



LA POLÍTICA DE EMPLEO

La Estrategia Europea de Empleo, que data de 1997, estableció objetivos comunes para la política de empleo y contribuyó a una «coordinación suave» entre los Estados miembros. La creación de más y mejores puestos de trabajo era uno de los principales objetivos de la Estrategia Europa 2020. Desde el inicio de la década actual, la Comisión ha propuesto objetivos nuevos y más ambiciosos en materia de política de empleo. La legislación de la Unión tiene importancia en algunos ámbitos, si bien la política de empleo compete 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

De conformidad con el artículo 3 del TUE, la Unión tiene el deber de aspirar al pleno empleo y al progreso social. La cláusula horizontal del artículo 9 del TFUE establece que, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta el objetivo de un nivel de empleo elevado. También se encomienda a los Estados miembros y a la Unión que se esfuercen por desarrollar una estrategia coordinada en materia de empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 145 del TFUE.

RESULTADOS

A. Desde las primeras etapas (de los años cincuenta a los años noventa del siglo XX) hasta los objetivos para después de 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 Plus), creado en 1957, 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 capítulo sobre empleo introducido por el Tratado de Ámsterdam (1997) sentó las bases para el establecimiento de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), así como de un **Comité de Empleo** permanente, 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 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 situó el 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, a más tardar, en 2010 (la **Estrategia de Lisboa**).

A raíz de la crisis financiera de 2007-2008, 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, como el aumento de la participación en el mercado laboral de personas con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años hasta el 75 % para 2020. Los Estados miembros debían traducir todos los objetivos principales en objetivos nacionales.

En 2017, la Comisión presentó el pilar europeo de derechos sociales, que define veinte principios y derechos esenciales para apoyar un proceso renovado de convergencia hacia mejores condiciones de vida y trabajo. El pilar va acompañado de un «cuadro de indicadores sociales» para el seguimiento de los avances. En la Cumbre Social celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017, el Parlamento, el Consejo y la Comisión pusieron de relieve su compromiso compartido mediante la adopción de una **proclamación conjunta** sobre el pilar europeo de derechos sociales.



El plan de acción del pilar europeo de derechos sociales de 2021 estableció tres nuevos objetivos principales de la Unión que deben alcanzarse a finales de la década, entre los que se incluyen los siguientes:

- Empleo: como mínimo el 78 % de la población con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años debe tener empleo de aquí a 2030.
- Competencias: como mínimo el 60 % de los adultos debe participar en actividades de formación todos los años.

B. Refuerzo de la coordinación y del seguimiento

El ciclo anual de seguimiento de las políticas de empleo en el marco del Semestre Europeo incluye los siguientes elementos:

- orientaciones para el empleo, formuladas por la Comisión y adoptadas por el Consejo previa consulta al Parlamento;
- un informe conjunto sobre el empleo, publicado por la Comisión y adoptado por el Consejo;
- programas nacionales de reformas;
- 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 cuatro 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. Las orientaciones para el empleo forman parte de las ocho **orientaciones integradas**, que incluyen también cuatro orientaciones generales para las políticas económicas (artículo 121 del TFUE).

En los últimos años, las orientaciones para el empleo se han adaptado a los principios del pilar europeo de derechos sociales ([2.3.1](#) Las políticas sociales y de empleo: principios generales) y han integrado elementos relacionados con las consecuencias de la crisis de la COVID-19, las transiciones ecológica y digital, la equidad en la transición ecológica, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la invasión rusa de Ucrania.

La Comisión propuso un cuadro de indicadores sociales revisado (adjunto al plan de acción del pilar europeo de derechos sociales), como herramienta clave de seguimiento utilizada en el Semestre Europeo. El cuadro consta de diecisiete indicadores principales, aprobados por el Consejo, que evalúan los resultados en materia social y de empleo de los Estados miembros en tres grandes dimensiones: i) igualdad de oportunidades, ii) condiciones de trabajo justas y iii) protección social e integración social.

C. Actos jurídicos vinculantes: Derecho de la Unión

Sobre la base de las disposiciones recogidas en el TFUE relativas a los ámbitos del empleo y de los asuntos sociales, así como a la libertad de circulación, 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 o 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: salario mínimo, 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: una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo;
- 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).

D. Coordinación a través de recomendaciones y otras iniciativas políticas

Además del «Derecho imperativo» anteriormente mencionado, otras medidas contribuyen a aumentar la coordinación entre los Estados miembros de la Unión a través del «Derecho indicativo», incluidas las Recomendaciones no vinculantes del Consejo y otras iniciativas políticas presentadas por la Comisión.

- La **Garantía Juvenil Europea** tiene por objeto garantizar que todas las personas jóvenes menores de treinta años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, aprendizaje profesional o prácticas en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar la educación formal.
- Una **Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración** en el mercado laboral se centra en el registro, las evaluaciones individuales detalladas y los acuerdos de integración laboral que se ofrecerán a los desempleados de larga duración inscritos.
- La **Agenda de Capacidades Europea** contempla doce medidas centradas en las capacidades para el empleo, a fin de garantizar que el derecho a la formación y al aprendizaje permanente sea una realidad en toda Europa. El año comprendido entre el 9 de mayo de 2023 y el 8 de mayo de 2024 se ha declarado «Año Europeo de las Competencias» con el objetivo de abordar la escasez de capacidades en la Unión y promover una mentalidad de reciclaje y mejora de las capacidades para ayudar a las personas a desarrollar las competencias adecuadas para empleos de calidad.



- Una Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 esboza un enfoque estratégico para la transición gradual entre las medidas de emergencia adoptadas para preservar el empleo durante la pandemia y las nuevas medidas necesarias para una recuperación generadora de empleo.
- El **Marco estratégico en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027** determina retos clave, objetivos estratégicos para la salud y la seguridad en el trabajo y acciones e instrumentos para abordarlos.
- La **Estrategia Europea de Cuidados** tiene como objetivo garantizar unos servicios asistenciales de calidad, asequibles y accesibles en toda la Unión y mejorar la situación tanto de quienes reciben cuidados como de quienes los prestan, ya sea de forma profesional o no profesional.

E. Apoyo procedente de instrumentos de financiación de la Unión

Existen diferentes programas de financiación de la Unión que ofrecen apoyo en el ámbito del empleo.

- El Fondo Social Europeo Plus (FSE+) ([2.3.2 El Fondo Social Europeo Plus](#)) es el principal instrumento de la Unión dedicado a invertir en las personas y reúne un conjunto de fondos y programas, en particular el FSE, la Iniciativa de Empleo Juvenil, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas y el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social.
- El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos apoya a las personas que pierden su empleo como consecuencia de cambios estructurales en los patrones del comercio mundial, la digitalización, la automatización y la transición a una economía baja en carbono.
- El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, elemento central de [NextGenerationEU](#), es un instrumento temporal para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los Estados miembros entre febrero de 2020 y el 31 de diciembre de 2026. Tiene como objetivo mitigar las repercusiones económicas y sociales de la crisis de la COVID-19 y mejorar las economías y sociedades europeas haciéndolas más sostenibles, resilientes y mejor preparadas para los retos y oportunidades que presentan las transiciones ecológica y digital.
- REACT-UE (Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa) complementa los programas de los Fondos Estructurales 2014-2020 y se suma a las asignaciones de cohesión para el período 2021-2027. Prorroga y amplía las medidas de reparación y respuesta a la crisis aplicadas a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus.
- El instrumento SURE (Apoyo para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia) proporcionó asistencia financiera a los Estados miembros durante la crisis de la COVID-19, permitiendo regímenes de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares para proteger el empleo y a los trabajadores.



- El Fondo de Transición Justa tiene como objetivo aliviar los costes sociales y económicos derivados de la transición hacia una economía climáticamente neutra ayudando a las personas a adaptarse a un mercado laboral cambiante. Constituye el primer pilar del Mecanismo para una Transición Justa, que forma parte del Pacto Verde Europeo.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El papel del Parlamento en este ámbito 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**.

El Parlamento **respaldó 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 de la Unión y las normas mínimas sobre los períodos de prácticas. En su Resolución, de 17 de julio de 2014, sobre el empleo juvenil, el Parlamento pidió un marco jurídico europeo por el que se introdujesen unas normas mínimas para la aplicación de la Garantía Juvenil, incluida la calidad de los períodos de aprendizaje, y que también abarcase a los jóvenes de 25 a 30 años de edad. En una Resolución aprobada en 2018 sobre el próximo presupuesto a largo plazo de la Unión, el Parlamento pidió un aumento significativo de la financiación para la aplicación de la Iniciativa de Empleo Juvenil. El 8 de octubre de 2020, el Parlamento aprobó una Resolución en la que expresaba su preocupación por el carácter voluntario de la Garantía Juvenil (actualmente una Recomendación del Consejo) y pedía a la Comisión que propusiera un instrumento vinculante. El Parlamento condenó, asimismo, los períodos de prácticas no remunerados e instó a la Comisión a que revisase los instrumentos europeos existentes, como el marco de calidad para los períodos de prácticas y el Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz. El Parlamento insistió en que se incorporasen criterios de calidad en las ofertas a los jóvenes, entre ellos el principio de remuneración justa de los aprendices y los períodos de prácticas, el acceso a la protección social, el empleo sostenible y los derechos sociales.

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 Agenda de Capacidades Europea. El Parlamento ha **destacado** la importancia del aprendizaje permanente y de la educación y formación profesionales, incluidas la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional. Ha reiterado su llamamiento a la Comisión y a los Estados miembros para que establezcan un Espacio Europeo de Educación y Formación Profesionales. Asimismo, ha **reconocido** la necesidad de períodos de prácticas de calidad y ha pedido a la Comisión que actualice y refuerce la correspondiente Recomendación del Consejo de 2014 y la convierta en un instrumento legislativo más fuerte.

En la Resolución del Parlamento, de 13 de marzo de 2019, sobre el Semestre Europeo, se hizo hincapié en que los objetivos y compromisos sociales de la Unión son tan importantes como los económicos. Desde el inicio de la pandemia de la COVID-19, el



Parlamento ha intentado mitigar las consecuencias negativas de la crisis, en particular para el mercado laboral. En una Resolución, de 10 de julio de 2020, sobre las orientaciones para las políticas de empleo de la Unión, el Parlamento pidió 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 puso de relieve la necesidad de luchar contra el desempleo juvenil a través de la mejora de la Garantía Juvenil. En el contexto de la crisis energética y del coste de la vida, el Parlamento [pidió](#) a los Estados miembros y a la Comisión que den prioridad a la lucha contra el desempleo y refuercen el instrumento SURE para apoyar los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, los ingresos de los trabajadores y a los trabajadores que serían despedidos temporalmente por el aumento de los precios de la energía, entre otras razones, así como para mitigar los efectos de perturbaciones asimétricas.

Para más información sobre este tema, véase el sitio web de la [Comisión de Empleo y Asuntos Sociales](#).

Monika Makay
10/2023

