

### **III**

## **LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA**

**Elías GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ**

Catedrático de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social  
Universidad de Valladolid

1. Puede sin lugar a dudas considerarse que ya en las primeras manifestaciones institucionales de la CE se vino a contemplar la cuestión del empleo, desde una perspectiva particular y pasiva cual es la movilidad, y ello a través de la regulación de la libre circulación de trabajadores, y la seguridad social de los trabajadores migrantes.

En el contexto de la libertad de circulación de los distintos factores y medios de producción, dirigidos a la consecución del mercado común, se abordará así una triple perspectiva de la libertad de circulación: la de los trabajadores asalariados, la libertad de prestación de servicios de los trabajadores por cuenta propia, y la libertad de establecimiento de los trabajadores por cuenta propia y los empresarios.

Como complemento de todo lo anterior, y con la finalidad de fomentar las oportunidades de empleo mediante la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, y en la intención de adaptar el empleo a las transformaciones de la industria, a los sistemas de producción, y atendiendo a las reconversiones industriales, se vendrá a constituir el Fondo Social Europeo.

Sin embargo, los apuntes institucionales anteriormente reflejados, carecían de la suficiente autonomía jurídica que permitiera acciones promocionales del empleo. El Libro Blanco de Delors sobre «Competitividad, Crecimiento y Empleo», publicado en 1993, tuvo la virtud de generar una nueva dinámica en la atención del fenómeno del empleo, ofreciendo las orientaciones necesarias para invertir la tendencia del desempleo. Con anterioridad, el Tratado de Maastrich de 1992 no pudo incorporar en su texto materias relevantes de contenido social, que hubieron de ser trasladadas a un protocolo específico como anexo. Lo que sí preveía el citado Tratado era una Conferencia Intergubernamental en 1996, en la que habrían de examinarse distintas disposiciones sobre las cuales se anunciaban modificaciones, y en las que las cuestiones sociales estaban ausentes.

El Consejo Europeo de Corfú de 1994 puso en marcha un grupo de reflexión que emitió su informe final en 1995, donde sí se contenían temas sociales, mostrando especial atención al empleo, y que fue presentado en el Consejo Europeo de Madrid en el mismo año.

El Grupo de Reflexión, en el apartado relativo al empleo, proponía seguir en la dirección del Libro de Delors, especificando la necesidad de incluir en el TUE un nuevo capítulo sobre política de empleo, así como la creación de un Alto Comité para el empleo. La concreción de tales propuestas pudo ver la luz en el Tratado de Ámsterdam de 1997 al incluirse el título VIII relativo al

empleo, reconociéndose en el artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea al empleo como asunto de interés común. Se vino a reforzar por tanto la coordinación de las políticas nacionales de empleo, así como el establecimiento de orientaciones y recomendaciones a los Estados con la intención de proceder a una convergencia que ya había dado resultados en la materia económica.

2. La primera aplicación del nuevo título VIII tuvo lugar con ocasión del Consejo sobre el empleo celebrado en Luxemburgo en noviembre de 1997. En la citada reunión se procedió a establecer unas directrices que habían de ser incorporadas en los planes nacionales de acción para el empleo en 1998, y que cada uno de los Estados miembros había de elaborar, basándose en cuatro pilares básicos: mejora de la capacidad de inserción profesional; desarrollo del espíritu empresarial; fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores; y reforzamiento de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado.

El Consejo Europeo celebrado en Cardiff en junio de 1998 supuso la primera evaluación de la política comunitaria sobre el empleo, considerando que un crecimiento sostenido y duradero constituía el elemento base para la creación de empleo. En 1999, el Consejo Europeo de Colonia, consolidó la estrategia coordinada comunitaria para el empleo, aprobándose el pacto europeo para el empleo en el que se trataba de combinar las estrategias para el empleo suscritas en Luxemburgo, las reformas económicas propuestas en Cardiff, y las políticas macroeconómicas aprobadas en Colonia.

El Consejo celebrado en Helsinki en diciembre de 1999, aprobó las directrices comunitarias para el empleo para el año 2000, manteniendo los conocidos cuatro pilares básicos, y haciendo distintas propuestas para la promoción del empleo, que de forma resumida se concretan en diez mandatos: atajar el desempleo de los jóvenes y de los desempleados de larga duración; incitar la búsqueda y la aceptación del empleo, prolongando la vida activa; allanar las dificultades para la creación y la gestión de las empresas; facilitar la transición de la escuela a la vida laboral; promocionar el aprendizaje a lo largo de la vida laboral; fomentar los servicios públicos de empleo; modernizar la organización del trabajo; potenciar la igualdad de oportunidades; establecer tipos reducidos de IVA para los servicios que utilicen gran intensidad de mano de obra; y apoyar el papel y la responsabilidad de los interlocutores sociales.

La Cumbre extraordinaria de Lisboa de marzo de 2000, optó por convertir a la Unión Europea en una economía basada en el conocimiento y capaz de sostener más y mejores empleos con mayor cohesión social. Se advirtió así la necesidad de superar los desequilibrios tanto regionales, como los existentes entre el centro y el sur de la Unión, el desajuste entre oferta y demanda de mano de obra, la insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral, todo ello en un contexto de elevadas tasas de desempleo y de parados de larga duración. Desde tal perspectiva los Estados miembros deberían fijar objetivos nacionales de incremento de la tasa de empleo, de forma que contri-

buyan a los objetivos europeos globales que pretenden que en el 2010 se haya alcanzado una tasa de empleo total del 70 por 100 y una tasa de empleo para las mujeres de al menos un 60 por 100 teniendo en cuenta la necesidad de aumentar la calidad de los empleos.

Con posterioridad a la Cumbre de Lisboa, los Consejos Europeos de Santa María de Feira celebrado en junio de 2000, de Niza en diciembre de 2000, y de Estocolmo de marzo de 2001, asumieron el denominado procedimiento de Luxemburgo, así como las precisiones más tarde realizadas en los sucesivos Consejos, si bien se ha venido insistiendo a lo largo de los últimos meses en la necesidad de que el establecimiento del pleno empleo debe ponderarse sobre una base no sólo cuantitativa sino también cualitativa, lo que supondría hablar de la calidad del empleo y de la política social, como criterios que deberán incluirse entre los objetivos generales de las líneas directrices para el empleo del año 2002.

La cuestión de la calidad implicaría según los documentos comunitarios, modos equilibrados de conciliación de la vida profesional y familiar, niveles elevados de protección social, servicios sociales accesibles, oportunidades reales de disfrutar de los derechos fundamentales y sociales, calidad y continuidad en la formación. La calidad en el trabajo, supondrá tomar en consideración dos grupos de indicadores: uno relativo a las características de los empleos; y otro relacionado con el entorno del trabajo y del mercado laboral, cuestiones todas ellas que otorgarían la dimensión del modelo social europeo.

3. En un planteamiento más preciso, en enero del año 2001 fueron publicadas las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros tomando como punto de referencia los cuatro pilares básicos.

Por lo que se refiere a la mejora de la capacidad de inserción profesional, se acordó combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración de tal manera que los Estados miembros se asegurarán el que se ofrezca a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que se alcancen seis meses de paro en el caso de los jóvenes, y doce meses en el caso de los adultos, en forma de formación, reconversión, prácticas laborales, un puesto de trabajo u otra medida destinada a favorecer su inserción profesional y, en caso necesario, orientación y asesoramiento profesional individual, a fin de garantizar su integración eficaz en el mercado de trabajo.

Asimismo se propondrá un planteamiento más favorable al empleo de modo que cada Estado miembro, revise y, cuando sea necesario, reforme sus regímenes fiscales y de protección social para eliminar las situaciones que generan pobreza y ofrecer incentivos a los desempleados o a las personas inactivas para que busquen y acepten las oportunidades de empleo. Los Estados se esforzarán igualmente por aumentar sensiblemente el número de personas que se benefician de medidas activas para mejorar su empleabilidad, al objeto de garantizar su integración efectiva en el mercado de trabajo, y aumentando, en función de su situación inicial, el gasto per cápita dedicado a las

medidas activas, teniendo en cuenta la relación coste eficacia y el equilibrio presupuestario general.

En la línea del desarrollo de una política para prolongar la vida activa, los Estados miembros establecerán políticas destinadas a prolongar la vida activa, a fin de mejorar la capacidad de los trabajadores de más edad y aumentar los incentivos para que sigan perteneciendo a la población activa durante el mayor tiempo posible, en particular a través de las siguientes medidas: adoptando medidas positivas para mantener la capacidad laboral y las competencias de los trabajadores de más edad, para introducir fórmulas flexibles de trabajo y para sensibilizar a los empresarios sobre el potencial de estos trabajadores; garantizando que los trabajadores de más edad tengan acceso suficiente a la educación y formación complementarias, a fin de que puedan participar en condiciones igualitarias en un mercado de trabajo basado en el conocimiento. Aspectos todos ellos que obligarán a una revisión de los regímenes fiscales y de protección social a fin de suprimir los efectos disuasorios y crear nuevos incentivos para que estos trabajadores sigan activos en el mercado de trabajo.

En cuanto al desarrollo de las competencias para el nuevo mercado de trabajo los Estados miembros habrán de mejorar la calidad de sus sistemas de educación y formación, así como de los programas correspondientes, sobre todo mediante la modernización de los sistemas de formación en calidad de aprendiz y la creación de centros locales de adquisición de conocimientos polivalentes y actualizados, a fin de dotar a los jóvenes de las competencias básicas, sobre todo en tecnologías de la información y en lenguas extranjeras, e igualmente habrá de tratarse de erradicar el analfabetismo y reduciendo sustancialmente el número de jóvenes que abandonan prematuramente el sistema escolar, introduciendo las ayudas adecuadas para los jóvenes con dificultades de aprendizaje.

En el anterior contexto, los Estados miembros adoptarán medidas destinadas a reducir a la mitad hasta 2010 el número de jóvenes de 18 a 24 años que no hayan seguido más que el primer ciclo de enseñanza secundaria y no prosigan sus estudios o su formación. Se ha de tratar de favorecer las condiciones para facilitar un mejor acceso de los adultos a la formación permanente, incluidos los que trabajen con contratos atípicos, con el fin de aproximarse gradualmente a la proporción de la población adulta en edad de trabajar (25-64 años) que participa en la educación y formación en los Estados miembros con mejores resultados a este respecto, duplicar para el año 2005 los niveles existentes y alcanzar al menos un 10 por 100 en 2010.

Como complemento a lo anterior se propone luchar contra la discriminación, promoviendo la integración social mediante el acceso al empleo.

4. El segundo de los pilares, relativo al desarrollo del espíritu de empresa y la creación de empleo, propone facilitar la creación y gestión de empresas favoreciendo los Estados el acceso a la actividad empresarial a través de las siguientes medidas: examinando los obstáculos que puedan entorpecer el paso a la actividad autónoma y a la creación de pequeñas empresas, especialmente

los existentes en los regímenes fiscales y de seguridad social, con el fin de reducir su incidencia; fomentando la educación en el espíritu de empresa y la actividad por cuenta propia, los servicios de apoyo directamente relacionados con las empresas, y la formación de los empresarios y los futuros jefes de empresa; luchando contra el trabajo no declarado y fomentando la transformación de este trabajo en empleo legal, recurriendo a todos los medios de acción adecuados, incluidas las disposiciones reglamentarias, los incentivos y la reforma de los sistemas fiscales y de protección social, en colaboración con los interlocutores sociales. Todo ello sin olvidar las nuevas posibilidades de empleo en la sociedad basada en el conocimiento y en los servicios, así como la acción local y regional en favor del empleo.

Para la consecución de los planteamientos realizados resultan imprescindibles reformas fiscales en favor del empleo, razón por la cual cada Estado miembro fijará el objetivo de reducir progresivamente la carga fiscal total y, cuando proceda, el objetivo de reducir gradualmente la presión fiscal sobre el trabajo y los costes no salariales del trabajo, en particular sobre el trabajo poco cualificado y mal retribuido, sin que pueda ponerse en entredicho el saneamiento de la hacienda pública ni el equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social.

5. El tercero de los pilares, dirigido a fomentar la capacidad de adaptación de las empresas y los trabajadores, parte de la necesidad de negociar y poner en práctica, en todos los niveles apropiados, acuerdos para modernizar la organización del trabajo, incluidas las fórmulas flexibles de trabajo, con el fin de lograr que las empresas sean productivas y competitivas, alcanzando el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad, y aumentando la calidad de los puestos de trabajo.

Entre los temas que podrían tratarse se encuentran, por ejemplo, la introducción de nuevas tecnologías, las nuevas formas de trabajo (por ejemplo, el teletrabajo) y las cuestiones relacionadas con la jornada laboral, como el cómputo anual del tiempo de trabajo, la reducción del tiempo de trabajo y de las horas extraordinarias, el fomento del trabajo a tiempo parcial y el acceso a la interrupción temporal de la actividad profesional.

Se convoca también a los Estados miembros, en colaboración con los interlocutores sociales, a la revisión del marco reglamentario existente y examinar las propuestas de nuevas disposiciones e incentivos para asegurarse de que contribuyan a reducir los obstáculos para el empleo, a facilitar la introducción de una organización del trabajo modernizada y a aumentar la capacidad del mercado de trabajo para adaptarse a los cambios estructurales de la economía, esforzándose por garantizar una mejor aplicación en el lugar de trabajo de la legislación existente en materia de salud y seguridad, intensificando y reforzando su control. Al mismo tiempo, y teniendo en cuenta la creciente diversidad de las formas de trabajo, se habrán de examinar la posibilidad de incorporar a la legislación nacional tipos de contrato más flexibles que cuenten con una seguridad adecuada.

6. Por último, y en lo que afecta al cuarto de los pilares, las directrices sobre las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, contemplan la necesidad de un planteamiento favorable a la integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, poniendo a disposición de las mujeres medidas activas de política laboral proporcionalmente a su tasa de desempleo. Los Estados han de adoptar con ello, un enfoque favorable a la integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres con la aplicación de las directrices en sus cuatro pilares: desarrollando y reforzando los sistemas de consulta con los organismos encargados de la igualdad de oportunidades; aplicando procedimientos para la evaluación de las repercusiones sobre las mujeres y los hombres para cada directriz; elaborando indicadores destinados a medir los progresos realizados en el terreno de la igualdad entre hombres y mujeres para cada directriz.

Como complemento a lo anterior no cabe olvidar que en la necesaria conciliación del trabajo con la vida familiar, resulta imprescindible elaborar, aplicar y promover políticas de apoyo a la familia.

7. Como ha podido apreciarse con anterioridad el título VIII ha constituido no sólo una de las aportaciones más significativas del Tratado de Ámsterdam, sino también un mecanismo dinamizador de la política de empleo en los últimos años.

El citado título se refiere de manera exclusiva al empleo, afirmándose así una independencia técnica y jurídica con relación a la política social. En los seis artículos que ordenan el apartado del empleo, desde el 125 al 130, pueden reconocerse los objetivos, los procedimientos y las medidas establecidas para la consecución de los fines comunitarios.

Objetivo del título es la consecución de una estrategia coordinada para el empleo, y de esta forma dar contenido tanto al artículo 2 del TUE, es decir, promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo, como el artículo 2 del TCCE que dictamina el que la Comunidad tendrá como misión promover un alto nivel de empleo.

La consideración del desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo viene recogida en el artículo 125, el citado precepto encuentra su precedente en el artículo 1 del Acuerdo anexo al Protocolo Social, así como en el artículo 118 de la antigua redacción del Tratado. En tal sentido se consideran objetivos de la Comunidad el que los Estados miembros y la Comunidad se esfuercen con carácter general y de acuerdo con el Tratado, en desarrollar una estrategia coordinada para el empleo en el seno del Consejo, y de manera particular se potenciará una mano de obra cualificada, formada y adaptable a mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico y tecnológico.

Con vistas a la consecución de tales objetivos, la finalidad habrá de ser obtener un alto nivel de empleo y protección social, cohesión económica y social, y promoción del progreso económico y social.

En el contexto anterior, las políticas de empleo de los Estados miembros habrán de contribuir a los objetivos comunitarios, compatibilizándolas con las orientaciones generales dadas en materia de política económica. Existe por tanto la necesidad de articular una completa cooperación de la Comunidad con los Estados, apoyando e incluso complementando sus actuaciones en el respeto de las competencias que les corresponden. De manera precisa se indica la necesidad de desarrollar líneas horizontales de actuación en materia de empleo al formular político y medidas comunitarias cualesquiera que fueran del tenor de las mismas, y en la finalidad de que toda directriz tenga como objetivo un alto nivel de empleo.

Los objetivos horizontales establecidos parten de la creación de las condiciones idóneas para el empleo en una sociedad basada en el conocimiento, de carácter competitiva y dinámica, capaz de crecer económicamente de manera sostenible. El logro de este objetivo exige esfuerzos simultáneos de la Comunidad y de los Estados miembros. Exige, además, la aplicación continua de un conjunto eficaz y bien equilibrado grupo de medidas que se refuercen entre sí, basadas en una política macroeconómica, en reformas estructurales que promuevan mercados de trabajo adaptables y flexibles, en la innovación y en la competitividad, así como un Estado del bienestar activo que favorezca el desarrollo de los recursos humanos, la participación, la integración y la solidaridad. Se trata de preparar la transición a una economía basada en el conocimiento, aprovechando las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación, modernizando el modelo social europeo mediante la inversión en recursos humanos y la lucha contra la exclusión social, y promocionando la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la sociedad.

En el desarrollo de las directrices indicadas el Reino de España ha procedido a publicar en abril el Plan Nacional de Empleo para el año 2001, y asimismo conforme a los compromisos acordados en Lisboa y Niza el Gobierno aprobó en mayo de 2001 el Plan Nacional de acción para la inclusión social donde se contemplan medidas de impulso hacia una política de empleo integradora que cuente con la consideración de los colectivos desfavorecidos.

8. La difícil labor de coordinación de toda la política de empleo en sus distintas perspectivas se ha basado en los protocolos seguidos con relación a la convergencia económica, el artículo 128 del Tratado da cuenta de ello estableciendo el método a seguir. En primer lugar el Consejo Europeo con carácter anual examina la situación del empleo y adopta sus conclusiones con base en un informe conjunto elaborado por el Consejo y la Comisión, posteriormente por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión elabora anualmente unas orientaciones que todos los países miembros deberán tener en cuenta en sus respectivas políticas de empleo, que en todo caso habrán de ser compatibles con las orientaciones de política económica. Las orientaciones aprobadas, y las políticas nacionales, se ven sometidas a control toda vez que cada Estado debe remitir al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las medidas adoptadas.

Cada diciembre de cada año, se procede a un examen de la aplicación de las distintas políticas de empleo, y sobre tal base podrá procederse a formular recomendaciones a los países miembros. La recomendación del Consejo de 19 de enero de 2001 relativa a la aplicación de las políticas de empleo de los países miembros (2001/64/CE), ha procedido a dar cumplimiento a las reglas anteriormente expuestas. Por lo que se refiere a España las recomendaciones han sido las siguientes:

- 1) Proseguir la modernización de los servicios públicos de empleo a fin de aumentar su eficacia y mejorar la aplicación del enfoque preventivo para cubrir a todos los posibles beneficiarios. Dichos esfuerzos deben incluir la puesta a punto del sistema de seguimiento estadístico de conformidad con el Plan nacional de acción y el Informe conjunto sobre el empleo.
- 2) Promover en mayor grado la igualdad de oportunidades con objeto de elevar la tasa de empleo femenino hasta la media comunitaria en un plazo dado, habida cuenta de la amplitud del problema, acorde con la urgencia de este objetivo.
- 3) Elaborar y aplicar una estrategia coherente en materia de formación continua, que fije objetivos, incluya la educación y formación inicial y continua a fin de aumentar los niveles educativos y la participación de los adultos en las actividades de educación y de formación. Debería prestarse especial atención al problema del abandono escolar prematuro.
- 4) Proseguir los esfuerzos, en colaboración con los interlocutores sociales, para adaptar las relaciones laborales, incluida la normativa laboral, y desarrollar nuevas formas de organización del trabajo garantizando un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad para toda la mano de obra.
- 5) Estudiar los factores incentivos y desincentivos de los regímenes de prestaciones y de fiscalidad a fin de aumentar la participación en el mercado de trabajo y el empleo estable.

9. El artículo 129 del Tratado recoge en exclusividad la cuestión relativa a las acciones comunitarias en materia de empleo sobre las que pueda decidir el Consejo en un procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo sobre la base del artículo 251 y previa consulta del Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Alentar la cooperación entre los Estados y apoyar sus actuaciones, desarrollar intercambios de iniciativas, innovaciones, información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, evaluar experiencias, todas las medidas citadas constituyen el sustrato de la cooperación, que no debe en ningún caso identificarse con planteamientos armonizados de las políticas de empleo de los Estados miembros.

Entre las medidas comunitarias dirigidas a la coordinación del fomento del empleo ha de citarse el artículo 130 del Tratado, mediante el cual se estable-

ce la necesidad de establecer un Comité de empleo de carácter consultivo. Su creación fue debida a la Decisión del Consejo de 24 de enero de 2000 (2000/98/CE), sustituyendo al Comité de empleo y mercado de trabajo creado por la Decisión 97/16/CE. Las funciones del citado Comité son la supervisión de la situación del empleo y las políticas de empleo de la Comunidad y de los Estados miembros y elaborar dictámenes a petición tanto del Consejo como de la Comisión, e igualmente a iniciativa propia, contribuyendo igualmente a la preparación de las medidas del Consejo exigidas en aplicación del artículo 128 del Tratado.

En su composición cada uno de los Estados miembros y la Comisión procederá a nombrar dos miembros que cuenten con la condición de ser altos funcionarios o expertos probados en política de empleo y del mercado de trabajo, pudiéndose recurrir a expertos externos según las necesidades existentes. Para el ejercicio de su mandato el Comité consultará con las partes sociales, y de manera concreta con los interlocutores sociales representados en el Comité permanente de empleo.