

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID – CAMPUS DE PALENCIA

FACULTAD DE CIENCIAS DE TRABAJO

ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

Trabajo Fin de Grado en Relaciones
Laborales y Recursos Humanos

César Julián Cerezo Pérez

Junio de 2012

Directora del Trabajo Fin de Grado:
Doña María Inmaculada Mínguez Lara.
Profesora Titular de EU del Departamento de Economía Aplicada.
Facultad de Ciencias del Trabajo de Palencia.
Universidad de Valladolid.

Universidad de Valladolid. Campus Universitario de Palencia
Facultad de Ciencias del Trabajo

Trabajo Fin de Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos:

ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

Autor: César Julián Cerezo Pérez

Junio de 2012

Directora del TFG: María Inmaculada Mínguez Lara

Profesora Titular E.U. del Departamento de Economía Aplicada

Facultad de Ciencias del Trabajo de Palencia

Universidad de Valladolid

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
1 JUSTIFICACIÓN	5
1.1 <i>Relevancia Temática</i>	5
1.2 <i>Fundamentación Teórica</i>	5
1.3 <i>Antecedentes</i>	6
1.4 <i>Vinculación con las competencias propias del Título</i>	6
2 DISEÑO	7
3 CONTEXTO.....	8
CAPITULO I: LA UNIÓN EUROPEA.....	10
1 INTRODUCCIÓN.....	10
2 LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	10
3 LAS ATRIBUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN POLÍTICA DE EMPLEO	11
4 DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	14
4.1 <i>Los tratados</i>	15
4.2 <i>Reglamentos, Directivas y otros actos legislativos</i>	16
CAPITULO II. ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO	17
1 LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE EMPLEO ANTES DE 1997	17
1.1 <i>El Tratado de Roma</i>	17
1.2 <i>El Tratado de Maastricht</i>	19
1.3 <i>El Libro Blanco de Delors</i>	19
1.4 <i>Cumbre de Essen</i>	20
2 EL TRATADO DE ÁMSTERDAM.....	21
2.1 <i>Mención a “El Comité de Empleo”:</i>	23
3 CONSEJO EXTRAORDINARIO DE LUXEMBURGO: NACIMIENTO DE LA DENOMINADA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO	23
CAPITULO III. LA ESTRATEGIA DE LISBOA	29
1 LA ESTRATEGIA DE LISBOA EN MATERIA DE EMPLEO	29
2 BALANCE DE CINCO AÑOS DE APLICACIÓN DE LA EEE: REVISIÓN INTERMEDIA EN 2002	35
3 NUEVAS DIRECTRICES PARA 2003	37
4 RELANZAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA EN 2005 Y LAS NUEVAS DIRECTRICES INTEGRADAS	39
5 REFUERZO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA (2008-2010)	47
6 LOS EFECTOS DE LA CRISIS Y BALANCE EN LA ESTRATEGIA DE LISBOA.....	52
6.1 <i>Los efectos de la crisis en la Estrategia de Lisboa</i>	52
6.2 <i>La evaluación de la Estrategia de Lisboa</i>	53

CAPITULO IV: LA ESTRATEGIA EUROPA 2020.....	56
1 UNA ESTRATEGIA PARA EL CRECIMIENTO	56
1.1 <i>El Semestre Europeo</i>	59
2 ACTUAL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO	60
2.1 <i>Objetivos e Iniciativas emblemáticas de la EEE</i>	61
2.2 <i>Estrategia Europea de Empleo - Directrices para el empleo</i>	63
2.3 <i>Coordinación de la Estrategia Europea de Empleo</i>	65
2.4 <i>Participación de todos los sectores de la sociedad</i>	67
CONCLUSIONES.....	68
BIBLIOGRAFÍA	69

INTRODUCCIÓN

1 Justificación

1.1 Relevancia Temática

La estrategia europea de empleo (EEE) se creó con objeto de orientar y asegurar la coordinación de las prioridades de política de empleo apoyadas por los Estados miembros en el ámbito de la Unión Europea (UE).

El mercado de trabajo actual, caracterizado por una desocupación masiva, un desempleo de larga duración en franco aumento, precariedad en el empleo y el consiguiente impacto en el sostenimiento de los sistemas de protección social, ha generado en lo que respecta a la Unión Europea, la revisión de su política de empleo comunitaria, a fin de adaptarla a las actuales circunstancias para dar respuesta a la problemática suscitada por las transformaciones en el trabajo y en el empleo.

Se está generalizando las formas atípicas o no tradicionales de empleo; el desempleo persistente, en particular el de larga duración y el de algunos colectivos de trabajadores (jóvenes, mujeres, personas mayores); los cambios demográficos entre ellos el envejecimiento de la población así como las diferencias regionales entre los países miembros de la UE, representan serios desafíos en la consecución de los objetivos de la EEE de alcanzar el pleno empleo, la competitividad y la cohesión social.

1.2 Fundamentación Teórica

El propósito de este trabajo es describir y analizar los pasos dados por la UE en materia de empleo, la ejecución y resultados de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), en el que se hace referencia a la política de empleo comunitaria impulsada por la UE y en especial a partir de la creación de la EEE en el Proceso de Luxemburgo en 1997, la cual pretende dar respuesta a los cambios que están ocurriendo en el mercado de trabajo de la UE, pasando por la Estrategia de Lisboa hasta la nueva Estrategia UE 2020. Se tratan cuestiones relativas al empleo, su relación con otras políticas comunitarias, los objetivos de la UE en materia de empleo afectado por los distintos cambios de escenario económico.

Los Estados miembros se comprometieron a establecer un conjunto de objetivos comunes para la política de empleo y a supervisarlos a través de un procedimiento anual determinado en el nuevo Tratado de Ámsterdam. Los Estados miembros siguen teniendo la competencia principal sobre política de empleo, pero el Tratado de Ámsterdam da al Consejo y a la Comisión un papel mucho más relevante y nuevas tareas.

1.3 Antecedentes

Uno de los epígrafes de este texto está dedicado a los antecedentes de la Estrategia Europea de Empleo, baste como introducción las siguientes líneas:

El Tratado de Roma de 1957 significó el inicio del proceso de integración europeo, estableció en sus artículos 117 a 122 lo relativo a la política social comunitaria en la que se insta a los países miembros, entre otros aspectos, a promover y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, el desarrollo de la formación profesional, el empleo y la negociación colectiva. Para el logro de tales propósitos se previó en el mencionado Tratado, la creación del Fondo Social Europeo (FSE) como un mecanismo financiero de contribución a mejorar el mercado de trabajo de Europa, mediante el fomento de la formación profesional, la inclusión de los desocupados al mercado laboral, en especial los de la población joven y femenina, así como los de larga duración.

El Libro Blanco de Delors, llamado “Crecimiento competitividad y empleo: Retos para entrar en el siglo XXI” aprobado en 1993, constituye un documento de propuestas que en materia de empleo se diseñaron para ser desarrolladas en el ámbito comunitario de la UE y que sirvió de lanzadera para los acuerdos posteriores con el problema del empleo en la UE de fondo.

1.4 Vinculación con las competencias propias del Título

La Función del Graduado Social¹ y su aportación es incuestionable, nació para dar respuesta social, a la demanda que la sociedad solicitaba a principios del Siglo XX, en conocimientos especializados en materias laborales. Los estudios específicos en estas materias y su desarrollo, fueron configurando el perfil

¹ Véase (Torrecilla Hernández, 2010)

profesional y formativo hasta el actual Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos.

Ante la entrada en la Unión Europea, nuestro colectivo, supo adaptarse también a dichos cambios, formándose e informando a su vez, del nuevo escenario que se abría en las relaciones laborales, con respecto a la libre circulación de trabajadores, protección de la salud y seguridad en el trabajo, configurándose el Derecho Comunitario como imprescindible.

Los retos económicos, sociales, organizativos y políticos que plantean el empleo y las relaciones laborales en el globalizado Siglo XXI, requiere estudiar el mundo del empleo y del trabajo desde una gran variedad de enfoques. El empleo es una realidad fundamental a nivel colectivo y las relaciones laborales juegan un papel decisivo en la calidad de vida de las personas y en el funcionamiento adecuado de empresas y organizaciones, y disponer de empleos de calidad para todos debe formar parte de los valores esenciales que deben primar en nuestras sociedades.

Los conocimientos necesarios para comprender las conexiones entre la actividad profesional y las otras dimensiones del trabajo y ofrecer respuestas profesionales globales, requieren tener en cuenta una complejidad de factores económicos, empresariales, sociológicos o jurídicos, prestando atención a la dimensión internacional del empleo. La Estrategia Europea de Empleo forma parte de esta dimensión.

2 Diseño

En el diseño de este trabajo se ha seguido un esquema temporal, el ordenamiento jurídico que constituye la Unión Europea, se ha convertido a día de hoy en parte integrante de nuestra realidad política y social. En base a los Tratados de la Unión Europea, se adoptan cientos de documentos, informes, decisiones etc., con planteamientos nuevos que modifican otros y así sucesivamente, en este proceso complejo, y analizando los documentos más relevantes, analizados temporalmente, se puede detallar como ha sido el desarrollo la Estrategia Europea de Empleo.

En un primer Capítulo referido a la Unión Europea se pretende entender, como el Derecho europeo influye en nuestra vida cotidiana, cuál es el

fundamento de las atribuciones de la Unión Europea en Política de Empleo y cómo se instrumentaliza el Derecho europeo.

En el segundo Capítulo se van a analizar los antecedentes de la Estrategia Europea de Empleo, es decir, cómo era la cooperación en materia de empleo antes de 1997. Desde el Libro Blanco de la Comisión Delors sobre “crecimiento, competitividad y empleo”, planteó en 1993 el debate sobre el empleo en la Unión Europea, pasando un año más tarde, por Essen, donde los líderes europeos aprobaron el primer plan de acción para hacer frente a este desafío, estableciendo ámbitos prioritarios de la política de empleo a escala nacional. El Tratado de Ámsterdam y la Cumbre de Luxemburgo en 1997 que articula la EEE sobre los famosos cuatro pilares.

En el tercer Capítulo, en el año 2000, el Consejo Europeo de Lisboa fijó un nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea: «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo» objetivos que debían lograrse en 2010, veremos la renovación de la Estrategia en el año 2005 y la aprobación de las directrices integradas para las políticas de empleo

Finalmente en el cuarto Capítulo, la Estrategia Europa 2020 sucede a la anterior de Lisboa, las directrices integradas constituyen la principal herramienta de la Estrategia, se trata de una nueva estrategia de diez años para el empleo y un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

En todos estos capítulos se irá descifrando qué es la EEE y en qué consiste, qué objetivos tiene, qué iniciativas pretende emprender, de qué instrumentos se vale para cumplir los objetivos, cómo se coordinan y se siguen los avances, los documentos clave, el papel de las distintas instituciones europeas, la participación de los sectores implicados.

3 Contexto

Europa se enfrenta a un momento de transformación, al “*momento más crucial de su Historia*”, esta frase ha podido salir como titular en cualquier medio de prensa, de hecho es así. La crisis actual ha echado por tierra años de progreso económico y social y ha expuesto las debilidades estructurales de la economía europea. Mientras tanto, el mundo se mueve con rapidez y los retos a largo

plazo (mundialización, presión sobre los recursos, envejecimiento) se intensifican.

En vista del preocupante nivel de desempleo existente en la UE, que perdura desde hace ya varios años, la Estrategia Europa de Empleo constituye el marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros si se quiere seguir mirando al futuro Europeo.

Se pide a los Estados miembros y a la UE que adopten una estrategia en la materia y, en particular, que promuevan la cualificación, la formación y la flexibilidad de los trabajadores, asimismo, los mercados de trabajo deben adaptarse a las exigencias de los cambios económicos. El fomento del empleo se entiende como asunto de interés común, lo que exige una coordinación en el seno del Consejo por parte de los Estados miembros de sus actividades nacionales. La UE debe favorecer un alto nivel de empleo fomentando la cooperación entre los Estados miembros y apoyando las medidas de estos y, en su caso, complementándolas, dentro del respeto de las competencias de los Estados miembros.

CAPITULO I: LA UNIÓN EUROPEA

1 Introducción

La UE se apoya en el Estado de Derecho. Esto significa que todas sus actividades se basan en los tratados, acordados voluntaria y democráticamente por todos los Estados miembros. Estos acuerdos vinculantes establecen los objetivos de la UE en sus numerosos ámbitos de actividad.

Las instituciones se establecen en los Tratados, también se establecen los poderes y responsabilidades de todas estas instituciones, que constituyen la base de todas las actividades de la UE. Los Tratados también establecen las normas y los procedimientos que deben seguir las instituciones de la UE. Éstos son acordados por los Jefes de Estado o de Gobierno de todos los países de la UE y ratificados por sus Parlamentos.

2 La naturaleza jurídica de la Unión Europea

Para comprender cómo el Derecho europeo influye en la vida cotidiana de los ciudadanos de la Unión Europea, hay que tener en cuenta que la Unión Europea se sustenta sobre principios generales² y el ordenamiento jurídico, además de comprender las relaciones entre este ordenamiento jurídico y el Derecho de los Estados miembros.

Los actos fundacionales de la UE, que se basan en tratados internacionales, han conducido a la creación de una Unión independiente, provista de competencias y derechos de soberanía propios. Los Estados miembros han renunciado parcialmente a su soberanía en favor de dicha Unión.

²La Carta de los Derechos Fundamentales reconoce una serie de derechos personales, civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos y residentes de la UE, consagrándolos en la legislación comunitaria. En diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta adquirió el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados. La Carta reúne en un único documento los derechos que hasta ahora se repartían en distintos instrumentos legislativos, como las legislaciones nacionales y comunitarias, así como los Convenios internacionales del Consejo de Europa, de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al dar mayor visibilidad y claridad a los derechos fundamentales, establece una seguridad jurídica dentro de la UE.

También La Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores firmada en Estrasburgo en 1989 junto con la anterior Carta configuran los principales instrumentos de reconocimiento de derechos sociales en la UE.

Se caracteriza por tratarse de un orden jurídico, diferenciado³ del Derecho Internacional así como del orden jurídico interno de los países miembros.

La UE se ha alejado mucho de estas raíces del Derecho internacional. Los actos fundacionales de la UE, que se basan igualmente en tratados internacionales, han conducido a la creación de una Unión independiente, provista de competencias y derechos de soberanía propios.

Las instituciones de la UE solo poseen las competencias establecidas para alcanzar los objetivos que se recogen en los Tratados de la Unión y tan solo en determinadas materias. Por ello, no pueden escoger sus objetivos libremente como los Estados y satisfacer todas las necesidades a las que debe hacer frente en la actualidad un Estado.

Por esa razón, la UE no es una organización internacional “clásica” ni tampoco una estructura estatal, sino una entidad de poder que hay que situar entre estos dos modelos tradicionales de organización estatal. Se denomina “organización supranacional”⁴ para describir esta posición particular.

3 Las atribuciones de la Unión Europea en Política de Empleo

El fundamento de las competencias de la Unión Europea reside en la atribución que hacen los Estados miembros a favor de la UE por medio de los Tratados.

³ Según (Díez-Picazo, 2008) “*La razón principal es la excepcional ambición del objetivo perseguido, consistente en la integración económica y, en gran medida, también política a escala continental*” y no sólo el conjunto de normas jurídicas y principios que las jerarquizan y coordinan coherentemente; destinadas a regular las relaciones externas entre, sujetos soberanos.

⁴ Borchardt (2011) detalla qué elementos constituyen en conjunto los rasgos característicos de la naturaleza jurídica de la UE:

- a) *“La transferencia de competencias a las instituciones de la Unión, que va más allá que en el caso de las demás organizaciones internacionales y se extiende a ámbitos normalmente reservados a los Estados;*
- b) *El establecimiento de un ordenamiento jurídico propio, independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros;*
- c) *La aplicabilidad directa del Derecho de la Unión, según la cual las disposiciones del Derecho de la Unión surten pleno efecto de modo uniforme en todos los Estados miembros y conceden derechos e imponen obligaciones tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos;*
- d) *La primacía del Derecho de la Unión, mediante la cual se garantiza que el Derecho de la Unión no pueda ser ni derogado ni modificado por la legislación nacional y que, en caso de conflicto, el primero prevalezca sobre la segunda”.*

La UE se apoya en el Estado de Derecho⁵. Esto significa que todas sus actividades se basan en los tratados, acordados voluntaria y democráticamente por todos los Estados miembros. Estos acuerdos vinculantes establecen los objetivos de la UE en sus numerosos ámbitos de actividad.

La UE actúa dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Estados miembros, el artículo 2 del TFUE, establece en unos principios de atribución, el alcance de estas atribuciones que varían según la naturaleza de los ámbitos de actuación transferidos a la UE. Las competencias no atribuidas a la UE corresponden exclusivamente al ámbito normativo de los Estados miembros.

Así surge la cuestión de cómo delimitar las atribuciones de la UE con respecto a las competencias de los Estados miembros. Esta delimitación se efectúa sobre la base de las distintas categorías de competencias que se relacionan en *“El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”* (TFUE):

- Competencias **exclusivas** de la UE (artículo 3 del TFUE), unión aduanera, política monetaria etc.
- Competencias **compartidas** entre la UE y los Estados miembros (artículo 4 del TFUE), medio ambiente, energía etc.
- Competencias de **apoyo** (artículo 6 del TFUE): las competencias de apoyo, la UE se limitan a coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. En esta categoría de competencias se encuentran la protección y mejora de la salud humana, la industria, la cultura, el turismo, la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional, la protección civil y la cooperación administrativa.

No obstante, al margen de estas categorías de competencias existen también otras competencias de intervención específicas, otras formas de actuar, que se prevén en los Tratados de la Unión.

Decir que las políticas de empleo que nos afectan se sitúan fuera de este catálogo de competencias, ya que a las competencias de apoyo en ningún caso le está permitido armonizar las legislaciones nacionales tal y como señala el artículo 2, apartado 5, del TFUE.

⁵(Comunidad Europea, 1991)“La Comunidad es por excelencia «una Comunidad de Derecho» en cuanto que las relaciones entre los sujetos de la Comunidad son relaciones entre sujetos de Derecho, y están «legalizadas» en alto grado bajo el control del Tribunal de Justicia”.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las líneas directrices de la política de empleo europea, se encuentran recogidas en el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*⁶, anteriormente denominado *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*. Tras su firma y ratificación por los Estados, la Unión Europea se encamina aún más hacia la idea de la Europa social, iniciada con el Tratado de Ámsterdam. Entre los objetivos de la Unión Europea se encuentra el pleno empleo y el fomento de una economía social de mercado altamente competitiva.

La política de empleo no se encuentra dentro de las competencias exclusivas de la Unión, ni entre las compartidas entre los Estados miembros y la Unión Europea, sino que es una competencia exclusiva de los Estados.

Pero la Unión en el art. 147 del TFUE asume entre sus objetivos el de conseguir un alto nivel de empleo en los Estados miembros, debiendo tenerlo en cuenta al formular y aplicar las políticas y medias que adopte en materia de empleo.

Así con el objetivo de la consecución de un alto nivel de empleo en los países pertenecientes a la UE, el papel de la Unión en materia de empleo, que se enmarca dentro del Título IX del TFUE, es doble:

- En la formulación, es decir, definición de las políticas de empleo que se pueden adoptar a nivel nacional
- Y al aplicar, coordinando las políticas de empleo que se realicen a nivel nacional por los Estados miembros.

El art. 2.3 TFUE: “*Los Estados están obligados a coordinar sus políticas de empleo según las modalidades establecidas en el propio Tratado*”. Ello significa, que es la Unión la que fijará las directrices sobre las que habrán de basarse los Estados a la hora de regular las políticas de empleo que se adoptarán a nivel nacional “*las directrices de la política de empleo*”.

Al asumir la Unión la definición de las políticas de empleo a seguir por los Estados y la adopción de medidas que fomenten la coordinación de las políticas nacionales de empleo se encamina a crear un marco directriz en materia de empleo que permita la creación de una **estrategia común** y coordinada en materia de empleo a nivel europeo, dejando siempre en manos

⁶Resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007.

de los Estados la determinación de las políticas de empleo a seguir en su territorio nacional.

Al hacerlo, se respetarán las competencias de los Estados miembros tal y como señala el art. 147.1 TFUE.

La creación de una Estrategia coordinada para el empleo es uno de los objetivos comunes de la Unión y de los Estados miembros, por la que deberán aunar esfuerzos. Dicha estrategia tendrá dos objetivos concretos, dentro del amplio objetivo del pleno empleo que el art. 145 del TFUE concreta: “...en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico...”

El empleo es una competencia de los Estados, el Tratado crea el marco para que los Estados contribuyan con sus políticas de empleo al logro del objetivo de crear una estrategia coordinada de empleo, entre ellos y la Unión, de forma que ello resulte compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión adoptadas con arreglo al artículo 121.2 TFUE⁷ (art. 146 TFUE).

4 Derecho de la Unión Europea

El ordenamiento jurídico que constituye la Unión Europea se ha convertido a día de hoy en parte integrante de nuestra realidad política y social. Cada año con arreglo a los Tratados de la Unión, se adoptan miles de decisiones que influyen decisivamente en la realidad de los Estados miembros de la Unión Europea. El Derecho de la Unión Europea constituye un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, conformando un conjunto de normas jurídicas que posee sus propias fuentes.

El sistema de normas de la Unión Europea es de dos tipos: “originario o primario” y “derivado”.

⁷Art. 121.2 del TFUE “El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo.

Sobre la base del informe del Consejo, el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión.

Con arreglo a estas conclusiones, el Consejo, adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales. El Consejo informará de su recomendación al Parlamento Europeo”.

La norma originaria se identifica sustancialmente con los tratados constitutivos y las normas convencionales que los han modificado a lo largo del tiempo, estos tratados constituyen la base o las reglas fundamentales de toda la actuación de la UE.

Las normas derivadas se tratan de una forma de instrumentación jurídica que tiene su fundamento en los tratados constitutivos y proviene del sistema de atribución de competencias. Estas competencias se instrumentan básicamente a través de lo previsto en el artículo 288 TFUE. Este Derecho derivado, está compuesto por los reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes, todos ellos nacen de los principios y objetivos establecidos en los tratados.

4.1 Los tratados

La firma de los Tratados comunitarios (CECA en 1951, y CEE y Euratom en 1957) fue el punto de partida de más de cincuenta años de elaboración de Tratados europeos. Los Tratados “fundacionales” constitutivos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea y los grandes Tratados modificativos constituyen el Derecho primario, es decir, el Derecho supremo de la Unión Europea y de las Comunidades Europeas. Los Tratados son adoptados por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, y contienen las normas formales y materiales que constituyen el marco en el que las instituciones aplican las distintas políticas de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea. Asimismo, determinan las normas formales que establecen el reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados, y que constituyen la base del poder de las instituciones. Además, los Tratados establecen normas materiales que definen el ámbito de las políticas y estructuran la acción de las instituciones en cada una de dichas políticas.

Los Tratados constitutivos, así como los complementos y modificaciones posteriores, sobre todo los Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa, reflejan los principios jurídicos fundamentales relativos a los objetivos, la organización y el funcionamiento de la UE, así como parte de la legislación económica. De esta forma establecen el marco constitucional de la UE que deben llenar de contenido, en interés de la Unión, las instituciones de la Unión dotadas de competencias legislativas y administrativas. Dado que se trata de

un Derecho creado directamente por los Estados miembros, estos principios se denominan en el lenguaje jurídico Derecho primario de la Unión.

El Tratado de Lisboa da lugar al **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**⁸.

4.2 Reglamentos, Directivas y otros actos legislativos

Los objetivos de los Tratados de la UE se materializan mediante varios tipos de actos legislativos. Algunos son vinculantes y otros no. Algunos se aplican a todos los países de la UE y otros sólo a unos pocos.

- **Reglamento:** es un acto legislativo vinculante. Debe aplicarse completamente en toda la UE.
- **Directiva:** un acto legislativo en el cual se establece un objetivo que todos los países de la UE deben cumplir. Pero cada país debe decidir individualmente cómo hacerlo.
- **Decisión:** es vinculante para aquellos a quienes se dirige (un país de la UE o una empresa concreta) y es directamente aplicable.
- **Recomendación:** no es vinculante, permite a las instituciones dar a conocer sus puntos de vista y sugerir una línea de actuación sin imponer obligaciones legales a quienes se dirige.
- **Dictamen:** permite a las instituciones hacer una declaración de manera no vinculante, es decir, sin imponer obligaciones legales a quienes se dirige. Pueden emitirlo las principales instituciones de la UE (Comisión, Consejo y Parlamento), el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo.

⁸Desde el 1 de diciembre de 2009, fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el título "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea" se sustituye por "Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea" (artículo 2, apartado 1, del Tratado de Lisboa) y los artículos, secciones, capítulos, títulos y partes del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se numeran de nuevo (artículo 5 y anexo del Tratado de Lisboa).

CAPITULO II. ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

1 La cooperación en materia de empleo antes de 1997

Las políticas de empleo de la Unión Europea han ido variando con el tiempo, consecuencia de los cambios normativos experimentados por ésta.

En materia de empleo, hasta el Tratado de Ámsterdam, a pesar de la entidad de las cuestiones debatidas éstas se realizaban en el seno de “Cumbres Europeas” que no se concreta en Derecho Comunitario Originario sino como conclusiones y que pretenden fundamentar las actuaciones posteriores de las instituciones europeas en cuanto a la consecución de los objetivos de la Unión Europea. En las reuniones del Consejo Europeo⁹ los Jefes de Estado y Gobierno de los países miembros junto con la Comisión Europea fijan las grandes directrices y objetivos de la Unión en los ámbitos más relevantes.

1.1 El Tratado de Roma

El texto del tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea fue aprobado en Roma el 25 de marzo de 1957. El objetivo principal del tratado fue de naturaleza económica, como se puede ver en el artículo segundo, al regular que la finalidad del tratado, *"el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros"*, así situaba su objetivo primordial en lo económico centrándose en la construcción de un mercado único europeo. Desde esta perspectiva, las

⁹El Consejo Europeo es una de las siete altas Instituciones de la Unión Europea, integrada por los veintisiete Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados de la Unión, más su Presidente y el Presidente de la Comisión Europea; el Alto Representante de la Unión participa de sus trabajos y reuniones, pero no es miembro de pleno derecho. Su composición y la lógica de su funcionamiento lo convierten en un órgano de naturaleza predominantemente intergubernamental. Sus funciones son de orientación política y de jefatura colectiva simbólica, fijando las grandes directrices y objetivos de la Unión en los ámbitos más relevantes; la potestad legislativa le está expresamente vedada por los Tratados. Sus reuniones, de carácter ordinariamente trimestral, se designan comúnmente como *"cumbres europeas"* o *"reuniones en la cumbre"* debido a la importancia de sus asistentes, pero desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1º de diciembre de 2009, el Consejo Europeo es una institución constitucional comunitaria de pleno Derecho y como tal debe actuar, al servicio del acuerdo e integración de los intereses nacionales con los europeos.(Unión Europea, 1995-2012).

libertades reconocidas en el Tratado Fundacional, entre ellas la libre circulación de trabajadores, se inspiraban, fundamentalmente, en la abolición de todas las barreras nacionales que pudiesen representar obstáculos a la consecución de la integración económica.

El Tratado de Roma incluía disposiciones esporádicas en materia de política social y de mercado de trabajo y en términos generales se mantuvo como una política de acompañamiento a la política económica. Se puede agrupar todos los preceptos del Tratado en los siguientes tres grandes grupos:

- La libre circulación de personas, servicios y capitales era el objetivo de dicho Tratado, pero siempre para salvaguardar el interés económico inspirador de la Comunidad Económica Europea.
- En lo referente a la Política Social, éstas se encuentran diseminadas a lo largo de los títulos, como por ejemplo "*las condiciones de vida y trabajo y ámbito social*" (arts. 117 y 118), "*el régimen de vacaciones pagadas*" (art. 120) y la "*política común de formación profesional*" (art. 128).
- El Fondo Social Europeo se crea, según el art. 123 TCEE, para "mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado común y contribuir así a la elevación del nivel de vida", siendo su principal objetivo "fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores". Así, en un principio, el FSE se constituyó en el instrumento financiero de la CE para paliar los efectos negativos en determinadas categorías sociales derivadas del funcionamiento del mercado común (paro y subempleo).

Hasta 1997 la cooperación entre los Estados miembros en materia de empleo consistía sobre todo en la colaboración entre gobiernos y o en el seno de organizaciones internacionales como la OCDE¹⁰ y la OIT¹¹ que son

¹⁰ La misión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es promover políticas que mejoren el desarrollo económico y el bienestar social de las personas en todo el mundo. La OCDE constituye un foro en el que los gobiernos pueden trabajar juntos para compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes. (OCDE, 2012).

¹¹ La OIT es la institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las Normas Internacionales del Trabajo. Es la única agencia de las Naciones Unidas de carácter "tripartito" ya que representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores participan en conjunto en la elaboración de sus políticas y programas así como la promoción del trabajo decente para todos. Esta forma singular de alcanzar acuerdos da una ventaja a la OIT, al incorporar el conocimiento "del mundo real" sobre empleo y trabajo. (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1996-2012).

plataformas multilaterales europea e internacional para la cooperación, en particular en lo que respecta al mercado laboral.

1.2 El Tratado de Maastricht

El Tratado de la Unión Europea (TUE), conocido también como "Tratado de Maastricht" firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, consagra oficialmente el nombre de "Unión Europea" que en adelante sustituirá al de Comunidad Europea.

En el nuevo Tratado se avanza en la integración europea y pone en marcha la integración política, pero no se aborda el problema del empleo, en una época en la que Europa sufrió una grave y profunda crisis económica que disparó las tasas de desempleo.

Con la firma del Tratado de Maastricht, el fomento de un nivel elevado de empleo y protección social se incluyó oficialmente como uno de los objetivos asignados a la Comunidad Europea (art. 2).

El Tratado de Maastricht incorpora un protocolo¹² separado, anexo al Tratado, que compromete a la Comunidad también en el ámbito social, como muestra de la consecución de la cohesión económica y social, los objetivos son: promoción del empleo, mejora de las condiciones de vida y trabajo, protección social adecuada, diálogo social, desarrollo de los recursos humanos para garantizar un elevado y duradero nivel de empleo, integración de las personas excluidas del mercado laboral.

La Unión Europea dio una imagen de escasa preocupación por los problemas de desempleo y de empleo, en un momento en que la creación de la futura Unión económica y monetaria implicaba opciones en materia laboral.

1.3 El Libro Blanco de Delors

El Consejo Europeo de Copenhague de 1993, solicitó de la Comisión la elaboración de un Libro Blanco sobre la estrategia del empleo a medio plazo.

El documento "*Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*"¹³ presentado en 1993 por la Comisión Europea a solicitud del Consejo, forma parte de las políticas y programas de empleo

¹²El Reino Unido no participa en este Protocolo.

¹³ (COM(93)700), diciembre de 1993

desde principios de los años noventa, configura el antecedente¹⁴ de la Estrategia Europea de Empleo.

En este marco, el Libro Blanco hace especial hincapié en el problema del desempleo e introduce una serie de pistas básicas para combatirlo, ante la llegada del siglo XXI dicha publicación lanzó el debate sobre la estrategia europea de economía y empleo al situar por primera vez al empleo a la cabeza de las prioridades en Europa.

1.4 Cumbre de Essen.

Para combatir el desempleo, el Consejo Europeo de Essen, celebrado el 9 y 10 de diciembre de 1994, estableció cinco ámbitos de acción clave (recomendaciones) que los Estados miembros debían poner en práctica, a saber:

1. La inversión en formación profesional.
2. El aumento de la intensidad de creación de empleo del crecimiento.
3. La reducción de los costes salariales accesorios.
4. La mejora de la eficacia de las políticas activas aplicables al mercado laboral.
5. La lucha contra el desempleo juvenil y los parados de larga duración.

Las Conclusiones¹⁵ de Essen abrieron asimismo nuevas perspectivas en el ámbito del empleo, como conclusión, se insta a los Estados miembros a incorporar estas recomendaciones, anteriores, que materializan los Estados en **programas plurianuales**. La Comisión cada año elabora un informe sobre la evolución del empleo y las políticas aplicadas por los Estados miembros y las evalúa en función de las prioridades establecidas, con el objeto de establecer un proceso de vigilancia del sistema de empleo de los Estados, informando anualmente al Consejo Europeo, a partir de diciembre de 1995, sobre los progresos realizados en el mercado de trabajo,¹⁶ es decir se realiza un **seguimiento**.

¹⁴ Prácticamente el origen (Gorelli Hernández, 2011)

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo: seguimiento del Consejo Europeo de Essen sobre el empleo [COM (95) 74 final - sin publicar en el Diario Oficial].

¹⁶ La preparación del primer informe anual sobre el empleo que deberá presentarse al Consejo Europeo de Madrid.

En la “*Cumbre de Florencia*” junio de 1996 la Comisión lanzó una “**Acción para el empleo en Europa: un pacto de confianza**”¹⁷. El objetivo del pacto era implicar a las autoridades públicas y los interlocutores sociales en la siguiente estrategia coordinada y práctica.

Se crea el “**Comité de empleo y del mercado de trabajo**”¹⁸ encargado de los asuntos relacionados con el empleo, asistir al Consejo en el ejercicio de sus responsabilidades en estos ámbitos, examinará las políticas de empleo y del mercado de trabajo de los Estados miembros, facilitará el intercambio de información etc.

2 El Tratado de Ámsterdam

El Tratado de Ámsterdam, (firmado 2 de octubre de 1997 y entra en vigor el 1 de mayo de 1999), modifica el Tratado de la Unión Europea. Tras las modificaciones en 1986 (Acta Única Europea) y en 1992 (Tratado de Maastricht) todavía el empleo es motivo de inquietud.

Recordando las conclusiones del Consejo Europeo de Essen, de la Comisión Europea en la iniciativa “Acción en el empleo: Un pacto de confianza”, la Declaración de Dublín¹⁹ sobre el empleo, la eficacia de estos procedimientos era limitada, pues carecían de un fundamento jurídico en el Tratado. Así con la inclusión de un título especial sobre empleo en el Tratado de Ámsterdam, la Comunidad empezó a disponer de un instrumento legal que le permitía introducir una estrategia coordinada para el empleo.

En 1992 se incorpora al derecho originario (Tratado de la Unión Europea, Maastricht) como unos de los objetivos de la Unión Europea promover “**un alto nivel de empleo**”, la promoción del empleo, con el Tratado de Ámsterdam, pasa a formar parte de los objetivos de la Unión Europea., es decir en un asunto de “**interés común**” de los Estados miembros (artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea). Tal y como señala (Rodríguez-Piñero Royo & Castellano Burguillo, 2009) “*ascenso del empleo a la categoría*

¹⁷Véase Consejo Europeo de Florencia, 21 y 22 de junio de 1996 (Conclusiones de la Presidencia).

¹⁸Decisión 97/16/CE: Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 1996 por la que se crea el Comité de empleo y del mercado de trabajo, esta Decisión ha quedado abrogada por la Decisión 2000/98/CE por la que se crea el Comité de empleo.

¹⁹ Consejo Europeo de Ámsterdam (16 y 17 de junio 1997) Conclusiones de la Presidencia. Resolución del Consejo Europeo “El Crecimiento y el Empleo”.

de objetivo comunitario, y su propia constitucionalización, de un lado”, y de otro, ya lo digo yo, la introducción de un nuevo Título VIII (artículos 125 a 130) en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.²⁰

El nuevo título «Empleo» introducido por el Tratado de Ámsterdam:

- Estableció la estrategia europea para el empleo (artículo 125 del Tratado CE).
- Establece un Comité de Empleo (artículo 130) permanente, consultivo, encargado de fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral.
- No modificó el principio básico según el cual la política de empleo es competencia exclusiva de los Estados miembros.
- Los Estados miembros se comprometieron a coordinar²¹ (artículo 126) sus políticas de empleo a escala comunitaria.
- El Tratado confirió al Consejo y a la Comisión un papel mucho más importante, y se asoció más estrechamente al Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones.
- La inclusión de un protocolo sobre política social en el Tratado también reforzó las responsabilidades de los interlocutores sociales y sus posibilidades de contribución.
- La estrategia comunitaria para el empleo, es preciso vincularla con las disposiciones relativas a la política económica y monetaria del título VII del Tratado. El apartado 1 del artículo 126 estipula que la contribución de los Estados miembros a la consecución de un alto nivel de empleo ha de ser compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas adoptadas con arreglo al apartado 2 del artículo 99. El apartado 2 del artículo 128 establece que las orientaciones en materia de empleo también deben ser compatibles con dichas orientaciones generales.

El Mecanismo de coordinación (contenidos en el artículo 128) básicamente es:

²⁰ Tales preceptos se han incorporado, con pequeñas alteraciones a la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y que se configura como su Título IX (actuales artículos 145 a 150).

²¹ En este sentido (Gorelli Hernández, 2011) “La armonización no es, por tanto, el objetivo en materia de empleo”.

- Basándose en el **Informe Anual conjunto sobre el empleo**, presentado por el Consejo y la Comisión, el Consejo Europeo examina cada año la situación del empleo y adopta conclusiones al respecto;
- A partir de estas conclusiones, el Consejo, decidiendo por mayoría cualificada a partir de una propuesta de la Comisión, presenta cada año las **Directrices de Empleo**, que deben ser coherentes con las orientaciones generales sobre política económica.
- Cada Estado miembro presenta al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas tomadas para aplicar su política económica (**Planes de Acción Nacionales**), a la luz de las Directrices de Empleo.
- El Consejo examina cada año los planes de acción nacionales y formula **recomendaciones**²² específicas para cada país por mayoría cualificada.

2.1 Mención a “El Comité de Empleo”:

Desde diciembre de 1996 existe un Comité de política de empleo y del mercado de trabajo, al que se han asignado competencias restringidas. En su lugar, el nuevo artículo 130 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea prevé que el Consejo cree un comité denominado “*Comité de Empleo*”

Este Comité consultivo ha de fomentar la coordinación de las políticas nacionales de empleo y del mercado de trabajo. Realiza un seguimiento de la evolución de estas políticas en los Estados miembros y la Comunidad Europea, redacta dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa y contribuye a la preparación de las deliberaciones del Consejo.

3 Consejo Extraordinario de Luxemburgo: nacimiento de la denominada Estrategia Europea de Empleo

Aunque el Tratado de Ámsterdam no iba a entrar en vigor hasta 1999, en noviembre de 1997 se celebró en Luxemburgo²³ una reunión **extraordinaria** del Consejo Europeo, dedicada al empleo, la primera dedicada de forma

²²Respecto a la eficacia de estas recomendaciones siguiendo a (Gorelli Hernández, 2011) “Sufrir una recomendación por no seguir las orientaciones o líneas básicas, supone una importante sanción política que pondrá en dificultades al gobierno en cuestión frente a su opinión pública”.

²³Extraordinary European Council meeting on employment, Luxembourg, 20 and 21 november 1997. Presidency conclusions.

monográfica al empleo y que marca un nuevo punto de partida de la política comunitaria de empleo.

El Consejo Europeo decide que las disposiciones pertinentes del nuevo título sobre el empleo en el Tratado de Ámsterdam se van a poner en práctica inmediatamente²⁴, ello hace posible aplicar las disposiciones sobre la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros a partir de 1998. Dicha coordinación se basará “*en las directrices comunes que abarcan tanto a los objetivos y los medios, las directrices para el empleo*”.

El desafío del empleo supone un nuevo enfoque, y el tema del empleo es fundamental como nuevo factor en una estrategia general, en el desarrollo de una estrategia coordinada de política macroeconómica.

No hay ninguna perspectiva real y duradera de desarrollo del empleo sin un entorno económico favorable, lo que implica un marco macroeconómico sólido y un verdadero mercado interior.

La estrategia coordinada para las políticas nacionales de empleo, surge del, en ese momento futuro artículo 128 del Tratado, que establece el marco en el que se encuadra el ciclo anual de coordinación²⁵ y supervisión de las políticas nacionales de empleo y que se articula en torno a los elementos ya explicados (Informe conjunto sobre el empleo, Directrices de empleo, Plan Nacional de Acción, y Recomendaciones).

Las **directrices para el empleo** son aprobadas por el Consejo sobre la base de una propuesta de la Comisión.

Estas “directrices” deben ser incorporadas en los **planes nacionales de acción para el empleo**, elaborados por los Estados miembros, en una perspectiva plurianual, así se da se da un sentido práctico, traduciéndose en soluciones diferentes, según las circunstancias de cada país. Los Estados

²⁴ Consejo Europeo de Luxemburgo (12 y 13 de diciembre de 1997) Conclusiones de la Presidencia: “*Tras la decisión relativa al empleo que adoptó el Consejo extraordinario de Luxemburgo de los días 20 y 21 de noviembre de 1997 y que, en la práctica permite que se apliquen de forma anticipada, desde 1998, las disposiciones del futuro artículo 128 del Tratado relativas a la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, el Consejo Europeo comprueba con satisfacción que ya se ha creado el dispositivo para una acción de la Unión a favor del empleo y que el Consejo “Trabajo y Asuntos Sociales” adoptará el 15 de diciembre de 1997 las directrices para 1998*”.

²⁵El método abierto de coordinación (MAC) se creó en el marco de la política de empleo y el proceso de Luxemburgo, y se definió como un instrumento de la estrategia de Lisboa (2000).

miembros remitirán cada año al Consejo y a la Comisión su plan nacional de acción para el empleo.

Sobre esa base, el Consejo llevará a cabo una revisión anual de cómo los Estados miembros han establecido las “directrices”, en la práctica, en sus políticas nacionales (recomendaciones) y un informe, que establecerá las orientaciones necesarias para la elaboración de las “directrices” del año siguiente.

Respecto a las "**Directrices para el Empleo**" destacar:

- Se basan en un análisis común de la situación y las líneas generales de la política para llevar a reducir el desempleo de forma sostenible. En base a este análisis, las “directrices” fijan objetivos concretos y el logro de los cuales se controla periódicamente en virtud de un procedimiento común para la evaluación de los resultados.
- La aplicación de las “directrices” puede variar de acuerdo a su naturaleza, su impacto en los Estados miembros y de acuerdo a sus destinatarios.
- Se debe respetar el principio de subsidiariedad²⁶ y las competencias de los Estados miembros en materia de empleo.
- Deben ser **compatibles con las directrices generales de política económica**.

Se destaca el necesario fortalecimiento del diálogo social, la contribución de los interlocutores sociales a todos los niveles, que participarán en todas las etapas de este proceso y contribuirán en la aplicación de las “directrices”.

El Consejo Europeo acoge favorablemente la comunicación de la Comisión sobre las “directrices” para 1998²⁷ y por primera vez se fijan las directrices (que serán 19) que seguirán todos los países miembros en 1998, agrupadas en torno a **cuatro -“pilares”-** principales, fuertemente interconectados:

- **Mejora de la empleabilidad**; ampliada a todo el ciclo vital a fin de englobar el abandono prematuro de la escuela, la prevención del

²⁶ Principio según el cual la Unión, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local, es decir un papel de impulsor, armonizador y coordinador.

²⁷(Comunicación de la Comisión), Bruselas, 13-5-1998, COM (98) 316 final.

desempleo, un mercado de trabajo más inclusivo y la promoción de una actualización continua de las competencias:

- Combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración.
 - Sustituir medidas pasivas por medidas activas.
 - Fomentar un planteamiento de colaboración²⁸.
 - Facilitar la transición de la escuela al trabajo.
- **Desarrollo empresarial;** incluida la mejora del entorno empresarial y la disminución de la presión fiscal del empleo mediante reducciones de las cotizaciones a la seguridad social, entre otras cosas:
- Facilitar la creación y gestión de empresas.
 - Aprovechar las oportunidades de creación de empleo.
 - Adaptar el régimen fiscal más favorable al empleo.
- **Fomento de la adaptabilidad en las empresas;** la creación de empleo más flexible, la introducción de un tiempo de trabajo más flexible previa concertación con los interlocutores sociales y la búsqueda de un equilibrio entre flexibilidad y seguridad:
- Modernizar la organización del trabajo.
 - Apoyar la adaptabilidad de las empresas.
- **El fortalecimiento de las políticas de igualdad de oportunidades;** la igualdad de oportunidades y la reducción de las diferencias entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, la conciliación de la vida profesional y la vida familiar, y el incremento de la oferta de guarderías:
- Abordar las brechas de género.
 - Conciliación de la vida familiar.
 - Facilitar el retorno al trabajo.
 - Promover la integración de las personas con discapacidad en la vida laboral.

En las directrices se pone de relieve la especial importancia de las medidas preventivas para revertir la tendencia del desempleo juvenil y el desempleo a largo plazo a través de la identificación temprana de las necesidades individuales y las respuestas hechas a medida de manera

²⁸ En referencia a los interlocutores sociales y los Estados miembros para así lograr los resultados deseados en la promoción de la empleabilidad.

sistemática dando prioridad a las medidas activas de empleo en lugar de medidas pasivas de apoyo.

Para cada uno de los pilares se adoptaron directrices que exponían una serie de objetivos que los Estados miembros debían alcanzar en su política interna. A principios de 1998 se acordó una estructura común para los Planes Nacionales de Acción.

Se instó a los Estados a presentar sus Planes Nacionales de Acción para el empleo (PNA) al **Consejo Europeo de Cardiff**, celebrado en junio de 1998, presentados éstos²⁹ y efectuada por la Comisión una primera valoración positiva de los mismos, aunque no exenta de lagunas en lo relativo a sus objetivos y ámbito de aplicación.

Esta Cumbre, tuvo como objetivo las **reformas económicas**³⁰ necesarias para que el funcionamiento del mercado único actúe en el crecimiento del empleo, en el fomento del espíritu empresarial y la competitividad.

El Consejo Europeo de Viena, celebrado el 11 y 12 de diciembre de 1998 consolida la estrategia de empleo iniciada y reitera, con alguna particularidad³¹ respecto de las Directrices enunciadas para 1998, los objetivos cuantitativos y los indicadores que constituyen la base de un enfoque integrado y plurianual del empleo³² (las Directrices para 1999) que habrán de traducirse en Planes Nacionales de Acción concretos.

En el **Consejo Europeo de Colonia**, celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999, la lucha contra el desempleo sigue siendo el objetivo más importante, realiza un enfoque global sobre todas las medidas de política, supone coordinar la política económica y mejorar las interacciones entre evolución de los salarios

²⁹ Los quince Estados miembros presentaron los PNA.

³⁰ El fin de estas reformas estructurales es hacer más eficaces los mercados de productos, de trabajo y de capitales. El progreso en estos ámbitos es objeto de seguimiento en el marco del Proceso de Cardiff, llamado así porque fue el Consejo Europeo de Cardiff el que introdujo el procedimiento.

³¹ Refuerzo del desarrollo de una mano de obra cualificada y adaptable, que todas las políticas de empleo incorporen el aspecto de la igualdad entre hombres y mujeres; discriminación minorías étnicas, nuevas formas de organización del trabajo para combinar flexibilidad y seguridad, etc.

³² Concretamente las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Viena celebrado el 11 y 12 de diciembre de 1998 dice “*No obstante, este proceso deberá ser reforzado. Para ello, deberán fijarse nuevos objetivos y plazos verificables, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, indicadores de los resultados y políticas comunes y una base estadística uniforme a modo de elementos clave en el camino hacia un pacto europeo de empleo dentro del marco del proceso de Luxemburgo*”.

y política monetaria, presupuestaria y fiscal mediante un diálogo macroeconómico. Para ello toma como iniciativa alcanzar un “*Pacto Europeo para el Empleo*”, a la estrategia coordinada para el empleo (Luxemburgo) y a la reforma económica (Cardiff) se añade el **diálogo macroeconómico**³³ como Tercer Pilar del Pacto Europeo para el Empleo.

Aunque lo veremos más adelante, el Proceso de Luxemburgo, el Proceso de Cardiff y el Proceso de Colonia serán puntos de partida y convergencia de los trabajos y acuerdos que se llevarán a la Cumbre de Lisboa.

³³La cumbre de Colonia de junio de 1999 introdujo reuniones semestrales entre representantes de diferentes instituciones europeas y los interlocutores sociales denominadas «diálogo macroeconómico» o «Proceso de Colonia». Su propósito es servir de foro de intercambio de puntos de vista, fomentando así una evaluación común de la situación económica en la Unión Europea.

CAPITULO III. LA ESTRATEGIA DE LISBOA

1 La Estrategia de Lisboa en materia de Empleo

El Consejo Europeo de Lisboa³⁴, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000 tiene la finalidad de acordar un nuevo objetivo estratégico de la Unión a fin de reforzar **el empleo, la reforma económica y la cohesión social** como parte de una economía basada en el conocimiento.

En un **contexto** en que la Unión Europea está experimentando sus mejores perspectivas³⁵ macroeconómicas en una generación. La Unión Europea se enfrenta a un enorme cambio fruto de “*la mundialización*” y de los desafíos que plantea una “*nueva economía basada en el conocimiento*”.

No obstante, más de quince millones de europeos carecen todavía de empleo³⁶, constatándose una serie de debilidades:

- Los empleos en el sector servicios son insuficientes, siendo unos de los sectores más importantes desde el punto de vista del empleo.
- Importantes desequilibrios regionales, en particular desde la ampliación en 2004;
- Tasa de desempleo de larga duración elevada;
- Falta de adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra, circunstancia bastante frecuente en período de recuperación económica;
- Insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral;
- La evolución demográfica europea y, principalmente, el envejecimiento de la población.

³⁴ Ver Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo de 2000.

³⁵ “Como resultado de una política monetaria orientada a la estabilidad y apoyada por políticas fiscales sólidas en un contexto de moderación salarial, los índices de inflación y los tipos de interés son bajos, los déficits públicos se han reducido notablemente y la balanza de pagos de la UE es sana. El euro se ha introducido con éxito y está dando los beneficios esperados a la economía europea”.

³⁶ “El índice de empleo es demasiado bajo y se caracteriza por una participación insuficiente de las mujeres y de los trabajadores de edad más avanzada en el mercado laboral. En algunas partes de la Unión siguen siendo endémicos el desempleo estructural de larga duración y fuertes desequilibrios regionales de desempleo. El sector de servicios está subdesarrollado, en particular en los ámbitos de las telecomunicaciones e Internet. Hay una necesidad cada vez mayor de cubrir la demanda de cualificaciones, sobre todo en tecnología de la información, sector en el que hay un número cada vez mayor de puestos de trabajo desocupados”.

El Consejo Europeo de Lisboa se fijó el **objetivo** de convertir a Europa en “*la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*” (Conclusiones de la presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000) “*y un medio ambiente sostenible*”³⁷. Este último objetivo se añadió durante la Cumbre de Gotemburgo de junio de 2001 y la consecución de todos se fijó para el año 2010.

La economía está cambiando, motivado por la globalización y la importancia creciente de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la economía debe estar basada en el conocimiento, así el Consejo Europeo propuso una estrategia general encaminada a obtener dicho objetivo que requiere una **estrategia global** dirigida a:

- Preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento por medio de la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de la investigación y el desarrollo, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior;
- Modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social;
- Mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas.

Esta estrategia se diseña para que la Unión pueda alcanzar las condiciones necesarias para el pleno empleo y reforzar la cohesión regional de la Unión Europea.

Para la puesta en práctica de las de las medidas que se establece, en esta Estrategia, los procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia ofrecen los instrumentos necesarios, a condición de que sean simplificados y mejor coordinados, para mejorar el crecimiento económico, empleo y cohesión social.

³⁷Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001: “*ha acordado una estrategia para el desarrollo sostenible y ha añadido una dimensión ambiental al proceso de Lisboa para el empleo, la reforma económica y la cohesión social*”.

Se incorpora un **nuevo método abierto de coordinación** a todos los niveles, que irá acompañado de una función de guía y coordinación más firme por parte del Consejo Europeo, para garantizar así una dirección estratégica más coherente y un control más efectivo, implicará una nueva forma de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE.

El método abierto de coordinación³⁸ (MAC) se creó en el marco de la política de empleo y el proceso de Luxemburgo, y se definió como un instrumento de la estrategia de Lisboa (2000). El MAC proporciona un nuevo marco de cooperación entre los Estados miembros, con objeto de lograr la convergencia entre las políticas nacionales para realizar algunos objetivos comunes.

Este método, destinado a facilitar la configuración progresiva de las políticas de los Estados miembros, supone:

- establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que se fijen a corto, medio y largo plazo;
- establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas;
- plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales;
- organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo.

Se aplicará un planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el **principio de subsidiariedad**, en el cual la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración, es

³⁸El método abierto de coordinación se aplica a los ámbitos que son competencia de los Estados miembros como el empleo, la protección social, la inclusión social, la educación, la juventud y la formación.

decir **crea un equilibrio entre la responsabilidad de la Comunidad y la de los Estados miembros.**

Las líneas de actuación más importantes que se establecen³⁹ en el Consejo Europeo de Lisboa son:

- **Una sociedad de la información para todos.** El paso a una economía digital, basada en el conocimiento. Las empresas y los ciudadanos deben tener acceso a una mejor infraestructura de comunicaciones.
- **Creación de una zona europea de investigación e innovación.** Se da importancia a la investigación y el desarrollo en la generación de crecimiento económico, empleo y cohesión social.
- **Creación de un entorno propicio para el inicio y el desarrollo de empresas innovadoras, PYME en particular.** La competitividad y el dinamismo de las empresas dependen directamente de un clima regulador adecuado que motive la inversión, la innovación y el espíritu empresarial.
- **Reformas económicas para culminar el mercado interior.** Con el fin de garantizar que las empresas actúen en un plano de igualdad dentro del mercado interior.
- **La integración de los mercados financieros.** Con ello se logra una mejor asignación del capital y una reducción de costes.
- **Coordinación de las políticas macroeconómicas.** Estimulan el crecimiento y el empleo, también deben facilitar el paso hacia una economía basada en el conocimiento.

En estas líneas destacan las que suponen la modernización del modelo social europeo:

- **Educación y formación para la vida y el trabajo en la sociedad del conocimiento.** La educación y formación necesitan adaptarse a la demanda de la sociedad del conocimiento como a la necesidad de elevar el nivel y calidad del empleo.

³⁹ Al objeto de lograr el pleno empleo en Europa, dichas medidas se supone que se aplican en un marco macroeconómico sólido y un índice medio de crecimiento económico de alrededor del 3%.

- **Más y mejores empleos para Europa: desarrollo de una política activa de empleo.** A través de las directrices de empleo se pretende abordar los siguientes ámbitos:
 - Mejorar la empleabilidad y reducir las deficiencias en materia de cualificaciones. Proporcionando a los servicios de empleo una base de datos a escala europea y promoviendo programas especiales para que los parados adquieran las cualificaciones adecuadas.
 - Mayor importancia a la formación continua como componente básico del modelo social europeo.
 - Aumentar el empleo en los servicios.
 - Fomentar la igualdad de oportunidades, entre otros, facilidades para reconciliar la vida laboral y la vida familiar.
- **Modernización de la protección social.** Garantizar su viabilidad a largo plazo frente a un envejecimiento de la población.
- **Promover la integración social.** Deben tomarse medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza.

La EEE se concibe para permitir que la Unión logre las condiciones de pleno empleo, para ello se fijan un conjunto de objetivos cuantitativos tomando como punto de referencia el año 2010:

- Aumentar la tasa de empleo actual de una media del 61% a tan cerca como sea posible del 70%.
- Aumentar el número actual de mujeres empleadas de una media actual del 51% a más del 60%.
- La tasa del empleo de los trabajadores de mayor edad (entre 55 y 65 años de edad) debería aumentar hasta el 50 % antes de 2010. Este objetivo adicional se añadió por el Consejo Europeo de Estocolmo en marzo de 2001.

Supone un importante avance en la EEE, pues al existir unos objetivos cuantificados el grado de compromiso es mayor por parte de los Estados miembros.

Las conclusiones del nuevo objetivo estratégico que, el Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, asignó a la estrategia europea coordinada para el empleo, se reflejan en la introducción de nuevos “objetivos horizontales” en

las directrices que se adoptan en la Decisión del Consejo de 19 de enero de 2001, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001.

Estas directrices para el año 2001 están basadas en **objetivos horizontales y en “los cuatro pilares”**: mejorar la capacidad de inserción profesional, desarrollar el espíritu de empresa y la creación de empleo, fomentar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores, reforzar las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Los objetivos horizontales están destinados a aplicar un planteamiento estratégico coherente a las directrices. Algunos son de orden cuantitativo, como el de alcanzar una tasa de empleo total del 70 % de aquí a 2010. En cambio, otros, como la mejora cualitativa de los empleos⁴⁰, no son cuantificables, la educación y la formación permanentes, así como la participación de los interlocutores sociales en la estrategia de empleo y finalmente, elaborar indicadores comunes para evaluar los progresos realizados, completa la recomendación a los Estados miembros “velar por el respeto de los cuatro pilares.” en la adaptación de las directrices en su política nacional.

En marzo de 2001, **el Consejo Europeo de Estocolmo** acuerda:

- Establecer para enero de 2005 unos **objetivos intermedios** para las tasas de empleo en toda la Unión del 67% en general y del 57% para las mujeres.
- Fijar para la UE el objetivo de aumentar la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de más edad (55-64) hasta el 50% para 2010.
- Los Estados miembros y el Consejo, según sus competencias respectivas, definirán enfoques comunes para mantener y mejorar la **calidad del trabajo**⁴¹, lo que se incluirá como objetivo general en las directrices para el empleo correspondientes a 2002.

⁴⁰ Añadido en 2002, la mejora de la calidad del trabajo.

⁴¹ Consejo Europeo de Estocolmo 23 y 24 de marzo de 2001. Conclusiones de la Presidencia: “La recuperación del pleno empleo implica no sólo crear más puestos de trabajo, sino también mejorar su calidad. Deberían redoblarse los esfuerzos para fomentar un buen entorno de trabajo para todos, que incluya la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, la igualdad de oportunidades para ambos sexos, una organización del trabajo adecuada y flexible, que permita una mejor conciliación de la vida laboral y privada, la formación permanente, la salud y la seguridad en el trabajo, la participación de los trabajadores y la diversidad en la vida laboral”.

2 Balance de Cinco Años de Aplicación de la EEE: Revisión Intermedia en 2002

Esta Comunicación pasa revista a los cinco años de experiencia de la EEE y propone conclusiones en relación con su reforma. El balance⁴² muestra una mejora estructural neta del mercado de trabajo entre 1997 y 2001, que incluye:

- La creación de 10 millones de puestos de trabajo, 6 millones de los cuales han sido ocupados por mujeres.
- Una reducción del desempleo estructural en toda la Unión Europea de más de 4 millones de personas (-25 %).
- El incremento de la participación en el mercado de trabajo de 5 millones de personas, principalmente gracias a las mujeres.
- La disminución del 20 % al 18 % de las diferencias entre hombres y mujeres en materia de tasa de empleo, y del 12 % al 9 % en materia de desempleo.
- La reducción de la presión fiscal global del trabajo en aproximadamente el 2 %, e incluso el 3 % para los salarios bajos (cálculo provisional a partir del tipo de imposición implícito).
- Una relación entre progresos en materia de productividad y nivel de formación de la población.
- Una mayor capacidad de respuesta del empleo mediante el desarrollo de los contratos de duración limitada.
- Una mayor equidad e inclusión social.

También se considera que el nuevo método de coordinación de las políticas nacionales, denominado “*método abierto de coordinación o MAC*”, ha resultado muy eficaz para la creación de un espacio europeo del empleo.

Pero siguen existiendo problemas estructurales y retos considerables:

- Una reducción del número de desempleados, un 42 % de los cuales se encuentra en paro de larga duración (más de 13 millones en 2001);
- La obtención de una tasa de empleo de la población activa del 70 %, especialmente mediante la integración de las mujeres y los trabajadores de más edad;

⁴²Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 17 de julio de 2002, relativa al balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo (COM (2002) 416 final).

- La mejora de la tasa de productividad⁴³;
- La reducción de las grandes disparidades regionales, sobre todo por lo que respecta al desempleo, en varios Estados miembros.

La Comisión, con vistas a la reforma de la EEE, indica los temas principales que **deberán redefinirse**:

- **Desafíos a medio plazo:** respuesta al envejecimiento de la mano de obra, y por lo tanto a la viabilidad de los sistemas de seguridad social, a los desafíos de la sociedad de la información y a las desigualdades sociales. Necesidad de crear más y mejores empleos. Por otra parte, la inversión en recursos humanos y la promoción del aprendizaje permanente son elementos necesarios a fin de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo europeo, así como el desarrollo de los servicios de empleo.
- **Simplificar las directrices para el empleo sin mermar su eficacia:** definición más nítida de las mejoras globales buscadas y los resultados que desean conseguirse, y la necesidad de un seguimiento eficaz, a través de los informes anuales y la presión de convergencia.
- **Mejorar la cooperación entre los diferentes agentes de la EEE: de los interlocutores sociales:** mejorar la coordinación a nivel nacional entre los servicios de empleo, los departamentos competentes en materia de empleo y los que trabajan en el ámbito de los asuntos financieros, la educación y la formación, la igualdad entre hombres y mujeres, la seguridad social, la justicia y los asuntos de interior, y las cuestiones relacionadas con la sociedad de la información.
- **Incrementar la coherencia y complementariedad con los otros procesos comunitarios:** en particular, las Orientaciones generales de política económica.

La introducción de **los interlocutores sociales en la EEE** han tenido diversas etapas, primeramente se ha asociado progresivamente a los interlocutores sociales a los diferentes pilares del proceso de Luxemburgo antes de la introducción de un objetivo horizontal que invita a los Estados miembros a desarrollar una asociación global. Hoy en día participan en la

⁴³ La diferencia entre la UE y los Estados Unidos pasó del 17,3 % al 19,5 % entre 1996 y 2001.

elaboración de los PNA. Asimismo, se ha asociado a las autoridades locales y regionales a la EEE mediante planes de acción regionales o locales (PAR y PAL), teniendo en cuenta que son proveedores de servicios sociales y empleadores a nivel local.

3 Nuevas Directrices para 2003

En enero de 2003⁴⁴ se presentan las líneas generales de la nueva Estrategia de Empleo, la Comunicación introduce una nueva generación de directrices. Destaca en estas recomendaciones de la Comisión: la simplificación de las directrices, la definición de objetivos cuantitativos, una mejor coordinación de las políticas y la movilización de los distintos agentes que intervienen en la aplicación de la EEE.

En la Decisión⁴⁵ en la que se concretan las directrices para el empleo, por primera vez se ha utilizado instrumentos racionalizados de coordinación⁴⁶ de las políticas esenciales:

- Las Orientaciones generales de política económica (OGPE).
- Las Directrices para el empleo.
- Y la Estrategia para el mercado interior.

La Comisión consideró más adecuado fijar un plazo de tres años⁴⁷ que permitiera a los Estados miembros coordinar sus políticas a fin de alcanzar los objetivos y los resultados cuantificados.

Así las Directrices para el empleo 2003-2005 refuerzan la política de crecimiento mediante reformas estructurales, a fin de obtener más empleo y de mayor calidad. Se basan en las conclusiones de la Comunicación de la Comisión sobre “el futuro de la Estrategia Europea de Empleo”

Así las nuevas directrices tienen tres objetivos globales:

- El **pleno empleo**, mediante el incremento de las tasas generales de empleo (67 % en 2005 y 70 % en 2010 de media para la Unión

⁴⁴Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 14 de enero de 2003, - «El futuro de la estrategia europea de empleo (EEE) - una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos» COM (2003) 6º final.

⁴⁵Decisión nº 578/2003/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

⁴⁶ Supone una mejora en el MAC, simplificando el sistema de coordinación sin perder eficacia.

⁴⁷ (Gorelli Hernández, 2011) “dotándose de la estabilidad necesaria, evitando la apariencia de sistema incompleto que deriva de la constante renovación anual”.

Europea), de las tasas de empleo de las mujeres (57 % y 60 %, respectivamente) y la de los trabajadores mayores (50 % en 2010).

- **La calidad y la productividad**⁴⁸ en el trabajo: ambas están estrechamente relacionadas; la calidad incluye, en particular, la satisfacción con la remuneración y las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, la existencia de una organización flexible del trabajo y de disposiciones en materia de ordenación del tiempo de trabajo, y el equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad.
- **Fomento de la cohesión social y de la inserción:** en el marco del método abierto de coordinación, las políticas nacionales de empleo deberían fomentar el acceso al empleo para todos los hombres y mujeres, luchar contra la discriminación e impedir que haya personas excluidas del mercado laboral.

Para alcanzar esos objetivos globales, se propone que las prioridades fundamentales de las reformas estructurales se concreten en diez directrices específicas:

- **Introducir o reforzar medidas activas y preventivas**, destinadas a los desempleados y a las personas inactivas.
- **Fomentar el espíritu empresarial**, buscando el potencial del trabajo autónomo.
- **La promoción de la capacidad de adaptación al trabajo, de la movilidad, del diálogo social y de la responsabilidad social de las empresas:** crear un mejor equilibrio entre vida privada y vida profesional, y entre **flexibilidad y seguridad**.
- **La promoción del desarrollo del capital humano y del aprendizaje permanente.**
- **La promoción del envejecimiento activo** mediante la mejora de las condiciones de trabajo
- **La promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.**

⁴⁸Este objetivo abarca numerosos ámbitos, en particular la calidad intrínseca del trabajo, las competencias, el aprendizaje permanente, el desarrollo de la carrera profesional, la igualdad entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad en el trabajo, la flexibilidad y la seguridad, la inserción y el acceso al mercado laboral, la organización del trabajo y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, el diálogo social y la participación de los trabajadores, la diversidad y la no discriminación, y el rendimiento general del trabajo

- **La integración de las personas desfavorecidas y la lucha contra la discriminación.**
- **Incentivos fiscales y financieros para que el trabajo sea más atractivo**, fomentando la participación en el mercado laboral
- **Regularización del trabajo no declarado**
- **La reducción de las diferencias regionales** en materia de empleo.

4 Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa en 2005 y las nuevas Directrices Integradas

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas en marzo de 2004 invitó a la Comisión a establecer un Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok, antiguo primer ministro de los Países Bajos, para llevar a cabo una evaluación independiente que contribuya a la revisión a medio plazo de la EEE. Dicho informe debería enumerar las medidas que formen juntas una estrategia coherente para que las economías europeas alcancen los objetivos de Lisboa.

En este **informe “Hacer frente al problema: la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo”, de noviembre de 2004**, la evaluación de los avances obtenidos en el marco de la Estrategia de Lisboa, es muy crítica, la economía europea no ha alcanzado los resultados previstos en materia de crecimiento, de productividad y de empleo. Se ha ralentizado la creación de empleo y las inversiones en investigación y desarrollo continúan siendo insuficientes. En el informe se detalla: *“la Unión Europea y sus Estados miembros han contribuido claramente ellos mismos a frenar el avance, al no actuar en gran parte de la estrategia de Lisboa con la suficiente rapidez. Estos resultados decepcionantes se deben a una agenda sobrecargada, una coordinación deficiente y prioridades en conflicto. Sin embargo, una cuestión clave ha sido la falta de acción política decidida”*. Para alcanzar los objetivos de un mayor crecimiento y mayor empleo a fin de sostener el modelo social europeo es necesario un liderazgo político fuerte, comprometido y convincente. Debe hacerse más hincapié en la participación de los interlocutores sociales europeos y en la participación de los ciudadanos de Europa.

La Comisión hace un **balance intermedio de la Estrategia de Lisboa**⁴⁹, para esta revisión intermedia la Comisión se ha basado en el informe del Grupo de Alto Nivel, la Comisión propone simplificar el modo de aplicación de la Estrategia de Lisboa, reformando el proceso de coordinación que resulta demasiado complicado, una única estructura en los Planes Nacionales de Acción, mantiene el objetivo para 2010 de destinar el 3% del PIB a la investigación y el desarrollo, apelando a una reacción urgente, sin insistir en objetivos numéricos a medio y largo plazo, dado el retraso en la aplicación de la estrategia.

La Comisión propuso un nuevo punto de partida para la Estrategia de Lisboa, centrando los esfuerzos en dos objetivos:

- **Una asociación renovada para el crecimiento y el empleo:** se trata de concentrar esfuerzos en las reformas acordadas en el marco de la Estrategia y aplicar políticas macroeconómicas orientadas hacia la estabilidad y políticas presupuestarias sanas:
 - Desarrollar el mercado interior, y, ampliando y mejorando las infraestructuras europeas.
 - Aumentar las inversiones en I+D, el uso y difusión de las Tecnologías de la Información y de la comunicación (TIC).
- **Cambio de orientación en favor del crecimiento y del empleo:**
 - Atraer a más personas al empleo y mantenerlas en el mercado de trabajo, aumentar la oferta de trabajo y modernizar los sistemas de protección social.
 - Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas.
 - Aumentar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones.

Una mejor gobernanza⁵⁰. La Comisión propone reformar el proceso de coordinación que resulta demasiado complicado, planteando una estructura

⁴⁹Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005 «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Comunicación del Presidente Barroso de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen» [COM (2005) 24 final].

⁵⁰ La cuestión de la gobernanza europea se puso en marcha por la Comisión en su Libro Blanco de julio de 2001, se refiere al conjunto de normas, procedimientos y prácticas de cómo se ejercen los poderes en la Unión Europea. La reforma de la Unión debe colmar la falta de

única para la presentación de informes. Los programas nacionales⁵¹ sobre la estrategia de Lisboa (Planes Nacionales de Acción) para el crecimiento y el empleo se convertirán en el principal instrumento para la presentación de informes sobre las medidas adoptadas en materia de economía y empleo, que reunirán los tres procesos de coordinación:

- Políticas del mercado del empleo (proceso de Luxemburgo).
- Reformas microeconómicas y estructurales (proceso de Cardiff).
- Medidas macroeconómicas y presupuestarias (proceso de Colonia).

Así, será más fácil para el Consejo Europeo dar orientaciones prácticas en la primavera de cada año, y para la Comisión, verificar los avances obtenidos.

Este planteamiento integrado supone racionalizar las Orientaciones generales de política económica y las Directrices para el empleo ya existentes, en el marco de **un nuevo ciclo** consagrado a las cuestiones económicas y al empleo. En el futuro, recurrirá a un **conjunto integrado de directrices** paralelas en consonancia con el programa de acción de Lisboa para hacer avanzar el programa de reformas. Estas directrices se referirán a las políticas macroeconómicas, el empleo y las reformas estructurales.

Este nuevo ciclo, que será trienal, se iniciará en 2005 con una serie de orientaciones nuevas de carácter más general en el sector de la economía y el empleo, que permitirán a los Estados miembros elaborar su programa nacional sobre la estrategia de Lisboa en función de su propia situación. Se procederá a una revisión en 2008.

También se destaca la participación que el Parlamento Europeo⁵² tendrá en este proceso, así como de los interlocutores sociales que desempeñarán

democracia de sus instituciones. Las políticas públicas deben establecer vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones europeas. La reforma debe suponer igualmente una mejora de la calidad de la legislación europea, su eficacia y su simplicidad.”

⁵¹ “Un único programa de acción nacional para el crecimiento y el empleo, adoptado por los Gobiernos nacionales tras un debate en los parlamentos respectivos, permitiría reforzar la asunción del proyecto y la legitimidad a nivel nacional a través de la participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en la preparación del programa nacional sobre la estrategia de Lisboa. Este programa, que presentará las medidas y los objetivos de la reforma, adaptados a la situación de cada Estado miembro, deberá ser elaborado y adoptado por los Gobiernos tras un debate en el parlamento nacional”.

⁵² “El Parlamento Europeo participará también en este proceso por medio de un dictamen sobre el informe estratégico anual, que será tomado en consideración por el Consejo. Los Presidentes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión podrían seguir reuniéndose periódicamente, incluso antes del Consejo Europeo de primavera, a fin de examinar cómo

también un papel esencial, ya que su apoyo será fundamental en sectores tales como las políticas activas relativas al mercado laboral, el aprendizaje permanente y la anticipación de la reestructuración en los sectores industriales.

Los planteamientos de la comunicación de la Comisión, que hace balance intermedio de la Estrategia de Lisboa (2 de febrero de 2005), son seguidos por el **Consejo Europeo de marzo de 2005**⁵³.

Se plantea un nuevo enfoque basado en un ciclo de tres años, 2005-2008, superando definitivamente la perspectiva anual, que incluirá las etapas siguientes:

- Se inicia el ciclo con el documento de síntesis de la Comisión (**“informe estratégico”**):
 - Se examina por el Consejo (en la formación competente).
 - Se debate en el Consejo Europeo de primavera, que establece las orientaciones políticas económicas, de empleo y medioambientales de la estrategia.
- El Consejo adoptará un conjunto de **“directrices integradas”** conforme a lo previsto en los artículos 99 y 128 del Tratado y basándose en las conclusiones del Consejo Europeo anterior:
 - Constituidas por: las orientaciones generales de las políticas económicas (OGPE⁵⁴, que incluyen orientaciones macroeconómicas y microeconómicas) y las directrices para el empleo (DE). Debe haber una coherencia económica general de las tres dimensiones que garantiza las OGPE.
- Los Estados miembros establecen **“programas nacionales de reforma”**⁵⁵, (con vigencia por los tres años) sobre la base de las “directrices integradas”:

agilizar la aplicación de las propuestas legislativas relativas al programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa en el marco del proceso legislativo. La Comisión informará también periódicamente al Parlamento Europeo de su análisis de los progresos registrados y de las medidas adoptadas por los Estados miembros”.

⁵³ Consejo Europeo de Bruselas, 22 y 23 de marzo de 2005, Conclusiones de la Presidencia.

⁵⁴ En lo referente OGPE, se aplican los mecanismos actuales de supervisión multilateral en el momento que corresponda, siendo distintos a los aplicados a las Directrices de Empleo.

⁵⁵ De la página Web del (EESC, 2010) “*El Programa Nacional de Reformas (PNR) es la respuesta de España a la relanzada Estrategia de Lisboa, que aprobó el Consejo Europeo de Primavera en 2005. Presentado en la Comisión Europea en octubre de 2005, constituye la referencia fundamental de la política económica del Gobierno a medio plazo y establece como objetivo estratégico la plena convergencia con la Unión Europea en 2010, tanto en renta per*

- Deben responder a las necesidades y a su situación específica.
- Serán objeto de consulta con todas las partes involucradas a nivel regional y nacional, incluidas las instancias parlamentarias nacionales.
- Estos PNR se realizarán en base a los ciclos políticos nacionales y podrán revisarse en caso de cambio de situación.
- Se introduce la figura de un “coordinador nacional Lisboa”, con el objeto de reforzar la coordinación interna.

Por su parte la Comisión presentará un “**programa comunitario de Lisboa**”⁵⁶ como réplica a los PNR, son el “conjunto de actuaciones a emprender en el plano comunitario al servicio del crecimiento y del empleo”.

- Se agrupan en un documento único los informes del seguimiento⁵⁷ de la estrategia de Lisboa que los Estados miembros presentan anualmente a la Comisión:
 - Incluyen la aplicación del método abierto de coordinación.
 - Enumera las medidas adoptadas durante los últimos doce meses, entre los distintos ámbitos de actuación, para aplicar los PNR.
- **La Comisión informará** de forma anual sobre la aplicación de la estrategia, en base a este análisis de la Comisión, el **Consejo Europeo**, en su reunión de primavera, **examinará los progresos** y se pronunciará sobre los ajustes de las “directrices integradas” necesarios.
- Terminado el ciclo de tres años, se renovarán las “directrices integradas”, los “programas nacionales de reforma” y el “programa comunitario de Lisboa”, todos ellos se renuevan según el ciclo descrito, tomando de nuevo como punto de partida el “informe estratégico” de la Comisión que analiza de forma global los progresos realizados en los tres años anteriores.

cápita como en empleo y en sociedad del conocimiento. Diseñado en torno a siete ejes de actuación, incluye una batería de objetivos e indicadores que facilitarán su seguimiento y evaluación, aspecto señalado entre las “mejores prácticas” por la UE. De cara a su elaboración, el Gobierno español nombró un Coordinador Nacional, creó la Unidad Permanente de Lisboa e implicó en el proceso a la sociedad española, a través de la interlocución con el Parlamento, los interlocutores sociales y los gobiernos autonómicos”.

⁵⁶El primer Programa Comunitario de Lisboa, fue relativo al periodo 2005-2008

⁵⁷ El primer documento de este tipo se presentará en otoño de 2006.

Para poner en marcha este nuevo proceso, en 2005, el ciclo comenzará en abril con la presentación por la Comisión de las directrices integradas, establecidas partiendo de las presentes conclusiones⁵⁸ en ellas se invita a los Estados miembros a que establezcan sus respectivos programas nacionales de reforma en otoño de 2005.

La presentación de un **conjunto integrado de Directrices**⁵⁹ para el empleo y Directrices generales relativas a las políticas económicas contribuye a centrar la estrategia de Lisboa sobre el crecimiento y el empleo. La estrategia europea para el empleo desempeña el papel principal en la realización de los objetivos de la estrategia de Lisboa en materia de empleo. El refuerzo de la cohesión social es también un elemento clave del éxito de la estrategia de Lisboa.

Las directrices integradas para el crecimiento y el empleo para el período 2005-2008 Tabla 1 reúnen en un texto único, coherente y simplificado las Orientaciones generales de política económica (OGPE) y las directrices de empleo.

Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)

Directrices macroeconómicas

- 1) Garantizar la estabilidad económica con vistas a un crecimiento sostenible.
- 2) Salvaguardar la sostenibilidad económica y fiscal.
- 3) Promover una asignación eficiente de los recursos orientada hacia el crecimiento y el empleo.
- 4) Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad económica.
- 5) Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo.
- 6) Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Directrices microeconómicas

- 7) Aumentar y mejorar la inversión en I+D, en particular por parte de las empresas.
- 8) Facilitar la innovación en todas sus formas.
- 9) Facilitar la difusión y la utilización eficiente de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y crear una sociedad de la información plenamente integradora.
- 10) Reforzar las ventajas competitivas de la base industrial europea.
- 11) Fomentar una utilización sostenible de los recursos y reforzar la protección

⁵⁸ Consejo Europeo de Bruselas, 22 y 23 de marzo de 2005, Conclusiones de la Presidencia.

⁵⁹ Decisión 2005/600/CE del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)

del medio ambiente.

12) Ampliar y profundizar el mercado interior.

13) Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados para hacer frente a la globalización.

14) Crear un entorno empresarial más competitivo.

15) Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las PYME.

16) Mejorar las infraestructuras europeas.

Directrices de empleo

17) Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.

18) Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.

19) Asegurar unos mercados de trabajo integradores, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo sea económicamente interesante para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas y las personas inactivas.

20) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

21) Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales.

22) Asegurar una evolución de los costes laborales y establecer mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo.

23) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.

24) Adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

Tabla 1. Directrices Integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)

Las directrices integradas para los periodos 2005-2008 y 2008-2010 incluían un total de 23 directrices, de las cuales ocho se centraban específicamente en el empleo a fin de impulsar la Estrategia de Lisboa. Las directrices para las políticas de empleo correspondientes al periodo 2008-2010 no sufrieron cambios en comparación con el ciclo anterior. Tenían por objeto contribuir al fomento del pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad laborales y el refuerzo de la cohesión social y territorial.

Las directrices para el empleo se **agrupan en las tres orientaciones** relativas al empleo, proporcionadas por el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa. Las prioridades y directrices para el empleo para 2005-2008:

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

la cohesión social y territorial: a fin de llegar a los objetivos fijados y los Estados miembros deberían fijar también objetivos nacionales.

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

Directriz nº 18. Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida: reducir el paro juvenil, incrementar la participación de las mujeres en la vida activa, conciliación de la vida familiar, favorecer el envejecimiento activo, viabilidad de los sistemas de protección social.

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

- Implementar medidas activas y preventivas del mercado de trabajo, (necesidades en la búsqueda de empleo, la orientación y formación), revisión de incentivos y prestaciones, desarrollo de nuevas fuentes de empleo.

Directriz nº 20. Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo: mejora de los servicios de empleo, dar a conocer el empleo y la formación, movilidad de los trabajadores, previsión de las necesidades de cualificación.

Orientación 2ª. Mejorar la adaptabilidad de trabajadores y empresas⁶⁰.

Así aumentar la flexibilidad de los mercados laborales:

Directriz nº 21. Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales: adaptar la legislación sobre empleo, hacer frente al trabajo no declarado, la anticipación y gestión positiva de los cambios de los mercados, métodos de organización del trabajo adaptables e innovadores, facilitar la actividad profesional autónoma, la creación de empresas y la movilidad geográfica.

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

⁶⁰ Según (Gorelli Hernández, 2011) es la nueva visión de la flexibilidad laboral.

marco adecuado para la negociación salarial⁶¹, ver cómo influyen sobre el empleo los costes laborales no salariales⁶² para ajustar la presión fiscal.

Orientación 3ª. Aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones.

Las economías basadas en el conocimiento y los servicios requieren cualificaciones diferentes que las industrias tradicionales.

Directriz nº 23. Ampliar y mejorar la inversión en capital humano: Acciones de educación y formación inclusivas⁶³, reducir el número de alumnos que abandonan la escuela prematuramente, formación continua a lo largo de toda la vida.

Directriz nº 24. Adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias: vías de aprendizaje flexibles, facilitar el acceso a la educación y formación y al conocimiento mediante la organización del tiempo de trabajo, una mejor definición y una mayor transparencia de las cualificaciones, su reconocimiento efectivo y la convalidación de la educación no formal e informal.

En la Estrategia de Lisboa tal y como señala (Escudero Rodríguez, 2012) el año 2005 “fue muy decisivo”, en este periodo se produce el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, se aprueba el Programa comunitario de Lisboa 2005-2008 y se da forma a los Planes Nacionales de Reforma.

En la fase final de este periodo se trata de profundizar en la Estrategia de Lisboa en un contexto económico, social y político muy distinto al anterior.

5 Refuerzo de la Estrategia de Lisboa (2008-2010)

Tras el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa en 2005 y una vez finalizado primer ciclo (2005-2008)⁶⁴, se registraron resultados visibles, en la tasa de

⁶¹ Véase Comunicación de la Comisión de 26 de junio de 2002 –“*El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio*” (COM (2002) 341 final final - no publicada en el Diario Oficial). En esta negociación hay que reforzar la contribución de los interlocutores sociales (el diálogo social) en los trabajos de las instituciones públicas, con el fin de mejorar gobernanza pública, las reformas económicas y sociales en la Unión Europea.

⁶² Las Cotizaciones Obligatorias a la Seguridad Social.

⁶³ Para hacer posible que todas las personas, independientemente de su origen socioeconómico y cultural, y de sus capacidades individuales innatas o adquiridas, tengan las mismas oportunidades de aprendizaje.

⁶⁴ Del Informe Estratégico sobre la Estrategia de Lisboa 2008-2010: “*Casi tres años después, los resultados de esta colaboración se perciben con claridad. El crecimiento económico ha aumentado a partir del 1,8% en 2005 y se espera que llegue al 2,9% en 2007 y al 2,4% en 2008. Si bien una buena parte de la reciente mejora es cíclica, las reformas estructurales de los*

crecimiento, la creación de empleo y las tasas de empleo y desempleo, se pretende ahora profundizar durante el próximo ciclo en estos aspectos.

En el próximo ciclo de tres años se hace un enfoque basado en el conjunto de documentos, relacionados según se van produciendo en las respectivas etapas, ya expuestas en la gobernanza del método abierto de coordinación, que van a poner en marcha este nuevo ciclo:

Informe estratégico sobre la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: ciclo 2008-2010⁶⁵:

Este documento presenta el lanzamiento de un segundo ciclo de acciones en materia de crecimiento y empleo con el objeto de permitir a los Estados miembros realizar plenamente los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa renovada.

Sigue siendo preciso **profundizar, en las reformas estructurales⁶⁶** y realizar un esfuerzo suplementario, en especial en los ámbitos: inversiones en favor de las TIC, la realización efectiva del mercado interior, instauración de una verdadera cultura empresarial y establecer sistemas educativos en los que tenga cabida el aprendizaje a lo largo de la vida.

En este marco, la Comisión **propone** aplicar una serie de acciones a nivel comunitario y nacional. Estas medidas se centran en los **cuatro ámbitos prioritarios** definidos por la Comisión:

- **La inversión en capital humano y la modernización del mercado laboral.** Adaptar los recursos humanos mejor a las necesidades de los mercados de trabajo es clave para una Europa competitiva, en particular en materia de flexibilidad, ayudará a los trabajadores y a los empresarios a aprovechar la globalización.

Estados miembros también han contribuido a ella. Se han creado casi 6,5 millones de nuevos empleos en los dos últimos años y se espera que se creen otros 5 millones de empleos hasta 2009. Se prevé que el desempleo descienda por debajo del 7%, el nivel más bajo desde mediados de la década de los años 80. El nivel de empleo, que es actualmente del 66%, se ha acercado considerablemente al objetivo global de Lisboa del 70%...el índice de empleo femenino se ha incrementado considerablemente hasta un 57,2%, cifra que se aproxima al objetivo del 60%”.

⁶⁵Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, de 11 de diciembre de 2007, titulada «Informe estratégico sobre la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: lanzamiento del nuevo ciclo (2008-2010)», parte I (COM (2007) 803 final - no publicada en el Diario Oficial).

⁶⁶Ajuste estructurales un término que se utiliza generalmente para describir los cambios de políticas.

- **El aprovechamiento del potencial de las empresas, y en especial de las PYME.** *“Las PYME representan más del 99 % de las empresas y emplean al 67 % de la mano de obra de la UE. El potencial de crecimiento y empleo de las PYME sigue sin estar plenamente aprovechado”*
- **La inversión en conocimiento e innovación.** La Comisión introduce una dimensión nueva: basada en el triángulo que conforman la investigación, la innovación y la educación, con el fin de generar un Espacio Europeo de la Investigación.
- **Lograr una economía con baja emisión de carbono y de bajo consumo energético. Con el objeto de** alcanzar en lo relativo a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y a las energías renovables, a fin de que estas últimas representen el 20 % del consumo energético de aquí a 2020.

El Programa Comunitario de Lisboa: propuesta para 2008-2010⁶⁷.

En la presente Comunicación se propone el Programa Comunitario de Lisboa para el periodo 2008-2010, que expone a modo de programa nacional de reforma las medidas comunitarias esenciales. La propuesta relativa al nuevo programa Comunitario de Lisboa se basa en las directrices integradas y reposa sobre las cuatro prioridades definidas en el Consejo Europeo de Primavera de 2006 (vistas en el anterior “informe estratégico”). Recoge las medidas que deben adoptarse a escala comunitaria en el próximo ciclo, tal y como se propone en el Informe Estratégico de la Comisión que se someterá a adopción en el Consejo Europeo de Primavera de 2008.

La Comisión propone un **diez objetivos clave** y sus correspondientes medidas sobre la base de las orientaciones integradas y en plena consonancia con las cuatro áreas prioritarias.

Diez objetivos clave que deben conseguirse antes de 2010, de estos diez objetivos destaca (Gorelli Hernández, 2011) tres por su mayor incidencia en el ámbito laboral:

⁶⁷Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 11 de diciembre de 2007, titulada: «Propuesta relativa al Programa Comunitario de Lisboa 2008-2010» (COM (2007) 804 final - no publicada en el Diario Oficial).

1. La Comisión propondrá una Agenda Social renovada a mediados de 2008 y contribuirá a paliar las carencias en materia de capacidades.
2. La Comisión presentará propuestas para una política común de inmigración en 2008.
3. La Comunidad adoptará una Ley de la Pequeña Empresa para liberar el potencial de crecimiento de las PYME durante todo su ciclo de vida.

Los diez objetivos prioritarios exigen un seguimiento riguroso que se refleje en el informe anual de ejecución. Esto permitiría un examen sistemático de los progresos que constituiría la base de los informes anuales de la Comisión en otoño.

Sin embargo, Europa debe hacer frente a una desaceleración económica mundial y afrontar retos a largo plazo sin precedentes (el envejecimiento demográfico, la mundialización, el cambio climático, la dependencia energética, etc.) pero el problema de la crisis económica no se ha trasladado a las diferentes medidas tal y como hemos visto y más tarde estos elementos negativos se manifiestan con claridad.

El Consejo Europeo de la primavera de 2008⁶⁸:

Puso en marcha el segundo ciclo de la Estrategia de Lisboa renovada, que finalizará en 2010, confirma que las Directrices integradas actuales (Orientaciones Generales de las Políticas Económicas (OGPE) y Directrices para el empleo) siguen siendo válidas y deberían servir para el período 2008-2010. Respaldó las recomendaciones para cada país y confirmó los cuatro ámbitos prioritarios de la Estrategia de Lisboa renovada. Sobre la base de las acciones propuestas por la Comisión y del trabajo del Parlamento Europeo y el Consejo, el Consejo Europeo aprobó también una serie de acciones concretas que deben ponerse en práctica.

Formulación de las directrices para las políticas de empleo 2008-2010⁶⁹.

Reproducen el mismo esquema anteriormente visto, las directrices para el empleo constituyen uno de los tres pilares de las directrices integradas del periodo 2008-2010. Completan a las orientaciones generales de política

⁶⁸ Consejo Europeo de Bruselas, 13 y 14 de marzo de 2008. Conclusiones de la Presidencia.

⁶⁹ Decisión 2008/618/CE del Consejo, de 15 de julio de 2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

económica 2008-2010 (OGPE) que responden a las políticas macroeconómicas y las reformas microeconómicas nacionales.

Confirma de nuevo los cuatro ámbitos prioritarios convenidos en su sesión de primavera de 2006 como piedras angulares de la Estrategia de Lisboa renovada (la inversión en capital humano y la modernización del mercado de trabajo, aprovechar el potencial de las empresas, especialmente de las PYME, el apoyo al conocimiento y la innovación, la energía y el cambio climático).

Posteriormente, los Estados miembros confirmaron, actualizaron o elaboraron nuevos **programas nacionales de reforma**, que presentaron a la Comisión antes de octubre de 2008 junto con un informe de aplicación. Para mejorar la coordinación de las reformas y reforzar el proceso multilateral de vigilancia en el Consejo, el Consejo Europeo de primavera de 2008 pidió a los Estados miembros que incluyeran en sus PNR y sus posteriores informes anuales de ejecución acciones detalladas y concretas que indicasen sus respuestas políticas específicas a las Directrices integradas, a las recomendaciones específicas para cada país y a los puntos pendientes.

El Informe de aplicación del Programa Comunitario de Lisboa 2008 – 2010⁷⁰:

La Comisión presenta el primer informe anual que recoge los resultados del Programa Comunitario de Lisboa 2008-2010. Este informe evalúa los resultados del primer año de puesta en práctica del programa y propone nuevos objetivos relativos a las prioridades del **Plan Europeo de Recuperación Económica⁷¹** que completan las reformas abordadas por los Estados miembros.

Los objetivos y acciones prioritarias definidos en el PCL se basan en las cuatro prioridades confirmadas recientemente en el Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE). Así en el informe ya se habla de crisis

⁷⁰Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 16 de diciembre de 2008, sobre el Informe de aplicación del Programa Comunitario de Lisboa 2008 – 2010 (COM(2008) 881 final – no publicada en el Diario Oficial).

⁷¹ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo “Un Plan Europeo de Recuperación Económica” Bruselas, 26.11.2008, COM (2008) 800 final.

económica y financiera y determina que “el PCL sigue ofreciendo respuestas adecuadas de actuación ante la crisis financiera y económica actual”.

6 Los efectos de la crisis y balance en la Estrategia de Lisboa

6.1 Los efectos de la crisis en la Estrategia de Lisboa

Las estimaciones de crecimiento sobre el empleo dejan claro que no se cumplirán los objetivos de Lisboa 2010.

La crisis financiera golpea ahora a la economía. La zona del euro, e incluso la Unión entera, está amenazada de recesión. En estas circunstancias, para apoyar la actividad económica y el empleo. Actuará de manera concertada con el fin de que las medidas adoptadas por la Unión y cada uno de los Estados miembros surtan el máximo efecto. El Consejo Europeo da su aprobación al **Plan Europeo de Recuperación Económica**⁷², toma como punto de partida el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Estrategia de Lisboa.

El Plan de Recuperación establece medidas para intensificar la aplicación de las reformas estructurales en el marco de la Estrategia de Lisboa, para estimular la economía, estas reformas se centrarán en el incremento de la financiación de la inversión y de las infraestructuras, la mejora de la competitividad de las empresas, la concesión de un mayor apoyo a las PYME y el fomento del empleo, la innovación, la investigación y el desarrollo, así como de la educación y la formación. Al tiempo se impulsa el potencial de crecimiento a largo plazo de la Unión, especialmente fomentando la transición hacia una economía con bajo nivel de emisiones de CO₂ y con un alto grado de conocimiento. También presenta propuestas para estimular los mercados laborales de la UE, especialmente mediante la aplicación de políticas de **flexiseguridad** integradas, centradas en medidas de activación, y las

⁷² El plan se basa en dos pilares: “El primer pilar es una inyección masiva de poder adquisitivo en la economía con objeto de estimular la demanda y generar confianza. La Comisión propone que, con carácter de urgencia, los Estados miembros y la UE acuerden un impulso presupuestario inmediato de 200 000 millones EUR (1,5 % del PIB) para reactivar la demanda, en pleno cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento...El segundo pilar se fundamenta en la necesidad de dirigir la acción a corto plazo a reforzar la competitividad de Europa a largo plazo. El Plan establece un programa integral para orientar el gasto a las inversiones «inteligentes».”.

cualificaciones. Estas políticas son de vital importancia para fomentar la **empleabilidad** y lograr una rápida reinserción en el mercado laboral.

Para responder a la ralentización económica de conformidad con los principios establecidos en el Plan de Recuperación y mejorar la aplicación de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo (ciclo 2008-2010), el Consejo de la Unión Europea establece la **Recomendación**⁷³ de 25 de junio de 2009 relativa a la actualización en 2009 de las Orientaciones Generales de Política Económica de los Estados miembros y de la Comunidad y a la ejecución de las políticas de empleo de los Estados miembros (se refieren tanto a la orientación de las políticas económicas como de las políticas para el empleo).

Finalmente en la Decisión⁷⁴ del Consejo de la Unión Europea, de 7 de julio de 2009, se acuerda **mantener para 2009** las orientaciones para las políticas de empleo adoptadas por la Decisión 2008/618/CE de 15 de julio de 2008 (que se habían actualizado en la Recomendación anterior).

6.2 La evaluación de la Estrategia de Lisboa⁷⁵

Antes de que la crisis financiera y económica hubiera afectado a la UE, la estrategia había ayudado a crear más de 18 millones de nuevos puestos de trabajo. Cuando la economía se desplomó, la UE actuó para estabilizar el sistema financiero⁷⁶ y adoptó un plan de recuperación para impulsar la demanda y restaurar la confianza (ambas medidas se detallan en el “*Plan Europeo de Recuperación Económica*”).

La estrategia ha tenido éxito en asegurar que las reformas clave en todos los países miembros de la UE vayan en la misma dirección. En los

⁷³ Recomendación del Consejo, de 25 de junio de 2009, relativa a la actualización en 2009 de las Orientaciones Generales de Política Económica de los Estados miembros y de la Comunidad y a la ejecución de las políticas de empleo de los Estados miembros. Recomendación 2009/531/CE.

⁷⁴ Decisión del Consejo de 7 de julio de 2009, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2009/536/CE).

⁷⁵ Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa. Bruselas, 2.2.2010 SEC (2010) 114 final.

⁷⁶ Véase Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo “Un Plan Europeo de Recuperación Económica” Bruselas, 26.11.2008, COM (2008) 800 final: “*Los problemas de la economía real tienen su raíz en la inestabilidad de los mercados financieros. (...) Por tanto, para contener la desaceleración y promover una recuperación rápida y sostenible, el primer paso consiste en estabilizar el sistema bancario*”. En dicha Comunicación se detalla en qué consiste dicha intervención.

últimos cuatro años de la Estrategia de Lisboa, el cambio climático, la innovación, investigación y desarrollo, y educación han sido prioridad en la agenda de todos los países, lo que ha ayudado a crear empleos y estimular el crecimiento.

Pero la implementación de las reformas ha sido desigual, menos eficaz en algunos países y sectores de la economía que en otros.

Justo cuando la estrategia de crecimiento y el empleo estaba disminuyendo las tasas de desempleo en toda la UE, la crisis económica y financiera revirtió la situación, destacando así, la necesidad de proseguir y acelerar las reformas estructurales.

Europa se enfrenta a importantes desafíos estructurales: la globalización, el cambio climático y el envejecimiento de la población, a todo ello, la crisis económica, ha hecho que estas cuestiones sean aún más acuciantes.

La Estrategia de Lisboa original se puso en marcha en la Cumbre de Lisboa como respuesta a los desafíos de la globalización y del envejecimiento. El Consejo Europeo fijó como objetivo de la Estrategia que en 2010 la UE se convirtiese «en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social», pero respetando el medio ambiente

No obstante, la Estrategia original evolucionó gradualmente hacia una estructura excesivamente compleja, por ello, la Estrategia de Lisboa se relanzó en 2005 tras una revisión intermedia, la Estrategia relanzada se centró en el crecimiento y el empleo, estableciéndose una nueva estructura de gobernanza basada en un enfoque de asociación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE.

Al evaluar los diez años de la Estrategia de Lisboa, lo que en definitiva cuenta es el impacto en el crecimiento y el empleo, pero no sólo eso, el objetivo de la Estrategia de Lisboa era mejorar el ritmo y la calidad de las reformas a nivel nacional y europeo.

La Unión ha crecido de 15 Estados miembros en 2000 a 27 en la actualidad y el euro se ha convertido en una divisa importante. La crisis económica se deja sentir profundamente en Europa, como en otras partes del

mundo. La crisis ha tenido efectos profundos y duraderos en las economías de Europa: el PIB disminuyó un 4 % en 2009; el desempleo se acerca al 10 %; las finanzas públicas están destrozadas, con déficit que alcanzan el 7 % del PIB; y los niveles de deuda han aumentado un 20 % en dos años, dando al traste con 20 años de saneamiento

En conjunto, la Estrategia de Lisboa ha tenido un impacto diverso en la UE, sin que se hayan alcanzado sus objetivos principales (es decir, un nivel de empleo del 70 % y un gasto en I+D del 3 % del PIB, aumentar el número de mujeres empleadas desde el 51% a más del 60% y la tasa del empleo de los trabajadores de mayor edad, entre 55 y 65 años de edad, debería aumentar hasta el 50 % antes de 2010).

El nivel de empleo de la UE alcanzó el 66 % en 2008 (frente al 62 % de 2000), antes de volver a caer a consecuencia de la crisis. Sin embargo, la UE no ha logrado superar el desfase de incremento de la productividad con respecto a los principales países industrializados: el gasto total en I+D en la UE, expresado como porcentaje del PIB, apenas mejoró marginalmente (del 1,82 % en 2000 al 1,9 % en 2008) y las tasas de empleo para las mujeres y los trabajadores de mayor edad se incrementaron hasta lograr el 59,1% y 45,6% respectivamente en 2008.

CAPITULO IV: LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

1 Una estrategia para el crecimiento

Hay que reconocer los logros de la estrategia anterior, entre otros la creación de 18 millones de puestos de trabajo desde el año 2000, pero hay que intentar corregir sus defectos, aplicación deficiente, grandes diferencias entre los países de la UE en cuanto a rapidez y profundidad de las reformas entre otros. Por otra parte, la nueva estrategia refleja los cambios ocurridos en la UE desde el año 2000, en particular la necesidad inmediata de recuperación de la crisis económica.

La estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década (terminada la de Lisboa) se pone de manifiesto en Europa 2020⁷⁷, la Comisión el 3 de marzo de 2010 en su comunicación denominada “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente sostenible e integrador”, propone una nueva estrategia política para apoyar el empleo, la productividad y la cohesión social en Europa, el Consejo Europeo⁷⁸ aprobó los principales aspectos de la estrategia manifestada por la Comisión.

Así la recuperación debe ir acompañada de una serie de reformas, con el fin de asegurar el desarrollo sostenible de la UE durante la próxima década.

La Estrategia Europea 2020 propone **tres prioridades** que se refuerzan mutuamente:

- **Crecimiento inteligente:** *“desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación”.*
- **Crecimiento sostenible:** *“promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva”.*
- **Crecimiento integrador:** *“fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial”.*

Para lograr todo ello ha fijado **cinco objetivos** clave que la UE debe alcanzar al final de la década en los ámbitos de empleo, educación,

⁷⁷Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, denominada «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» (COM (2010) 2020 final).

⁷⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas del 25 y 26 de marzo de 2010.

investigación e innovación, integración social y reducción de la pobreza, y cambio climático y energía.

Los **cinco objetivos para la UE en 2020**:

1. Empleo:

- Empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años.

2. I+D:

- Inversión del 3% del PIB de la UE en I+D.

3. Cambio climático y energía:

- Emisiones de gases de efecto invernadero un 20% (o un 30% si se dan las condiciones) menores a los niveles de 1990.
- 20% de energías renovables.
- Aumento del 20 % de la eficiencia energética.

4. Educación:

- Tasas de abandono escolar por debajo del 10%.
- Al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario.

5. Lucha contra la pobreza y la exclusión social:

- Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

Los objetivos ofrecen unos parámetros fundamentales de la UE en 2020, a fin de que cada Estado miembro pueda por sí mismo evaluar su avance hacia esas metas. Estos objetivos para toda la Unión Europea se traducen en objetivos nacionales, Tabla 2, que reflejan para cada país sus diferentes situaciones y circunstancias.

Objetivos para España en Europa 2020	
Tasa de empleo (en %)	74 %
I+D (en % del PIB)	3%
Objetivos de reducción de emisiones de CO2	-10%
Energías Renovables	20%
Energías Renovables	20%
Abandono escolar (en %)	15%
Enseñanza superior (en %)	44%
Reducción de la población en riesgo de pobreza o exclusión social (en número de personas)	1 400 000- 1 500 000

Tabla 2 Objetivos para España. Fuente (Unión Europea, 1995-2012)

La Comisión propone **siete iniciativas emblemáticas** para catalizar los avances en cada tema prioritario:

Crecimiento inteligente:

- «**Unión por la innovación**», investigación e innovación se deben traducir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.
- «**Juventud en movimiento**», mejorar los sistemas educativos para facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo.
- «**Una agenda digital para Europa**», un mercado único digital para las familias y empresas, para ello fomentar el despliegue definitivo de internet de alta velocidad.

Crecimiento sostenible:

- «**Una Europa que utilice eficazmente los recursos**», cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar el sector del transporte.
- «**Una política industrial para la era de la mundialización**», elaborar un marco para una política industrial moderna con el fin de mejorar el espíritu empresarial, especialmente para las PYME.

Crecimiento integrador:

- «**Agenda de nuevas cualificaciones y empleos**», para modernizar los mercados laborales, el desarrollo de capacidades de las personas a lo largo de su vida, adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos.
- «**Plataforma europea contra la pobreza**», para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos.

Para alcanzar los objetivos expuestos de Europa 2020 se emplea toda la gama de políticas e instrumentos europeos. Entre ellos: el mercado único, el presupuesto de la UE (incluidos los fondos de desarrollo regional, social y de cohesión), los instrumentos de política exterior.

El desarrollo de la Estrategia Europea 2020, se presenta a través de **10 directrices integradas**, más específicas, las seis primeras⁷⁹ permiten coordinar las políticas económicas de los Estados miembros a través de las orientaciones generales de las políticas económicas, con base en el artículo

⁷⁹Recomendación 2010/410/UE del Consejo, de 13 de julio de 2010, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión.

121.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE y las cuatro últimas⁸⁰ directrices relativas a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, que tiene su base en el artículo 148.2 del TFUE. Estas 10 directrices deben reemplazar a las 24 directrices que regían en ese momento.

1.1 El Semestre Europeo.

La supervisión de la estrategia se integra en el "**Semestre Europeo**", Tabla 3, que es un ciclo anual de coordinación de las políticas económicas y fiscales:

- El ciclo de seis meses del Semestre Europeo empieza cuando se publica la **Encuesta Anual sobre el Crecimiento**⁸¹.
- Partiendo de la base de la Encuesta de Crecimiento Anual, en la **reunión de primavera del Consejo Europeo** se analizan: la situación macroeconómica general, los avances en la consecución de los cinco objetivos para toda la UE, los avances en las iniciativas emblemáticas. El Consejo Europeo ofrece orientaciones sobre los aspectos presupuestarios y macroeconómicos y sobre las cuestiones relacionadas con la reforma estructural y el crecimiento, y da consejos sobre las conexiones entre todos ellos.
- Los Estados miembros presentan sus estrategias presupuestarias a medio plazo en los **Programas de Estabilidad y Convergencia** y establecen las medidas que han de acometerse (en ámbitos como el empleo, la investigación, la innovación, la energía o la inclusión social) en sus **Programas Nacionales de Reforma**. En abril, estos dos documentos se envían a la Comisión para su evaluación.
- Basándose en la evaluación de la Comisión, el Consejo emite las **orientaciones específicas para cada país** en los meses de junio y julio. De este modo los Estados miembros disponen de estas orientaciones antes de dar los últimos toques a sus proyectos de presupuesto para el año siguiente.

⁸⁰Decisión 2010/707/UE del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

⁸¹Es un informe que la Comisión presenta en enero de cada año y que evalúa los principales retos económicos de la UE a la vez que recomienda medidas prioritarias para afrontarlos. Basándose en estos datos, los dirigentes de la UE ofrecen orientaciones sobre las posibles respuestas en la reunión de primavera.





	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	
Comisión Europea	Presentación del Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento (EPAC)				Evaluación de los PNR y de los PE/PC	Recomendaciones a los Estados miembros basadas en los PNR y los PE/PC		
Consejo de la Unión Europea		Debate sobre el EPAC con anterioridad al Consejo Europeo 					Adopción formal de las recomendaciones a los Estados miembros	Durante el año: Revisión mutua del cumplimiento de las recomendaciones por los Estados miembros, incluida la consideración de nuevas medidas de aplicación (procedimiento de déficit excesivo, procedimiento de desequilibrio o excesivo)
Parlamento Europeo		Debate sobre el EPAC con anterioridad al Consejo Europeo 						
Consejo Europeo			Aprobación de las prioridades de reforma para la UE y los Estados miembros 			Debate y aprobación de las recomendaciones a los Estados miembros		
Estados Miembros				Envío a la Comisión de los programas nacionales de reforma (PNR) y los programas de estabilidad o de convergencia (PE/PC)				
								Otoño: Presentación por los Gobiernos del proyecto de presupuesto o a su Parlamento para debate conforme a la práctica nacional

Tabla 3. El Semestre Europeo. Fuente: (Unión Europea, 1995-2012).

2 Actual desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo

Con el objetivo de superar la crisis e impulsar el crecimiento, se debe coordinar los esfuerzos con el fin de lograr los objetivos que marcan las prioridades.

La supervisión de la estrategia se integra en el "**Semestre Europeo**", esto, supone un cambio en la manera en que los gobiernos de los países miembros elaboran y aprueban sus políticas económicas y fiscales.

La Estrategia Europea de Empleo se enmarca en la estrategia Europa 2020 y contempla medidas para:

- mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo
- dotar a las personas de cualificaciones adecuadas para el empleo
- mejorar la calidad del empleo y las condiciones de trabajo
- crear empleo.

2.1 Objetivos e Iniciativas emblemáticas de la EEE

Para 2020, la UE se ha fijado los siguientes objetivos:

- **Trabajo** para el 75% de las personas de entre 20 y 64 años
- Tasa de abandono escolar por debajo del 10% y mínimo del 40% de personas de entre 30 y 34 años con estudios de **educación** superior terminados
- 20 millones de personas menos en riesgo de **pobreza** y exclusión social.

Para lograr alcanzar dichos objetivos de la EEE se plantean las siguientes iniciativas, englobadas en la estrategia Europa 2020:

❖ **Juventud en Movimiento**⁸²:

Para responder a los retos a que se enfrentan los jóvenes y ayudarlos a que tengan éxito, quiere mejorar **la educación, y las posibilidades de empleo** de los jóvenes y ayudar a los jóvenes europeos a estudiar, formarse o trabajar en el extranjero y dentro del objetivo más amplio de conseguir una tasa de empleo del 75% de la población en edad laboral (20 a 64 años).

Y se propone hacerlo centrándose en cuatro líneas de actuación principales:

- A través del sistema de aprendizaje permanente para desarrollar competencias clave y mejorar los resultados en cuanto a la calidad del aprendizaje, de acuerdo con las necesidades del mercado laboral.
- Aumentar el porcentaje de jóvenes que participan en la enseñanza superior o equivalente para mantenerse a la altura de sus competidores en la economía basada en el conocimiento, así como estimular la innovación
- La movilidad para el aprendizaje.

⁸² Comunicación “Juventud en movimiento”. Bruselas, 15.9.2010 COM (2010) 477 final.

- Mejorar urgentemente su situación por lo que se refiere al empleo juvenil.

La forma de lograr estas actuaciones pasa por la coordinación de las acciones a escala nacional y de la UE, así como medidas específicas para los jóvenes y mayor apoyo a los jóvenes emprendedores.

❖ **Agenda de nuevas cualificaciones y empleos**

Esta iniciativa emblemática⁸³, dentro de la estrategia general de la UE Europa 2020 que fomenta un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, pretende alcanzar los objetivos señalados para la Estrategia Europea para el Empleo, (alcanzar, de aquí a 2020, su objetivo de empleo: trabajo para el 75% de la población de edades comprendidas entre 20 y 64 años, reducir a menos de un 10% la tasa de abandono escolar prematuro y de aumentar hasta un 40%, como mínimo, el número de jóvenes que cursan estudios de enseñanza superior o formación profesional equivalente, que el número de personas con riesgo de caer en la pobreza y la exclusión social en 2020 haya disminuido en 20 millones).

Acciones concretas de “La Agenda”:

- Potenciar **la flexibilidad y la seguridad** del mercado laboral, “flexiguridad”, y su aplicación.
- Configurar niveles de **cualificaciones adecuadas** para los puestos de trabajo y a adaptar los sistemas de formación a las necesidades del mercado de trabajo.
- Una mayor **calidad del empleo** y unas mejores **condiciones de trabajo**.
- Promover la **creación de empleo**.

❖ **Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social.**

Para 2020 la UE ha fijado el objetivo de reducir ese número al menos en 20 millones y la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social⁸⁴ establece medidas para alcanzarlo.

⁸³Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions “*An agenda for new skills and jobs: a European contribution towards full employment*”. (“Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución Europea hacia el pleno empleo”).

⁸⁴Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social: un marco europeo para la cohesión social y territorial. COM/2010/0758 final.

Es responsabilidad de los gobiernos nacionales, pero la UE puede desempeñar un papel de coordinación.

- Erradicar la pobreza infantil, proporcionar vivienda decente a todos, integración de las personas con discapacidad, minorías étnicas, inmigrantes y otros, luchar contra la exclusión financiera, promover la integración de los gitanos.

Promover la inclusión activa en la sociedad y mercado laboral de los grupos más vulnerables, como mejorar el acceso al trabajo, la seguridad social, los servicios básicos (asistencia sanitaria, vivienda, etc.) y la educación.

2.2 Estrategia Europea de Empleo - Directrices para el empleo.

Las directrices para el empleo⁸⁵ propuestas por la Comisión y aprobado por el Consejo, presenta las prioridades y objetivos comunes para las políticas nacionales de empleo. Las directrices de empleo se presentan en un paquete integrado con las Directrices Generales de Política Económica desde 2005.

Las Directrices para el empleo son cuatro desde octubre de 2010, de la 7ª a la 10ª, se simplifican con el objetivo de ser más claras, (Gorelli Hernández, 2011), pero los planteamientos que se realizan son iguales a las directrices que se han venido aplicando:

Directriz 7ª: El aumento de participación en el mercado laboral de las mujeres y los hombres, la reducción del desempleo estructural y la promoción de la calidad del empleo.

- Objetivo alcanzar un índice de ocupación de mujeres y hombres con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años del 75 % para 2020.
- Fomentar la participación en el mercado laboral de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad, los trabajadores con bajas cualificaciones y los inmigrantes en situación regular.
- Promover sobre todo los principios de flexiguridad⁸⁶, movilidad de los trabajadores, y conciliación de la vida profesional y familiar.

⁸⁵ Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. 2010/707/UE.

⁸⁶ La "flexiseguridad" es una estrategia integrada para mejorar, al mismo tiempo, flexibilidad y seguridad en el mercado laboral. Se trata de conciliar las necesidades de mano de obra flexible de los empleadores con la necesidad de seguridad de los trabajadores en la confianza de que no se enfrentan a largos períodos de desempleo.

- Promover el empleo por cuenta propia y el espíritu empresarial. Además tendrán que favorecer la creación de empleo, también en el sector de la asistencia sanitaria y el empleo “verde”.

Directriz 8ª: El desarrollo de una mano de obra cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente.

- Desarrollo de nuevas competencias adaptadas a las necesidades del mercado laboral.
- Aumentar la capacidad de los sistemas de educación y de formación, y favorecer su adaptación a la evolución de la sociedad (baja emisión de carbono y uso eficiente de los recursos).
- Calidad de la enseñanza inicial y las posibilidades de formación a lo largo de toda la vida (en colaboración con los interlocutores sociales y las empresas).
- Fomentar la movilidad profesional, (reconociendo las cualificaciones adquiridas).

Directriz 9ª. La participación de la mejora de la calidad y el rendimiento de los sistemas de educación y formación en todos los niveles y el aumento en la educación superior o equivalente.

- Las tasas de abandono escolar deberán haberse reducido a menos del 10 % y la proporción de la población de entre 30 y 34 años que ha finalizado un ciclo de enseñanza superior o equivalente tendrá que haber aumentado al 40 % como mínimo.
- Inversión en la calidad de la formación y de los sistemas educativos, dar prioridad a la formación permanente, también a través del aprendizaje no formal.
- Fomentar la movilidad internacional de docentes y estudiantes, un marco de certificación con itinerarios de formación flexibles y las asociaciones con las empresas.

Directriz 10ª. Promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza.

- Promueve la inclusión social y la lucha contra la pobreza.

Para saber más: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007, «Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad» [COM (2007) 359 final - no publicada en el Diario Oficial].

- Deben buscar el empleo de las personas socialmente desfavorecidas y más alejadas del mercado laboral.
- Las políticas nacionales deberán garantizar el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, también en el ámbito social. Además, buscarán la modernización y la viabilidad de los sistemas de protección social y de jubilación.
- Fomentarán la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación.

El resto de directrices sobre Orientaciones Generales de las Políticas Económicas son:

Directriz 1ª: Garantizar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas.

Directriz 2ª: Abordar los desequilibrios macroeconómicos.

Directriz 3ª: Reducir los desequilibrios dentro de la zona del euro.

Directriz 4ª: Optimizar el apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), reforzar el "triángulo del conocimiento" y liberar el potencial de la economía digital.

Directriz 5ª: Mejorar la utilización eficiente de los recursos y reducir los gases de efecto invernadero.

Directriz 6ª: Mejorar el entorno empresarial y de los consumidores y modernizar y desarrollar la base industrial para garantizar el pleno funcionamiento del mercado interior.

Se hace imprescindible hacer frente a todos estos planteamientos, para resolver con eficacia el problema del empleo.

2.3 Coordinación de la Estrategia Europea de Empleo

La **Encuesta Anual sobre el Crecimiento**⁸⁷, señala el rumbo para Europa en el año siguiente y marca el comienzo del "Semestre Europeo", en base a estos datos, los dirigentes de la UE ofrecen orientaciones sobre las posibles respuestas en la reunión de primavera.

Los objetivos que marca la EEE deben obtenerse por los Estados bajo el marco que proporciona el "**Método Abierto de Coordinación**", que permite supervisar la evolución, coordinar e informar sus políticas de empleo.

⁸⁷Un informe que la Comisión presenta en enero de cada año y que evalúa los principales retos económicos de la UE a la vez que recomienda medidas prioritarias para afrontarlos.

El **Comité de Empleo** y las instituciones europeas elaboran un conjunto de medidas de empleo que lo forman:

- Las **Directrices de empleo**⁸⁸, que establecen prioridades y objetivos comunes.
- **Programas Nacionales de Reforma**⁸⁹.
- **Informe conjunto sobre empleo**⁹⁰.
- **Recomendaciones**⁹¹ específicas para cada país.
- **Evolución Social y del Empleo en Europa**⁹². Sustituye al “Informe sobre el empleo en Europa”.

El diálogo entre la Comisión, los gobiernos nacionales, los sindicatos, la patronal y las demás instituciones europeas (Parlamento Europeo, Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones, etc.) se presenta fundamental, ya que garantiza el intercambio de mejores prácticas y la implicación de todos ellos aumenta el grado de corresponsabilidad sobre la estrategia.

Las recomendaciones son un elemento clave de la nueva gobernanza económica de la UE. Su adopción por la Comisión constituye el penúltimo paso en un proceso de coordinación de las políticas económicas entre la UE y sus Estados miembros, el último paso es la aprobación por el Consejo Europeo de junio de estas recomendaciones, todo este proceso dura seis meses.

Los países se enfrentan a retos diferentes, por lo que es normal que no todos tienen las mismas prioridades, es por ello que las recomendaciones son recomendaciones específicas por país y adaptadas a los problemas particulares de cada Estado miembro.

⁸⁸ Propuestas por la Comisión, acordadas por los gobiernos nacionales y adoptadas por el Consejo (Consejo de la Unión Europea).

⁸⁹ Informes presentados por los gobiernos de los países miembros, que describen sus políticas de empleo y que son analizados por la Comisión para verificar su coherencia con los objetivos de Europa 2020 y las iniciativas emblemáticas.

⁹⁰ Informe de la Comisión que desarrolla las líneas fundamentales sobre el empleo recogidas en la Encuesta Anual sobre el Crecimiento. Se basa en la situación del empleo en Europa, la aplicación de las directrices de empleo y los resultados del examen de los proyectos de programas nacionales de reforma llevado a cabo, país por país, por el Comité de Empleo.

⁹¹ Recomendaciones de la Comisión a los gobiernos nacionales adjuntas al informe conjunto sobre empleo.

⁹² Se trata de un nuevo análisis elaborado anualmente, ofrece la información analítica y estadística básica para respaldar el informe conjunto sobre empleo y otros instrumentos fundamentales de la Estrategia Europea de Empleo

Un Estado miembro no puede ser sancionado o procesado si no cumple con las recomendaciones. La motivación para que los Estados sigan las recomendaciones son principalmente por la presión de grupo⁹³ y la presión del mercado⁹⁴ que se ejerce también sobre los Estados.

2.4 Participación de todos los sectores de la sociedad

En paralelo a este procedimiento, hay que destacar el diálogo que tiene lugar entre la Comisión, los gobiernos nacionales, los sindicatos, la patronal y las demás instituciones europeas (Parlamento Europeo, Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones, etc.), la participación de todos los sectores de la sociedad es fundamental para asegurara el éxito de la estrategia Europa 2020.

La responsabilidad de actuar no se debe limitar a los gobiernos, las empresas, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales y, los ciudadanos deben participar en la Estrategia 2020.

Destacar dos instituciones que coordinan las respuestas de los diversos grupos de interesados:

- **El Comité Económico y Social Europeo**⁹⁵. desempeñar un papel fundamental, sobre todo a través de su red de comités económicos y sociales nacionales.
- **El Comité de las Regiones**, es un órgano consultivo que representa a los entes regionales y locales de la Unión Europea, en ámbitos vinculados con la estrategia Europa 2020, tales como la educación, la innovación, los transportes o el cambio climático.

⁹³ Los Estados miembros aprueban las recomendaciones al más alto nivel político y por lo tanto, debe tenerse en cuenta en su proceso de planificación nacional. Se hará un seguimiento de los avances de las recomendaciones en la revisión del crecimiento anual siguiente y en la evaluación que se hará en la siguiente serie de recomendaciones de la Comisión en junio.

⁹⁴ Dado el interés que tienen los gobiernos en aplicar políticas destinadas a reducir su deuda y déficit.

⁹⁵ (EESC, 2010) Órgano consultivo de la Unión Europea su labor la realiza por medio de "dictámenes" centrados en las propuestas legislativas de la UE, aunque también elabora otros "dictámenes de iniciativa". Uno de los cometidos principales es servir de "puente" entre las instituciones de la UE y lo que se denomina "sociedad civil organizada".

CONCLUSIONES

En la EEE el planteamiento que se realiza al definir los objetivos comunes y que se plasman en las directrices para el empleo, son casi iguales a los que se han venido aplicando casi desde el comienzo de la EEE, entre otros; flexibilidad y seguridad en el trabajo, invertir en capital humano a través de la formación continua a lo largo de toda la vida, protección social etc.

Los intentos de mejorar la Gobernanza, en lo que respecta al empleo, no ha superado el marco establecido por el Método Abierto de Coordinación y se sigue actuando dentro del mismo, con todas sus limitaciones, como que no implique actos normativos obligatorios para los Estados miembros y las políticas de empleo siguen siendo competencia de los Estados miembros, para superar estas, se fijan objetivos cuantitativos cuyo cumplimiento responderá sobre todo a si son realistas o no.

La aplicación del MAC hace que las orientaciones y recomendaciones sean generales y moderadas con el fin de garantizar el cumplimiento por los Estados miembros con acciones eficaces, todo ello debilita la Estrategia en empleo.

El incumplimiento de estas metas no debe suponer un fracaso, porque el objetivo no debe ser tanto alcanzar a tiempo los límites cuantitativos impuestos, a veces especialmente ambiciosos, sino seguir avanzando en el proceso de convergencia hacia las tasas de ocupación de los países más ricos de Europa.

El proceso de convergencia viene avanzando con éxito desde hace años y en el escenario actual, claramente adverso, conviene ser optimista y el objetivo debe ser volver a la senda del crecimiento del empleo lo antes posible.

Bibliografía

- Borchardt, K.-D. (2011). *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Cabeza Pereiro, J., & Ballester Pastor, M. A. (2010). *La estrategia europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Comisión Europea. (2008). *El funcionamiento de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
- Comisión Europea. (1999). *Tratado de Amsterdam: Lo que ha cambiado en Europa*. 30. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comunidad Europea. (1991). *Treinta años de Derecho Comunitario*. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Cristóbal Roncero, R. (2001). Políticas de empleo en la Unión Europea. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 33-61.
- Díez-Picazo, L. M. (2008). La naturaleza de la Unión Europea. *InDret Revista para el análisis del Derecho*.
- Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. (2007). *Diez años de la Estrategia Europea de Empleo (EEE)*. Comisión Europea.
- EESC. (2010). *Comité Económico y Social Europeo (CESE)*. Recuperado el 2012, de <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.es.home>
- Escudero Rodríguez, R. (2012). Política de Empleo y Formación Profesional. En *Lecciones de Derecho Social de la Unión Europea* (pág. 565). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández Fernández, R., & Álvarez Cuesta, H. (2012). *Principios Básicos de Políticas Sociolaborales*. Eolas Ediciones.
- Gorelli Hernández, J. (2011). La Política de Empleo de la Unión Europea. *Seminario de Análisis de Políticas de Empleo en Europa. Intermediación y Universidad*.
- La Carta Fundamental de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. ((2010/C 83/02)).
- Luis, O., & Sierra, S. d. (2011). *Estudios de la Unión Europea*. Universidad de Castilla la Mancha: Centro de Estudios Europeos.

- Mangas Martín, A., & Liñan Nogueras, D. J. (2010). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (s.f.). *Programa Nacional de Reformas (Europa 2020)*. Recuperado el 2012, de OBSERVATORIO. Seguimiento del Programa Nacional de Reformas: <http://www.empleo.gob.es/>
- Molina Temboursy, L. (2011). La Estrategia 2020 y el empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* , 29-44.
- Nogueira Guastavino, M., Fotinopoulou Basurko, O., & Miranda Boto, J. M. (2012). *Lecciones de Derecho Social de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- OCDE. (2012). Recuperado el 2012, de <http://www.oecd.org/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1996-2012). Recuperado el 2012, de <http://www.ilo.org/>
- Pablos, J. C., & Martínez, A. (2008). La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 77, 105-133.
- Ramos Díaz, J. (2010). La Estrategia Europea de Empleo en el marco de la Estrategia de Lisboa: un reto para la Presidencia Española. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* , 21-35.
- Rodríguez-Piñero Royo, M. C., & Castellano Burguillo, E. (2009). La Política de Empleo de la Unión Europea. Universidad de Huelva.
- Torrecilla Hernández, E. (2010). La función del Graduado Social en la aplicación del Derecho del Trabajo. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* , 349.
- Unión Europea. (1995-2012). *Unión Europea*. Recuperado el 2012, de <http://europa.eu/>
- Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. ((2010/C 83/01)).
- Ybáñez Rubio, I. (2006). Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE. "Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo". *Productividad y Competitividad de la Economía Española ICE* , 165-174.