

LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA

José Manuel Gómez Muñoz. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Jean Monnet Chair-European Law. Universidad de Sevilla.

I. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL EMPLEO COMO POLÍTICA

La aparición de la Política de Empleo en el Tratado de Ámsterdam en 1997¹, generó en el plano institucional la necesidad de adaptar los organismos e instituciones existentes vinculadas con la Política Social a la nueva realidad procedimental que vendría a exigir su puesta en marcha. Junto a esta adaptación, van a aparecer nuevos órganos, métodos y prácticas en un proceso temporalmente escalonado que ha tenido diversas fases. Los principales órganos, instituciones y procedimientos institucionales en la gestión de la Política de Empleo son los que se analizan a continuación, por lo que quedan al margen del estudio, por razones expositivas, otros que, no por ello, tienen un papel menor. Así podemos mencionar la función que desempeñan el Comité Económico y Social, el Observatorio Europeo de Empleo, la Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, la Federación de Empleadores Europeos o la oficina técnica de asistencia a la Comisión en materia de recursos humanos EUROPS, por citar solo alguno de estos.

A. EL COMITÉ PERMANENTE DE EMPLEO

La actividad consultiva en materia de política de empleo y del mercado laboral en la Unión Europea recae sobre el Comité de Empleo creado por el antiguo art. 130 TCE, actual art. 150 TFUE. Su aparición se hizo esperar a la Decisión del Consejo 2000/98/CE, de 24 de enero que perfiló las funciones de supervisión de las políticas de empleo de los Estados miembros y de la Unión, y de elaboración de dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa. La participación del Comité en el procedimiento de la elaboración de las Directrices Generales de Empleo, del art. 148 TFUE, consiste en la preparación de las medidas que deba adoptar el Consejo en relación con las distintas políticas de empleo de los Estados miembros.

Es preciso destacar su función de coordinación entre las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas y las Directrices Generales de Empleo, así como su participación en el diálogo sobre las políticas macroeconómicas a escala comunitaria y el fomento del intercambio de información y buenas prácticas entre Estados y Comisión, especialmente a efectos de la aplicación del Método Abierto de Coordinación. Cada Estado miembro y la Comisión designan a dos representantes en el Comité, elegidos entre funcionarios de alto rango con experiencia demostrada en el ámbito de las políticas de empleo y mercado de trabajo, pudiendo recurrir a la participación de expertos ajenos al Comité para la elaboración puntual de informes. Es la Comisión la que determina los medios

¹ DOCE C-340, 10-11-97

materiales y humanos para el desarrollo de sus funciones. Cabe la posibilidad de que organice su trabajo sobre la base de grupos de trabajo temáticos.

B. LA CUMBRE SOCIAL TRIPARTITA PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

Hay una breve alusión a este importante punto de encuentro de los interlocutores sociales, el Consejo y la Comisión en el art. 152 TFUE. Su creación se produce de la mano de la Decisión del Consejo 2003/174/CE, de 6 de marzo², que determina que la Cumbre tendrá como función la concertación permanente entre los interlocutores sociales a nivel europeo, la Comisión y el Consejo en relación a la estrategia social y económica integrada, incluido el desarrollo sostenible, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000. La composición de la Cumbre reúne a la presidencia en ejercicio del Consejo y a las dos siguientes presidencias, al presidente de la Comisión y los presidentes y secretarios generales de las organizaciones empresariales y sindicales a nivel europeo, estando presentes los Ministros de empleo de las tres presidencias y el Comisario de empleo. Se trata, por tanto, de un órgano de corte claramente político.

C. EL REFORMISMO INSTITUCIONAL: EL SEMESTRE EUROPEO Y EL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

Por reformismo institucional queremos señalar el conjunto de prácticas políticas que generan procedimientos de toma de decisiones en la Unión Europea que no se encuentran regulados en los Tratados y que dan entrada en dicho proceso a organismos e instituciones no europeas. El reformismo institucional se ha manifestado de forma especialmente intensa en el ámbito de las reformas económicas, especialmente durante el periodo 2008-2017, caracterizado por la crisis financiera y social. Ejemplos de estas prácticas han sido el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (Fiscal Compact)³, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Pacto Euro Plus, Six Pack, Two Pack)⁴, el Pacto de Crecimiento y Empleo⁵, el Mecanismo Europeo de Estabilidad⁶, o el Semestre Europeo, inaugurado durante la presidencia española en 2010.

El Semestre Europeo es un ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias dentro de la UE. Forma parte del marco de gobernanza económica de la Unión Europea. Se centra en los primeros seis meses de cada año, de ahí que se denomine "Semestre". Durante el Semestre Europeo los Estados miembros ajustan sus

² DOCE L-070, 14-03-03

³ De 2 de marzo de 2012, no publicado en el Diario Oficial

⁴ Fundamentado en los arts. 121 y 122 TFUE. El paquete de seis medidas (que introdujo un sistema de supervisión de políticas económicas más amplias con el objeto de detectar problemas a tiempo, como las burbujas inmobiliarias o la reducción de la competitividad) está formado por seis Reglamentos. El paquete de dos medidas (un nuevo ciclo de control para la zona del euro con la presentación de los proyectos de planes presupuestarios de los países -salvo los que cuenten con programas de ajustes macroeconómicos- a la Comisión Europea cada otoño) se articula en torno a dos Reglamentos.

⁵ De junio de 2012

⁶ Sustituye a la Facilidad Europea para la Estabilidad Financiera, creándose en 2010 a través de un Tratado de Derecho internacional público, y constituyéndose en forma de organización internacional.

políticas presupuestarias y económicas a los objetivos y normas acordados a escala de la UE. El Semestre Europeo abarca tres bloques de coordinación de políticas económicas. En primer lugar, las reformas estructurales, dedicadas a promover el crecimiento y el empleo de conformidad con la Estrategia Europa 2020. En segundo lugar, las políticas presupuestarias, para garantizar la sostenibilidad de la hacienda pública de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Finalmente, la prevención de desequilibrios macroeconómicos excesivos.

Los procedimientos de coordinación de las políticas económicas que existían antes de 2010 se llevaban a cabo de forma independiente entre ellos. Por eso, los Estados miembros han visto la necesidad de sincronizar el calendario de estos procedimientos para racionalizar el proceso y para hacer más acordes los objetivos de las políticas nacionales presupuestarias, de crecimiento y de empleo, al tiempo que tienen en cuenta los objetivos que han fijado a escala de la UE. Además, existía la necesidad de ampliar los ámbitos de supervisión y coordinación a políticas macroeconómicas más amplias. Por estos motivos, y en el marco de una reforma más amplia de la gobernanza económica de la UE, el Consejo Europeo decidió crear en 2010 el Semestre Europeo. La base jurídica del proceso es el denominado "conjunto de medidas de gobernanza económica": seis actos legislativos que han reformado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El primer Semestre Europeo tuvo lugar en 2011.

A raíz de una amplia y extensiva consulta pública, el PE, el Consejo y la Comisión firmaron el 17 de noviembre de 2017 una proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales⁷. El pilar establece veinte principios y derechos destinados a fomentar mercados de trabajo y sistemas de protección social equitativos y que funcionen correctamente, estructurados en torno a tres categorías: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión sociales. Se ha concebido como un marco de referencia a fin de hacer un seguimiento de los resultados de los Estados miembros en los ámbitos social y del empleo, impulsar reformas a nivel nacional y servir de orientación para el proceso renovado de convergencia en toda Europa.

Dada la pertinencia de estos principios para la coordinación de las políticas estructurales, las orientaciones para el empleo están en consonancia con los principios del pilar europeo de derechos sociales. El pilar europeo de derechos sociales se acompaña de una tabla de indicadores que supervisará la aplicación y el progreso del pilar observando las tendencias y los rendimientos en los países de la UE y evaluará el progreso hacia una mayor convergencia socioeconómica. Este análisis se tendrá en cuenta en el Semestre Europeo de coordinación de la política económica.

D. LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE INVERSIÓN EUROPEOS (FEIE) Y EL EMPLEO

⁷ Vic. Doc. COM(2017) 677 final, 22-11-2017, y desarrollo del concepto en Doc. COM(2016) 127 final, 8-3-2016

Los fondos estructurales europeos contribuyen a la Política de Cohesión Económica y Social de la Unión Europea, actuando sobre el plano regional y reduciendo las diferencias económicas y de empleo entre regiones. Su actual regulación se realiza, para el periodo 2014-2020⁸, en el Reglamento (UE) n° 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013, del PE y del Consejo⁹, que establece disposiciones comunes para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Regional¹⁰ y el Fondo Europeo Marítimo y para la Pesca.

El mandato del art. 174 TFUE en materia de cohesión regional se articula mediante el Marco Estratégico Común (MEC), que permite aprovechar al máximo la contribución de los Fondos EIE y establecer principios rectores para facilitar el proceso de programación a nivel de los Estados miembros y regiones. El MEC debe facilitar la coordinación sectorial y territorial de la intervención de la Unión con cargo a los Fondos EIE y con otras políticas e instrumentos pertinentes de la Unión, en consonancia con las metas y los objetivos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, teniendo en cuenta los retos territoriales clave de los diferentes tipos de territorios.

La vigente regulación responde a las exigencias de la «estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». Las metas y los objetivos compartidos que guían la actuación de los Estados miembros y de la Unión, expuestos en las Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo del 17 de junio de 2010 como anexo I («Nueva estrategia europea para el empleo y el crecimiento. Principales objetivos de la UE»), en la Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2010¹¹, y en la Decisión 2010/707/UE del Consejo¹², así como toda revisión de esas metas y esos objetivos compartidos viene recogida en el art. 9 del Reglamento (UE) 1303/2013. En sus objetivos temáticos 8), 9) y 10) se recoge la promoción de la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad labor; la inclusión social y la lucha contra la pobreza y cualquier forma de discriminación; finalmente, la inversión en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente.

⁸ El marco financiero plurianual tiene su regulación en el Reglamento (UE, Euratom) n° 1311/2013, del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, DOUE L-347, 20-12-2013, y Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012, del PE y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) N° 1605/2002 del Consejo, DOUE L-298, 26-10-2012

⁹ DOUE L-347, 20-12-2013

¹⁰ Reglamento (UE) n° 1305/2013, del PE y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n o 1698/2005 del Consejo, DOUE L-347, 20-12-2013

¹¹ Sobre sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (DOUE L-191, 23-7-2010, p. 28).

¹² Relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DOUE L-308, 24-11-2010, p. 46).

Existe, igualmente, un Reglamento Delegado (UE) n° 480/2014, de la Comisión, de 3 de marzo de 2014¹³, que establece, para la coordinación de los Reglamentos de los Fondos EIE, normas detalladas sobre los criterios para determinar el nivel de corrección financiera que la Comisión debe aplicar en virtud del marco de ejecución para cada prioridad contemplada en los programas que reciben ayudas con cargo a los Fondos ESI.

a. El Fondo de Desarrollo Regional

Su regulación para el nuevo periodo de programación 2014-2020 se encuentra en el Reglamento (UE) n° 1301/2013, del PE y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que en relación a la Política de Empleo determina que en función de la categoría de las regiones beneficiarias, la ayuda del FEDER con arreglo al objetivo de «inversión en crecimiento y empleo» debe concentrarse en investigación e innovación, tecnologías de la información y de la comunicación, pequeñas y medianas empresas (pymes) y el fomento de una economía de bajo nivel de emisión de carbono. Con el fin de maximizar su contribución al objetivo de apoyar un crecimiento generador de empleo, las actividades en apoyo del turismo sostenible, de la cultura y del patrimonio natural deben recogerse en una estrategia territorial para zonas concretas que incluya la conversión de las regiones industriales en declive.

El apoyo a estas actividades debe contribuir asimismo a reforzar la innovación y la utilización de las tecnologías de la comunicación y de la información, las pymes, el medio ambiente y la eficiencia energética o el fomento de la integración social. El art. 5 del Reglamento (UE) n° 1301/2013, en las “Prioridades de inversión” destaca que el objetivo temático 8), “promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral”, se conseguirá mediante:

- la prestación de apoyo al desarrollo de viveros de empresas y de ayuda a la inversión en favor del trabajo por cuenta propia, de las micro-empresas, y de la creación de empresas;
- la prestación de apoyo al crecimiento generador de empleo mediante el desarrollo de las posibilidades endógenas como parte de una estrategia territorial para zonas específicas, incluida la reconversión de las regiones industriales en declive y la mejora de la accesibilidad a recursos concretos naturales y culturales y el desarrollo de los mismos;
- la prestación de apoyo a iniciativas de desarrollo locales y de ayuda a estructuras que proporcionen servicios de proximidad para crear puestos de trabajo, cuando tales medidas estén fuera del alcance del Reglamento (UE) no 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

b. El Fondo Social Europeo

¹³ DOUE L-138, 13-5-2014

Su regulación se produce mediante el Reglamento (UE) nº 1304/2013, del PE y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013¹⁴, que deroga la precedente regulación del Reglamento (CE) nº 1081/2006, del PE y del Consejo, lo que le permite incorporar nuevos objetivos a los tradicionales y propios del FSE. En este sentido destacaremos que de conformidad con el artículo 10 del TFUE, la ejecución de las prioridades financiadas por el FSE debe contribuir a luchar contra la discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, prestando especial atención a quienes se enfrentan a múltiples discriminaciones. La discriminación por razón de sexo debe interpretarse en sentido amplio de manera que cubra otros aspectos relacionados con la dimensión de género en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Igualmente, el nuevo Reglamento (UE) nº 1304/2013, crea la Iniciativa de Empleo Juvenil, centrándose principalmente en las personas antes que en las estructuras. La Iniciativa de Empleo Juvenil debe aspirar, según el Reglamento, a completar otras operaciones financiadas con cargo al FSE y medidas nacionales destinadas a los jóvenes sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación, también a través de la aplicación de la Garantía Juvenil, en consonancia con la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil¹⁵, que dispone que todos los jóvenes deben recibir una buena oferta de empleo, educación continua y formación de aprendizaje o de prácticas durante el período de los cuatro meses siguientes a haberse quedado sin empleo o haber terminado la educación formal.

Por lo que se refiere al objetivo temático «Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral» del art. 9, punto 8) del Reglamento (UE) nº 1303/2013, el art. 3 del Reglamento (UE) 1304/2013 establece los siguientes ámbitos de aplicación:

- el acceso al empleo por parte de los demandantes de empleo y de las personas inactivas, incluidos los desempleados de larga duración y las personas alejadas del mercado laboral, así como las iniciativas de empleo locales y el fomento de la movilidad laboral;
- la integración sostenible en el mercado de trabajo de los jóvenes, en particular de aquellos sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación, así como los jóvenes que corren el riesgo de sufrir exclusión social y los procedentes de comunidades marginadas, también a través de la aplicación de la Garantía Juvenil;
- el trabajo por cuenta propia, el espíritu emprendedor y la creación de empresas, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas innovadoras;
- la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluidos el acceso al empleo, la progresión en la carrera profesional, la conciliación de la vida laboral y la vida privada y la promoción de igual remuneración por igual trabajo;

¹⁴ DOUE L-347, 20-12-2013

¹⁵ DOUE C-120, 26-4-2013

- la adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios al cambio; vi) el envejecimiento saludable y activo;
- la modernización de las instituciones del mercado de trabajo, como los servicios de empleo públicos y privados, y la mejora de la respuesta a las necesidades del mercado laboral, también a través de medidas que aumenten la movilidad laboral transnacional, así como a través de programas de movilidad y una mejor cooperación entre instituciones y partes interesadas correspondientes.

c. El Fondo de Cohesión

El Reglamento (UE) nº 1300/2013, del PE y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013¹⁶, viene a disciplinar al Fondo de Cohesión de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento general de coordinación de fondos. Sus funciones básicas están centradas en el Mecanismo “Conectar Europa”¹⁷ que tiene que ver con las redes transnacionales de transporte. Obviamente su intervención en grandes obras de infraestructura tiene un impacto directo y positivo en el mercado de empleo. Pero no actúa sobre la Política de Empleo más que de forma indirecta. Para el cumplimiento de sus fines el Fondo de Cohesión cuenta con un presupuesto para el periodo de programación 2014-2020 de 10.000 millones de euros.

Entre sus objetivos temáticos derivados el art. 9 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 figuran los siguientes:

- favorecer el paso a una economía de bajo nivel de emisión de carbono en todos los sectores;
- promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos;
- conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos;
- promover el transporte sostenible y eliminar los obstáculos en las infraestructuras de red fundamentales;
- mejorar la capacidad institucional de la administración pública y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública mediante medidas de refuerzo de las capacidades institucionales y de la eficiencia de las administraciones públicas y los servicios públicos relacionados con la aplicación del Fondo de Cohesión.

d. Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización

Este Fondo no posee el carácter de Fondo EIE, pero actúa de manera coordinada con ellos. Su actuación en el ámbito de la Política de Empleo europea es relevante en la medida en que el FEAG presta apoyo a los trabajadores que pierden su empleo como

¹⁶ DOUE L-347, 20-12-2013

¹⁷ Reglamento (UE) nº 1316/2013, del PE y del Consejo, de 11 de diciembre, por el que se crea el Mecanismo Conectar Europea, DOUE L-348, 20-12-2013

consecuencia de grandes cambios estructurales en las pautas del comercio mundial, provocados por la globalización (por ejemplo, cierre de grandes empresas o deslocalización de la producción fuera de la UE) o por la crisis económica y financiera mundial. Su regulación se produce de la mano del Reglamento (UE) nº 1309/2013, del PE y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013¹⁸.

El FEAG, que tiene un presupuesto máximo de 150 millones de euros al año para el periodo 2014-2020, puede financiar hasta el 60% del coste de los proyectos concebidos para ayudar a los trabajadores despedidos a encontrar un nuevo empleo o crear su propia empresa. Como norma general, el FEAG solo puede actuar si se despiden más de 500 trabajadores en una única empresa (incluidos sus proveedores y los transformadores de sus productos) o cuando un elevado número de trabajadores de un determinado sector pierde su empleo en una región o en varias regiones vecinas. Las intervenciones del FEAG se producen bajo la gestión de las administraciones nacionales o regionales teniendo cada proyecto una duración de dos años.

El FEAG cofinancia medidas de hasta veinticuatro meses, que incluyen la asistencia en la búsqueda de empleo, la orientación profesional, la recapitación, la certificación de la experiencia y la ayuda para el autoempleo. También ayuda a financiar medidas de carácter temporal, como las prestaciones de búsqueda de empleo o de movilidad para personas que participan en la educación y la formación. Dichos servicios se ponen a disposición de los trabajadores afectados tan pronto como es posible después del despido, mientras que el Estado miembro prepara una solicitud de financiación del FEAG.

E. DEL SEDOC AL SISTEMA EURES

La transformación de los mecanismos de compensación de oferta y demanda de empleo a nivel europeo ha tenido un largo recorrido marcado por la tradicional ineficiencia de los sistemas públicos de empleo y las dificultades de coordinación de los distintos servicios nacionales de empleo. Así lo reconoció la Decisión de la Comisión de 22 de octubre de 1993, por la que se creó la red denominada EURES (EUROpean Employment Services) que vino a sustituir al anterior sistema creado por el Reglamento (CEE) nº 1612/68, del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad y denominado SEDOC. El SEDOC (Sistema Europeo de Difusión de Ofertas y demandas de empleo registradas en Compensación internacional), fue desarrollado por las Decisiones de la Comisión de 8 de diciembre de 1972 y de 14 de diciembre de 1972 y mostró su ineficiencia a lo largo de sus más de veinte años de existencia.

A partir de 1994 el sistema EURES ha venido, en un proceso en permanente evolución, realizando las funciones que le fueron encomendadas entonces. Actualmente, su marco regulatorio es el Reglamento (UE) nº 2016/589, del PE y el Consejo, de 13 de abril de

¹⁸ DOUE L-347, 20-12-2013

2016¹⁹, relativo a una red europea de servicios de empleo (EURES), al acceso de los trabajadores a los servicios de movilidad y a la mayor integración de los mercados de trabajo y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 492/2011 y (UE) 1296/2013. Su fundamento se encuentra en la regulación del art. 45 TFUE y siguientes en materia de libre circulación de trabajadores, que garantiza el derecho a la búsqueda de empleo en el Estado de acogida.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado que debe darse al concepto de «trabajador» que figura en el artículo 45 del TFUE un alcance a escala de la Unión, y que debe definirse según criterios objetivos que caractericen la relación laboral teniendo en cuenta los derechos y deberes de las personas afectadas. El Tribunal de Justicia ha dictaminado que la libre circulación de trabajadores mencionada en el art. 45 del TFUE conlleva asimismo el reconocimiento de determinados derechos de los nacionales de los Estados miembros que se desplazan dentro de la Unión con objeto de buscar empleo²⁰. Por consiguiente, debe entenderse que, a efectos de este Reglamento, el concepto de trabajador comprende a los demandantes de empleo, con independencia de que mantengan o no una relación laboral en el momento considerado.²¹

El sistema EURES funciona en modo organización en red sobre la base de los Sistemas Públicos de Empleo de los distintos Estados miembros que forman parte del sistema. Los Estados miembros deben establecer Oficinas Nacionales de Coordinación (ONC) para garantizar la transferencia de los datos disponibles al portal EURES y prestar apoyo y asistencia en general a todos los miembros y socios de EURES en su territorio, inclusive sobre el modo de abordar reclamaciones y problemas relacionados con las ofertas de empleo, en colaboración en su caso con otros servicios públicos competentes como las inspecciones de trabajo. Los Estados miembros deben apoyar la cooperación con sus homólogos de otros Estados miembros, en particular a nivel transfronterizo y con la Oficina Europea de Coordinación.

Las ONC deben tener también como tarea comprobar cuestiones de cumplimiento en relación con las normas sobre calidad intrínseca y técnica de los datos y sobre protección de datos. Para facilitar la comunicación con la Oficina Europea de Coordinación y ayudar a las ONC a fomentar el cumplimiento de dichas normas entre todos los miembros y socios de EURES de su territorio, las ONC deben garantizar una transferencia coordinada de datos al portal EURES a través de un único canal coordinado, utilizando cuando proceda las plataformas informáticas nacionales que ya

¹⁹ DOUE L-107, 22-4-2016

²⁰ STJUE de 26 de febrero de 1991, C-292/89, The Queen/Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen, la limitación temporal a la estancia para la búsqueda de empleo no puede amparar una expulsión de ciudadano comunitario si éste demuestra que sigue buscando empleo activamente

²¹ La jurisprudencia sobre caracterización del demandante de empleo es relevante en número. Vid. por todas STJUE de 23 de marzo de 2004, C-138/02, Collins: los desempleados que buscan su primer empleo no están amparados por las ventajas sociales de la LCT (art. 7 directiva 2004/38), pero si demuestran que buscan empleo activamente pueden beneficiarse de una ayuda financiera para facilitar su acceso al mercado de trabajo; STJUE de 15 de septiembre de 2015, C-67/214, Alimanovic: una prestación de subsistencia no contributiva a parados de larga duración no podía considerarse una ayuda financiera a la búsqueda de empleo, lo que permite su exclusión a los no nacionales

existan. A fin de prestar servicios de calidad en el momento oportuno, los Estados miembros deben velar por que sus respectivas ONC cuenten con un número suficiente de personal formado y otros recursos necesarios para realizar las tareas establecidas en el presente Reglamento.

Los movimientos migratorios basados en el ejercicio de la libre circulación de trabajadores demandantes de empleo han sufrido evoluciones e involuciones a lo largo del tiempo y su modo de gestión ha cambiado en clara respuesta a las necesidades planteadas en cada momento. De la búsqueda individualizada de empleo de los años 60 a 80 del siglo pasado, se pasó al desplazamiento temporal de trabajadores en el seno de sus empresas, como fenómeno creciente en la década de los 90 hasta 2000, para, con motivo de la crisis económica y de empleo, volver en este siglo a la búsqueda individualizada de empleo, en un contexto tecnológico y de capacitación profesional de titulados completamente distinto. A esta situación intenta responder la reforma del EURES de 2016.

El hecho de que EURES maneje necesariamente los *curricula* de miles de demandantes de empleo, ha centrado el foco de la preocupación en el control de los datos de desempleados a nivel europeo. Fruto de ello fue la aparición, un año después de la creación del sistema, de la Directiva 95/46/CE, del PE y el Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y del Reglamento (CE) n° 45/2001, del PE y el Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos.

Unas cifras de diciembre de 2016 pueden ilustrarnos acerca de la relevancia del sistema EURES en cuanto a su capacidad de gestión. Todos los sistemas nacionales de empleo de la Unión Europea están conectados al sistema EURES directamente desde sus páginas de acceso nacional. Esto supone la gestión de más de 292.000 *curricula* en línea con unas 7900 empresas ofertantes en el momento de realizar la consulta. Italia y España ocupan los lugares más destacados en número de demandantes de empleo, 57.400 y 46.300 respectivamente, seguidos a bastante mayor distancia por Rumanía, Francia, Croacia y Portugal. Por lo que se refiere a las empresas, mayoritariamente las alemanas son las que más ofertas presentan sobre el total, 2.300, seguidas con gran diferencia por Reino Unido, España, Países Bajos y Noruega.

En términos de balance global no puede afirmarse que la gestión del sistema EURES, como tampoco en su momento del sistema SEDOC, haya tenido una influencia determinante en los macrodatos de empleo en la Unión Europea, lo que en buena medida se explica como consecuencia del escaso porcentaje de compensación de oferta y demanda de empleo que realizan los SPE²².

²² Vid. STJCE de 23 de abril de 1991, C-41/90, Klaus Höfner & Fritz Elser vs. Macrotron, en la que se analizó el monopolio público de la colocación desde la perspectiva del Derecho de la Competencia

II. EL NACIMIENTO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE EMPLEO

A. EL IMPULSO MEDIANTE PROCESOS DE REFORMA

a. Los Procesos de Lisboa, Cardiff, Bolonia y Colonia

La Política de Empleo europea nace como una necesidad de acompañar las reformas institucionales surgidas del Tratado de Maastricht (TM) en 1992 en el plano del mercado único de empleo europeo. El Tratado de la Unión Europea puso los pilares para este desarrollo que solo fue abordado tras la aparición del Tratado de Ámsterdam de 1997. Los cinco años transcurridos entre ambos Tratados se caracterizaron por la ruptura del principio de unidad del Derecho de la Unión Europea en materia social, aprobándose un Acuerdo de Política Social anexo al 14º Protocolo del TM que solo agrupaba a once de los doce Estados miembros, con exclusión de Reino Unido.

La necesidad de recomponer ese panorama de ruptura y de Europa a dos velocidades en el plano social generó una toma de conciencia sobre la existencia de un único mercado de trabajo en la UE que debía contar con una Política de Empleo propia. En ese momento arrancó el denominado Proceso de Luxemburgo de 27 y 28 de noviembre de 1997. Una de las decisiones más importantes consistió en adelantar la aplicación del Título VIII del TCE a la entrada en vigor del TA que tuvo lugar en mayo de 1999. El Proceso diseñaba la elaboración de Directrices Generales para el empleo mediante un sistema de coordinación que comenzaba por la fijación de objetivos cuantitativos en dichas Directrices. A continuación los Estados miembros debían preparar sus Planes Nacionales de Acción (PNA) en materia de empleo, donde se diseñaban las metodologías y medidas activas y pasivas para la consecución de los objetivos fijados. Tras la aplicación de los PNA, los Estados debían presentar el Informe de Aplicación en el que, sobre la base de indicadores y estadísticas comunes, se establecía el grado de cumplimiento de los objetivos. La última fase del proceso consistía en la emisión por parte del Consejo y de la Comisión del Informe Conjunto de Empleo, que realizaba la comparación final, año por año, del estado de cumplimiento de los objetivos por cada Estado miembro. El Informe se acompañaba de Recomendaciones específicas para cada Estado. Las primeras Recomendaciones conjuntas se dieron en diciembre de 1999, sobre la base del art. 128.4 TCE.

Este mecanismo estuvo utilizándose desde 1997 a 2000, momento en el que tuvo lugar el Proceso de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, en el que se puso en marcha el denominado Método Abierto de Coordinación (MAC), proceso que vino a poner de relieve la importancia que iba a adquirir el *soft law* como mecanismo de avance de las políticas sociales en Europa. Entre ambos procesos, hemos de destacar otros tres intermedios que tuvieron una incidencia notable sobre el desarrollo de la Política de Empleo.

En primer lugar, el Proceso de Cardiff de 15 y 16 de junio de 1998, donde los Estados toman conciencia de la necesidad de un crecimiento económico sostenible y duradero para que la creación de empleo sea posible. La importancia de esta Cumbre y del Proceso que inicia es que abrió el escenario para el diálogo macroeconómico entre los Estados miembros, poniendo las bases para lo que, cuatro años más tarde, permitiría la integración de las Orientaciones Generales de Política Económica con las Directrices Generales de Empleo. Es en este Proceso donde se inician reformas tendentes a la desregulación de los mercados, buscándose la competitividad y productividad de los mercados de bienes, servicios y capitales, y donde se propugna el aligeramiento de cargas administrativas y financieras para las pequeñas y medianas empresas.

El Proceso de Cardiff fue un proceso de reformas económicas sobre la base del diálogo macroeconómico que fue abandonado a mediados de la década siguiente, lo que tuvo consecuencias dramáticas para la economía europea tras el crack de 2008. Los Consejos Europeos de Viena (diciembre de 1998) y Berlín (marzo 1999), donde se fija como prioridad de la Unión Europea la creación de empleo y culminar los esfuerzos de la Agenda 2000 de cara a las ampliaciones en ciernes, así como la reforma del Fondo Social Europea, dieron paso al Proceso de Colonia, Cumbre de 3 y 4 de junio de 1999, donde se adoptó el Pacto Europeo para el Empleo.

El Pacto se basaba en tres pilares por superposición de procesos anteriores:

- El establecimiento de un diálogo macroeconómico como vía para lograr la coordinación de la política económica y mejora de las interacciones entre evolución de los salarios y política monetaria, presupuestaria y financiera, con objeto de desencadenar una dinámica de crecimiento duradera y no inflacionista que favoreciera el empleo (Proceso de Colonia)
- El desarrollo y mejor puesta en práctica de la Estrategia Europea de Empleo para la mejora de la eficiencia de los mercados de trabajo basándose en cuatro pilares, a su vez: empleabilidad, espíritu de empresa, capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores, y participación con iguales derechos de las mujeres en la actividad laboral (Proceso de Luxemburgo)
- Amplia reforma y modernización de las estructuras para la mejora de la capacidad de innovación y de la eficacia de los mercados de bienes, servicios y capitales (Proceso de Cardiff)

Un proceso concurrente con estos tres procesos específicos para el empleo y el diálogo macroeconómico fue el Proceso de Bolonia, nacido con la Declaración de 19 de junio de 1999, y que puso en marcha un proceso de reforma universitaria en cuyo trasfondo subyacía la necesidad de crear un Espacio Europeo de Educación Superior que permitiera la articulación de un mercado único de titulados universitarios formados bajo estándares comunes de competencias equiparables y reconocibles en el mercado de trabajo europeo. Su desarrollo ha sido desigual en los distintos Estados miembros, con

retrocesos notables en algunos de ellos y dificultades para aquilatar modelos de estudios comunes en las distintas universidades europeas.

Pero sin duda alguna, el proceso de más relevancia en esta fase de creación de la Estrategia Europea de Empleo fue el Proceso de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, que generó la denominada Estrategia de Lisboa y que, tras diversas vicisitudes vinculadas a la marcha de la economía de la Unión desembocó en la Estrategia Europea 2020, que la supera. Su *leit motiv* era “convertir a la UE 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 mayor cohesión social”. Los tres pilares básicos de esta estrategia eran:

- Preparar el paso a una economía dinámica y competitiva basada en el conocimiento
- Modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano, la lucha contra la exclusión social y la constitución de un estado activo del bienestar
- Aplicar medidas macroeconómicas adecuadas que mantengan las sólidas perspectivas económicas y las expectativas de crecimiento y permitan una aplicación más sistemática y coordinada de los Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia.

b. El Proceso de Lisboa y el Método Abierto de Coordinación

Para la consecución de estos objetivos se creó el Método Abierto de Coordinación (MAC), que se definió como un instrumento de la Estrategia de Lisboa (2000). En el marco de este método intergubernamental, los Estados miembros evalúan a otros Estados miembros («control de grupo») y la Comisión desempeña únicamente una función de supervisión. El Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia prácticamente no intervienen en el proceso del MAC. El MAC se aplica en ámbitos que son competencia de los Estados miembros como el empleo, la protección social, la inclusión social, la educación, la juventud y la formación.

El Método Abierto de Coordinación se basa principalmente en los siguientes mecanismos:

- la identificación y la definición común de objetivos que deben cumplirse (adoptados por el Consejo);
- instrumentos de medida definidos conjuntamente (estadísticas, indicadores, directrices);
- la «evaluación comparativa», es decir, la comparación de los resultados de los Estados miembros y el intercambio de las mejores prácticas (supervisión efectuada por la Comisión).

Según los distintos ámbitos, el MAC conlleva la adopción de medidas del denominado “Derecho indicativo”, también conocido como *soft law* que son más o menos vinculantes para los Estados miembros, pero que no adoptan nunca la forma de

directivas, reglamentos o decisiones. El MAC impone a los Estados miembros la elaboración de Planes de Reforma Nacionales y su transmisión a la Comisión. El MAC es un procedimiento no contemplado en los Tratados, por lo que puede considerarse un mecanismo de reformismo institucional que se manifiesta fundamentalmente en la Política de Empleo, pero que ha sido empleado también en la Política Social, en la de educación, juventud y formación profesional. En el ámbito macroeconómico también ha generado resultados.

La Estrategia de Lisboa, sin embargo, se encuentra superada por la Estrategia 2020, que ha venido a sustituirla habida cuenta de la imposibilidad del cumplimiento de los objetivos de aquella como consecuencia de la crisis financiera y económica global de 2008.

B. LA POLÍTICA DE EMPLEO EN EL TRATADO

El Título IX del TFUE es el que contiene actualmente, una vez modificado el TA por el Tratado de Lisboa en 2007, la regulación procedimental de la Política de Empleo. Es preciso hacer hincapié en que, como se ha visto en los apartados anteriores, el desarrollo real de la Política de Empleo no sigue cauces normativos porque no se articula en forma de normas con eficacia jurídica directa, sino de Directrices y Recomendaciones. El sistema de *benchmarking* o *best practices* forma parte del modo natural de ejecución de esta política tanto a nivel comunitario como nacional.

Sorprende que la Política de Empleo no figure expresamente en el articulado sobre reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros de los arts. 3 a 6 TFUE. Ni es una competencia exclusiva de la Unión, ni es compartida, ni coordinable o complementaria, a tenor de lo dispuesto en estos preceptos. Es, sin embargo, el art. 145 TFUE el que determina que los Estados miembros y la Unión se esforzarán 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 art. 3 TUE. Es decir, el Derecho originario trata a la Política de Empleo como una estrategia coordinada, no como una política, como sucede con la Política Social por ejemplo, que es compartida. Este hecho viene a señalar que, a pesar del esfuerzo de la UE por reconocer la necesidad de una Política de Empleo autónoma respecto de la Política Social, su consideración en el Tratado la relega a una estrategia de coordinación responsabilidad de los Estados miembros.

De hecho, el art. 146.1 TFUE deja claro que son los Estados miembros, mediante sus políticas de empleo, los que contribuyen al logro de los objetivos contemplados en el artículo 145, de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión adoptadas con arreglo al apartado 2 del artículo 121. Por su parte, el art. 147.2 TFUE consagra como objetivo, en todas las políticas y medidas a adoptar por la Unión, la consecución de un alto nivel de empleo. Pero queda claro que el empleo es, esencialmente, un asunto nacional para el que la UE

pone a disposición de los Estados miembros, el mecanismo de Directrices generales de empleo diseñado desde el art. 148 TFUE.

El papel de la UE en el desarrollo material de la Política de Empleo es, desde el punto de vista del Derecho originario, mucho menos importante del que puede deducirse de los procesos y estrategias, incluido el MAC, que sirven para configurar dicha política. De hecho, el desarrollo normativo de esta política tiene una fuerte limitación en el art. 149 TFUE, mucho mayor que en el caso de la Política Social. El PE y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, solo pueden 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. Pero estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Es decir, podrá haber un Reglamento comunitario que estructure el funcionamiento del sistema EURES, pero no una norma, ya sea Reglamento o Directiva, que discipline las políticas nacionales de empleo o sus servicios públicos de empleo.

III. EL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

A. LA RACIONALIZACIÓN DE LOS CICLOS ANUALES DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y DE LA POLÍTICA DE EMPLEO (1997-2002)

Todo el funcionamiento de la Política de Empleo puesta en marcha a partir de 1997 y hasta la aparición de la Estrategia de Lisboa en 2000 tuvo, lógicamente, un proceso de rodaje donde se pusieron de manifiesto una serie de ineficiencias provocadas, esencialmente, por la desviación de los Estados miembros de los compromisos del Proceso de Cardiff, el diálogo macroeconómico. De esta forma, surgió en torno a 2002 la necesidad de coordinar las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas con las Orientaciones para las Políticas de Empleo en lo que dio a denominarse Paquete de orientaciones que, a partir de ese año, empiezan a tener una duración trianual.

El documento de partida para esta reforma fue la Comunicación de la Comisión 2002/487/EU²³, relativa a la racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y la política de empleo, cuya filosofía pretendía coordinar al medio plazo (cada tres años) las OGPE con las Directrices de Empleo y las iniciativas de la Estrategia de Mercado Interior (EMI)²⁴, al objeto de dotar de una mayor estabilidad a las políticas económicas y de empleo de la Unión.

De esta forma, a partir las orientaciones políticas del Consejo Europeo de primavera, la Comisión presentaría sus propuestas para futuras acciones en los distintos ámbitos

²³ Doc. COM(2002) 487 final, de 3-9-2002

²⁴ Doc. COM(1999) 469 final, de 5-10-1999

políticos, recogidas en un paquete de directrices (que incluiría los proyectos de la Comisión de recomendaciones políticas, tanto generales como específicas para cada país que figuren en las OGPE, las directrices a favor del empleo y las recomendaciones anuales a los Estados miembros en materia de empleo). Este paquete, que se publicaría por primera vez en abril de 2003, cubriría, en principio, un período de tres años, es decir, hasta 2006. Las directrices continuarían publicándose cada año para tener en cuenta los posibles cambios más importantes, pero, en principio, deberían permanecer estables hasta 2006, a menos que las circunstancias exijan lo contrario. En consonancia con las recomendaciones de las OGPE y con el resultado y las conclusiones del proceso de Cardiff, la estrategia para el mercado interior -que acompañará al paquete de directrices- trataría cuestiones relativas al mercado interior a nivel comunitario hasta 2006 y sólo en caso necesario se podría modificar durante los años intermedios.

Las nuevas OGPE mantendrían su carácter anual, pero, en principio, sólo se revisarían una vez cada tres años. No obstante, la Comisión, haciendo uso de su derecho de iniciativa, podría alterar este calendario y presentar una Recomendación con cambios importantes o con unas OGPE totalmente revisadas también en los años intermedios, cuando considere que las circunstancias así lo aconsejan. Aunque cubrieran el conjunto de políticas económicas pertinentes y proporcionaran tanto recomendaciones generales como específicas para cada país, las OGPE adoptarían un carácter más estratégico al centrarse mayoritariamente en los aspectos clave. Durante los años intermedios, la recomendación sobre las OGPE podría ser más sucinta y se podría centrar en los principales cambios que parecieran necesarios para la evolución de la situación económica y para el progreso de la aplicación, estableciendo así una relación entre el informe de aplicación de las OGPE, el informe de primavera de la Comisión y las conclusiones del Consejo Europeo de primavera.

Se obtendrían beneficios similares reforzando el enfoque a medio plazo de las directrices para el empleo. Así por ejemplo, aun cuando se mantuvieran las propuestas anuales de directrices previstas en el Tratado, se evitaría modificar las directrices para el empleo, en caso de que fuera posible, durante los años intermedios y se procedería a un examen más profundo de la situación, en principio cada tres años, teniendo en cuenta la necesidad de adaptar su marco temporal al año 2010. El proceso de Cardiff sobre la reforma económica de los mercados de productos y de capitales se centraría, en lo referente al mercado interior, en el análisis anual detallado de un número limitado de puntos importantes. Este planteamiento contribuiría a conceder más importancia al medio plazo y sería más compatible con el enfoque a medio plazo que la EMI ha tenido desde su creación en 1999. La estrategia tiene un marco quinquenal, mientras que sus acciones propuestas se revisan y actualizan cada año. Sin embargo, se espera que la siguiente fase de la estrategia esté más vinculada a la estrategia de Lisboa. Esto se conseguiría elaborando un programa de acción a aplicar durante los próximos tres años, es decir, hasta 2006, para que las medidas aplicadas produjeran pleno efecto antes del plazo establecido en Lisboa.

B. DE LA RACIONALIZACIÓN DE CICLOS DE COORDINACIÓN A LA ESTRATEGIA RENOVADA DE LISBOA (2002-2005)

Inmediatamente después de la Comunicación de la Comisión 2002/487/EU, tuvo lugar la coordinación del proceso para el periodo 2003-2006 mediante la Comunicación de la Comisión 2003/6/EU, de 14 de enero²⁵, sobre “El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos”. El análisis de resultados determinaba que las reformas del período precedente²⁶ habían contribuido a incrementar la resistencia del empleo a la desaceleración económica, a incrementar el empleo en más de 10 millones de puestos de trabajo y a reducir el desempleo del 10,1 % al 7,4 % (es decir, en cuatro millones de personas) y el desempleo de larga duración del 5,2 % al 3,3 % durante el período de vigencia del proceso de Luxemburgo. Esto significaba que debían sostenerse y ampliarse las reformas para crear los nuevos 15 millones de puestos de trabajo que se necesitaban para conseguir el objetivo de Lisboa.

Lo interesante de esta Comunicación es que puso de manifiesto por vez primera el interés de la Comisión Europea por desarrollar estrategias de flexibilidad vinculadas a la Política de Empleo. Este documento declaraba que la complejidad de la vida laboral debería tener en cuenta una serie de transiciones, incluida la transición entre la escuela y la vida laboral, entre puestos de trabajo, entre diferentes situaciones laborales, entre la vida activa y la jubilación y entre el trabajo y la formación, las interrupciones de la carrera profesional y los períodos dedicados al cuidado de personas. Este último punto plantearía el problema de la distribución equitativa del trabajo remunerado y el no remunerado entre las mujeres y los hombres²⁷.

El paso siguiente sería el conocido como Informe Wim Kok, de noviembre 2004²⁸. El planteamiento de base de este informe partía de la idea de que para que Europa pueda aumentar su calidad de vida, debía acelerar el crecimiento del empleo y la productividad mediante una amplia gama de reformas acompañadas de un marco macroeconómico lo más favorable posible al crecimiento, la demanda y el empleo. Ninguna medida aislada sería eficaz y el evidente potencial sólo podría liberarse con actuaciones concomitantes derivadas de iniciativas interconectadas y cambios estructurales.

Para ello, el Informe propuso actuar con urgencia en cinco ámbitos políticos:

- la sociedad del conocimiento: aumentar el atractivo de Europa para los investigadores y los científicos, hacer de la investigación y desarrollo una prioridad de primer orden y promover la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC);

²⁵ Doc. COM(2003) 6 final, 14-1-2003

²⁶ Doc. COM(2002) 416, 17-7-2002, Balance de cinco años de aplicación de la estrategia Europea de Empleo

²⁷ Informe conjunto «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa» presentado al Consejo Europeo de Barcelona, adoptado con arreglo al Doc. COM(2002) 9 final 24.1.2002.

²⁸ Informe del Grupo de Alto Nivel presentado a la Comisión Europea el 3 de noviembre de 2004

- el mercado interior: finalizar el mercado interior, en favor de la libre circulación de mercancías y capitales, y tomar medidas urgentes para la creación de un mercado único de los servicios;
- el entorno empresarial: reducir el conjunto de las cargas administrativas, mejorar la legislación, facilitar la rápida creación de nuevas empresas, crear un entorno ambiente más favorable a las empresas; el mercado laboral:
- aplicar rápidamente las recomendaciones del Grupo de trabajo europeo sobre el empleo, elaborar estrategias para la educación y la formación permanente y el envejecimiento activo, apoyar las asociaciones en favor del crecimiento y el empleo;
- el medio ambiente sostenible: difundir las ecoinnovaciones y adquirir un liderazgo en la ecoindustria, proseguir políticas que desemboquen a más largo plazo en una mejora duradera de la productividad gracias a la ecoeficacia.

Mientras estas ideas maduraban en el seno de la Comisión, en el verano de 2005 se probaban las Directrices estratégicas de Cohesión 2007-2013²⁹, y las Directrices sobre Políticas de Empleo (2005-2008)³⁰. De ellas hemos de destacar las Directrices nº 18 y nº 21 que han tenido una trascendencia clave en el diseño de las políticas de empleo de los últimos diez años en Europa. La nº 18 se basaba en la promoción de un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida mediante:

- la renovación de los esfuerzos dirigidos a crear vías hacia el empleo para los jóvenes y a reducir el paro juvenil, como demanda el pacto europeo para la juventud,
- una actuación decidida para incrementar la participación femenina y reducir las diferencias existentes entre hombres y mujeres en materia de empleo, desempleo y remuneración,
- una mejor conciliación de la vida familiar y profesional y la provisión de servicios accesibles y asequibles de asistencia infantil y cuidado de otras personas dependientes,
- el apoyo al envejecimiento activo, por ejemplo mediante condiciones de trabajo adecuadas, la mejora del estado de salud (en el trabajo) y unas medidas apropiadas que incentiven el trabajo y disuadan de la jubilación anticipada,
- la modernización de los sistemas de protección social, incluidas las pensiones y la asistencia sanitaria, de modo que se garantice su adecuación social, viabilidad financiera y capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades, con el fin de apoyar la participación en el empleo y mejorar la permanencia en el mismo y la prolongación de la vida activa.

²⁹ Doc. COM (2005) 299 final, 5-7-2005

³⁰ Decisión del Consejo de 2005/600/UE, 12-7-2005, DOUE L-205, 6-8-2005

Por su parte, la nº 21 establecía la promoción de la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y la reducción de la segmentación del mercado de trabajo, prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales, mediante:

- la adaptación de la legislación sobre empleo, revisando en su caso las diferentes modalidades contractuales y las disposiciones relativas al tiempo de trabajo,
- medidas para hacer frente al problema del trabajo no declarado,
- una mejor anticipación y gestión positiva de los cambios, incluidas las reestructuraciones económicas, en particular los cambios vinculados a la apertura de los mercados, con el fin de minimizar sus costes sociales y facilitar la adaptación,
- el fomento y la difusión de métodos de organización del trabajo adaptables e innovadores, con el fin de mejorar la calidad y la productividad laboral, lo que incluye la salud y la seguridad,
- la facilitación de las transiciones en materia de categoría profesional, incluidas la formación, la actividad profesional autónoma, la creación de empresas y la movilidad geográfica.

Todos estos planteamientos en el terreno de la Política de Empleo han contribuido de una manera excepcional a introducir el concepto de la flexiguridad en el desarrollo de la Política Social, de manera que, en cierto modo, la Política de Empleo ha servido de coartada para la reconfiguración de los sistemas de relaciones laborales en todo Europa y para la redefinición de los contenidos del contrato de trabajo estándar en los Estados miembros.

Esta fase de desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo se va a cerrar con la constatación de la necesidad de adaptar la Estrategia de Lisboa a la realidad económica de la Unión Europea, marcada por la incapacidad de Francia y Alemania de cumplir en 2005 con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que debió interpretarse como un indicio claro de la crisis en ciernes de 2008. Esta situación puso a la Comisión Europea en el trance de tener que revisar la Estrategia de Lisboa mediante su Comunicación de 2 de febrero de 2005³¹,

La Estrategia de Lisboa 2005 es una renovación de los objetivos ante los retos que suponen para Europa la globalización de la economía y el envejecimiento de la población. Los resultados en materia de empleo en el periodo 1997-2005 mostraban grandes divergencias entre los Estados miembros. Para el lanzamiento de esta Estrategia renovada la Comisión aprueba el denominado “Programa comunitario sobre la

³¹ Doc. COM(2005) 24 final, 2-2-2005, “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo-Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa”.

Estrategia de Lisboa” (PCL) en su Comunicación de 20 de julio de 2005³². El PCL constituyó una herramienta de apoyo a los PNA de los Estados miembros.

C. LA SUPERACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA (2005-2010)

a. El impulso a la Estrategia Renovada de Lisboa de 2005

El impulso de la Comisión a la Estrategia de Lisboa Renovada, vino de la mano de la Comunicación de la Comisión de 25 de enero de 2006³³, titulada “Ha llegado la hora de acelerar”. Este importante documento estableció cuatro acciones estratégicas en pro del crecimiento y el empleo:

- Incrementar los esfuerzos de los Estados miembros en alcanzar la cifra de inversión del 3% del PIB en I+D; para ello se busca una mayor complementariedad de los presupuestos nacionales y comunitario. El aumento del gasto en I+D tendría que ir unido a la mejora de las infraestructuras ligadas al conocimiento, la búsqueda de la excelencia en materia educativa y de investigación, el refuerzo de los sistemas de innovación, así como la garantía de que las políticas del mercado interior sirven plenamente a la conversión de la investigación y la innovación en valor.

- Liberar el potencial empresarial, en particular de las PYMEs. Para ello la Comisión pedía a los Estados miembros que sus programas de reforma nacionales prestaran mayor atención a la mejora del acceso al mercado y la competencia. La preocupación de la Comisión era que las reglas y prácticas nacionales, así como la autorregulación, podrían fragmentar el mercado y obstaculizar la competencia. Los Estados miembros deberían esforzarse más por identificar en sus programas modos de eliminar tales reglas y restricciones. La burocracia asociada a los procesos de creación de empresas debería reducirse a su mínima expresión y no constituir un obstáculo.

- Hacer frente a la globalización y al cambio demográfico. La Comisión hizo hincapié en la necesidad de que los Estados miembros aseguraran la viabilidad de su Hacienda pública mejorando su posición presupuestaria y reduciendo progresivamente su ratio de deuda, con la idea de mantener la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Pero al mismo tiempo reclamaba la incorporación de más trabajadores al mercado de trabajo europeo. Para ello ya puso las bases de lo que varios años después sería la garantía juvenil, estableciendo que para fines de 2007, se debería ofrecer a todos los jóvenes que salen de la escuela y están desempleados, en un plazo de 6 meses, un puesto de trabajo, prácticas laborales, un aprendizaje, formación suplementaria o cualquier otro medio que pueda favorecer su inserción profesional. Para que los mercados fuesen más inclusivos apostaba por incrementar la flexibilidad en las relaciones laborales.

- Establecer un mercado interior de la energía mucho más integrado, con apuesta por las energías renovables, los biocombustibles y la biomasa, y el establecimiento de un

³² Doc. COM (2005) 330 final, 20-7-2005, “Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa”

³³ COM (2006) 30 final, 25-1-2006

mercado de la energía para eficiente y que pueda responder a las situaciones de crisis energética. Los empleos en el sector de estas nuevas fuentes de energía sería otro de los objetivos.

Es evidente que desde el Informe Kok de 2004 la Comisión Europea inicia un proceso paralelo de impulso a la Política de Empleo a través de iniciativas tendentes a la flexibilización de las relaciones laborales en el mercado único de trabajo. El momento álgido de este impulso llegó con el documento de consulta denominado Libro Verde sobre la “Modernización del Derecho Laboral ante los retos del siglo XXI”, de noviembre de 2006³⁴. Perfectamente alineado con los objetivos de empleo de las Directrices Generales de 2005 y 2006, el Libro Verde se cuestionaba la idoneidad del Derecho del Trabajo y de la negociación colectiva para responder a los retos cambiantes del trabajo atípico, la subcontratación, el trabajo en las empresas de trabajo temporal, y las nuevas formas contractuales.

b. El Libro Verde de 2006 sobre la modernización del Derecho del Trabajo

La impresión transmitida por la Comisión en este documento de consulta, en el que se negó a participar la Confederación de Sindicatos Europeos, fue que el actual marco regulatorio de las relaciones laborales en los Estados miembros debía ser simplificado y flexibilizado para facilitar la integración laboral en el mercado de trabajo europeo, garantizando a los trabajadores su no exclusión del mercado mediante mecanismos de transición profesional que les permitieran una actualización permanente de sus capacidades laborales. El paradigma era que la especie dominante es el empleo de duración determinada y que, por tanto, hay que garantizar no tanto la permanencia en el mismo empleo para toda la vida sino la permanencia dentro del mercado de trabajo sobre el encadenamiento contractual en una transición profesional permanente.

El Libro Verde vino a poner sobre la mesa la necesidad de abordar reformas estructurales en los marcos regulatorios de las relaciones laborales, incluida la negociación colectiva, y abrió el debate sobre el contrato único de trabajo, la desregulación de los mercados de trabajo y el debilitamiento de la negociación colectiva como mecanismo de garantía de los derechos colectivos e individuales de los trabajadores.

c. La preparación de la Estrategia Europa 2020

La Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo ayudó a forjar un consenso en torno a la orientación general de las políticas económicas y de empleo de la UE. En virtud de esta Estrategia, tanto directrices generales para las políticas económicas como directrices para las políticas de empleo fueron adoptadas por la Decisión 2005/600/CE del Consejo³⁵ y revisadas en la Decisión 2008/618/CE del Consejo³⁶. Las 24 directrices de las que constaba la Estrategia en 2000 pusieron las bases de los programas nacionales

³⁴ COM (2006) 708 final, 22-11-2006

³⁵ DOUE L 205, 6-8-2005

³⁶ DOUE L 198, 26-7-2008

de reforma, esbozando las principales prioridades de reforma macroeconómica, microeconómica y del mercado laboral para el conjunto de la Unión. No obstante, la experiencia puso de manifiesto que las directrices no fijaron unas prioridades suficientemente claras y que los vínculos entre ellas podrían haber sido más fuertes. Ello limitó sus efectos sobre la elaboración de estrategias nacionales.

IV. LA ESTRATEGIA EUROPA 2020. ANALISIS DE OBJETIVOS DESDE LA ÓPTICA DEL EMPLEO

La Estrategia Europa 2020 nace con la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010³⁷ apoyándose en un conjunto más reducido de orientaciones que sustituyen a las 24 de la Estrategia Renovada de 2005 y tratan de manera coherente los temas relacionados con el empleo y con la política económica general. Las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros que figuraban en la Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010³⁸ estaban íntimamente ligadas a las orientaciones para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión que figuran en anexo a la Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2010³⁹, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Juntas constituyen «las Orientaciones Integradas Europa 2020».

La Estrategia Europa 2020 debería permitir a la UE alcanzar un crecimiento inteligente, a través del desarrollo de los conocimientos y de la innovación; sostenible, basado en una economía más verde, más eficaz en la gestión de los recursos y más competitiva; integrador, orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial. La UE se ha marcado cinco objetivos principales para alcanzar esta ambición en 2020 a más tardar:

- alcanzar una tasa de empleo mínima del 75 % para la población de entre 20 y 64 años;
- invertir un 3 % del Producto Interior Bruto en la investigación y el desarrollo;
- reducir al menos en un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentando el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética;
- reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10 % y aumentar hasta al menos el 40 % la tasa de titulados de la enseñanza superior;
- reducir en 20 millones el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social.

La estrategia Europa 2020 se aplica actualmente a través de las grandes orientaciones de política económica de los países de la UE y la Recomendación del Consejo de 14 de

³⁷ Doc. COM(2010) 2020 final, 3-3-2010

³⁸ Decisión del Consejo 2010/707/UE, 21-10-2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros

³⁹ DOUE L 191, 23-7-2010.

julio de 2015⁴⁰ relativa a las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión Europea y de las orientaciones para la política de empleo de la Decisión del Consejo del 5 de octubre de 2015⁴¹.

El paquete integrado de objetivos ha delimitado los siguientes como ámbitos de actuación preferente de la Estrategia Europa 2020:

- Orientación nº 5: Impulsar la demanda de mano de obra. Los Estados miembros facilitarán la creación de empleos de calidad, reducirán las trabas a las que se enfrentan las empresas para contratar a mano de obra, fomentarán el espíritu emprendedor y, en particular, apoyarán la creación y el crecimiento de las pequeñas empresas.

- Orientación nº 6: Mejorar la oferta de trabajo, las cualificaciones y las competencias. Los Estados miembros, en cooperación con los interlocutores sociales, deben promover la productividad y la empleabilidad a través de una oferta adecuada de conocimientos, cualificaciones y competencias pertinentes.

- Orientación nº 7: Mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo. Los Estados miembros deben tener en cuenta los principios de flexibilidad y seguridad. Deben reducir y evitar la fragmentación en los mercados laborales y luchar contra el trabajo no declarado. Las normas sobre protección del empleo, la legislación laboral y las instituciones deben todas ellas establecer un entorno adecuado para la contratación, a la vez que ofrecen niveles adecuados de protección.

- Orientación nº 8: Fomentar la integración social, combatir la pobreza y promover la igualdad de oportunidades. Los Estados miembros deben modernizar los sistemas de protección social para ofrecer de manera eficaz y eficiente una protección adecuada a lo largo de todas las etapas de la vida de una persona, fomentando la inclusión social, promoviendo la igualdad de oportunidades, incluida la igualdad entre hombres y mujeres, y abordando las desigualdades.

V. ESTRATEGIA DIFERENCIADA DE EMPLEO JUVENIL

Dentro de la Política de Empleo es preciso distinguir una Estrategia Europea de Empleo Juvenil, que surge de manera diferenciada como consecuencia de la preocupación de la Comisión y el Consejo por las cifras de desempleo juvenil en Europa, especialmente resistentes a la aplicación de medidas derivadas del paquete integrado de orientaciones de empleo. De una manera incidental y no programada, las Orientaciones de Política de Empleo (2008-2010), Decisión de 15 de julio de 2008, vinieron a establecer una reducción de seis a cuatro meses del periodo de oferta de empleo a jóvenes desempleados. Por su parte, la Resolución de 6 julio 2010⁴², del PE, relativa al fomento del acceso de los jóvenes al empleo, y refuerzo del estatuto del becario y el aprendizaje

⁴⁰ Recomendación del Consejo 2015/1184/UE, 14-7-2015, relativa a las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión Europea, DOUE L 192, 18-7-2015

⁴¹ Decisión del Consejo 2015/1848/UE, 5-10-2015, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2015, DOUE L 268, 15-10-2015

⁴² DOUE C 351, 2-12-2011

fueron vino a realizar por vez primera un llamamiento del PE al Consejo y a la Comisión para el establecimiento de una Garantía Juvenil de Empleo.

Esta génesis vino acompañada por una Comunicación de la Comisión de 15 septiembre 2010, denominada “Juventud en Movimiento”, que abogaba por la introducción generalizada de la Garantía de Empleo Juvenil. La Recomendación del Consejo de 28 junio 2011 relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro y la Resolución de 24 mayo 2012 del PE, sobre oportunidades para el empleo juvenil vinieron a cerrar el marco de estas iniciativas de apoyo impulsadas desde el PE.

Tras la aparición del Estudio prospectivo anual sobre el Crecimiento 2013, se adoptaron dos vectores de reforma tendentes a la priorización y el reforzamiento de la inversión en educación y a la necesidad de mantenimiento y aumento de servicios de empleo y políticas activas para jóvenes desempleados. Este fue el preludio para la aparición de la Recomendación del Consejo de 23 abril 2013⁴³ sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil cuyas principales líneas son las siguientes:

-Velar por 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

-Velar por que los interlocutores sociales a todos los niveles participen activamente en el diseño y la aplicación de las políticas dirigidas a los jóvenes; y promuevan sinergias dentro de sus iniciativas para establecer sistemas de formación de aprendices y de prácticas.

-Permitir a los servicios de empleo, junto con otros socios de apoyo a los jóvenes, ofrecer una orientación personalizada y planes de actuación individuales, incluidos sistemas de apoyo individuales hechos a la medida, basándose en el principio de obligatoriedad mutua

-Ofrecer a los jóvenes que abandonen prematuramente los estudios y a los poco cualificados vías para reincorporarse a la educación y la formación o programas educativos de segunda oportunidad

-Utilizar subvenciones salariales y contrataciones específicas y bien diseñadas que animen a los empleadores a crear nuevas oportunidades para los jóvenes, por ejemplo un puesto de aprendiz o de prácticas o una colocación, en particular para los que se encuentran más alejados del mercado laboral

-Promover la movilidad de la mano de obra dando a conocer a los jóvenes las ofertas de trabajo y los períodos de prácticas y de formación de aprendices, así como el apoyo disponible en distintas zonas, regiones y países,

-Poner a disposición más servicios de apoyo a la creación de empresas y sensibilicen sobre las posibles oportunidades y perspectivas vinculadas al trabajo por cuenta propia

⁴³ DOUE C 120, 26-4-2013

-Asegurarse de que los sistemas de Garantía Juvenil estén adecuadamente integrados en los futuros programas cofinanciados por la Unión, preferiblemente desde el comienzo del Marco Financiero Plurianual de 2014-2020. Cuando los Estados miembros pongan en práctica los sistemas de Garantía Juvenil, se podrán beneficiar de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil

La Resolución del PE, de 17 de julio de 2014⁴⁴, sobre el empleo juvenil solicitó el incremento de la cantidad inicial de 6000 millones € para el periodo 2014-2020 destinado a la Iniciativa sobre el Empleo Juvenil en Europa. En el contexto de los indicadores de empleo de la OCDE 2016, en la Unión Europea existen 7,5 millones de “ni-nis”, jóvenes que ni estudian ni trabajan, lo que supone el 12,9% de los jóvenes entre 15-24 años. El 30,1% de los jóvenes menores de 25 años son parados de larga duración.

-Conclusiones del Consejo 27-28 junio 2013

-Alianza Europea para la Formación de Aprendices de 2 julio 2013

(3) I). RETOS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO JUVENIL

-Conectar aptitudes de formación con las necesidades actuales y futuras del mercado laboral

-Mejorar la inversión en educación pública

-Redimensionar la relación formación profesional/universidad

-Estimular más el aprendizaje abierto y flexible

-Validar para 2018 el aprendizaje no formal e informal

-Fomentar el espíritu emprendedor de manera eficiente, con menos burocracia

-Determinar mecanismos fiables y flexibles de microfinanciación y financiación no bancaria alternativa

-Identificar sectores con potencial de empleo

-Economía verde

-Atención sanitaria, social y asistencial

-TIC

-Sectores de innovación industrial

⁴⁴ DOUE C 224, 21-6-2016

H). ESPAÑA: ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JUVENIL 2013-2016

-3.485 mll € en cuatro años

-1.108 mll € del FSE

-15 medidas de choque y alto impacto

-85 medidas a medio y largo plazo

-Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo

-Ley 14/2013, 27 septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización

-Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

-Evolución de la situación de desempleo juvenil en España 2007-2012

(2)

K). Efectos de las reformas laborales sobre el empleo en España

-Tenemos uno de los mercados de trabajo más flexibles de Europa

-La calidad media de la gestión empresarial en España es deficiente

-Nuestras empresas son micro o pequeñas empresas

-La productividad viene condicionada por la escasa inversión productiva y los bajos salarios

-La mejora de la situación económica se ha empezado a dar antes de las reformas laborales de 2012

-La reducción de salarios apenas a influido en la recuperación económica. Son la mejora de la calidad en la gestión y la mejor capitalización de las empresas las causas más directas de la recuperación.

-La mejora a finales de 2013 tiene que ver con la actuación del BCE sobre los tipos y de la Comisión con su abandono de la austeridad como dogma

-Servicios técnicos, servicios no turísticos de alto valor añadido, ingenierías, finanzas, consultorías, management, comercio minorista de calidad, I+D+i, suponen casi 14.000 millones €, 1/3 de los ingresos del turismo.

BIBLIOGRAFIA, (ARTÍCULO GUARDADO EN CARPETA FIDE)

(1)