políticas nacionales*. La acción de la Comunidad de cara al cumplimiento de los fines en materia de empleo debe centrarse en el «fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros» (art. 3.1 i) TCE) o de desarrollo, junto a los Estados, de «una estrategia coordinada por el empleo» (art. 125 TCE); también, el artículo siguiente, art. 126.2, establece que los Estados miembros considerarán el fomento del empleo como *un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto en el seno del Consejo*.

En segundo lugar, este papel de coordinación de las políticas de empleo asignado a las instituciones comunitarias se completa con una función de complemento o apoyo a las políticas estatales en la materia, respetando las competencias de los Estados miembros en materia de empleo, como se refleja en el art. 127.1 TCE, a cuyo tenor la Comunidad contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el *fomento de la cooperación entre los Estados miembros*, así como *apoyando y, en caso necesario, complementando* sus respectivas actuaciones. Al hacerlo, se respetarán las competencias de los Estados miembros.

Rige, pues, el principio de subsidiariedad de las instituciones comunitarias; planteamiento que subraya el art. 129 pfo. 1º del TCE al decir que: «El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el art. 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrá adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto. Estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros».

Pero esta iniciativa de fomento de la cooperación cuenta con ciertos condicionantes. En primer lugar, las iniciativas deben circunscribirse «a desarrollar los inter-

cambios de información y de buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento». En segundo lugar, a través de las Declaraciones núm. 23 y núm. 24 anexas al Tratado de Amsterdam se condicionan tales iniciativas a una motivación sobre su necesidad, una duración máxima y condiciones de financiación (que lo sea mediante partidas del presupuesto ordinario).

Finalmente, se dispone que las actuaciones de cooperación y de apoyo a la acción de los Estados mediante diversas iniciativas «no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros» (art. 129.2 TCE), lo que ha sido estimado doctrinalmente como «cláusula de garantía de la competencia nacional y como límite expreso de la comunitaria».

De esta manera podemos afirmar que las políticas de empleo van a seguir siendo nacionales pero coordinadas por la Comunidad.

En esta lógica se encuadran claramente las Directrices anuales y las recomendaciones sobre política de empleo que formula el Consejo CE, como veremos, en virtud de las facultades que le atribuye el artículo 128 TCE.

Por lo demás, las Directrices anuales del Consejo Europeo en materia de política de empleo, que estudiaremos con detenimiento, reiteran que su aplicación «deberá ajustarse al principio de subsidiariedad y a las competencias de los Estados miembros en materia de empleo». Hay que añadir que el marco normativo derivado de las directivas comunitarias en materia social ha tenido un efecto compulsivo en la práctica, obligando a los Estados a informar sobre su cumplimiento, permitiendo a la Comisión Europea plantear demandas por incumplimiento ante el TJCE y haciendo posible igualmente un cierto activismo del TJCE en la efectividad de la legislación social.

Se pueden resaltar dos características de las competencias normativas de la CE en materia de empleo:

1º.- las funciones a desarrollar se centran en la coordinación y complemento de las políticas nacionales,

2º.- el sometimiento de la actuación de las instituciones comunitarias al objetivo de la economía comunitaria.

#### a) *El Procedimiento del art. 128 Tce*

Es de interés traer a colación este procedimiento en cuanto que aunque afirmamos la competencia nacional en materia de empleo, este precepto recoge un procedimiento por el que la situación del empleo va a ser revisada anualmente por el Consejo Europeo y por el Consejo. Abarca, pues, los siguientes pasos:

1º.- El Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en la Comunidad y adoptará conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión; (que evidentemente corresponde al año anterior).

2º.- El Consejo elaborará cada año unas orientaciones que cada Estado miembro tendrá en cuenta en sus respectivas políticas de empleo.

Para la elaboración de estas orientaciones el Consejo tendrá en cuenta:

- las conclusiones del Consejo Europeo
- una propuesta previa de la Comisión
- consultará al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo (art.130)
- el Consejo aprobará las orientaciones por mayoría cualificada
- y estas orientaciones serán compatibles con las orientaciones que por medio de una recomendación hace sobre la política económica de los Estados miembros y de la Comunidad (art. 99.2 TCE). (pfo. 2º)

3º.- A continuación cada Estado miembro elabora un informe anual sobre sus principales medidas adoptadas en su política de empleo a la vista de estas orientaciones.(pfo. 3º). Ello se conoce con el nombre de Plan Nacional de Acción para el empleo. (PNA).

4º.- El Consejo efectuará un examen anual de la aplicación de las políticas de empleo atendiendo a las orientaciones y en base a esos informes y a la opinión del Comité de Empleo. Y podrá efectuar recomendaciones a los Estados miembros sobre la base de una recomendación de la Comisión y siendo decidido por mayoría cualificada (pfo. 4º).

5º.- Finalmente, el Consejo y la Comisión prepararán conjuntamente un informe anual para el Consejo Europeo sobre la situación del empleo en la Comunidad y sobre la aplicación de las orientaciones sobre el empleo.(pfo. 5º).

Sobre la base de este informe el Consejo Europeo puede elaborar las conclusiones a las que nos referíamos inicialmente.

Evidentemente, con este procedimiento se controla, con intervención de la mayoría de las instituciones comunitarias, las políticas de empleo de los países miembros con lo cual se puede afirmar que ya no se trata de materia reservada a los Gobiernos nacionales<sup>11</sup>.

---

11. Vid. NAVARRO NIETO F., op. cit. pg. 18.

Claro que las orientaciones y recomendaciones no son vinculantes para el Estado miembro pero sí es cierto que le hace incurrir, en caso de incumplimiento, en responsabilidad política.

Las directrices tendrán como exigencias básicas: que respetarán el principio de subsidiariedad, las competencias de los Estados miembros y serán compatibles con las orientaciones generales de política económica<sup>12</sup>.

Las primeras Directrices, pues, arrancan de 1998 y como hemos mencionado por mandato del art. 128 servirán para la elaboración de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.

Hay que resaltar también la subordinación de esta política de empleo a la política económica de la Comunidad como se refleja en el art. 99 ya mencionado y en otro del propio Título VIII como el 126<sup>a</sup> a cuyo tenor la primera ha de contribuir a lograr los fines de la Comunidad de forma compatible con la política económica.

### *b) Comité de Empleo*

Como instituciones que ayudan a la consecución de estos fines podemos citar al Comité de Empleo. Se prevé su creación en el art. 130 del TCE y se crea por una Decisión del Consejo en el año 2000<sup>13</sup>. Reemplazó a un anterior Comité de Empleo y del mercado laboral creado en 1997, en la Cumbre de Luxemburgo. Para su constitución cada Estado miembro y la Comisión nombrarán dos miembros. Llama la atención que no prevea la presencia de los interlocutores sociales aunque sí se hace referencia a su intervención en el mismo dado que deben ser consultados.

A tenor de este precepto sus tareas serán:

- supervisar la situación del empleo y las políticas de empleo de los Estados miembros y de la Comunidad,
- elaborar dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa y contribuir a la preparación de las medidas del Consejo, como hemos visto anteriormente.

Por tanto podemos decir que :

\*Este Comité tiene carácter consultivo y se crea para facilitar la coordinación en materia de empleo y de mercado de trabajo entre los Estados miembros.

\*Formula dictámenes a petición del Consejo, contribuye al procedimiento de adopción de las grandes orientaciones de las políticas económicas de manera que

---

12. Vid. RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO et altera, "La política de empleo...", op. cit. pg. 40.

13. Decisión (CE) n° 98/2000 del Consejo, de 24 de enero de 2000.

sean compatibles con las directrices para el empleo, promueve el intercambio de información sobre la materia y participa en el diálogo sobre las políticas macroeconómicas en la Comunidad<sup>14</sup>.

Con esta evolución se pone de manifiesto la concienciación de la UE en materia de empleo, inédita en su creación.

### 3.3. MARCO JURÍDICO: CUMBRES EUROPEAS SOBRE POLÍTICA SOCIAL Y DE EMPLEO

Ya la Cumbre de Luxemburgo de 20 y 21 de noviembre de 1997 se dedicó de forma exclusiva por vez primera al empleo y se dispuso que el nuevo título sobre el empleo (introducido por el Tratado de Amsterdam 1997) tuviera eficacia inmediata<sup>15</sup>, lo que permitió la aplicación de las disposiciones relativas a la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros a partir de 1998 y que se fijaran unas orientaciones para el empleo de 1998. Orientaciones a las que se refiere el art. 128 TCE y que en esta Cumbre, por vez primera, se denominan "Directrices para el Empleo" y que se irán fijando para años sucesivos: 1998, 1999, 2000...

Se trata de lograr con la Estrategia Europea para el Empleo que fija la Cumbre de Luxemburgo 1997, la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros orientándolas hacia la consecución de unos objetivos comunes que descansan en cuatro pilares:

-empleabilidad: lucha contra el desempleo de larga duración y de los jóvenes, modernización de los sistemas de educación y de formación, seguimiento activo de los desempleados proponiéndoles alternativas de formación o de empleo (a los 6 meses para los jóvenes y 12 meses para los de larga duración), reducción del abandono escolar en un 50% y establecimiento de un acuerdo marco entre la patronal y los interlocutores sociales para que las empresas intervengan en la formación y en la adquisición de experiencia.

-espíritu empresarial: puesta en práctica de normas fiables para la creación y gestión de empresas y simplificación de las obligaciones administrativas para las PYMES, con reducción de las cargas fiscales que gravan el trabajo para el año 2000, como reducción de las cotizaciones a la S. Social.

-adaptabilidad: la modernización de la organización y la flexibilidad del trabajo con introducción de un tiempo de trabajo más flexible previa concertación con los

---

14. Vid. Comité de Empleo, en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10239>.

15. El Tratado de Ámsterdam entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

agentes sociales, búsqueda de un equilibrio entre flexibilidad y seguridad y la elaboración de contratos adaptables a los distintos tipos de trabajo con apoyo a la formación dentro de las empresas.

-igualdad de oportunidades: entre hombres y mujeres, aplicando políticas de interrupción de la actividad profesional, de permiso parental, de trabajo a tiempo parcial, de servicios para cuidado de niños<sup>16</sup>.

En el Consejo Europeo de Cardiff de 15 y 16 de junio de 1998 se hace una primera valoración de la actuación de los Estados miembros a través de sus Planes Nacionales de Acción. Sobre la cresta de la bonanza económica de los años noventa se tratan de impulsar la competitividad de las empresas europeas, en especial de la PYME, el funcionamiento del mercado de bienes, servicios y capitales, mejorar el empleo de determinados colectivos y la formación permanente.

En el siguiente Consejo Europeo celebrado en Viena el 11 y 12 de diciembre de 1998 se estudia la necesidad de lograr un Pacto Europeo del Empleo a fin de fijar una estrategia global comunitaria sobre la política de empleo, una política de reformas económicas y un diálogo macroeconómico para asegurar la estabilidad<sup>17</sup>.

#### *a) Pactos europeos para el empleo*

La relevancia que la materia del empleo adquiere en la Comunidad hace que a partir de 1998 se alcancen los llamados Pactos Europeos para el Empleo.

El Pacto europeo para el empleo permite el diálogo entre los responsables de las políticas presupuestaria, monetaria, salarial y estructural.

Dicho pacto se apoya fundamentalmente en:

1º.- la coordinación de la política económica y mejora de las interacciones entre evolución de los salarios y política monetaria, presupuestaria y financiera mediante un diálogo macroeconómico, para desencadenar una dinámica de crecimiento duradera y no inflacionista (Proceso de Colonia Jn. 1999)

2º.- el desarrollo y mejor puesta en práctica de la estrategia coordinada de empleo para la mejora de la eficacia de los mercados de trabajo mediante la mejora de las aptitudes para el empleo, del espíritu de empresa y de la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores, así como de la participación con iguales derechos de las mujeres en la actividad laboral (Proceso de Luxemburgo Nov. 1997)

---

16. Vid. El nacimiento de la EEE: el proceso de Luxemburgo (noviembre de 1997). <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11318.htm>.

17. Rodríguez-Piñero Royo et altera., op. cit., pg. 39.

3º.- la amplia reforma y modernización de las estructuras para la mejora de la capacidad de innovación y la eficacia de los mercados de bienes, de servicios y de capitales (Proceso de Cardiff Jn. 1998).

El 3 y 4 de junio de 1999 se reunió el Consejo Europeo en Colonia y ya emitió una "Resolución del Consejo Europeo de Colonia sobre el Pacto Europeo para el Empleo. Intensificación de la cooperación para promover el empleo y la reforma económica en Europa".

En la misma línea se desarrollan las Cumbres de Helsinki (10 y 11 de noviembre de 1999) y de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000). Posteriormente, en junio y diciembre las de Sta. Maria da Feira y de Niza.

En la Cumbre de Lisboa, de 23 y 24 de marzo del 2000 se diseñó un nuevo instrumento para el desarrollo de las políticas comunitarias que consiste en la determinación de directrices y calendarios específicos para lograr los objetivos, el establecimiento de indicadores cuantitativos y cualitativos y de puntos de referencia y la comparación de las prácticas idóneas. Las directrices europeas deben recogerse en medidas de política nacional y regional mediante la fijación de objetivos específicos y la adopción de medidas que tengan en cuenta las diferencias nacionales y regionales.

El Consejo fijó como objetivo convertir a Europa en "la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social" en diez años, es decir, para el 2010.

Como decíamos, la Cumbre de Lisboa fue fundamental a la hora de dar un impulso a la política de empleo, a las medidas a adoptar en relación al empleo considerándolo un factor fundamental en la economía comunitaria. La meta fijada por la Cumbre es ambiciosa: hacer de Europa la zona más competitiva del mundo y alcanzar el pleno empleo antes de 2010, incrementando la tasa de empleo hasta el 70% y la tasa de empleo femenino hasta más del 60%.

La buena coyuntura económica así lo auspiciaba si bien había que hacer frente a dos retos importantes: el fenómeno de la globalización de la economía y el del desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación; este último ha llevado a una revisión completa del sistema educativo europeo y a acrecentar la necesidad de la formación permanente.

La Cumbre europea de Estocolmo, el 23 y 24 de marzo de 2001, concretó los objetivos a alcanzar antes de 2005: un 67% en el primer caso y un 57% en el segundo caso; añadió un tercer objetivo: una tasa de empleo de los trabajadores de más edad del 50% en el 2010.

La Comisión, en este momento, puso de relieve un aspecto importante que es de la necesidad de reforzar la dimensión local de la EEE y ello porque consideró que una mayor implicación de los interlocutores locales en las políticas de empleo reforzaba la eficacia de éstas logrando crear más empleo y de mejor calidad. Y entre estos

intlocutores incluye a las autoridades regionales y locales, empresas, agentes sociales, organizaciones voluntarias, particulares... Y así estos actores locales pasan a diseñar estrategias locales de empleo: Planes locales de acción (PLA). El nivel de participación vendrá determinado por el principio de subsidiariedad y según las estructuras políticas e institucionales de cada Estado miembro<sup>18</sup>.

La Cumbre de Barcelona de 15 y 16 de marzo de 2002 reiteró estos objetivos, pidiendo el refuerzo de la EEE ante una UE ampliada y la mejor coordinación de los objetivos en el empleo y las OGPE.

En esta línea, podemos traer a colación la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 17 de julio de 2002, relativa al balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea del Empleo (COM (2002) 416 final)<sup>19</sup>; en ella señaló los avances que se habían alcanzado en este campo entre 1997 y 2001:

-creación de 10 millones de puestos de trabajo (6 millones ocupados por mujeres)

-reducción del desempleo de 4 millones de personas (-25%)

-disminución en un 2% (del 20 al 18%) de las diferencias entre hombres y mujeres y del 12 al 9% en materia de desempleo

-reducción de la presión fiscal del trabajo en el 2% e incluso el 3% en los salarios más bajos.

La preocupación por el empleo hace que el Parlamento y el Consejo adopten "Medidas de estímulo al empleo", lo que se plasma en una Decisión<sup>20</sup> para el período 2002/2006, proponen el intercambio de experiencias a través del "Programa de aprendizaje mutuo" y garantizan el seguimiento de la EEE a través del Observatorio Europeo del Empleo<sup>21</sup>.

18. Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 6 de noviembre de 2001, "Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo". en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10242.htm>.

19. Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 17 de julio de 2002, relativa al balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11315.htm>.

20. Vid. Decisión 1145/2002/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 10 de junio de 2002 relativa a medidas comunitarias de estímulo del empleo.

21. Se creó en 1982 para fomentar el intercambio de informaciones entre los Estados miembros y la Comisión proporcionando estudios comparativos sobre las políticas de empleo y las tendencias del mercado de trabajo. Sus miembros son los países miembros, los candidatos a la UE y los países miembros del espacio económico europeo (Noruega, Islandia, Liechtenstein). Se basa en dos redes: MISEP (sistema de información mutua sobre Políticas de Empleo) y SYSDM (Sistema Comunitario de Documentación sobre el Empleo). Vid. Observatorio europeo del empleo, en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10205>.

Este programa se puso en marcha en el 2005; integra un programa anterior de "evaluación de homólogos" iniciado el 1999. Se trata de lograr la difusión de las buenas prácticas en los Estados miembros en materia de política de empleo y ayudar a conseguir la convergencia de las políticas nacionales de empleo hacia los objetivos europeos comunes<sup>22</sup>.

En el 2003 la Comisión consideró más adecuado fijar un plazo de tres años que permitiera a los Estados miembros coordinar sus políticas en la materia. Resaltó, además, la necesidad de alcanzar el pleno empleo, la calidad y la productividad en el trabajo y la cohesión y un mercado laboral que favorezca la inserción. Ello se reflejó en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 14 de enero de 2003, "El futuro de la estrategia europea del empleo (EEE) - una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos" (COM (2003) 6 final).

En base a esta Comunicación el Consejo adopta la Decisión nº 578/2003/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

De acuerdo con estas normas se fijan como objetivos de la Unión Europea en el ámbito del empleo:

- el pleno empleo. El Consejo desea alcanzar una tasa de empleo general del 67 % en 2005 y del 70 % en 2010; una tasa de empleo femenino del 57 % en 2005 y del 60 % en 2010, y una tasa de empleo de los trabajadores de más edad (55 a 64 años) del 50 % en 2010;

- la mejora de la calidad y productividad del empleo. Este objetivo abarca numerosos ámbitos, en particular la calidad intrínseca del trabajo, las competencias, el aprendizaje permanente, el desarrollo de la carrera profesional, la igualdad entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad en el trabajo, la flexibilidad y la seguridad, la inserción y el acceso al mercado laboral, la organización del trabajo y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, el diálogo social y la participación de los trabajadores, la diversidad y la no discriminación, y el rendimiento general del trabajo.

- el fortalecimiento de la cohesión social y de la inserción. En el marco del método abierto de coordinación, las políticas nacionales de empleo deberían fomentar el acceso al empleo para todos los hombres y mujeres, luchar contra la discriminación e impedir que haya personas excluidas del mercado laboral<sup>23</sup>.

---

22. Vid. "El programa para el aprendizaje mutuo en el ámbito europeo", en <http://europa.eu/scadplus/leg/cha/c11327>.

23. Vid. "Directrices para las políticas de empleo (2003-2005)", en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11319.htm>. Decisión nº 578/2003/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

Y señala unas prioridades que consisten en practicar reformas estructurales que incluyan una serie de medidas como:

- las dirigidas a desempleados jóvenes o de larga duración,
- hacer más rentable trabajar mediante la revisión de los sistemas fiscales, facilitando la incorporación de las mujeres con medidas a favor de la igualdad y la permanencia de los mayores: envejecimiento activo,
- fomentar el espíritu empresarial, la inversión en recursos humanos y en el aprendizaje permanente,
- luchar contra la discriminación y a favor de la integración de desfavorecidos, inmigrantes,
- promover la capacidad de adaptación al mercado laboral mediante distintas modalidades contractuales, formación, negociación,
- reducir las diferencias regionales en materia de empleo...<sup>24</sup>.

Las directrices de 2003 especifican las reformas estructurales que han de llevarse a cabo para alcanzar los objetivos económicos comunitarios. La UE trata de coordinar las políticas esenciales: la de empleo, OGPE y la estrategia para el mercado interior haciendo la observancia de la necesidad de aplicación a medio plazo: tres años.

En este año 2003, sin embargo, la Comisión hará una valoración de los progresos en la calidad del empleo realizados a través de una Comunicación<sup>25</sup>, concluyendo que los mismos son insuficientes. Considera como favorable, la mejor formación de la mano de obra, mejoran las tasas de empleo y la igualdad entre sexos y disminuye el número de accidentes laborales; mientras que considera como desfavorable, que tienen dificultad para encontrar empleo de calidad con perspectivas de carrera, los trabajadores de más edad, los jóvenes, los discapacitados, los nacionales de terceros países; son insuficientes los servicios para el cuidado de hijos y de personas dependientes; y las diferencias de remuneración entre sexos son elevadas.

La productividad que había aumentado un 2% durante los 80 y mitad de los 90, descendió a un 1% en el período 1996-2002. El crecimiento era desalentador si se comparaba con EEUU.

---

24. Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 14 de enero de 2003, "El futuro de la estrategia europea del empleo (EEE) - una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos" (COM (2003) 6 final), en "Comunicación sobre el futuro de la estrategia europea de empleo (2003)", <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11316.htm>.

25. Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 26 de noviembre de 2003, sobre la mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes (COM (2003) 728). Mejora de la calidad del empleo...

### *b) El Grupo Europeo de Empleo*

En este año 2003 no podemos dejar de hacer mención al Grupo Europeo de Empleo.

Se creó de acuerdo con las conclusiones alcanzadas en el Consejo Europeo de Bruselas de 20 y 21 de marzo de 2003 con el fin de llevar a cabo un examen independiente de la situación del mercado del empleo y señalar las reformas prácticas necesarias para alcanzar los objetivos de la EEE.

Se concluyeron los trabajos entre abril y noviembre de 2003 y no valoró positivamente los resultados alcanzados en materia de empleo. Su informe se tituló "Trabajos, trabajos, trabajos: crear más empleo en Europa"<sup>26</sup>.

Según el informe del Grupo Europeo, el fomento del crecimiento ya no es suficiente y hacen falta reformas estructurales para que el mercado laboral sea más flexible y más atractivo. No obstante, en lugar de fijar nuevos objetivos o de modificar los ya existentes, el informe recomienda que los Estados de la UE asuman sus responsabilidades cuando los resultados en materia de empleo no sean satisfactorios. Para remediar la «enorme distancia» que separa a Europa de los objetivos fijados en el Consejo Europeo de Lisboa, los Estados miembros deberían favorecer un crecimiento sostenible del empleo y la productividad a medio y largo plazo, y formar una fuerza de trabajo más numerosa y productiva en lugar de concentrarse en la creación de puestos de trabajo a corto plazo. Asimismo es necesario aprovechar mejor los ejemplos de buenas prácticas.

El informe del Grupo Europeo destaca que para dinamizar eficazmente el empleo y la productividad, conviene:

- Incrementar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas: Para ello, el Grupo Europeo recomienda la reducción de los costes salariales indirectos (cotizaciones patronales) para los bajos salarios, salarios que deberían evolucionar en función del aumento de la productividad. La mejora de los derechos de propiedad y del entorno fiscal, el fomento de las innovaciones y la creación de asociaciones regionales y sectoriales estimularían el relanzamiento de la investigación y el desarrollo tanto en el sector privado como en el público (ejemplos de buenas prácticas: Suecia, Dinamarca y Finlandia) y, además, flexibilizar el mercado del empleo diversificando los tipos de contrato con objeto de responder a las necesidades de los trabajadores y las empresas.

- Animar a un mayor número de personas a entrar en el mercado laboral y a permanecer en él: se trata de acabar con situaciones en las que no resulta rentable trabajar a causa de la percepción del subsidio de desempleo, la inactividad y los bajos salarios. Y además, de fomentar la integración de la mujer, de los inmigrantes y de establecer un marco jurídico y financiero que anime a los trabajadores mayores (55 a 64

---

26. Más conocido como informe Kok.

años) a permanecer en el mercado laboral y aumentar las posibilidades de formación, especialmente para los trabajadores poco cualificados (ejemplos de buenas prácticas: Suecia y Finlandia).

- Invertir más eficazmente en capital humano y en educación y formación permanentes: es necesario actualizar continuamente la competencia y las cualificaciones de los trabajadores frente a los cambios tecnológicos, preocuparse por ofrecer un nivel elevado de instrucción y un amplio acceso a la universidad, así como aumentar la participación de los adultos en la formación profesional permanente, principalmente en el caso de los trabajadores poco cualificados (ejemplos de buenas prácticas: Dinamarca, Suecia y Finlandia).

- Garantizar una mejor aplicación de las reformas mediante una mejor gobernanza: en sus planes de acción nacionales (PAN), los Estados miembros deberían reafirmar su compromiso con la realización de esos objetivos, y con una utilización eficaz de los fondos públicos. Es a seguir la actuación de varios Estados miembros, que asocian al parlamento nacional y consultan a los agentes sociales y a la sociedad civil con objeto de los PAN. La UE debe apoyar a los Estados miembros a llevar a cabo sus actuaciones poniendo de relieve los puntos fuertes y las debilidades y asociando más íntimamente el presupuesto europeo a la realización de los objetivos de Lisboa.

### *c) La Europa de los Veinticinco*

En el año 2004 hay una norma importante en esta materia; de un lado, la Decisión nº 740/2004/CE del Consejo, de 4 de octubre de 2004, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 326 de 29.10.2004). Esta tiene la particularidad de que va dirigida, por primera vez, a los 25 miembros.

En ella se les invita a mejorar, en particular, la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas; a atraer a más personas hacia el mercado de trabajo; a hacer del trabajo una verdadera opción para todos; a invertir más, y de forma más eficaz, en capital humano y aprendizaje permanente, y a garantizar una aplicación eficaz de las reformas mediante un mejor gobierno.

Las prioridades comunes de las recomendaciones de 2004 son:

- mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, promoviendo al mismo tiempo la seguridad y la flexibilidad en el mercado laboral, creando más empleo y de mejor calidad y mejorando la productividad;

- incitar más a las personas a que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y lograr que el trabajo sea una verdadera opción para todos definiendo unas estrategias globales de \l «AGE» envejecimiento activo (lucha contra la jubilación anticipada, organización más flexible del trabajo, valorización de las capacidades y oferta de formación), garantizando servicios personalizados a todos los solicitantes de empleo y haciendo que el trabajo sea más rentable;

- invertir más, y de forma más eficaz, en capital humano y aprendizaje permanente, distribuyendo mejor los costes entre los poderes públicos, las empresas y las personas, desarrollando la oferta de formación, sobre todo para los trabajadores poco cualificados o mayores, reduciendo el abandono escolar, y haciendo que la enseñanza superior se ajuste mejor al mercado de trabajo;

- garantizar una aplicación eficaz de las reformas mediante una mejor gobernanza, mediante la creación de la mayor cooperación posible que incluya a la sociedad civil, a los poderes públicos y a los interlocutores sociales o, en su caso, mediante el establecimiento de objetivos cuantificados que reflejen las prioridades definidas a escala europea y mediante una utilización eficaz de los fondos públicos, fomentando el papel y la visibilidad de los planes nacionales de acción y de las recomendaciones dirigidas a cada país para fomentar el aprendizaje mutuo.

Los nuevos Estados miembros deben hacer más esfuerzos para hallar un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad, y mejorar la salud de los trabajadores. Es absolutamente necesario intensificar el diálogo social e incrementar las capacidades administrativas a fin de aprovechar plena y eficazmente la ayuda del Fondo Social Europeo (FSE). Los mensajes dirigidos a cada país en el informe del Grupo Europeo de Empleo pueden servir de hilo conductor para aplicar las directrices de empleo en los nuevos Estados miembros<sup>27</sup>.

En concreto, a España le hace específicamente varias recomendaciones. Y así para el Consejo, a pesar de la fuerte progresión que se produjo entre 1997 y 2002 en España, el desempleo sigue estando muy por encima de la media comunitaria, y el empleo claramente por debajo. La lucha contra las disparidades regionales sigue siendo una prioridad. La participación femenina y la tasa de empleo de los trabajadores de más edad siguen siendo especialmente bajas. Además, aproximadamente un tercio de los trabajadores siguen teniendo un contrato de duración determinada, y la productividad de la mano de obra sigue siendo baja. Los niveles globales de formación y de participación de los adultos en las acciones de formación son particularmente bajos. En los últimos años, la oferta de mano de obra se ha visto favorecida por el aumento de la inmigración. En lo sucesivo, España debería tener las siguientes prioridades:

1º.- hacer que los contratos fijos sean más atractivos para los empleadores y disuadir del uso de contratos de duración determinada, a fin de contrarrestar la segmentación del mercado de trabajo; hacer que la labor de las agencias de trabajo temporal tenga un mayor atractivo para los trabajadores; suprimir los obstáculos al trabajo a tiempo parcial;

---

27. Vid. Recomendación del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (2004) R 2004/741/CE del Consejo, de 14 de octubre de 2004 sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L326 de 29.10.2004) <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11320.htm>

2º.- aprovechar las posibilidades que ofrece la diferenciación salarial en función del aumento de la productividad a nivel local, regional y sectorial;

3º.- aumentar los incentivos para que las mujeres participen en el mercado de trabajo reduciendo el coste de los servicios para el cuidado de los hijos y otras personas dependientes;

4º.- mejorar las medidas activas del mercado de trabajo para las personas desfavorecidas, en particular los jóvenes, las personas con discapacidad, los inmigrantes y los desempleados de larga duración; completar la modernización de los servicios públicos de empleo; potenciar la coordinación entre los servicios de empleo regionales y eliminar los últimos obstáculos a la movilidad geográfica.

Las exigencias a España son elevadas<sup>28</sup>.

En cualquier caso, la revisión realizada por el Consejo en el 2005 no arroja un resultado satisfactorio. El desarrollo económico se ha ralentizado; así, entre otros, el objetivo del pleno empleo queda lejos.

En base a ello, se han aprobado por el Consejo unas orientaciones en política económica y unas directrices en materia de empleo para el período 2005-2008. El objetivo principal es poner en práctica políticas con objeto de:

- atraer a más personas al mercado laboral, en particular haciendo que el trabajo sea rentable, suprimiendo las trampas del desempleo y animando a las mujeres y a las personas de edad a integrarse al mercado laboral o a permanecer en él;

- mejorar la capacidad de adaptación tanto de los trabajadores como de las empresas, incrementando al mismo tiempo la flexibilidad de los mercados laborales europeos mediante contratos de trabajo diversificados;

- invertir en el capital humano a través de la mejora de la educación y de las competencias<sup>29</sup>.

---

28. Otro país que entró en la UE en situación semejante a España fue Irlanda; sin embargo ha superado en mucho a la situación española. En este sentido, Desde 1997, la tasa de empleo total en Irlanda ha aumentado del 56,1 % al 65,3 %, el desempleo ha disminuido casi dos tercios y el desempleo de larga duración ha bajado del 5,6 % al 1,3 %. Sin embargo, sigue habiendo una diferencia importante entre las tasas de empleo de las mujeres y los niveles salariales de los hombres y de las mujeres. La escasez de mano de obra sigue siendo un problema, aunque mitigado por una inmigración en aumento. Un elemento relevante en el éxito de Irlanda es su capacidad para atraer inversiones directas extranjeras. Otros factores importantes son la concertación social, su sistema fiscal, un buen marco regulador y la inversión en capital humano. En lo sucesivo, Irlanda se le fijaron las siguientes prioridades:

1º.- ampliar el acceso a las medidas activas del mercado de trabajo a una mayor proporción de la población desempleada e inactiva, garantizando su eficacia;

2º.- aumentar la oferta y asequibilidad de los servicios de guardería y emprender acciones urgentes para hacer frente a las causas de las diferencias salariales entre mujeres y hombres.

29. Vid. "Políticas comunitarias de empleo: introducción", en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c00002.htm>.

Hay que resaltar que, en este nuevo período, la Comisión se propone coordinar al máximo las políticas de los Estados miembros y para ello propone centrar la atención en acciones concretas y que se nombre a un responsable de la coordinación a escala nacional.

En concreto, la coordinación se hace a través de los siguientes mecanismos:

- un informe de situación anual conjunto del Consejo y de la Comisión sobre el empleo, a partir del cual el Consejo Europeo de primavera adoptará conclusiones;
- la adopción por mayoría cualificada por el Consejo, a propuesta de la Comisión, de directrices integradas trienales que contengan las orientaciones sobre el empleo adaptadas a las orientaciones generales de las políticas económicas. En caso necesario, la Comisión puede revisar esas directrices trienales durante los años intermedios;
- programas de reformas nacionales denominados de Lisboa presentados por cada Estado miembro y en los que se defina una estrategia global trienal de aplicación de las directrices integradas, así como los progresos alcanzados en materia de empleo.

Junto a ello, hay que tener en cuenta la labor coordinadora atribuida al Comité de Empleo (COEM) ya mencionado.

El Consejo de Ministros puede adoptar por mayoría cualificada medidas de fomento, en particular en forma de proyectos piloto.

Y hay que tener en cuenta que el Fondo Social Europeo - que es el instrumento financiero estratégico de la UE para las reformas del mercado laboral - respalda los compromisos contraídos por los Estados miembros en sus programas de reformas nacionales para el empleo.

En esta Comunicación de 2 de febrero de 2005<sup>30</sup>, la Comisión señala que no se han alcanzado los objetivos propuestos y resalta que éstos siguen siendo más crecimiento y más puestos de trabajo y de mejor calidad. Para lo primero propone:

- hacer más atractiva la UE para los inversores y trabajadores con mercados abiertos y competitivos y mejores infraestructuras;
- fomentar el conocimiento y la innovación invirtiendo más en investigación, desarrollo y nuevas tecnologías.

Y para lo segundo, en vistas al período 2007/2013, prevé:

- atraer a más personas al mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social;

---

30. Vid. Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005, "Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la estrategia de Lisboa" (COM (2005) 24 final), en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11325.htm>.

- mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados de trabajo, entre otros medios, citamos la simplificación del reconocimiento de las cualificaciones profesionales que facilitará la movilidad; invertir en capital humano: aprendizaje permanente.

Además, considera necesario una simplificación de trámites, informes, burocracia en esta materia. Los programas nacionales prevé la Comisión que se presenten en un formato que reúna tres procesos de coordinación:

- políticas de mercado de empleo (proceso de Luxemburgo)
- reformas microeconómicas y estructurales (proceso de Cardiff)
- medidas macroeconómicas y presupuestarias (proceso de Colonia)

De esta manera, al Consejo Europeo le será más fácil cada primavera dar orientaciones prácticas y a la Comisión, verificar los avances realizados.

#### *d) Directrices para el Empleo (2005-2008)*

El Consejo el 12 de julio de 2005 elaboró, de una parte, una Recomendación a los Estados miembros conteniendo las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y, de otra, una Decisión con las Directrices para las políticas de empleo de los mismos. De esta manera, las Directrices 1ª a 16ª se contienen en el primer documento y las 17ª a la 24ª en el segundo. Aparecen, pues, las de empleo como una continuación o complementación de la política económica comunitaria. Ello responde a la previsión que ya hizo la Comisión en una Comunicación de presentar unas directrices integradas para el empleo y las orientaciones generales de política económica en un mismo documento<sup>31</sup>. Estas directrices se refieren simultáneamente a las políticas macroeconómicas, al empleo y a las reformas estructurales.

La Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005<sup>32</sup> contiene las Directrices para el empleo de los Estados miembros; directrices que se mantienen para el año 2006<sup>33</sup>. A la vez, el Consejo presenta también las Orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad (2005-2008)<sup>34</sup>. Así, las directri-

---

31. Vid. Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005, "Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la estrategia de Lisboa" (COM (2005) 24 final), en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11325.htm>.

32. Vid. DOL 6 de agosto de 2005, nº 205.

33. Vid. DOL 5 de agosto de 2006, nº 215.

34. Vid. Recomendación 2005/601/CE, de 12 de julio (DOL 6 de agosto de 2005, nº 205).

ces 17ª a 24ª se refieren al empleo mientras que las primeras, de la 1ª a la 16ª, se refieren a la política económica.

El objetivo de las directrices para el empleo es, pues, mejorar la capacidad de inserción profesional, la adaptabilidad, la igualdad de oportunidades y el espíritu de empresa.

Estas directrices para el empleo propiamente dicho son las siguientes:

- Directriz nº 17: Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.

Las políticas deben ayudar a la Unión Europea (UE) a lograr antes de 2010, en promedio, una tasa general de empleo del 70 %, una tasa de empleo femenino no inferior al 60 % y una tasa de empleo del 50 % para los trabajadores de más edad (55 a 64 años), así como a reducir el desempleo y la inactividad. Los Estados miembros deben estudiar la fijación de objetivos nacionales relativos a la tasa de empleo.

Al acometer estos objetivos, la actuación debe centrarse en las siguientes prioridades:

- atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado de trabajo, incrementar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social,

- mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas,

- aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones.

1.- atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado de trabajo, incrementar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social,

A alcanzar esta prioridad se orientan las directrices: 18, 19 y 20:

- Directriz nº 18: Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.

Fomentando el empleo juvenil y reduciendo su desempleo que duplica la tasa general de paro.

Fomentando el empleo femenino reduciendo las desigualdades frente al masculino en materia de remuneración, empleo y desempleo.

Fomentando la conciliación de la vida familiar y profesional.

Apoyando el envejecimiento activo: incentivando el trabajo, disuadiendo de la jubilación anticipada pero se han de crear condiciones de trabajo adecuadas (permanencia y prolongación de la vida activa).

Modernizando los sistemas de protección social: asistencia sanitaria y las pensiones, garantizando la viabilidad del sistema;

Ello está en relación con la directriz integrada 2ª "Salvaguardar la sostenibilidad económica y fiscal como base para el aumento del empleo".

Es importantísimo facilitar el acceso al empleo, de los que lo solicitan, de los que lo pierden, facilitando la formación y velando por que trabajar resulte rentable.

- Directriz nº 19: Asegurar unos mercados de trabajo inclusivos, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo sea remunerador para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas, y las personas inactivas.

Y ello mediante medidas activas y preventivas del mercado de trabajo como la definición de necesidades, la prestación de servicios sociales necesarios para favorecer la inserción de las personas alejadas del mercado laboral,

Mediante la revisión de los incentivos y medidas disuasorias derivadas de los regímenes fiscales y de prestaciones

Mediante el desarrollo de nuevas fuentes de empleo en los *servicios* a los individuos y a las empresas.

Es esencial la movilidad de los trabajadores en la UE

- Directriz nº 20: Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

Mediante la modernización de los servicios de empleo, a supresión de obstáculos a la movilidad, con una mejor previsión de las necesidades de cualificación y una gestión más adecuada de la migración económica.

2ª Prioridad. - mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas,

Europa debe mejorar su capacidad para hacer frente, para prever los cambios económicos y sociales; para ello es necesario el aumento de la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo para satisfacer las necesidades de las empresas y de los trabajadores

- Directriz nº 21: Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales.

Se ha de fomentar la flexiseguridad.

Y ello se ha de conseguir mediante la adaptación de la legislación, en concreto las modalidades contractuales y la regulación del tiempo de trabajo.

Para ello también es necesario facilitar los cambios de categoría profesional para lo que es necesario posibilitar la formación; facilitar también la creación de empresas, la actividad profesional autónoma y la movilidad geográfica.

Esto guarda conexión, como indica la Decisión, con la Directriz integrada nº5: "Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómica, estructural y de empleo", y así, se llama la atención de que los salarios han de estar en consonancia con la productividad y de la posibilidad de favorecer el empleo reduciendo los costes no salariales.

- Directriz nº 22: Asegurar que la evolución de los costes laborales y los mecanismos de fijación de salarios favorezcan el empleo.

Revisando los costes no salariales y la presión fiscal, especialmente, sobre los trabajadores con salario reducido

Y estableciendo unos salarios en conexión con la productividad, lo que ha de ser tenido en cuenta por los interlocutores sociales.

En relación a ello, la directriz integrada nº 4 señala: “Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento”.

3º Prioridad - aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y de las cualificaciones.

El objetivo es evitar que por falta de formación haya personas que no accedan al mercado de trabajo o que no puedan permanecer en él. La inversión en capital humano es una inversión en beneficio de los individuos, de las empresas, la economía y la sociedad.

- Directriz nº 23: “Ampliar y mejorar la inversión en capital humano”.

Se ha de facilitar el acceso a la formación profesional inicial, a la enseñanza secundaria y a la enseñanza superior;

En esta línea, se ha de reducir el número de alumnos que abandonan la escuela prematuramente. Y ya en el ámbito laboral, se ha de facilitar la formación continua y en el lugar de trabajo a lo largo de toda la vida, especialmente a aquellos trabajadores poco cualificados o de mayor edad.

Esta directriz está en relación la directriz integrada nº 7: “Aumentar y mejorar la investigación I+D, en particular por parte de las empresas privadas”

Ello conlleva la necesidad de reconocer las cualificaciones y competencias que permitan una mayor movilidad en el mercado de trabajo europeo; y a ello responden las reformas que se están llevando a cabo en los sistemas nacionales de educación y formación de acuerdo con el programa de trabajo “Educación y formación 2010”.

- Directriz nº 24: “Adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias”.

Lo que supone mejorar la calidad de los sistemas de educación y formación garantizando unas vías de aprendizaje flexibles que permitan la movilidad de los estudiantes y personas en formación.

De acuerdo con ello, las políticas de los Estados miembros favorecerán de modo equilibrado lo siguiente:

- *El pleno empleo*: para apoyar el crecimiento económico y reforzar la cohesión social, es vital lograr el pleno empleo y reducir el paro y la inactividad mediante el aumento de la oferta y la demanda de mano de obra.

- *La mejora de la calidad y la productividad del trabajo*: los esfuerzos por elevar las tasas de empleo exigen mejorar el atractivo de los empleos, la calidad del trabajo y el crecimiento de la productividad laboral, así como reducir el porcentaje de trabajadores pobres. Deben aprovecharse al máximo las sinergias entre la calidad del trabajo, la productividad y el empleo.

- *El refuerzo de la cohesión social y territorial*: es necesaria una labor decidida que fortalezca la inclusión social, impida la exclusión del mercado de trabajo y fomente la integración profesional de las personas desfavorecidas, sin descuidar la reducción de las disparidades regionales en materia de empleo, desempleo y productividad laboral, especialmente en las regiones atrasadas.

Es necesaria la lucha contra la discriminación por razón de sexo, en relación a los discapacitados, los nacionales de terceros países y los ciudadanos de la UE. Y la especial atención a los jóvenes.

Se resalta la necesaria cooperación de los agentes sociales nacionales y europeos.

Y menciona expresamente que los recursos de los Fondos estructurales, en concreto del Fondo Social Europeo, han de aplicarse a la estrategia europea del empleo e informar de las medidas adoptadas.

### *e) El Programa Progress*

Por último hay que hacer una breve mención al programa comunitario de fomento del empleo y solidaridad social PROGRESS<sup>35</sup>, establecido por una propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de julio de 2004.

Se aplicará en el período 2007/2013.

Tiene por objeto aportar una ayuda financiera a la aplicación de los objetivos de la Unión EUROPEA en el ámbito del empleo y de los asuntos sociales.

#### *e-1) Objetivos*

Como objetivos generales, el programa "Progress" se plantea mejorar el conocimiento y la comprensión de la situación imperante en los Estados miembros (y en otros países participantes) mediante análisis, evaluaciones y un control estricto de las políticas; apoyar, en los ámbitos cubiertos por el programa, el desarrollo de métodos e instrumentos estadísticos e indicadores comunes; apoyar y controlar la aplicación de la legislación y los objetivos políticos; fomentar la creación de redes, el aprendizaje mutuo y la identificación y difusión de buenas prácticas a escala de la UE; sensibilizar a las partes interesadas y al público en general sobre las políticas de la UE de cada una de las cinco secciones y mejorar la capacidad de las principales redes de la UE para fomentar y apoyar las políticas comunitarias.

#### *e-2) Secciones*

El programa consta de cinco secciones que son: empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, antidiscriminación y diversidad y, finalmente, igualdad entre hombres y mujeres.

---

35. Vid. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11332>.

En relación al empleo hemos de señalar que esta sección tiene por objeto apoyar la aplicación de la Estrategia Europea del Empleo mediante un mejor conocimiento de la situación del empleo a través de la realización de análisis, estudios, estadísticas e indicadores. Se realizará, asimismo, un control y una evaluación de la aplicación de las directrices y recomendaciones europeas en materia de empleo, y un análisis de la interacción entre la Estrategia Europea de Empleo y otros ámbitos políticos. Se fomentarán los intercambios sobre políticas y procesos y el aprendizaje mutuo en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo. Trata, además, el programa de alentar el debate sobre los distintos aspectos en materia de empleo, en particular entre los agentes regionales y locales, los interlocutores sociales y otras partes interesadas.

El programa trata de involucrar en el mismo a la mayor parte de los agentes públicos y privados, en especial a los Estados miembros, a los servicios públicos de empleo, a las autoridades locales y regionales, a los interlocutores sociales, a las Universidades y centros de investigación, a los institutos nacionales de estadística y a los medios de comunicación, entre otros.

#### e-3) Evaluación

La Comisión elaborará informes anuales de actividad y los transmitirá al comité del programa. El presente programa estará también sujeto a una evaluación intermedia. Un año después de la finalización del programa, la Comisión, con la ayuda de especialistas externos, realizará una evaluación *ex post* de todo el programa a fin de valorar la incidencia de los objetivos del mismo y su valor añadido para la UE.

La Comisión propone, de esta manera, el programa PROGRESS con el fin de simplificar y racionalizar los instrumentos financieros en el ámbito del empleo y de la política social.

## 4. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, hemos de señalar que dada la interconexión de los derechos sociales y las políticas comunitarias se requiere una consagración íntegra de los mismos y ello se espera con la nueva reforma del Tratado de la Unión Europea<sup>36</sup>. Que haya esta consagración a la vez que una ampliación de las competencias comunitarias en materia social y de trabajo es algo deseable y necesario en este ámbito.

---

36. Vid. RODRIGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER M., "Derechos sociales fundamentales y Unión Europea". *Relaciones Laborales* nº 19. Oct. 2007, pg. 5.