



## LA POLÍTICA DE EMPLEO

La creación de más y mejores puestos de trabajo es uno de los principales objetivos de la Estrategia Europa 2020. La Estrategia Europea de Empleo (EEE), con su proceso de seguimiento y los instrumentos de financiación asociados, contribuye al desarrollo de una «coordinación flexible». La legislación de la Unión tiene importancia en algunos ámbitos, si bien el empleo y la política social competen principalmente a los Gobiernos nacionales.

### BASE JURÍDICA

Artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 8 a 10, 145 a 150, 156 a 159 y 162 a 164 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### OBJETIVOS

Entre los principales principios, objetivos y actividades mencionados en el TFUE se incluye la promoción de un nivel de empleo elevado mediante el desarrollo de una estrategia coordinada, en particular para lograr una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico. Con arreglo a la cláusula horizontal del artículo 9 del TFUE, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta el objetivo de un nivel de empleo elevado.

### RESULTADOS

**A.** Desde las primeras etapas (de los años cincuenta a los años noventa del siglo XX) hasta la Estrategia Europa 2020

Ya en los años cincuenta del siglo pasado, los trabajadores se beneficiaban de la ayuda de readaptación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Se concedían ayudas a los trabajadores de los sectores del carbón y del acero cuyos puestos de trabajo se veían amenazados por la reestructuración industrial. El Fondo Social Europeo (FSE) ([2.3.2. El Fondo Social Europeo](#)), creado a principios de la década de los sesenta, constituía el principal instrumento de lucha contra el desempleo.

Durante la década de los ochenta y principios de los años noventa, los programas de acción en materia de empleo se centraron en grupos específicos y se creó una serie de sistemas de observación y documentación.



En un contexto de elevado desempleo en la mayoría de los países de la Unión, el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo (1993) desencadenó un debate sobre la estrategia europea en materia de economía y empleo al situar por primera vez el empleo a la cabeza de las prioridades de la Unión.

El nuevo título «Empleo» introducido por el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en mayo de 1999, sentó las bases para el establecimiento de la Estrategia Europea de Empleo, así como de un Comité de Empleo permanente, basado en el Tratado y de carácter consultivo, encargado de fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral. No obstante, la política de empleo siguió siendo principalmente competencia de los Estados miembros. La inclusión de un «protocolo social» en el Tratado reforzó la participación de los interlocutores sociales (2.3.7. El diálogo social).

La cumbre extraordinaria de Luxemburgo sobre el empleo, celebrada en noviembre de 1997, supuso la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) junto con el método abierto de coordinación: el llamado «proceso de Luxemburgo», un ciclo anual de coordinación y seguimiento de las políticas nacionales de empleo basado en el compromiso de los Estados miembros de establecer un conjunto de objetivos y metas comunes.

La EEE estableció un objetivo de empleo elevado en pie de igualdad con las prioridades macroeconómicas de crecimiento y estabilidad.

En el año 2000 el Consejo Europeo de Lisboa fijó como nuevo objetivo estratégico hacer de la Unión Europea «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo», con el pleno empleo como objetivo global de la política de empleo y social, estableciendo una serie de metas concretas que debían lograrse para 2010 (la Estrategia de Lisboa).

La EEE fue revisada en 2002, para ser posteriormente reactivada en 2005, con el crecimiento y el empleo como ejes centrales. En aras de una simplificación y racionalización de los procesos, se introdujo un marco plurianual (el primer ciclo fue de 2005 a 2008) y se integraron las orientaciones para el empleo en las orientaciones generales para las políticas económicas.

A raíz de la crisis financiera, en 2010 se adoptó la Estrategia Europa 2020 y se introdujo el Semestre Europeo como mecanismo de coordinación de las políticas económicas y financieras.

Esta Estrategia de diez años para el empleo y un crecimiento inteligente, sostenible e integrador definió por vez primera una serie de objetivos principales, entre los que figuraban los siguientes:

- mercado laboral: aumentar el índice de ocupación de las personas con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años hasta el 75 % para 2020;
- inclusión social y lucha contra la pobreza: rescatar al menos a veinte millones de personas de la pobreza y la marginación;
- mejora de la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación: reducir las tasas de abandono escolar prematuro al 10 % (desde el 15 %) y



umentar como mínimo al 40 % (en lugar del 31 %) la proporción de la población de entre 30 y 34 años que ha finalizado un ciclo de enseñanza superior o equivalente.

Los Estados miembros debían traducir los cinco objetivos principales en objetivos nacionales teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los distintos puntos de partida.

El ciclo de seguimiento de las políticas de empleo incluye los siguientes elementos:

- orientaciones para el empleo, formuladas por la Comisión y adoptadas por el Consejo;
- informe conjunto sobre el empleo, publicado por la Comisión y adoptado por el Consejo;
- programas nacionales de reformas (PNR);
- informes por país y recomendaciones específicas por país, formulados por la Comisión y, en el caso de las recomendaciones, adoptadas posteriormente por el Consejo.

Las orientaciones para el empleo (artículo 148 del TFUE) presentan objetivos estratégicos para las políticas nacionales de empleo y comprenden prioridades políticas en los ámbitos del empleo, la educación y la inclusión social. Combinan las prioridades políticas con una serie de elementos clave ya existentes. Cuatro orientaciones para el empleo forman parte de las diez orientaciones integradas, que incluyen también seis orientaciones generales para las políticas económicas (artículo 121 del TFUE).

En 2018, las orientaciones de empleo se adaptaron a los principios del pilar europeo de derechos sociales (2.3.1. Las políticas sociales y de empleo: principios generales) y se han mantenido para 2019, de conformidad con el Parlamento Europeo. Las directrices más recientes (2020) integran las cuatro dimensiones de la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible y, en particular, su dimensión de sostenibilidad, reflejando la narrativa de la Comunicación de la Comisión de enero de 2020 titulada «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas» e integrando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Se centran en cuatro ámbitos:

- impulsar la demanda de mano de obra (creación de empleo, fiscalidad laboral y fijación de salarios);
- reforzar la mano de obra y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias;
- mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social;
- promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y luchar contra la pobreza.

## **B. Actos jurídicos vinculantes – Derecho de la Unión**

Sobre la base de las disposiciones recogidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea relativas a los ámbitos del empleo y de los asuntos sociales, se



han adoptado una serie de directivas, reglamentos y decisiones para garantizar unas normas mínimas en todos los Estados miembros de la Unión en los siguientes ámbitos:

- salud y seguridad en el trabajo: derechos y obligaciones generales y específicos, equipos de trabajo, riesgos específicos, como, por ejemplo, sustancias peligrosas, agentes carcinógenos ([2.3.5](#). La salud y la seguridad en el trabajo);
- igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: igualdad de trato en el trabajo, embarazo, permiso de maternidad, permiso parental ([2.3.9](#). La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación);
- protección contra la discriminación por motivos de sexo, raza, religión, edad, discapacidad y orientación sexual ([2.3.9](#). La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación);
- condiciones de trabajo: trabajo a tiempo parcial, contratos de duración determinada, jornada laboral, empleo juvenil, información y consulta de los trabajadores ([2.3.6](#). Los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores; [2.3.7](#). El diálogo social);
- servicios de apoyo: Decisión n.º 573/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE), que fue prorrogada por un período adicional de siete años (2021-2027) en noviembre de 2020.

La legislación de la Unión también apoya las libertades fundamentales que rigen la circulación de las personas, los servicios y los capitales dentro del territorio de la Unión (mercado único):

- libre circulación de trabajadores: igualdad de trato, acceso a los beneficios sociales ([2.1.5](#). La libre circulación de trabajadores);
- desplazamiento de trabajadores: duración, salarios, sectores cubiertos ([2.1.13](#). El desplazamiento de trabajadores).

### C. Coordinación a través de recomendaciones y otras iniciativas políticas

Además del denominado «Derecho imperativo» anteriormente mencionado, otras medidas contribuyen a aumentar la coordinación entre los Estados miembros de la Unión a través del «Derecho indicativo». Este último comprende recomendaciones del Consejo, que son actos jurídicos no vinculantes, y otras iniciativas políticas adoptadas por la Comisión. Estas pueden tener importantes repercusiones, si han sido bien preparadas y cuentan con un buen respaldo y seguimiento a escala de la Unión. Algunas importantes iniciativas políticas de la Unión son, entre otras:

- la Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil Europea (abril de 2013), que persigue garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. En una Resolución aprobada el 8 de octubre, el Parlamento expresó su deseo de que la Garantía Juvenil sea vinculante;



- la Alianza Europea para la Formación de Aprendices (puesta en marcha en julio de 2013);
- la Recomendación del Consejo sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas (marzo de 2014);
- la Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (febrero de 2016);
- el Cuerpo Europeo de Solidaridad (2016), destinado a los jóvenes y centrado en la prestación de asistencia en caso de catástrofes naturales o de ayuda para afrontar problemas sociales que afecten a las comunidades;
- la Agenda de Capacidades para Europa (junio de 2016). Este paquete de medidas agrupó diez medidas clave para dotar a los ciudadanos de capacidades adaptadas al mercado de trabajo. Basándose en la Agenda de Capacidades para 2016, la Comisión presentó en julio de 2020 un nuevo plan quinquenal para ayudar a los ciudadanos y a las empresas a desarrollar más y mejores capacidades. Este plan contempla doce medidas centradas en las capacidades para el empleo, a fin de garantizar que el derecho a la formación y al aprendizaje permanente se haga realidad en toda Europa.

Para mejorar las condiciones de trabajo, incluidas la protección social y una movilidad justa, las tres instituciones de la Unión respaldaron el pilar social europeo mediante una proclamación conjunta en noviembre de 2017 ([2.3.1. Las políticas sociales y de empleo: principios generales](#)).

En mayo de 2020, en respuesta al brote de COVID-19 y a sus consecuencias sociales y económicas, se creó un nuevo Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE, por sus siglas en inglés). Proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para proteger los puestos de trabajo y a los trabajadores a través de regímenes de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares.

#### **D. Apoyo procedente de instrumentos de financiación de la Unión**

Una serie de programas de financiación de la Unión respaldan el desarrollo de programas, la adopción de medidas y la creación de capacidades en los Estados miembros:

- El Fondo Social Europeo (FSE) brinda apoyo a una amplia gama de iniciativas en los Estados miembros. Además, el Consejo Europeo acordó, en febrero de 2013, la creación de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), destinada a jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, que ni estudian ni trabajan (ninis), en regiones especialmente afectadas por el desempleo ([2.3.2. Fondo Social Europeo](#));
- el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI), adoptado por el Parlamento y el Consejo, reúne tres programas (Progress — Programa para el empleo y la solidaridad social; EURES — Servicios Europeos de Empleo; y Microfinanciación y emprendimiento social);



- el Fondo Europeo de Adaptación a la **Globalización** (FEAG), que apoya a las personas que pierden su empleo como consecuencia de cambios estructurales en los patrones del comercio mundial.

En mayo de 2018, la Comisión adoptó una propuesta por la que se regula el apoyo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para el período 2021-2027. El FSE+ fusiona una serie de fondos y programas, en particular el FSE, la IEJ y el programa EaSI. El FSE+ y el FEAG se complementarán mutuamente: el FSE+ apoyará las medidas de previsión y prevención, mientras que el FEAG continuará siendo un fondo reactivo de emergencia al margen del marco financiero plurianual.

En mayo de 2020, la Comisión propuso un importante plan de recuperación para Europa que modificaba la propuesta original del FSE+. El nuevo plan tiene por objeto reparar los daños económicos y sociales provocados por la pandemia de COVID-19, en particular protegiendo los puestos de trabajo existentes y creando otros nuevos ([2.3.2. Fondo Social Europeo](#)).

Para ayudar a los Estados miembros a financiar su respuesta a la crisis de la COVID-19, la Comisión también ha creado la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus. Los fondos se destinarán a los sistemas sanitarios, las pequeñas y medianas empresas, los mercados laborales y otros ámbitos vulnerables de las economías de los países de la Unión.

Además, para financiar el instrumento SURE, la Comisión ha venido emitiendo bonos sociales bajo esta misma denominación.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

El papel del Parlamento en este campo ha ido evolucionando gradualmente. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo debe consultar al Parlamento antes de adoptar las orientaciones para las políticas de empleo. Además, el método abierto de coordinación ha reforzado el papel no solo del Parlamento Europeo, sino también de los Parlamentos nacionales, que deben participar en el establecimiento y la consecución de los objetivos nacionales.

El Parlamento ha respaldado firmemente la Estrategia Europa 2020. Algunas de las iniciativas de lucha contra el desempleo juvenil tienen su origen en propuestas del Parlamento sobre medidas prácticas y concretas, como la Garantía Juvenil y las normas mínimas sobre los períodos de prácticas. El Parlamento ha apoyado con firmeza, desde 2010, el establecimiento de la Garantía Juvenil, y hace seguimiento de su aplicación. En su Resolución de 17 de julio de 2014, pidió un marco jurídico europeo por el que se introduzcan unas normas mínimas para la aplicación de las garantías juveniles, incluida la calidad de los períodos de aprendizaje, y que también abarque a los jóvenes de 25 a 30 años de edad. En una Resolución sobre el próximo presupuesto a largo plazo de la Unión, aprobada en 2018, el Parlamento pidió un aumento significativo de la financiación para la aplicación de la Iniciativa de Empleo Juvenil. Asimismo, el Parlamento, en su Resolución de 29 de octubre de 2015, apoyó el enfoque adoptado en la Recomendación sobre la integración de los desempleados de larga duración. La intensa labor del Parlamento en materia de desarrollo de



capacidades se ha visto reflejada en la nueva Agenda de Capacidades para Europa, publicada por la Comisión en junio de 2016.

En la **Resolución** del Parlamento, **de 13 de marzo de 2019, sobre el Semestre Europeo** se hace hincapié en que los objetivos y compromisos sociales de la Unión son tan importantes como los económicos.

Desde el inicio del brote de COVID-19, el Parlamento ha intentado mitigar las consecuencias negativas de la crisis, en particular en el mercado laboral. En una Resolución sobre las orientaciones para el empleo de la Unión, aprobada el 10 de julio de 2020, los diputados al Parlamento Europeo pidieron medidas drásticas para amortiguar el impacto causado por la pandemia, en particular una revisión de las próximas orientaciones a la luz de la situación, y la necesidad de luchar contra el desempleo juvenil a través de la mejora de la Garantía Juvenil.

[Regina Konle-Seidl / Zahra Boudalaoui-Buresi](#)  
12/2020

