



Universidad de Valladolid

CAMPUS DE PALENCIA

FACULTAD DE CIENCIAS DE TRABAJO

ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO: ESTRATEGIA 2020

Trabajo Fin de Grado Relaciones Laborales y
Recursos Humanos

FACULTAD DE CIENCIAS DEL TRABAJO

TUTORA: INMACULADA CONCEPCIÓN MINGUEZ LARA

David Álvarez Huerta

Junio de 2013

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	
1.1. Contexto y justificación.....	3
1.2. Diseño del proyecto.....	4
2. ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO (EEE)	
2.1. Características principales de la EEE.....	6
2.2. Ejes de actuación de la EEE.....	8
2.3. ¿Cómo funciona la EEE?.....	10
3. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA EEE HASTA LA ESTRATEGIA EUROPA DE EMPLEO	
3.1. El Tratado de Roma.....	12
3.2. El Tratado de Maastricht.....	13
3.3. El Libro Blanco de Delors.....	14
3.4. El Tratado de Ámsterdam.....	17
3.5. El proceso de Luxemburgo en 1997.....	18
3.6. La Estrategia de Lisboa: impulso esencial a la actual política de empleo.....	20
3.7. El papel de la flexiguridad en la evolución de la política de empleo en la Unión Europea.....	25
3.8. Revisión de la Estrategia de Lisboa: la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo.....	29
3.8.1. Programa Comunitario de Lisboa: propuestas para 2008-2010	31
3.8.2. Post-Lisboa: 2010-2020.....	32
4. LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020.....	33
4.1. Objetivos de la Estrategia Europea 2020.....	34
4.2. Europa 2020: Crecimiento inteligente, sostenible e integrador	
4.2.1. Crecimiento inteligente: economía basada en el conocimiento y la innovación.....	35
4.2.2. Crecimiento sostenible: promover una economía que utilice más eficazmente los recursos, más verde y competitiva.....	37
4.2.3. Crecimiento integrador: una economía con un alto nivel de empleo que favorezca la cohesión económica, social y territorial.....	38
4.2.4. Otros instrumentos para el crecimiento y el empleo.....	39
4.3. El Semestre Europeo.....	41
4.3.1. Cambios que introdujo el Semestre Europeo.....	48

1. INTRODUCCIÓN

1.1. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN.

El presente proyecto se refiere al tema de la Estrategia Europea de Empleo, en concreto la Estrategia 2020.

La Estrategia Europea de Empleo (de ahora en adelante, EEE) nace en la cumbre de Luxemburgo, como consecuencia del Tratado de Ámsterdam en 1997. Desde su aceptación, la EEE ha desempeñado un papel fundamental en la coordinación de las políticas de la Unión Europea para la creación de mejores empleos destinada a todos los ciudadanos.

Los dos últimos años han dejado millones de personas sin empleo. Se ha generado una deuda que representará una carga durante muchos años y se han ejercido presiones sobre nuestra cohesión social. Y mientras tanto, nuestra economía global sigue en marcha.

La crisis es una llamada de atención. La prioridad de Europa a corto plazo debe ser salir con éxito de la crisis. Europa necesita volver a encontrar el rumbo y lograr un futuro sostenible, por ello nace la Estrategia Europa 2020.

La finalidad de dicha estrategia, que es el tema que nos ocupa en dicho trabajo, es crear más empleo y lograr una vida mejor, alcanzando así un crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente. Un modo de crear nuevos puestos de trabajo y de ofrecer una orientación a nuestras sociedades.

Para ello, la Comisión propondrá para la Unión Europea cinco objetivos para 2020 que representan la dirección que Europa debe tomar y con los que se podrán medir el éxito de la salida de la crisis: el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza.

El objetivo primordial del proyecto es analizar y describir por qué nace la Estrategia 2020, sus antecedentes y orígenes, así como una definición clara de dicha estrategia, objetivos, características principales y el análisis de la situación actual en la consecución de los objetivos planteados y conseguir el éxito de la Estrategia 2020.

Uno de los puntos de este proyecto 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*"¹ 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 Unión Europea de fondo.

1.2. DISEÑO DEL PROYECTO.

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.

En el primer punto se define la Estrategia Europea de Empleo, así como sus características, los ejes de actuación y los objetivos y el funcionamiento de dicha estrategia.

En el segundo punto, 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

¹ COM(93)700, diciembre de 1993

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. También explico el concepto surgido de flexiguridad.

En el tercer y último 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. También se trata el Semestre Europeo y las diferentes etapas de éste.

En todos estos capítulos se irá descifrando qué es la Estrategia Europea 2020 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.

2. ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO (EEE).

El origen de la EEE se remonta a 1997, cuando los Estados miembros de la Unión Europea se comprometieron a establecer un conjunto de objetivos comunes para las políticas de empleo (*véase Anexo I sobre Políticas de Empleo*).

El objetivo de la EEE consistía en reducir significativamente el desempleo a escala europea en un plazo de cinco años, y para ello, creó un marco de vigilancia multilateral que incluía, en particular, un informe conjunto sobre el empleo anual, unas directrices de empleo que serviría de base para los Planes Nacionales de Acción (PNA) elaborados por los Estados miembros, así como recomendaciones del Consejo de Ministros de la UE a los distintos Estados miembros.

Se adoptaron cinco objetivos claves de convergencia que los estados se comprometieron a conseguir:

- a. Desarrollo de los recursos humanos mediante la formación profesional.
- b. Promoción de inversiones productivas a través de políticas salariales moderadas.
- c. Identificación de nuevas fuentes de empleo a través de iniciativas locales.
- d. Aumento de la eficacia de las instituciones del mercado de trabajo.
- e. Fomento de la incorporación al mundo del trabajo de algunos grupos específicos como jóvenes, parados de larga duración y mujeres.

2.1. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO.

2.1.1. La dimensión social.

El aumento de las tasas de ocupación es una condición previa para mantener e incrementar la prosperidad de Europa. El objetivo de la EEE es

garantizar que todos esos intereses comunes se aborden de manera simultánea mediante un conjunto coherente e integral de medidas políticas.

A fin de crear una vía sostenible de salida de la pobreza y de contribuir al crecimiento económico y a la competitividad, es preciso generar empleos de más calidad y aumentar la inversión en capital humano y social. A través de la EEE se emprenden nuevas acciones para reducir las disparidades regionales en materia de empleo, de paro y de productividad laboral, en especial en las regiones rezagadas.

2.1.2. El capital humano

La educación y la formación son factores fundamentales para el desarrollo del potencial de la Unión Europea con respecto a la competitividad y la cohesión social.

Las políticas en el ámbito de la educación y la formación profesional deben incrementar la eficacia a través de la mejora del promedio de titulaciones de la población, para así garantizar una mejor adecuación entre las cualificaciones y las necesidades del mercado del trabajo, y aumentar la empleabilidad y la productividad.

2.1.3. Las políticas de empleo relativas a los jóvenes.

El nivel de titulación académica de los jóvenes ha aumentado durante los últimos años y se ha producido una ligera mejoría en la reducción del número de jóvenes que abandona precozmente los estudios. Ello es consecuencia de la mayor inversión en capital humano y del aumento de las acciones dirigidas a establecer itinerarios de empleo para los jóvenes y a promover estrategias efectivas de aprendizaje permanente.

Sin embargo, la tasa de paro entre los jóvenes sigue siendo una de las preocupaciones principales en Europa. Por lo tanto, es preciso emprender acciones urgentes en el ámbito de las políticas de educación y del mercado del trabajo, de modo que aumente la participación de los jóvenes en la sociedad.

2.1.4. Mayor implicación de los agentes locales en la ejecución de la Estrategia Europea de Empleo.

Desde que se inició el proceso de Luxemburgo, se pidió a los agentes regionales y locales que se implicaran más en la ejecución de la Estrategia Europea de Empleo.

2.1.5. Libre circulación de trabajadores.

La libre circulación de trabajadores se considera que es una vía para fomentar la eficiencia de los mercados laborales, ya que así se adapta mejor la oferta de mano de obra disponible a la demanda de las empresas e instituciones empleadoras.

La mayor movilidad de la población activa, tanto entre puestos de trabajo como entre países y dentro de ellos, puede contribuir a que la economía y la población activa de Europa se adapten más fácilmente a las nuevas condiciones de los mercados.

2.1.6. La flexiguridad, una nueva perspectiva con respecto a la vida laboral.

En 2007, el mercado europeo del trabajo sigue cambiando sin cesar. Se precisan nuevas modalidades de flexibilidad y de seguridad para las personas de todas las edades y para las empresas. Los ciudadanos necesitan crecientemente la seguridad en el empleo, en lugar de la seguridad en el puesto de trabajo. Más adelante, trataré en profundidad este nuevo concepto.

2.2. EJES DE ACTUACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO.

La coordinación de las políticas nacionales de empleo tenía como objetivo principal que los Estados miembros se comprometiesen con un conjunto de objetivos y metas comunes, entorno a cuatro pilares: la empleabilidad, el espíritu empresarial, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades.

- **Empleabilidad:** la idea de este pilar es la de hacer frente a la inadecuación de las cualificaciones mediante la modernización de los sistemas de enseñanza y formación, así como el refuerzo de su vinculación con el lugar

de trabajo, a fin de que los trabajadores, especialmente los que buscasen empleo, fuesen capaces de aprovechar las nuevas oportunidades. Para ello se proponen:

- Los Estados miembros debían tratar de identificar rápidamente las necesidades individuales y actuar para garantizar que cada adulto desempleado tuviera una nueva oportunidad, en forma de puesto de trabajo, formación, reciclaje, prácticas de trabajo u otras medidas.
- Facilitar la transición de la escuela al trabajo. Los Estados miembros debían tratar de reducir en un 50%, en un plazo de cinco años, el número de personas que abandonaban prematuramente el sistema de enseñanza y reducir progresivamente el porcentaje de quienes no finalizaba la enseñanza secundaria superior.
- Pasar de las medidas pasivas a las activas. Los sistemas de protección social y de formación debían apoyar activamente la empleabilidad y proporcionar incentivos para que los desempleados buscasen y aceptasen las oportunidades de trabajo o de formación.

▪ **El espíritu empresarial:** consistía en la puesta en práctica de normas claras y fiables para la creación y gestión de empresas y la simplificación de las obligaciones administrativas para las pequeñas y medianas empresas (PYME). La idea en la que se fundamentaba este pilar era la creación de un nuevo clima a fin de estimular la creación de más y mejores puestos de trabajo. Para ello fue preciso:

- Facilitar la puesta en marcha y la gestión de las empresas estableciendo una serie estable de normas.
- Desarrollar los mercados para el capital de riesgo, movilizándolo para ello la riqueza de Europa en apoyo de empresarios e innovadores.
- Hacer el sistema tributario más favorable al empleo. Los Estados miembros debían establecer un objetivo de reducción de la carga fiscal sobre el trabajo.

▪ **La adaptabilidad:** consistía en la modernización de la organización y la flexibilidad del trabajo y la elaboración de contratos adaptables a los distintos tipos de trabajo, el apoyo de la formación dentro de las empresas mediante la

supresión de los obstáculos fiscales y la movilización de ayudas públicas para mejorar la competencia de la población activa y la creación de puestos de trabajo viables. A fin de promover y fomentar la adaptabilidad, fue preciso:

- Modernizar la organización del trabajo. Se proponía que los interlocutores sociales negociasen los acuerdos sobre la organización del trabajo.
- Apoyar la adaptabilidad en las empresas. Los Estados miembros debían eliminar los obstáculos fiscales y de otro tipo para la promoción de las inversiones en recursos humanos y ofrecer incentivos fiscales para el desarrollo de la formación interna.

▪ **La igualdad de oportunidades:** consistía en la modernización de las sociedades a fin de que los hombres y las mujeres pudiesen trabajar en condiciones de igualdad para desarrollar la plena capacidad de crecimiento de las economías nacionales. Para ello era preciso:

- Luchar contra los desequilibrios entre hombres y mujeres. Los Estados miembros tenían el compromiso de la igualdad de oportunidades y acabar con la segregación por sexos.
- Compaginar el trabajo y la vida familiar. Los Estados miembros debían tratar de incrementar los niveles de prestación de asistencia.
- Facilitar la reincorporación al trabajo; debía prestarse especial atención a las mujeres que desearan reincorporarse a la vida activa remunerada tras un periodo de ausencia.

2.3. ¿CÓMO FUNCIONA LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO?

La Unión Europea en los distintos Consejos adopta unas directrices, medidas y prioridades en materia de empleo que pretende que sean implementadas en los Estados miembros con sus políticas estructurales comunitarias. Los Estados miembros coordinan sus políticas de mercado laboral en un ciclo anual que funciona así:

1. El Consejo, a propuesta por la Comisión, aprueba a principios de año una serie de áreas prioritarias de acción, las directrices de empleo. Estas directrices incluyen objetivos concretos.

2. Cada país elabora un plan de acción nacional que describe cómo se deben poner en práctica las directrices de la forma más adecuada. Este proceso debe implicar una amplia gama de participantes: organizaciones sindicales, empresario, autoridades locales y regionales.
3. La Comisión y el Consejo examinan conjuntamente cada plan de acción nacional y presentan un Informe al Consejo Europeo² de diciembre, así como una recomendación sobre la revisión de las directrices de empleo para el siguiente año.

▪ **Principales objetivos**

- Conseguir un alto nivel de empleo en la economía en general y en todos los colectivos del mercado laboral.
- Complementar las medidas pasivas de protección a las personas desempleadas por la promoción de la empleabilidad y la creación de empleo sostenidas.
- Fomentar un nuevo planteamiento de la organización del trabajo.
- Ofrecer un marco de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo para que todos puedan participar en él y acceder a un empleo.

▪ **Principios de actuación**

- Prioridad a las medidas preventivas y de intervención rápida en la política de empleo. Es decir, ayudar a las personas antes de que pierdan su empleo.
- Un nuevo modelo de gestión por objetivos. Los Estados miembros deben fijar objetivos concretos.
- Integración de la política de empleo en otras áreas de actuación.

² El 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).

- Avance hacia un Pacto por el Empleo. Además de los gobiernos, los agentes sociales, regionales y locales y las ONG deben involucrarse en la consecución de los objetivos de empleo.

3. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO HASTA LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020.

3.1. 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, al regular como finalidad del tratado "*el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros*".

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:

- Libre circulación de personas, servicios y capitales para salvaguardar el interés económico.
- El Fondo Social Europeo³ se crea para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado común y contribuir así a la elevación del nivel de vida.

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 OCDE⁴ (véase ANEXO II sobre la

³ El Fondo Social Europea (FSE), es uno de los fondos estructurales y el instrumento financiero de la Unión Europea para invertir en los ciudadanos. Su misión es contribuir a prevenir y luchar contra el desempleo, lograr que la mano de obra y las empresas de Europa estén mejor equipadas para enfrentarse a los nuevos desafíos, y evitar que los ciudadanos pierdan el contacto con el mercado laboral.

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es una organización de cooperación internacional, compuesta por 34 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada en 1960 y su sede central se encuentra en el Château de la Muette, en la ciudad de París (Francia). En la OCDE, los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y colaborar a su desarrollo y al de los países no miembros. El objetivo principal 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 – Ver ANEXO II.

OCDE) y la OIT⁵ que son plataformas multilaterales europea e internacional para la cooperación, en particular en lo que respecta al mercado laboral.

3.2. EL TRATADO DE MAASTRICHT.

El Tratado de Maastricht, es el denominado Tratado de la Unión Europea (TUE), y que fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. El Tratado refuerza las competencias del Parlamento Europeo y pone en marcha la unión económica y monetaria. Además, la CEE se convierte en la Comunidad Europea (CE). En este 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.

La ratificación del Tratado de Maastricht por los diversos parlamentos nacionales estuvo plagada de dificultades. El año 1992, se vio ensombrecido por tres crisis que frenaron el impulso europeísta que había traído la firma en Maastricht del TUE el 7 de febrero de 1992:

- En primer lugar, Europa sufrió una grave y profunda crisis económica que disparó las tasas de desempleo. Los gobiernos y la opinión pública centraron su interés en estas cuestiones, dejando a un lado la construcción europea.
- En segundo lugar, hubo graves tensiones monetarias que pusieron en cuestión el Sistema Monetario Europeo y el objetivo de la unión económica y monetaria (UEM).
- En tercer lugar, la UE se mostró incapaz de implementar una política exterior y seguridad común en la crisis yugoslava, que había traído de nuevo la guerra al continente tras muchos años de paz.

⁵ La OIT (Organización Internacional del Trabajo) es la institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las Normas Internacionales del Trabajo. Fue fundada el 11 de abril de 1919, en virtud del Tratado de Versalles. Su constitución se complementa con la Declaración de Filadelfia en 1944. 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.

El Tratado de Maastricht incorpora un protocolo separado⁶, 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.

3.3. EL LIBRO BLANCO DE DELORS.

Uno de los hitos más importantes de la puesta en marcha de la política de empleo de la Unión Europea fue la publicación, a finales de 1993, del libro *“Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”* de Jacques Delors. También denominado y conocido como el Libro Blanco.

Se trata de un libro en el que trata de combatir el paro, un problema muy grave que no tiene cura milagrosa, el como presidente de la Comunidad Europea era un tema que se tomaba muy en serio. Para combatirlo daba ideas como economías sanas, que reduzcan gastos para contener el déficit público, estabilidad monetaria para atraer inversiones extranjeras, y una economía abierta al comercio exterior y descentralizada.

Lo que pretendían con dicho libro era la creación de quince millones de puestos de trabajo. Para ello se plantean una serie de medidas, que se pueden resumir en tres puntos:

- En primer lugar, medidas de carácter económico para superar la recesión económica.
- En segundo lugar, medidas que estimulen la contratación por parte de los empresarios, lo que supondría una reducción de los costes laborales, salariales y extrasalariales.

⁶ El Reino Unido no participa en este Protocolo.

- Por último, un consenso social para crear las condiciones económicas necesarias para establecer el ritmo de crecimiento que facilitará la creación de empleo.

Una consecuencia directa del Libro Blanco, su primera consagración, fue la *Cumbre de Essen*, celebrada el 9 y 10 de diciembre de 1994, en la que se delimitaron cinco grandes núcleos o grupos de problemas de la Unión Europea en relación al empleo, que definen los objetivos a seguir en materia de política comunitaria de empleo. Si el Libro Blanco establecía nuevas estrategias para luchar contra el desempleo, la Cumbre de Essen las configura como estrategias comunes para los Estados miembros, configurando lo que se conoce como “estrategia de Essen”⁷.

El Consejo Europeo de Essen, 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 *Conclusiones de Essen*⁸ 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*⁹. 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

⁷ Estas líneas básicas de desarrollo son las siguientes: A) Mejorar las oportunidades de empleo de los desempleados y su capacidad de adaptación, fundamentalmente a través de la formación profesional inicial y permanente, y tanto dentro como fuera de la empresa. B) Incrementar la intensidad en el uso del factor trabajo, por la vía de mejorar la organización del trabajo y la adaptación del salario a la situación de la empresa (políticas salariales moderadas); así como a través de la promoción de iniciativas locales de empleo. C) Reducción del coste laboral, especialmente de los trabajadores menos cualificados. D) Ayudar a los grupos desfavorecidos en su colocación, dando prioridad en la política de empleo a concretos colectivos como el de los parados de larga duración.

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo: seguimiento del Consejo Europeo de Essen sobre el empleo

⁹ Elaborados por cada estado, en que deben recogerse necesariamente las recomendaciones adoptadas. Se trata de documentos en los que se recoge de manera unitaria y global el conjunto de medidas que se adoptan con la finalidad de generar y crear empleo en cada uno de los estados

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, es decir se realiza un seguimiento. Se trata de desarrollar una autentica revisión de la dimensión nacional y adquirir una dimensión de carácter comunitario; ahora bien, no desde la perspectiva de imponer una armonización total de las políticas sociales, sino algo más simple, pero a la vez ambicioso: lograr una coordinación de las diferentes políticas nacionales sobre la base de reconocer unos principios de actuación comunes: es lo que conocemos como **MAC**¹⁰.

Lo dispuesto en esta Cumbre fue desarrollado en 1995 por los Consejos Europeos de Madrid y Cannes, pero sobre todo por la Cumbre de Florencia de 21 y 22 de junio de 1996, donde se aprueba el documento “*Acción para el empleo en Europa: un pacto de confianza*”¹¹. Se observaba como era necesario relanzar la estrategia de Essen, pues las decisiones tomadas por los Estados miembros a nivel interno no habían sido totalmente satisfactorias y la inmensa mayoría de las medidas establecidas en el Libro Blanco no habían sido desarrolladas.

Se crea el “**Comité de empleo y del mercado de trabajo**”¹² 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.

Con posterioridad la Comisión programó una Conferencia Tripartita en Roma, para elaborar un paquete de medidas, que debían presentarse en el Consejo de Dublín de finales de 1996. Su principal aportación del Consejo de Dublín es el acuerdo para incluir un nuevo Título sobre el empleo en el futuro Tratado de Ámsterdam. Se plantea la necesidad de integrar la política de empleo y la política económica, cuestión que en la actualidad está absolutamente asumida.

¹⁰ Ver ANEXO I – Método Abierto de Coordinación.

¹¹ Véase Consejo Europeo de Florencia, 21 y 22 de junio de 1996 (Conclusiones de la Presidencia).

¹² Decisión 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.

3.4. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM.

El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999, fue el tratado que modificó el Tratado de la Unión Europea (o Tratado de Maastricht). La creación de empleo se configura así como una de las prioridades de la política comunitaria y se introduce un novedoso Capítulo sobre el empleo, en el que se trata de plantear una estrategia común ante el fenómeno de las grandes tasas comunitarias de desempleo.

Los elementos más importantes del Tratado de Ámsterdam con respecto al empleo, son los siguientes:

- Estableció el compromiso de lograr un alto nivel de empleo como uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea.
- Subrayó que el empleo es un asunto de “interés común”. Los Estados miembros se comprometieron a coordinar sus políticas de empleo en el ámbito comunitario¹³.
- Obligó a los Estados miembros y a la Comunidad a trabajar en una estrategia coordinada referente al empleo y en concreto en la obtención de mano de obra cualificada, bien preparada y adaptable.
- Puso énfasis en el principio básico de integración de las medidas relativas al empleo en políticas generales.
- Las políticas de empleo de los Estados miembros se examinan a través de un informe conjunto sobre el empleo elaborado por la Comisión y el Consejo.
- Establece un Comité de Empleo¹⁴ permanente, consultivo, encargado de fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral.

¹³ Artículo 126 del Tratado de la Comunidad Europea.

- Creó órganos institucionales permanentes que facilitaban un debate efectivo, continuo y transparente en materia de empleo.
- Estableció un procedimiento jurídico para el análisis, la investigación, el intercambio de mejores prácticas y el fomento de medidas de fomento del empleo.

La principal conclusión es que la UE tiene como objetivo coordinar las políticas de empleo a nivel europeo, si bien evitando introducir una reforma normativa. El objetivo es homogeneizar la política de empleo de los diferentes países miembros. En definitiva, tal como señala BIAGI, la clave de la lectura del Tratado es la coordinación, y no la convergencia.

3.5. EL PROCESO DE LUXEMBURGO¹⁵ DE 1997.

En noviembre de 1997, se celebró una Cumbre extraordinaria dedicada al empleo que marca un nuevo punto de partida de la política comunitaria de empleo. En esta cumbre, se pone en práctica por primera vez la estrategia coordinada, la Estrategia Europea de Empleo (EEE): se definen una serie de pilares básicos que actúan como ejes básicos de la política, integrados por un conjunto de directrices comunes de empleo; es decir, líneas básicas de actuación, sugeridas por la Comisión, fijando así unos objetivos concretos, cuya realización se revisa periódicamente a través de un procedimiento de evaluación de resultado.

La estrategia coordinada para las políticas nacionales de empleo establece el marco en el que se encuadra el ciclo anual de coordinación¹⁶ y supervisión de las políticas nacionales de empleo.

Las directrices para el empleo son aprobadas por el Consejo sobre la base de una propuesta de la Comisión¹⁷. Estas “directrices” deben ser incorporadas

¹⁴ Artículo 130 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. 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.

¹⁵ Extraordinary European Council meeting on employment, Luxembourg, 20 and 21 november 1997. Presidency conclusions.

¹⁶ El 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).

¹⁷ 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

en los planes nacionales de acción para el empleo, elaboradas por los Estados miembros, en una perspectiva plurianual. Los Estados miembros remitirán cada año al Consejo y a la Comisión su plan nacional de acción para el empleo.

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”.

Concretamente, para 1998 se establecían cuatro pilares prioritarios de actuación:

- Mejora de la empleabilidad o capacidad de empleo de los ocupados y desempleados (empleabilidad):
 - Sustituir medidas pasivas por medidas activas.
 - Fomentar un planteamiento de colaboración.
 - Facilitar la transición de la escuela al trabajo.

- Desarrollo del espíritu empresarial (empresabilidad). Se trata de fomentar la profesión de empresario, el trabajo por cuenta propia y la difusión de las PYME son esenciales para el desarrollo futuro del empleo:
 - Aprovechar las oportunidades de creación de empleo.
 - Adaptar el régimen fiscal más favorable al empleo.

- Estímulo de la adaptabilidad de empresas y trabajadores ante el cambio o cambios económicos que puedan experimentarse (adaptabilidad). Se persigue lograr una alta cualificación de los trabajadores y la mejora de la calidad en la producción, para lo que de nuevo es esencial la formación.

- Fortalecer las políticas para la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo (igualdad de oportunidades).
 - Conciliación de la vida familiar.
 - Facilitar el retorno al trabajo.
 - Promover la integración de las personas con discapacidad en la vida laboral.

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”.

A partir de aquí es necesario la elaboración por cada uno de los diferentes Estados miembros, de un Plan Nacional de Acción para el Empleo de carácter anual; lo cual supone una innovación respecto de la estrategia de Essen, que giraba en torno a planes de carácter plurianual¹⁸.

Esta Cumbre, tuvo como objetivo las *reformas económicas*¹⁹ necesarias para que el funcionamiento del mercado único actúe en el crecimiento del empleo, en el fomento del espíritu empresarial y la competitividad.

3.6. LA ESTRATEGIA DE LISBOA: IMPULSO ESENCIAL A LA ACTUAL POLÍTICA DE EMPLEO.

En el mes de marzo de 2000 los dirigentes de la Unión Europea se reunieron en el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa, de donde nació la voluntad de dar un nuevo impulso a las políticas comunitarias, cuando la situación económica en los Estados miembros de la Unión Europea era favorable.

No obstante la situación del empleo era distinta, pues en este momento la UE contaba con más de 15 millones de europeos sin puestos de trabajo (Véase *gráfico 1*), donde se hacen más notables 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.

¹⁸ 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".

¹⁹ El fin de estas reformas estructurales es hacer más eficaces los mercados de productos, de trabajo y de capitales.



Gráfico 1. Evolución de la tasa de paro (%) desde 1998 a 2005. Comparativa de España con respecto a la Unión Europea.

La Unión se fijó como nuevo objetivo estratégico para los diez próximos años: “convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero, acompañada de una mejor cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social”. Los dirigentes de la UE se comprometieron a alcanzar el pleno empleo en Europa. Para el logro de este objetivo se proponía una estrategia global dirigida para modernizar el modelo social europeo, mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social a través de la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información, la investigación y el desarrollo, la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación.

La *Estrategia de Lisboa* se basaba en el convencimiento de que era el momento favorable para aprovechar colectivamente las oportunidades de la nueva economía del conocimiento para luchar contra el desempleo. Tras el relanzamiento de la *Estrategia de Lisboa* (2005) se establecen 23 directrices conjuntas. Las líneas de actuación más importantes podrían resumirse en:

- a. El pleno empleo.
- b. El reto tecnológico, que supone la necesidad de que todo el mundo pueda acceder a las nuevas tecnologías de información y comunicación, y

también la adaptación a un contexto de producción más eficiente y globalmente competitivo.

- c. Una sociedad basada en el conocimiento.
- d. Mejorar la competitividad en el propio mercado interior europeo.
- e. La integración de los mercados financieros y la coordinación de las políticas macroeconómicas.
- f. La modernización del modelo social europeo.

En 2003 se llevó a cabo la evaluación de los primeros cinco años de la Estrategia Europea de Empleo, que puso de manifiesto los avances logrados en lo que se refiere a la creación de puestos de trabajo, la reducción del paro de larga duración, la disminución de los impuestos aplicados a los empleos menos remunerados y la generalización del aprendizaje permanente y de las políticas de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Las orientaciones relativas al empleo en 2003 se articularon en torno a tres prioridades básicas: el pleno empleo, la calidad en el trabajo y la inclusión social.

Con vistas a la revisión de la Estrategia de Lisboa, la Comisión Europea²⁰ encargó un *informe a un grupo de trabajo presidido por Wim Kok*²¹ con el fin de realizar un examen pormenorizado e independiente de los retos políticos más importantes relacionados con el empleo. En el informe se cuestiona las razones por las que la economía europea no ha alcanzado los resultados previstos en materia de crecimiento, de productividad y de empleo.

Para dar un nuevo impulso a la Estrategia, la Comisión propone un nuevo proceso de coordinación simplificado, acompañado de una concentración de esfuerzos en los Planes Nacionales de Acción (PNA)²². Las líneas maestras de este relanzamiento de la EEE pasan por las siguientes áreas:

²⁰ La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la Unión Europea encargado de representar y defender los intereses del conjunto de la UE, elaborar propuestas de nueva legislación europea y gestionar la labor cotidiana de poner en práctica las políticas y hacer uso de los fondos europeos.

²¹ Informe denominado "Jobs, Jobs, Jobs- Creating more employment in Europe". En dicho informe se presentaron los retos y prioridades necesarias para incrementar el empleo en Europa, es decir, lograr que el trabajo fuera una posibilidad para todo el mundo a través del fortalecimiento de las políticas activas del mercado laboral.

²² En dichos planes se recogen las medidas o directrices comunes en las que los principales destinatarios son los colectivos más afectados por el desempleo y en riesgo de exclusión del mercado de trabajo.

- Mayor crecimiento en el desarrollo del mercado interior y mayor fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico.
- Más puestos de trabajo y de mejor calidad, destacando que más personas deben llegar al mercado de trabajo con la participación de los interlocutores sociales²³ ; así como mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas.
- Una mejor gobernanza, intentando simplificar informes y programas y un reparto de las responsabilidades de manera más clara y eficaz. Por eso se opta por un conjunto de directrices integradas: directrices macroeconómicas, directrices microeconómicas, y directrices de empleo (véase *Anexo III*).

Nosotros nos centraremos en las directrices integradas para el crecimiento y el empleo entre el periodo de 2005 a 2008. Estas **directrices** están agrupadas en tres guías **relativas al empleo**:

2. Con el objetivo de que más personas se incorporen al mercado de trabajo, la Comisión propone:

- a. 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.
- b. Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida, mediante:
 - Crear vías hacia el empleo para los jóvenes y reducir el paro juvenil.
 - Medidas para eliminar las diferencias entre hombres y mujeres en materia de empleo.
 - Una mejor conciliación de la vida familiar y profesional.
 - Modernización de los sistemas de pensiones y asistencia sanitaria.
 - Fomento de las condiciones laborales propicias para el envejecimiento activo.
- c. Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas, mediante:
 - Medidas activas y preventivas del mercado de trabajo.

²³ Los interlocutores sociales desempeñan un papel clave en la aplicación de los objetivos de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo a través del lanzamiento de proyectos e iniciativas a escala europea y nacional

- Revisiones constantes de los sistemas impositivos y de prestaciones.

d. Mejorar la adecuación de las necesidades del mercado de trabajo mediante:

- Modernización y fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo.
- Transparencia de las oportunidades de empleo y formación a escala nacional y europea para facilitar la movilidad en Europa.
- Previsión de las necesidades de cualificación y el déficit del mercado de trabajo.
- Gestión adecuada de la migración económica.

3. Para *mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas*, la Comisión propone:

a. Promover la flexibilidad combinada con la seguridad en el empleo, mediante:

- Adaptación de la legislación sobre el empleo.
- Una mejor anticipación y gestión positiva de los cambios.
- Facilitación de las transiciones en materia de categoría profesional.
- El fomento y la difusión de los métodos de organización del trabajo adaptables e innovadores.

b. Velar porque los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo mediante:

- Fomento de un marco adecuado para los sistemas de negociación salarial.
- La supervisión y la adaptación de la estructura y el nivel de los costes laborales no salariales y de su incidencia sobre el empleo.

4. Para *incrementar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones*, la Comisión propone:

a. Ampliar y mejorar la inversión en capital humano, mediante:

- Establecimiento de estrategias eficaces de aprendizaje permanente.
- Mejora del proceso a la formación profesional inicial, a la enseñanza secundaria y a la enseñanza superior.
- Aumento de la participación en la formación continua y en el lugar de trabajo de toda la vida.

b. Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias, mediante:

- Mejor definición de las necesidades profesionales y las competencias clave.
- Ampliación de la oferta de herramientas de educación y formación.
- Elevado nivel de calidad de los sistemas de educación y formación.

3.7. EL PAPEL DE LA FLEXIGURIDAD EN LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLO EN LA UNIÓN EUROPEA.

Desde la perspectiva actual uno de los aspectos que ha caracterizado la política de empleo de la UE en los momentos más recientes ha sido sin dudas la importante apuesta por la flexiseguridad. El gran aldabonazo a este planteamiento surge con el informe publicado como Libro Verde, “Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”²⁴. El punto de partida de este informe se encuentra en el informe Kok, donde se constata la cada vez más importante segmentación del mercado de trabajo entre *insiders* o trabajadores integrados, con empleos permanentes; y *outsiders* o excluidos, con empleos precarios²⁵.

El planteamiento del Libro Verde es utilizar la flexiseguridad como un concepto de síntesis “*mediante el cual inspirar reformas que incrementen la flexibilidad en la disciplina jurídico laboral aplicable a las empresas,*

²⁴ COM (2006) 708 final, de 22 de noviembre de 2006.

²⁵ JASPERS, T.: “Flexiseguridad: ¿Es la respuesta acertada a la modernización del Derecho del Trabajo? Una perspectiva holandesa”, en AA.VV., coordinados por Landa Zapirain, J.P., *Estudios sobre la estrategia europea de la flexiseguridad: una aproximación crítica*, Bomarzo, Albacete 2009, página 74.

*garantizando a su vez seguridad para los trabajadores*²⁶. La solución a esta situación, como se apunta en el Libro Verde apunta a la flexiguridad, que se presenta sobre todo desde una perspectiva particular de la misma. El Libro Verde apunta con claridad a uno de los planteamientos concretos de la misma: el despido y su flexibilidad. Se trata, por tanto, de una flexiseguridad en versión reducida o limitada. El Libro Verde señala cómo se ha constatado que una legislación rígida sobre la protección del empleo reduce el dinamismo del mercado de trabajo, agravando la desregulación “en los márgenes”; o dicho de otra manera: para mantener la protección frente al despido de los *insiders* hay que desproteger a los *outsiders*, de esta manera, un exceso de protección del empleo implica la segmentación del mercado de trabajo. De otro lado, también se señala cómo los trabajadores perciben que unos sistemas bien diseñados de prestaciones de desempleo, con políticas activas del mercado de trabajo que permitan a los trabajadores rápidas transiciones hacia el empleo, son más protectores que una rígida normativa sobre despido.

Este conjunto de ideas fundamentales son retomadas y desarrolladas por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “*Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*”²⁷. La flexiseguridad se configura como una estrategia integrada para potenciar tanto la flexibilidad laboral como la seguridad en el mercado de trabajo. La seguridad se proyecta sobre el mercado de trabajo, es decir, sobre la permanencia en el mercado de trabajo y no en el puesto de trabajo. Ello implica *seguridad en el empleo*, que se consigue a través de garantizar que los trabajadores que podrán encontrar fácilmente un puesto de trabajo en todas las etapas de su vida activa, pudiendo desarrollar su carrera profesional. Se prefiere este mecanismo a garantizar la estabilidad en el puesto de trabajo; es decir, a los mecanismos de tutela frente al despido del trabajador. Para ello será necesario facilitar al trabajador capacidades que le permita progresar en el empleo y encontrar nuevos puestos

²⁶ PEREZ REY, J.: “La modernización del régimen del despido: el debate europeo”, en AA.VV., coordinados por Landa Zapiraín, J.P., *Estudios sobre la estrategia europea de la flexiseguridad: una aproximación crítica*, Bomarzo, Albacete 2009, página 139.

²⁷ COM (2007) 359 final, de 27 de junio de 2007.

de trabajo; así como prestaciones de desempleo suficientes y adecuadas para facilitar las transiciones de un empleo a otro. En cuanto a la *flexibilidad*, implica fundamentalmente una organización de trabajo flexible, capaz de responder con rapidez a las necesidades productivas que puedan plantearse; y significa también facilitar las transiciones profesionales del trabajador, pero también mejorar el aprendizaje permanente (que permita las transiciones), introducir políticas activas del mercado de trabajo (que faciliten la seguridad en el empleo) y sistemas modernos de seguridad social (buenas prestaciones de desempleo, pero que no tengan efectos perjudiciales sobre la búsqueda de empleo, lo cual puede conseguirse a través del apoyo a la búsqueda de empleo y la incentivación del trabajo)²⁸.

Una de las constantes en la estrategia de Lisboa era la implicación de los interlocutores sociales en la política de empleo, y en materia de flexiseguridad, se puede ver cómo el dialogo social va a jugar un papel esencial, pues aquella supone introducir grandes dosis de flexibilidad, por lo que la puesta en marcha de la misma es mucho más fácil si existe un consenso social.

La flexiseguridad busca un equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de empresarios, trabajadores, solicitantes de empleo y administraciones públicas. Su objetivo es reducir la brecha entre los que están dentro del mercado de trabajo y los que se encuentran fuera del mismo, a través de nuevas modalidades de flexibilidad y seguridad que generen más empleo y de más calidad; si bien no existe un modelo único, ni una única estrategia de actuación. En líneas generales la flexiseguridad, tal como se plantea por la UE reconoce que los trabajadores deben asumir en el futuro una mayor cantidad de situaciones de transición entre puestos de trabajo en su carrera profesional; la respuesta es la regulación de buenas prestaciones de desempleo²⁹, apoyo a la búsqueda activa de empleo³⁰ y mejora de sus

²⁸ Sobre esta cuestión, vid. JASPERS, T.: Op. cit., páginas 79 y 80.

²⁹ En este ámbito habría que distinguir entre los países europeos que ya gozan de buenos sistemas de protección frente al desempleo, donde será probablemente necesario introducir mecanismos de equilibrio entre derechos y deberes de los perceptores; y aquellos otros países en los que las prestaciones de desempleo no están aún tan desarrolladas, donde tendrán que incrementarse los recursos públicos destinados a tal fin “mediante el aumento de la fiscalidad o de las cotizaciones sociales”; tal como señala la Comunicación que analizamos.

capacidades profesionales al iniciarse este tipo de situación, siendo en este ámbito especialmente el aprendizaje permanente³¹, admitiéndose que los trabajadores pueden también sufragar los costes de formación.

En cuanto a las propuestas de implementación de la flexiseguridad por parte de la UE, podemos acudir a la Comunicación de la Comisión a las instituciones de 27 de junio de 2007³², donde se plantea negro sobre blanco, cuales son los itinerarios o las reformas necesarias para impulsar la doctrina de la flexiseguridad en los ordenamientos de los distintos países comunitarios. Estos itinerarios presentan diferentes programas de actuación en orden a alcanzar la flexiseguridad, y se basan en las diferentes situaciones que pueden presentarse en los diferentes países según las circunstancias y características de cada uno de los mercados de trabajo. Ello supone que no todos los itinerarios deban ser necesariamente aplicados al mismo tiempo, sino que deberían seleccionarse aquellos que encajan mejor con la verdadera situación de cada mercado de trabajo, aplicándose, el o los itinerarios correspondientes; de otro lado, también debe tenerse en cuenta que las diferentes medidas no son exclusivas de cada itinerario, pudiendo encontrar las mismas medidas en diferentes itinerarios, lo cual resta heterogeneidad a esta diversidad de itinerarios y permite reconducir el objetivo de la flexiseguridad en versión de la UE hacia un modelo concreto, tal como veremos posteriormente. En cuanto a los concretos itinerarios, son los siguientes: el primer itinerario que se plantea es abordar el problema de la segmentación contractual por la vía de distribuir de manera uniforme la flexibilidad y la seguridad entre los trabajadores; afecta, por tanto, a aquellos países en los que la segmentación es alta; el segundo itinerario que fija la Comunicación es el desarrollo de la flexiseguridad en las empresas, ofreciendo mayor seguridad en los períodos de transición; el tercero de los itinerarios fijados por la Comunicación de la Comisión a las instituciones comunitarias, pasa por abordar las diferencias entre la mano de obra en cuanto a capacidades y oportunidades de cara al empleo; promoviendo la mejora de

³⁰ Aquí se destaca expresamente que el incremento del gasto en políticas activas supone paralelamente una reducción de la tasa de desempleo, lo que implica también una reducción de los costes de las prestaciones por desempleo.

³¹ Se destaca como los ingresos de las personas con más formación son porcentualmente mayores que aquellas personas que no han recibido formación alguna.

³² COM (2007) 359 final.

las oportunidades para acceder al empleo de aquellos colectivos de personas poco cualificadas y facilitar una posición sostenible en el mercado de trabajo; se establece un cuarto itinerario, que pretende mejorar las oportunidades de los beneficiarios de las prestaciones de desempleo y del trabajo sumergido; se trata de un itinerario aplicable a aquellas situaciones en las que la reestructuración del sector industrial haya supuesto la creación de un alto número de desempleados, a consecuencias de un amplio proceso de extinciones o despidos.

3.8. REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA ESTRATEGIA DE LISBOA RENOVADA PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO.

La Estrategia de Lisboa (2000) se articulaba en torno a varias acciones que tienen como objetivo reforzar el papel de la política social como factor de producción. El empleo y la calidad del trabajo era uno de los ejes de actuación prioritarios.

A través de la Comunicación al Consejo Europeo de 2 de febrero de 2005³³ *“Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa”* se pretendió reactivar las prioridades políticas, particularmente en materia de crecimiento y empleo, no centrándose ya en los objetivos perseguidos sino en las acciones que debían llevarse a cabo. Cinco años después de ponerse en marcha la Estrategia de Lisboa, la Unión asume la tarea de remodelar la economía europea, al requerirse cambios de gran alcance que afectaban a todos los ámbitos de Europa. El objetivo era dar una respuesta a la globalización y al envejecimiento de la población mediante un programa compartido de reformas.

Para la renovación de la Estrategia de Lisboa, se crea el denominado **“Programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa” (PCL)**³⁴, con el objetivo de responder a los desafíos sociales, medioambientales y económicos que se le estaban planteando a la Unión Europea. Dicho programa se formalizó a través de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 20 de julio de 2005 *“Acciones comunes para crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa”*.

³³ Ver Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo de 2000.

³⁴ El primer Programa Comunitario de Lisboa, fue relativo al periodo 2005-2008

Este Programa comunitario de Lisboa (PCL) trató de ser el complemento perfecto de los programas nacionales de empleo. Las medidas políticas propuestas por el programa se refieren a una serie de objetivos: fomentar el conocimiento y la innovación; atraer más inversiones y facilitar el trabajo; y crear más empleo y de mejor calidad.

Una vez plasmadas las líneas de actuación en materia de empleo, la Comisión detalla cuáles son las Directrices a seguir en materia de políticas de empleo para los años 2005-2008. Concretamente, en la 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, se reúnen de manera concreta las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE)³⁵ y las directrices de empleo. Se concretan en las siguientes Directrices para el Empleo³⁶ (2005-2008):

- 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.
- Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
- Asegurar unos mercados de trabajo inclusivos, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo sea remunerador para los solicitantes de empleo.
- Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.
- Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo.
- Asegurar que la evolución de los costes laborales y los mecanismos de fijación de salarios favorezcan el empleo.
- Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- Adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

Los Estados miembros tendrán en cuenta dichas directrices en sus políticas de empleo en los años 2006 y 2007, por expresa decisión del Consejo.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

Cuando Europa lanzó la Estrategia de Lisboa Renovada para el Crecimiento y el Empleo, se asignó una ambiciosa tarea: La remodelación de la economía europea requiere cambios de gran alcance que afectan a todos los ámbitos de Europa. El objetivo era dar una respuesta a la globalización y al envejecimiento de la población mediante un programa compartido de reformas.

En 2006, la Comisión pone de relieve a través de su Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de Primavera³⁷, “*Ejecución de la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo*”, que la Estrategia Renovada para el Crecimiento y el Empleo empezaba a dar resultados positivos: todos los Estados miembros habían adoptado programas nacionales de reforma y estaban revisándolos; también se percibía en los Estados miembros una reorientación de políticas hacia la investigación y la innovación, así como la modernización de los mercados de trabajo.

3.8.1. El Programa Comunitario de Lisboa: propuestas para 2008-2010³⁸.

Terminada la primera fase del Programa Comunitario de Lisboa en 2008, Europa se enfrenta a una desaceleración económica mundial, debiendo además de afrontar retos a largo plazo sin precedentes (el envejecimiento demográfico, la mundialización, el cambio climático, la dependencia energética, etc.). La Comisión presentó las acciones para poner en marcha el segundo ciclo (del 2008 al 2010), basándose directamente en las cuatro áreas prioritarias: inversión en capital humano, liberar el potencial empresarial, sobre todo de las PYME, invertir en conocimiento e innovación y completar el mercado interior de energía; lo cual se formaliza a través de la Comunicación de la Comisión a las instituciones europeas sobre “*Propuesta relativa al Programa Comunitario de Lisboa 2008-2010*”.

³⁷ Consejo Europeo de Bruselas, 13 y 14 de marzo de 2008. Conclusiones de la Presidencia

³⁸ Comunicación 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).

De estas cuatro grandes áreas derivarán hasta diez objetivos clave que deberían conseguirse antes de 2010; de entre ellos destacamos tres por su incidencia dentro del ámbito laboral: proponer una Agenda Social renovada que contribuirá a paliar las carencias en materia de capacidades y formación, proponer una política común de inmigración, y establecer una regulación sobre las PYMEs.

La Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo contribuye a que los europeos prosperen gracias a una agenda de acceso, oportunidades y solidaridad que nos permitirá beneficiarnos de nuestra apertura al mundo entero y configurar la globalización para que refleje los valores europeos.

3.8.2. Post- Lisboa: 2010-2020.

En 2010 se abre un nuevo período de aplicación del Programa Comunitario de Lisboa, fuertemente influenciado por la crisis financiera y económica en la que se halla sumergida Europa.

A través de la Comunicación de la Comisión para el Consejo Europeo de primavera, de 4 de marzo de 2009, denominada “*Gestionar la recuperación europea*”, se ponen de manifiesto las medidas que la Unión Europea puede adoptar para afrontar dicha crisis.

La UE entra ahora en una nueva fase de aplicación de su Plan de Recuperación, con la necesidad de coordinar de forma eficaz las medidas tomadas para velar por que contribuyan de la mejor manera posible a ayudar a las empresas, a los hogares y a las comunidades de toda Europa. La Comisión presenta un programa ambicioso para el periodo 2010- 2020, cuyo objetivo es: reformar el sector financiero, apoyar la demanda, impulsar la inversión y mantener o crear empleo. Las medidas concretas se centran en los siguientes ámbitos de actuación:

1. Restablecer y mantener un sistema financiero estable y fiable.
2. Apoyar a la economía real.
3. Apoyar a la ciudadanía durante la crisis.
4. Fomentar la recuperación global a través de la contribución europea a la cumbre del G-20.

4. LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020³⁹.

Europa se enfrenta a un momento de transformación. La crisis ha puesto de manifiesto las carencias y debilidades de la economía europea. Los progresos en materia de crecimiento económico y creación de empleo registrados durante la última década han desaparecido: el PIB cayó un 4% en 2009, la producción industrial retrocedió y el 10% de la población activa se encuentra en paro.

El reto inmediato es salir de la crisis. Europa necesita una estrategia que nos ayude a salir fortalecidos de la crisis y convierta a la Unión Europea en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social.

La Estrategia Europa 2020, adoptada en el Consejo Europeo de junio de 2010, constituye el nuevo marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros de la UE. Establece un ciclo que se extiende hasta el año 2020, a partir de dos instrumentos básicos: los Programas Nacionales de Reformas y las Directrices Integradas 2020, referencia para diseñar los Programas nacionales de reformas.

La Estrategia gira en torno a la consecución de cinco objetivos comunes que han de orientar la actuación de los Estados miembros y de la Unión en relación con el fomento del empleo, la mejora de las condiciones para la I+D+i, el cumplimiento de los objetivos de lucha contra el cambio climático y el uso eficiente de la energía, la mejora de los niveles educativos y el fomento de la integración social avanzando en la reducción de la pobreza. A partir de dichos objetivos se han definido diez directrices orientadas a alcanzar un crecimiento "inteligente, sostenible e integrador", alrededor de las cuales giran los programas nacionales de reformas.

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

- **Crecimiento inteligente:** desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.

³⁹ Comunicación 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).

- **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.

4.1. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020.

La Unión Europea tiene que definir el lugar que quiere ocupar en 2020. Por ello, la Comisión propone cinco objetivos principales:

1. Empleo: el 75% de la población entre 20 y 64 años debería estar empleada.
2. I+D: el 3% del PIB de la Unión Europea debería ser invertido en I+D.
3. Cambio climático y sostenibilidad energética: debería alcanzarse el objetivo “20/20/20” en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30% de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello).
4. Educación: el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y al menos el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
5. Luchar contra la pobreza y la exclusión social: el riesgo de pobreza se debería de reducir a menos de 20 millones de personas.

Los objetivos deben ser los parámetros fundamentales de la Unión Europea en 2020. (Véase a continuación Tabla 1 “Objetivos para España para 2020”).

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 1. Objetivos en Europa en 2020

Los objetivos están interrelacionados y se potencian mutuamente: las mejoras educativas contribuyen a la empleabilidad y la reducción de la pobreza, más I+D e innovación en la economía, unidos a más recursos eficaces nos harán más competitivos y crearán empleo, invertir en tecnologías más limpias combate el cambio climático y crea nuevas oportunidades de negocios y empleo.

4.2. EUROPA 2020: UN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR.

4.2.1. Crecimiento Inteligente: economía basada en el conocimiento y la innovación.

El crecimiento inteligente significa la consolidación del conocimiento y la innovación como impulsores de nuestro crecimiento futuro. Esto requiere mejorar la calidad de nuestra educación, consolidar los resultados de la investigación, promover la innovación y la transferencia de conocimientos en toda la Unión y explotar al máximo las TIC.

Crecimiento inteligente significa mejorar el rendimiento de la Unión Europea en materia de:

- Educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida: estimular a las personas a aprender, estudiar y actualizar sus conocimientos.
- Investigación e innovación: Europa debe centrarse en el impacto y la composición de su gasto en investigación y mejorar las condiciones de la I+D del sector privado de la Unión Europea.
- Sociedad digital: fomentar el uso de las tecnologías de información y la comunicación.

Los objetivos de la Unión Europea para un crecimiento inteligente son:

- a. Niveles de inversión del 3% del PIB de la UE, y mejores condiciones para la I+D y la innovación.
- b. Tasa de empleo del 75% para mujeres y hombres de 20 a 64 años antes de 2020.

- c. Mejores resultados educativos: reducción de las tasas de abandono escolar por debajo del 10%, y un mínimo del 40% de las personas de 30 a 34 años de edad con estudios de nivel terciario.

La Unión Europea impulsará un crecimiento inteligente a través de tres iniciativas emblemáticas:

- **Agenda digital para Europa:** esto es, crear un mercado digital único basado en Internet rápido y ultrarrápido y en aplicaciones interoperables:
 - *Hasta 2013: acceso banda ancha para todos.*
 - *Hasta 2020: acceso a Internet más rápido (mín. 30 Mbps)*
 - *Hasta 2020: mínimo del 50% conexiones de Internet a velocidad superior a 100 Mbps.*
- **Unión por la innovación:** centrar de nuevo la política de I+D e innovación en los grandes retos que afronta la sociedad como el cambio climático, la eficiencia energética y del uso de recursos, la sanidad y el cambio demográfico; así como reforzar cada uno de los eslabones de la cadena de innovación.
- **Juventud en movimiento**⁴⁰: es decir, ayudar a los estudiantes para estudiar en el extranjero, preparar a los jóvenes para el mercado de trabajo, mejorar el rendimiento y atractivo internacional de las universidades europeas y mejorar los niveles de educación y formación.

4.2.2. Crecimiento sostenible: promover una economía que utilice más eficazmente los recursos, más verde y competitiva.

Crecimiento sostenible significa construir una economía que aproveche los recursos con eficacia, que sea sostenible y competitiva, que aproveche el liderazgo de Europa para desarrollar nuevos procesos y tecnologías, que refuerce las ventajas competitivas de nuestras empresas y PYME.

⁴⁰ Comunicación "Juventud en movimiento". Bruselas, 15.9.2010 COM (2010) 477 final

Es decir, crecimiento sostenible es crear una economía con bajas emisiones de carbono, proteger el medio ambiente, introducir redes eléctricas inteligentes y eficaces, mejorar el entorno empresarial y ayudar a los consumidores a elegir con conocimiento de causa.

Los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento sostenible son:

- a. Reducir antes de 2020 las emisiones de gases de efecto invernadero un 20% con respecto al año 1990.
- b. Aumentar al 20% la cuota de las renovables en el consumo final de energía.
- c. Aumentar un 20% la eficiencia energética.

La Unión Europea impulsará un crecimiento sostenible a través de dos iniciativas emblemáticas:

- **Una Europa que utilice eficazmente los recursos:** para ello nuestro crecimiento debe dissociarse de la utilización de recursos y energía reduciendo las emisiones de CO₂, fomentando una mayor seguridad energética y reduciendo el contenido de recursos de todo lo que utilizamos y consumimos.
- **Una política industrial para la era de la globalización:** la Unión Europea necesita una política industrial que apoye a las empresas, sobre todo a las pequeñas apoyando el emprendimiento para hacer a las empresas europeas más fuertes y competitivas y abordando todos los elementos de una cadena de valor cada vez más internacional.

4.2.3. Crecimiento integrador: una economía con un alto nivel de empleo que favorezca la cohesión económica, social y territorial.

Crecimiento integrador significa dar protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo, invirtiendo en cualificaciones, luchando contra la pobreza y modernizando los mercados laborales y los sistemas de formación y de protección social para ayudar a las personas a anticipar y gestionar el cambio, y a construir a una sociedad cohesionada.

Europa debe actuar en materia de:

- Empleo, ya que sólo dos tercios de la población en edad laboral trabaja, y los niveles de empleo de mujeres y trabajadores mayores son particularmente bajos.
- Cualificaciones: alrededor de 80 millones de personas sólo tienen cualificaciones básicas, pero el aprendizaje a lo largo de la vida beneficia sobre todo a los más formados.
- Lucha contra la pobreza: el 8% de los trabajadores no ganan lo suficiente para abandonar el umbral de pobreza. Los parados son especialmente vulnerables a la pobreza.

La Unión Europea impulsará un crecimiento integrador a través de dos iniciativas emblemáticas:

- **Agenda de nuevas cualificaciones y empleos⁴¹**: de forma individual, para ayudar a las personas a adquirir nuevas cualificaciones, a adaptarse a los cambios del mercado de trabajo; y colectivamente, modernizando los mercados de trabajo para aumentar los niveles de empleo, reducir el desempleo, aumentar la productividad laboral y garantizar la sostenibilidad de nuestros modelos sociales.
- **Plataforma europea contra la pobreza**: para garantizar la cohesión económica, social y territorial; para garantizar el derecho fundamental de las personas que sufren pobreza y exclusión social⁴² a vivir con dignidad y desempeñar un papel activo en la sociedad y movilizar apoyos para ayudar a las personas a integrarse en su comunidad, formarse, encontrar trabajo y acceder a las prestaciones.

⁴¹ Communication 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").

⁴² Comunicación 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.

4.2.4. Otros instrumentos para el crecimiento y el empleo.

Para alcanzar los objetivos de Europa 2020 hay que emplear con mayor eficacia toda la gama de políticas e instrumentos europeos. Entre ellos hay algunos transversales, como:

a. El mercado único.

El crecimiento y la creación de empleo dependen de unos mercados sanos y bien conectados, en los que la competencia y el acceso de los consumidores estimulen los negocios y la innovación.

Hay que superar una serie de obstáculos:

- Problemas de acceso a la actividad transfronteriza.
- Redes no suficientemente interconectadas.
- Aplicación desigual de la normativa del mercado único.
- Complejidad jurídica a la hora de realizar determinadas transacciones debido a la presencia de 27 normativas diferentes.

También debe mejorarse el acceso de las pequeñas empresas al mercado único y potenciarse el emprendimiento, por ejemplo, simplificando el derecho de sociedades o permitiendo que los emprendedores que fracasan tengan otra oportunidad.

b. El presupuesto de la Unión Europea (incluidos los fondos de desarrollo regional, social y de cohesión).

La crisis ha tenido un impacto considerable en la capacidad de empresas y administraciones europeas de financiar proyectos de inversión e innovación. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión representan un conjunto más de la tercera parte del presupuesto de la Unión Europea.

Estos instrumentos ayudan a garantizar que el dinero se invierta eficazmente en apoyo del crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

c. Los instrumentos de política exterior.

La Unión Europea, para favorecer el crecimiento, debe impulsar un comercio que se desarrolle a través de mercados mundiales abiertos y justos y un marco internacional regulado. La Unión Europea fomentará:

- Los aspectos externos de una serie de políticas internas, como energía, transportes, agricultura, I+D, etc.
- La coordinación de políticas macroeconómicas en materia comercial e internacional.
- Una participación firme y efectiva en foros internacionales en los que se da forma al futuro orden económico mundial.

La Unión Europea también debe entablar relaciones estratégicas con las economías emergentes para abordar temas de interés común e impulsar la cooperación en materia de regulación. La Unión Europea ya desarrolla una colaboración real con los países en desarrollo con vistas a erradicar la pobreza, promover el crecimiento y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴³.

4.3. El Semestre Europeo.

Es un periodo, en el primer semestre de cada año, en el que los gobiernos nacionales presentan simultáneamente a la Comisión informes sobre los avances en:

- Programas de estabilidad y convergencia dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁴⁴.
- Programas nacionales de reforma⁴⁵ de Europa 2020.

⁴³ Son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar el sustento del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

⁴⁴ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) es un conjunto de normas que alienta a los Estados miembros a mantener unas finanzas públicas saneadas. El PEC tiene dos vertientes: la vertiente preventiva, que pide a los Estados miembros que presenten un programa anual de estabilidad (países de la zona del euro) o de convergencia (el resto de los países), además de su Programa Nacional de Reforma; y la vertiente correctora, que regula el procedimiento de déficit excesivo (PDE). En virtud del PDE, si un Estado miembro incumple el déficit presupuestario del 3% establecido en el Tratado, el Consejo emite recomendaciones sobre la forma de resolver el problema. El incumplimiento de esas recomendaciones puede llevar a la imposición de sanciones a los países de la zona del euro.

⁴⁵ 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.

La reciente crisis económica demostró la necesidad de una gobernanza económica más fuerte y de una mejor coordinación de las políticas entre los Estados miembros. En una Unión de economías altamente integradas, una mejor coordinación de las políticas puede ayudar a prevenir discrepancias y contribuir a garantizar convergencia y estabilidad en el conjunto de la UE y en sus Estados miembros.

Los procedimientos de coordinación de las políticas económicas que existían antes de 2010 se ejecutaban de forma independiente entre ellos. Los Estados miembros han visto la necesidad de sincronizar el calendario de estos procedimientos para racionalizar el proceso y adaptar mejor los objetivos de las políticas nacionales de empleo, crecimiento y presupuestarias, al tiempo que tienen en cuenta los objetivos que ellos mismos se han fijado como Unión.

Además, existía la necesidad de ampliar los ámbitos de supervisión y coordinación a políticas macroeconómicas más amplias. Por estos motivos y en el marco de una reforma más amplia de la gobernanza económica de la UE, los Estados miembros constituyeron en 2010 el Semestre Europeo.

Durante este periodo, la Comisión puede dar orientaciones y recomendaciones a los gobiernos antes de finalizar los presupuestos nacionales. Así se ayudará a los países miembros a coordinar mejor sus políticas económicas aprovechando la agenda económica común de la Unión Europea y adecuando, al mismo tiempo, la política a su situación nacional.

Por otra parte, ayudará a la Unión Europea a aprovechar a tiempo las experiencias nacionales para incorporarlas a las futuras rondas de coordinación. El Semestre Europeo empieza cuando se publica la **Encuesta Anual sobre el Crecimiento**⁴⁶.

El Semestre Europeo es el periodo de los seis primeros meses del año en el que se coordinan eficazmente las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros para permitirles tener en cuenta las consideraciones de la UE en una fase temprana de sus

⁴⁶ La Encuesta Anual sobre el Crecimiento es un informe que la Comisión presenta en enero de cada año y que evalúa los principales retos económicos de la Unión Europea a la vez que recomienda medidas prioritarias para afrontarlos. Basándose en estos datos, los dirigentes de la Unión Europea ofrecen orientaciones sobre las posibles respuestas en la reunión de primavera. [Fuente: <http://ec.europa.eu>]

decisiones presupuestarias nacionales y en otros aspectos de la formulación de sus políticas económicas.

¿Cómo funciona el Semestre Europeo?

El Semestre tiene un calendario, según el cual los Estados miembros reciben asesoramiento a nivel de la UE ("orientación") y posteriormente presentan sus planes de actuación ("Programas Nacionales de Reformas" y "programas de estabilidad o convergencia") que se deben evaluar a nivel de la Unión Europea.

Después de la evaluación, los Estados miembros reciben recomendaciones por separado ("recomendaciones específicas por país") para sus políticas presupuestarias y de reformas nacionales. En caso necesario, reciben además recomendaciones encaminadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos. El objetivo es que los Estados miembros tengan en cuenta las recomendaciones a la hora de definir su presupuesto para el año siguiente.

Las principales etapas del Semestre Europeo son las siguientes (véase *Tabla 2*):

a. Fase preparatoria: análisis de la situación y seguimiento del año anterior.

a.1. Noviembre y diciembre

Los preparativos del Semestre Europeo comienzan cuando la Comisión publica el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y el Informe sobre el mecanismo de alerta en noviembre del año precedente.

El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento presenta la visión de la Comisión sobre las prioridades de actuación de la UE del año siguiente. Los Estados miembros⁴⁷ están invitados a tomarlas en cuenta al elaborar sus políticas económicas del año siguiente.

El Informe sobre el mecanismo de alerta examina la evolución macroeconómica en cada país de la UE.

⁴⁷ Son cada uno de los países soberanos que forman parte de la Unión Europea y que le confieren competencias. En la actualidad hay veintisiete Estados miembros de la Unión Europea.

Basándose en el Informe, la Comisión podrá decidir llevar a cabo un examen exhaustivo sobre la situación de los países en los que el riesgo de posibles desequilibrios macroeconómicos se considere elevado.

Dichos exámenes ayudan a identificar si existen desequilibrios macroeconómicos potenciales, y en caso de que existan, su naturaleza y alcance exactos. Además, estos exámenes permiten a la Comisión hacer recomendaciones de actuación dirigidas a los Estados miembros.

b. Primera fase: orientaciones políticas a nivel de la Unión Europea.

b.1. Enero y Febrero

El Consejo de la Unión Europea debate el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, formula directrices y adopta conclusiones.

Dado que el Semestre tiene implicaciones en una amplia gama de políticas, el Consejo de la UE lo debate en varias de sus formaciones. Por ejemplo, en el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, en el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, etc.

El Parlamento Europeo⁴⁸ también debate el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y puede publicar un informe de propia iniciativa. Además emite un dictamen sobre las orientaciones para el empleo.

Participa, asimismo, en el proceso a través del diálogo económico. El Parlamento Europeo puede invitar al Presidente del Consejo, a la Comisión y, cuando procede, al Presidente del Consejo Europeo o al Presidente del Eurogrupo para debatir cuestiones relacionadas con el Semestre Europeo. A los distintos Estados miembros se les puede ofrecer la oportunidad de participar en un intercambio de puntos de vista.

b.1. Marzo

El Consejo Europeo (Jefes de Estado y de Gobierno), basándose en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y en los análisis y conclusiones del Consejo de la UE, formula orientaciones políticas.

⁴⁸ El Parlamento Europeo es la institución parlamentaria que en la Unión Europea representa directamente a los ciudadanos de la Unión y que junto con la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea ejerce la función legislativa. Las funciones principales del Parlamento Europeo son tres: debatir y aprobar, junto con el Consejo, la legislación de la UE; someter a control a otras instituciones de la UE, en especial a la Comisión, para garantizar su funcionamiento democrático; debatir y adoptar, junto con el Consejo, el presupuesto de la UE.

Se invita a los Estados miembros a que tomen en cuenta estas orientaciones al elaborar sus programas nacionales de estabilidad y de convergencia y sus Programas Nacionales de Reformas donde se reflejan sus políticas presupuestarias y políticas de promoción del crecimiento y la competitividad.

La Comisión hace públicos los exámenes exhaustivos de desequilibrios macroeconómicos llevados a cabo en los Estados miembros donde se percibe que el riesgo de tales desequilibrios es elevado.

Sobre la base de estos exámenes, la Comisión puede elaborar recomendaciones destinadas a los países en cuestión, con el propósito de corregir los desequilibrios. Lo podrá hacer simultáneamente a la publicación del examen exhaustivo o más adelante, junto a otras recomendaciones específicas por país.

c. Segunda fase: Planes, políticas y objetivos específicos por país.

c.1. Abril

Los Estados miembros presentan sus planes de actuación, preferiblemente sobre el 15 de abril y, como muy tarde, a finales de abril:

- Programas de Estabilidad o Convergencia⁴⁹, que indican la estrategia presupuestaria a medio plazo de los Estados miembros
- programas nacionales de reformas que indican los planes de reformas estructurales de los Estados miembros, enfocados a promover el crecimiento y el empleo.

c.2. Mayo

La Comisión Europea evalúa los planes nacionales de actuación y presenta un proyecto de recomendaciones específicas por país.

c.3. Junio

⁴⁹ Acuerdo de los Estados miembro de la Unión Europea en relación con su política fiscal, su objetivo básico es facilitar y mantener la Unión económica y monetaria de la Unión europea. El fundamento jurídico del pacto se encuentra en los artículos 99 y 104 del Tratado de la Unión Europea (actualmente, artículos 121 y 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), con las enmiendas adoptadas en 1993 en Maastricht y las decisiones posteriores relacionadas. El Pacto consiste en una supervisión fiscal de los países miembros y un régimen sancionador por el incumplimiento de las condiciones del mismo.

El Consejo de la UE debate el proyecto y llega a un acuerdo sobre las recomendaciones específicas por país definitivas. Estas son presentadas al Consejo Europeo para su aprobación.

c.4. Julio

El Consejo de la UE adopta las recomendaciones específicas por país, y se invita a los Estados miembros a que las apliquen.

d. Tercera fase: Ejecución.

d.1. Julio

En el mes de julio, los Estados miembros toman en cuenta estas recomendaciones en el proceso de toma de decisiones sobre el presupuesto nacional del año siguiente, que les permitirá aplicar las correspondientes políticas según lo previsto.

El ciclo comienza de nuevo hacia el final del año, cuando la Comisión presenta una visión global de la situación económica en su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para el año siguiente. La Comisión toma como punto de partida los avances realizados por cada país respecto a la ejecución de las recomendaciones.

Los Estados miembros que se benefician de ayuda financiera acompañada de programas de ajuste económico no están obligados a presentar programas de estabilidad y no están sujetos a un posible examen exhaustivo sobre desequilibrios macroeconómicos. La condición para recibir ayuda financiera es la aplicación diligente del programa de ajuste, que ya cubre todos estos ámbitos de actuación.

	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)				

Tabla 2. “Cronograma del Semestre Europeo”

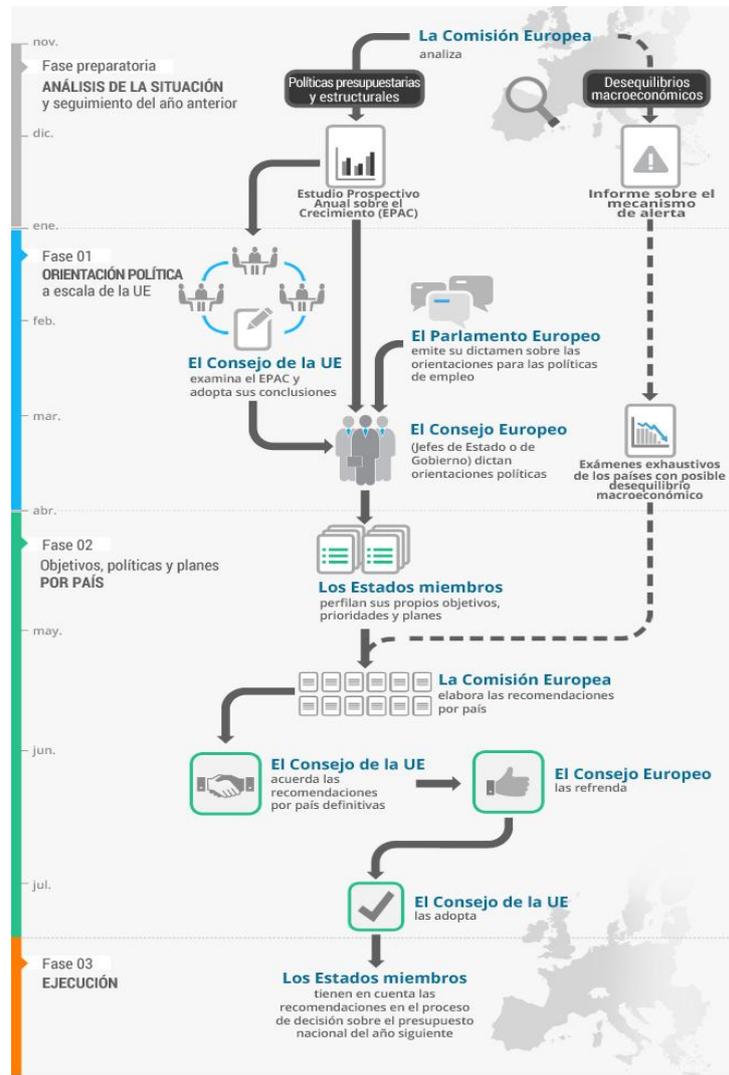
¿Qué políticas se coordinan durante el Semestre Europeo?

El Semestre Europeo abarca tres bloques de coordinación de políticas económicas:

- reformas estructurales, enfocadas a promover el crecimiento y el empleo de conformidad con la Estrategia Europa 2020
- políticas presupuestarias, para garantizar la sostenibilidad de la hacienda pública de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

- prevención de desequilibrios macroeconómicos excesivos.

¿Quién hace qué en el Semestre Europeo?⁵⁰



4.3.1. Cambios que introdujo el Semestre Europeo.

El Semestre Europeo introdujo dos novedades. La primera está relacionada con el calendario de los procedimientos de coordinación de las políticas de la UE, mientras que la segunda añadió un nuevo componente a dicha coordinación.

- **Dos innovaciones relacionadas con el calendario**

1) El Semestre sincroniza los calendarios de la evaluación y los informes de la política económica y presupuestaria a nivel de la UE.

⁵⁰ Fuente: Consejo de la Unión Europea, 2013

Los Estados miembros presentan sus Programas Nacionales de Reformas (que incluyen planes de reformas estructurales) y los programas de estabilidad y convergencia (planes presupuestarios) al mismo tiempo, cada año en abril.

La Comisión evalúa los dos también al mismo tiempo. De forma paralela, se lleva a cabo una evaluación de los desequilibrios macroeconómicos. De esta manera los Estados miembros de la UE pretenden la consecución de un doble objetivo:

- mejor adaptación de sus reformas y de sus objetivos presupuestarios
- una consecución más eficaz de sus objetivos comunes a nivel de la UE

2) El Semestre cambia la coordinación de las políticas económicas nacionales de ex post a ex ante.

En el marco del Semestre, los Estados miembros presentan sus planes presupuestarios y de reforma en una etapa temprana de sus procesos presupuestarios nacionales. El Consejo emite recomendaciones para los planes de los Estados miembros antes de que sus presupuestos sean presentados en los parlamentos nacionales.

En el pasado, los planes de actuación se coordinaban al inicio del año en cuestión, después de la adopción de los presupuestos nacionales. Con dicho cambio en el calendario de la coordinación de las políticas de la UE, el Semestre proporciona contribuciones oportunas para los Estados miembros en una etapa temprana de su planificación de políticas nacionales.

▪ **Un nuevo componente en la coordinación de las políticas: la supervisión de los desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros.**

El sistema, conocido como **procedimiento de desequilibrio macroeconómico**, fue instaurado en 2011 por el denominado "paquete de seis medidas" (seis actos legislativos de la UE) que refuerza la gobernanza económica de la UE. Se diseñó para:

- detectar los riesgos de evolución macroeconómica insostenible de forma temprana
- ayudar a prevenir su aparición y
- corregirlos de forma rápida en el caso de que aparezcan.

El Semestre Europeo aborda la parte preventiva de este procedimiento.

En el marco del Semestre, la Comisión analiza la situación macroeconómica en los Estados miembros utilizando un cuadro de indicadores económicos. Si los datos muestran desviaciones graves de los márgenes acordados, la Comisión puede llevar a cabo un examen exhaustivo de la situación macroeconómica en los distintos países y, posteriormente, proporcionar asesoramiento político.

BIBLIOGRAFÍA

Barroso, J.M. *Crecimiento, competitividad y empleo: prioridades para el Semestre Europeo 2013*. Comisión Europea.

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.

Calvo Gallego, Fco. Javier. *Los nuevos enfoques en la política de empleo de la Unión Europea*. Universidad de Sevilla. [Consulta en línea: <http://personal.us.es/javiercalvo/Conferencias/UE-politicas-empleo-2012.pdf>]

Comisión Europa. (2010). *Comunicación de la Comisión. Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas: Comisión Europea, COM(2010) 2020

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.

Consejo de la Unión Europea. (2013). *Semestre Europeo: El Consejo concluye prioridades de política económica de la Unión Europea para 2013*. [Consulta en

línea: <http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/european-semester-council-concludes-eus-economic-policy-priorities-for-2013?lang=es>]

Cristóbal Roncero, R. (2001). Políticas de empleo en la Unión Europea. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* , 33-61.

De Pablos, Juan Carlos; Martínez, A. “*La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación*”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 77; pág. 105-133

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.

Estrategia 2020: una nueva agenda de Lisboa. (2010). Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.

Fernández Fernández, R., & Álvarez Cuesta, H. (2012). *Principios Básicos de Políticas Sociolaborales*. Eolas Ediciones.

Gamallo, Ana. (2005) “*Cuaderno 1. Cumbre de Lisboa: Estrategia Europea de Empleo*”. Madrid: Fundación Luis Vives.

Gorelli Hernández, J. (2011). La Política de Empleo de la Unión Europea. *Seminario de Análisis de Políticas de Empleo en Europa. Intermediación y Universidad.*

Klammer, Ute. “Flexiseguridad: perspectiva europea”. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pág. 127-143.

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.70

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 Temboury, 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 Crespo, M^a José. “Instituciones y política de empleo en la Unión Europea”. [Consulta en línea: http://www.uco.es/dptos/trabajo/Curso_Dcho_Soc_Com/Bloque_III/Instituciones%20y%20Pol%EDtica%20de%20Empleo%20en%20la%20UE.pdf]

Rodríguez-Piñero Royo, M. C., & Castellano Burguillo, E. (2009). La Política de Empleo de la Unión Europea. Universidad de Huelva.

TANGIAN, Andranik. “Flexiguridad Europea: conceptos (definiciones operativas), metodología (instrumentos de seguimiento) y políticas (implantaciones consistentes)”. En: Lan Harremanak. 2008, 16, 99-153.

TERRADILLOS, Eduarne. *Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria*. En: Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales [en línea], nº 72, 2008. <http://www.mtas.es/es/publica/revista/numeros/72/est03.pdf>

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/>

Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. (2011). *Política Laboral Española. Política laboral de la Estrategia de Lisboa a la Estrategia 2020*.

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.