

## INTRODUCCIÓN

La inquietud, y no sólo el interés, que suscita el empleo, ya sea porque falta a muchos, ya porque también para algunos es precario e incierto<sup>1</sup>, constituye una responsabilidad que afecta a las organizaciones sociales y a los gobernantes a todos los niveles, no en vano “el trabajo [...] antes que otra cosa [...] sigue siendo una premisa para que el hombre desarrolle sus valores como persona, exprese y acredite su nativa dignidad”<sup>2</sup>.

El decisivo papel que en un Estado moderno juega el mercado de trabajo es capaz de justificar por sí solo la existencia de un alto nivel de intervención gubernativa en este marco. En la medida en que la mano de obra es un recurso esencial para la puesta en práctica de cualquier política económica, resulta indispensable la existencia de un aparato oficial intervencionista capaz de compensar los desequilibrios entre la demanda y la oferta de oficios<sup>3</sup>, dada la desigual posición entre el vendedor y el comprador de la fuerza de trabajo<sup>4</sup>.

La propia Constitución Española, en su art. 40.1, impone a los poderes públicos orientar su política al pleno empleo como exigencia del Estado Social y Democrático de Derecho<sup>5</sup>. Aun cuando la referencia a los poderes públicos que realiza el mentado precepto de la Carta Magna no contiene indicación alguna sobre su alcance subjetivo, no es dudoso que esa misma indeterminación autoriza a encuadrar en ese ámbito, junto a los restantes sujetos públicos que integran el Estado compuesto, a los de orden comunitario<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> ALONSO OLEA, M.: “El trabajo como bien escaso”, *RMTAS*, núm. 33, 2001, págs. 19 y ss.

<sup>2</sup> RIVERO LAMAS, J.: “El empleo y las relaciones laborales en el umbral del siglo XXI: una perspectiva comparada”, *TL*, núm. 44, 1997, pág. 4.

<sup>3</sup> ALONSO OLEA, M., “El paro forzoso y su aseguramiento social”, *RSS*, núm. 15, 1982, págs. 47 y 50.

<sup>4</sup> ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: “Estímulos materiales y ayudas instrumentales a la contratación laboral”, *RL*, T. I, 1991, págs. 138 y ss.

<sup>5</sup> STCo 22/1981, de 2 de julio.

<sup>6</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: “Derecho al trabajo y políticas de empleo”, en AA.VV. (MARTÍN JIMÉNEZ, R. y SEMPERE NAVARRO, A.V., Coords.): *El modelo social de Constitución Española de 1978*, Madrid (Ministerio de Trabajo), 2003, pág. 1345.

La incorporación de España a la Comunidad Europea a partir de 1986 ha conllevado, lógicamente, una preceptiva adaptación gradual y paulatina de nuestro ordenamiento jurídico, marcada por la obligación de adecuar la política interna de empleo a las orientaciones generales de la economía comunitaria, a la Estrategia Europea de Empleo y a las recomendaciones anuales para la ocupación<sup>7</sup>.

Bajo tales premisas, las políticas de empleo en la Unión Europea pueden ser consideradas, en la actualidad, como el eje principal en torno al cual giran las actuaciones de las Instituciones comunitarias, conjugando para su elaboración tanto medidas de carácter económico como laboral, adoptadas en forma de Directrices, Recomendaciones y Comunicaciones, que tomarán cuerpo en las respectivas legislaciones de los países miembros, obteniendo como resultado unas líneas unitarias y coordinadas en la materia<sup>8</sup>.

Los problemas planteados por la aplicación de estas políticas, ordenadas a paliar el problema endémico del desempleo, invitan a analizar qué clase de variables operan en el incremento progresivo del paro y las acciones diseñadas para mejorar los índices de ocupación a nivel europeo, sin descuidar, lógicamente, sus imbricaciones en el ámbito interno. Es menester abordar un estudio de la normativa y documentación comunitarias, así como de las medidas progresivamente adoptadas en orden a mitigar la preocupante realidad del desempleo.

Cabe detener, por tanto, la atención en el tipo de actuaciones incorporadas a las abundantes Directrices y Recomendaciones promulgadas en el marco del objeto de este estudio; políticas que --procede insistir-- pueden ser tanto activas, dirigidas a crear nuevo empleo y evitar la destrucción del ya existente,

---

<sup>7</sup> ROJO TORRECILLA, E.: "Servicios públicos de empleo, políticas activas de empleo e intermediación laboral", en AA.VV. (CAMPS RUIZ, L.M., RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. y SALA FRANCO, T., Coords.): *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos*, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2010, pág. 1077.

<sup>8</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: "Las modificaciones estructurales del mercado de trabajo en el debate sobre la convergencia europea", *Economía y sociología del trabajo*, núm. 17, 1992, págs. 74 y ss.

como pasivas, orientadas a mejorar la situación del desempleado tanto a nivel de prestaciones como de formación y ayuda a la reinserción al mercado de trabajo<sup>9</sup>.

Para abordar el tema procede partir, no obstante, de la situación de la materia desde su perspectiva internacional más general, observando, sobre todo, su concreción como medidas de acción positiva en favor de determinados colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, las cuales aparecen tempranamente en el ámbito del ordenamiento social, siendo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el organismo más atento a éste aspecto<sup>10</sup>. El propio Preámbulo de su Constitución de 1919 y, posteriormente, la Declaración de Filadelfia de 1944, sitúan el pleno empleo como objetivo primordial de los Estados firmantes. De aquí que su implementación normativa obtenga expresión en dos sentidos fundamentales: en un primer momento, toma una orientación negativa, al poner el énfasis principalmente en la lucha contra el desempleo, garantizando servicios públicos y gratuitos de colocación y prohibiendo las agencias retribuidas a tal fin; en una segunda etapa, sin embargo, adopta una posición activa con el objetivo de favorecer a colectivos con especiales dificultades para encontrar un trabajo decente<sup>11</sup>.

Esta actitud de fomento ha quedado plasmada en el Convenio núm. 122<sup>12</sup>, el cual establece como objetivo prioritario la elaboración de una “política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido”

---

<sup>9</sup>Entre muchas, Recomendación del Consejo, de 27 de marzo de 2007, relativa a la actualización de las orientaciones generales de política económica 2007 de los Estados miembros y de la Comunidad y sobre la ejecución de las políticas de empleo de los Estados miembros; Recomendación del Consejo, de 19 de enero de 2001, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros; Recomendación del Consejo, de 14 de febrero de 2000, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros.

<sup>10</sup> Como se pone de manifiesto, entre otros, en el Convenio núm. 111, de 4 de junio de 1958, *Discriminación en materia de empleo y ocupación*. Instrumento de ratificación de 26 de octubre de 1967 (BOE núm. 291, de 4 de diciembre de 1968).

<sup>11</sup> OIT. Resumen ejecutivo: La relación de trabajo: una visión global comparativa, 31 de enero de 2011.

<sup>12</sup> Convenio núm. 122, de 17 de junio de 1964, *Política de empleo*. Instrumento de ratificación de 21 de julio de 1970 (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 1972).

(art.1), concepción erigida en principio inspirador del *Libro Blanco sobre el crecimiento, competitividad y el empleo* de 1993<sup>13</sup>.

Tal dualidad a la hora de considerar las políticas de empleo es la que mueve, también, a la Organización de Naciones Unidas (ONU) a consagrar el derecho al trabajo en la Declaración Universal de Derechos Humanos, afectando tanto el ámbito de la libertad de elección de la ocupación como la calidad de la misma<sup>14</sup>.

De centrar la atención, en la realidad europeo-occidental, la planificación al respecto parte ya del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el cual establece la necesidad de fijar unas estrategias comunes y coordinadas en los Estados miembros. Gran parte de ellos llevan aplicando medidas a este respecto desde los años sesenta, si bien tal propósito no ha visto su traducción en una creación significativa de empleo, lo que ha llevado a las Instituciones competentes a arbitrar una serie de instrumentos destinados a paliar la destrucción de puestos de trabajo y a adoptar nuevas líneas de acceso a los mercados, donde las acciones vayan dirigidas tanto a diseñar un marco general como a abordar las situaciones concretas de cada país<sup>15</sup>.

Será, por tanto, a partir de la constatación del paro masivo cuando se formulen, desde el ámbito europeo, estrategias específicas destinadas a combatir el desempleo, considerado como el problema más grave de la sociedad moderna, si bien caracterizadas, como ha señalado la doctrina, por un marcado “triunfo del *soft law*”<sup>16</sup>. Siquiera para identificar las características fundamentales de las grandes líneas de coordinación que ofrece el Derecho Comunitario (desde sus

---

<sup>13</sup>Comisión Europea: *Libro Blanco. Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. COM (93) 700, diciembre de 1993.

<sup>14</sup>Artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la 183ª Asamblea General de la ONU, en 10 de diciembre de 1948: “*Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo*”.

<sup>15</sup> MORENO VALERO, P.A.: “La gobernanza social en el contexto de la mundialización”, *RMTAS*, núm. 36, 2002, págs. 128 y ss.

<sup>16</sup> SCIARRA, S.: “25 años de relaciones laborales en la doctrina europea”, *RL*, núm. 23-24, 2010, pág. 328.

orígenes hasta la Estrategia 2020), resulta conveniente trazar una somera evolución de la intervención llevada a cabo sobre la materia aquí analizada, que se ha movido fundamentalmente en una dimensión extranormativa imprecisa y cambiante de gran profusión documental, con contenidos ambiguos, a veces reiterativos y a veces contradictorios<sup>17</sup>.

1.- El Libro Blanco de Delors<sup>18</sup>, el Consejo Europeo de Essen de 1994<sup>19</sup>, y las Cumbres de años posteriores (Consejo Europeo de Madrid en 1995<sup>20</sup>, Cumbre de Florencia de junio de 1996<sup>21</sup> y Consejo de Dublín de diciembre de 1996<sup>22</sup>), situaron el empleo en el centro de la política social de la Unión Europea.

El Tratado de Ámsterdam, al modificar el Tratado de la Comunidad, establece en su art. 2, como uno de sus objetivos, “la promoción de una coordinación entre las políticas de empleo de los Miembros para reforzar su eficacia por medio de la elaboración de una Estrategia coordinada a favor del empleo”, a la vez que introduce un nuevo título, el VIII, donde se diseña la Estrategia Europea de Empleo, que pasa a condicionar las políticas económicas de los Estados al efectivo cumplimiento de las concretas orientaciones comunitarias, destinadas a “establecer un mercado interior con una economía social de mercado altamente competitiva, tendente a un alto nivel de empleo”<sup>23</sup>. Para conseguirlo prevé, de una parte, la elaboración de un informe anual sobre la situación de

---

<sup>17</sup> CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M.A.: “Los presupuestos de la Estrategia Europea para el Empleo”, *La Estrategia Europea para el Empleo y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*, Madrid (MTI), 2010, pág. 17.

<sup>18</sup> COM (93) 700. MONTOYA MELGAR, A.: “El Libro Blanco de la Comisión Europea y la reforma laboral española”, *REDT*, núm. 68, 1994, págs. 863 y ss.

<sup>19</sup> Bol. UE 12-1994, punto 1.3.

<sup>20</sup> Bol. UE 12-1995, punto 1.8.

<sup>21</sup> Donde la Comisión presentó el Documento “Acción para el empleo en Europa: un pacto de confianza”. Bol. UE, 6-1996, punto 1.3.2 y suplemento 4/96 del Bol.

<sup>22</sup> En el cual se plasma un acuerdo unánime de creación inmediata de un Comité de política de empleo y del mercado de trabajo, como órgano de apoyo del Consejo Europeo de Ministros de Trabajo. COM (96) 134 final. Decisión 97/16, de 20 de diciembre de 1996. DOCE L 6, de 10 de enero de 1997.

<sup>23</sup> SARAGOSSA I SARAGOSSA, J.V.: “Los servicios de empleo y la actividad económica en la Unión Europea”, *El empresario laboral. Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Camps Ruiz con motivo de su jubilación*, en AA.VV. (BLASCO PELLICER, A., Coord.): *El empresario laboral. Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Camps Ruiz con motivo de su jubilación*, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2004, pág. 168.

empleo en la Comunidad, anunciando la creación de un “comité de empleo”, de carácter consultivo, al que corresponde “supervisar la situación y las políticas de los Miembros y de la Comunidad” en esta materia y elaborar los dictámenes que contribuyan a la redacción del citado informe anual<sup>24</sup>; de otra, la adopción de medidas incentivadoras del empleo “para alentar la cooperación y apoyar las actuaciones de los Estados”<sup>25</sup>.

2.- Este proceso de “comunitarización” del empleo, con los tres pilares de la Estrategia Coordinada de Empleo --empleabilidad, espíritu de empresa e igualdad de oportunidades--, va a ser consolidado en Consejos ulteriores.

Así, en el Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo, celebrado en Luxemburgo, los días 20 y 21 de noviembre de 1997, se señala el suelo mínimo, común a los países que componen la Unión Europea, y se fijan las pautas anuales de actuación, unificando esfuerzos y asegurando el cumplimiento de lo resuelto. Tras constatarse la preocupación ciudadana ante el problema del empleo que “amenaza la cohesión de nuestras sociedades” y la necesidad de luchar contra él, el Consejo presta apoyo a iniciativas concretas como el Plan de acción del Banco Europeo de Inversiones (BEI), o la creación de una línea presupuestaria destinada a ayudar a las pequeñas y medianas empresas a la generación de puestos de trabajo, mediante la “Iniciativa europea por el empleo”<sup>26</sup>, decidiendo que las disposiciones pertinentes del nuevo título sobre el empleo del Tratado de Ámsterdam tengan efectos inmediatos, lo que permite la aplicación anticipada de las previsiones relativas a la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros a partir de 1998, sustanciándose esta coordinación en “orientaciones comunes que tengan en cuenta los medios --las Directrices para el empleo-- que se inspiran directamente en la experiencia adquirida en el control

---

<sup>24</sup> NOGUEIRA GUASTAVINO, M.: “Los aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam”, *RMTAS*, núm. 7, 1998, págs. 185 y ss.

<sup>25</sup> GALIANA MORENO, J. M.: “Aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam”, cit., págs. 66 y ss.

<sup>26</sup> ORTIZ LALLANA, M.C.: “Autoempleo y fomento del espíritu empresarial en la Unión Europea”, *RL*, T. I, 2000, pág. 408.

multilateral de las políticas económicas”<sup>27</sup>, y adoptando, además, un enfoque metodológico integrador de la política de empleo con las políticas económicas generales<sup>28</sup>.

Pergeña 19 Directrices para el empleo en 1998, que se agrupan en cinco ejes principales fuertemente interconectados entre sí: a) mejorar la capacidad de inserción profesional, para lo cual se proponen una serie de medidas tendentes a combatir el desempleo juvenil, a prevenir el paro de larga duración o a incitar el consenso de los interlocutores sociales para facilitar la inserción y la formación permanente; b) sustituir las políticas pasivas de empleo, de tipo asistencial, y que constituyen una pesada carga para los presupuestos estatales, por políticas activas; c) desarrollar el espíritu de empresa, facilitando la creación y gestión empresarial a través de una normativa clara, estable y fiable, conjugando las ayudas del BEI con los esfuerzos de los Estados miembros; d) fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, aumentando la productividad y la competitividad y consiguiendo el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad; e) reforzar la política de igualdad de oportunidades, combatiendo la discriminación entre hombres y mujeres y por razón de discapacidad<sup>29</sup>.

La presidencia del Consejo Europeo de Cardiff, celebrado en junio de 1998, al que se presentaron, por primera vez, los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, entre ellos el de España<sup>30</sup>, concluye, a modo de denominador común entre los diferentes países, no sólo con la realización de verdaderos esfuerzos por fomentar la capacidad de inserción profesional de la población activa y, en particular, de la juventud, de los desempleados de larga duración y de

---

<sup>27</sup> DE PABLOS, J.C. y MARTÍNEZ, A.: “La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación”, *RMTI*, núm. 77, 2008, págs. 107 y 120.

<sup>28</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A.: “Configuración técnica de la política de empleo y del Derecho del Empleo en el modelo de Estado Social. Ámbito general, comunitario y autonómico”, AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre*, Granada (Comares), 2011, pág. 17.

<sup>29</sup> ORTIZ LALLANA, M.C.: “El mercado laboral y las políticas sociales en Europa”, *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, Madrid (MTI), 2010, págs. 45 y ss.

<sup>30</sup> ÁLVAREZ ALEDO, C.: “Nuevos retos para las políticas activas de empleo”, *Economistas*, núm. 77, 1998, págs. 289 y ss.

las mujeres, sino también con el impulso en todos ellos del desarrollo de las cualificaciones profesionales y de la educación permanente, el intento de mejorar las condiciones de las PYMES y el empleo por cuenta propia, y con la adopción de medidas para fomentar la idea de trabajo como actividad no dependiente<sup>31</sup>. Estos Planes Nacionales de Acción son documentos por los cuales cada Miembro da cuenta de la actuación en materia de política de empleo desarrollada en el año precedente, de los progresos realizados, de los recursos consumidos, exponiendo, además, sus objetivos e intenciones para el período sucesivo. Esta idea de informe, elaborado, además, en el marco de las orientaciones emanadas del propio Consejo, implica, de una parte, una descripción del *status quaestionis* en un momento dado; y, de otra, desde una perspectiva más dinámica, una orientación programática de las políticas de ocupación a nivel interno, a través de la cual las autoridades estatales podrán coordinar los objetivos propuestos y su ejecución con las autoridades de nivel inferior y con todos los demás agentes de la política de empleo<sup>32</sup>.

En diciembre de ese mismo año, en el Consejo de Viena, el tema estrella continúa siendo el fomento del empleo, del crecimiento económico y de la estabilidad, y el fruto de los esfuerzos coordinados de los diferentes países parece desvelar resultados alentadores, que conducen a aprobar las Directrices para el Empleo de 1999, tratando de favorecer un clima donde las empresas puedan prosperar, al tiempo que se apela al examen de los sistemas fiscales y de previsión con el fin de estimular la creación de nuevos puestos de trabajo<sup>33</sup>.

Seguidamente, el Consejo Europeo de Colonia, celebrado en 1999 se propone alcanzar un “Pacto por el Empleo” para la reducción estable del paro, mediante reformas estructurales que conjuguen las políticas macroeconómicas con los procesos de estrategia coordinada. Se trata, pues, de continuar el desarrollo y

---

<sup>31</sup> TERRADILLOS ORMAECHEA, E.: “La interacción entre las políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión Europea, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política española”, *RMTAS*, núm. 62, 2006, pág. 60.

<sup>32</sup> CABEZA PEREIRO, J.: “Estrategia europea, Estado Autonomo y Política de Empleo”, *Estrategia europea, Estado autonomo y política de empleo, XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (MTI), 2008, págs. 32-33.

<sup>33</sup> CAVAS MARTÍNEZ, F.: “El nuevo Derecho del Empleo”, *AS*, T. V, 2003, pág. 356.

la consolidación del mercado único europeo haciendo que las reformas estructurales sean tan propicias para el crecimiento del empleo como fuere posible, aunando la combinación de políticas macroeconómicas con la Estrategia Coordinada de Empleo del proceso de Luxemburgo y las reformas económicas de Cardiff<sup>34</sup>.

Después, el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, centra la coordinación de las políticas económicas para la creación del empleo en la promoción de las nuevas tecnologías, el propio desarrollo económico y la cohesión social. Todo viene a demostrar así que en dos años se han incorporado las Directrices de empleo a los Planes Nacionales de Acción<sup>35</sup>.

En los años sucesivos a la puesta en marcha del nuevo título sobre el empleo introducido por el Tratado de Ámsterdam, la Estrategia coordinada prevista en el mismo se ha materializado, por ende, en la aprobación de sucesivas orientaciones --pronto bautizadas como líneas Directrices<sup>36</sup>-- en la materia, en la elaboración de Planes Nacionales de Acción y en la redacción de informes anuales, todo ello acompañado de una copiosa documentación que, emanada de la Comisión, va dirigida a las otras instituciones y a los Estados miembros para facilitar la aplicación de la Estrategia o, en su caso, para preparar su revisión<sup>37</sup>.

3.- La Cumbre extraordinaria de Lisboa (23-24 marzo 2000) estableció, con precisión inusual, el objetivo cuantificable de alcanzar el pleno empleo en el año 2010, lo que hubiera significado una tasa de actividad del 70 por 100 de la población activa y un desempleo friccional entre el 3 y el 4 por 100. Sus soportes fueron dos: crear las condiciones necesarias para lograr el pleno empleo y dar la

---

<sup>34</sup> CRISTÓBAL RONCERO, M.R.: “Políticas de empleo en la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 33, 2001, pág. 38.

<sup>35</sup> ORTIZ LALLANA, M.C.: “El mercado laboral y las políticas sociales en Europa”, cit., págs. 49-50.

<sup>36</sup> COM (2007) 803 final, Bruselas 11 diciembre 2007.

<sup>37</sup> MARTÍN PUEBLA, E.: “El empleo en la renovada Estrategia de Lisboa y las medidas laborales del Programa Nacional de Reformas de España”, *RMTAS*, núm. 72, 2008, págs. 41 y ss.

importancia que merece al aprendizaje permanente<sup>38</sup>. Baste señalar ahora el compromiso adquirido por los Miembros en esta cumbre de Lisboa de convertir a la Unión Europea “en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y más cohesión social”. Para lograr ese objetivo y cumplir la exigencia de la Estrategia, el Consejo aprueba sucesivas Directrices al respecto, las cuales son recibidas por los Estados en sus respectivos Planes Nacionales de Acción atendiendo a la realidad de los mercados de trabajo internos. Con posterioridad, el propio Consejo lleva a cabo un análisis de la situación del empleo en la Unión y en cada uno de los Miembros, con el fin de realizar recomendaciones a todos o a aquéllos que necesiten de concretos apercebimientos. Transcurridos cinco años, la Estrategia Europea de Empleo se sometió a una evaluación sobre su efectividad y, por ende, se renovó. Las Directrices u orientaciones pasan a promulgarse cada tres años en lugar de hacerlo anualmente y los Planes Nacionales de Acción también tuvieron una duración plurianual con la clara intención de dotarles de una mayor estabilidad<sup>39</sup>.

4.- Para lograr los fines presentes en el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa sobre crecimiento y empleo, llevada a cabo mediante la Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005, *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*<sup>40</sup>, la Comisión propone un ciclo renovado del referente tradicional, donde sea posible conseguir sostener el crecimiento económico a largo plazo, luchar contra el desempleo y las disparidades regionales y promover la cohesión social. Del mismo modo contempla una acción de sensibilización de los actores del Fondo Social Europeo en 2006, además de una campaña de comunicación entre los Parlamentos y los protagonistas en 2006-2007. Con carácter general, propugna el desarrollo de una actuación para poder prever, promover y gestionar mejor los cambios económicos

---

<sup>38</sup> SERRANO ARGÜELLO, N.: “Criterios económicos *versus* criterios jurídicos en la protección por desempleo y generación de empleo”, *Desempleo, XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (MTAS), 2004, pág. 216.

<sup>39</sup> CAVAS MARTÍNEZ, F.: “El entramado institucional del empleo en sus vertientes pública y privada”, *XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (MTI), 2008, pág. 255.

<sup>40</sup> COM (2005) 24 final.

en torno a cuatro elementos: una mayor integración de las políticas europeas; una implicación superior de los interlocutores sociales; por último, una adecuada sinergia entre las políticas y los instrumentos financieros, en particular, el Fondo Social Europeo<sup>41</sup>.

En consecuencia, las primeras Directrices integradas, que unen, en un único texto, Directrices de política económica y Directrices de política de empleo, se aprueban por Decisión 2005/600/CE para el período 2005-2008, como reconocimiento de que las políticas macroeconómicas y de empleo están interrelacionadas entre sí y deben reforzarse mutuamente. La Unión Europea se dota de instrumentos específicos destinados a mejorar su modo de gobernanza, a través de los llamados Programas Nacionales de Reforma con el objetivo de adaptar las orientaciones comunitarias a la situación nacional de cada país, introduciendo como elemento novedoso la combinación entre la flexibilidad de las condiciones de trabajo y la seguridad en el empleo a través de un nuevo concepto: flexiseguridad<sup>42</sup>.

En este contexto se ideó el Método Abierto de Coordinación (MAC), como medio de ejercitar las competencias comunitarias por parte de los Miembros fundadas en el aprendizaje de experiencias en otros Estados, siendo concebido como fórmula de implementación de la política de empleo de carácter supranacional<sup>43</sup>. Se trata de un planteamiento aplicativo de naturaleza descentralizada y versátil que desarrolla una gestión moderna utilizando el principio de subsidiariedad, en el que la Unión, los Miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, intervendrán activamente, mediante distintas fórmulas de colaboración, garantizando la transparencia de los procedimientos, la accesibilidad de la información y la participación democrática<sup>44</sup>, pues el objetivo de convergencia

---

<sup>41</sup> YBAÑEZ RUBIO, I.: “Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE”, *ICE: Revista de Economía*, núm. 829, 2006, págs. 170 y ss.

<sup>42</sup> LASA LÓPEZ, A.: *Constitución Económica y Derecho del Trabajo en la Unión Europea*, Granada (Comares), 2011, pág. 131.

<sup>43</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA, E.: “Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria”, *RMTAS*, núm. 72, 2008, pág. 73.

<sup>44</sup> ORTIZ LALLANA, M.C.: “El mercado laboral y las políticas sociales en Europa”, cit., pág. 56.

entre las distintas políticas se realiza mediante la evaluación y control por los distintos Estados, reservándose únicamente la Comisión la función de supervisar<sup>45</sup>, informando periódicamente al Parlamento<sup>46</sup>, lo cual genera, a la postre, un modelo de gobernanza comunitaria basado en la aproximación descentralizada<sup>47</sup>.

Buena muestra de ello puede encontrarse en la realidad dada por la Agenda de Política Social Europea para 2006-2010, encargada de fijar dos ejes prioritarios: de un lado, el empleo, en el marco del objetivo de prosperidad y la igualdad de oportunidades; de otro, la inclusión, con el objetivo último de realizar la solidaridad.

5.- No obstante, aun cuando, en marzo de 2000, la Unión Europea se proponía ser diez años más tarde “la economía más competitiva y dinámica del mundo”, lo cierto es que el Informe del grupo de alto nivel, presidido por Kok, emitido en 2004, desvela ya unos “resultados decepcionantes”, animando a revisar las políticas de empleo ante la intensificación del diferencial con EE.UU y Asia, en un momento de crecimiento demográfico escaso y de acusado envejecimiento de la población. En síntesis, este Informe se plantea cuatro requisitos esenciales: incrementar la adaptabilidad de trabajadores y empresas, atraer a más personas al mercado de trabajo, invertir más y de forma más eficiente en capital humano y asegurar una efectiva puesta en marcha de reformas a partir de una mejor gobernanza derivada de la implicación y cooperación de todos los actores relevantes<sup>48</sup>.

Es más, un panorama sombrío de crecimiento cero y una contracción de la economía europea hacen necesaria la adopción de un “Plan de Recuperación

---

<sup>45</sup> QUESADA SEGURA, R.: “La política de empleo andaluza y su integración en el marco europeo nacional”, *TL*, Vol. III, núm. 100, 2009, pág. 828.

<sup>46</sup> MARTÍN VALVERDE, A. y MIRANDA BOTO, J.M.: “El Tratado de Lisboa y el Derecho Social de la Unión Europea”, *AL*, núm. 19, 2010, pág. 2261.

<sup>47</sup> CABEZA PEREIRO, J.: “Estrategia europea, Estado Autonomico y Política de Empleo”, *XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (MTI), cit., pág. 57.

<sup>48</sup> CABEZA PEREIRO, J.: “Estrategia europea, Estado Autonomico y Política de Empleo”, cit., pág. 61.

Económica” (Resolución del Parlamento Europeo de 11 de marzo de 2009), el cual adopta, como punto de partida, el principio de la “solidaridad y la justicia social”, porque el crecimiento del empleo de calidad pasa por adoptar medidas en materia de política social, mejorando las perspectivas laborales a largo plazo de las personas que están perdiendo sus puestos de trabajo o pueden perderlos, siendo necesario inyectar poder adquisitivo en la economía con objeto de estimular la demanda y generar confianza, dirigiendo la acción a corto plazo a reformar la competitividad de Europa, a través de una serie de medidas que ayuden a los Estados a hacer frente a los retos del presente: lograr nuevas fuentes de financiación para las PYMES, reducir las cargas administrativas y poner en marcha las inversiones destinadas a modernizar las infraestructuras<sup>49</sup>. Quizá por esta razón el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2009 considera imprescindible reforzar aún más la interacción de las acciones a favor del crecimiento y del empleo, aplicando estrategias globales de inclusión activa, y encontrando la mejor protección para evitar la pobreza en la dotación de un empleo de calidad. Finalmente, la educación y la formación profesional (Orientaciones 23 y 24) rematan el arco de actuaciones sobre el capital humano, mejorando su cualificación y su capacidad de respuesta a las exigencias del mercado de trabajo, nuevamente en la línea del trabajo basado en el ciclo de la vida<sup>50</sup>.

Teniendo en cuenta, además, que la crisis económica y financiera ha echado por tierra muchos años de progreso económico y social y ha expuesto las debilidades estructurales de la Unión Europea, la Comisión ha adoptado una nueva “Estrategia Europea para el crecimiento y el empleo. Europa 2020”, cuya concreción se pone en práctica, igualmente, a través de Directrices integradas, de política y de empleo, manteniendo la técnica del MAC, es decir, configurando a través de las mismas el marco de actuación para que los Estados lleven a cabo, a nivel interno, los correspondientes programas de reforma nacional<sup>51</sup>. Estas

---

<sup>49</sup> ORTIZ LALLANA, M.C.: “El mercado laboral y las políticas sociales en Europa”, cit., pág. 149.

<sup>50</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, Bruselas, 3 de febrero de 2009, COM (2009) 58 final.

<sup>51</sup> FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: “Planificación y ejecución de la política de empleo”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y

Directrices se reducen a diez (seis económicas y cuatro para el empleo), pudiendo destacar las siguientes fundamentales: aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural (Directriz 7); conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente (Directriz 8); mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior (Directriz 9), y promover la inclusión social y luchar contra la pobreza (Directriz 10)<sup>52</sup>.

En definitiva, sirva este breve excursus para señalar que el sistema diseñado de distribución de competencias a nivel comunitario, se articula, en suma, como sigue: se atribuye a la Unión Europea la definición de la política de empleo y la articulación de las prioridades, es decir, la planificación, la coordinación y el control de las políticas de empleo nacionales, mientras que a los Estados se les asigna el control de los resultados finales, y, finalmente, a las regiones se les adjudica la responsabilidad de tales políticas en su ámbito concreto<sup>53</sup>. En el caso de España, por Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, como referencia normativa para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado, enmarcadas dentro de la política europea.

Con estos mimbres, hasta ahora solo esbozados, cabe un estudio pormenorizado de las diferentes acciones emprendidas por los organismos comunitarios en el ámbito del empleo, deteniendo su atención en los objetivos expuestos en las diferentes Agendas Sociales y Estrategias a lo largo de esta última década, así como las previsiones para el horizonte próximo del año 2020, revisitando una y otra vez los documentos más destacados al efecto en un análisis

---

FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre*, Granada (Comares), 2011, pág. 133.

<sup>52</sup> MORENO VIDA, M.N.: “Objetivos de la política de empleo”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo* Granada (Comares), 2011, pág. 108.

<sup>53</sup> QUESADA SEGURA, R.: “Art. 4. La dimensión local de la política de empleo”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre*, Granada (Comares), 2011, pág. 145.

que bien pudiera calificarse, en muchas ocasiones, de circular, pero, sin embargo, esclarecedor en la senda propuesta.

## CAPÍTULO I:

### ANTECEDENTES EUROPEOS EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Para abordar cabalmente las políticas de empleo en la Europa actual, resulta imprescindible tener una visión global de la transición social, política y económica de este marco geográfico, puesta de manifiesto a través de distintos documentos y actuaciones de la Unión Europea (UE) que reflejan los avances acaecidos hasta este momento.

#### 1. Contexto.

El Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 no contempló inicialmente una política social definida, sin duda con la optimista pretensión de que ésta sería consecuencia automática de la puesta en funcionamiento del mercado interior. Con posterioridad, el Acta Única Europea, de 17 de febrero de 1986, adopta el término “Cohesión Económica y Social”, asumiendo como una de las finalidades a conseguir la realización del Mercado Único en aras a evitar las diferencias de trato de ambas cuestiones<sup>54</sup>, adquiriendo un valor especial la interdependencia existente entre los objetivos de las mismas y el mercado único, dada la creación de una relación bidireccional, en tanto en cuanto sin este último no cabe solucionar los problemas sociales, y al contrario.

El Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 supone, como después se verá, un avance en el diálogo social y una ampliación de competencias en dicha materia; siendo con posterioridad el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de

---

<sup>54</sup> MONTOYA MELGAR, A., GALIANA MORENO, J. M<sup>a</sup>. y SEMPERE NAVARRO, A.V.: *Instituciones de Derecho Social Europeo*, Madrid (Tecnos), 1998, pág. 15.

octubre de 1997, el encargado de proporcionar un nuevo giro e impulso a la Europa Social, incluyendo un nuevo Título relativo al empleo.

Por otro lado, el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) incorpora el Protocolo número 14, sobre Política Social adoptado por la Conferencia Intergubernamental de 1992<sup>55</sup>, destinado a aportar una nueva luz a los anteriores documentos en el sentido de avanzar en esta materia con objeto de fomentar el empleo, elevar las condiciones de vida de los trabajadores, ofrecer una protección social adecuada, mejorar el diálogo social y desarrollar los recursos humanos para conseguir un nivel de ocupación duradero y luchar contra las exclusiones.

Afirmado lo anterior, y sin embargo, la UE ha incluido cuanto aquí concita la atención en sus acciones desde sus orígenes a través de los diversos Planes de Acción Social, al tiempo que ha desplegado actuaciones en torno al fomento al empleo y la formación profesional mediante el FSE<sup>56</sup>. Éste aparece articulado como organismo que financia una serie de programas gestionados por las Entidades Territoriales; por tanto, alcanza el grado de elemento esencial en las políticas a tal efecto.

Es factible, sin lugar a dudas, considerar que las primeras manifestaciones institucionales de la CEE en torno al empleo fueron contempladas desde una perspectiva particular y pasiva, cual es la movilidad, y ello a través de la regulación de la libre circulación de trabajadores y la Seguridad Social de los trabajadores migrantes<sup>57</sup>.

En el contexto de la libertad de circulación de los distintos factores y medios de producción, dirigidos a la consecución del mercado común, procede abordar, de este modo, una triple perspectiva: la de los trabajadores asalariados, la

---

<sup>55</sup> NOGUEIRA GUSTAVINO, M.: “Crónica internacional y comunitaria. Los aspectos sociales del Tratado de Amsterdam”, *RMTAS*, núm. 7, 1992, pág. 187.

<sup>56</sup> RODRIGUEZ- PIÑERO y BRAVO FERRER, M.: “La dimensión social del Mercado Interior”. *RL*, T.I, 1989, págs. 4 y ss.

<sup>57</sup> CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>.E.: *Los desplazamientos temporales de trabajadores en la Unión Europea y en el espacio económico europeo*, Madrid (Cívitas), 2001, págs. 21 y ss.

de prestación de servicios de aquellos por cuenta propia, y la de establecimiento de los autónomos y de los empresarios.

Ahondando en esta idea, y con la finalidad de fomentar las oportunidades de ocupación mediante la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores así como adaptar el empleo a las transformaciones de la industria a los sistemas de producción y atender a las reconversiones industriales, nacerá al mundo jurídico el mencionado FSE, como uno de los Fondos Estructurales de la UE creado para reducir las diferencias en la prosperidad y el nivel de vida entre las distintas regiones y Miembros de la UE. Por tanto, tiene la finalidad de promover la cohesión social y económica, dedicando su atención con carácter prioritario a potenciar el empleo y ayudar a los Miembros a que las empresas y la población activa de Europa estén mejor preparados para afrontar los nuevos desafíos de la globalización.

Su actuación es puesta de manifiesto mediante la distribución de fondos entre las regiones y los Estados, dirigidos fundamentalmente a aquellos con un menor grado de desarrollo económico, constituyendo un elemento fundamental de la Estrategia 2020 para el crecimiento y el empleo y con el horizonte de dotar a los ciudadanos europeos de una mejor preparación y perspectivas profesionales para, así, mejorar su nivel de vida.

Sin embargo, los apuntes institucionales anteriormente reflejados carecían de la suficiente autonomía jurídica en orden a permitirles acciones promocionales en materia de trabajo. El *Libro Blanco de Delors* sobre *Competitividad, Crecimiento y Empleo*<sup>58</sup>, publicado en 1993, tuvo la virtud de generar una nueva dinámica en la atención del fenómeno del empleo, ofreciendo las orientaciones necesarias para invertir la tendencia del desempleo. Con anterioridad, el Tratado de Maastrich no pudo incorporar en su texto materias relevantes de contenido social, trasladadas a un Protocolo específico como

---

<sup>58</sup> Comisión Europea: *Libro Blanco, Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Conocido así por la implicación personal del Presidente de la Comisión en su materialización, recibió el respaldo de la Cumbre Europea de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Bruselas los días 10 y 11 de Diciembre de 1993. COM (93) 700.

Anexo<sup>59</sup>. Cuanto sí preveía el mismo era la celebración de una Conferencia Intergubernamental en 1996, en la cual habrían de ser examinadas distintas disposiciones sobre las cuales bullían anuncios de modificaciones, así como la ausencia de cualquier cuestión social.

El Consejo Europeo de Corfú de 1994 puso en marcha un grupo de reflexión al respecto, cuyo informe final en 1995 sí aprecia estos aspectos, mostrando especial atención al empleo. Presentado formalmente en el Consejo Europeo de Madrid en ese mismo año, el grupo encargado de su elaboración, en el apartado relativo precisamente a este ámbito, proponía seguir en la dirección del mencionado *Libro Blanco de Delors*, especificando la necesidad de incluir en el TUE un nuevo Capítulo sobre Política de Empleo, así como la creación de un Alto Comité para el empleo. La concreción de tales propuestas pudieron ver la luz en el Tratado de Amsterdam<sup>60</sup>, al incluir el Título VIII, reconociendo el art. 2 del Tratado Constitutivo que éste es un asunto de interés común. Vino a reforzar, por tanto, la coordinación de las políticas nacionales al respecto, así como el establecimiento de orientaciones y recomendaciones a los Estados con la clara intención de proceder a una convergencia que ya había dado resultados en el ámbito económico<sup>61</sup>.

La primera aplicación del nuevo Título VIII tuvo lugar con ocasión del Consejo sobre el empleo celebrado en Luxemburgo en noviembre de 1997. La citada reunión procedió a establecer unas Directrices llamadas a ser incorporadas

---

<sup>59</sup> RODRÍGUEZ CABRERO, D.: “El desarrollo de la Política social en la Unión Europea: una visión general”, en AA.VV. (RODRÍGUEZ CABRERO, D. y SOTELSEK SALEM, D., Coords.): *Apuntes sobre bienestar social*. Alcalá de Henares (Universidad de Alcalá), 2002, págs. 103 y ss.

<sup>60</sup>De singular importancia es la inclusión del art. 2 del Tratado de Ámsterdam, por el cual se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos: “*La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3.A, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros*”, BOE núm. 109/1999, de 7 de mayo de 1999.

<sup>61</sup> OREJA AGUIRRE, M.: *El tratado de Amsterdam de la Unión Europea: análisis y comentarios*, Aravaca (McGraw Hill), 1998, págs. 11 y ss.

en los Planes de Acción Social de cada Miembro para 1998, que cada uno de los Estados había de elaborar, sobre la base de cuatro pilares fundamentales: mejora de la capacidad de inserción profesional, desarrollo del espíritu empresarial, fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado<sup>62</sup>.

El Consejo Europeo celebrado en Cardiff, en junio de 1998, supuso, por su parte, la primera evaluación de la política comunitaria sobre sus resultados, considerando que un crecimiento sostenido y duradero constituía el elemento clave para la creación de empleo. En 1999, el Consejo Europeo de Colonia, consolidó tal estrategia coordinada, aprobando el Pacto destinado a tratar de combinar las estrategias en materia laboral suscritas en Luxemburgo, las reformas económicas propuestas en Cardiff, así como las políticas macroeconómicas refrendadas en Colonia<sup>63</sup>.

El Consejo de Helsinki, de diciembre de 1999, aprobó Directrices comunitarias *ad hoc* para el año 2000, manteniendo los conocidos cuatro pilares básicos, y haciendo distintas propuestas para la promoción del empleo, que de forma resumida vienen a alcanzar concreción en diez mandatos: atajar el desempleo de los jóvenes y de los desocupados de larga duración; incitar la búsqueda y la aceptación de trabajo, prolongando la vida activa; allanar las dificultades para la creación y la gestión de las empresas; facilitar la transición de la escuela a la vida laboral; promocionar el aprendizaje a lo largo de la vida profesional; fomentar los servicios públicos de empleo; modernizar la organización del trabajo; potenciar la igualdad de oportunidades; establecer tipos reducidos de IVA para las empresas que utilicen gran intensidad de mano de obra; y, en fin, apoyar el papel y la responsabilidad de los interlocutores sociales<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> DE JUAN JUAN, A.: “Una estrategia global para el empleo: el Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo de Luxemburgo y el Consejo Europeo de Cardiff”, *RMTI*, núm. 12, 1998, págs. 244 y ss.

<sup>63</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. y MORENO VIDA, M<sup>a</sup>.N.: “La política de empleo en la Unión Europea (evolución y perspectivas)”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 9, 2006, págs. 295 y ss.

<sup>64</sup> GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: “La política de empleo en la Unión Europea”, *RUCT*, 1<sup>a</sup> edición, junio, 2002, pág. 68.

Es, sin embargo, en la Cumbre extraordinaria de Lisboa de marzo de 2000, donde surge la opción de convertir a la UE en un marco regional asentado en el conocimiento capaz de sostener más y mejores empleos con mayor cohesión social, profundizando sobre la necesidad de superar los desequilibrios existentes entre el Centro y el Sur de la Unión, el desajuste entre oferta y demanda de mano de obra, y la insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral; todo ello en un contexto de elevadas tasas de desempleo y de parados de larga duración. Desde tal perspectiva, los Miembros deberían fijar objetivos nacionales tendentes a incrementar la tasa de empleo, para así contribuir a las metas europeas globales ordenadas a alcanzar en 2010 un porcentaje de ocupación total del 70%, que en el caso de las mujeres aparezca situada, al menos, en un 60%, teniendo en cuenta, al tiempo, la necesidad de aumentar la calidad de las ocupaciones<sup>65</sup>.

Con posterioridad a la Cumbre de Lisboa, los Consejos Europeos de Santa María de Feira, celebrado en junio de 2000; de Niza, en diciembre de 2000, y de Estocolmo, en marzo de 2001, asumieron el denominado “Procedimiento de Luxemburgo”, así como las precisiones más tarde realizadas en los sucesivos Consejos, insistiendo en la necesidad de que el establecimiento del pleno empleo debe ser ponderado sobre una base no sólo cuantitativa, sino también cualitativa, lo cual supondría abordar la calidad del empleo y de la política social, como criterios a incluir entre los objetivos generales de las líneas directrices para el año 2002<sup>66</sup>.

La cuestión de la calidad implica, según los sucesivos documentos comunitarios, modos equilibrados de conciliación de la vida personal, profesional y familiar, niveles elevados de protección social, servicios sociales accesibles, oportunidades reales de disfrutar de los derechos fundamentales y sociales, garantía y continuidad en la formación, teniendo en consideración, a tal fin, dos grupos de indicadores: uno, relativo a las características de los puestos a

---

<sup>65</sup> MORILLAS GÓMEZ, J.: “Las nuevas directrices europeas de empleo para el año 2001”, *ICE:Revista de Economía*, núm. 2672, 2000, págs. 23 y 24.

<sup>66</sup> SAMPERE NAVARRO A.V. *et alii: Políticas Sociolaborales*, Madrid (Tecnos), 3ª ed., 2005, págs. 63 y ss.

desempeñar; y otro, relacionado con el entorno del trabajo y del mercado laboral. Cuestiones todas ellas, definidoras de la dimensión del modelo social europeo.

En todo este proceso de construcción europea, surge el MAC, como complemento o como alternativa al sistema original comunitario, constituyendo una expresión privilegiada del protagonismo adquirido por las técnicas europeas de coordinación en las dos últimas décadas de la UE.

Desde su tímida implantación en el Tratado de Ámsterdam, se ha perfeccionado y expandido de modo continuado, abarcando un número más amplio de materias hasta convertirse en el instrumento principal en ámbitos de actuación sometidos a tal régimen de las políticas nacionales de los Miembros. Es, por varias razones, un mecanismo extremadamente singular. Su estudio se inicia atendiendo a su origen y formulación normativa, mostrando cómo aparece regulado indistintamente en el texto de los Tratados, en normas de *soft law* y en actos y documentos desprovistos de valor jurídico, utilizando técnicas distintas mediante su denominación o su simple caracterización y otorgándole un estatuto diferente en cada caso. Es, en síntesis, un instrumento central y de aplicación general en el contexto de la Estrategia de Lisboa, mientras presenta un carácter residual en el texto de los Tratados<sup>67</sup>.

El Tratado de Lisboa conlleva una extensión del MAC en la asignación de competencias funcionales, inicialmente limitadas a materia de empleo, para comprender otros aspectos relacionados con política social, educación, formación profesional, deporte y juventud, salud pública, industria, investigación y desarrollo tecnológico. El análisis de estas disposiciones pone de manifiesto las siguientes características básicas de su articulación jurídica: la presencia de una doble fundamentación normativa, en el Tratado y en la Estrategia de Lisboa, lo sitúa simultáneamente dentro del Derecho originario y al margen del mismo, desplegando en cada caso diferentes consecuencias; en segundo término, la adscripción competencial y material ha sido ampliado, abarcando no sólo ámbitos de coordinación sino, también, materias sometidas al régimen de competencias

---

<sup>67</sup> ROBLES CARRILLO, M.: “El método abierto de coordinación: una técnica original de acción europea”, *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, núm. 239, 2005, págs. 3 y ss.

compartidas, cohabitando en ese terreno con el método comunitario tradicional. Por otro lado, no responde a un único modelo institucional y orgánico; antes bien, admite una variedad de formulaciones y, por último, constituye un modelo abierto, flexible y pragmático, capacitado para adaptarse a los diferentes ámbitos materiales y a la diversidad presente en su origen, contenido y naturaleza<sup>68</sup>.

Complemento indispensable del MAC es la instauración de un sistema efectivo de movilidad laboral que consagre el principio fundamental establecido en el Tratado Constitutivo de la CEE relativo a la libre circulación de los trabajadores. La forma de hacerlo efectivo ha sido la creación de la Red EURES, cuya regulación jurídica estuvo a cargo de la Decisión 93/569/CEE, hasta sus posteriores reformas consagradas en la Decisión 2002/8/CE, la Carta EURES de 3 de mayo de 2003 y las Directivas trienales en esta materia que constituyen la actual regulación de este sistema<sup>69</sup>.

Su objetivo radica en el establecimiento de un elemento clave para hacer efectiva la movilidad, la libre circulación de trabajadores, la integración de los mercados de trabajo europeos y la información a los ciudadanos sobre las disposiciones jurídicas pertinentes de la UE y el Espacio Económico Europeo, haciéndolas fácilmente accesibles a los usuarios. Así pues, desarrolla una serie de actividades dirigidas a la puesta en relación de oferta y demanda de empleo, la cooperación transnacional, sectorial y transfronteriza y el seguimiento, evaluación y eliminación de las barreras a la movilidad.

---

<sup>68</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA, E.: “La interacción entre políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión Europea, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos en la política de empleo española”, cit., págs. 70 a 77.

<sup>69</sup> SOBRINO GONZÁLEZ, G.: “La red EURES: un instrumento para la movilidad europea”, en AA.VV. (VALDÉS DAL-RÉ, F y ZUFIAUR NARVAIZA, J.M<sup>a</sup>., Dirs.): *Hacia un mercado europeo de empleo*, Madrid (MTAS), 2007, págs. 240 y ss.

## **1.1. Los pilares básicos de las acciones de empleo**

Aún cuando la secuencia cronológica no sea la más ortodoxa, cabe hacer referencia a los siguientes hitos fundamentales, muchas veces imbricados entre sí, lo cual hace imprescindible, a veces, un análisis cruzado en el tiempo.

### **1.1.1. Objetivos horizontales**

A la hora de intentar un planteamiento más preciso, en enero del año 2001 aparece algo ciertamente diferenciado, a modo de compendio de intenciones a través de la publicación de las Directrices para las políticas de empleo de los Miembros, siempre tomando como punto de referencia los cuatro aspectos considerados prioritarios en la materia a tratar.

1º.- El primero de ellos aparece referido a la mejora de la capacidad de inserción profesional, y resalta la intención de combatir el desempleo juvenil, así como prevenir el de larga duración, de tal manera que los afectados asumen el compromiso de asegurar el ofrecimiento a cada persona desocupada una nueva oportunidad antes de alcanzar seis meses de paro en el caso de los jóvenes, y doce meses en el de los adultos, bajo la idea de proporcionar formación, la reconversión y prácticas laborales, información sobre vacantes u otra medida destinada a favorecer la incorporación al trabajo y, de ser necesario, orientación y asesoramiento profesional individual, a fin de garantizar su integración eficaz en el mercado de trabajo<sup>70</sup>.

Asimismo, considera obligado proponer un planteamiento más favorable al empleo, de modo que cada Estado revise y, de ser pertinente, reforme sus regímenes fiscales y de protección social para eliminar las situaciones susceptibles

---

<sup>70</sup> SACRISTAN ROMERO, F.: “Diseño actual de las políticas de empleo en la Unión Europea y España”, *Revista Crítica de las Ciencias Sociales y Jurídicas*, 2006, <http://www.ucm.es/info/nomadas/13/fsromero2.pdf>.

de generar pobreza y ofrecer incentivos a los desempleados o a las personas inactivas para buscar y aceptar las oportunidades de ocupación. Los Miembros habrán de mostrar su esfuerzo, igualmente, por incrementar sensiblemente el número beneficiarios de medidas activas para mejorar su ocupabilidad, con objeto de garantizar su integración efectiva en el mercado de trabajo, y procediendo a aumentar, en función de su situación inicial, el gasto *per cápita* dedicado a dichas acciones positivas, teniendo en cuenta, a la postre, la relación coste-eficacia y -- como no-- el equilibrio presupuestario general<sup>71</sup>.

En la línea de desarrollar una política para prolongar la vida activa, los países establecerán políticas destinadas a elevar la permanencia en el mercado de trabajo, a fin de mejorar la capacidad laboral de las personas de mayor edad y aumentar los incentivos con el objeto de que sigan perteneciendo a la población activa durante el mayor tiempo posible, en particular a través de medidas destinadas a mantener la destreza profesional y las competencias de los de superior edad, introduciendo fórmulas flexibles de trabajo y sensibilizando a los empresarios sobre el potencial de aquellos, así como garantizando que los más longevos tengan acceso suficiente a la educación y formación complementarias, pudiendo participar en condiciones igualitarias en un espacio competitivo asentado en el conocimiento<sup>72</sup>. Aspectos, todos ellos, que fuerzan a una profunda revisión los regímenes fiscales y de protección social, con el horizonte puesto en suprimir los efectos disuasorios y crear nuevos incentivos para que estos trabajadores sigan activos.

En cuanto hace al desarrollo de las competencias para el nuevo escenario laboral, los Estados habrán de depurar la calidad de sus sistemas de educación y formación, así como de los programas correspondientes, sobre todo mediante la modernización y cualificación del aprendizaje y la creación de centros locales de adquisición de conocimientos polivalentes y actualizados, en orden a dotar a los

---

<sup>71</sup> Decisión 1098/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.

<sup>72</sup> Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, a solicitud del Consejo Europeo de Estocolmo: *Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa*. COM/2002/0009 final.

jóvenes de las habilidades básicas, sobre todo en tecnologías de la información y lenguas extranjeras, e igualmente habrán de tratar de erradicar el analfabetismo, reduciendo sustancialmente el número de cuantos abandonan prematuramente el sistema escolar e introduciendo las ayudas adecuadas para quienes se encuentren con dificultades de aprendizaje.

El anterior contexto supone la adopción de medidas destinadas a reducir a la mitad, con un tope situado cronológicamente en 2010, el número de jóvenes (de 18 a 24 años) que no hayan seguido sino el primer ciclo de enseñanza secundaria, sin proseguir sus estudios o su formación, bajo la intención de favorecer las condiciones para facilitar un mejor acceso de los adultos a la formación permanente, incluidos cuantos trabajen con contratos atípicos y precarios, y así aproximarse gradualmente a la proporción de la población adulta en edad de trabajar (25-64 años) que participa en la educación y formación en los Miembros con mejores resultados a este respecto, duplicar para el año 2005 los niveles existentes y alcanzar al menos un 10% en 2010.

En relación directa con lo expuesto, ha de quedar incardinada la lucha contra la discriminación, promoviendo la integración social mediante el acceso al empleo.

2º.- El segundo de los pilares, relativo al desarrollo del espíritu de empresa y la creación de empleo, propone facilitar la creación y gestión de organizaciones productivas, favoreciendo los Estados el acceso a la actividad mercantil a través de las siguientes medidas: examinando los obstáculos que puedan entorpecer el paso a la actividad autónoma y a la creación de pequeñas unidades, especialmente los existentes en los regímenes fiscales y de Seguridad Social, con la pretensión de reducir su incidencia negativa; fomentando la educación en el espíritu de empresa y la actividad por cuenta propia, los servicios de apoyo directamente relacionados con tales referentes, y la formación de los emprendedores y los futuros directivos; luchando contra el trabajo no declarado e impulsando la transformación de este quehacer clandestino en empleo legal, recurriendo a todos los medios de acción adecuados, incluidas las disposiciones reglamentarias, los incentivos y la reforma de los sistemas impositivos y de

protección social, en colaboración con los interlocutores sociales. Todo ello sin olvidar tampoco las nuevas posibilidades de ocupación en la sociedad fundada en el conocimiento y en los servicios, así como la acción local y regional en favor de este objetivo.

Para la consecución de los planteamientos realizados resultan imprescindibles, como anteriormente ha quedado apuntado, reformas fiscales a favor del empleo, razón por la cual cada Estado habría de asumir el objetivo de reducir progresivamente tal carga total y, cuando proceda, el de rebajar gradualmente la presión sobre el trabajo y los costes no salariales del mismo, en particular sobre el poco cualificado y mal retribuido, sin que ello afecte a la Hacienda Pública ni al equilibrio financiero de los Regímenes de Seguridad Social.

3º.- La tercera línea básica de actuación aparece dirigida al fomento de la capacidad de adaptación de las empresas y los trabajadores, partiendo de la necesidad de negociar y poner en práctica, en todos los niveles apropiados, acuerdos para modernizar la organización del trabajo, incluidas las fórmulas flexibles del mismo, con el fin de lograr que las organizaciones o personas sean productivas y competitivas, alcanzando el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad<sup>73</sup>(idea sobre la cual gravitarán reiterados pasajes de este trabajo) y aumentando la calidad de los puestos de trabajo.

Así, se convierten en aspectos prioritarios a tratar la introducción de nuevas tecnologías, las variadas formas de entender la relación laboral (singularmente, el teletrabajo) y las cuestiones relacionadas con la ductilidad de la jornada, como el cómputo anual de horas, la reducción del tiempo y de las horas extraordinarias, el fomento de fórmulas de contratación a tiempo parcial y el acceso a la interrupción temporal de la actividad profesional.

---

<sup>73</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “El largo y tortuoso camino de la reforma del mercado laboral español: la ‘flexibilidad/seguridad’ como antídoto frente a la crisis”, *RTSS (CEF)*, núms. 329-330, 2010, págs. 10 y ss.

Los distintos Estados, en colaboración con los interlocutores sociales, son convocados a la revisión del marco reglamentario existente y al examen de propuestas de nuevas disposiciones e incentivos para asegurar su contribución a la reducción de obstáculos para el empleo, facilitar la introducción de una organización en materia laboral modernizada y aumentar la capacidad del mercado para una adaptación a los cambios estructurales de la economía, llevando a cabo un esfuerzo en aras de garantizar una más pulcra aplicación de la legislación existente en materia de salud y seguridad en los centros donde radica la prestación, intensificando y reforzando su control. Al mismo tiempo, y dada la creciente diversidad de las formas contractuales atípicas, procederá valorar la conveniencia de incorporar a la normativa nacional tipos de contratos más flexibles que cuenten con una seguridad adecuada<sup>74</sup>.

4º.- Por último, y en cuanto afecta al presente discurso, las Directrices sobre las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres contemplan la necesidad de un planteamiento favorable a la equiparación, poniendo a disposición de estas últimas diversas iniciativas de política laboral inversamente proporcionales a sus tasas de desempleo, obligando a la asunción de un enfoque favorable a la integración de la igualdad de oportunidades entre ambos sexos: desarrollando y reforzando los sistemas de consulta con los organismos encargados de contribuir a garantizar la paridad; aplicando procedimientos para la evaluación de las repercusiones sobre las mujeres y los hombres respecto de cada Directriz; elaborando indicadores destinados a medir los progresos realizados en este terreno. Siempre sin olvidar la necesaria conciliación del trabajo con la vida personal y familiar, resultando imprescindible elaborar, aplicar y promover políticas efectivas de apoyo a unidad de convivencia.

---

<sup>74</sup>GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J. y DEL VALLE VILLAR, J.M.: “Aportaciones al debate comunitario sobre ‘flexiseguridad’ ”, *RL*, T. II, 2007, págs. 355 a 360.

### 1.1.2. El empleo como materia específica de regulación

El Título VIII ha venido a constituir no sólo una de las aportaciones más significativas del Tratado de Amsterdam, sino también un mecanismo dinamizador de la política de empleo en los últimos años.

El citado Título viene referido de manera exclusiva a esta materia, afirmando así su independencia técnica y jurídica con relación a la política social. En los seis artículos que ordenan su contenido (arts. 125 a 130), cabe reconocer los objetivos, los procedimientos y las medidas establecidos para la consecución de los fines comunitarios. Como finalidad del mismo procede situar la consecución de una estrategia coordinada y, de esta forma, dar contenido tanto al art. 2 TUE, destinado a promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo, en línea en cuanto también establece el art. 2 TCCE<sup>75</sup>.

La consideración respecto a la vía común viene recogida en el art. 125. Este precepto encuentra su precedente en el art. 1 del Acuerdo anexo al Protocolo Social, así como en el art. 118 de la antigua redacción del Tratado. En tal sentido, la UE dispone que los Estados, y, ella misma, han de realizar un esfuerzo con carácter general y de acuerdo con el Tratado, para desarrollar una estrategia coordinada en el seno del Consejo, y de manera particular asumen el compromiso de potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable a mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico y tecnológico. A tal fin, será menester obtener un alto nivel de ocupación y protección social, cohesión económica y social y promoción del progreso en este punto<sup>76</sup>.

En el contexto dado, las políticas de los Miembros habrán de contribuir a los objetivos sociales comunitarios, haciéndolos compatibles con las orientaciones generales dadas en materia económica. Media, por tanto, la necesidad de articular

---

<sup>75</sup> CRISTÓBAL RONCERO, R.: “Políticas de empleo en la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 33, 2001, pág. 36.

<sup>76</sup> GÓMIS DÍAZ, J.L.: “Consideraciones sobre la Estrategia Europea de Empleo de Ámsterdam a Lisboa (Junio de 1997 a marzo de 2000)”, *ICE: Revista de Economía*, núm. 784, 2000, pág. 109.

una completa cooperación de la Unión con los Estados, apoyando, e incluso complementando, sus actuaciones bajo el adecuado respeto de las competencias que les corresponden. De manera precisa, consta la necesidad de desarrollar líneas horizontales de actuación, al formular políticas y medidas comunitarias cualesquiera que fueran el tenor de las mismas, y siempre la finalidad de concebir cada Directriz con la obtención de un alto nivel de empleo<sup>77</sup>.

Los objetivos horizontales establecidos parten de la creación de las condiciones idóneas para el empleo en una sociedad asentada sobre el conocimiento, de carácter competitivo y dinámico, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, para lo cual no importa la exigencia de esfuerzos simultáneos de la UE y de los Miembros. Implica, además, la aplicación continua de un conjunto eficaz y bien equilibrado grupo de acciones reforzadas entre sí, fundadas en una actuación macroeconómica, en reformas estructurales capaces de promover mercados de trabajo adaptables y flexibles, en la innovación y en la competitividad, así como un Estado del Bienestar activo que favorezca el desarrollo de los recursos humanos, la participación, la integración y la solidaridad. El fin último es preparar la transición a una economía fundada en el conocimiento, aprovechando las ventajas ofrecidas por las tecnologías de la información y la comunicación, modernizando el modelo social europeo mediante la inversión en recursos humanos y la lucha contra la exclusión y promocionando la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la comunidad<sup>78</sup>.

En el desarrollo de las Directrices indicadas, España adoptó un Plan Nacional de Empleo para el año 2001, y asimismo, de conformidad con los compromisos acordados en Lisboa y Niza, el Gobierno aprobó, en mayo de ese mismo año, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social donde contempla

---

<sup>77</sup> GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: “La política de empleo en la Unión Europea”, cit., págs. 67 y ss.

<sup>78</sup> FERNÁNDEZ CORNEJO, J.A. y PAREDES ALGARRA A.A.: *El mercado de trabajo en la Unión Europea: fundamentos teóricos y políticas de empleo*, Madrid (Pirámide), 2000, págs. 37 y ss.

iniciativas de impulso hacia una política integradora que cuente con la consideración de los colectivos desfavorecidos<sup>79</sup>.

La difícil labor de coordinación de toda actuación al respecto en sus distintas perspectivas, encontró guía en los protocolos enmarcados a la convergencia económica, siendo el art. 128 del Tratado el encargado de establecer el método a seguir. En primer lugar, el Consejo Europeo anualmente examina el estado de situación, y adopta sus conclusiones con apoyo en un informe conjunto por el elaborado de consuno con la Comisión; posteriormente, por mayoría cualificada y a propuesta de esta última, elabora anualmente unas orientaciones que todos los países miembros deberán tener en cuenta en sus respectivas políticas *ad hoc*, las cuales, en todo caso, habrán de ser compatibles con las orientaciones de económicas recibidas.

En diciembre de cada año, habrá lugar a un examen de la aplicación de los distintos horizontes en cuanto aquí concita la atención, y sobre el mismo surgirán las Recomendaciones a los distintos Miembros. Este es --por cuanto aquí interesa-- el supuesto más emblemático de aquel relativo a la aplicación de las políticas de empleo en los países miembros<sup>80</sup> que han procedido a dar cumplimiento a las reglas anteriormente expuestas.

Por cuanto atañe a España, las Recomendaciones han sido las siguientes:

1) Proseguir la modernización de los Servicios Públicos de Empleo a fin de aumentar su eficacia y mejorar la aplicación del enfoque preventivo para cubrir a todos los posibles beneficiarios. Esfuerzos entre los cuales procede incluir la puesta a punto del sistema de seguimiento estadístico de conformidad con el Plan de Nacional de Acción y el Informe conjunto sobre el empleo.

---

<sup>79</sup> Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, <http://www.nodo50.org/contralaexclusionmurcia/documentos/documInfravivienda/Politicasinfravivienda/pnain.pdf>.

<sup>80</sup> CONSEJO EUROPEO.: *Aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros*. Recomendación 2001/64 CE. (DOCE. Serie L 22, 24 de enero de 2001).

2) Promover en superior grado la igualdad de oportunidades, con objeto de elevar la tasa de empleo femenino hasta la media comunitaria en un plazo dado, habida cuenta de la amplitud del problema, acorde con la urgencia de esta meta.

3) Elaborar y aplicar una estrategia coherente en materia de formación, que fije objetivos e incluya la educación y formación inicial y continua para aumentar los niveles educativos y la participación de los adultos en tales actividades. En particular, debería prestar especial atención al problema del abandono escolar prematuro.

4) Proseguir los esfuerzos, en colaboración con los interlocutores sociales, para adaptar las relaciones laborales, incluida su normativa reguladora, y desarrollar nuevas formas de organización del trabajo, garantizando un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad para toda la mano de obra.

5) Estudiar los factores incentivadores y desincentivadores de los regímenes de prestaciones y de fiscalidad con el propósito de aumentar la participación en el mercado de trabajo y el empleo estable.

### **1.1.3. El Comité de Empleo**

El art. 129 TUE recoge en exclusiva la cuestión relativa a las acciones comunitarias sobre las que pueda decidir el Consejo en un procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo, sobre la base del art. 251 y previa consulta del Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Alentar la cooperación entre los Estados y apoyar sus actuaciones; desarrollar intercambios de iniciativas, innovaciones, información y buenas prácticas; facilitar análisis comparativos y asesoramiento; evaluar experiencias; etc. Todas las medidas citadas constituyen el sustrato de la cooperación, que no debe en ningún caso ser identificada con planteamientos destinados a la armonización de las políticas de los Miembros.

Entre las pautas dirigidas a la coordinación del fomento de tal valioso bien resulta obligatorio citar el art. 130 TUE, el cual establece la necesidad de establecer un Comité de Empleo de carácter consultivo. Su creación fue debida a la Decisión del Consejo de 24 de enero de 2000<sup>81</sup>, sustituyendo al precedente creado por la Decisión 97/16/CE.

Las funciones del citado órgano radican en la supervisión de la situación del empleo y las políticas al efecto de la Comunidad y de los Estados y en elaborar Dictámenes a petición tanto del Consejo como de la Comisión, e igualmente a iniciativa propia, contribuyendo igualmente a la preparación de las medidas del Consejo exigidas en aplicación del artículo 128 del TUE.

En su composición, cada uno de los Estados y la Comisión procederá a nombrar dos miembros que cuenten con la condición de ser altos funcionarios o expertos probados en la materia, pudiendo recurrir a consejeros externos según las necesidades existentes. Para el ejercicio de su mandato, el Comité consultará con las partes sociales, y de manera concreta con los interlocutores sociales representados en el Comité Permanente<sup>82</sup>.

La misión de este órgano se desarrolla en torno al impulso el objetivo de un alto nivel de empleo en la elaboración y aplicación de las políticas y medidas comunitarias, formulación de dictámenes a petición del Consejo, la Comisión o a iniciativa propia<sup>83</sup>; preparación de los debates del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Protección de los Consumidores, contribución al procedimiento de adopción de las grandes orientaciones de política económica, de manera que sean compatibles con las Directrices para el empleo, facilitando una sinergia entre

---

<sup>81</sup> Decisión del Consejo 2000/98/CE, de 24 de enero de 2000.

<sup>82</sup> OJEDA AVILÉS, A.: “Promoción del empleo y diálogo social en el Ordenamiento Comunitario”, *RMTAS*, núm.52, 2004, pág. 39.

<sup>83</sup> Entre muchos documentos e informes, a destacar por su proximidad cronológica e importancia, 16984/10, *Foundations and structures for a Joint Assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020*, de 24 de noviembre de 2010, 16514/10, *The Employment dimension of tackling environmental challenges*, de 10 de noviembre de 2010, o *Monitoring and analysis of Flexicurity policies*, de 24 de junio de 2009.

la estrategia europea para el empleo, la coordinación de las políticas macroeconómicas y el proceso de reforma económica; promoción del intercambio de información y de experiencias en relación con estos sectores entre los Miembros, así como entre éstos y la Comisión; y participación en el diálogo sobre las políticas macroeconómicas en la Comunidad.

Sobre este sustento se conforma la Estrategia Europea del Empleo (EEE).

Entre los instrumentos e iniciativas de la Unión Europea en este punto, destacan la seguridad y la salud en el trabajo, la igualdad de oportunidades, la inclusión social, el FSE, el Programa Leonardo da Vinci y las acciones de lucha contra la discriminación, instituciones sobre las que se volverá a lo largo del presente trabajo.

## **1. 2. El problema de la asignación competencial**

Al quedar integrado el empleo dentro de la política social, una primera aproximación a esta cuestión llevaría a aventurar la idea de que las competencias en éste ámbito corresponden fundamentalmente a los Estados, aún cuando aquélla no les ataña directamente, pues conforme ocurre con las normas referidas a la libre de circulación de trabajadores o la igualdad de trato laboral por razón de género, han sido previstas para los organismos supranacionales<sup>84</sup>. Sin embargo, conviene recordar que los Tratados Comunitarios encomiendan a los Estados la labor relativa al diseño y ejecución de la política social; referencia que cabe encontrar en la actualidad en el art. 140 TUE.

Para atender como conviene a la encomienda de quehaceres, operan dos principios de Derecho<sup>85</sup>: de un lado, el de subsidiariedad, entendido como aquél

---

<sup>84</sup> MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J.M. y SEMPERE NAVARRO, A.V.: *Derecho Social Europeo*, cit., págs. 31 y ss.

<sup>85</sup> MANGAS MARTIN, A. y LIÑÁN NOGERAS, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 6ª ed., Madrid (Tecnos), 2010, págs. 80 y ss.

por el cual las decisiones de la UE han de ser adoptadas en el nivel más cercano al ciudadano que esté en condiciones de realizar de modo satisfactorio los objetivos previstos<sup>86</sup>; y, de otro, el de proporcionalidad<sup>87</sup>, que supone el ejercicio de competencias, sean estas exclusivas o compartidas, cuidando al máximo los efectos derivados de dichas acciones.

La subsidiariedad, en realidad, no delimita el ejercicio de las competencias; antes bien, aparece ceñida a regir el modo de ejercicio de las mismas cuando el ámbito de aplicación presenta forma difusa en el marco de una facultad compartida<sup>88</sup>. Sólo rige en los ámbitos que no sean competencia exclusiva de la UE; es decir, en aquéllos de competencia compartida y de apoyo, coordinación o complemento de la acción de los Miembros. El sentido del principio es permitir determinar, ante todo, si la Unión ha de intervenir o no y la medida de su intervención. El criterio determinante es relativo y descansa en la eficacia o logro de los objetivos de la acción pretendida y en la dimensión de la misma bajo determinadas circunstancias coyunturales y territoriales; de ahí la alusión expresa a los niveles central, regional o local, por un lado y a la de la UE, por otro<sup>89</sup>.

Desde el punto de vista de los Miembros y de la conservación de sus competencias, éstos plantean la aplicación práctica del principio como la adopción de las decisiones de la forma más próxima a sus destinatarios últimos, interviniendo la UE sólo en el caso de una comprobada insuficiencia de la acción nacional.

---

<sup>86</sup> CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>.E.: “Normas laborales internacionales, Derecho social europeo y derechos fundamentales”, *RL*, Vol. I, 1996, pág. 68.

<sup>87</sup> Párr. 3º. art. 5 TCE. “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en el caso de que, y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estado miembros, ni a nivel central, ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida a escala de la Unión”.

<sup>88</sup> CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>.E.: “‘Doble’ principio de subsidiariedad y competencias comunitarias en el ámbito social”, *RL*, T. I, 1993, págs. 53 y ss.

<sup>89</sup> STEIN, T.: “El principio de subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, 1995, págs. 75 y ss.

Desde otra perspectiva, la subsidiariedad vendría a limitar el ejercicio de toda competencia que no sea exclusiva de la UE, de forma que, para el desarrollo de cualquier acción, ésta deba probar su mejor capacidad y alcance.

Respecto a su configuración jurídica, en tanto regla del ejercicio de las competencias concurrentes a las que hace referencia el art. 3 B del TUE, a controlar por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) a partir del principio de proporcionalidad, procedería una motivación explícita para los actos, según pone de manifiesto reiterada jurisprudencia comunitaria<sup>90</sup>. Así, este principio, indica que en los ámbitos donde no exista competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados, y, por consiguiente, puedan ser mejor logrados debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario.

Esto lleva a plantear la cuestión de su correcta aplicación. A tal fin, cabe partir de tres premisas:

1.- La primera hace referencia a la necesidad, esto es, la presencia de una insuficiencia de la acción estatal susceptible de ser traducida en que la perspectiva pretendida no pueda ser alcanzada de forma suficiente por los Estados miembros.

2.- La segunda, a la eficacia, en tanto en cuanto la acción de la Unión implique una mejor forma de conseguir la finalidad a la cual tiende la norma internacional.

---

<sup>90</sup> Entre otras, por su claridad, SSTJCE C-84/94, de 12 de noviembre de 1996, *Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte c. Consejo de la Unión Europea*, o C-233/94, de 13 de mayo de 1997, *República Federal de Alemania c. Parlamento Europeo y otros*, en las cuales se recogen la obligación de motivar los actos; es decir, que todas las decisiones adoptadas bajo el principio de subsidiariedad deben contener una la exposición de razones que han conducido a la Institución comunitaria a adoptarlas.

3.- Por último, será menester tener en cuenta la proximidad; en síntesis, la toma de decisiones habría de estar lo más cercana posible al ciudadano<sup>91</sup>.

Teniendo en cuenta estos aspectos, la aplicación del principio implica la existencia de competencias concurrentes, pues cuando median otras exclusivas la UE tiene la obligación de actuar. El problema viene dado por la falta de materias asignadas únicamente a ésta<sup>92</sup>, forzando a analizar cada caso particular para determinar la presencia de una u otra situación.

Aparece, pues, una cuestión de enjundia, pues abre la posibilidad de que la UE recabe o recupere las atribuciones en la materia ante la falta de fronteras claras entre cometidos exclusivos y compartidos y a esa coordinación tan problemática<sup>93</sup>.

Esta labor conciliadora de actuaciones no contempla el procedimiento de armonización a través de Directivas, que el propio Tratado prohíbe de forma expresa en su art. 129.2. La coordinación permite afirmar la existencia de una incorporación de las competencias comunitarias en lo referente al empleo, aun cuando aquí desiste expresamente de armonizar las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados, eludiendo la imposición coercitiva de una determinada orientación de las políticas nacionales<sup>94</sup>. Con todo, la existencia de prerrogativas limitadas no debería ser infravalorada en tanto en cuanto suponen un sustancial avance respecto a la situación precedente, caracterizada por una clara inactividad de las instituciones comunitarias y una falta de articulación de las políticas nacionales en el ámbito laboral.

---

<sup>91</sup> SOBRINO HEREDIA, J.M.: “El principio de subsidiariedad y la participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 145, 1997, págs. 89 y ss.

<sup>92</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Principio de Subsidiariedad. DOC (92)1990 final, 27 de octubre de 1992.

<sup>93</sup> MARTÍN MANGAS, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, cit., pág.78.

<sup>94</sup> RODRÍGUEZ- PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: “Política de empleo y dimensión territorial”, *RL*, T. II, 1998, pág. 11.

La actual regulación permite el conocimiento de las políticas de empleo de los distintos Miembros y contribuye a la posibilidad de discusión de las mismas, permitiendo, así, la participación de instituciones especializadas con carácter consultivo, como pone de manifiesto la actuación del citado Comité de Empleo, cuya misión --cabe reiterar-- radica en promover la intervención de los agentes sociales comunitarios y permitir a la Comisión y al Consejo identificar los ejes fundamentales sobre los cuales son necesarias las acciones más intensas en esta materia.

Por tanto, frente a una situación precedente de falta de aproximación formal de las políticas nacionales en este punto, parece esencial una convergencia material de las mismas mediante la coordinación. Escenario en el cual es necesario plantear la obligatoriedad impuesta a todos los Estados de presentar un Informe Anual sobre las medidas adoptadas para la aplicación de las iniciativas que ahora concitan la atención, a tenor del art. 148 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, antiguo art. 128 del Tratado de la Comunidad Europea.

Si bien forma parte tradicionalmente de las materias dedicadas a la política social, a partir del Tratado de Ámsterdam algunos autores se desvinculan de esta línea, señalando que “la referencia específica a la política de empleo sella ya definitivamente la distinción implícita entre la política social, como política relativa a las relaciones de trabajo, y la política de empleo, que se coloca en una situación intermedia entre la política social y la política económica, y se distingue de una y otra”<sup>95</sup>.

Ello lleva a concluir que quedaría fuera de la competencia normativa comunitaria la armonización de los Estados respecto de las medidas no financieras de fomento al empleo y de la formación profesional. Sin embargo, pertenece al ámbito de la regulación que corresponde a la UE toda materia referente a la libre circulación de trabajadores, las normas encargadas de hacer efectiva la no discriminación laboral y la integración de colectivos vulnerables, así como toda

---

<sup>95</sup>Citando a FREELAND, RODRIGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: “De Maastricht a Amsterdam: derechos sociales y empleo”, *RL*, T.I, 1998, pág. 9.

iniciativa de carácter económico dirigida al fomento y creación de empleo y a la política de formación profesional.

La idea de que los Estados han de considerar el empleo como un asunto de interés común y, por ello, deben coordinar sus actuaciones, aparece consolidada tras el Tratado de Ámsterdam, lo cual supone un nuevo punto de partida, si bien son los Estados --en principio-- los que ostentan la responsabilidad última de la misma bajo una línea de actuación conjunta y coordinada<sup>96</sup>.

Lo expuesto anteriormente pone de manifiesto que la capacidad de gestión en la UE, va a estar condicionada por las competencias (o su falta) atribuidas a ésta, pues si bien no existe una enumeración de cuestiones exclusivas respecto al ámbito laboral, sí cabe reconocer un compendio de regulaciones de carácter superpuesto entre los Estados y aquélla, y dicha concurrencia supondrá la aplicación del principio de subsidiariedad<sup>97</sup>.

Tomando como punto de partida la necesidad de cumplimiento de los requisitos citados para la aplicación del anterior principio (necesidad, eficacia y proximidad), la cuestión se traslada a determinar si para la consecución del pleno empleo sería más beneficiosa en términos absolutos la intervención comunitaria o la de los Miembros, llegando en el primer caso a conformar la cuestión como competencia de la Comunidad.

El art. 127.1 TUE indica, para sintetizar una controversia de la cual han quedado reseñados índices suficientes como “La Comunidad contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando, y, en caso necesario, complementando sus

---

<sup>96</sup> GARCÍA ARCE, M.C.: *La Dimensión Territorial de la Política de Empleo*, Cizur Menor (Thomson Reuters), 2010, págs. 152 y ss.

<sup>97</sup> El principio de subsidiariedad, en su definición más amplia, dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del problema. Es uno de los principios sobre los que se sustenta la Unión Europea, según quedó establecido por el Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, y después conocido como Tratado de la Unión Europea. Su actual formulación quedó plasmada en el art. 5, modificada por el Tratado de Lisboa desde el 1 de diciembre de 2009. Un análisis descriptivo de este principio puede encontrarse en el Protocolo 30 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado.

respectivas actuaciones”, y, cabe afirmar que adoptarían el principio de subsidiariedad en cuanto a la actuación de aquélla. Ello pone de manifiesto esa labor de complemento, en caso necesario, a la cual remite el articulado expuesto en virtud de la cual la CE estaría legitimada para poner en práctica una política activa de empleo, intensificando su acción en este ámbito.

Otro aspecto novedoso del Tratado de Amsterdam viene dado por el establecimiento una nueva inflexión, en la medida en que cualquier actuación al respecto debe ir evolucionando en función de las necesidades y de la coyuntura económica, política y social en un reparto competencial diferente<sup>98</sup>.

Si bien la materia laboral ha sido objeto de preocupación comunitaria, no cabe constatar la efectiva elaboración de políticas al respecto, salvo de forma indirecta y limitada. Una actuación más contundente supone entender el principio de subsidiariedad como concepto dinámico susceptible de favorecer la ampliación de la intervención conjunta cuando las circunstancias así lo exijan y sin restringirla cuando la injerencia no está justificada.

Lo expuesto justificaría la “comunitarización” de las políticas de empleo, aún cuando es posible disentir en este aspecto, aduciendo varias razones:

Por un lado, procedería tener en cuenta que los Miembros están fuertemente marcados en su proceder por el tinte ideológico de los partidos políticos situados en un ciclo de gobierno determinado; por tanto, -- y a mayor abundamiento--, a la UE sólo le resultaría factible la labor de coordinación, excluyendo la posibilidad de intervención directa en tal ámbito, pese a la obligación de los Estados de respetar las orientaciones establecidas a nivel supranacional.

*A sensu contrario*, algunos autores inciden en la dificultad de que el FSE abandone su línea de apoyos económicos a programas concretos para proceder a

---

<sup>98</sup> GARCÍA MURCIA, J.: “La reforma laboral y la Unión Europea”, en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Coord.): *La dimensión social de la Unión Europea a partir del Tratado de Lisboa*, Oviedo (Gobierno de Asturias), 2011, pág. 76.

una implicación más profunda en la determinación sobre el camino a seguir, así como que la mayor parte de las competencias de política social seguirán perteneciendo a los Estados durante un largo período de tiempo<sup>99</sup>. De este modo y partiendo de la ausencia de esa lista de competencias, cabe sostener que las iniciativas han ido surgiendo de la actuación de la Comunidad en diversos ámbitos y al calor de variables circunstancias<sup>100</sup>.

Sea como fuere, es necesario sacar el mayor partido posible a la existencia del nuevo Título VIII del TUE (arts. 125 a 130), estableciendo una relación con el principio de subsidiariedad para que el reparto de competencias entre los Estados y la Comunidad tenga un carácter flexible y pueda variar en el tiempo según lo exijan las circunstancias.

La situación actual implica la necesidad de que las competencias cuenten con este carácter concurrente y que sean compartidas, actuando en cuanto ahora concita atención tanto a nivel comunitario, estatal, regional e incluso local. Este es un dato importante, dada la diversidad territorial existente en algunos países (como el caso español) en los cuales cabe dar cuenta de Autonomías con competencias propias y descentralización que alcanzaría a Provincias y Ayuntamientos, si bien la integración en un marco de mayor magnitud puede suponer privación de poderes a las autoridades nacionales, pero no interfiere en el reparto de prerrogativas entre los Estados y las entidades regionales y locales<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>.E.: “Normas laborales internacionales, Derecho social europeo y derechos fundamentales”, cit., pág. 68.

<sup>100</sup> GARCÍA ARCE, M.C.: *La Dimensión Territorial de la Política de Empleo*, cit., pág. 159 y ss.

<sup>101</sup> SOBRINO HEREDIA, J.M.: “El principio de subsidiariedad y la participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea”, cit., pág. 85.

### **1.3. Claves para un análisis sociológico a partir de las precedentes premisas**

Fijando la atención en el articulado del Tratado de Ámsterdam, cabe avanzar las siguientes aseveraciones al objeto de apuntalar reflexiones futuras:

1º. Supone un punto de arranque distinto al adoptado anteriormente en la UE respecto a la política de empleo. La dirección sobre la cual queda articulada viene referida a que los Estados consideren esta materia como asunto de interés común y coordinen sus actuaciones, poniéndolo de manifiesto a través de la línea seguida en las declaraciones de intenciones contenidas en tal documento con la idea de contribuir a un alto nivel de empleo así como a la toma de medidas incentivadoras y de fomento del mismo.

2º. La responsabilidad principal corresponde a los gobiernos nacionales, tal y como establece el art. 126.1 del Tratado, que indica: “Los Estados miembros, mediante sus políticas de empleo, contribuirán [...]”, así como el art. 127.1 en virtud del cual: “La Comunidad contribuirá a un alto nivel de empleo [...] al hacerlo, se respetarán las competencias de los Estados miembros”.

Existe una estructura operativa de la coordinación de distintas políticas plasmada en la elaboración de diversos documentos (Informes, Estudios, Recomendaciones, Conclusiones...) que van a conformar la llamada EEE. Ésta adquiere su plasmación documental en los sucesivos Consejos Europeos, apoyándose en instrumentos tales como el MAC.

3º. En tercer lugar, la UE no ha definido aún una política de empleo concreta y quizá no puede ni debe desde un plano jurídico. Su labor aparece circunscrita a la coordinación de las políticas de los Miembros. En esta línea de actuación le correspondería solamente la creación de una serie de medidas incentivadoras de cooperación en esta materia. De ahí, la concesión al Consejo de “la posibilidad de adoptar por mayoría cualificada medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos

últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto” (art. 129 TUE).

Entre las actuaciones llevadas a cabo para su cometido, fue considerada oportuna la creación del citado Comité de Empleo, compuesto por representantes de los Estados miembros, el FSE, la Red de Servicios Europeos de Empleo (EURES) y el desarrollo del empleo local.

## **2. Objetivos de la política de empleo**

Una primera aproximación terminológica a esta política la identifica con el conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos que tienen por objeto procurar trabajo a toda la población activa, así como proteger económicamente a quienes no pueden acceder al mismo, tratando de crear las condiciones susceptibles de hacer factible la oportunidad de ocupación y el apoyo institucional a cuantos perviven en situaciones de desventaja en este sentido<sup>102</sup>.

Cualquier tipo de actuación en este ámbito viene condicionada por magnitudes de tipo supranacional, tales como el envejecimiento de la población o la incorporación femenina al mercado de trabajo. Si bien no procede aludir a un único modelo europeo, lo cierto es que son manifiestos determinados aspectos comunes, configurándose la persistencia del paro y el incremento del desempleo de larga duración como las dos características negativas que afectan de forma uniforme a la población activa de la UE<sup>103</sup>.

Los instrumentos comunitarios dirigidos a paliar estas dos lacras, adquieren una tarea de dirección, supervisión y complemento a las estrategias

---

<sup>102</sup> SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J.: “Trabajo y realidades históricas: El contexto de los conflictos sociales”, *DS*, núm. 116, 1999, págs. 11 y ss.

<sup>103</sup> CES: *Informe 1/2005. Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*.

nacionales adoptadas por cada uno de los Estados, así como una de apoyo llevada a cabo a través de órganos de financiación europea<sup>104</sup>.

Los objetivos esenciales de la política de empleo podrían quedar situados en tres grandes ejes:

1º. Equilibrio cuantitativo y cualitativo entre la oferta y la demanda de trabajo.

Se trata de conseguir que todo ciudadano con voluntad y cualidades para trabajar pueda obtener un empleo, así como que todo empleador que requiera los servicios determinados de una persona tenga opción de contratarlo; todo ello adecuando el volumen de oferta y demanda de este factor para alcanzar el pleno empleo en su dimensión cuantitativa.

Tal esfera puede ser desarrollada a través de un mecanismo capaz de equilibrar la oferta y demanda en el sentido de que el puesto de trabajo al cual el empleado ha sido incorporado reúna los requerimientos de quien lo ocupa y el empresario interesado en un perfil determinado pueda contar con demandantes que se adapten al mismo.

Para lograr la adecuación de estas dos variables, procede una gestión específica en aras de promediar eficazmente la balanza, para así integrar programas y medidas relacionadas con el funcionamiento del mercado de trabajo con la oferta y demanda de servicios, fin que adquiere valor con un adecuado funcionamiento de las instituciones y mecanismos de intermediación laboral.

2º. Reducción del desempleo y protección del mismo.

---

<sup>104</sup>Entre los mismos, cabe mencionar el instrumento de microfinanciación Progress (IEMP), la red EURES, el EUROPASS, el programa para el aprendizaje mutuo en el ámbito del empleo, el Observatorio Europeo del Empleo (OEE) y el Comité de Empleo.

Si bien el equilibrio entre oferta y demanda es el propósito deseable, la realidad pone de manifiesto la dificultad de alcanzar una materialización adecuada, lo cual supone la necesaria creación de un sistema de protección para quienes permanecen, pese a su voluntad, en situación de desempleo.

### 3°. Conseguir el pleno empleo de calidad.

La consecución del pleno empleo de calidad es la meta principal de esta política, pues las dos finalidades precedentes sólo pretenden delimitar e incidir en ésta.

El ajuste entre las variables macroeconómicas mencionadas procura el pleno empleo (tanto a nivel cuantitativo como cualitativo) y la protección por desempleo ha quedado articulado como mecanismo subsidiario, ante la imposibilidad de lograr tal *desideratum* de manera efectiva, si bien siempre teniendo como meta la contratación.

## **2.1. El diseño efectuado por el Parlamento Europeo**

Estas tres finalidades ponen de manifiesto que la política de la UE al respecto tiene como meta la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo con los interlocutores sociales, el desarrollo de recursos humanos destinados a garantizar un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra la exclusión.

Así, en la cumbre de Lisboa de marzo de 2000, los Jefes de Gobierno de la UE adoptaron un nuevo objetivo estratégico: convertirla en la economía más competitiva del mundo antes de 2010.

Desde entonces, el Parlamento Europeo ha aprobado toda una serie de medidas económicas, dirigidas fundamentalmente a la apertura de los mercados de diversos bienes y servicios. Sin embargo, los diputados de esta Cámara

generalmente han tratado de moderar la liberalización mediante medidas tendentes a proteger a los consumidores, los asalariados, el medio ambiente y los servicios públicos básicos.

El propósito citado de hacer de la UE “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”, supone la creación de toda una serie de medidas en diversas direcciones: el mercado interior, la sociedad de la información, la educación, las reformas económicas estructurales, una moneda estable y una combinación de políticas macroeconómicas favorable al crecimiento y a unas finanzas públicas sostenibles. La mayor parte de estos ámbitos están, a su vez, relacionados entre sí: unas finanzas públicas sostenibles ayudan al crecimiento y, por tanto, a la creación de puestos de trabajo, mientras una menor tasa de desempleo equivale a unos costes menores de Seguridad Social que, a su vez, mejoran las finanzas públicas.

Cuando el Parlamento debatió por vez primera los objetivos de dicha estrategia, los Diputados aparecieron inicialmente divididos respecto de la liberalización. Muchos abogaron por incidir más en la creación de puestos de trabajo, en las cuestiones de medio ambiente y en las necesidades de los sectores más pobres de la población. Otra línea de pensamiento argumentó, empero, que el crecimiento crearía por sí mismo nuevos puestos de trabajo y, por consiguiente, pusieron énfasis en las reformas estructurales, entendiendo que una excesiva protección de los trabajadores podría ser contraproducente. Finalmente, una decisión salomónica optó por la modificación de las propuestas legislativas de la Comisión Europea al objeto de lograr un equilibrio entre los diversos intereses en juego.

Gran parte de las medidas acordadas no fueron de carácter legislativo, sino que adquirieron un tinte intergubernamental, apoyando su justificación en la coordinación entre los Estados, cobrando una función secundaria la actuación de las Instituciones europeas. Sin embargo, otras actuaciones requerían apoyos

legislativos comunitarios, debiendo adquirir el Parlamento una función clave como Órgano colegislativo.

La creación de puestos de trabajo constituyó un objetivo clave de la Estrategia de Lisboa, aun cuando tal hecho era de presumir como consecuencia automática (sobretudo) del crecimiento económico, logrado mediante el aumento de la competitividad, las reformas estructurales y la disminución de la burocracia. El fin último radica en recabar el apoyo de los Gobiernos en aras del fomento de mejores prácticas y un intercambio de opiniones sobre la creación puestos de trabajo, si bien no se tuvo la precaución de prever medidas legislativas de importancia a este respecto.

El objetivo global consistió en aumentar la tasa de empleo hasta un 70% de la población antes de 2010, con una meta intermedia del 67% antes de 2005, fines ambos con alto grado de dificultad en su consecución. Sin embargo, desde 1999 es un hecho constatable la creación de más de seis millones de puestos de trabajo y el aumento de la tasa de empleo de un 62,5% en este último año al 64,3% en 2002. El paro de larga duración descendió del 4% en 1999 al 3% en 2002. El Parlamento ha insistido en varias Resoluciones sobre la necesidad de mayores esfuerzos, en especial para hacer compatible la vida profesional y la personal y familiar y conseguir de este modo la incorporación a la vida laboral de un mayor número de mujeres, siendo objetivo secundario el aumento del porcentaje de féminas profesionalmente activas desde 51% en 1999 (comparado con el 61% de hombres) hasta 60% en 2010. De hecho, éstas han logrando mejores resultados en el mercado de trabajo en relación a los trabajadores de mayor edad (quienes tienen entre 55 y 64 años) cuyo objetivo de empleo fue establecido en el 50% para 2010, poniendo de manifiesto en 2002 que sólo habían accedido al mercado de trabajo un 40,1%<sup>105</sup>.

El sostenimiento del crecimiento mediante una mejor asignación de capitales necesita de la existencia de mercados financieros eficientes y

---

<sup>105</sup> Tal es el caso de la Resolución del Consejo y de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, reunidos en el seno del Consejo de 29 de Junio de 2000, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar.

transparentes, lo cual apunta a una mayor integración de los nacionales; desde entonces, el Parlamento Europeo ha aprobado toda una serie de medidas legislativas en materia económica que versan, entre otras materias, sobre: el folleto único para los emisores de acciones y obligaciones; el fomento de la competencia entre bancos y bolsas en la gestión de las acciones; unas reglas comunes contra los abusos de mercado y la información privilegiada; la supresión de obstáculos a la inversión en fondos de pensiones; la apertura de los mercados de intermediación en los seguros; la protección de los accionistas minoritarios en caso de ofertas públicas de adquisición; y, en fin, los criterios de transparencia para las empresas que cotizan en bolsa<sup>106</sup>.

Toma un cariz especial la creación de un entorno favorable para las empresas, especialmente para las pequeñas y medianas, obligando a los Estados a compartir las mejores prácticas y tratar de eliminar los costes burocráticos y de creación de nuevas unidades productivas. En este ámbito, la función del Parlamento ha sido limitada, si bien ha apoyado los esfuerzos dirigidos en esta dirección con objeto de ofrecer ayuda a la actividad empresarial y ejerciendo presión constante para que nuevas medidas tengan en cuenta sus necesidades, facilitándoles, por ejemplo, la posibilidad de concurrir a contratos públicos o tener acceso a los fondos de la UE para investigación, legislando en el sentido de ofrecer facilidades destinadas a aplicar los derechos de propiedad intelectual y avanzando en la preparación de medidas ordenadas a patentar las innovaciones informáticas, con objeto de potenciar la creatividad y la innovación, aumentando, a la postre, la seguridad jurídica para cuantas empresas inviertan en nuevas aplicaciones<sup>107</sup>.

El desarrollo de la sociedad de la información, para impulsar el movimiento hacia una economía basada en el conocimiento y la creación de

---

<sup>106</sup> Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado), Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo, Directiva 2002/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de diciembre de 2002, sobre la mediación en los seguros y Directiva 2004/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a las ofertas públicas de adquisición.

<sup>107</sup> Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior.

puestos de trabajo en ámbitos con un fuerte potencial de crecimiento, es otro de los elementos a destacar. El Parlamento aprobó importantes medidas legislativas para aumentar la competencia en el sector de las telecomunicaciones y extender la utilización de internet, y ello ha supuesto una situación en la actualidad bastante buena, siendo la productividad del sector europeo de las telecomunicaciones un 15% más elevada que en los Estados Unidos, según estudios de la Comisión. Sin embargo, unos mercados de telecomunicaciones completamente integrados y liberalizados deberían lograr unos costes más bajos y menores precios para los usuarios, tanto particulares como empresarios, a resultas de lo cual procedería la reducción del gasto de acceso a internet. Así, han sido adoptadas normas adicionales para ampliar la utilización de esta vía, creando un dominio “.eu”, haciendo frente a los problemas del “correo basura” y simplificando las compras virtuales.

Otra materia a abordar es la combinación de políticas macroeconómicas; esto es, el equilibrio óptimo de instrumentos de política económica para impulsar el crecimiento. En este sentido, la Cámara ha considerado la independencia del BCE y la estabilidad de precios como fundamento a un crecimiento sostenible. Sin embargo, los diputados han criticado el elemento fiscal de la combinación utilizada, dado que no existe una política fiscal a nivel de la UE y de los Gobiernos de cada país, en tanto que éstos no han respetado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es decir, el conjunto de reglas sobre gasto público. El déficit anual medio de los Miembros de la UE ha sido del 2,7% en 2003, en parte a causa de un crecimiento económico débil. También ha aumentado la deuda pública media, en la actualidad cifrada en el 64,1% del PIB. Según el Parlamento, la reducción del crecimiento del PIB obedece a que en la mayor parte de los Estados miembros no han llevado a cabo reformas estructurales, de ahí su preocupación por no haber conseguido dirigir el gasto público hacia las inversiones productivas, tal como fue acordado en la Estrategia de Lisboa, ni aliviar suficientemente la presión fiscal sobre el trabajo.

La Institución ha apoyado también el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sugiriendo la creación un sistema de alerta rápida cuando los Miembros no logren

un superávit presupuestario durante las épocas de fuerte crecimiento, y no sólo cuando aumenten los déficits durante los de débil crecimiento.

La educación y la investigación son entendidas como elementos de gran importancia para el crecimiento y el empleo, de tal forma que los dirigentes de Europa ya han manifestado que “la inversión en capital humano y el fomento de un Estado de bienestar activo y dinámico son esenciales para una economía basada en el conocimiento”. Esto significa que los Estados deben tener por meta el incremento de la inversión *per cápita* en recursos humanos y dar la mayor prioridad al aprendizaje a lo largo de la vida, en tanto una mejor formación facilita el acceso al empleo. Sin embargo, no han sido adoptadas medidas legislativas a nivel europeo sobre la materia, y en su lugar sólo se han elaborado estudios al respecto. Los costes muestran unos resultados decepcionantes, al poner de manifiesto cómo la inversión de la UE en educación superior es de un 1,1% del PIB, mientras economías como la norteamericana dedican en torno al 3%; diferencia que obedece en gran medida a la falta de capitales privados, pues los niveles de inversión pública son similares. La proporción de adultos con estudios superiores sigue aumentando, pero todavía hay diferencias con los Estados Unidos, y el porcentaje de jóvenes que dejan la escuela sin ningún tipo de título educativo (el 18,1% en 2003) es todavía muy superior al objetivo del 10% para 2010<sup>108</sup>.

Los parlamentarios aprobaron el porcentaje acordado por los Miembros de dedicar un 3% del PIB a la investigación y desarrollo, pero dicha Cámara no tiene competencias para obligar a su cumplimiento, hecho puesto de manifiesto en la escasez de logros en este ámbito, habida cuenta de que los gastos en investigación sólo son de un 1,9% del PIB en la UE, en comparación con el 2,9% en los Estados Unidos y el 3% en el Japón. Sin embargo, la UE cuenta con un programa común al respecto, dotado con fondos próximos al 4% del presupuesto comunitario. El Parlamento participa en la fijación de la dotación presupuestaria de este programa plurianual y siempre ha presionado para aumentar el importe de

---

<sup>108</sup> MARTÍN VALLESPÍN, E.: “El papel de la financiación en el proceso de Bolonia: un análisis de la suficiencia, eficiencia y equidad de los modelos de financiación universitaria en Europa”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 55, 2009, págs. 123 a 128.

los fondos disponibles para el mismo; también es quien decide cuáles deben ser los principales campos de investigación al respecto, apoyando el fomento de la movilidad de investigadores y estudiantes, a través del programa *Erasmus Mundus*, y mejorando la normativa sobre el reconocimiento de los títulos educativos, para facilitar que los profesionales puedan trabajar en otros Miembros. Por el momento no se ha logrado crear una patente de la UE capaz de fomentar la investigación por el solo hecho de simplificar los procedimientos de registro de patentes<sup>109</sup>.

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 20 de octubre de 2005<sup>110</sup> debe quedar inscrita en el marco de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa, en la cual la reforma de los sistemas sociales constituye una de las principales metas, teniendo por objeto, en particular, crear un mayor número de empleos y de mejor calidad a través de medidas para incentivar el trabajo, la modernización de los sistemas de protección social, el refuerzo de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, así como la mejora de la educación y la formación.

Este documento pone de manifiesto cómo Europa, que históricamente ha tenido un nivel elevado de prosperidad, de cohesión social, de protección del medio ambiente y de calidad de vida basada en los valores comunes de solidaridad y de justicia, vive hoy día una realidad muy distinta, donde la marginación es un hecho constatado: la tasa de paro sigue siendo elevada (19 millones de personas en el conjunto de la UE), el crecimiento es lento, la pobreza infantil asoma sin ambages y las desigualdades aumentan.

En consecuencia, si Europa no consigue abordar los actuales desafíos constituidos por las nuevas tecnologías, la movilidad, el envejecimiento de la población y la competencia mundial, corre el riesgo de ver emerger de manera

---

<sup>109</sup> Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. Texto pertinente a efectos del EEE.

<sup>110</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.: *Los valores europeos en un mundo globalizado*. COM (2005)525 final, de 20 de Octubre de 2005.

permanente una dualidad socioeconómica, a la vez inclusiva y excluyente, lo cual también acentuaría aún más el desfase entre Europa y el resto del mundo<sup>111</sup>.

## 2.2. Nuevos desafíos

Surge la necesidad de modernizar y de reformar los sistemas sociales, simbolizada ésta, principalmente, por el proceso de reforma iniciado en Lisboa en marzo de 2000. Los Estados miembros de la UE han desarrollado sus propios modelos socioeconómicos, destinados a reflejar su historia y las elecciones de sus pueblos.

Cada una de estas concepciones nacionales viene sostenida por características de dimensión europea:

a) Elementos comunes, tales como los regímenes de pensiones, la atención sanitaria y a largo plazo, la protección social, la educación, la reglamentación del mercado laboral y la redistribución a través de políticas fiscales.

b) Valores comunes, tales como la solidaridad y la cohesión, la igualdad de oportunidades y la lucha contra cualquier forma de discriminación, normas adecuadas en materia de salud y seguridad en el trabajo, el acceso de todos a la educación y la atención sanitaria, la calidad de vida y un empleo digno, el desarrollo sostenible y la participación de la sociedad civil.

c) El papel del Estado en la organización y financiación de los sistemas nacionales, mucho más incisivo que en América o en Asia.

---

<sup>111</sup> DE ESPÍNOLA SALAZAR, J. R.: *Desafíos y estrategias de la UE*, Barcelona (LID Editorial Empresarial), 2010, págs. 39 y ss.

d) Una fuerte “dimensión europea” capaz de reforzar los sistemas nacionales.

e) Una tradición de diálogo social y de cooperación firmemente implantada entre los Gobiernos, la industria y los sindicatos.

No obstante, más allá de estos puntos de convergencia, la CE subrayaba la importancia de las desigualdades en la Unión. Por ejemplo, Lituania, Letonia e Irlanda dedican entre el 14 y el 15 % de su PIB a la protección social, mientras que Francia y Suecia invierten el 30 %. Además, advertía de la disparidad respecto del nivel de las pensiones públicas, que puede variar hasta el doble de un país a otro. En efecto, representa entre el 31 y el 37 % de los ingresos medios en Irlanda, Reino Unido y Bélgica, mientras alcanza más del 70 % en Austria, Finlandia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Portugal y España. Parece, por tanto, que ningún país ha encontrado aún todas las respuestas, y esto a pesar de una relativa convergencia de enfoques.

En la actualidad --y en una idea repetida pero no por ello menos digna de reiteración-- la realidad social en Europa plantea varios retos: el desempleo, la globalización y el envejecimiento de la población.

El principal de ellos dentro del ámbito social es, sin duda, el desempleo endémico en la UE, que afecta a 19 millones de personas, destacando especialmente su repercusión entre los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes y los trabajadores de edad avanzada, entre cincuenta y cinco y sesenta y cuatro años.

Las deficiencias del sistema educativo, de la investigación, de la innovación y de la productividad lastran el mercado laboral y frenan los resultados económicos de algunos Estados miembros creando una disparidad considerable entre ricos y pobres, puesta de manifiesto tanto en el corazón de los propios Estados como entre ellos.

El efecto de la globalización ya no es una elección, sino una realidad, en tanto la aparición de nuevos gigantes económicos como China y la India pone a prueba, ahora más que nunca, a la economía europea, tanto en términos de

intercambios comerciales como de inversiones, de costes de producción, de tecnología, de energía y de empleo. En efecto, aun cuando el conocimiento y la tecnología sean importantes en Europa, la falta de personal cualificado influye negativamente en la productividad de las empresas europeas<sup>112</sup>.

La actuación comunitaria ante tal situación viene dada por el Reglamento 1927/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, con la creación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) como mecanismo de respuesta ante los despidos masivos causados por los cambios estructurales fruto del comercio mundial y cuya actuación se concentra en la subvención de políticas de empleo activas para trabajadores despedidos, dejando al margen las medidas pasivas de protección social, que el Reglamento concreta en las tres siguientes<sup>113</sup>:

a) Asistencia en la búsqueda de un empleo, orientación profesional, formación y reciclaje a medida.

b) Medidas especiales de duración limitada, consistentes en asignaciones económicas compatibles incluso con el cobro de las prestaciones por desempleo, como asignaciones de búsqueda de empleo, de movilidad o destinadas a las personas que participen en el aprendizaje permanente y actividades de formación.

c) Iniciativas de incentivación para los trabajadores con discapacidad o de mayor edad, a fin de que permanezcan o se reintegren en el mercado laboral.

El envejecimiento de la población europea es otra realidad preocupante. A la vista de las tendencias actuales, la pobre tasa de natalidad amenaza con provocar el envejecimiento y la disminución en el número de ciudadanos. Según las cifras, en 2050 el número de personas de edades comprendidas entre los quince y los sesenta y cuatro años habrá disminuido en 48 millones, mientras que

---

<sup>112</sup> FERNÁNDEZ BRICEÑO, L.: “Globalización, crecimiento y pobreza”, *RMTAS*, núm. 51, 2004, págs. 202 y 203.

<sup>113</sup> MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A.: *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social*, La Coruña (netbiblo), 2007, págs. 192 y 193.

el de los mayores de sesenta y cinco años habrá aumentado en 58 millones. Las consecuencias son preocupantes<sup>114</sup>.

La reducción de la mano de obra ralentizará el crecimiento (del 2 o 2,5 % actual corriendo el riesgo de pasar a apenas el 1,25 % en 2040). Una disminución acaecida, además, en el momento en el cual los costes del envejecimiento de la población comiencen a dispararse (subida que puede variar entre el 4 y el 8 % de un Estado a otro). En cambio, la esperanza de vida continuará aumentando hasta llegar, en cuarenta y cinco años, a ochenta y un años para los hombres y ochenta y seis para las mujeres. La viabilidad de las finanzas públicas está, pues, seriamente amenazada.

Por último, y si la inmigración hacia la UE no constituye por sí misma una solución a largo plazo, tanto los Estados como las Instituciones europeas ya han adoptado otras medidas internas, introduciendo importantes reformas en sus regímenes de pensiones y sus mecanismos de jubilación anticipada, y a escala europea las políticas macroeconómicas orientan a los Miembros hacia la estabilidad y unas finanzas públicas saneadas. Las reformas definidas por la Agenda de Lisboa parecen poder aportar también algunas soluciones.

Ahora bien, aun cuando han comenzado ya numerosas reformas a nivel estatal, Europa no puede permitirse más esperas, sobre todo porque sólo ella posee los factores claves para favorecer esta transformación capaz de paliar los efectos negativos que la amenazan: su estabilidad económica y monetaria, su tamaño (el mayor bloque comercial del mundo), sus medios financieros (fondos y programas), así como sus instrumentos de política exterior (políticas de ampliación y desarrollo).

Si los Estados son los factores principales de la política social, la Unión asume un papel importante a desempeñar en el proceso de modernización. Europa (veinticinco países compartiendo los mismos valores, dotados de instituciones

---

<sup>114</sup> Informe Policy Brief de ASGHAR ZAIDI, P.: “Características y retos del envejecimiento de la población: La perspectiva europea, marzo de 2008”, en [http://www.euro. centre. org/data/1242392033\\_86769.pdf](http://www.euro. centre. org/data/1242392033_86769.pdf).

fuertes y actuando en conjunto) parece, en efecto, mejor armada frente a la globalización. Asimismo, cuenta con un conjunto de instrumentos únicos a su disposición: además de sus prerrogativas legislativas, ejecutivas y judiciales, ejerce de catalizadora de nuevas ideas y de reformas<sup>115</sup>.

En tales condiciones, la Comisión recomienda una intervención fundada sobre:

1.- Una mayor coherencia y coordinación entre los distintos responsables de la adopción de decisiones y las políticas económica y social.

2.- Una modernización social, de la economía y del mercado laboral.

3.- El refuerzo de la justicia social a través de reformas económicas y del mercado laboral.

4.- Una mayor coordinación entre los diferentes niveles de poder (europeo, nacional y subnacional).

Procede adoptar, así, diversas iniciativas a nivel europeo<sup>116</sup>:

a) La realización del mercado interior, tanto a nivel de los servicios como de las telecomunicaciones, de la energía y de los servicios financieros.

b) La instauración de mercados más abiertos y justos.

c) El fomento del espíritu de empresa.

d) La mejora del entorno normativo general.

f) La apertura de mercados de terceros países a los productores europeos.

---

<sup>115</sup> COM (2005)525 final de la Comisión al Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2005, *Los valores europeos en un mundo globalizado. Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno*.

<sup>116</sup> Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una Globalización Justa: Crear oportunidades para todos*, en <http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdgd/docs/report.pdf>.

g) La adopción de un acuerdo sobre las perspectivas financieras antes de fin de año y sobre la instauración de un nuevo Fondo de Adaptación a la Globalización.

h) La garantía del correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria como condición previa y clave para la generación de crecimiento y empleo.

i) La mejora de la gobernanza económica y el reforzamiento de la coordinación de las políticas económicas y sociales.

A nivel nacional, resultan ser prioritarios cuatro objetivos<sup>117</sup>:

1º.- Aplicar las reformas estructurales y políticas acordadas en la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo.

2º.- Aumentar las tasas de empleo y reducir el desempleo.

3º.- Adaptar las pensiones, la sanidad y los cuidados a largo plazo para hacer frente a nuevas necesidades.

4º.- Ofrecer soluciones innovadoras para los trabajadores con sueldos bajos.

La última pauta de la UE supone que, en colaboración con los Estados miembros, proceda a crear un entorno ordenado a favorecer la innovación; detallar una política energética coherente a largo plazo; dedicar más recursos (tanto públicos como privados) a educación, formación y adquisición de conocimientos especializados; promover una renovación del diálogo social; apoyar los esfuerzos en orden a abordar las consecuencias sociales de la reestructuración económica; y, más aún, aumentar la cooperación entre Estados miembros.

---

<sup>117</sup> COM (2005)525 final de la Comisión al Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2005, *Los valores europeos en un mundo globalizado. Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno.*

El mensaje de la Comisión es claro. Para conservar los valores, una sola consigna: *Modernizar, Modernizar y hacerlo juntos*.

### **3. La Agenda Social Europea**

La Agenda Social Europea constituye un documento interesante, si bien no deja de producir cierta perplejidad de tener en cuenta la carencia de la UE de competencias en materia de política social, debido a las resistencias de los Estados a transferirle políticas de gasto ligadas al Estado del Bienestar<sup>118</sup>.

A lo largo de esta última década ha sido renovado el documento inicial en torno al objetivo final presentado, y llega a no ser más que el elenco de una serie de estrategias destinadas a fructificar con la promoción de un cambio en la orientación de las políticas de bienestar de los Miembros. Para constatar de qué forma la Agenda proporciona decidido impulso a la Europa social procede partir de sus orígenes, sin descuidar su evolución posterior.

#### **3.1. Orígenes**

Para situar el escenario de la Agenda Social es menester retrotraerse al Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000, con la fijación de un objetivo estratégico de la Unión--no por conocido menos digno de reiteración--: “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.

Por otro lado, y establecido el pleno empleo en Europa, como fin último en una sociedad que se adapte mejor a las opciones personales de mujeres y

---

<sup>118</sup> CASAS MÍNGUEZ, F.: “En torno a la Agenda Social Europea”, *BITS*, núm. 6, 2004, en <http://www.uclm.es/bits/sumario/27.asp>.

hombres, el interés aparece situado en elevar, sobre las estadísticas disponibles, el índice de ocupación a un nivel lo más próximo posible al 70% desde ese momento a 2010, logrando que la proporción de mujeres activas supere el 60% en 2010. Los Jefes de Estado y de Gobierno han puesto de manifiesto cómo un índice medio de crecimiento económico de alrededor del 3% debería constituir una previsión realista para los próximos años si las medidas decididas en Lisboa se aplican en un marco macroeconómico sólido, algo muy distinto a cuanto refleja la crisis económica abierta en 2009-2010<sup>119</sup>.

En este contexto, el Consejo Europeo encargó a la Presidencia francesa la puesta en marcha de un trabajo, tomando como referencia una Comunicación de la Comisión, con vistas a alcanzar un acuerdo sobre un programa social europeo en el Consejo Europeo de Niza (2000), con inclusión de las iniciativas de los distintos interlocutores implicados.

De acuerdo con estas orientaciones, el 28 de junio de 2000, la Comisión presentó su Comunicación Titulada “*Agenda de política social*”<sup>120</sup>. Fue anunciada en el marco de su programa quinquenal como uno de los elementos clave de su agenda económica y social, destacando los Miembros unánimemente la calidad de esa contribución y otorgándole un carácter de sustrato pertinente, habida cuenta de las orientaciones definidas por el Consejo Europeo en Lisboa y en Feira.

Sobre este fin, la Resolución del Parlamento Europeo, adoptada el 26 de octubre de 2000, proporcionó elementos sustanciales de profundización y enriquecimiento. Insiste particularmente en los aspectos siguientes: la importancia de la interacción entre política económica, la social y la de empleo, así como en el papel de los distintos instrumentos, de la legislación y la movilización de todos los agentes y del MAC, ideado, entre otros aspectos, para paliar el desempleo e instaurado como solución institucional y procedimental para establecer las

---

<sup>119</sup> TOROLLO GONZÁLEZ, F.J.: “Incentivos al empleo y a la calidad en el empleo”, *RMTAS*, núm. 33, 2001, pág. 157.

<sup>120</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: *Agenda de Política Social*. COM (2000)379 final, de 28 de junio de 2000.

prioridades de orden social en el ámbito europeo al tiempo de preservar la diversidad nacional<sup>121</sup>.

En el Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, los Miembros reiteran que el modelo social europeo, con sus sistemas desarrollados de protección social, debe apuntalar el tránsito a la economía basada en el conocimiento, subrayando cómo las personas constituyen en Europa el principal activo, por lo cual han de convertirse en el centro de las políticas comunitarias. La inversión en capital humano y el fomento de un Estado de bienestar activo y dinámico son esenciales tanto para que la Región ocupe un lugar en la economía sostenida en la sociedad del conocimiento, como para garantizar que el surgimiento de esta nueva economía no incremente los problemas sociales existentes de desempleo, exclusión social y pobreza<sup>122</sup>.

Por esta razón, la Comisión ha centrado su Comunicación en la premisa de partida adoptada por el Parlamento, subrayando una doble finalidad:

1º.- Reforzar el papel de la misma como factor de competitividad.

2º.- Permitir lograr una mayor eficacia en cuanto a sus propios fines, en materia de protección de los individuos, de reducción de las desigualdades y de cohesión social.

Este enfoque supone un aumento del nivel de participación en el mercado laboral, principalmente de los grupos menos representados o más desfavorecidos, en la medida en que la consecución de más y mejores puestos de trabajo constituye un factor clave de la integración social. La promoción de mercados de trabajo de más fácil acceso y el fomento de la diversidad en el empleo aparecen como elementos imprescindibles de competitividad y de integración social. La estrategia de reforzamiento mutuo de las políticas económicas y sociales definida,

---

<sup>121</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA, E.: “Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria”, *RMTAS*, núm. 72, 2008, págs. 78.

<sup>122</sup> COLINA ROBLEDO, M.: “La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona.”, *RMTAS*, núm.42, 2003, págs. 28 a 31.

consistente en movilizar todo el potencial de empleo disponible, es así decisiva para garantizar el futuro a largo plazo de los sistemas de pensiones<sup>123</sup>.

La Unión fomentará aún mas los valores de solidaridad y de justicia que la caracterizan y que la Carta de los Derechos Fundamentales consagra de forma solemne. Su modelo social, asentado en la existencia de unos sistemas de protección de alto nivel, la importancia del diálogo social y en unos servicios de interés general que incluyen actividades esenciales para la cohesión social, busca el apoyo actualmente, por encima de la diversidad de los distintos sistemas de los Estados miembros, en un compendio común de valores<sup>124</sup>.

### 3.2. Período 2000-2005

La Comisión Europea insta a una serie de acciones cuyo fin antedicho de mejorar el modelo social europeo constituye la Agenda destinada a promover el pleno empleo, el dinamismo económico y la cohesión y la justicia sociales.

Al objeto de conducir a buen término los compromisos políticos del Consejo Europeo de Lisboa, propone una nueva Agenda quinquenal (2000-2005), ordenada a la consecución de los objetivos de carácter social y que surge a raíz de la Comunicación de la Comisión, de 28 de junio de 2000<sup>125</sup>.

La finalidad de esta Agenda radica en ofrecer a la Unión Europea un enfoque global y coherente para hacer frente a los nuevos retos que tiene ante sí la política social, subrayando el vínculo esencial existente entre el vigor económico de Europa y su modelo social, teniendo como objetivo prioritario permitir la ya

---

<sup>123</sup> ARAGÓN MEDINA, J. y CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: “Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: consideraciones desde una perspectiva europea”, *CRL*, núm. 15, 1999, págs. 51 y ss.

<sup>124</sup> LANDÁBURU, A.: “El modelo social europeo y el ‘Nuevo Diálogo Social’”, *Economía y sociología del trabajo*, núm. 4-5, 1989, págs. 136 y ss.

<sup>125</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 28 de junio de 2000, *Agenda de política social*, COM (2000)379 final.

reseñada interacción positiva y dinámica de las políticas económica, social y de empleo.

Queda articulada en acciones destinadas a reforzar el papel de la política social como factor productivo: el empleo y la calidad del trabajo, la economía sustentada en el conocimiento, la situación social en los Estados miembros, la ampliación y la internacionalización.

La Agenda define los nuevos retos comunes que requieren respuesta en los próximos cinco años siguientes a su suscripción<sup>126</sup>; a saber:

A- Conseguir el pleno empleo y la movilización de todo el potencial laboral disponible. En este sentido, resulta prioritaria la mejora de las cualificaciones e incremento de las posibilidades de educación y formación permanentes, encomendándoles un papel esencial al respecto a los interlocutores sociales. Para aprovechar plenamente las posibilidades de las tecnologías de la información y de la comunicación parecen imprescindibles cambios en la organización del trabajo. Flexibilidad y seguridad han de combinarse en el contexto de una economía en transformación.

B- Obtener el mayor beneficio posible del progreso técnico. La rápida evolución de las tecnologías de la información y de la comunicación, y de las Ciencias de la Vida, muestra a los Miembros la necesidad de desarrollar la economía y la sociedad apoyadas en el saber e innovación. Los cambios tecnológicos han de ser traducidos en una mejora del nivel y de las condiciones de vida, que redundará en favor de toda la comunidad. El auge de las nuevas tecnologías constituye, pues, una oportunidad excepcional que conviene aprovechar plenamente, sin dar pie a una diferencia cada vez mayor entre quienes tienen acceso a los nuevos conocimientos y quienes quedan excluidos.

C- Desarrollar la movilidad. La integración económica y la constitución de empresas multinacionales provocan un mayor movimiento de hombres y

---

<sup>126</sup> CASAS MÍNGUEZ, F.: “En torno a la Agenda Social Europea”, cit., en <http://www.uclm.es/bits/sumario/27.asp>.

mujeres entre los diversos países de la Unión. Esta tendencia debe ser alentada y facilitada, en particular para los docentes, los investigadores y las personas en formación. Por otra parte, es necesaria la modernización y mejora de las normas comunitarias cuyo objetivo radica en garantizar el mantenimiento de los derechos sociales para los trabajadores que ejercen su derecho de movilidad.

D- Extraer un alto rendimiento a la integración económica y monetaria. No en vano ésta, unida a la existencia de un gran mercado interior, da lugar a una mayor transparencia en la tarea de comparar costes y precios. Esta cohesión, garantía de una mayor competitividad, encontrará reflejo en una reestructuración de los aparatos productivos y en cambios sectoriales, los cuales deberán encauzarse y beneficiarse de un mayor esfuerzo en materia de cualificación y formación de los trabajadores. Parece imprescindible desarrollar un enfoque positivo de estos cambios, implicando a empresas y operarios.

E- Responder al envejecimiento de la población. Tal fenómeno exige nuevas respuestas, tales como el aumento del porcentaje de actividad femenino, facilitar y apoyar la continuación de la actividad de los trabajadores de edad, la viabilidad de los sistemas de jubilación y las medidas para asumir las situaciones de dependencia.

F- Reforzar la cohesión social. El empleo constituye la mejor protección contra la exclusión social y el crecimiento debe beneficiar a todos. Para ello, procederá acometer e intensificar acciones decididas, en particular en las comunidades de población con mayores dificultades, con el fin de dar respuesta a la complejidad y a las múltiples dimensiones de los fenómenos de exclusión o de desigualdad.

G- Conseguir que la ampliación sea un éxito en el ámbito social. La inclusión de nuevos Estados constituye un reto para la Unión Europea, en particular en el ámbito social. A tal efecto deviene imperioso el apoyo decidido de los esfuerzos ya iniciados por los países candidatos, a fin de adaptar y transformar sus sistemas sociales y favorecer la puesta en marcha de un proceso de convergencia en el progreso.

H- Afirmar la dimensión social de la mundialización. Fenómeno sustentado en los intercambios comerciales y financieros, el aumento de la competencia y exigencia de competitividad, lo cual traerá aparejadas, indudablemente, notables consecuencias sobre las políticas sociales. Las negociaciones multilaterales de tipo predominantemente económico tienen cada vez más una dimensión de este tipo y la UE debe organizarse de modo tal que garantice la toma en consideración de los objetivos sociales en las negociaciones internacionales.

Para responder a estos nuevos desafíos, la Agenda ha de ser capaz de garantizar la modernización y la profundización del modelo social europeo e insistir, en todos los ámbitos de su política al efecto, en la promoción de la calidad, entendida en su vertiente de formación, del trabajo, de las relaciones laborales y de la acción gubernativa en su conjunto como factores esenciales para que cumpla los objetivos propuestos en cuanto a competitividad y pleno empleo. El desarrollo de esta vía y las acciones acometidas deben centrarse más en particular en lograr alcanzar una línea de actuación común, dentro del respeto del principio de subsidiariedad y dando el lugar que le corresponde al diálogo social<sup>127</sup>.

Todos los sujetos implicados, Instituciones de la UE, Estados miembros, autoridades regionales y locales, interlocutores sociales, sociedad civil y empresas, tienen un papel propio a desempeñar.

Una correcta aplicación de la Agenda Social implica recurrir, sin practicar ninguna exclusión, a toda la gama de instrumentos comunitarios existentes, y para lograrlo debe respetar plenamente el principio de subsidiariedad y la diversidad de tradiciones y de situaciones en materia social y de empleo entre los Miembros<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> MIRANDA BOTO, J.M.: “El principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social”, *RMTAS*, núm. 47, 2003, págs. 116 y ss.

<sup>128</sup> PÉREZ MENAYO, V.: “La calidad social en las políticas europeas”, *BITS*, núm. 5, 2003, en <http://www.uclm.es/bits/sumario/27.asp>

En cuanto hace al empleo y a la calidad en el trabajo, cabe detectar un progreso considerable a la hora de reforzar sus fundamentos económicos y de promover la creación de ocupaciones, si bien la tasa seguía siendo insuficiente en aquel momento y el desempleo sigue siendo elevado (alrededor del 9 % de la mano de obra europea), lo cual implica la necesidad de aproximarse a niveles del 70 % antes de 2010.

La estrategia de empleo exige una actuación en cuanto a crear más y mejores puestos de trabajo, reforzando el papel del FSE, instrumento principal para desarrollar los recursos humanos, prosiguiendo el desarrollo de la evaluación de las medidas relativas al mercado de trabajo, fundada en un enfoque de revisión paritaria y en un intercambio de buenas prácticas, así como garantizando la coherencia entre la política económica, estructural y de empleo.

La economía y la sociedad deberán apoyarse en el conocimiento para poder contribuir a un crecimiento económico sostenible, al aumento de los puestos de trabajo y a una mayor cohesión social. A pesar de iniciativas como “e-Europe”<sup>129</sup>, y las realizadas en el ámbito de la investigación, el viejo continente va por detrás de Estados Unidos en la adopción de nuevas tecnologías.

Con objeto de conseguir los objetivos mencionados, éstos pasan a formar parte de la EEE, dirigida a garantizar la formación permanente y subsanar los déficits existentes en materia de formación e igualdad entre hombres y mujeres; también a promover la cooperación a nivel europeo entre las instituciones de investigación, los centros científicos, las universidades y las escuelas.

Los sistemas sociales de los Miembros han de hacer frente, así, a una serie de cuestiones comunes significativas, tales como: la necesidad de adaptarse a un mundo del trabajo en evolución, las nuevas estructuras familiares, la persistente desigualdad entre varones y féminas y los cambios demográficos. De

---

<sup>129</sup> *eEurope* es una iniciativa política dirigida a asegurar que la Unión Europea obtenga el máximo provecho de los cambios que está produciendo la sociedad de la información. A escala comunitaria, ya se han tomado diversas medidas para promover la sociedad de la información: la liberalización de las telecomunicaciones, el establecimiento de un marco jurídico para el comercio electrónico y el apoyo a la industria y a la I+D.

no adaptar y modernizar los sistemas de protección social, cabe el riesgo de un aumento del desempleo, la pobreza y la exclusión social<sup>130</sup>.

Para erradicar estas dos últimas, y promover la integración y la participación de todos en la vida económica y social, la Comisión propone una serie de acciones destinadas a promover más y mejores oportunidades de trabajo para sujetos vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los grupos étnicos y los nuevos migrantes; evaluar el impacto del FSE, en concreto la iniciativa comunitaria EQUAL, dirigida a promover nuevas prácticas de lucha contra todo tipo de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo en un contexto de cooperación nacional y facilitar la inserción social y profesional de los solicitantes de asilo; en fin, desarrollar nuevas medidas, incorporando el ámbito de la educación y la formación, para, de este modo, apoyar los esfuerzos de los distintos Estados<sup>131</sup>.

En su preparación para convertirse en partes de la UE, los candidatos iniciaron el proceso de adopción de un importante *corpus* normativo que debería servir como garante del respeto al acervo comunitario en materia social y de empleo en el momento de su adhesión. A tal fin, y para una ampliación de la Unión en condiciones de desarrollo económico y social equilibrado, la Comisión insta a continuar la elaboración de estudios sobre política de empleo con todos los países candidatos, promover la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil de la UE y de los aspirantes, preparar un análisis conjunto en el ámbito de la protección social y garantizar el éxito de la participación de aquellos en los programas comunitarios de acción en el ámbito ahora abordado como parte de la estrategia de preadhesión<sup>132</sup>.

Al respecto, la internacionalización y la globalización son importantes facetas a tratar en Europa por cuanto hace a sus sistemas sociales, lo cual no significa que sea preciso abandonar los otros objetivos de este último carácter,

---

<sup>130</sup> JORDÁN GALDUF, J.M. y MARURI ANTUÑANO, I.: “Migraciones y política social de la Unión Europea”, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 1, 2001, págs. 205 y ss.

<sup>131</sup> VIGNON, J.: “La protección social: una cuestión de interés común para Europa dentro del marco de la nueva estrategia de Lisboa”, *RMTAS*, núm. extraordinario., 2006, págs. 23 y ss.

<sup>132</sup> ALONSO GUINEA, F.: “La ampliación de la Unión Europea: criterios de acceso y proceso de negociación”, *Papeles del Este*, núm. 2, 2001, págs. 7 y ss.

sino reforzar la necesidad de inversiones en este campo bien orientadas. La premisa clave será reforzar la dimensión social y de empleo de la globalización, a través del respeto de las normas fundamentales aplicables al trabajo, una cooperación estrecha con las organizaciones más representativas de los trabajadores y asegurar el riesgo de exclusión de pobreza de todos aquellos que no tienen acceso al mercado laboral.

El desarrollo y el fomento del capital humano y social europeo no son sólo esenciales para construir una economía basada en el conocimiento, sino que también constituyen un elemento clave de la integración y de los ajustes efectuados en respuesta a los cambios estructurales del mercado laboral.

Respecto al trabajo, las pequeñas y medianas empresas (PYME) de toda la Unión se constituyen como elemento clave en la obtención del incremento de valores de ocupación, y ello supone un reto para los Miembros en el sentido de fomentar en particular el espíritu empresarial, la innovación y un entorno favorable a la productividad.

La consecución del aumento de tasas de empleo implica mayores esfuerzos y medidas concretas orientadas al futuro para ayudar a encontrar un trabajo conforme a sus cualificaciones a las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, los trabajadores de más edad, los trabajadores poco cualificados, los desempleados de larga duración y los miembros de minorías.

Existe, además, una insuficiente movilidad de recursos humanos en el seno de la Unión y, por tanto, no se aprovecha de forma suficiente la mano de obra potencialmente disponible.

Pese al papel pionero desempeñado por Europa en el ámbito de la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación, sigue habiendo problemas considerables, como las dificultades que encuentran a veces las mujeres para acceder al mercado laboral, la disparidad salarial, la diferencia de oportunidades educativas, de perspectivas profesionales y de ascensos, los obstáculos existentes para conciliar las obligaciones laborales y familiares y la falta de participación de

las féminas en los procesos de toma de decisiones en la sociedad<sup>133</sup>. La conciliación de la vida profesional y familiar debe ser también una realidad que permita a los hombres y a las mujeres desempeñar una función activa en el mercado laboral, avanzar en su carrera y tener una vida familiar armoniosa y fecunda.

Es necesario abordar la necesidad imperiosa de luchar de manera incisiva contra la pobreza, y el establecimiento de políticas sociales activas ha de constituir un factor clave para el crecimiento económico, así como para garantizar la cohesión social y el acceso a los derechos fundamentales.

En el marco de sus responsabilidades a nivel social, las empresas deberían garantizar las mejores condiciones de aprendizaje posibles tanto en la adquisición práctica de formaciones iniciales, capacitación permanente de los trabajadores, como en el reconocimiento y la validación de la experiencia profesional adquirida. Con objeto de responder a estos retos, todas las grandes empresas han de establecer planes y balances de competencias y el desarrollo de las cualificaciones negociadas entre los interlocutores sociales, por una parte, y las instituciones encargadas de expedir las cualificaciones profesionales, por otra.

A partir de estas consideraciones, la Comisión lleva a cabo un análisis pormenorizado de los problemas en presencia, bajo la pretensión de esta Agenda Social europea de contribuir a la realización equilibrada de los cuatro pilares de la Estrategia de Lisboa: la mejora de la capacidad de inserción profesional, el desarrollo del espíritu de empresa, el fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas y el refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral<sup>134</sup>. Sin embargo, debido al carácter generalista de las propuestas y a la ausencia de medidas prácticas, los objetivos planteados no han sido llevados a cabo de modo pleno.

---

<sup>133</sup> ROSSILLI, M.: “Políticas de género de la Unión Europea”, en AA.VV. (ROSSILLI, M., Coord.): *Políticas de género en la Unión Europea*, Madrid (Narcea), 2001, págs. 21 y ss.

<sup>134</sup> SACRISTÁN ROMERO, F.: “Diseño actual de las políticas de empleo en la Unión Europea y España”, cit., en <http://www.ucm.es/info/nomadas/13/fsromero2.pdf>.

### 3.3. Período 2006-2010

Dentro de las líneas estratégicas de la Unión se menciona una primera y fundamental: “La recuperación del crecimiento es esencial para lograr la prosperidad, restablecería eventualmente el pleno empleo, y constituye la base de la justicia social y de un sistema que brinde oportunidades a todos los ciudadanos. Dicho crecimiento es asimismo vital para consolidar la posición de Europa en el mundo y permitirle movilizar recursos a fin de hacer frente a los distintos retos planteados a escala internacional”<sup>135</sup>.

Cada Miembro tiene una responsabilidad individual respecto de la ejecución y la aplicación de la actual legislación, así como de la introducción de reformas con vistas a conseguir los objetivos de la Estrategia de Lisboa, si bien la ASE ha de contribuir al respeto de los derechos fundamentales contenidos en el Tratado por el cual surge una Constitución para Europa aun cuando finalmente no viera la luz. De ahí la proposición de incluir en la misma un examen anual a este respecto.

El Parlamento pide al Consejo y a la Comisión el establecimiento de una Agenda con propuestas concretas de políticas, con un calendario y un procedimiento *ad hoc* (*marcador*) para el seguimiento de su aplicación, e insta a un refuerzo del texto mediante la inclusión de las que en esta Resolución aparecen enumeradas, considerando la necesidad de elaborar estadísticas y análisis generales y detallados y de establecer un sistema público adecuado de ayuda social que facilite información sobre oportunidades de empleo y los servicios sanitarios correspondientes, dispensando el asesoramiento pertinente. A todo ello hay que unir el valor añadido derivado que supone la asociación entre las autoridades, los interlocutores sociales y la sociedad civil para conseguir los objetivos propuestos<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> Comisión Europea. COM (2005) 0012, de 18 de mayo de 2006.

<sup>136</sup> Resolución del Parlamento Europeo 2004/2191(INI), aprobada el 20 de mayo de 2004 y presentada el 11 de mayo de 2005, sobre la *Agenda Social para el período 2006-2010*.

La Agenda vuelve a tomar conciencia de que las economías locales y las PYME son factores clave del desarrollo económico y del empleo, y que su porcentaje de actividad comercial en las economías europeas supera el 90%, señalando cómo la creación de nuevos puestos de trabajo puede ser promovida ayudando a las empresas de reducidas dimensiones y desarrollando condiciones favorables, programas especiales y ventajas para nuevos puestos de trabajo.

Son varios aspectos sobre los que se incide:

### **3.3.1. Demografía y acceso al empleo**

La actual evolución demográfica ejerce una indudable presión sobre el mercado laboral y la Seguridad Social, lo cual genera la necesidad urgente de medidas positivas para reforzar la posición de las personas de mayor edad en el mundo del trabajo, así como de respuestas políticas adecuadas, capaces no sólo de invertir el fenómeno evolutivo sino de abrir nuevas oportunidades, una mayor flexibilidad en la selección de regímenes de pensión y jubilación e incentivos positivos para elevar el número de años dedicados a la vida laboral.

En el marco de la coordinación de la protección social, es necesario un amplio debate sobre el derecho de los trabajadores a una pensión digna, incluyendo a los aquéllos con formas de trabajo atípicas y los pertenecientes a grupos de riesgo.

En el ámbito demográfico, el Libro Verde ha sido una contribución útil al análisis de los retos que afronta la UE. En este sentido el Parlamento deberá contribuir a la reflexión general sobre las consecuencias del declive demográfico y formular propuestas de instrumentos políticos adecuados que la UE y los Miembros puedan utilizar para afrontarlo. Elemento importante a destacar son los grupos sociales aún discriminados en su derecho a un trabajo de calidad, por lo cual procedería presentar propuestas concretas dirigidas expresamente a apoyar a las mujeres, las personas de edad avanzada, los jóvenes, las personas con

discapacidad y los miembros de minorías en su integración en el empleo y en su participación en los programas a favor de una ocupación remunerada y la solidaridad social.

Por último, la lucha contra las discriminaciones, relacionadas con la pertenencia a minorías de diferente naturaleza ha de encontrar refuerzo favoreciendo el intercambio entre los Estados miembros sobre las mejores prácticas, debiendo tomar en consideración, en particular, el fomento de la familia como dimensión transversal a nivel regional y nacional.

Abordar el problema del aumento del empleo y su mejor calidad supone la adopción medidas prácticas para crear, en consulta con los interlocutores sociales y en el marco de un diálogo con los órganos competentes tanto del sector público como privado, programas que fomenten la educación y la formación profesional e impulsen realmente un aprendizaje permanente con objeto de sacar mayor partido a los conocimientos y a la sociedad de la información de cara a satisfacer las necesidades del mercado laboral<sup>137</sup>.

A tal fin, es necesario el apoyo a aquellos proyectos multilaterales cuya finalidad radique en mejorar los sistemas nacionales de educación y de formación, para promover un modelo europeo de docencia y de capacitación, en el cual el acceso a la enseñanza y a la formación profesional venga a ser considerado un derecho social fundamental. La educación y la formación continuadas deben tender a la aproximación y el reconocimiento de las cualificaciones profesionales a escala europea; de este modo, y en el marco de la responsabilidad social que les corresponde, las empresas participarán en tal objetivo, en cooperación con las instituciones competentes.

Todo ello ha de encontrar adecuado complemento en una intervención de la Comisión al respecto de una estrategia de salud y seguridad en el trabajo para el

---

<sup>137</sup> BEGEGA GONZÁLEZ, S. y GUILLÉN RODRIGUEZ, A. M.: “La calidad del empleo en la Unión Europea. Debate político y construcción de indicadores”, *RMTI*, núm. 81, 2009, págs. 72 y ss.

2007-2012, donde consta un planteamiento más eficaz de las causas y las consecuencias de los accidentes de trabajo<sup>138</sup>.

La consecución de este objetivo hace necesaria la actualización de la legislación existente en el siguiente sentido:

En primer lugar, es obligada una revisión de la Directiva 92/85/CEE, del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia, dado que ésta deja sin resolver cuestiones importantes<sup>139</sup>.

En segundo término, y en relación con el riesgo laboral, menester será actualizar la Directiva 2004/37/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo (versión codificada de la Directiva 90/394/CEE), así como ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los empleados en el puesto de trabajo, con el fin de incluir medidas contra el acoso laboral y de extender su aplicación a los autónomos, interinos, los teletrabajadores y los empleados en el hogar<sup>140</sup>.

Por último, resulta asimismo indeclinable la elaboración de una Propuesta de Directiva en relación con las afecciones del sistema músculo-esquelético en el lugar de trabajo, que preste atención a los problemas de los aspectos repetitivos y que aun no se ha llevado a cabo.

---

<sup>138</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones, de 21 de febrero de 2007, *Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)*, COM (2007) 62 final.

<sup>139</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.: “Protección antidiscriminatoria y prevención de riesgos laborales: la protección de la mujer embarazada”, *TL*, núm. 79, 2005, págs. 19 a 22.

<sup>140</sup> PRIETO MORÓN, R.: “Crónica internacional y comunitaria”, *RMTAS*, núm. 62, 2006, págs. 176 y 177.

Procede, igualmente, crear un clima adecuado para que los Estados miembros mejoren el entorno para la creación de nuevas PYME y para el mantenimiento de las ya existentes mediante acciones orientadas al futuro a escala nacional, regional y local; éstas deberían destinarse, en particular, al sector de la información y de la comunicación, así como al terciario en general, pues son cuantos poseen un potencial particularmente elevado en materia de creación de puestos de trabajo.

En otro sentido, la Comisión debe reforzar y definir con mayor precisión el punto de partida de la Estrategia de Lisboa dirigido a erradicar la pobreza, adoptando un objetivo principal claro para que la UE reduzca, desde ese momento hasta 2010, los niveles de pobreza calculados en relación con el PIB y desarrolle un conjunto de criterios de inclusión social, en función de los cuales poder evaluar los resultados de tal estrategia.

En fin, se considera particularmente importante que los distintos Estados adopten en grado creciente medidas para transformar las actividades no declaradas en empleos regulares, esforzándose como nunca en la lucha contra la economía sumergida.

### **3.3.2. Movilidad**

Se trata de un aspecto directamente relacionado con la situación laboral en Europa, lo cual centra las sugerencias en la elaboración de un informe pormenorizado sobre la repercusión económica de la denegación del acceso de los trabajadores de los nuevos Miembros a puestos de trabajo en otros lugares de la UE, complementando las propuestas concretas dirigidas a la resolución de los problemas surgidos e implementando diversos documentos.

Para ello es imprescindible una mejora y una ampliación de la Directiva 96/71/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación

de servicios<sup>141</sup>, mejorando la cooperación transfronteriza entre los servicios de inspección, lo cual sería factible a través de la creación de una Europol “social”, para la cooperación entre éstos<sup>142</sup>.

En orden a dotar de eficacia a las disposiciones detalladas de los Anexos del Reglamento (CE) n.º 883/2004<sup>143</sup> [nuevo Reglamento de coordinación en aplicación del Reglamento (CEE) n.º 1408/71], han de tomar en consideración la necesidad y el deseo de movilidad de manera que las medidas de aplicación los hagan realidad, no limitándose a las buenas palabras, conforme hace el texto del propio Reglamento<sup>144</sup>.

En la línea de hacer efectiva la movilidad, la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera, de 2 de febrero de 2005, declaraba que “Europa necesita una mano de obra más móvil”, siendo conveniente que los Miembros eliminen “todas las restricciones relativas a la movilidad de los trabajadores de los países que recientemente se adhirieron a la Unión”. Del mismo modo, la Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social incide en la necesidad de eliminar los obstáculos directos e indirectos a la movilidad laboral así como aquellos derivados de los regímenes de pensiones profesionales.

En este mismo sentido, la Directriz 19 de las Integradas para el empleo refiere textualmente la necesidad de “mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo mediante la modernización y el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo, especialmente de los servicios de empleo; una mayor transparencia de las oportunidades de empleo y formación a escala nacional y europea para facilitar la movilidad en toda Europa; una mejor previsión

---

<sup>141</sup> Directiva modificada por el Acta de Adhesión de 2003 (DOUE, de 21 de enero de 1997).

<sup>142</sup> BELTRÁN MIRALLES, S.: “Comentario a la Directiva comunitaria 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios”, *AL*, núm. 19, T II, 2000, págs. 319 y ss.

<sup>143</sup> Reglamento 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social (DOUE, de 30 de abril de 2004).

<sup>144</sup> GARCÍA DE CORTÁZAR y NEBREDA, C.: “El campo de aplicación del Reglamento 883/2004”, *RMTAS*, núm. 64, págs. 51 y ss.

de las necesidades de cualificación, los déficit y los estrangulamientos del mercado de trabajo: la gestión adecuada de la migración económica”<sup>145</sup>.

El año 2006 es declarado “Año Europeo de la Movilidad de los Trabajadores” con el objetivo de sensibilizar a los actores interesados en los derechos de los trabajadores en materia de libre circulación de personas y de las oportunidades, desarrollar el intercambio de buenas prácticas en cuanto hace a los desplazamientos en Europa y reforzar la base de conocimientos sobre los obstáculos a la movilidad y las motivaciones que los empujan a llevar a cabo los mismos.

Este aspecto es valorado como un instrumento necesario para la creación de un mercado europeo abierto y flexible, donde la libertad de circulación se conforma como un derecho de ciudadanía apenas si utilizado. Por cuanto atañe a realizaciones concretas en esta materia, cabe destacar el Programa *e-Learning* dirigido a la creación de campus virtuales europeos en educación superior y el refuerzo de redes de centros escolares; el *Europass-CV*, al objeto de poder registrar cualificaciones y competencias así como periodos de aprendizaje realizados en otros países; en fin, la tarjeta sanitaria europea, destinada a facilitar las prestaciones otorgadas por la Seguridad Social a los trabajadores migrantes<sup>146</sup>.

### 3.3.3. Lucha contra la discriminación

La cuestión del género debe ser incorporada en todas las políticas comunitarias, por cuanto éste es el único modo de garantizar los tres pilares fundamentales para la consecución de la igualdad en la calidad de vida de las mujeres: concienciación, oportunidades y logros. Sin embargo, media una ausencia de propuestas efectivas encaminadas a fomentar, efectuar un estrecho

---

<sup>145</sup> Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008), de 12 de abril de 2005.

<sup>146</sup> VALDÉS DAL-RÉ, F.: “Movilidad laboral y estrategia europea de empleo”, en AA. VV. (VALDÉS DAL-RÉ, F y ZUFIAUR NARVAIZA, J.Mª., Dirs.): *Hacia un mercado europeo de empleo*, Madrid (MTAS), 2006, pág. 16 y ss.

seguimiento y hacer un balance de los avances en materia de la igualdad entre sexos, así como de medidas o políticas destinadas a facilitar la conciliación de la vida laboral y personal y familiar, potenciando el futuro de las personas que cuidan a quienes no pueden trabajar.

La vigilancia de un cumplimiento de la legislación vigente, así como la presentación de propuestas de modificación, incluida la imposición de sanciones, cuando sea necesario, tarea encomendada a la Comisión, supone la imperativa elaboración de un plan de acción específico en favor de la igualdad entre hombres y mujeres, poniendo especial énfasis en la eliminación de las diferencias salariales. Medida positiva en este ámbito es la dada por la creación del Instituto Europeo de la Igualdad de Género, a través del Reglamento 1922/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, cuya actuación podrá incrementar la visibilidad de la igualdad entre varones y féminas, con acciones en la promoción y el refuerzo, la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas comunitarias y en las políticas nacionales resultantes, la lucha contra la discriminación por razón de sexo y la sensibilización de los ciudadanos europeos.

Es necesario atribuir mayor importancia política al Plan de Trabajo para la Igualdad entre las Mujeres y Hombres, aplicable al quinquenio 2006-2010, denominado Pacto Europeo para la Igualdad de Género. Bajo igual perspectiva convendrá que tal Pacto sea un instrumento principal en el ámbito de la no discriminación. Se desarrolla en seis áreas prioritarias: igualdad en cuanto a independencia económica, conciliación de vida profesional y familiar, igualdad en la representación de toma de decisiones, erradicación de la violencia de género, eliminación de los estereotipos sexistas y promoción de la igualdad de género en la política exterior y de desarrollo<sup>147</sup>.

De destacar es también, la Directiva 2006/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio

---

<sup>147</sup> DE LA VILLA DE LA SERNA, P.: “Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres, 2006-2010 y el Pacto europeo por la igualdad de género 2006”, *RMTAS*, núm. 67, 2007, pág. 377 y ss.

de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, que unifica las anteriores en este ámbito<sup>148</sup> y se constituye como nuevo punto de partida en cuanto a actuaciones posteriores.

Por último también insta a complementar la Agenda Social con una Directiva que suponga la prohibición de la discriminación de las personas con discapacidad, y que amplíe el contenido de la existente hasta ese momento, proporcionada por la Directiva 2000/78/CE, la cual obliga a hacer ajustes razonables para personas con discapacidad para garantizar que se aplique el principio de igualdad de trato

### **3.3.4. Diálogo social y legislación social**

Con objeto de implementar la declaración de intenciones en relación con el tema del empleo, el planteamiento principal consiste en la elaboración de un Libro Verde sobre la evolución del Derecho Laboral, destinado a conseguir una simplificación de la normativa existente, de tal modo que una política europea global en ningún caso pueda suponer la reducción de los logros sociales, conforme establece el art. III- 209 TU, el cual aboga por una Constitución para Europa, llamada a instituir una equiparación “por la vía del progreso” de los esfuerzos en el ámbito del empleo y de las condiciones de vida y de trabajo.

Existe una valoración muy positiva de la iniciativa de la Comisión en relación con el diálogo social a nivel transnacional, entendiéndolo imprescindible

---

<sup>148</sup>Se procede a la refundición de varios textos: Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; Directiva 86/378/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de Seguridad Social; Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos; y, por último, Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, que contienen también disposiciones cuya finalidad es la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.

para ello que los interlocutores sociales sostengan esta iniciativa (a través de la revisión de la Directiva 94/45/CE<sup>149</sup>, de 22 de septiembre de 1994), cuyos principales objetivos radiquen, por una parte, en la ampliación del ámbito de aplicación y la intensificación del derecho a la información y la consulta en caso de reorganizaciones productivas y, por otra, la mejora de las facilidades de trabajo para los representantes de los trabajadores en el comité de empresa europeo<sup>150</sup>, germen de actuaciones posteriores.

El objetivo de la Estrategia de Lisboa de crear más empleo y de mejor calidad, que permita unos ingresos estables por encima del límite de la pobreza, solo podrá ser alcanzado cuando los distintos Estados asuman su responsabilidad en términos de aplicación de la actual legislación y dispongan de estructuras suficientemente modernas y dinámicas para así proporcionar a los ciudadanos de Europa una seguridad social y una seguridad jurídica. En orden a materializar la normativa a tal fin, es deber de la Comisión presentar una serie de Directivas que versen sobre la protección de derechos de los trabajadores en caso de reestructuración, despidos individuales, protección social en relación con las nuevas formas de empleo, control del cumplimiento de las normativas mínimas y un nivel básico de Seguridad Social.

Todo este marco habría de ser completado con una serie de medidas tales como la cooperación y el intercambio de las mejores prácticas a través del método abierto de coordinación, que sigue siendo un instrumento eficaz para la elaboración de políticas en el ámbito del empleo, la protección social, la exclusión social, las pensiones y la asistencia sanitaria así como una protección social

---

<sup>149</sup> Directiva 94/45/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 1994, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria; mas tarde modificada por la Directiva 97/74/ CE, de 15 de diciembre. A ello cabe añadir la Directiva 2002/14/CE, de 11 de marzo, sobre establecimiento de un marco general relativo a información y la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea, que constituye la “pieza de cierre” de los derechos de información y consulta a nivel comunitario, en cuanto tiende a fortalecer la armonización de los sistemas jurídicos nacionales. Al respecto, BAZ RODRÍGUEZ, J.: *Las relaciones de trabajo en la empresa de grupo*, Granada (Comares), 2002 pág. 332 y ss.

<sup>150</sup> MERCADER UGUINA, J.: “Las nuevas formas de participación de los trabajadores en la gestión de la empresa y la Constitución europea como telón de fondo”, *RMTAS*, núm. 57, 2005, pág. 292 a 294.

adecuada de los trabajadores de las agencias de trabajo temporal, haciendo avanzar las actuales propuestas de una Directiva relativa a estos trabajadores.

El planteamiento siempre presente en la Agenda Social de 2006-2010, pasa claramente por el fomento y creación del clima adecuado para tender a la concreta finalidad del pleno empleo. Sin embargo, la realidad presente pone de manifiesto lo lejano de ese horizonte.

Por otro lado, la ASE, prevista para el quinquenio 2005-2010, tiene como objetivo principal “Una Europa social en la economía mundial: empleos y nuevas oportunidades para todos”.

La Comunicación, de 9 de febrero de 2005<sup>151</sup> fija las prioridades que deberían guiar la acción de la UE en el desarrollo del modelo social europeo, insistiendo en la promoción de la cohesión social como parte integrante de la Estrategia de Lisboa y de vital importancia en pro de un desarrollo sostenible. Esta revisión de la Agenda Social tiene un papel fundamental en la promoción de la dimensión social del crecimiento económico y mejora la aplicación de las acciones previstas por la antigua Agenda Social (2000-2005).

El valor añadido es indiscutible, en tanto que facilita la modernización de los sistemas nacionales en un contexto de profundos cambios económicos y sociales, y apoya el funcionamiento equilibrado del mercado único, garantizando el respeto de los derechos fundamentales y de los valores comunes<sup>152</sup>.

La dirección que toma este documento es doble. En primer lugar, subraya su cometido de hacer crecer la confianza de los ciudadanos; en segundo lugar, presenta acciones clave en torno a sus ejes principales bien conocidos. Las medidas propuestas tenderán a que los ciudadanos puedan confiar en su propia capacidad para gestionar el proceso de cambio; a saber, la intensificación de la

---

<sup>151</sup> Comunicación de la Comisión, *Agenda de política social*, COM (2005)33 final, de 9 de febrero.

<sup>152</sup> LEVITAS, R.: “Los límites de la Agenda Social Europea: revisión de las políticas de inclusión social”, *RETS*, núm. 5, 2007, págs.182 y ss.

competencia en un contexto global, el desarrollo tecnológico y el envejecimiento demográfico.

En este contexto, la Agenda presenta varias condiciones clave<sup>153</sup>:

a) Un enfoque intergeneracional. Los cambios ocasionados por la evolución demográfica, en especial el envejecimiento de la población europea, la urgencia de adaptar los sistemas de protección social y de jubilación, o lo imperioso de garantizar una mejor integración de los jóvenes y de abordar la problemática de las migraciones representan retos importantes y acciones destinadas a hacer frente a los cambios acaecidos en la población.

b) Una asociación por el cambio. Habida cuenta de que la cooperación entre las autoridades públicas, los interlocutores sociales y la sociedad civil ha sido la clave del éxito de las políticas europeas, procede la organización de una reunión anual de todos los actores en un foro. El objetivo de dicho encuentro será evaluar periódicamente la aplicación de la Agenda.

c) La integración de la dimensión exterior. Procede incorporar el modelo social europeo en los diálogos y las actuaciones exteriores a nivel bilateral, regional y multilateral.

Existen dos ejes prioritarios derivados de los objetivos estratégicos de la nueva Agenda, y éstos no son otros que el empleo, en el marco del objetivo de prosperidad y la igualdad de oportunidades, y la inclusión de la solidaridad.

Respecto al primero, cabe señalar que, para lograr las metas planteadas en la Estrategia de Lisboa en materia de crecimiento y empleo, nace la propuesta de un ciclo renovado de la EEE incardinado en la revisión intermedia de la misma, el cual debe permitir sostener el crecimiento económico a largo plazo,

---

<sup>153</sup> Siguiendo en la exposición a SUÁREZ CORUJO, B.: “Una Europa social en la economía mundial: empleos y nuevas oportunidades para todos. Una nueva agenda social: valoración crítica”, *RMTAS*, núm. 62, 2006, págs. 212 a 214.

luchar contra el desempleo y las disparidades regionales y promover la cohesión social.

Para poner el FSE al servicio de la convergencia, el empleo y la competitividad, son necesarias varias medidas, en especial una acción de sensibilización de los actores de dicho órgano en 2006 y una campaña de comunicación entre los Parlamentos y los protagonistas en 2006-2007. Para la previsión, promoción y mejor gestión de los cambios económicos es imperativa una estrategia articulada a través de una mayor integración de las políticas europeas; superior implicación de los interlocutores sociales; aumento de sinergias entre las políticas y los instrumentos financieros, en particular el FSE; y, en fin, establecimiento de un vínculo más estrecho entre la EEE y la evolución de los referentes reglamentarios y convenios entre los interlocutores sociales.

La Agenda introduce, también, una dinámica innovadora en cuanto atañe a las relaciones laborales, con la previsión de varias iniciativas sobre la evolución del Derecho del Trabajo, la seguridad y salud laborales y la responsabilidad social de las empresas, susceptibles de crear un auténtico mercado de trabajo europeo, lo cual supone, por una parte, suprimir los obstáculos directos e indirectos pendientes; por otra, elaborar políticas capaces de originar las condiciones para que los actores puedan aprovechar al máximo el Espacio Europeo<sup>154</sup>.

A fin de proporcionar a los interlocutores sociales una base para mejorar su capacidad de acción transnacional, la Comisión tiene previsto adoptar una propuesta con objeto de dotarles de un instrumento apto para formalizar el desarrollo y los resultados de la negociación colectiva transnacional. Asignatura aún pendiente.

---

<sup>154</sup> SUÁREZ CORUJO, B.: “Una Europa social en la economía mundial: empleos y nuevas oportunidades para todos. Una nueva agenda social: valoración crítica”, cit., págs. 214 y ss.

### 3.4. Líneas de evolución

Teniendo en cuenta las distintas etapas por las cuales ha discurrido la ASE resulta oportuno resaltar la existencia de una serie de aspectos de permanente interés en la última década, repetidos hasta la saciedad y, por tanto, nunca solucionados.

Las preocupaciones comunes tienen su punto álgido en la creación de más y mejores puestos de trabajo; atender el problema demográfico, constatado con el envejecimiento de la población; la movilidad, expresada en términos migratorios de clase trabajadora en busca de empleo y el diálogo; y la cohesión social, tratando de erradicar los problemas derivados de la exclusión social.

En última instancia, las dos Agendas previstas tratan de conseguir una mejora del llamado modelo europeo al efecto, lo cual lleva directamente a la cuestión de su misma existencia.

En este sentido, las distintas líneas de pensamiento ponen de manifiesto opiniones dispares. Así, algunas corrientes sociológicas<sup>155</sup>, irónicamente tomando la cita de una alta personalidad de la Comisión, afirman que el sistema europeo no puede considerarse modelo, ni siquiera europeo. Idéntico parecer ofrecen los autores próximos al paradigma neoliberal. La cuestión no es académica sino real, dada la demanda de muchos Estados que, cada día de forma más explícita, ejercen presión para que la UE cese en sus pretensiones, aun cuando sean modestas, de legislar, armonizar o fortalecer, desde la esfera comunitaria, las políticas sociales, laborales y de cohesión, bien al estimar que es imposible jurídicamente, bien por ser indeseable económica o políticamente<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> Es el caso del británico Anthony Giddens, autor de la Teoría de la Tercera Vía, nombre otorgado a una variedad de aproximaciones teóricas y propuestas políticas que, en general, sugieren un sistema económico de economía mixta y el centrismo o reformismo como ideología de gobierno.

<sup>156</sup> DE LA DEHESA ROMERO, G.: “Cincuenta años de construcción europea: grandes logros del pasado y desafíos para el futuro”, en AA.VV. (BENEYTO PÉREZ, J.M<sup>a</sup>. *et alii*, Coords.): *¿Existe un modelo social europeo?*, Madrid (Universidad San Pablo-CEU), 2008, pág. 119 y ss.

Paradójicamente, son más escasas las dudas sobre la existencia del modelo social europeo de observarlo desde otras latitudes. En este sentido no existe ninguna incertidumbre para los americanos, africanos o asiáticos de la presencia de un sistema social y económico europeo, en tanto que el capitalismo de estos países no se asemeja al de aquellos. Los Miembros y la UE aparecen preocupados y ocupados de los derechos sociales en magnitudes y con prioridades desconocidas y envidiadas por aquellos terceros Estados, lo cual alcanza reflejo en haber dado a luz el mayor mercado, el mejor agente comercial y el área de más desarrollo social<sup>157</sup>.

La anterior afirmación conlleva a la reflexión en torno a la existencia de una característica distintiva de Europa respecto a otros escenarios económicos y sociales. La definición más ortodoxa sería la aceptada por el Consejo Europeo de Barcelona, en marzo de 2002: “El Modelo Social Europeo está fundado sobre una economía competitiva, un nivel elevado de protección social, la educación y el diálogo social”, subrayando, una vez más, los dos elementos presentes en toda Europa, el diálogo social y el alto nivel de protección social. Pero, sobre todo, incide en la más novedosa convicción sobre la necesidad de combinar competencia económica y cohesión social.

Por ello, es posible afirmar que Europa, por primera vez en la historia de la humanidad, ha legitimado y construido un sólido sistema económico y social bajo la premisa de que los Gobiernos aceptan ser responsables, y se ocupan, simultáneamente, del crecimiento económico, bienestar social y sostenibilidad ambiental. En otros lugares y bajo disímiles paradigmas, la apuesta ha sido distinta, consiguiendo excelentes resultados económicos, o notables avances sociales o estimables niveles de calidad ambiental, pero, a escala mundial, solo en Europa se han propuesto y alcanzado óptimos resultados simultánea y equilibradamente en los tres ámbitos. Así, y como primera aproximación, el modelo europeo es una mezcla de políticas trabajadas conjuntamente bajo una estrategia de desarrollo sostenible y la premisa de que todas ellas son interdependientes.

---

<sup>157</sup> ESPING-ANDERSEN, G.: “Col·locar el bou davant del carro: el camí cap a un model social per a l'Europa de la meitat de segle”, *Nota d'Economia*, núm. 85, 2006, págs. 9 y ss.

En segundo lugar, Europa es -- en gráfica expresión-- “*el sitio donde quieren que no se deje a nadie en la cuneta*”<sup>158</sup>. Probablemente éste sea un elemento deseable para otros países y de todos los gobernantes, pero éstos no parecen estar dispuestos a pagar el precio necesario y el cambio exigible en las prioridades para su consecución. El bienestar para toda la población supone un alto coste, pues poner al mercado límites, regulaciones e impuestos puede implicar crecimientos más sostenibles, si bien coyunturalmente menos vigorosos. Por ello, en esta fase de la globalización y de fin de la división internacional del trabajo, aquellos que asumen beneficios sociales, restan oportunidades en algunas actividades y empleos. Sin embargo, el curso de la historia pone de manifiesto cómo tal sistema supone evitar inmensos gastos derivados del malestar social, de falta de equidad y hace resaltar las ineficiencias del darwinismo social.

Su diseño aporta, igualmente, una opción ética o moral, fundamentada sobre un dilatado consenso político en los países centrales de la UE, a partir de la cual el crecimiento económico es necesario, pero no suficiente, para el progreso de las personas, las naciones y el mundo<sup>159</sup>.

De este modo, si bien no es una utopía, tampoco podría ser considerado como una teoría elaborada; antes al contrario, constituiría un conjunto de diferentes prácticas nacionales aproximadas con el tiempo y el esfuerzo y a las cuales solo recientemente la UE ha ofrecido el espacio multinacional requerido para ir conformando un conjunto más armónico y eficiente.

En él aparecen dos niveles claramente diferenciados: por un lado, los distintos sistemas de protección social y de fomento de las economías de Estados miembros; por otro, la creación de un espacio supranacional implementado con el método comunitario.

Durante 50 años la UE ha ido alcanzando mayor extensión geográfica y superior integración política. Al acoger en su seno a un número tan amplio de

---

<sup>158</sup> RIFKIN, J. y TARCHER, J.P.: *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, Nueva York (Penguin Group), 2004, págs. 288 y ss.

<sup>159</sup> Opiniones ya vertidas en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Estocolmo de 23 y 24 de marzo de 2001, sobre cuestiones económicas y sociales.

países, ha aprendido a actuar en un dilatado abanico de culturas jurídicas, grados heterogéneos de desarrollo y variados sistemas sociales. Su guía de acción ha sido el respeto del principio de subsidiariedad y nunca ha tenido la tentación de uniformizar la manera bajo la cual los distintos Estados implementaban su compromiso con los valores y objetivos comunes, careciendo de la ambición de cubrir desde la esfera supranacional las tareas que hoy realizan los Miembros. Cabe apreciar, sin embargo, la presencia de un fin claro y unos títulos jurídicos suficientes para complementar y promover las acciones precisas en aras de alcanzar los objetivos convertidos en comunes, valiéndose para ello de la acción de los Estados, los interlocutores sociales y la sociedad civil.

Tal finalidad viene sustentada a través de la dotación de una amplia gama de instrumentos susceptibles de ser acotados<sup>160</sup>:

a) La legislación. La Unión establece normas mínimas, de rango jurídico superior a la normativa estatal, que garantizan los derechos de los trabajadores y minimizan las tentaciones del *dumping* social en cuestiones básicas, tales como la seguridad y condiciones de trabajo. También otorga valor específico a la igualdad entre hombres y mujeres y anula cualquier práctica o regulación nacional que implique discriminación por razones de raza, creencia, minusvalía u orientación sexual.

b) El diálogo social. El Tratado ha abierto el reconocimiento de los interlocutores sociales y el papel de la negociación colectiva, todo ello a través de sistemas de consulta asociados a la labor normativa puesta en sus manos respecto a sus intereses compartidos.

c) El MAC. Para que los Estados se impliquen a la hora de actuar de forma armónica a fin de alcanzar los objetivos europeos se ha diseñado este sistema de actuación. Supone la fijación de los objetivos e indicadores para que los Estados puedan implementarlos a través de los Planes Nacionales,

---

<sup>160</sup> DE LA VILLA DE LA SERNA, J.: “Comentario crítico a la agenda social renovada. Oportunidades, acceso y solidaridad en la España del siglo XXI”, *RMTI*, núm.77, 2008, págs. 313 y ss.

posteriormente revisados, analizados y valorados por las Instituciones de la Unión.

d) Los Recursos Financieros. Particularmente el FSE, en tanto aporta ayuda a los distintos proyectos. Este Fondo dispuso de 62.500 millones de Euros en el período 2000-2006 para ayudar a las políticas de empleo activas, formación, modernización de la organización del trabajo e integración de personas excluidas. Por su parte, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) también respalda las estrategias del modelo y no procede minusvalorar su importancia. Será justo, por tanto, resaltar el valor añadido de los instrumentos supranacionales no mensurable tanto por la cuantía de los recursos financieros aportados o por la legislación adoptada en las materias que a todos importan, sino sobre todo por la calidad, la coherencia, las sinergias, la metodología o el aprendizaje arraigado entre los Miembros y en la propia sociedad civil.

Es cierto que las funciones típicas de los Estados de Bienestar se siguen realizando a nivel interno y que las prácticas, por tanto, son heterogéneas, pero esta circunstancia no niega la unidad de un modelo de varios estratos y la realidad del nivel supranacional. Quienes sólo aprecian la realidad histórica y política de los Estados-Nación son incapaces de detectar, y menos valorar, la realidad novedosa de la UE, capaz de pervivir y actuar con gran eficacia sin necesidad de negar o sustituir a los Estados protegidos<sup>161</sup>.

Media un sentir general de su asentamiento, en primer lugar, en el conjunto de valores compartidos por los Miembros y reconocidos por los Tratados y las Políticas Comunitarias. El mejor relato de este cuerpo de valores aparece en el Proyecto de Tratado Constitucional que, pese a los interrogantes sobre su viabilidad jurídica y su aplicabilidad práctica, ha sido sin ninguna duda un acuerdo capaz de expresar el acervo político comunitario y la base del consenso

---

<sup>161</sup> BILBAO UBILLOS, J.; “Estado del bienestar y constitución europea: desafíos, perspectivas y alternativas teóricas”, *Quaderns de Política Econòmica*, vol. 9, 2005, <http://www.uv.es/~qpe/revista/num9/bilbao9.pdf>

que mantiene unidos a los países de la Región, a los políticos y a los ciudadanos<sup>162</sup>.

La Carta de Derechos Fundamentales de la UE<sup>163</sup>, aún cuando no es jurídicamente vinculante, adopta ese cariz en el ámbito político para todos los signatarios del Tratado de Niza o el Proyecto de Constitución; valida perfectamente el espacio de la Europa Social y ha sido la bandera de reclutamiento del voto ciudadano. Basta leer su Título III (Igualdad) o detenerse en el Título IV (Solidaridad) para tomar conciencia de los valores fundamentales a respetar: igualdad entre hombres y mujeres; derecho a una vida digna para niños, ancianos y discapacitados; condiciones de trabajo decentes (limitación de jornada, vacaciones, descanso); derechos colectivos y sindicales; prestaciones sociales y sanitarias; cobertura al desempleo; y, en fin, servicios públicos para todos<sup>164</sup>.

La globalización y la eliminación de la división internacional del trabajo de la era industrial plantean un difícil reto a los países con fuertes mecanismos o compromisos de solidaridad. La ampliación de la UE preocupa a los primeros integrantes aún cuando los estudios muestren que los efectos de la apertura de los mercados han venido favoreciendo a los países industrializados, si bien no pueden obviarse las voces de quienes están pagando los costes del ajuste en forma de cierres y deslocalizaciones de empresas. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización ha advertido sobre los riesgos claros para los aspectos positivos de la globalización sin un sistema de gobernanza global<sup>165</sup>.

La Comisión Europea ha estudiado los impactos y las iniciativas que Europa necesita para gestionar las consecuencias también en el interior de la Unión. El modelo social existente no es el problema, sino la solución. Lo mismo

---

<sup>162</sup> BALAGUER CALLEJÓN, F.: “La Constitución europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa”, *ReDCE*, núm. 8, 2007, págs. 33 y ss.

<sup>163</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364). (DOCE.18.12.2000).

<sup>164</sup> MANGAS MARTÍN, A.: “Carta de los derechos fundamentales y ciudadanía de la UE”, en AA.VV. (DRNAS DE CLÉMENT, Z., Coord.): *Estudios de Derecho Internacional en homenaje al profesor Ernesto J. Rey Caro*, Vol. II, Córdoba (Lerner), 2002, págs. 985 y ss.

<sup>165</sup> ACOSTA ESTÉVEZ, J.B.: “Por una globalización justa: informe final de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización”, *Revista Técnico Laboral*, Vol. 26, núm. 101, 2004, págs. 513 y ss.

cabe decir respecto al fortalecimiento del proceso de integración y de acogida de nuevos Estados, por cuanto no existe razón para abandonar los rasgos fundamentales del referente, sino muy al contrario, bajo su apoyo cabe aspirar a maximizar los beneficios, minimizar los costes y repartirlos con equidad.

El éxodo empresarial y las pérdidas de empleo hacia terceros países están en el centro de los temores que la globalización provoca en la población europea, conformando un arma contra su modelo y provocando polémica incitada por parte de los enemigos de la integración: de un lado, ayuda a la expansión de las opiniones soberanistas, culpando a Europa por la eliminación de las protecciones y fronteras nacionales; de otro, es recurso fácil para los ultraliberales cuando piden el desmantelamiento del Estado de Bienestar como forma de evitar el colapso del tejido empresarial de la vieja Europa y mantener aquí las actividades y empleo. Ambos discursos son poco acertados dado lo elevado del coste derivado de levantar las fronteras y competir con los países emergentes, destruyendo salarios y protección social<sup>166</sup>.

Por otra parte, el lugar relativo de Europa en el mundo y la sostenibilidad de sus finanzas públicas corren el riesgo de verse debilitados por el efecto combinado de las bajas tasas de natalidad y la elevación de la esperanza de vida, pues Europa va a envejecer dramáticamente de seguir las actuales tendencias, que parecen irreversibles<sup>167</sup>.

Sin embargo, no procede situar en primer plano la crisis demográfica para justificar la demanda de desmantelamiento de los sistemas públicos de protección social porque conviene recordar:

1.- El envejecimiento no tendrá esas características tan preocupantes de disponer de un sistema social que permita la conciliación de la vida familiar y profesional, ayude a las mujeres a que no renuncien a su maternidad, facilite el

---

<sup>166</sup> SÁNCHEZ BARRILAO, J.F.: “Derecho europeo y globalización: mitos y retos en la construcción del Derecho Constitucional europeo”, *ReDCE*, núm. 12, 2009, págs. 133 y ss.

<sup>167</sup> ZAIDI, A.: *Características y retos del envejecimiento de la población: La perspectiva europea*, Policy Brief, European Centre, marzo de 2008, [http://www.euro.centre.org / data/ 1242392033\\_86769.pdf](http://www.euro.centre.org/data/1242392033_86769.pdf).

cuidado de las personas dependientes o permita la integración social de inmigrantes. Así no habrá carencia de mano de obra.

2.- Cualquier envejecimiento supone problemas, pero más lo haría en ausencia de sistemas de cohesión social lo cual arrojaría a la indigencia a millones de ancianos europeos.

3.- No es correcto presentar a los sistemas públicos como ineficaces para la adaptación y el cambio; tampoco proyectar hacia el futuro las tendencias del pasado. Pueden ser cambiados, y sólo niegan esta capacidad de evolucionar quienes desean una modificación del sistema.

4.- La peor de las hipótesis (incremento de los gastos de pensiones y asistencia sanitaria entre 4 y 8 puntos del PIB en 2050) sería asumible en unas sociedades también mucho más ricas que las actuales; siempre, claro es, evitando la propagación del virus de la insolidaridad y sí creando un nuevo pacto intergeneracional capaz de evitar unos costes adicionales derivados de frenar el empleo de la gente joven.

La consideración del mañana del modelo social europeo, como el futuro de Europa, exige una sutil distinción entre lo deseable y lo posible. La UE tiene una enorme inercia a cercenar los cambios bruscos de dirección, y cuando la toma de decisiones es tan ardua y compleja como resulta ser en el mecanismo comunitario, su rectificación precisa de iguales esfuerzos sólo realizables en los casos de firmes liderazgos.

El relanzamiento de la Estrategia de Lisboa contenido en la Comunicación al Consejo Europeo de Primavera titulada *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*<sup>168</sup>, de 2 de febrero de 2005 y la Agenda Social 2005-2010 sólo esperaron al impulso político que hasta el momento no habría obtenido de algunos Miembros, tratando de abrir un período que no estuviera vacío de iniciativas. Los aspectos más coyunturales

---

<sup>168</sup> COM (2005) 24 final, de 2 de febrero de 2005.

de tal documento (2005-2010) expresan la estrategia, las prioridades y los instrumentos hasta el 2010, con los cuales el Colegio de Comisarios estaba llamado a desarrollar los aspectos sociales de la Estrategia de Lisboa. La Comisión va a velar por el cumplimiento de los Tratados y a ser titular del derecho de iniciativa en el método comunitario, comprometiéndose en ese documento “con la modernización y el desarrollo del modelo social europeo y con la promoción de la cohesión social, como parte integrante de las Estrategia de Lisboa y del Desarrollo Sostenible”<sup>169</sup>.

De esta forma, se vuelve a subrayar la interdependencia entre la competitividad de Europa y su modelo social y ambiental, los cuales no sólo son contradictorios, sino simbióticos al necesitar apoyarse mutuamente. El Plan de modernización correctamente formulado, como ha repetido el Parlamento, debe encontrar fundamento en un principio según el cual la política social constituya un factor para el impulso del crecimiento y de la productividad; y de ahí que cuantos Estados quieran alcanzar los objetivos de excelencia proclamados en Lisboa deban aplicar el programa de reforma de forma integral.

La Comisión pretende, indiscutiblemente, que el valor añadido de la Agenda Europea sea el ayudar a los Miembros a la modernización de sus sistemas laborales y sociales nacionales para así encontrar la debida adecuación a los cambios económicos y sociales de la nueva economía; al tiempo, apoya el funcionamiento equilibrado del mercado único y el respeto en toda la Región de los derechos fundamentales y de los valores comunes. Al servicio de estos objetivos ha sido programado un amplio elenco de iniciativas para avanzar en las reformas, reforzando la confianza de los ciudadanos y focalizando las acciones claves en la consecución del pleno empleo, una nueva dinámica de las relaciones laborales, la construcción de un mercado de trabajo a la escala europea y poner en primera línea la lucha contra la exclusión, la pobreza y la discriminación, privilegiar la consolidación de los servicios sociales y económicos de carácter

---

<sup>169</sup> LEVITAS, R.: “Los límites de la Agenda Social Europea: revisión de las políticas de inclusión Social”, cit., págs. 182 y ss.

universal o general y -- cómo no-- prestar atención especial al logro de una efectiva igualdad de oportunidad en su ámbito.

Para poner en práctica y conseguir los objetivos de una Agenda que en buena parte debe ser realizada desde los Estados Miembros, por mor del principio de subsidiariedad, la Comisión está utilizando todo el abanico de útiles a su disposición: la legislación, el diálogo social, los instrumentos financieros, sobre todo el FSE y el programa PROGRESS, dedicado al empleo y la solidaridad social y cuyo objetivo es aportar ayuda financiera a la realización de los objetivos de la UE en el ámbito del empleo y los asuntos sociales y la igualdad de oportunidades, los Métodos de Coordinación abiertos en las áreas del empleo, la salud, las pensiones y la lucha contra la exclusión. La Comisión cuenta con las bazas dadas por los Fondos comunitarios y conoce cómo la inversión en formación puede crear confianza y favorecer asociaciones que recuperen el retraso de la reforma en ciertos países y regiones.

En estos momentos mantiene abiertos debates a través de diversos Libros Verdes y comunicaciones acerca de la evolución demográfica y la dimensión intergeneracional, la esfera social de la globalización y la evolución del Derecho del Trabajo, anunciando la elaboración de nueva legislación o la actualización de diversas Directivas sobre traspaso de empresas, exportabilidad de pensiones, despidos colectivos, información y consulta, servicios sociales de interés general y diversas iniciativas sobre higiene, seguridad y ordenación del trabajo.

A modo de síntesis, la política social ha sido considerada como un simple resultado de la economía, desconociendo las profundas interrelaciones y complementariedades entre ambas, sobre todo en modelos de desarrollo sustentados en la excelencia y sostenibilidad, como el construido en la Europa comunitaria. La tentativa de poner a ambas dimensiones sobre el mismo nivel es justamente una de las características del proceso de Lisboa y del sistema y modelo de sociedad a la cual los europeos no quieren renunciar ni siquiera ahora, o mejor, con más razón, en este momento, bajo la presente coyuntura de globalización.

El debate sobre la conocida como Directiva Bolkenstein<sup>170</sup>, gira en torno a la realidad del modelo social europeo y dimensión futura del proyecto de integración europea. En su esencia se encuentra la importancia otorgada por el Parlamento Europeo y el Consejo a la necesidad de los prestadores de servicios de suprimir las barreras existentes que les impiden --en particular a las PYMES-- la extensión de sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales y beneficiarse plenamente del mercado interior, necesario en la medida en que el crecimiento económico y el aumento de puestos de trabajo sería consecuencia de la creación de un mercado competitivo de servicios<sup>171</sup>.

Es puesta de manifiesto la relevancia de suprimir los obstáculos jurídicos que impiden el establecimiento de un auténtico mercado interior para conseguir el objetivo del Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo del 2000, de mejorar el empleo y la cohesión social y alcanzar un crecimiento económico sostenible con el fin de hacer de la UE la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para el año 2010, con más y mejores empleos. La eliminación de obstáculos, a la vez, que preserva un modelo social europeo avanzado es una condición esencial para superar los problemas ligados a la puesta en práctica de la Estrategia de Lisboa y dar un nuevo impulso a la economía de la Región<sup>172</sup>.

Hoy cabe reafirmar y reconocer los valores del logro europeo en este campo, así como de su lugar central en el proyecto de integración europea que merece ser defendido. Esta afirmación comprende al menos otras tres:

- 1.- Existe ciertamente un modelo social europeo.
- 2.- Operan ciertamente otros modelos alternativos.

---

<sup>170</sup> Directiva 123/2006/CE, de 12 de diciembre.

<sup>171</sup> ROMÁN VACA, E.: “La Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. La propuesta Bolkestein”, *TL*, núm.84, 2006, págs. 28 y 29.

<sup>172</sup> SOBRINO GONZÁLEZ, G. M.: “La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como Directiva Bolkestein”, *RL*, T. II, 2010, págs. 1348.

3.- Es acertado considerar al modelo europeo como el mejor, más eficiente y más justo.

Cabría propugnar, no obstante, la necesidad de una reforma, que contemple una mezcla equilibrada de políticas económicas, sociales y medioambientales sustentadas en la Estrategia de Lisboa, la cual suponga un aumento de la eficacia y sostenibilidad del sistema dejando al margen los meros éxitos sólo económicos (si bien es necesario, no suficiente) o únicamente coyunturales.

## CAPÍTULO II:

### LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

#### 1. Consideraciones generales

La coordinación comunitaria de las políticas de empleo se articuló a través de una Estrategia Europea de Empleo (arts. 125 y ss. TCE), vigente hasta 1 de diciembre de 2009)<sup>173</sup>. Ésta, trata de establecer en el marco de la UE, en primer lugar, unas Directrices *ad hoc* sustentadas en un análisis común de la situación y de los ejes generales de la política de reducción del desempleo, y, en segundo término, unos objetivos concretos, cuyo cumplimiento va a ser fiscalizado de acuerdo con un procedimiento común de evaluación periódica de resultados.

La EEE aparece fundamentada en tres procesos, conocidos como Luxemburgo, Cardiff y Colonia, en correspondencia con los nombres de las Cumbres europeas en las cuales fue desarrollado el Tratado de Ámsterdam respecto a esta cuestión.

El proceso de Luxemburgo (noviembre 1997) aspira a reforzar la coordinación de las políticas nacionales *ad hoc*, mientras que en Cardiff (junio de 1998) el objetivo principal radica en el establecimiento de las reformas económicas necesarias para convertir al mercado único en un motor de creación de empleo y el fomento del espíritu empresarial y la competitividad, en breve, la supresión de los obstáculos al comercio entre los Miembros. En fin, es en 1999, en Colonia, donde ha lugar una labor de complemento respecto de los dos

---

<sup>173</sup> El Tratado De Funcionamiento de la Unión Europea conserva, al igual que el TCE, un Título dedicado al empleo, el IX, integrado en su Tercera Parte, que versa sobre “Políticas y Acciones internas de la Unión”.

procesos anteriores con el Pacto Europeo para el Empleo (PEE), en el que se reúnen en un amplio catálogo todas las medidas de la Unión al efecto<sup>174</sup>.

Por su parte, el Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000) centró su atención en la coherencia entre los diversos procesos de coordinación y en la mejora de su estructura. En vez de iniciar un nuevo proceso, introdujo una variante política denominada “nuevo método abierto de coordinación”, a fin de aplicar el objetivo estratégico adoptado en la Cumbre<sup>175</sup>.

El MAC ha resultado instrumento eficaz en la creación de un espacio europeo de empleo, estableciendo un modelo de gobierno sustentado en la asociación entre los Miembros y las instituciones de la UE, e impulsando programas nacionales de reforma. Es preciso tener en cuenta que las primeras estrategias de empleo comunitarias fueron llevadas a cabo en un marco de bonanza económica. El advenimiento de la crisis supuso un cambio en el planteamiento establecido, simplificando los objetivos y perfeccionando el MAC<sup>176</sup>.

Desde tales perspectivas, la EEE está pensada para incentivar el intercambio de información y los debates entre todos los Miembros, así como buscar soluciones o prácticas conjuntas que contribuyan a crear más y mejor empleo en cada uno de ellos.

En la práctica, consiste fundamentalmente en un diálogo entre los Estados y la Comisión sustentado en documentos oficiales, como Directrices, Recomendaciones y el Informe conjunto sobre empleo, complementado con el llevado a cabo entre la Comisión Europea, los interlocutores sociales y las demás Instituciones europeas, como el Parlamento, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

---

<sup>174</sup> COLINA ROBLEDO, M.: “La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona”, cit., págs. 26 a 28.

<sup>175</sup> GARCÍA ARCE, M.C.: *La Dimensión Territorial de la Política de Empleo*, cit., págs. 169 y ss.

<sup>176</sup> DE VAL TENA, A.L.: “La política de empleo de la Unión Europea: de la Estrategia de Lisboa a la Estrategia ‘Europa 2020’”, *TL*, núm. 106, 2010, págs. 99.

## **2. La instrumentalización de la Estrategia Europea de Empleo**

La EEE constituye un programa anual de planificación, seguimiento, examen y ajuste de las políticas de los Estados con objeto de coordinar los instrumentos que éstos utilizan para combatir el desempleo, definido en el ámbito de una serie de campos de actuación imprescindibles, tales como son la mejora de la capacidad e inserción profesional, desarrollo del espíritu de empresa, fomento de la aptitud para la adaptación de los trabajadores a las unidades productivas y refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral<sup>177</sup>.

La Estrategia aparece articulada en torno a cuatro instrumentos:

1.- Directrices de empleo: prioridades compartidas establecidas por la Comisión para las políticas de los Miembros.

2.- Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNA): aplicación nacional de las orientaciones comunes.

3.- Informe conjunto: síntesis de los PNA, los cuales son el sustento en la elaboración de las Directrices del año siguiente.

4.- Recomendaciones: adopción en el Consejo, por mayoría cualificada, de modificaciones específicas para cada país.

En 2005 fue revisada la Estrategia de Lisboa a fin de concentrar aún más los esfuerzos en el desarrollo de un crecimiento sólido y duradero, y en la creación mayor número de empleos y de mejor calidad. Este relanzamiento condujo a la correlativa renovación completa de la EEE, cuyo nuevo proceso se puso en marcha en julio de 2005 con la aprobación por el Consejo Europeo de las

---

<sup>177</sup> SACRISTAN ROMERO, F.: “Diseño actual de las políticas de empleo en la Unión Europea y España”, *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, cit., en <http://www.ucm.es/info/nomadas/13/fsromero2>.

Directrices integradas para el crecimiento y el empleo<sup>178</sup>. Éstas son el sustento del programa comunitario de Lisboa y de los Programas Nacionales de Acción, constituyendo los temas prioritarios la competitividad, el empleo y las orientaciones generales de política económica.

El 1 de diciembre de 2009, tras años de negociación sobre cuestiones institucionales, entró en vigor el Tratado de Lisboa. El nuevo texto modifica los actuales Tratados de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la CE (que pasa a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), pero no los sustituye, sino que brinda el marco y los instrumentos jurídicos necesarios para afrontar los retos del futuro y responder a las expectativas de los ciudadanos<sup>179</sup>. Del análisis de los varios Protocolos y Declaraciones anexos al mismo cabe extraer sus objetivos:

A) Una Europa más democrática y transparente: el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales tienen mayor protagonismo, hay más oportunidades para que los ciudadanos hagan oír su voz y es más fácil saber el criterio de reparto de las tareas entre la Unión y los Miembros.

Para llevar a cabo este objetivo, el Parlamento Europeo, directamente elegido por los ciudadanos de la Unión, estrena nuevas competencias sobre legislación, presupuesto y firma de Acuerdos Internacionales por la UE. Cabe destacar la mayor recurrencia al procedimiento de codecisión, pues coloca a este Órgano en el mismo plano de igualdad que el Consejo, representante de los Estados miembros, para la mayor parte de la normativa de la UE.

Respecto a la mayor participación de los Parlamentos nacionales, éstos pueden cobrar superior relevancia en las labores de la UE gracias, en particular, a un nuevo mecanismo destinado a garantizar que la Unión sólo actúe cuando resulte más eficaz (subsidiariedad). Esta novedad, unida al mayor protagonismo

---

<sup>178</sup> 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.

<sup>179</sup> YÁÑEZ MARTÍNEZ, N.: “La coordinación de las políticas de empleo a la luz del Tratado de Lisboa”, *RMTAS*, núm. 92, 2011, págs. 327 y ss.

del Parlamento Europeo, incrementa la democracia y la legitimidad de sus actuaciones.

La cuestión de la participación de las personas ha sido abordada a través de la “iniciativa ciudadana”<sup>180</sup>, constituida como un grupo de al menos un millón de personas de un número significativo de Estados con capacidad para solicitar a la Comisión actuaciones en el ámbito de nuevas propuestas legislativas.

Aspecto importante es el reparto de tareas, en tanto en cuanto la relación entre los Estados y la UE queda más perfilada gracias a una clasificación precisa de las competencias de cada uno.

Por último, el Tratado de Lisboa prevé, por primera vez y de forma explícita, la posible retirada de un Miembro de la Unión.

B) Una Europa más eficaz, con métodos de trabajo y votación simplificados, instituciones modernas y adaptadas a la Unión de los veintisiete y mayor capacidad para actuar en los ámbitos prioritarios en el contexto actual.

La necesidad de una mayor agilidad en la toma de decisiones supone la ampliación del sistema de aprobación por mayoría cualificada en el Consejo a otras políticas<sup>181</sup>. En concreto, y a partir de 2014, la mayoría cualificada obedecerá al principio de doble mayoría (de los Miembros y de la población), que

---

<sup>180</sup> La nueva forma pública de participación ciudadana que introduce el Tratado de Lisboa en la elaboración de políticas de la UE se denomina Iniciativa Ciudadana Europea. Tal como exige el Tratado, el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión Europea, han adoptado un Reglamento que determina las normas y el procedimiento que regulan este nuevo instrumento; a saber, Reglamento (UE) 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011. Los organizadores de la Iniciativa Ciudadana, un comité compuesto como mínimo por siete ciudadanos de la UE que residan en siete Estados miembros diferentes, tendrán un año para recoger el apoyo necesario. El número de manifestaciones de apoyo deberá ser certificado por las autoridades competentes de los Estados miembros. A partir de ese momento, la Comisión dispondrá de tres meses para examinar los resultados y tomar una decisión sobre cómo actuar. De acuerdo con el Reglamento, se podrá comenzar a proponer iniciativas ciudadanas a partir del 1 de abril de 2012.

<sup>181</sup> La mayoría cualificada es el número de votos que debe alcanzarse en el Consejo para que se adopte una decisión, cuando las deliberaciones se hacen sobre la base del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En el marco del procedimiento legislativo ordinario, el Consejo decide por mayoría cualificada, en codecisión con el Parlamento Europeo.

refleja una doble legitimidad, alcanzada cuando los votos favorables representen, como mínimo, el 55% de los Estados y el 65% de la población.

La necesidad de un marco institucional más estable y racionalizado supone, también, la introducción del cargo de Presidente del Consejo Europeo, elegido por dos años y medio, el cual vincula directamente la elección del Presidente de la Comisión a los resultados de las elecciones europeas, prevé nuevas disposiciones relativas a la futura composición del Parlamento e introduce normas más claras sobre las cooperaciones reforzadas y los aspectos financieros.

Trascendente resulta establecer condiciones de mejora de la vida de los ciudadanos de la región. En este sentido, aumenta la capacidad de la UE para abordar cuestiones que hoy día son prioritarias, como la actuación en el campo de la justicia, la libertad y la seguridad, ya sea para luchar contra el terrorismo o combatir la delincuencia. Lo mismo ocurre, en cierta medida, con otros campos, como política energética, salud pública, protección civil, cambio climático, servicios de interés general, investigación, política espacial, cohesión territorial, política comercial, ayuda humanitaria, deporte, turismo y cooperación administrativa<sup>182</sup>.

C) Una Europa de derechos y valores, libertad, solidaridad y seguridad, que potencie los estándares de la Unión, conceda rango de Derecho primario a la Carta de los Derechos Fundamentales, establezca nuevos mecanismos de solidaridad y garantice una mejor protección a sus ciudadanos.

La consolidación de valores democráticos y objetivos sobre los cuales trae fundamento la Unión constituye un punto de referencia para sus ciudadanos y representa lo que Europa puede ofrecer a sus socios de todo el mundo. Aquéllos parten de la Carta de los Derechos Fundamentales, y el Tratado conserva los derechos ya existentes e introduce otros nuevos; en particular, garantiza las libertades y los principios enunciados en aquella Carta, cuyas disposiciones pasan a ser jurídicamente vinculantes en lo relativo a sus derechos civiles, políticos,

---

<sup>182</sup> MARTÍNEZ OTERO, J.M.: “El futuro de Europa. Luces y sombras del Tratado de Lisboa”, *REDF*, núm. 15, 2010, págs. 307 y ss.

económicos y sociales. Se consolida, así, la Declaración de *Roosevelt*, también llamada de las “Cuatro Libertades”, inscrita en uno de los textos fundadores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos firmada por la ONU, proclamando que “la libertad radica en la vigencia de los derechos humanos por doquier”, y la libertad política, económica y social de los ciudadanos europeos<sup>183</sup>.

Cobra mayor relevancia la colaboración entre los Miembros, tratando de lograr una actuación conjunta y solidaria en el caso de que un Estado sea objeto de un ataque terrorista, víctima de una catástrofe natural o de origen humano, sin descuidar hacer hincapié, también, en la solidaridad en el sector de la energía.

El objetivo de una mayor seguridad para todos en la Unión supone el otorgamiento de mayor capacidad de actuación en el campo de la justicia, la libertad y la seguridad, lo cual redundará en beneficio de la lucha contra la delincuencia y el terrorismo. Las nuevas disposiciones sobre protección civil, ayuda humanitaria y salud pública también pretenden impulsar la capacidad de la UE para hacer frente a las amenazas contra la seguridad de los ciudadanos europeos<sup>184</sup>.

D) Una Europa como gran actor en la escena global, combinando los instrumentos con que cuenta su política exterior a la hora de elaborar y aprobar nuevas políticas. Gracias al Tratado de Lisboa cabe aspirar a una expresión con más claridad ante la comunidad internacional, entrando en juego todas las capacidades económicas, humanitarias, políticas y diplomáticas para fomentar sus intereses y valores en todo el mundo, respetando los intereses particulares de los Miembros en el marco de las relaciones exteriores.

Este avance resulta meridiano a través de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien también es

---

<sup>183</sup> En esta materia es interesante la Conferencia de NASARRE GOICOECHEA, E.: “La Declaración Universal de los Derechos Humanos: un nuevo paradigma para la educación”, en el 60º Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, en <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1>.

<sup>184</sup> DÍAZ ABAD, N. y DÍEZ MORENO, F.: “Novedades más importantes en el Tratado de Lisboa”, *Unión Europea Aranzadi*, núm. 11, 2009, págs. 5 y ss.

Vicepresidente de la Comisión, y que otorga mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE, apoyada por la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, como asistente de la anterior figura en el desempeño de sus funciones (art. 18 TUE, de aplicación tras la entrada en vigor del TFUE)

En el ámbito legal, la determinación de la personalidad jurídica única de la UE fortalece su poder de negociación, haciendo de ella un actor aún más sólido a escala internacional y un socio más visible para otros países y organizaciones internacionales<sup>185</sup>.

El Tratado de Lisboa dedica al empleo íntegramente su Título IX, estableciendo una ubicación distinta y ampliando el articulado respecto del TCE y haciendo referencia a los siguientes aspectos:

-- El art. 145 (antiguo art. 125 TCE) aboga por el necesario esfuerzo de los Estados y la Unión, en orden a desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular en orden a potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el art. 3 del TUE, tales como son la promoción de la paz, los valores y el bienestar a través de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el cual esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y prevención y lucha contra la delincuencia.

En el ámbito socioeconómico se propugna un mercado interior que haga factible un crecimiento sostenible sustentado en un progreso económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente, promoviendo, a su vez, el progreso científico y técnico. Todo ello sin dejar a un lado la exclusión social, la discriminación, la justicia y la protección social, la

---

<sup>185</sup> APARICIO TOVAR, J.: “Introducción al Derecho Social de la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 62, 2006, págs. 313 y ss.

igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la salvaguarda de los derechos del niño.

-- En la misma dirección, el art. 146 (art. 126 TCE) establece la necesidad de que los Miembros, mediante sus políticas de empleo, contribuyan al logro de los objetivos contemplados en el artículo 145, de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Miembros y de la Unión. Completa su contenido la referencia al fomento de empleo como asunto de interés común.

-- Las anteriores afirmaciones aparecen en cierto modo reiteradas en el art. 147 (art. 127 TCE) con sus constantes referencias al objetivo de la consecución de un alto nivel de empleo, la cooperación entre Estados miembros y el respeto a la asignación de competencias.

-- En el plano instrumental arbitra una serie de mecanismos dirigidos a controlar los avances en la materia. A tal efecto, el art. 148 (art. 128 TCE) fija un examen anual de la situación del empleo llevado a cabo por el Consejo Europeo. Tomando como punto de partida sus conclusiones, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo, se elaborarán anualmente orientaciones que los Estados tendrán en cuenta en sus respectivas políticas al efecto. Por su parte, cada Estado facilitará al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política en este punto.

-- El art. 149 (art. 129 TCE) establece que el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrán adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados y apoyar su actuación en este ámbito, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto. Estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados.

-- Por último, el art. 150 (art. 130 TCE), crea el ya mentado Comité de Empleo de carácter consultivo para fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral.

## 2.1. El período 1998-2002

Escribir sobre la EEE durante los años 1998 a 2002 supone necesariamente dedicar especial atención a los documentos referidos de manera específica a la misma, pero haciendo énfasis, igualmente, en todos los trabajos y aportaciones que abordan, directa o indirectamente, la política de empleo en el ámbito comunitario y guardan, en consecuencia, relación con aquélla.

A tal fin, procede partir del Programa de Acción Social de la Comisión 1998-2000, recogido en la Comunicación de 29 de abril de 1998, texto en el cual quedan fijadas las grandes líneas maestras a desarrollar por la Comisión, tanto en su ámbito competencial como en el de las relaciones con los Estados y con las organizaciones sociales, persiguiendo la concreción y desarrollo de los pilares de la EEE a partir de 1997, fundamentalmente los tres siguientes: creación de empleo y prevención del desempleo; adaptación del mundo empresarial y laboral a un entorno productivo cambiante; y fijación de reglas que permitan considerar la sociedad europea como no excluyente para colectivos necesitados de protección<sup>186</sup>.

En primer lugar, la Comisión fijó el objetivo de asegurar la puesta en práctica de la EEE aprobada en Luxemburgo en 1997, fomentar el intercambio de las prácticas de los Miembros y apoyar el desarrollo de una base de datos comparable en todos los Estados para facilitar el seguimiento de la puesta en práctica de las Directrices anuales para el empleo. Entre las medidas concretas,

---

<sup>186</sup> RODRÍGUEZ CABERO, G.: *El desarrollo de la política social en la Unión Europea y la construcción de los derechos sociales en una Europa ampliada*, [http://leonxi.upsam.net/seminarios/03 seminario/iii seminario 02 sesion cabrero.pdf](http://leonxi.upsam.net/seminarios/03%20seminario/iii%20seminario%2002%20sesion%20cabrero.pdf), pág. 7 y ss.

algunas de las cuales han ido poniéndose en práctica de forma gradual y paulatina en los años posteriores, cabe citar la propuesta de desarrollo de formas innovadoras de creación de empleo por medio de medidas de fomento del desarrollo local, incluidos los Pactos Territoriales para el Empleo, en el marco de los Fondos Estructurales; también la apuesta por mejorar la libre circulación de trabajadores con el desarrollo y fortalecimiento de la red EURES de servicios europeos de empleo<sup>187</sup>.

La Cumbre extraordinaria del Luxemburgo, celebrada los días 20 y 21 de noviembre, marcó -- bajo criterio de quien suscribe-- un renacimiento de lo social y un paralelo cuestionamiento de la primacía de lo económico en el ámbito comunitario; probablemente, el riesgo de fractura social que implica dar prioridad absoluta a las cuestiones económicas y monetarias en perjuicio de las sociales llevó a los Gobiernos progresistas a poner el acento nuevamente en las cuestiones que interesaban, entre ellas las del empleo y la mejora de la calidad de vida.

Esta realidad no sólo tuvo lugar en Europa, sino también en otros ámbitos geográficos, al hilo de las convulsiones económicas ocurridas en el período inmediatamente anterior (en especial en el sureste asiático) y debido al incremento de las desigualdades sociales, paradójicamente acompañadas de un destacado crecimiento económico. En aquel momento era factible constatar el crecimiento de la ocupación como cuestión prioritaria en las políticas de la UE, porque el crecimiento económico no constituía una herramienta suficientemente válida para reducir el desempleo, siendo necesario posibilitar la incorporación al mundo laboral de la “reserva potencial de empleo”, cifrada en 1997 en algo más de 20 millones de personas<sup>188</sup>.

De proceder al examen de las Directrices comunitarias al respecto, y a pesar de la limitada competencia esta materia, conveniente reseñar, ya desde 1997, la puesta en funcionamiento un importantísimo proceso de gran visibilidad,

---

<sup>187</sup> ARAGÓN MEDINA, J.: “La estrategia europea de empleo: aportaciones y contradicciones”, *Cuadernos Relaciones Laborales*, Vol. 20, núm. 1, 2002, pág. 31 y ss.

<sup>188</sup> GHOSE, AJIT. K. *et alii*: *El desafío mundial del empleo*, Informes OIT, Madrid (MTI), 2009, págs. 83 y ss.

sustentado en un firme y serio compromiso político, aceptado y apoyado por todos los agentes implicados para alcanzar el objetivo común, reconocido como prioritario, de combatir el desempleo y elevar los actuales niveles de empleo de forma duradera. Muestra de ello es el Consejo Europeo de Luxemburgo de noviembre de 1997, el cual decidió aplicar el nuevo art. 128 antes de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, a fin de poder coordinar las políticas al efecto de los Miembros a partir de 1998. Según las conclusiones de la Presidencia de la cumbre extraordinaria, tal decisión fue adoptada con la finalidad de “crear, tanto para el empleo como para la política económica, la misma voluntad de convergencia hacia objetivos verificables y actualizados periódicamente”. Frente al problema laboral, el Consejo decidió “señalar un nuevo punto de partida para la reflexión y la acción de los Estados miembros y de la Unión, iniciadas desde el Consejo Europeo de Essen”, concretado en las Directrices para el empleo<sup>189</sup>.

La Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1997, sobre las Directrices para el empleo en 1998, tuvo por objeto fijar unas líneas generales para todo el ámbito comunitario en este asunto, las cuales deberían ser tenidas en cuenta por todos los Estados en la elaboración de sus Planes Nacionales, además de asumir el compromiso de cuantificar los objetivos a alcanzar. Como aspecto más relevante a destacar, cabe dar cuenta de la apuesta por potenciar la cultura de la empleabilidad. Al efecto, los poderes públicos debían ofrecer, en un espacio de cinco años, un puesto de trabajo o una formación adecuada a todo desempleado que llevara en esa situación al menos doce meses, y a cuantos jóvenes estuvieran en tal tesitura como mínimo durante seis meses, pudiendo ser ampliado ese plazo de cinco años en los Estados que tuvieran una tasa de desempleo particularmente elevada. Los Miembros quedan obligados, así, a elaborar planes preventivos centrados en la capacidad de inserción profesional y a adoptar medidas activas destinadas a sustituir de forma gradual y paulatina a las políticas pasivas<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> DE JUAN JUAN, A.: “Una estrategia global para el empleo: el Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo de Luxemburgo y el Consejo Europeo de Cardiff”, cit., págs. 243 y ss.

<sup>190</sup> MARTÍN PUEBLA, E.: “El empleo en la renovada Estrategia de Lisboa y las medidas laborales del Programa Nacional de Reformas de España”, cit., pág. 43.

Por su parte, la Resolución del Consejo de 22 de febrero de 1999 fija las Directrices para ese año manteniendo la estructura de las del año anterior. Es menester destacar, no obstante, la propuesta de explorar todas las posibilidades de creación de ocupación en el ámbito local, en el de la economía social y en las nuevas actividades vinculadas a los llamados yacimientos de empleo; es decir, actividades aún no satisfechas por el mercado, estudiando todos los obstáculos que pueden frenar dicha creación a fin de intentar suprimirlos. La Comisión ya valoraba críticamente las medidas que incitaban a los trabajadores a abandonar relativamente pronto el mercado de trabajo, pues consideraba necesario incrementar la tasa de ocupación de todos los Estados<sup>191</sup>.

Las Directrices de Empleo para el año 2000, con el visto bueno obtenido en el Consejo Europeo celebrado en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, consolidan el marco de la política iniciada siguiendo el marco establecido en las de los dos años anteriores, si bien introducen un número limitado de cambios con el fin último de precisar más los objetivos de aquéllas, así como reforzar el papel de las autoridades regionales y locales<sup>192</sup>.

Con carácter general, cabe sentar que las Instituciones comunitarias toman en consideración el papel fundamental de los interlocutores sociales, de las autoridades y otros interesados a nivel regional y local para la correcta aplicación de las Directrices. En la misma línea, recomiendan a los Estados actuaciones sustentadas en el principio de subsidiariedad, al ser considerada imprescindible la valoración de las circunstancias geográficas singulares para la implantación de aquéllas. Por su parte, las autoridades de ámbito inferior deberían respetar los compromisos fijados y trabajar con eficacia para conseguir alcanzar los objetivos nacionales y comunitarios acordados<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> VILALLONGA, A.: “Los nuevos yacimientos de empleo: una oportunidad para crear empleo y satisfacer nuevas necesidades sociales”, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. VI, núm. 119, 2002, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn119117.htm>.

<sup>192</sup> SEMPERE NAVARRO, A.V.; CANO GALÁN, Y.; CHARRO BAENA, P. y SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C.: *Políticas sociolaborales*, Madrid (Tecnos), 2005, págs. 65 y 66.

<sup>193</sup> MIRANDA BOTO, J.M.: “El principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social”, cit., págs. 111 y ss.

La UE propuso, en especial, explorar todas las posibilidades de creación de puestos de trabajo en el ámbito local, en la economía social y en las renovadas actividades vinculadas a los nuevos yacimientos de empleo, así como estudiar cuantos obstáculos pueden frenarla con el fin de intentar suprimirlos.

Las Directrices para el año 2001, aprobadas por Decisión del Consejo de 19 de enero, siguieron una línea continuista respecto a las de los años anteriores, manteniendo la estructura básica de los cuatro pilares (empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades) y apuntando algunas propuestas nuevas de actuación encargadas de desarrollar las prioridades puestas de relieve en las cumbres celebradas durante la presidencia portuguesa: la potenciación de la economía del conocimiento y de la formación requerida para la adaptación al cambio, la modernización de la promoción social y la integración. No obstante, guardaban coherencia con las orientaciones generales de política económica anualmente elaboradas por la Comisión.

Seguían apostando, además, por el reforzamiento de la intervención de los poderes regionales y locales, si bien siempre que sus actuaciones se insertaran dentro de un objetivo nacional, potenciando la colaboración con los agentes sociales con el fin de una intervención activa de éstos en tal ámbito.

Como novedad con respecto a los años anteriores, el texto fijaba, en primer lugar, unos objetivos horizontales llamados a inspirar todas las medidas concretas a adoptar. Tales eran, dentro del postulado global de la búsqueda del pleno empleo, los siguientes: mejorar las posibilidades de ocupación y proporcionar incentivos adecuados para todas las personas dispuestas a emprender una actividad remunerada; elaborar estrategias globales y coherentes con el fin de que los ciudadanos de los distintos Estados pudieran adquirir y actualizar las competencias necesarias para adaptarse a los cambios económicos y sociales a lo largo de toda la vida; establecer una asociación global con los interlocutores sociales para la aplicación, el control y el seguimiento de la estrategia marcada; en

fin, fijar por parte de los Estados sus prioridades en este punto, respetando su carácter equilibrado y la equivalencia de las Directrices<sup>194</sup>.

En lo relativo a los aspectos específicos de interés que a este ensayo importan, es menester destacar cómo, frente a las actuaciones de años precedentes, la Comisión otorga especial importancia a la modernización de los servicios públicos de empleo, los cuales deberán colaborar con otros dedicados al mismo objeto, con la pretensión de incrementar la eficacia de la estrategia de prevención y activación; la puesta en marcha políticas tendentes a prolongar la vida activa para mejorar la capacidad de los trabajadores de más edad y aumentar los incentivos para que sigan perteneciendo a la población ocupada durante el mayor tiempo posible; la adopción de medidas que permitan reducir a la mitad, hasta el año 2010, el número de jóvenes de 18 a 24 años que sólo hayan seguido el primer ciclo de enseñanza secundaria y no prosiguieron sus estudios o su formación; el reforzamiento de la integración en el mercado laboral de los colectivos más desfavorecidos (incluyendo los trabajadores migrantes); la potenciación de la creación de empleo a escala local, otorgando mayor protagonismo al papel de los servicios públicos en la detección de las oportunidades de ocupación locales y en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo sectoriales; en fin, la adopción de medidas de discriminación positiva, en cuanto dirigidas a mejorar la situación de las mujeres y reducir la desigualdad entre miembros de distinto género.

Las Directrices comunitarias para el año 2002, aprobadas por Decisión del Consejo de 18 de febrero, siguen sensiblemente las mismas líneas de actuación de las anteriores, y sólo presentan modificaciones de matiz, poniendo el acento en la introducción del objetivo de la calidad de los puestos de trabajo en las nuevas normas, fomento de la modernización de los mercados de trabajo y movilidad de la mano de obra, así como incremento de la actividad productiva en el sector del medio ambiente. Ello, con respeto al principio de subsidiariedad y a las competencias de los Estados, al tiempo que estos últimos habrán de tomar en consideración las situaciones regionales. Además, dispone el establecimiento por

---

<sup>194</sup> MORILLAS GÓMEZ, J.: “Las nuevas directrices europeas de empleo para el año 2001”, *ICE*, núm. 2672, 2000, págs. 23 a 26.

los Miembros de una asociación global con los agentes sociales para la aplicación, el control y el seguimiento de la estrategia diseñada<sup>195</sup>.

Respecto al primer pilar (aumento de la empleabilidad) destaca la importancia concedida al mantenimiento de la ocupación de los trabajadores de más edad, propugnando la introducción de “profundos cambios en las actitudes sociales predominantes frente a dichos trabajadores, así como una revisión de los sistemas fiscales y de protección social”. Igualmente, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que en el año 2010 se haya reducido en un 50 % el número de jóvenes de 18 a 24 años que no hayan seguido más que el primer ciclo de enseñanza secundaria y no prosigan sus estudios o formación. Para facilitar la integración social mediante el acceso al trabajo, cada región ha de adoptar las medidas adecuadas para cubrir las necesidades de los migrantes y, “si ha lugar, fijará objetivos nacionales al respecto”.

Dentro del segundo elemento a resaltar (desarrollo del espíritu empresarial y la creación de empleo) coloca en un primer plano, nuevamente, la importancia conferida a los ámbitos locales y regionales en el desarrollo de políticas adecuadas, debiendo reforzar a tal fin el papel de los servicios públicos. Igualmente, destaca la importancia de adoptar medidas para impulsar el desarrollo competitivo y la capacidad de la economía social con el fin de crear más puestos de trabajo y aumentar su calidad.

La tercera línea de actuación (fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas) persiste en la combinación adecuada de la flexibilidad organizativa demandada desde instancias empresariales con la conveniente seguridad en el empleo reivindicada por las organizaciones sindicales. De ahí que se propugne prestar especial atención a la nueva realidad y diversificación del mundo del trabajo, posibilitando la incorporación a la normativa de cada Estado de una regulación contractual más flexible y, al mismo

---

<sup>195</sup> DE PABLOS, J.C. y MARTÍNEZ, A.: “La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación”, cit., págs. 106 a 109.

tiempo, que quienes queden ubicados en las nuevas modalidades contractuales “tengan una seguridad suficiente y una categoría profesional más elevada”<sup>196</sup>.

Por último, respecto al refuerzo de la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, destaca la iniciativa de elaborar indicadores destinados a evaluar los progresos realizados en el terreno de la paridad por cada Directriz; adoptar las medidas que posibiliten el crecimiento del empleo femenino y la reducción de la tasa de desempleo; diseñar, cuando proceda, medidas de promoción de la mujer con el objetivo declarado de reducir las desigualdades; en fin, y como última de las indicaciones defendidas con mayor firmeza, elaborar, aplicar y promover “políticas de apoyo a la familia, incluidos servicios de cuidado de los niños y otras personas a cargo que sean asequibles, de fácil acceso y elevada calidad, así como regímenes de permiso parental o de otro tipo”.

## 2.2. El período 2003- 2005

Cabe dar cuenta, en este marco temporal, de tres documentos comunitarios de gran importancia y con referencia directa a la EEE: el primero, la Comunicación de la Comisión de 17 de julio de 2002, haciendo balance de cinco años de su aplicación; el segundo, una nueva Comunicación de 14 de enero de 2003 sobre el futuro de la EEE, cuyo sugerente título es *Una estrategia para el empleo y mejores puestos de trabajo para todos*; el tercero, las nuevas Directrices para el empleo aprobadas en 2003.

A.- La primera Comunicación trae causa en el acuerdo recogido en la ASE aprobada en diciembre de 2000, y aparece dividida en dos grandes bloques: el inicial, dedicado a evaluar los resultados de su aplicación midiendo cuál ha sido

---

<sup>196</sup> MADSEN, K.; “Flexiseguridad: ¿un nuevo programa para la reforma del mercado laboral en Europa?”, *ICE*, núm. 2950, 2008, págs. 17 y ss.

su incidencia en los mercados europeos de trabajo; el final, destinado a abordar qué cuestiones deberían ser tomadas en consideración en el futuro inmediato<sup>197</sup>.

El documento destaca los avances logrados desde 1997, con la creación de más de diez millones de empleos desde entonces en la UE, la reducción del desempleo en cuatro millones y el incremento de la población activa en cinco; la puesta en marcha de enfoques activos y preventivos en las políticas de empleo; la modernización de la organización de la actividad productiva, con una mayor flexibilidad en la organización de los tiempos de trabajo y en las modalidades contractuales, así como defendiendo una tesis muy polémica -- a criterio siempre de la autora de este trabajo-- cual es la de que las disposiciones relativas al factor tiempo cada vez se consideran menos un medio de redistribuir el trabajo y de aumentar el número de puestos disponibles, y más como una oportunidad para aumentar la adaptabilidad económica y, en consecuencia, la sostenibilidad del empleo a largo plazo; la integración de la dimensión de género en las políticas de empleo; y, por último, la especial atención al ámbito educativo-formativo, con acento preferente en las políticas de aprendizaje permanente y de calidad de empleo<sup>198</sup>.

Todo ello, utilizando una vez más, el nuevo marco jurídico del método abierto de coordinación que ha posibilitado, a juicio de la Comisión, que las políticas estatales hayan cambiado de orientación, “pasando de la gestión del desempleo a la gestión del crecimiento del empleo”, produciendo así mejoras estructurales y avanzando de forma significativa en la convergencia de las políticas nacionales hacia los objetivos y las Directrices de la EEE, prestando una mayor atención a la dimensión territorial<sup>199</sup>.

Pero la Comunicación no olvida ni deja de lado las cuestiones pendientes y las dificultades aún existentes derivadas, en gran medida, de las nuevas

---

<sup>197</sup> CASAS MÍNGUEZ, S.: “En torno a la Agenda Social Europea”, cit., en <http://www.uclm.es/bits/sumario/27.asp>.

<sup>198</sup> PRIETO PRIETO, A.: “La nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo”, *RMTAS*, núm. 52, 2004, págs. 211 y ss.

<sup>199</sup> GARCÍA ARCE, M.C.: *La dimensión territorial de la política de empleo*, cit., págs.166 y ss.

realidades económicas y sociales producto de los fenómenos de globalización económica y social y de la ampliación de la UE. De este modo, recuerda cómo el desempleo aún afecta (los datos son de 2002, pero no difieren de los existentes al finalizar el año 2003) a casi trece millones de personas, un 40 % de las cuales serían desempleadas de larga duración; que aún queda un largo trecho por recorrer para alcanzar los objetivos previstos para el año 2010, es decir -- en porcentaje ya conocido-- la tasa del 70 % de empleo para el conjunto de la población y del 50 % para los trabajadores de mayor edad (a partir de 55 años); que sigue habiendo importantes divergencias regionales; o, en fin, que las diferencias de productividad por trabajador entre la UE y los EE.UU se han incrementado desde el 17'3 % en 1996 al 19'5 % en 2001, sin olvidar la importancia cada vez mayor a conceder al fenómeno migratorio<sup>200</sup>.

A tal efecto, propone cuatro grandes ámbitos de actuación donde será menester incidir para reformar la EEE<sup>201</sup>:

1) El establecimiento de objetivos claros frente a los nuevos desafíos políticos, tales como la mundialización, las transformaciones tecnológicas y la evolución hacia la sociedad del conocimiento y la información, los cuales implican un cambio de alcance en la vida laboral de una persona con una mayor flexibilidad en sus diferentes fases. La UE debe apostar por incrementar las tasas de ocupación, pero poniendo también el acento en mejorar su calidad, luchar de forma clara contra el trabajo no declarado y apostar por lograr que las empresas sean socialmente responsables tanto frente a sus propios trabajadores y accionistas como frente al conjunto de la sociedad.

2) La simplificación de las orientaciones estratégicas sin comprometer su eficacia, así como conseguir que los programas puestos en marcha alcancen sus metas, debiendo destacar la tesis comunitaria a tenor de la cual la experiencia demuestra cómo los resultados de los programas no personalizados a gran escala

---

<sup>200</sup> JANSEN, M. y VON UEXKULL, E.: *El comercio y el empleo en la crisis mundial*, Madrid (MTI), 2011, págs.21 y ss.

<sup>201</sup> COLINA ROBLEDÓ, M.: “La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona”, cit., págs. 57 y ss.

(por ejemplo, los destinados a jóvenes) “son menos convincentes y reflejan el hecho de que los programas generales pueden carecer de unos objetivos adecuados”. El documento asumía que las Directrices anuales eran cada vez más complejas y mediaba una pérdida de claridad en cuanto hace a la jerarquía de las medidas a adoptar; de ahí el hecho de propugnar básicamente, la necesidad de atribuir mayor importancia a los datos finales y a la aplicación de las Directrices que a su elaboración anual, y la propuesta de una mayor estabilidad de las mismas, para, respetando el lógico margen de maniobra de la Comisión ante los cambios en el mundo laboral, evitar la introducción de modificaciones antes de 2006, “fecha en la que se llevará a cabo una evaluación, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona”. Dicha propuesta fue acogida en las Directrices para el empleo aprobadas el año 2003.

3) La mejora de la gobernanza, con una mayor colaboración con las organizaciones sociales, en los diferentes ámbitos territoriales y entre los diferentes departamentos ministeriales implicados en cada Estado. Conviene destacar el énfasis del documento en el importante papel desempeñado por los niveles locales y regionales en ámbitos como la formación, los servicios de empleo o las medidas propicias para un mercado de trabajo integrador, y en la importancia de seguir fomentando las iniciativas fundadas en el potencial local para crear puestos de trabajo.

4) La garantía de una mayor coherencia y complementariedad con otros procesos comunitarios, como, por ejemplo, las orientaciones generales de política económica; es decir, insistir en la consistencia de la relación entre todas las iniciativas, a fin de sincronizar y reforzar el planteamiento general de aplicación de las prioridades acordadas en Lisboa en marzo de 2000.

En definitiva, el objetivo de la Comunicación aquí analizada era que el resultado del debate por ella iniciado quedara plasmado en propuestas concretas en las Directrices para el empleo de los años venideros.

B.- Las líneas centrales de la revisión de cara al inmediato futuro de la EEE aparecen recogidas en la Comunicación, de 14 de enero de 2003, uno de los

documentos comunitarios sobre el empleo más relevante de los elaborados en los últimos años. Su eje central radica en la presentación de un nuevo esbozo de la EEE revisada, y a tal efecto vienen a ser presentados ejemplos de los fines, consideraciones y objetivos concretos existentes, así como también sugerencias sobre posibles nuevas finalidades complementando la Comunicación anterior<sup>202</sup>. El texto es un ejemplar para el debate, presentado, junto con otros documentos, al Consejo Europeo del 21 de marzo, para que posteriormente la Comisión, a partir de las conclusiones de aquél, hiciera pública el mes de abril la propuesta de nuevas Directrices para el empleo, las cuales habrían de ser aprobadas en el mes de junio, de acuerdo con el nuevo procedimiento racionalizado de toma de acuerdos en las instancias comunitarias.

Pasa revista, en primer lugar, a la importancia que asume la EEE en el marco de la estrategia aprobada en el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, con los sentidos puestos en el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión económica y social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento. Constata la importancia de hacer frente a los retos a medio y largo plazo, por haber importantes carencias estructurales en el ámbito comunitario, como las bajas tasas de empleo y de población activa de la UE, el elevado desempleo entre jóvenes, mujeres y colectivos desfavorecidos, los desajustes sectoriales y regionales en el mercado de trabajo, las diferentes condiciones laborales entre hombres y mujeres, las importantes divergencias regionales y el lento crecimiento de la productividad laboral<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> A tenor del literal de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones: *El futuro de la Estrategia Europea de Empleo. Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos*. COM(2003) 6 final, de 14 de enero de 2003: “sin prejuzgar por el momento la estructura precisa de las futuras directrices, parecería necesario que recogieran los siguientes elementos:

- Tres objetivos globales que reflejen los logros de Lisboa.
- Una mayor insistencia en la aplicación y la gobernanza de la EEE.
- La determinación de una serie limitada de prioridades.
- Mensajes específicos dirigidos a los interlocutores sociales.
- La definición de objetivos adecuados”.

<sup>203</sup> ARAGÓN MEDINA, J.: “La estrategia europea de empleo: aportaciones y contradicciones”, cit., págs. 34 y ss.

En segundo término, la EEE revisada debe reflejar los llamados “nuevos desafíos” emergentes. De esta forma, las tendencias demográficas muestran el envejecimiento de la población ocupada y la reducción de la población en edad de trabajar, circunstancias que llevan a considerar como prioritario el aumento de la tasa de población activa y la valoración del papel a desempeñar al efecto por parte del personal proveniente de terceros países. También la importancia de invertir en el capital humano y en instrumentos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, tanto para incrementar la productividad y la calidad del empleo como para iniciar una “gestión positiva” de los cambios económicos y sociales. Igualmente, se pone de manifiesto cómo los nuevos horarios, pautas y condiciones de vida y laborales implican que esta última es cada vez más compleja y las transiciones entre vida personal y laboral son también cada vez más variadas y diversas, poniendo sobre el tapete la cuestión crucial de la distribución equitativa del trabajo remunerado y no remunerado entre las mujeres y los hombres<sup>204</sup>.

La Comunicación aborda, a continuación, cómo mejorar los instrumentos previstos en el Tratado de la Comunidad Europea al respecto y hacerlos más eficaces, a partir del balance y análisis de lo hecho en los cinco años anteriores.

Respecto a la Directrices anuales, aparece la necesidad de su simplificación, de lograr una mayor estabilidad de sus contenidos, con una propuesta ya concreta de evitar los cambios hasta la revisión intermedia de la Agenda de Lisboa en el año 2006, y de orientarse más a los resultados, con objetivos cuantitativos adecuados, si es factible. Las políticas *ad hoc* deberán, además, estar estrechamente articuladas con otras políticas comunitarias, tanto la económica como las más recientes en el ámbito de la educación y formación, el espíritu de empresa, la inclusión social, las pensiones y la inmigración. Igualmente, destaca la importancia, en el marco del proceso abierto para lograr una mejor gobernanza, de un mejor desarrollo de la dimensión territorial de la EEE, tanto a nivel regional como local, “a través de la combinación estratégica de políticas basadas en la colaboración, la activación de las organizaciones de la

---

<sup>204</sup> YBÁÑEZ RUBIO, I.: “Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE. ‘Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo’”, *ICE*, núm. 829, 2006, págs. 170 y ss.

sociedad civil para enriquecer el desarrollo de las políticas y una mayor implicación de los órganos parlamentarios en el proceso”<sup>205</sup>.

La llamada “nueva generación” de Directrices de Empleo deberán dejar atrás, según la propuesta comunitaria, los objetivos horizontales y las Directrices específicas anteriores agrupadas en cuatro pilares, y, por contra, pasar a recoger los siguientes elementos: tres objetivos globales que reflejen los logros de la Agenda de Lisboa sobre los cuales se volverá a continuación; una mayor insistencia en la aplicación y la gobernanza de la EEE; la determinación de una serie limitada de prioridades; la elaboración de mensajes específicos dirigidos a los interlocutores sociales; en fin, la definición de objetivos adecuados<sup>206</sup>.

Los tres objetivos globales propuestos son los siguientes: la consecución del pleno empleo mediante el incremento de sus tasas y de la población activa, tanto para el crecimiento económico de la UE como para lograr la sostenibilidad de los sistemas de protección social; la mejora de la calidad y la productividad en el trabajo, con inversiones continuadas en capital humano, tecnología y organización de la mano de obra; el logro de la cohesión social y de un mercado laboral inclusivo, dada la reducción del desempleo y las restantes disparidades en el acceso al mercado de trabajo, tanto en términos socioeconómicos como regionales. En este último punto, el documento enfatiza los numerosos casos donde existe una importante dimensión regional o local de la exclusión del mercado de trabajo, lo cual “es una cuestión que afecta a la equidad y la eficacia de la EEE”<sup>207</sup>.

Tras el balance de los cinco años de EEE y de los debates efectuados en los últimos meses sobre su futuro, la Comisión propuso una serie de prioridades

---

<sup>205</sup> SACRISTÁN ROMERO, R.: “Diseño actual de las políticas de empleo en la Unión Europea y España”, *Nómadas. Revista crítica de las Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 13, 2006, en <http://www.ucm.es/info/nomadas/13/fsromero2.pdf>.

<sup>206</sup> LLORENTE PÉREZ, A.: “Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para los años 2005 a 2008”, *Unión Europea Aranzadi*, Vol. 33, núm.1, 2006, págs. 19 a 22.

<sup>207</sup> DE PABLOS, J.C. y MARTÍNEZ, A.: “La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación”, cit., págs. 110 y ss.

para las futuras Directrices, tendentes a garantizar el logro de los objetivos señalados.

Un análisis más detallado permite la enumeración siguiente<sup>208</sup>:

a) Medidas activas y preventivas, destinadas a los desempleados y a los inactivos, con la puesta en marcha de planes de acción personalizados, al objeto de lograr una integración sostenible en el mercado de trabajo y con la finalidad principal de lograr la reducción del desempleo juvenil y de larga duración.

b) Hacer que sea rentable trabajar, tanto desde la perspectiva del trabajador como del empresario, proponiendo una revisión sistemática de los sistemas fiscales y de protección social, para, de este modo, alentar la reducción del desempleo, el mantenimiento de las mujeres y de las personas de edad en la vida activa y la reducción del trabajo no declarado.

c) Fomentar el espíritu de empresa con la meta de crear más y mejores puestos de trabajo, potenciando un entorno económico, jurídico y social favorable al desarrollo del espíritu empresarial, adoptando medidas de fomento de apoyo de la investigación e innovación y alentando la responsabilidad social corporativa.

d) Transformar el trabajo no declarado en empleo regular, con una justa y adecuada combinación de medidas preventivas y la aplicación de sanciones eficaces, a fin de evitar el deterioro de la financiación y la aplicación de la protección social y los servicios públicos, así como la degradación de las condiciones laborales para muchos, en especial los inmigrantes en situación irregular.

e) Estimular el envejecimiento activo, con el horizonte de alcanzar la meta prevista de llegar al año 2010 con una tasa de actividad del 50 % para quienes tienen de 55 a 64 años, mediante la adopción de medidas que, entre otras

---

<sup>208</sup> COLOMBET, C.: “La estrategia europea de empleo: balances y perspectivas”, *Gaceta Laboral*, Vol. 13, núm. 3, 2007, págs. 372 y ss.

finalidades, posibiliten la obtención de cualificaciones más elevadas y adaptables en el trabajo.

f) Considerar la aportación de los inmigrantes al empleo y crecimiento económico en la UE, lo cual dependerá fundamentalmente de su integración en el mercado laboral y de su inclusión con éxito en la sociedad. La inmigración puede incidir positivamente tanto a corto plazo, para resolver supuestos de congestión en algunos sectores, como a largo plazo, por su incidencia sobre los fenómenos de envejecimiento y desequilibrios demográficos. El documento hace especial mención a cuantos problemas soportan los inmigrantes de segunda generación, de las necesidades específicas de las mujeres extranjeras y de la lucha contra el éxodo irregular y el trabajo no declarado<sup>209</sup>.

g) Promover la adaptabilidad ocupacional, mediante un adecuado equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad, potenciando las medidas, tanto desde el ámbito legal como convencional, destinadas a facilitar la polivalencia de la mano de obra, el aumento de la productividad y el fomento de un envejecimiento activo, destacando la importancia de lograr unas mejores condiciones de trabajo y planteando que la reducción del número de accidentes laborales y enfermedades profesionales debería ser considerada como una de las prioridades más importantes.

h) Invertir en capital humano y estrategias de aprendizaje permanente, en tanto vía para mejorar la calidad en el trabajo y la productividad como factor de promoción de la participación en la población activa y de la inclusión social, resaltando la importancia de disminuir el fracaso escolar, por una parte, y de invertir la actual tendencia a reducir la inversión en formación de las empresas a medida que aumenta la edad de los trabajadores, por otra.

i) Lograr la igualdad entre hombres y mujeres, debiendo centrar las políticas en las desigualdades estructurales del mercado, tanto en el momento de acceso como durante su permanencia en el mismo, haciendo especial mención al

---

<sup>209</sup> DE LUCAS MARTÍN, F.J.: “Los nuevos movimientos migratorias en el siglo XXI: otras miradas. Otras respuestas”, *Revista de Treball*, núm. 173, 2004, pág. 42.

fomento del trabajo flexible, a la oferta de instalaciones de cuidados de niños y otras personas dependientes, a la distribución equitativa de las tareas familiares y al estímulo del recurso por los hombres a permisos parentales.

j) Apoyo a la integración y lucha contra la discriminación de las personas desfavorecidas, al objeto de prevenir la exclusión social, incrementar las tasas de empleo y conseguir la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Cada Estado habrá de concretar qué grupos tienen una baja participación laboral, elaborando propuestas adecuadas para incrementar su participación y, si es posible, con la fijación de objetivos cuantificados.

k) Hacer frente a las disparidades regionales, subrayando así la importancia capital de la cooperación en los ámbitos local y regional para explotar el potencial de creación de empleo y elaborar estrategias que aborden más eficazmente las carencias en materia de cualificaciones. Igualmente enfatiza la trascendencia de los servicios públicos tanto para descubrir las oportunidades regionales y locales como para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y la conveniencia de reforzar la capacidad de la economía social para crear más puestos de trabajo y mejorar su calidad.

Por último, el documento aborda la cuestión relativa a cómo mejorar la puesta en práctica de la EEE, destacando la importancia de disponer de unos servicios de aplicación eficaces y eficientes, incluyendo aquí los agentes públicos de empleo, los de reintegración social para colectivos desfavorecidos, los de formación y la Inspección de Trabajo. Respecto a los primeros, cabe destacar la intención de potenciar sus estrategias activas y preventivas y la puesta en contacto de las ofertas y demandas de trabajo, con especial atención a la promoción de su transparencia a escala local, regional, nacional y de la UE, para facilitar la movilidad de los operarios. También requiere una fuerte implicación de los interlocutores sociales, reforzando su papel y responsabilidad al supervisar las orientaciones y al aplicarlas en todos aquellos ámbitos en que tienen atribuciones propias. Asimismo, resulta imperioso movilizar a todos los agentes pertinentes, con una mayor implicación de los ámbitos políticos o administrativos con competencia en el desarrollo y aplicación de las estrategias nacionales, alentando

y apoyando las locales y regionales sustentadas en asociaciones. Finalmente, es menester requerir una financiación adecuada para alcanzar los resultados, proponiendo que los programas de los Fondos estructurales respondan mejor a las necesidades cambiantes de los mercados de trabajo regionales y nacionales, y que sigan recibiendo una subvención adecuada para poder tener un efecto en estos problemas específicos.

C.- La propuesta de revisión de la EEE encuentra acogida en las nuevas Directrices para el empleo aprobadas en el año 2003, con vocación de estabilidad por un mínimo de tres años<sup>210</sup>.

La norma comunitaria encuentra sus puntos de referencia en los arts. 2 y 125 del TCE, con la obligación asumida por la UE y los Estados de desarrollar una estrategia coordinada para el empleo; de ahí que los Miembros deban tener en cuenta las Directrices comunitarias aprobadas en sus respectivas políticas, dado que, de acuerdo con la distribución competencial existente, son precisamente éstos los responsables de garantizar su efectiva aplicación, lo cual les obliga a asegurar una adecuada y eficaz participación a escala regional y local.

En la introducción recuerda la puesta en marcha de las Directrices en 1998, a partir de la reunión extraordinaria sobre empleo celebrada en Luxemburgo en 1997, los objetivos globales fijados en la cumbre de Lisboa para el año 2010 y los intermedios para el año 2005 (establecidos en la reunión de Estocolmo) respecto a las tasas de empleo, las propuestas de reforma y simplificación de las Directrices adoptadas en el Consejo de Barcelona de marzo de 2002 o la consolidación en el Consejo de Bruselas de marzo de 2003 del papel director de la EEE para conseguir los fines marcados en Lisboa, así como la necesidad de coordinarla con las orientaciones generales de política económica en una perspectiva trienal, de forma que los Estados garanticen que su acción en los ámbitos económico y social “sea plenamente coherente con el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas y con estabilidad macroeconómica”.

---

<sup>210</sup> ROJO TORRECILLA, E.: “La Estrategia Europea de Empleo y las Directrices para el Empleo. Análisis del período 2003-2005”, en [http://eduardorojoblog.blogspot.com/2008/02/la-estrategia-europea-de-empleo-y-las\\_02.html](http://eduardorojoblog.blogspot.com/2008/02/la-estrategia-europea-de-empleo-y-las_02.html).

Las nuevas Directrices toman ya en consideración la evaluación realizada de la EEE en el año 2002, la cual puso de manifiesto la necesidad de seguir esforzándose por dar respuesta a retos estructurales subsistentes en el ámbito de las políticas de empleo y a los nuevos existentes con la ampliación de la Unión. De esta forma, las políticas de los Estados deberán promover la consecución de tres objetivos: pleno empleo, calidad y productividad del trabajo, y cohesión e inclusión sociales. Para lograrlo, y teniendo presente la necesidad de prestar la debida atención a todas las medidas adoptadas respecto a la integración de la dimensión de la igualdad entre hombres y mujeres, serán necesarias reformas estructurales, concretadas en el documento en diez prioridades claves relacionadas entre sí<sup>211</sup>.

En primer lugar, y con referencia a los tres objetivos generales, las Directrices incorporan los postulados fijados en las reuniones de Lisboa y Estocolmo sobre las tasas de empleo; es decir, las políticas a poner en práctica deberán tender a lograr un porcentaje general del 67 % en el año 2005 y del 70 % en el año 2010, uno de empleo femenino del 57 % y 60 % en los años 2005 y 2010, respectivamente, y uno de las personas de 55 a 64 años del 50 % en el año 2010. Además, enfatizan el carácter pluridimensional de “calidad en el trabajo”, considerando la obligación de demandarla tanto en las características del puesto como en las del mercado laboral, valorando cómo una mejora en tal respecto (por ejemplo, mediante medidas adecuadas de formación profesional, igualdad de género o seguridad y salud en el trabajo) puede contribuir a incrementar la productividad. En fin, el refuerzo de la promoción y cohesión social pasa, en este ámbito y en estrecha coordinación con las medidas adoptadas en materia de inclusión social, por la promoción del empleo de calidad, la lucha contra todo tipo de discriminación en el mercado laboral, la urgencia en evitar la exclusión de personas del mundo del trabajo y por la corrección de las desigualdades regionales existentes.

---

<sup>211</sup> COLINA ROBLEDÓ, M.: “La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona”, cit., págs. 32 y ss.

Las diez Directrices específicas son las siguientes<sup>212</sup>:

1) Diseñar medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y personas inactivas, entre las cuales quedan incluidas las de modernización y fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo, en especial de los servicios de empleo, así como una evaluación seria y rigurosa de los diferentes programas puestos en marcha. Entre las propuestas concretas destaca la obligación de cada Miembro de ofrecer a un desempleado antes de que alcance los seis o doce meses de desempleo, según sea un joven o un adulto, una oportunidad de ocupación en forma de medidas de formación, reconversión, adaptación o acceso a un puesto de trabajo, y la obligación de garantizar que en el año 2010 “el 25 % de los desempleados de larga duración participe en una medida activa, ya sea de formación, reconversión, prácticas u otra medida que favorezca la empleabilidad”, debiendo cada Estado tener presente el objetivo de alcanzar la media de los tres Estados más avanzados en este ámbito.

2) Crear puestos de trabajo y espíritu de empresa, siendo necesario promover la simplificación y reducción de las cargas administrativas y reguladoras para la constitución de nuevas corporaciones y PYMES, así como también para la contratación de nuevo personal; a la par que la potenciación de la carrera universitaria mediante la obtención de competencias en materia de dirección y gestión de empresas en el marco del sistema educativo y de formación.

3) Abordar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo. En este apartado, en el cual ha lugar a una referencia expresa a la potenciación de la responsabilidad social corporativa, aparece enfatizada la necesidad de combinar de manera adecuada la flexibilidad, fundamentalmente demandada desde el ámbito empresarial, y la seguridad, preferentemente requerida desde el plano laboral, siendo necesario un papel activo de los agentes sociales. Como medidas concretas, se proponen la diversificación de las modalidades contractuales, la mejora de las condiciones de seguridad y salud

---

<sup>212</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, *Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo 2003/2004*, COM (2004) 24 final, de 21 de enero.

laborales para conseguir una reducción de las tasas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o la anticipación y la gestión positiva del cambio económico y de las reestructuraciones. Más específicamente, se promoverá la adecuada transparencia de todas las ofertas y demandas de empleo existentes en el ámbito comunitario, para que, “a más tardar en 2005, todas las vacantes de empleo divulgadas a través de los servicios de empleo de los Estados miembros puedan ser consultadas por las personas que buscan un empleo en toda la UE”.

4) Promover el desarrollo del capital humano y el aprendizaje permanente. Constata, así, el objetivo, para cada Estado en particular y para la Comunidad en su conjunto, de conseguir que en el año 2010 el 85 % de los jóvenes de 22 años, como mínimo, hayan cursado la educación secundaria superior completa, y que el nivel medio de participación en la formación continua en la UE no sea inferior al 12'5 % para la población laboral adulta comprendida entre 25 y 64 años. En esta misma línea, media un llamamiento a las empresas para que incrementen sus inversiones destinadas a formación.

5) Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa. El fin queda situado en reducir el número cuantos abandonan el mercado de trabajo de forma anticipada, mediante la puesta en marcha de medidas flexibles tanto de la organización del trabajo como contractuales y de la limitación de los incentivos hasta ahora existentes para esa retirada. Como medida concreta, el objetivo a escala comunitaria de cara al año 2010 radica en incrementar en cinco anualidades la edad media de abandono de la actividad que, según los últimos datos disponibles, queda situada en 59'9 años, si bien cada Estado podrá tener en cuenta sus circunstancias nacionales específicas. Uno de los factores a ponderar a la hora de adoptar iniciativas adecuadas en este ámbito será el de la oferta adicional de mano de obra derivada de la inmigración.

6) Fomentar la igualdad entre hombres y mujeres. Con la mirada puesta en “una reducción sustancial” para el año 2010 de las disparidades existentes en tasas de empleo, desempleo y niveles salariales entre sexos, en el apartado de medidas concretas destaca la necesidad de lograr que en el año indicado se facilite el cuidado de menores entre tres años y la edad de escolarización obligatoria en un

90 %, y en un 33 % para los menores de tres años. Además, los Estados quedan obligados a adoptar las decisiones adecuadas --una de las cuales acaba de ser apuntada-- en orden a suprimir la falta de incentivos para la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

7) Promover la integración de las personas desfavorecidas y combatir la discriminación de que son objeto. Se trataría de mejorar, por tanto, la empleabilidad de los colectivos desfavorecidos, entre los cuales consta la cita expresa de los inmigrantes, con la fijación del objetivo general de lograr una “reducción significativa” en tasas de desempleo de estos grupos con respecto a la media general de la población laboral y, más en concreto, del desempleo de los ciudadanos no comunitarios frente a quienes sí ostentan esta condición. Para alcanzar de manera indirecta este *desideratum*, la tasa media de abandono escolar prematuro en la UE no deberá ser superior al 10 % en el año 2010.

8) Conseguir que trabajar sea rentable por medio de incentivos capaces de hacer atractivo el empleo. A fin de estimular la participación en el mercado laboral de colectivos desfavorecidos cabe dar cuenta, entre otras acciones, de la concesión de prestaciones vinculadas al desempeño de un empleo, algo presente en la normativa española. De forma concreta, y siempre con el mítico año 2010 como punto de referencia, los Estados deberán adoptar las políticas adecuadas tendentes a reducir de forma significativa “los elevados tipos marginales efectivos de imposición, y en su caso, de la presión fiscal que pesa sobre los trabajadores, con salarios más bajos en función de las circunstancias nacionales”.

9) Regularizar el trabajo no declarado, proponiendo la combinación de actuaciones capaces de hacer aflorar de manera flexible la economía irregular junto con la adopción de sanciones adecuadas cuando sea necesario.

10) Hacer frente a las disparidades regionales en la materia. Es en esta recomendación donde aparece una referencia expresa a la conveniencia, por parte de los Miembros, de apoyar el potencial de creación de empleo en el ámbito local, así como también una mención específica al desarrollo de la economía social, para

contribuir a reducir las disparidades regionales respecto a la ocupación y desempleo.

Por último, las Directrices aluden a la importancia de la gobernanza y la cooperación en su aplicación, con un llamamiento directo a la participación de todas las instituciones y sujetos afectados en su puesta en práctica, con una presencia destacada en su ámbito territorial respectivo de los Parlamentos y los interlocutores sociales a escala nacional y europea. En el documento analizado hay una frase que puede ayudar a una implicación más activa en la elaboración y puesta en práctica de las Directrices en todos los ámbitos territoriales y con la activa presencia de las instancias políticas y sociales de cada uno de ellos, pues afirma: “de conformidad con las tradiciones nacionales, los órganos parlamentarios intervinientes así como otras partes participantes pueden hacer importantes contribuciones en el ámbito del empleo a nivel nacional, regional y local”<sup>213</sup>.

### **2.3. El período 2005-2007**

Abordar la consecución de nuevos retos en la materia aquí abordada durante el bienio 2005-2007 supone prestar especial atención a varios documentos comunitarios. Entre otros:

1º.- La Comunicación de la Comisión, de 2 de febrero de 2005, sobre el relanzamiento de la estrategia de Lisboa, plantea la necesidad de una revisión y reordenación de las políticas de empleo para adecuarlas a las nuevas realidades económicas y productivas<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> NIETO ROJAS, P.: “Algunas reflexiones sobre las competencias de los entes locales en materia de empleo. Un modelo en construcción”, en AA.VV.: *Estrategia Europea, Estado Autónomo y Política de Empleo, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 2007*, Madrid (MTI), 2007, págs. 491 y ss.

<sup>214</sup> Comunicación al Consejo Europeo de primavera, *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*, COM (2005) 24 final, de 2 de febrero.

Las Directrices integradas a este efecto fueron definitivamente aprobadas en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Bruselas los días 16 y 17 de junio de 2005, en el ámbito de un documento marco que también incluyó las orientaciones generales de la política económica y que articula las políticas macroeconómicas, microeconómicas y de empleo de la UE en torno a veinticuatro pautas, de las cuales las ocho últimas corresponden específicamente a cuanto ahora concita la atención.

Para dar curso al nuevo ciclo de gestión de tres años, las Directrices integradas “deben ahora plasmarse en el establecimiento por los Estados miembros, teniendo presente el calendario propuesto por la Comisión, de unos programas nacionales de reforma ambiciosos, que respondan a sus necesidades y situaciones específicas y reflejen este enfoque integrado y coherente entre las políticas macroeconómicas, microeconómicas y de empleo”.

No obstante, es necesario recordar que el documento también encuentra sus orígenes en las conclusiones del anterior Consejo europeo de Bruselas de 20 y 21 de marzo. Como aspectos más relevantes cabe destacar<sup>215</sup>:

a) La plena aceptación de la Comunicación de la Comisión de 2 de febrero y la manifestación de lo pertinente, en cuanto al crecimiento y el empleo, que resulta la necesidad de mejorar la situación competitiva en el entorno económico internacional, sin perder de referencia el modelo social europeo. La UE debe apostar principalmente “por el conocimiento, la innovación y la valoración del capital humano”, y más en concreto, por el desarrollo de “partenariados para la innovación y polos de innovación en los ámbitos regional y local”.

b) La incorporación expresa de la alusión a que las perspectivas financieras para el 2007-2013 “deberán dotar a la Unión de los medios adecuados para llevar a cabo sus políticas en general, y entre ellas las que concurren a la realización de los objetivos de Lisboa”. Leído este párrafo en clave española, los

---

<sup>215</sup> DE LA VILLA DE LA SERNA, S.: “El Consejo Europeo de Bruselas. Enfoque global de la migración”, *RMTAS*, núm. 62, 2006, págs. 299 y ss.

fondos estructurales comunitarios deberían seguir jugando un papel importante en el futuro inmediato, y con sistemas transitorios para cuantas regiones quedaran fuera, debido al llamado “efecto estadístico” de algunas de las acciones a emprender por la UE a partir de 2007.

c) Desde la perspectiva de la política de empleo, las reflexiones más claras aparecen en “la hoja de ruta” de la actuación comunitaria en el próximo futuro, como aplicación de la estrategia revisada de Lisboa: establecer prioridades claras y mesurables, como son “hacer del trabajo una verdadera opción para todos; atraer a más personas al mercado de trabajo; mejorar la adaptabilidad; invertir en el capital humano; modernizar la protección social; favorecer la igualdad de oportunidades, en especial entre los hombres y las mujeres, y promover la inclusión social”. De especial interés para los ámbitos regionales y locales es la propuesta formulada respecto al desarrollo de los nuevos yacimientos de empleo en el ámbito de los servicios a las personas y a las empresas, en la economía social, en la reorganización del territorio y la protección del medio ambiente, así como en los nuevos oficios industriales, gracias, entre otras medidas, a la promoción de las relaciones entre iguales al nivel territorial de menor dimensión con el fin de lograr cuanto se intenta conseguir.

d) La mejora de la gobernanza económica se concreta, de acuerdo con la propuesta de la Comisión, a través de la puesta en marcha de un ciclo trienal, a iniciar ya el propio año de adopción. El punto de partida será el documento de propuestas estratégicas, a debatir en el Consejo Europeo de primavera. A continuación, el Consejo adoptará las “líneas directrices integradas”, un único documento llamado a incorporar las grandes orientaciones de política económica y las Directrices de empleo, hasta ahora presentadas en documentos separados. Sobre la base de esas líneas directrices integradas, cada Estado elaborará un “programa nacional de reforma”, previa consulta con todos los sujetos implicados. En cuanto a los informes de seguimiento de la Estrategia de Lisboa, consta el acuerdo a partir del cual cada Estado sólo elaborará un único documento, en el que incorporará todos los campos o ámbitos de actuación, debiendo ser presentado el primero en otoño de 2006.

Precisado esto, cabe llevar a cabo un análisis de las Directrices para el empleo, las cuales son expresión de las nuevas prioridades políticas comunitarias y “representan una etapa concreta en el proceso de reajuste y adaptación de la estrategia de Lisboa”<sup>216</sup>. La Comisión enfatiza el carácter integrado de aquellas, y de ahí el empeño en subrayar que las nuevas orientaciones y políticas de empleo, “deben ir parejas con las reformas de los mercados de servicios, de productos y financieros, y deben interactuar positivamente con unas políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y al empleo”. La relación de todas las Directrices conduce al elenco a continuación enumerado:

- 1) Garantizar la estabilidad económica para un crecimiento sostenible.
- 2) Salvaguardar la sostenibilidad económica y presupuestaria, como condicionante para la creación de más empleos.
- 3) Propiciar una asignación eficiente de los recursos orientada al crecimiento y al empleo.
- 4) Velar por que la evolución salarial contribuya a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento.
- 5) Reforzar la coherencia de las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo.
- 6) Contribuir al dinamismo y al buen funcionamiento de la UEM.
- 7) Incrementar y mejorar las inversiones en investigación y desarrollo, en particular en el sector privado, para crear un espacio europeo del conocimiento.
- 8) Impulsar la innovación en todas sus formas.

---

<sup>216</sup> SEMPERE NAVARRO, A.V., *et alii*: *Políticas Sociolaborales*, cit., págs. 65 y 66.

9) Facilitar la difusión y la utilización eficaz de las TIC y construir una sociedad de la información plenamente integradora.

10) Hacer más constantes las ventajas competitivas de la base industrial.

11) Fomentar la utilización sostenible de los recursos y reforzar las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.

12) Desarrollar y profundizar el mercado interior.

13) Asegurar la apertura y la competitividad de los mercados dentro y fuera de Europa y cosechar los frutos de la globalización.

14) Conseguir un entorno más competitivo para las empresas y apoyar la iniciativa privada mediante la mejora de la reglamentación.

15) Respaldar una mayor cultura empresarial y crear un entorno más propicio para las PYME.

16) Ampliar, mejorar y conectar las infraestructuras europeas y terminar los proyectos transfronterizos prioritarios.

17) Aplicar políticas destinadas a lograr el pleno empleo, a mejorar la calidad y la productividad del trabajo y a reforzar la cohesión social y territorial.

18) Propiciar un enfoque sustentado en el ciclo de vida con respecto al trabajo.

19) Crear mercados laborales que faciliten la inserción, así como potenciar el atractivo social y económico del trabajo para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas y los parados.

20) Mejorar la respuesta a las necesidades del mercado laboral.

21) Aspirar a la flexibilidad, conciliándola con la seguridad del empleo, reduciendo la segmentación del mercado de trabajo e incrementando la participación para conseguir cohesionar a ambas con los interlocutores sociales.

22) Asegurar una evolución de los costes laborales y de los mecanismos de fijación salarial que sea favorable al empleo.

23) Acrecentar y mejorar la inversión en capital humano.

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

La propuesta comunitaria fue dictaminada por los Comités de Empleo y de Protección Social del Parlamento Europeo el 13 de mayo de 2005, proponiendo numerosas modificaciones al texto inicialmente presentado por la Comisión. La gran mayoría de esas modificaciones fueron finalmente recogidas en la Resolución legislativa del Parlamento Europeo aprobada el 26 de mayo sobre la propuesta de Decisión del Consejo.

Como aspectos más relevantes de la Resolución del Parlamento cabe destacar los siguientes<sup>217</sup>:

a) Las nuevas Directrices deben lograr que la Estrategia de Lisboa alcance una mayor eficacia, “con el debido respeto a la política económica, social y medioambiental”.

b) Ante los temores y reticencias mostrados frente a algunos documentos del nuevo equipo de dirección comunitario sobre como actuar en el próximo futuro, el Parlamento Europeo constata cómo, ciertamente, queda mucho por hacer para cumplir los objetivos marcados por Lisboa 2000, entre ellos aquel a largo plazo de lograr el pleno empleo. Pero ante tal situación no se queda con los

---

<sup>217</sup> CABEZA PEREIRO, J.: “Estrategia europea, Estado autonómico y política de empleo”, en AA.VV.: *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 2007*, cit., págs. 65 y ss.

brazos cruzados, afirmando con claridad (y sus propuestas van esa línea) que “se percibe la necesidad de redoblar los esfuerzos para alcanzar antes de 2010 los objetivos de empleo cifrados”. Tales metas deben, además, ser abordadas desde un enfoque global de la igualdad de género y del principio de no discriminación.

c) El Parlamento Europeo llama la atención sobre la necesidad ineludible de promover políticas de inclusión social, tratando de lograr la inserción profesional de los trabajadores desfavorecidos, con una cita expresa de las mujeres, los jóvenes y las personas de mayor edad.

d) De especial importancia es la propuesta de modificación formulada en el art. 2 de la propuesta de Decisión. Mientras el texto original disponía que los Estados deberían informar cada año sobre la adecuación de sus políticas de empleo a las Directrices, y habrían de hacerlo en los Programas Nacionales presentados, el Parlamento Europeo va mucho más allá y pide que informen acerca de la aplicación de la política social y de empleo, y más concretamente “acerca de sus efectos en lo que se refiere a la tasa de empleo en general y a la de las mujeres y las personas de mayor edad en particular”.

e) Con respecto a la propuesta de Directriz número 16, el Parlamento insiste en lo imperioso de garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito del empleo, “también entre inmigrantes legales y no inmigrantes”. Una lectura literal de la propuesta, que llevaría a continuar en la línea de mantenimiento de grandes limitaciones para poder llevar a cabo acciones en ocupación y formación dirigidas hacia todos los inmigrantes, con independencia de su situación de regularidad, por parte de los servicios públicos en cada ámbito territorial.

f) En sus sugerencias sobre la Directriz 17, pone el acento en la necesidad de adoptar actuaciones que posibiliten la conciliación real de la vida familiar y laboral. En concreto, insta al fomento de “una distribución igualitaria de las responsabilidades familiares, el apoyo a las familias monoparentales y la apuesta por modelos de trabajo flexibles, tanto para mujeres como para hombres, permisos parentales y, en general, servicios accesibles y asequibles de asistencia infantil y de cuidado de otras personas dependientes”.

g) De singular interés, y de una forma un tanto contradictoria con la propuesta de modificación a la Directriz número 16 -- antes expuesta--, destaca la iniciativa de modificar el texto de la Directriz número 18, en orden a hacer referencia expresa a que “deben adoptarse medidas para propiciar la plena integración social y laboral de los inmigrantes y para erradicar el racismo, cualquier tipo de discriminación y el acoso en el lugar de trabajo y en la sociedad”. La Institución ya se había manifestado en idéntico sentido en otra Resolución aprobada el mismo día 26 de mayo sobre la Agenda Social Europea 2006-2010, en la cual, tras constatar cómo determinados grupos sociales están todavía discriminados en su derecho a un trabajo de calidad, insta a la presentación de propuestas concretas “dirigidas expresamente a apoyar a las mujeres, las personas de edad avanzada, los jóvenes, las personas con discapacidad y los miembros de minorías en su integración en el empleo y a participar en los programas a favor del empleo y de la solidaridad social”.

En la misma dirección, se encuentra la propuesta parlamentaria de ligero retoque de la Directriz número 19, pues el texto de la Comisión hace referencia a “la gestión adecuada de la migración económica”, mientras en esta ocasión menciona “la gestión adecuada y rápida de los movimientos migratorios en el espíritu de la Agenda de Tampere”.

h) Pone el acento en una justa y adecuada combinación entre la flexibilidad y la seguridad en el trabajo, pidiendo además, de forma novedosa con respecto al texto de la Comisión, el fomento de “unas buenas relaciones laborales basadas en unos sindicatos independientes y representativos y la mejora de la información y consulta a los trabajadores”. Igualmente, pone un mayor acento en la implementación de las nuevas tecnologías en el lugar de trabajo.

A la vista de tales consideraciones, la propuesta de la Comisión fue, igualmente, revisada y modificada por el “Grupo de Cuestiones Sociales” el 18 de mayo, como paso previo para la adopción del texto definitivo, lo cual tuvo lugar en el Consejo Europeo de Bruselas de los días 16 y 17 de junio.

Con respecto al texto primigenio de la Comisión, cabe advertir importantes novedades:

a) En la Directriz número 16, el texto original disponía que los Estados “deben establecer objetivos nacionales relativos a la tasa de empleo para 2008 y 2010”, mientras el revisado devalúa considerablemente aquella previsión inicial al plantear que los Miembros “deben estudiar la fijación de objetivos nacionales relativos a la tasa de empleo”.

b) En la Directriz número 18, tendente a garantizar unos mercados de trabajo inclusivos, el Grupo enfatiza la necesidad de desarrollar nuevas fuentes de empleo en los servicios a los individuos y a las empresas, “en particular en el ámbito local”.

c) La innovación en la Directriz número 21 hace especial hincapié en que la evolución de los costes laborales y los mecanismos de fijación de salarios favorezcan el empleo, debiendo existir un marco adecuado, tanto en el terreno legal como convencional, “que evite la disparidad salarial entre hombres y mujeres”.

d) Por fin, en materia de adaptación de los sistemas de educación y formación a las nuevas necesidades y a las nuevas realidades productivas regulados en la Directriz 23, este Órgano pone el acento en la necesidad de facilitar y diversificar el acceso para todos, tanto a la educación y a la formación como al conocimiento, debiendo hacerlo “mediante la organización del tiempo de trabajo, los servicios de apoyo a la familia, la orientación profesional y nuevas formas de reparto de los costes”; fórmula, esta última, un tanto enigmática, pareciendo dar a entender que los ciudadanos deben compartir con los poderes públicos el coste de dicha formación.

2º.- Seguidamente, en el año 2006, resulta de obligada referencia la

Decisión del Consejo de 18 de julio de 2006, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Miembros<sup>218</sup>.

La norma comunitaria, cuyos destinatarios son los Estados parte, dispone que las Directrices integradas para el empleo 2005-2008 deberán mantener su plena vigencia durante el año 2006, y que aquéllos las tendrán en cuenta para elaborar sus políticas de empleo. Esta decisión fue adoptada después del análisis de los Programas Nacionales de reformas presentados, y tomando en consideración las conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2006. Es decir, consideró que “las prioridades deben centrarse ahora en la aplicación efectiva y oportuna, concediendo especial atención a los objetivos cuantitativos acordados, tal como se establecen en las Directrices para el Empleo 2005-2008 y en consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo”.

3º.- Por último, para el año 2007 la norma de referencia es la Decisión del Consejo de 10 de julio, relativa a las Directrices para políticas de empleo de los Estados miembros.<sup>219</sup>, que mantiene sus precedentes y añade la petición a los Estados de que las tengan en consideración cuando elaboren sus políticas al respecto, en especial al utilizar los fondos económicos estructurales y muy en concreto el Fondo Social Europeo, motivo por el cual prevé necesario esperar al año siguiente para proceder, de considerarlo oportuno, a una revisión en profundidad.

#### **2.4. El período 2008-2010**

Las nuevas Directrices para el período 2008-2010, aprobadas por Decisión del Consejo, de 15 de julio de 2008, permiten constatar la falta de novedades importantes con respecto a la etapa precedente, en tanto la apuesta viene ceñida al refuerzo de los mecanismos ya existentes y profundización en el

---

<sup>218</sup>COM (2006/544/CE), de 18 de julio.

<sup>219</sup> MARTÍN PUEBLA, E.: “El empleo en la renovada Estrategia de Lisboa y las medidas laborales del Programa Nacional de Reformas de España”, cit., págs. 10 y ss.

desarrollo de las políticas puestas en marcha desde la aprobación de la Estrategia de Lisboa en el año 2000, con su importante renovación en 2005.

La introducción de la Decisión, adoptada en virtud del art. 128.2 del TCE, hace referencia al proceso de evaluación de las Directrices del 2005-2007 y su aplicación en los diferentes Estados, concluyendo su validez y la oportunidad de seguir ejecutándolas y desarrollándolas, en tanto están cumpliendo su papel y no requieren una revisión a fondo. Más en concreto, afirma en el Anexo que “los objetivos y referencias que se establecieron en el ámbito de la UE en el marco de la Estrategia Europea de Empleo en el contexto de las Orientaciones de 2003 deben seguir siendo observadas con indicadores y marcadores. Asimismo, anima a los Estados miembros a definir sus propios compromisos y objetivos, que deben ser tenidos en cuenta, junto con las recomendaciones específicas para cada país aprobadas en el plano de la UE”.

De esta manera, la Comisión y los Estados habrán de proseguir el seguimiento de las políticas ya puestas en marcha en años anteriores en el marco de la EEE, que desempeña “el papel principal en la realización de los objetivos de la Estrategia de Lisboa en cuanto al empleo y el mercado laboral”. Por ello, los tres ámbitos prioritarios de los Miembros en materia de política de empleo deberán seguir siendo, según el Consejo, los mismos que en los años anteriores: posibilitar el acceso, y posterior mantenimiento, de cada vez un mayor número de personas en el mercado de trabajo, combinando el incremento de la oferta de mano de obra con la modernización de los regímenes de protección social; conseguir una mayor adaptabilidad tanto de los trabajadores como de las empresas; en fin, mejorar la enseñanza y las capacidades de los individuos, mediante una importante inversión en el capital humano<sup>220</sup>.

Las nuevas orientaciones para las políticas de empleo tendrán también una aplicación trienal, durante el 2008-2010, si bien los Miembros quedan autorizados a que en los dos próximos años las actualicen cuando ello sea “estrictamente necesario”. Serán obligatoriamente tomadas en consideración por

---

<sup>220</sup> ROJO TORRECILLA, E.: “La Estrategia Europea de Empleo y las Directrices para el empleo. Análisis de las Directrices aprobadas para el período 2008-2010”, cit., formato electrónico.

los Estados en el momento de elaborar sus políticas al efecto, y también para ejecutar la financiación comunitaria programada, en especial la del Fondo Social Europeo.

Un amplio desarrollo de las tres ideas-eje aparece recogido en el anexo del documento, incluyendo las Directrices a poner en marcha, o más exactamente a seguir desarrollando en el próximo futuro, para promover el modelo social europeo. Este desarrollo debe llevar, en primer lugar, a que los países fomenten la plena ocupación, la mejora de la calidad y la productividad en el trabajo, así como la cohesión económica, social y territorial.

En cuanto respecta a la búsqueda del primer y principal objetivo, la referencia a una adecuada política de flexiseguridad puede ser considerada como la diferencia más relevante con respecto a las Directrices anteriores, bajo la idea de abordar de forma simultánea la flexibilidad de las condiciones laborales y la seguridad del empleo y la Seguridad Social. Más exactamente, y en palabras del propio texto, abordar simultáneamente “la flexibilidad de los mercados laborales, la organización del trabajo y las relaciones laborales, la conciliación de la vida profesional y privada, y la seguridad del empleo y la protección social”.

La mejora de la calidad y la productividad pasa por un incremento de puestos de trabajo más estables y más atractivos, así como por la reducción de la segmentación laboral y la reducción del número de los pertenecientes a colectivos desfavorecidos, con el máximo aprovechamiento de las sinergias “entre la calidad del trabajo, la productividad y el empleo”.

Por fin, la necesaria cohesión requiere la adopción de medidas destinadas tanto a la integración social como a la reducción de las disparidades regionales en materia de empleo y protección social. Dicha incorporación deberá también tomar como punto de referencia esencial una política global de igualdad de oportunidades y de lucha contra la discriminación, con especial atención a la política de género en todas las medidas a adoptar. Al mismo tiempo, habrá quedar garantizado que todas las instancias públicas y agentes sociales participen en este proceso y en todos los ámbitos, creando una amplia asociación a favor del

cambio, “a la que se sumen plenamente las instancias parlamentarias y las partes interesadas, incluidas las de los niveles local y regional, y las organizaciones de la sociedad civil”.

En segundo término, procederá propiciar un enfoque fundado en el ciclo de vida con respecto al trabajo, prestando especial atención a la creación de empleo para jóvenes, medidas para facilitar la presencia femenina en el mercado laboral, apoyo al envejecimiento activo y desincentivo de las jubilaciones anticipadas y mantenimiento de un sistema moderno y financieramente sostenible de protección social.

En este punto, el Consejo persiste en los objetivos--ya conocidos-- del 70 % de tasa de empleo global, 60 % para el empleo femenino y 50 % para los trabajadores de edad madura (55 a 64 años) con el horizonte en el año 2010, y vuelve a plantear que los Miembros “deben estudiar la fijación de objetivos nacionales relativos a la tasa de empleo”. Convendrá recordar al respecto cómo la Directriz número 16 del período 2005-2007 en su texto original disponía que los Estados miembros “deben establecer objetivos nacionales relativos a la tasa de empleo para 2008 y 2010”, mientras el finalmente aprobado devaluó considerablemente la propuesta inicial al establecer la obligación de aquéllos en los mismos términos que aquí lo hace.

Entre las medidas concretas, mantiene la propuesta de escolarización, antes de 2010, de un mínimo del 33 % de los menores de tres años, y de un 90 % de los niños entre tres años y la edad de escolarización obligatoria, y apuesta por la prolongación de la vida laboral, de forma que la edad media efectiva de salida del mercado laboral (59,9 años en 2001) deberá ser aumentada en cinco años en el ámbito de la UE para tal data.

También existe una apuesta por crear mercados laborales que propicien la inserción, potencien el atractivo del trabajo y lo hagan económicamente deseable para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas y los parados. Los desempleados habrían de tener acceso --como propuesta-- a una medida de política activa de empleo en un plazo no superior a los cuatro meses en

el caso de menores de 25 años, y que no llegue a los doce meses cuando sea mayor de dicha edad, con el objetivo cifrado de alcanzar, al final del período de esta Estrategia, una tasa de participación de cómo mínimo el 25 % de los desempleados de larga duración en las políticas activas de ocupación. Para facilitar la inserción resultará clave la potenciación de la economía social y de los servicios sociales, en especial en el ámbito local.

En orden a mejorar la respuesta a las necesidades del mercado laboral, deviene también imprescindible fortalecer y mejorar, cuando fuere necesario, la capacidad de intermediación de los servicios de empleo; eliminar los obstáculos a la movilidad de los trabajadores en el ámbito comunitario; tener un mejor conocimiento de cuáles son las necesidades reales de los mercados; y llevar a cabo una adecuada gestión de la migración económica teniendo en consideración en el marco de mercados interiores la oferta de mano de obra adicional derivada de la inmigración de los nacionales de terceros países. La propuesta del Consejo incide en la importancia de que todas las vacantes de empleo divulgadas a través de los respectivos servicios de los Miembros puedan ser consultadas por las personas residentes en toda la UE demandantes de ocupación<sup>221</sup>.

La tendencia es, en síntesis, --cabe reiterar-- propiciar la flexibilidad, conciliándola con la seguridad del empleo, y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo debidamente en cuenta el papel de los interlocutores sociales. En este apartado cabe destacar la insistencia sobre la necesidad de adaptación de la legislación laboral, abogando por la revisión, cuando fuere necesario, de las diversas modalidades contractuales y las disposiciones relativas al horario de trabajo.

Es probablemente esta Directriz la de carácter más novedoso con respecto a la anterior etapa, pues el documento comunitario enfatiza la oportunidad de seguir tal camino ordenado sobre cuatro ideas centrales: disposiciones contractuales flexibles y fiables, estrategias globales de aprendizaje permanente, políticas activas y eficaces del mercado laboral y sistemas modernos de Seguridad

---

<sup>221</sup> ALUJAS RUIZ, J.A.: “Los servicios públicos de empleo e intermediación laboral en la Unión Europea”, *Ekonomiaz*, núm. 71, 2009, págs. 200 a 219.

Social. Ahora bien, cada Estado disfruta de plena libertad para seguir su propio modelo, a partir de los principios comunes adoptados por el Consejo en diciembre de 2007, por cuanto “los principios comunes de la flexiguridad deben ser asumidos como tema transversal y aplicados por las instituciones comunitarias y por los Estados miembros en el marco de la estrategia de Lisboa”<sup>222</sup>.

Conviene garantizar, a la postre, una evolución de los costes laborales y de los mecanismos de fijación salarial favorable al empleo, marco en el cual la negociación colectiva ha de considerar los niveles de productividad en cada ámbito, recordando la oportunidad de reducir desembolsos no salariales que dificulten la contratación de personal, y la necesidad de prestar especial atención a las políticas de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, corrigiendo las diferencias reales existentes. También se continúa insistiendo en la revisión de los mecanismos fiscales al objeto de estimular la creación de empleo, “en especial puestos de trabajo de baja remuneración”.

La necesidad de ampliar y mejorar la inversión en capital humano, supone que la UE siga fijando como objetivo la mejora de las perspectivas laborales de los jóvenes y el incremento del número de cuantos llevan a cabo actividades de formación permanente a lo largo de toda su vida laboral. Los objetivos siguen cifrados en un índice medio máximo de quienes dejan la escuela de forma prematura del 10 %, como mínimo el 85 % de los menores de 22 años deben concluir la enseñanza secundaria superior y no menos del 12'5 % de la

---

<sup>222</sup> Resolución del Parlamento Europeo 2007/2209 (INI), de 29 de noviembre de 2007, sobre los principios comunes de la flexiguridad. En su 50ª consideración expone que “ los principios comunes de la flexiguridad deben ser asumidos como tema transversal y aplicados por las instituciones comunitarias y por los Estados miembros en el marco de la estrategia de Lisboa; pide una revisión de las directrices de empleo que permita tener en cuenta los aspectos relativos a la flexiguridad, así como la inclusión de un capítulo específico sobre la calidad y el fortalecimiento del diálogo social en el Informe conjunto anual sobre el empleo; pide a la Comisión y a los Estados miembros que asocien más eficazmente al Parlamento y a los Parlamentos nacionales, así como a los interlocutores sociales, con arreglo a las costumbres y prácticas nacionales, en la aplicación y seguimiento del método abierto de coordinación, incluyendo la estrategia europea de empleo y las Directrices de empleo, a fin de optimizar la eficacia de dichas políticas; observa que las medidas previstas en las Directrices de empleo, incluida la flexiguridad, son aptas para recibir el apoyo del FSE, en particular las medidas de activación y formación en favor del mercado laboral”.

población entre 25 y 64 años ha de participar en actividades de formación continua.

Por último, los sistemas de educación y formación han de ser adaptados a las nuevas necesidades en materia de competencias. Un acento especial merece la adopción de medidas destinadas a suprimir los obstáculos a la movilidad laboral por motivos de cualificación profesional, así como la potenciación de sistemas de enseñanza flexibles y adaptados a las nuevas realidades del mundo educativo y laboral. Ello implicará facilitar y diversificar para todos tanto el acceso a la enseñanza y la formación, por una parte, así como potenciar la oferta de la enseñanza y la formación en cuanto a las necesidades en conocimientos, por otra, haciendo más sencillo el reconocimiento efectivo de las cualificaciones obtenidas en cualquier Estado de la UE.

Expuesto lo cual, no cabe duda de que las nuevas Directrices comunitarias implican la necesidad de seguir trabajando con los objetivos marcados en el año 2003, reforzados en el 2005 y mantenidos con ligeros retoques en el 2008.

Para finalizar, cabe mencionar el “Compendio de los objetivos y puntos de referencia establecidos en el marco de la Estrategia Europea de Empleo”, recogido al final de la Decisión, con claros objetivos para el año 2010:

1.- A cada desempleado deberá serle ofrecido un empleo, un aprendizaje profesional, formación adicional u otra medida destinada a favorecer su capacidad de inserción profesional; en el caso de los jóvenes deberá hacerse antes de que transcurran cuatro meses desde el momento en el cual terminaron sus estudios, y en el de los adultos en el plazo de 12 meses.

2.- El 25 % de los desempleados de larga duración participará en una medida activa, ya sea de formación, reconversión, prácticas u otra capaz de favorecer su inserción profesional, con el objetivo de alcanzar la media de los tres Estados más avanzados.

3.- Las vacantes de empleo divulgadas a través de los servicios públicos de los Miembros podrán ser consultadas por quienes demandan un empleo en toda la UE.

4.- Habrá de haber aumentado, en comparación con 2001, en cinco años la edad media efectiva de salida del mercado laboral en la Región.

5.- Respecto al cuidado de niños, será menester alcanzar una cobertura del 90 %, como mínimo, de los niños de entre tres años y la edad de escolarización obligatoria y del 33 %, como mínimo, de los niños menores de tres años.

6.- La tasa media de abandono escolar prematuro dentro de la UE no superará el 10 %.

7.- Al menos un 85 % de los jóvenes de 22 años tendrán que ser titulados en educación secundaria superior.

8.- El nivel medio de participación en la formación continua en la UE alcanzará como mínimo el 12,5 % de la población adulta en edad de trabajar (grupo de edad entre 25-64 años).

### **3. En el horizonte de 2020**

Hace casi una década, los Miembros fijaron su meta en adoptar medidas que permitieran hacer de la UE una economía altamente competitiva, con un elevado nivel de empleo y de protección social. Gracias a la Estrategia de Lisboa han sido logrados importantes avances en el ámbito económico y del empleo. Pero el escenario se ha visto modificado sustancialmente por la crisis financiera y económica en la que Europa está inmersa y su impacto negativo en el ámbito laboral y en las condiciones de vida y trabajo.

La crisis de origen financiero afecta a todos los sectores de la economía europea, generando una pérdida importante del tejido productivo, así como la destrucción de millones de puestos de trabajo y su fin se encuentra en la estabilización del sistema financiero, el reestablecimiento del crédito y la reactivación la economía, sin perjuicio de que la salida efectiva se encuentre principalmente en la vuelta a generar empleo. Por ello, no es desdeñable el factor humano, la red de protección a los ciudadanos desempleados y la atención a los colectivos con más dificultades.

Ante tal situación, ninguna economía puede actuar de manera aislada e independiente, siendo imprescindible un esfuerzo de coordinación y colaboración adicional entre instituciones europeas, Estados Miembros e interlocutores sociales para que el mantenimiento y la creación de empleo se conviertan en una prioridad.

La existencia de diferencias estructurales, unidas a menores inversiones en investigación, desarrollo e innovación, han supuesto que la tasa media de crecimiento de Europa haya sido inferior a la los principales socios económicos. Así lo demuestra el hecho de que, a pesar de haber mejorado, los niveles de empleo (media del 66 % para las personas de 20-64 años) todavía son perceptiblemente más bajos que en otras partes del mundo: sólo el 63 % de las mujeres trabajan, en comparación con un 76 % de los hombres, y el 46 % de los trabajadores más mayores (55-64 años) tienen un empleo, en comparación con más del 62 % en Estados Unidos y Japón<sup>223</sup>.

A finales de 2009, la Comisión presentó un documento de consulta pública sobre un nuevo programa cuyo fin era ofrecer mejores perspectivas de futuro a la economía de la UE: la Estrategia *UE-2020*<sup>224</sup>. Partiendo de los logros y enseñanzas de la Estrategia de Lisboa, el horizonte debería centrarse en el impulso de la recuperación económica, superando la situación de crisis y afianzando el crecimiento, al punto de impedir que otra similar pueda acaecer en el futuro.

---

<sup>223</sup> Fuente: Eurostat. Tercer trimestre de 2009.

<sup>224</sup> Documento de Trabajo de la Comisión. Consulta sobre la futura Estrategia *UE-2020*, COM (2009) 647 final, de 24 de noviembre de 2009.

Los objetivos a perseguir serían tres: crear valor sustentando el crecimiento en el conocimiento, potenciar el papel de los ciudadanos en unas sociedades inclusivas y crear una economía competitiva. Para cada uno de estos objetivos, los Miembros son invitados a establecer los propios nacionales para cinco años, adaptados a sus situaciones internas de partida.

El documento de consulta proponía que el texto definitivo incluyera unas Directrices integradas, encargadas de confirmar las prioridades políticas en pro de las cuales deberían cooperar los Estados con la propia UE. Estas nuevas Directrices sustituirían a las vigentes, establecidas conforme a la Estrategia de Lisboa desde 2005.

En virtud de la propuesta de la Comisión de marzo de 2010, la Estrategia *Europa 2020* presenta una visión de la economía social de mercado en Europa para la próxima década y apoyada en tres áreas prioritarias, interrelacionadas, que se refuerzan mutuamente<sup>225</sup>:

--Crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación.

--Crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva.

--Crecimiento integrador, estimulando una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social y territorial.

El progreso hacia estos fines deberá ser medido en función de cinco objetivos principales de la UE, que los Miembros habrán de traducir en objetivos nacionales, tales son: conseguir que el 75% de la población entre 20 y 64 años de edad tenga empleo; lograr que el 3% del PIB de la UE se invierta en I+D; alcanzar el objetivo “20/20/20” en materia de clima y energía: reducir la tasa de abandono escolar a términos inferiores al 10% y que, como mínimo, el 40% de los jóvenes

---

<sup>225</sup> ABRIL LARRAÍN ZAR, M<sup>a</sup>.P y MEGINO FÉRNANDEZ, D.: “El ‘laberinto del Fauno’ de la reforma laboral. Pocas luces y muchas sombras”, *RTSS (CEF)*, núm. 328, 2010, págs. 72 y 73.

tenga estudios superiores completos; y, por último, reducir en, al menos, 20 millones de personas, del riesgo de pobreza<sup>226</sup>.

Los objetivos generales de la Estrategia de Lisboa de 2000 siguen sirviendo para la Estrategia *UE-2020*, esto es, “convertir a la UE en la zona económica más dinámica y competitiva del mundo capaz de lograr un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos, más cohesión social y mayor sostenibilidad ambiental sobre la base de una economía del conocimiento”. Sin embargo, existen dos elementos nuevos que definen los retos a los que la nueva Estrategia deberá hacer frente: la crisis económica internacional reconocida formalmente de 2008 y los efectos de la globalización.

Estos últimos han supuesto un llamativo aumento de la fuerza laboral mundial bajo condiciones sociales y de trabajo altamente precarias, hecho que ha puesto de manifiesto la OIT, según la cual el 80% de los trabajadores carecen de Seguridad Social o la que tienen es altamente insuficiente.

Por otro lado, economías como la china, india, tailandesa, sudafricana o filipina han crecido a ritmos 4 o 5 veces por encima de la UE en la última década, invirtiendo menos de la décima parte de lo que Europa dedica a su política social; además de que sus derechos laborales son escasos cuando no claramente inexistentes. Se ha exacerbado la desigualdad en todos los niveles territoriales, así como resulta evidente el aumento de la economía informal y el tráfico ilegal de personas, o el contrato de servidumbre, todo ello unido a que la inmigración por razones económicas está alcanzando máximos históricos<sup>227</sup>.

El Consejo Europeo celebrado el 25 y 26 de marzo de 2010, a propuesta de la Comisión, debatió la nueva Estrategia 2020. En primer lugar, refrendó los cinco objetivos prioritarios anteriormente señalados. En segundo término, presenta dos instrumentos jurídicos que contienen las orientaciones generales de política

---

<sup>226</sup> DEL VAL TENA, A.L.: “La política de empleo en la Unión Europea: de la estrategia de Lisboa a la Estrategia ‘Europa 2020’”, cit., págs. 121 y ss.

<sup>227</sup> MARTÍNEZ GIRÓN, J.: *Los pleitos del derecho privado sobre esclavitud ultramarina en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (1857-1891)*, Madrid, (Civitas), 2002, págs. 146 y ss.

económica y de empleo, los cuales, si bien son distintos, aparecen estrechamente relacionados<sup>228</sup>.

Por un lado, la Recomendación del Consejo, de 27 de abril de 2010, sobre Directrices generales para las políticas económicas de los Estados Miembros y de la Unión<sup>229</sup>; por otro, la Decisión del Consejo sobre las Directrices para las políticas de empleo de los Miembros<sup>230</sup>. Ambas constituirían las Directrices Integradas para la Estrategia 2020.

El primer aspecto a destacar es la reducción de las veinticuatro anteriores a las diez actuales, lo que supone una mayor concreción a la hora de adoptar los nuevos Planes Nacionales de Reforma. De ellas, las cuatro últimas son las dedicadas a las políticas de empleo<sup>231</sup>:

1º.- Directriz Integrada núm. 7: aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural.

2ª.- Directriz Integrada núm. 8: conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado de trabajo, promoviendo la calidad del mismo y el aprendizaje permanente.

3ª.- Directriz Integrada núm. 9: mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior.

4ª.- Directriz Integrada núm. 10: promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

---

<sup>228</sup>Comunicación de la Comisión Europea 2020: *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas, 3.3.2010. COM (2010) 2020.

<sup>229</sup> Parte I de la “Europa 2020”, Directrices Integradas, COM (2010) 193 final, de 27 de abril de 2010.

<sup>230</sup> Parte II de la “Europa 2020”, Directrices Integradas, SEC (2010) 488 final, de 27 de abril de 2010.

<sup>231</sup> CABEZA PEREIRO, J y BALLESTER PASTOR, M.A.: *La Estrategia Europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*, Madrid (MTI), 2010, pág. 28.

Cada Estado asumirá la tarea de elaborar los Programas Nacionales de reforma, en los cuales será menester detallar las medidas adoptadas para la aplicación de la estrategia. A fin de conseguir el mayor éxito posible, continúan, pero parcialmente reformados, una serie de mecanismos de supervisión, a saber<sup>232</sup>:

-- Evaluación anual por el Consejo de los avances alcanzados a nivel nacional y europeo.

-- Refuerzo en la coordinación de la política económica general.

-- Mejora de la calidad de supervisión a través de un diálogo más intenso entre la Comisión y los Miembros.

-- Aumento de colaboración entre el Parlamento Europeo y el resto de instituciones europeas.

Si bien las reseñadas aparecen como notas características, procede huir de una interpretación exhaustiva pues será precisa una amplia gama de acciones a nivel nacional, comunitario e internacional para sustentarlas. A tal objeto, nomina siete iniciativas concretas y dinámicas destinadas a sustentar los avances obtenidos en cada uno de los aspectos a tratar<sup>233</sup>:

1. Una unión por la innovación, con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación y aquella y garantizar que las ideas creativas se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.

---

<sup>232</sup> RAMOS DÍAZ, J.: “La Estrategia Europea de Empleo en el marco de la Estrategia de Lisboa: un reto para la Presidencia española”, *RMTI*, núm. extraordinario, 2010, págs. 29 y ss.

<sup>233</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, R. y MULAS-GRANADOS, C.: “El empleo en España frente al reto de la Estrategia 2020”, *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, núm.6, 2011, págs. 9 y ss.

2. Una juventud en movimiento, en orden a optimizar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo.

3. Una agenda digital para Europa, capaz de actualizar el despliegue de internet de alta velocidad y llevar a un beneficio del mercado único digital para las familias y empresas.

4. Una Europa utilizando eficazmente los recursos, en pro de ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar el sector del transporte y promover la eficacia energética.

5. Una política industrial propia de la era de la mundialización, cuyo objeto habrá de radicar en la mejora del entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyo del desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, competitiva a nivel mundial.

6. El establecimiento de una Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, bajo la aspiración de modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular a través de la movilidad laboral.

7. La creación de la plataforma europea contra la pobreza, a partir de la cual cabría aspirar a garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y cuantos sufren de pobreza y exclusión social puedan vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

Estas siete iniciativas son las llamadas a encontrar concreción en la UE en el futuro más inmediato y dentro de todos y cada uno de los Estados,

movilizando los instrumentos ya existentes, tales el mercado único, las ayudas financieras y la política exterior.

La Estrategia *Europa 2020* presenta una peculiar estructura formal materializada mediante una relación ramificada de conceptos: surgen sus tres ejes en torno al crecimiento (inteligente, sostenible e integrador), quedando la cuestión del empleo integrada fundamentalmente en el tercero, que, a su vez, se desdobra en dos iniciativas importantes; por un lado, “Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos” y, por otro, la “Plataforma europea contra la pobreza”<sup>234</sup>.

Así, la cuestión formativa va a adquirir una dimensión muy amplia, advirtiéndose en la misma aspectos particularmente relacionados con la flexiseguridad. Por su parte, la iniciativa “Plataforma Europea contra la pobreza” supone un refuerzo al carácter social de la Estrategia llamada a adquirir un protagonismo específico.

---

<sup>234</sup> BALLESTER PASTOR, M. A.: “Los retos pendientes en la normativa jurídico laboral española en torno a la estrategia Europa 2020”, *RDS*, núm. 54, 2011, pág. 16.

## **CAPÍTULO III:**

# **LAS POLÍTICAS DE OCUPACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. DOCUMENTOS MÁS IMPORTANTES**

La situación de crisis económica que vive la UE, con singular incidencia desde el año 2008, ha llevado a la necesidad de ir adoptando una serie de textos para paliar la misma.

Uno de los ámbitos con mayor ahínco y profundidad abordado ha sido el de las políticas de ocupación, por ser el desempleo elemento principal de la situación negativa vivida en los Miembros.

En este sentido, la UE ha ido elaborando una serie de Informes, Comunicaciones, Resoluciones y Documentos de trabajo para avanzar en esta línea de trabajo, cuyo estudio será presentado atendiendo a un orden cronológico.

### **1. Período 2005-2007**

La Comisión diseña, para este lapso temporal, ocho Directrices destinadas a mejorar el empleo, concentrando los esfuerzos en las políticas ordenadas a alcanzar el pleno empleo, sobre todo mediante la mejora de la integración de las personas desfavorecidas, una mayor inversión en recursos humanos, la adaptación de los sistemas de educación y formación y la promoción de la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo.

La Decisión 2005/600/CE, del Consejo, de 12 de julio, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados Parte, recoge las pautas

integradas para el crecimiento y el empleo para el 2005-2008, reuniendo en un texto único, coherente y simplificado, las orientaciones generales de política económica y las directrices de empleo. Constituye el instrumento político principal para el desarrollo y la aplicación de la Estrategia de Lisboa que abarca tanto el ámbito macroeconómico como el microeconómico de la UE. Presenta, de este modo, una visión estratégica de los desafíos europeos y permite a la Unión canalizar los esfuerzos de los Miembros sobre las acciones prioritarias<sup>235</sup>.

Sin embargo, no cabe entender las mismas como normas independientes, pues algunas de ellas requieren su aplicación en relación con normativa de otros ámbitos, fundamentalmente el económico. Esto permite el refuerzo mutuo de los diferentes ámbitos del mercado europeo (pero, también, la subordinación presentada bajo la forma de coordinación o cooperación) para colegir que lo fundamental sigue siendo el “mercado”.

El Consejo, a través de esta Decisión, aprecia, tras la Estrategia de Lisboa, la necesidad de una cooperación entre los Estados y los agentes sociales para llevar a cabo las políticas necesarias a partir de las cuales poder alcanzar los objetivos y prioridades de actuación en torno a las siguientes líneas:

a) En el pleno empleo: para apoyar el crecimiento económico y reforzar la cohesión social es vital lograr este objetivo y reducir el paro y la inactividad mediante el aumento de la oferta y la demanda de mano de obra.

b) En la mejora de la calidad y la productividad del trabajo: los esfuerzos por elevar las tasas de empleo exigen mejorar el atractivo de las ocupaciones, la calidad del trabajo y el crecimiento de la productividad laboral, así como reducir el porcentaje de los pobres. Deben ser aprovechadas al máximo las sinergias entre la calidad del trabajo, la productividad y el empleo.

c) En el refuerzo de la cohesión social y territorial: es necesaria una labor decidida que fortalezca la inclusión social, impida la exclusión del mercado de

---

<sup>235</sup> LLORENTE PÉREZ, A.: “Directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros para los años 2005 a 2008”, cit., págs. 19 a 22.

trabajo y fomenta la integración profesional de los desfavorecidos, sin descuidar la reducción de las disparidades regionales en esta materia o la productividad laboral, especialmente en las regiones atrasadas.

La igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación son otros de los aspectos considerados indispensables para lograr avanzar en este campo, por cuanto cualquier actividad emprendida debe garantizar la integración de las cuestiones de género y el fomento de la igualdad de sexos. Como va a ser puesto de manifiesto más tarde, existe una atención particular a la situación de los jóvenes, aplicando el Pacto Europeo para la Juventud<sup>236</sup>; también al fomento del acceso al empleo a lo largo de la vida laboral.

Asimismo procede prestar particular consideración a la tarea de reducir significativamente las diferencias en el grado de ocupación laboral entre los desfavorecidos, especialmente por cuanto que afecta a los discapacitados y los nacionales de terceros países.

Las medidas que los Estados miembros adopten han de garantizar la buena gobernanza de las políticas de empleo, creando una amplia asociación en favor del cambio en cuyo interior las instancias parlamentarias y las partes interesadas, en particular a escala local y regional, jueguen un papel primordial, así como los interlocutores sociales europeos y nacionales.

La buena gobernanza exige también que los recursos administrativos y financieros sean asignados de manera más eficaz. En este sentido, los Estados deben dirigir las partidas de los Fondos Estructurales, en particular del Fondo

---

<sup>236</sup> Comunicación de la Comisión de 30 de mayo de 2005, *Políticas europeas en el ámbito de la juventud; responder a las expectativas de los jóvenes en Europa. Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa*. COM (2005)206 final. La Comunicación indica cómo los Estados miembros pueden poner en práctica el Pacto europeo para la juventud, adoptado por el Consejo Europeo en marzo de 2005, con fundamento en las EEE y la inclusión social, así como en el programa de trabajo “Educación y formación 2010”. El objetivo principal radica en mejorar la formación, la movilidad, la inserción profesional y la inclusión social de los jóvenes europeos, facilitando al mismo tiempo la conciliación de la vida familiar y la vida profesional. La Comisión también hace un llamamiento para garantizar la coherencia de las iniciativas en esos distintos ámbitos e invita a los Estados miembros a consultar a los jóvenes sobre la elaboración y el seguimiento de su aplicación.

Social Europeo, a la aplicación de la EEE, e informar de las medidas adoptadas prestando una atención especial al fortalecimiento de su capacidad institucional y administrativa.

Examinando, pues, el contenido de las ocho Directrices integradas, salta a la vista que pueden ser desarrolladas en torno a tres materias diferenciadas<sup>237</sup>:

1.- Atraer a más personas para lograr su incorporación al mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social.

Mediante la Directriz integrada núm. 17, la Comisión propone la aplicación de políticas conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial. Ellas deben ayudar a la Unión Europea a lograr, en promedio, una tasa general de empleo del 70 %, una de ocupación femenina no inferior al 60 % y otra del 50 % para los trabajadores de más edad (55 a 64 años), así como a reducir el desempleo y la inactividad. Los Miembros deberían fijar objetivos nacionales propios. Por otro lado, las actuaciones han de ser dirigidas también hacia la mejora de la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, así como al aumento de la inversión en capital humano mediante el avance respecto a la educación y las cualificaciones<sup>238</sup>.

No cabe olvidar la necesidad de minimizar las diferencias que persisten entre hombres y mujeres al respecto, así como a mejorar los reducidos índices de empleo de los jóvenes y los trabajadores de mayor edad en el marco del nuevo enfoque intergeneracional; de ahí lo imperioso de tomar las medidas adecuadas para reducir el desempleo juvenil, que en promedio duplica la tasa general de paro. El objetivo reseñado supondría el establecimiento de las condiciones adecuadas para facilitar el avance profesional, ya se trate de un primer empleo, de

---

<sup>237</sup> MARTÍN PUEBLA, E.: “El empleo en la renovada Estrategia de Lisboa y las medidas laborales del Programa Nacional de Reformas de España”, cit., págs. 50 y ss.

<sup>238</sup> DE PABLOS, J.C. y MARTÍNEZ, A.: “La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación”, cit., pág. 113.

una reincorporación al mercado de trabajo tras un período de interrupción o del deseo de prolongar la vida activa.

Además de prestar la atención debida al aspecto cuantitativo, no menos importante es su vertiente cualitativa. En este sentido, la calidad de los puestos de trabajo<sup>239</sup>, así como las medidas de apoyo e incentivo previstas en los sistemas de protección social, constituyen aspectos esenciales.

La Directriz núm. 18 hace referencia a una serie de acciones destinadas a promover un enfoque del trabajo sustentado en el ciclo de vida. A tal fin, su contenido versa sobre las distintas etapas por las cuales pasa un trabajador a lo largo de su devenir laboral. Así, incide en la renovación de los esfuerzos dirigidos a crear vías hacia la ocupación para los jóvenes y a reducir su nivel de paro, conforme recomienda el Pacto Europeo para la Juventud; establece medidas decididas para incrementar la participación de las féminas en la vida activa y minorar las diferencias existentes entre hombres y mujeres en materia de empleo, desempleo y remuneración; apuesta por una mejor conciliación de la vida familiar y profesional y por la provisión de servicios accesibles y asequibles de asistencia infantil y cuidado de otras personas dependientes; aboga por el fomento de condiciones laborales propicias para el envejecimiento activo, la modernización de los sistemas de protección social, incluidas las pensiones y la asistencia sanitaria, para así garantizar su adecuación social, viabilidad financiera y capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades, con el fin de apoyar la participación en el empleo y la permanencia en el mismo, así como la prolongación de la vida activa. Esta Directriz debería aplicarse teniendo en cuenta la Directriz núm. 2: *Salvaguardar la sostenibilidad económica y presupuestaria*<sup>240</sup>.

---

<sup>239</sup> Calidad de los puestos de trabajo determinada, entre otros factores, por el salario y las prestaciones, las condiciones laborales, la seguridad del empleo, el acceso al aprendizaje permanente y las perspectivas de carrera; sobre este punto, PAOLI PASCAL y BODIN PIERRE. “La calidad del trabajo y del empleo en Europa: cambios y desafíos” *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 168-169, 2002, págs. 145-168.

<sup>240</sup> MARTÍN PUEBLA, E.: “El empleo en la renovada Estrategia de Lisboa y las medidas laborales del Programa Nacional de Reformas de España”, cit., pág. 51.

Las acciones propuestas son consideradas como imprescindibles para generar crecimiento económico y favorecer la inclusión social. Supondrán que quienes estén en situación de desempleo cuenten con una red de seguridad. Las actuaciones de los Estados habrán de dirigirse a fomentar el incremento de la oferta de mano de obra en todos los grupos, teniendo en cuenta el ciclo de vida y la modernización de los sistemas de protección social para garantizar su adecuación, viabilidad financiera y capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades sociales, la cual viene marcada por la previsión de la disminución de la población en edad de trabajar.

La puesta en práctica de tal Directriz implicará establecer los instrumentos necesarios para facilitar que los solicitantes de empleo se incorporen a un puesto de trabajo, al facilitar el acceso a la formación y otras medidas activas de ocupación, prevenir el paro y garantizar que cuantos pierden su empleo aparezcan vinculados al mercado de trabajo y mejoren su empleabilidad. Todo ello como elementos esenciales para poder aumentar la actividad y combatir la exclusión social.

Como en otras ocasiones, no cabe dejar al margen la cuestión de la inserción profesional de las personas desfavorecidas, para lo cual es necesario desarrollar sistemas de servicios sociales que, con unas políticas económicas adecuadas, puedan dar respuesta a esta cuestión, evitando la lacra de la exclusión social.

Asegurar unos mercados de trabajo integradores, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que las ocupaciones remuneradas resulten accesibles para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas y las personas inactivas, es el objeto de la Directriz integrada núm. 19. Para ello sugiere una serie de medidas activas y preventivas, como la definición temprana de las necesidades, la ayuda en la búsqueda de empleo, la orientación y formación en el marco de planes de acción personalizados y la prestación de los servicios sociales necesarios para favorecer la inserción de las personas más alejadas del mercado

laboral, contribuyendo a la cohesión social y territorial y a la erradicación de la pobreza<sup>241</sup>.

Tales medidas han de venir acompañadas de una constante revisión de los incentivos y prácticas disuasorias derivados de los regímenes fiscales y de prestaciones, incluidas la gestión y la condicionalidad de éstas; también la reducción significativa de los elevados tipos impositivos efectivos marginales, en particular para las personas de ingresos bajos, garantizando, a la vez, unos niveles adecuados de protección social. Media una clara necesidad de desarrollo de nuevas fuentes de empleo en los servicios a los individuos y a las empresas, en particular en el ámbito local.

Las redes de colocación aparecen situadas en primer plano como elemento fundamental del éxito en la búsqueda de empleo tanto en el ámbito interno de cada Estado como a nivel europeo<sup>242</sup>, contribuyendo a la coordinación de las actuaciones. A este respecto, la movilidad en la UE es esencial y debe ser garantizada plenamente dentro del contexto de los Tratados, incluyendo la necesidad de tener en cuenta la existencia de una oferta adicional de mano de obra que resulta de la inmigración de ciudadanos de terceros países.

Por último, y respecto a este primer bloque de contenidos, la Directriz núm. 20 aboga por una serie de acciones con el fin de mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo. Éstas suponen la modernización y el fortalecimiento de las instituciones del mercado, especialmente de los servicios de empleo, siendo necesaria mayor transparencia de las oportunidades y formación a

---

<sup>241</sup> DE PABLOS, J.C. y MARTÍNEZ, A.: “La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación”, cit., pág. 114.

<sup>242</sup> Creada en 1993, EURES es una red de cooperación entre la Comisión Europea y los servicios públicos de empleo europeos de los Estados miembros del EEE (los países de la UE, Noruega, Islandia y Liechtenstein) y otras organizaciones asociadas. Suiza también participa en la cooperación EURES. Los recursos conjuntos de los miembros y organizaciones asociadas de EURES proporcionan una sólida base para que la red ofrezca servicios de alta calidad a trabajadores y empresarios. El propósito de EURES consiste en proporcionar servicios de información, asesoramiento y contratación/colocación (búsqueda de empleo) a los trabajadores y empresarios, así como a cualquier ciudadano que desee beneficiarse del principio de la libre circulación de las personas. En tal sentido ver LÓPEZ- ROMERO GONZÁLEZ, M<sup>a</sup>. P.: “La Red EURES: puesta en contacto de ofertas y demandas de empleo en Europa”, *Información Laboral. Legislación y convenios colectivos*, núm. 22, 2003, págs. 2 a 17.

escala nacional y europea. Medidas a las cuales habrá de ser añadida la supresión de trabas en cuanto hace a la movilidad de los trabajadores en Europa, dentro del marco de los Tratados<sup>243</sup>.

A la postre, el propósito radica en conseguir una superior previsión de las necesidades de cualificación, los déficits y los estrangulamientos del mercado y la gestión adecuada de la migración económica.

2.- Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales.

La Directriz integrada núm. 21 hace referencia a la necesidad de promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado, prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales<sup>244</sup>.

Para ello es imprescindible, por un lado, la adaptación de la legislación sobre empleo, revisando en su caso las diferentes modalidades contractuales y las disposiciones relativas al tiempo de trabajo, así como abriendo el discurso al problema del trabajo no declarado.

Por otro lado, urge una mejor gestión positiva de los cambios, incluidas las reestructuraciones económicas, en particular las innovaciones vinculadas a la apertura de los mercados, con el fin de minimizar sus costes sociales y facilitar la adaptación. Para ello es importante un adecuado fomento y difusión de métodos de organización del trabajo adaptables e innovadores, con el fin de mejorar la calidad y la productividad laboral, lo cual incluye la salud y la seguridad.

---

<sup>243</sup> ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, L.D.: “La libre circulación de personas tras el Tratado de Lisboa”, *RMTI*, núm. 92, 2011, págs. 257 y ss.

<sup>244</sup> HERRÁIZ MARTÍN, M<sup>a</sup>.S.: “La puesta en práctica de la flexiseguridad: ¿una posición mágica para los problemas de empleo de la Unión Europea?”, *RMTAS*, núm. 72, 2008, pág. 233.

En materia de vida profesional, resulta aconsejable facilitar las transiciones de categoría profesional, incluidas la formación, la actividad autónoma, la creación de empresas y la movilidad geográfica.

Esta Directriz debe aplicarse teniendo en cuenta, a su vez, la integrada núm. 5: *Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo*, relativa a la política macroeconómica.

Para conseguir sus objetivos, Europa debería mejorar su capacidad de adaptación a los cambios económicos y sociales, lo cual exige costes laborales favorables al empleo, métodos modernos de organización laboral y mercados de trabajo que funcionen correctamente y donde la flexiseguridad alcance un grado alto de satisfacción tanto para las empresas como para los operarios. Ello debería contribuir, también, a impedir la segmentación de los mercados y a reducir el trabajo no declarado. Tal capacidad de adaptación supone entrar en un proceso de evolución estructural que revierte en beneficio del crecimiento y el empleo, si bien suele ir acompañado de transformaciones que afectan a algunos trabajadores y empresas.

La pretendida adaptación debería ponerse de manifiesto en dos vertientes<sup>245</sup>:

Por una parte, las unidades productivas han de ganar flexibilidad para afrontar los cambios bruscos que puede experimentar la demanda de sus bienes y servicios, saber adaptarse a las nuevas tecnologías y estar en condiciones de innovar constantemente para seguir siendo competitivas. No menos interesante es prestar la debida atención a la creciente demanda de empleos de calidad donde la formación ha de estar presente, vinculada a las preferencias personales de los trabajadores, a la conciliación de la vida laboral y familiar y a los cambios operados en la familia, comprendiendo, al tiempo, el envejecimiento de la población activa y la disminución del número de jóvenes.

---

<sup>245</sup> LAULOM, S.: “El enfoque comunitario del concepto de flexiseguridad”, en AA.VV. (ESCUADERO RODRIGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “Flexiseguridad”*, Madrid (La Ley), 2007, págs. 35 y ss.

Por otra, los trabajadores están llamados a hacer frente a modalidades de empleo que sufren constantes transiciones, para lo cual es menester procurar su preparación para adaptarse a modos y métodos derivados de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. El itinerario profesional es cada vez más complejo, pues las modalidades se diversifican de manera creciente y son cada vez más irregulares, debiendo, asimismo, completar un número creciente de transiciones a lo largo de su vida. Dada la rápida mutación de las economías y las consiguientes reestructuraciones, los empleados habrán que adaptarse tanto a aquella evolución, incluida una mejor utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como a la atinente a su categoría profesional, y estando dispuestos a asumir una formación permanente. La movilidad geográfica resulta también necesaria para tener mayor acceso a las oportunidades de empleo, eventualmente a escala de toda la UE.

En una línea más directa de regulación de la materia aquí abordada, la Directriz integrada núm. 22 recoge una serie de acciones destinadas a asegurar una evolución de los costes laborales y establecer mecanismos de fijación de salarios que favorezcan la ocupación<sup>246</sup>.

Tales acciones están dirigidas a alentar a los interlocutores sociales, en los ámbitos de su competencia, a establecer un marco adecuado para la negociación salarial que tome en consideración los desafíos de la productividad y el mercado de trabajo en todos los niveles pertinentes y evite las disparidades de remuneración entre hombres y mujeres, a examinar la incidencia sobre la actividad de los costes laborales no salariales y, en su caso, a ajustar su estructura y nivel, en particular con objeto de reducir la presión fiscal sobre quienes tienen retribuciones reducidas.

---

<sup>246</sup> Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembro, (2005/600/CE), Directriz núm. 22: “Asegurar una evolución de los costes laborales y establecer mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo:

-- alentando a los interlocutores sociales, en los ámbitos de su competencia, a establecer un marco adecuado para la negociación salarial que tome en consideración los desafíos de la productividad y el mercado de trabajo en todos los niveles pertinentes y evite las disparidades de remuneración entre hombres y mujeres,

-- revisando la incidencia sobre el empleo de los costes laborales no salariales y, en su caso, ajustar su estructura y nivel, en particular con objeto de reducir la presión fiscal sobre los trabajadores con salarios reducidos”.

Esta Directriz debe ser aplicada teniendo en cuenta, a su vez, la Directriz núm. 4: *Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento*, relativa a la política macroeconómica<sup>247</sup>.

Con objeto de maximizar la creación de empleo, mantener la competitividad y contribuir a la mejora del sistema económico general, la evolución global de la remuneración debe estar en consonancia con el crecimiento de la productividad a lo largo del ciclo económico y reflejar la situación efectiva del mercado de trabajo. También podría resultar necesario disminuir los costes no salariales y revisar de nuevo la presión fiscal con el fin de estimular la creación de empleo, en particular de puestos de trabajo de baja remuneración.

3.- Incrementar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones. A estos efectos, las propuestas vienen recogidas en otros dos documentos.

En primer lugar, cabe mentar la Directriz integrada núm. 23, la cual trata de ampliar y fomentar la inversión en mano de obra a través de acciones de educación y capacitación integradoras que faciliten de manera significativa el acceso a la formación profesional inicial, a la enseñanza secundaria y a la superior, incluido el aprendizaje profesional y la formación empresarial, todo ello acompañado de una reducción significativa del número de abandonos escolares prematuros<sup>248</sup>.

El propósito radica en crear estrategias eficaces de aprendizaje permanente accesibles a todos en las escuelas, empresas, autoridades públicas y hogares, de conformidad con los acuerdos europeos, incluidos incentivos adecuados y mecanismos de reparto de costes, con vistas a incrementar la participación en la formación continua y en el lugar de trabajo a lo largo de toda la vida, especialmente para los empleados poco cualificados y de mayor edad.

---

<sup>247</sup> En estrecha relación, la posterior Recomendación 2005/601/CE del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y la Comunidad (2005-2008).

<sup>248</sup> DE PABLOS, J.C. y MARTÍNEZ, A.: “La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación”, cit., pág. 115.

Esta Directriz debe aplicarse teniendo en cuenta la Directriz núm. 7: *Aumentar y mejorar la inversión en I+D, en particular por parte de las empresas*, relativa a la política macroeconómica.

Ante la falta de cualificación para acceder y mantenerse en una actividad productiva será necesario ampliar el ingreso a todas las edades y elevar los niveles de productividad y la calidad ocupacional, para lo cual la UE debe invertir más y con mayor eficacia en capital humano y educación permanente, en beneficio de los individuos, las empresas, la economía y la sociedad.

La necesidad de formación continua y cualificación permanente pone de manifiesto la exigencia de una actualización constante ante los cambios tecnológicos y la innovación. Quienes desean conservar su ocupación y progresar profesionalmente deben adquirir nuevos conocimientos y reciclarse periódicamente, pues la fuente de trabajo para un futuro optimista viene dada por el éxito de las empresas y depende de la constitución y el mantenimiento de una plantilla capaz de adaptarse a las variaciones. Los Gobiernos de los Estados están llamados a velar por una mayor inversión en cuanto a formación, tanto de los ya empleados como de los jóvenes, quienes deben adquirir las competencias básicas necesarias, de acuerdo con el Pacto Europeo para la Juventud, ordenado a un desarrollo satisfactorio de la actividad, siendo a tal fin crucial que todas las partes interesadas se movilicen en torno al desarrollo y favorecimiento de una cultura de aprendizaje permanente desde la infancia.

Presupone, también, el incremento de inversiones públicas y privadas destinadas a los recursos humanos *per cápita* y a garantizar la calidad y eficacia de estas inversiones, compartiendo así de manera equitativa los costes y las responsabilidades entre todos los actores, lo cual vendrá dado por la adquisición de esta cultura de aprendizaje.

A nivel económico, los Miembros habrían de estar en disposición de aprovechar mejor las inversiones que a través de los Fondos Estructurales y el Banco Europeo de Inversiones tienen a su disposición y dedicar una buena parte de los mismos a educación y formación. Para el logro de estos fines, adquirirán el

compromiso de establecer estrategias generales de educación permanente hasta 2006 y de aplicar el programa de trabajo *Educación y formación 2010*<sup>249</sup>.

A la educación y formación también dedica su contenido la Directriz integrada núm. 24, tratando de lograr la adaptación de los sistemas de capacitación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

Para ello es imprescindible, por un lado, establecer un incremento en la calidad de los mecanismos de educación y formación ordenados a garantizar vías de aprendizaje flexibles que permitan la movilidad de los estudiantes y las personas en formación; facilitar y diversificar el acceso de todos a la educación, la formación y el conocimiento, mediante la organización del tiempo de trabajo, servicios de ayuda a las familias, estructuras de orientación profesional y, en su caso, nuevas fórmulas de reparto de los costes<sup>250</sup>.

Por otro lado, responder a las nuevas demandas profesionales, las competencias clave y las necesidades futuras en materia de cualificaciones mediante una mejor definición y una mayor transparencia de las mismas, su reconocimiento efectivo y la convalidación de la educación no formal e informal, supone un esfuerzo extraordinario pero exigible.

Esta Directriz, si bien estrechamente ligada a la anterior, presenta algunos matices propios, actuando como verdadero complemento. A su tenor, preciso será buscar la fórmula de adecuación entre la oferta y demanda basada en la existencia de sistemas de educación permanente asequibles, accesibles y capaces de adaptarse a la evolución de las necesidades.

La dotación de infraestructuras y el refuerzo de la capacidad de los sistemas de educación y formación son prioritarios para mejorar su adecuación al

---

<sup>249</sup> Decisión 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente fruto de la Posición Común 15/2006, aprobada por el Consejo, de 24 de julio de 2006, que preveía la adopción de la misma.

<sup>250</sup> LÓPEZ NOGUERO, F.: “Hacia un espacio europeo de aprendizaje para toda la vida: evolución y desarrollo de la Educación Permanente en la Unión Europea”, *Pedagogía Social: Revista interuniversitaria*, núm. 15, 2008, págs. 123 y ss.

mercado laboral, así como su capacidad de respuesta a las necesidades de la economía y de la sociedad asentadas en el conocimiento y su eficacia. Las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden ser utilizadas para mejorar el acceso a la educación y una mejor adaptación a las necesidades de empresarios y trabajadores. Constituye requisito *sine qua non*, también, una mayor movilidad, tanto con fines profesionales como educativos, para ampliar el acceso a las oportunidades de empleo en toda la UE, suprimiendo los obstáculos existentes en cuanto a movilidad en el mercado de trabajo europeo, en particular los vinculados al reconocimiento y la transparencia de las cualificaciones y las competencias.

A tal fin, deviene ineludible utilizar los instrumentos y referencias europeos acordados para apoyar las reformas de los sistemas nacionales de educación y formación, como establece el programa de trabajo *Educación y formación 2010*<sup>251</sup>.

## 2. Período 2007-2008

Cabe destacar, en primer lugar, la Resolución del Consejo de 15 de noviembre de 2007<sup>252</sup>, relativa a las cualificaciones para nuevas ocupaciones, la cual sitúa el eje fundamental radica en la importancia de la educación y la formación como medio para fomentar la adaptabilidad y la capacidad de inserción profesional en el contexto de una perspectiva de aprendizaje permanente.

En este sentido, la inversión en capital humano es factor incuestionable para alcanzar los objetivos descritos en la Estrategia Renovada de Lisboa, situados en la plena ocupación, la calidad del trabajo, la productividad laboral y la

---

<sup>251</sup> Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa (Diario Oficial C 142, de 14 de junio de 2002). Véase, al respecto, el Informe núm. 104, de 30 de abril de 2004 (págs. 1-19), “Educación y Formación 2010”, *Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa*, Informe intermedio conjunto del Consejo y la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa.

<sup>252</sup> Resolución del Consejo (2007/C 290/01). (DOUE, de 4 de diciembre de 2007).

cohesión social. Por ello, se invita a los Miembros y a la propia Comisión a preparar a las personas para las nuevas ocupaciones en la sociedad del conocimiento con un aumento respecto al nivel general de cualificación y atendiendo especialmente a aquellas menos preparadas, mejorando las reglas en cuanto concierne a la convalidación de títulos, transparencia en relación con las capacidades, incremento en la calidad de la educación y formación profesional y optimización en la utilización de los Fondos Estructurales.

El Consejo propone, así, encargar a la Comisión la puesta en marcha de los mecanismos precisos para poder proveer de forma periódica las necesidades en este punto a medio plazo, en aras de corregir las deficiencias detectadas a corto plazo. La vía al efecto vendría dada por la experiencia de las diferentes Administraciones y agentes sociales implicados en los procesos formativos y en las previsiones del mercado de trabajo, así como en la necesidad de cualificaciones en el ámbito europeo y su puesta en relación con cuanto demandan los distintos sectores productivos.

La movilidad aparece como un instrumento clave a la hora de llevar a cabo una política de ocupación efectiva, lo cual puede ser constatado en la Comunicación de la Comisión de 6 de diciembre de 2007<sup>253</sup>, en su referencia a la puesta en marcha del Plan de Acción Europeo destinado a la movilidad de la ocupación (período de 2007-2010), entendiendo ésta como instrumento válido tanto en orden a la creación de puestos de trabajo como para el desarrollo integral de la persona que la practica.

En tal contexto surge el Plan de Acción Europeo, considerado por el texto comunitario como una nueva etapa a favor de la movilidad con fundamento en todas las medidas tomadas en etapas anteriores y quedando asentado sobre varios aspectos<sup>254</sup>:

---

<sup>253</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 6 de diciembre de 2007, titulada *La movilidad, un instrumento para más y mejor empleo: el Plan de Acción Europeo de Movilidad Laboral (2007-2010)*, COM(2007)733 final.

<sup>254</sup> Síntesis del Plan de Acción Europeo de movilidad laboral (2007-2011), en [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11805\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11805_es.htm)

La referencia más próxima viene dada por el Informe Final de 25 de enero de 2007, referido al balance del plan aprobado en 2006, el cual apunta hacia tres grandes ejes de acción para el futuro a corto y medio plazo:

A) La adaptación de los sistemas educativos y formativos al nuevo mercado europeo de la ocupación, con el imprescindible aprendizaje lingüístico.

B) La supresión de las restricciones jurídicas y administrativas y la promoción del reconocimiento a escala comunitaria de todas las cualificaciones profesionales.

C) La creación de un único portal de información sobre la movilidad sustentada en la plataforma de ofertas de ocupación EURES.

En virtud de estos tres ejes fundamentales fija dos grandes objetivos:

1º.- El primero propone la mejora de la legislación vigente y de las vías administrativas seguidas, todo ello a través de cinco acciones:

a) Examinar si es preciso adaptar la legislación comunitaria para que los trabajadores puedan circular, con arreglo a los nuevos esquemas de movilidad, sin perder su protección social.

b) Proporcionar mayor cobertura legal al papel de la red de expertos independientes en formación e información en el ámbito de la Seguridad Social europea (denominada red tRESS) en materia de coordinación mediante la difusión de los conocimientos, informes y asesoramiento especializados. Una consulta de las partes interesadas y un estudio de impacto deberían permitir determinar si es preciso adaptar las actuaciones administrativas o las normas existentes hasta este momento.

c) Simplificar más las prácticas nacionales de cooperación y de administración (intercambio y consulta de datos por vía electrónica, lanzamiento de una versión digital de la tarjeta sanitaria europea, etc.), con objeto de agilizar y

facilitar el reembolso de los gastos de seguridad social de los trabajadores migrantes.

d) Lograr la aprobación de las propuestas en materia de portabilidad de los derechos de pensión complementaria, con objeto de mejorar la consolidación y la preservación de dichos derechos.

e) Combinar flexibilidad y movilidad, pues permitirá que un número superior de personas puedan disponer de más y mejor empleo.

2º.- El segundo incumbe a la oportunidad de velar por que las autoridades nacionales, regionales y locales fomenten la movilidad en sus respectivos niveles, dirigiendo a los Miembros hacia metas tales como convertirla en un objetivo prioritario de sus estrategias nacionales de empleo y de aprendizaje permanente; e iniciar un proceso de actuación sobre buenas prácticas a través de los programas de aprendizaje mutuo que puedan ser financiados en el marco de la política de cohesión de la UE. En ese marco, habrá lugar a un inventario de los programas de este tipo y será examinada la posibilidad de desarrollar planes europeos de movilidad; también, utilizar el marco europeo de cualificaciones, promoviendo el conocido como EUROPASS<sup>255</sup>, así como un desarrollo del sistema europeo de créditos para la educación y la formación profesionales y un marco metodológico común, al objeto de facilitar la transferencia de los créditos de aprendizaje de un sistema de cualificación a otro (ECVET)<sup>256</sup>.

Además, será menester animar a las autoridades regionales y locales, a los centros de educación y de formación y a la sociedad civil en general a suprimir

---

<sup>255</sup> Dossier de documentos que ayuda a los ciudadanos a comunicar de manera clara y sencilla las aptitudes, las titulaciones y certificaciones adquiridas a lo largo de la vida, tanto entre países como entre sectores. Su principal objetivo radica en facilitar la movilidad de los estudiantes y los trabajadores a través de los Estados Miembros de la UE, los países del Área Económica de Libre Comercio/Espacio Económico Europeo y los países candidatos, siempre y cuando el objeto sea buscar trabajo o solicitar la admisión en algún programa educativo o formativo.

<sup>256</sup> Recomendación (2009/C 155/02) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, relativa a la creación del Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET). (DOUE, de 8 de julio de 2009). Su objetivo es fomentar la movilidad transnacional y el acceso al aprendizaje permanente. Este sistema no tiene por objeto sustituir los sistemas nacionales de cualificación, sino aportar un mayor grado de comparatividad y compatibilidad entre ellos.

cuantos obstáculos prácticos median al efecto y a fomentar una “movilidad justa” respetuosa con las normas laborales y los requisitos legales.

El Plan propone varias acciones con objeto de ampliar el alcance y la calidad de los servicios prestados por EURES en lo relativo a éste ámbito, que suponen la mejora de la transmisión de información e incremento de la sensibilización sobre el principio de igualdad de trato y el respeto de las normas laborales en los mercados europeos; el incremento de la recogida de información estratégica, destinada a mejorar su capacidad analítica; la ampliación de la asistencia a quienes han ejercido la movilidad en la UE, especialmente para determinadas categorías específicas de trabajadores; y el incremento de una parte de los servicios a los nacionales de terceros países en determinadas ocasiones.

En tal sentido apunta a un trabajo en tres direcciones para incrementar la sensibilización de los ciudadanos sobre la importancia de la movilidad:

a) La organización anual de *Jornadas europeas del empleo*, con objeto de informar mejor a los ciudadanos sobre sus derechos y las ventajas anejas a la movilidad, pero también para incrementar los intercambios entre las distintas partes interesadas.

b) La puesta en marcha de una “asociación europea de la movilidad laboral”, con la creación de una red de promoción al efecto.

c) La sensibilización de los ciudadanos europeos sobre las posibilidades y ventajas que ofrece la movilidad, a través de la celebración anual de las mentadas *Jornadas europeas del Trabajo*, para facilitar el conocimiento adecuado de la ocupación que incluya la creación de una red de todas las experiencias positivas en este punto susceptibles de conformación, así como la previsión de ayudas de carácter económico. Todo ello en el marco del *programa PROGRESS*<sup>257</sup>, el cual comprende ayudas para la financiación de actividades

---

<sup>257</sup> Programa comunitario dedicado al empleo y la solidaridad social, dos partes de la aportación de ayuda financiera a la realización de los objetivos de la Unión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales y la igualdad de oportunidades, tal y como figuran en la Agenda Social,

piloto, el intercambio de actuaciones y sus resultados, la divulgación de estos en orden a nuevas acciones y la aparición de programas innovadores.

El flujo de trabajadores que viven y prestan servicios en otro país de la UE queda establecido en torno al 2% de la población activa comunitaria, lo cual supone un bajo porcentaje respecto al total de la misma. Sin embargo, cabe poner de manifiesto un dato positivo, por cuanto concurre un incremento sensible del número de trabajadores que han tenido en cuenta esta opción como respuesta a la falta de expectativa laboral desde la creación de la UE hasta la actualidad. Obra, además, un porcentaje importante de trabajadores estacionales y transfronterizos que, si bien queda fuera de estas fuentes de información, puede contribuir a aumentar notablemente el índice antes indicado.

Todas las Comunicaciones presentadas por la Comisión en torno a este punto<sup>258</sup> apuntan a las limitaciones detectadas, y a que han de ser corregidas tanto por la vía jurídica como por la social, pudiendo adquirir así la condición de hecho cierto para cuantos quieran ponerla en práctica.

Dichas limitaciones suponen --asumiéndolo-- un alto coste económico, derivado del desplazamiento y la necesidad de alojamiento en el nuevo territorio; el grado de afectación respecto a la vida personal y familiar; las restricciones jurídicas todavía existentes respecto de la llamada portabilidad de las pensiones; el problema del reconocimiento de titulaciones y cualificaciones adquiridas en otros Estados; y, por último, la gran barrera del idioma.

---

contribuyendo también a la Estrategia de Crecimiento y Empleo de Lisboa. En paralelo al FSE, *PROGRESS* entró en acción en 2007 y durará hasta 2013. Sustituye a los cuatro programas anteriores, que finalizaron en 2006, de acciones contra la discriminación y la exclusión social, y de medidas sobre el empleo y la igualdad entre hombres y mujeres. La decisión de optar por un programa único obedece a la voluntad de racionalizar y simplificar la financiación y de concentrar las actividades para mejorar el impacto.

<sup>258</sup> Entre otras, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 1 de septiembre de 2005, *Migración y desarrollo: orientaciones concretas*, COM (2005) 390 final; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 16 de mayo de 2007, *Migración circular y las asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países*, COM (2007) 248 final.

### **3. Período 2008-2009**

Respecto a este tramo histórico, cabe hacer referencia a las siguientes iniciativas fundamentales:

#### **3.1. La Recomendación del consejo de 14 de mayo de 2008**

Texto de carácter eminentemente económico<sup>259</sup>, relativo a las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados Miembros y de la Comunidad (2008-2010), su origen radica en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de marzo de 2008, relativo a la contribución que las políticas monetarias deben aportar al aumento del crecimiento y del empleo, tanto las de carácter macroeconómico como las microeconómicas, todo ello en estrecha interrelación con las orientaciones relativas a la política de empleo. Aparece dirigida a los Miembros y a la UE, con objeto de hacer posible la coordinación de las políticas económicas, sociales y medioambientales, siempre teniendo presente en todas las actuaciones el principio de igualdad de sexos.

La primera parte, dedicada a las macroeconómicas para el crecimiento y el empleo, marca el objetivo general de garantizar la estabilidad económica y aumentar el potencial de empleo y del crecimiento. Algunas de las Directrices guardan estrecha relación con cuanto aquí interesa, según consta en los acuerdos alcanzados en el Consejo Europeo de Bruselas, y todas ellas asumen como punto de referencia que “las reformas estructurales y la adecuada coordinación de las diferentes políticas desempeñan un papel esencial para ayudar a las economías a resistir la posible evolución adversa de la economía mundial”.

---

<sup>259</sup>Recomendación del Consejo, de 14 de mayo de 2008, relativa a la actualización de las orientaciones generales de política económica 2008 de los Estados Miembros y de la Comunidad y sobre la ejecución de las políticas de empleo de los Estados Miembros (2008/399/CE). (DOUE, de 29 de mayo de 2008).

El documento insiste también en la necesidad de adoptar las medidas económicas y sociales adecuadas por parte de los Estados para conseguir que “dispongan de margen suficiente para la plena actuación de los estabilizadores automáticos antes de la siguiente recesión”.

Otra de las preocupaciones de la UE vuelve a quedar situada en el proceso de envejecimiento demográfico, lo cual implica plantear la conveniencia de adoptar medidas para conseguir sistemas de protección social viables, y una mayor presencia en el mercado de trabajo de mujeres, jóvenes y trabajadores de edad avanzada, quedando los Miembros comprometidos a “promover un planteamiento del trabajo basado en el ciclo de vida para aumentar el número de horas de trabajo en la economía”.

Desde tales premisas, las orientaciones para 2007-2010 guardan muchas similitudes con las aprobadas para el 2005-2007 sobre la política salarial. Según este documento, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento necesitan de una orientación salarial adecuada, lo cual plantea, dentro del respeto a la autonomía de los agentes sociales, la compatibilidad de la misma con la estabilidad de los precios y las tendencias de la productividad a medio plazo, poniendo de manifiesto el texto la necesidad de una línea abierta a considerar las diferencias de cualificaciones y las condiciones de los mercados de trabajo locales. La Comisión apuesta, en esta fase de incertidumbre económica y social, por la promoción de “iniciativas a escala de la UE para favorecer el diálogo y el intercambio de información constante entre las autoridades monetarias y fiscales y los interlocutores sociales en el marco del diálogo macroeconómico”<sup>260</sup>.

De gran relevancia resulta la regulación de los sistemas tributarios y asistenciales, para que no desincentiven la búsqueda y el acceso al empleo de quienes están temporalmente fuera del mercado laboral, y muy especialmente que los afectados adapten su ciclo a las nuevas realidades productivas, combinando adecuadamente la flexibilidad y la seguridad en el empleo y aumentando la inversión en el capital humano para mejorar su empleabilidad. El texto hace

---

<sup>260</sup> ROJO TORRECILLA, E.: “Las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad Europea (2008-2010)”, cit., formato electrónico.

referencia, así, a la conveniencia de efectuar las reformas necesarias para conseguir unos mercados laborales “más adaptados, globales e integrados”, que junto con planteamientos macroeconómicos adecuados sean capaces de contribuir a facilitar un ajuste estatal adecuado a los choques económicos.

De prestar atención a las reformas para incrementar el potencial de crecimiento en Europea, no cabe ocultar que aparece reforzada la importancia de apostar por políticas de inversión en I+D, innovación y educación en todos los ámbitos territoriales, no en vano conviene recordar cómo las iniciativas en pro de aumento la inversión en conocimiento y refuerzo de la capacidad de innovación de la economía de la UE ocupan un lugar central en la Estrategia de Lisboa, tanto la inicial del 2000 como la revisada del 2005, confirmando el objetivo a lograr para el año 2010 un incremento en cuanto a la dedicación del 3 % del PIB comunitario a este aspecto (frente al 1,85% actual); también opta por una tendencia ordenada a la adquisición por la inversión privada de un papel más relevante al desempeñado en la actualidad (un 55%). Y todo ello, en el marco de una apuesta decidida por el mantenimiento y aumento del nivel de vida y de los sistemas de protección social, para lo cual será necesario, según el Consejo, “seguir mejorando la productividad, una mano de obra con mejor formación, más experta y motivada, e incrementar las horas trabajadas”.

Otra de las metas comunitarias referidas al ámbito del empleo es --como no podría ser de otra manera-- el incremento de la presencia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en todos los ámbitos productivos y sociales, para maximizar su utilización y obtener resultados positivos en aras del crecimiento económico, del empleo y de la cohesión social. Por consiguiente, en el marco europeo y en cada Estado resulta ineludible adoptar medidas ordenadas a potenciar el uso generalizado de las TIC en los servicios públicos, las PYMES y los hogares, fomentar el desarrollo de industrias en este ámbito y, desde la perspectiva laboral, “crear el marco necesario para los cambios derivados que se produzcan en la organización del trabajo en la economía”.

La UE está llamada a hacer de Europa un lugar atractivo para invertir y trabajar; de ahí la proposición de acelerar la transposición de las Directivas del

mercado interior todavía pendientes, eliminar los obstáculos existentes a la actividad transfronteriza, así como “promover un mercado interior de servicio plenamente operativo, manteniendo al mismo tiempo el modelo social europeo”.

La cuestión suscitada al intérprete es si esta Recomendación mantiene coherencia o no con recientes resoluciones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a las que posteriormente se hará referencia, las cuales han situado en un plano desigual el Derecho Comunitario y la libre prestación de servicios y los derechos sociales de los trabajadores.

El dilema ha sido puesto de manifiesto en la llamada Directiva 123/2006/CE, de 12 de diciembre de 2006, conocida como Directiva *Bolkestein*, en la cual, singularmente el debate de uno de sus puntos provocó una fuerte contestación social y sindical, en cuanto a la operatividad del “principio del país de origen”, mediante el cual serían de aplicación a los trabajadores desplazados a otro país las reglas y legislación laboral del país procedente, en detrimento de las características del propio de acogida donde prestaban sus servicios<sup>261</sup>.

Debido al riesgo obvio de la utilización de este principio para encubrir una discriminación salarial y laboral de los desplazados con respecto a las condiciones vigentes para los trabajadores del país de acogida, y dadas las grandes diferencias existentes entre los Estados que integran la Unión, en especial en los de reciente incorporación, medió un acuerdo de compromiso en el Parlamento Europeo mediante el cual se anulaba esta cláusula, sustituida por la de “libertad de establecimiento y de circulación de servicios”, sin llegar a establecer explícitamente la prevalencia siempre de la legislación y normas del país de acogida<sup>262</sup>.

---

<sup>261</sup> Entre varios, MANGIAMELI, S.: “La liberalización de los servicios en la Unión Europea”, *ReDC*, núm. 8, 2007, págs. 90 y 91; BLÁZQUEZ AGUDO, E.M.: “El futuro de la libre circulación de trabajadores. Repasando su contenido a partir de la Directiva Marco sobre el mercado interior”, *RMTAS*, núm.62, 2006, pág. 111; SANJUÁN GARCÍA, P.: “La prestación de servicios en la Unión Europea: de la Directiva ‘Bolkestein’ a la ‘Ley Ómnibus’”, *Lex Nova*, núm. 58, págs. 20 a 23.

<sup>262</sup> BLÁZQUEZ AGUDO, E.M.: “El futuro de la libre circulación de trabajadores. Repasando su contenido a partir de la Directiva Marco sobre el mercado interior”, cit., págs. 114 y ss.

Igualmente, otorgaba al Tribunal de Justicia Europeo un papel relevante a la hora de interpretar las muchas partes ambiguas de esta Directiva, dando pie al traspaso, inaceptable, de una cuota importante del poder del Parlamento Europeo a un organismo técnico-jurídico supuestamente neutral, pero de hecho muy sensible a los intereses y a las presiones de las empresas.

A pesar de estos riesgos inherentes, denunciados por numerosos movimientos sociales y partidos minoritarios europeos, este acuerdo satisfizo a los principales partidos europeos, así como a la Confederación Europea de Sindicatos (CES), lo cual llevó a la definitiva aprobación de la Directiva de Servicios en el mercado interior por parte del Parlamento y Consejo europeos a finales de 2006<sup>263</sup>.

Sin embargo, cabe dar noticia en los últimos años tres sentencias del TJCE, los denominados casos *Viking Line*, *Laval/Waxholm* y *Rüffert* que ponen de manifiesto la recuperación del supuestamente abolido “principio del país de origen” y la legitimación del temido *dumping* salarial, lo cual representa un nuevo vacío del Derecho Comunitario:

-- En el primero de estos pronunciamientos<sup>264</sup> el TJCE condena una acción sindical llevada a cabo en Finlandia, que se oponía a que un armador finlandés, rematriculara un ferry en Estonia, para aplicar así a la tripulación las condiciones salariales y laborales estonas, claramente inferiores a las existentes en Finlandia.

-- En el segundo<sup>265</sup> condena de nuevo a los sindicatos, esta vez en Suecia, por intentar bloquear los trabajos de una empresa letona, subcontratada por una empresa sueca, la cual mostraba su negativa férrea a aplicar las condiciones del convenio colectivo sueco del sector a los trabajadores letones.

---

<sup>263</sup> Directiva 2006/123/ CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. (DOUE de 27 de diciembre de 2006).

<sup>264</sup> STJCE C-438/05, de 11 de diciembre de 2007, asunto *International Transport Workers' Federation c. Viking Line*.

<sup>265</sup> STJCE C- 341/051 de 18 de diciembre de 2007, asunto *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet y otros*.

-- En el tercero<sup>266</sup> condena al Estado alemán de la Baja Sajonia, por intentar imponer el salario mínimo vigente para las empresas encargadas de la ejecución de un contrato con la Administración Pública. Daba la razón, así, a un subcontratista polaco, quien prestaba servicios a la empresa alemana, la cual abonaba a sus obreros salarios inferiores al 50% de lo estipulado por el Estado.

En las tres ocasiones, la razón de fondo empleada por el TJCE para justificar su decisión, admitiendo el *dumping* salarial, ha sido la misma: el Derecho Comunitario prohíbe cualquier medida “susceptible de hacer menos atractivas” las condiciones aplicadas a una empresa de un Miembro de la UE que presta sus servicios en otro Estado, pues eso “constituiría una restricción a la libre prestación de servicios” o a “la libertad de establecimiento”, las cuales han sido consideradas entre las “libertades fundamentales garantizadas por el Tratado de la Unión”. Este argumento debe ser discutido, cuanto pone de manifiesto una minusvaloración del ámbito social, pues, obviamente, cualquier avance en este punto dentro de un país hace que el mercado sea, en cierto modo, “menos atractivo” para cuantas empresas compiten en el mismo<sup>267</sup>.

De escasa utilidad resulta, bajo el erróneo discurso abierto, -- pero claramente relativo a otro propósito en origen con fechas mucho mas alejadas en el tiempo--, la Directiva 96/71/CE, de 16 de diciembre de 1996<sup>268</sup>, destinada a

---

<sup>266</sup> STJCE C-346/06 de 3 abril de 2008, asunto *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*.

<sup>267</sup> Entre otros, el citado asunto *Viking Line*, BALLESTER PASTOR, M.A.: “Los derechos sociales en la Carta Comunitaria de derechos fundamentales y en el Tratado de Lisboa (1)”, *AL*, núm. 15, 2009, pág. 1760; asunto *Laval*, GUAMÁN HERNÁNDEZ, A.: “De nuevo sobre la ley aplicable en los supuestos de desplazamiento temporal de trabajadores: caso Laval”, *RL*, T. II, 2008, págs.187 y ss.; CARUSO, B.: “La integración de los derechos sociales en el espacio social supranacional y nacional; primeras reflexiones sobre los casos Laval y Viking”, *RL*, T. II, 2008, págs.159 y ss.; FALGUERA I BARÓ, M.A.: “La Europa que ya no es Europa. Reflexiones irritadas de un jurista tras la sentencia Viking y Laval”, *Gaceta Sindical*, núm. 10, 2008; GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R.: “Controvertidos pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades sobre desplazamiento transnacional de trabajadores: los asuntos Viking, Laval y Rüffert”, *Justicia Laboral*, núm. 34, 2008; GUAMÁN HERNÁNDEZ, A.: “La sumisión del derecho de huelga a la libertad de establecimiento comunitaria: el caso Viking Line”, *AS*, T. V, 2007, págs. 1326 y ss.; LANDA ZAPIRAÍN, J.P. y MORENO MARCOS, M.: “Una nueva encrucijada para el Derecho del Trabajo: la compatibilidad del ejercicio de los derechos colectivos de la acción sindical con el respeto a las libertades fundamentales del mercado interior comunitario [Comentario de las Sentencias de la Gran Sala del TJE de 11/12/2007 (A. Viking) y de 18/12/2007 (A. Laval)]”, *RL*, T. I., 2008, págs. 481 y ss.

<sup>268</sup> En cuanto al Derecho Laboral, quedan excluidos del principio del país de origen las normas relativas al salario mínimo; la salud, higiene y seguridad; los derechos de mujeres gestantes y a la

regular las condiciones laborales del personal desplazado de un Estado miembro a otro, pues el TJCE ha precisado que “esta Directiva tiene como objeto la libre prestación de servicios” y no --como a menudo fue interpretado-- la protección de los trabajadores afectados. La Directiva 96/71/CE no es una norma de desarrollo de la libertad de establecimiento comunitario, sino todo lo contrario; su propósito radica en garantizar los derechos de los trabajadores, intentando evitar, claramente, el “*dumping* social”, en relación con el derecho de libre circulación de las personas. Así aparece de forma clara en su parte introductoria: “el fomento de la prestación transnacional de servicios requiere un clima de competencia leal y medidas que garanticen el respeto de los derechos de los trabajadores”. Por tanto, éstos últimos distan de constituir una excepción a la libertad de establecimiento empresarial y a la libre contratación de empresas, conformando una garantía firme de los derechos de los asalariados a fin de evitar rebajas retributivas generalizadas con el uso intensivo de la libre circulación<sup>269</sup>.

En alguno de los pronunciamientos del TJCE<sup>270</sup> prácticamente no aparece ninguna referencia al interés general y a los derechos de los trabajadores como elementos justificativos de la limitación del derecho a la libertad de establecimiento. Y es esa omisión --más allá de los argumentos jurídicos-- cuanto resulta altamente preocupante. Después de otros asuntos parece claro que la libertad de establecimiento -- mera concreción parcial del derecho de libertad de empresa a nivel comunitario-- apenas si queda situada un paso más arriba que los derechos sociales. Los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, por tanto, no pueden afectar a ese derecho comunitario<sup>271</sup>, pero la idea parece haber sido olvidada por el Tribunal.

---

maternidad; los derechos de niños y jóvenes; las consideraciones de paridad en el tratamiento a hombres y mujeres y las vacaciones pagadas. Pero quedan sujetas a este principio otras normativas fundamentales como el derecho de huelga, las condiciones de contratación y despido y las contribuciones de la Seguridad Social.

<sup>269</sup> LANDA ZAPIRAIN, J.P.: “En busca de una regulación equilibrada que permita conciliar el desarrollo del mercado único con el respeto exigible al ejercicio de los derechos sociales fundamentales: Desde el diálogo social a la constitucionalización jurídica de la Unión Europea”, *RMTI*, núm. extr., 2010, págs. 90 y ss.

<sup>270</sup> Asunto *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*.

<sup>271</sup> LANDA ZAPIRAÍN, J.P.: “En busca de una regulación equilibrada que permita conciliar el desarrollo del mercado único con el respeto exigible al ejercicio de los derechos sociales fundamentales: Desde el diálogo social a la constitucionalización jurídica de la Unión Europea”, cit., págs. 92 y 93.

Conviene resaltar que ambos artículos han sido incluidos en el Tratado de Lisboa, lo cual significa que no bastaría con enmendar una o varias Directivas para resolver el problema planteado por las sentencias en cuestión, sino la necesidad de revisar todos los Tratados en vigor de la Unión (y muy en particular los artículos invocados por el TJCE en justificación de sus decisiones), a fin de restablecer la primacía de los derechos sociales sobre la libertad de comercio.

Retomando el hilo de la exposición, y para finalizar el examen de la Recomendación, cabe añadir que ésta pone énfasis en la importancia de mejorar las infraestructuras europeas para facilitar la movilidad de las personas, las mercancías y los servicios en toda la UE, insistiendo en la necesidad de reducción de los costes, la ampliación de los mercados y la interconexión y la interoperatividad de las redes transeuropeas.

### **3.2. La Agenda Social Renovada**

Como segundo documento importante del período, cabe destacar la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, de 2 de julio de 2008, titulada *Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del Siglo XXI*, donde la Comisión diseña un plan para garantizar que las políticas de la UE respondan eficazmente a los desafíos económicos y sociales del momento. En su introducción, refuerza algunas ideas sobre las cuales se han de establecer los futuros cambios y adaptaciones del modelo social de la Región<sup>272</sup>:

A su tenor, en primer lugar procederá partir del fuerte impacto que los avances tecnológicos, la globalización y el envejecimiento demográfico están teniendo sobre las sociedades europeas. Existe un sentimiento de preocupación en torno al dato del número de personas en situación de desocupación o inactivas, así

---

<sup>272</sup> COM (2008) 412 final, 2 de julio.

como de cuantos abandonan prematuramente el sistema educativo, lo cual lleva a un elevado número de ciudadanos a la situación de riesgo o exclusión social.

Los cambios recientes, así como el mantenimiento de situaciones socialmente preocupantes, han de conducir hacia una política flexible y adaptada a las nuevas situaciones, articulando estrechamente las acciones comunitarias y las de los Miembros en sus respectivos ámbitos de competencia. En este sentido, surge la propuesta de una modificación en el enfoque de la Agenda respecto a las anteriores etapas, plasmada en la declaración de intenciones de este documento, el cual indica textualmente: “Esta Agenda no puede limitarse a los ámbitos sociales tradicionales; ha de ser transversal y multidimensional y ha de incluir una amplia gama de aspectos, desde políticas de mercado de trabajo hasta la educación, la sanidad, la inmigración y el diálogo intercultural. La realidad es que las medidas económicas y sociales en el marco de la UE y nacional se refuercen y se complementen mutuamente. Por eso, la actual Agenda Social Renovada es plenamente coherente con la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y la Ocupación y la refuerza”.

El texto finaliza con la referencia a la nueva realidad, necesitada de respuestas innovadoras a las cuestiones sociales. Los cambios acaecen con rapidez y las iniciativas han de acompañar este ritmo, respondiendo de forma creativa y flexible a los retos de la globalización, los avances tecnológicos y la evolución demográfica.

La cuestión es saber cómo y en qué ayudará la Agenda Social Renovada. En este sentido, cabe decir que la UE dispone de responsabilidades y poderes limitados, pero puede influir mucho en la vida de las personas si actúa en asociación con los Miembros y con las partes interesadas. Durante los últimos cincuenta años, la UE ha promovido con éxito el crecimiento y el empleo, la igualdad entre hombres y mujeres y unas mejores condiciones laborales; también, ha ayudado a abordar la discriminación, la pobreza y las desigualdades entre regiones.

Sobre estos logros, la Agenda reúne una serie de líneas de actuación de la UE en siete ámbitos prioritarios<sup>273</sup>:

1.- Niños y jóvenes: la Europa del mañana. Aludiendo a los problemas de estos grupos y al riesgo que corren de exclusión social y pobreza, pues cada año unos 6.000.000 abandonan la enseñanza secundaria; incluye, al respecto, dos documentos importantes: de un lado, una Comunicación<sup>274</sup>-- y sus posteriores Conclusiones--, sobre la educación escolar, con propuestas para mejorar la calidad de los sistemas educativos; de otro, un Libro Verde sobre la inmigración y movilidad<sup>275</sup>, abordando los retos de los modelos de enseñanza de la UE ante el número cada vez más alto de niños y jóvenes provenientes de otros países y culturas. Una de las propuestas en el futuro más próximo es la elaboración de un enfoque integrado de la pobreza infantil con indicadores cuantitativos.

2.- Inversión en los recursos humanos: más y mejores puestos de trabajo y nuevas capacidades.

3.- Movilidad.

4.- Una vida más larga y saludable.

5.- Actuaciones para erradicar la pobreza y la exclusión social.

6.- Lucha contra la discriminación y promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

---

<sup>273</sup> DE LA VILLA DE LA SERNA, J.: “Comentario crítico a la agenda social renovada. Oportunidades, acceso y solidaridad en la España del siglo XXI”, cit., págs. 297 y ss.

<sup>274</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 3 de julio de 2008. *Mejorar las competencias en el siglo XXI: agenda para la cooperación europea en las escuelas* COM (2008) 425 final. También, Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 21 de noviembre de 2008. *Preparar a los jóvenes para el siglo XXI: agenda para la cooperación europea en las escuelas*. (DOUE C 319, de 13 de diciembre de 2008).

<sup>275</sup> Libro Verde de 8 de julio de 2009. *Fomentar la movilidad en la formación de los jóvenes* COM (2009)329 final.

## 7.- Oportunidades, acceso y solidaridad en el contexto internacional.

En la misma dirección, la Comisión sugiere utilizar una mezcla de distintas herramientas para alcanzar los objetivos expuestos; en breve:

a) La normativa de UE, como, por ejemplo, sugerencias para enfrentarse a la discriminación fuera del mercado laboral, los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza y la mejora del funcionamiento de los comités de empresa europeos.

b) El diálogo social, animando a los representantes de los trabajadores y de los empresarios a aprovechar plenamente las posibilidades ofrecidas por el Diálogo Social Europeo.

c) La cooperación entre Miembros, en particular postulando una coordinación reforzada en materia de protección social e inclusión social.

d) Financiación de la UE, movilizando los Fondos Estructurales de la UE, el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización, y el Programa PROGRESS en materia de empleo y solidaridad social.

e) La asociación, diálogo y comunicación con participación y consulta de organizaciones no gubernamentales, autoridades regionales y locales y otras partes interesadas.

f) La garantía de que todas las políticas de la UE promuevan las oportunidades, el acceso y la solidaridad, investigando nuevas iniciativas con impacto social y sobre el empleo.

El cambio en el mundo laboral aparece recogido también en numerosos documentos de la OIT de la época<sup>276</sup>, entre ellos los Programas de Trabajo

---

<sup>276</sup> Declaración de la OIT sobre *La justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97ª reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.

Decente por Países<sup>277</sup>, por mor de la globalización, caracterizada ésta por la difusión de nuevas tecnologías, los intercambios de ideas, el intercambio de bienes y servicios, el incremento de los flujos de capital y financieros, la internacionalización del mundo de los negocios y sus procesos y del diálogo, así como la circulación de personas.

La nueva Agenda, por tanto, aparece articulada en torno a tres puntos<sup>278</sup>:

-- Oportunidades para la creación de más y mejores puestos de trabajo y facilidades para la movilidad.

-- Acceso de todas las personas a la educación, con mención especial al desarrollo de sus capacidades a lo largo de toda la vida, la asistencia sanitaria y los servicios sociales de carácter general.

-- Solidaridad de los poderes públicos con quienes están afectados por los cambios y no pueden adaptarse a ellos con la rapidez requerida.

Gira, de este modo, alrededor de un cambio conceptual respecto de las Agendas anteriores, las cuales respondían a una situación económica y social distinta. Por ello, la Comisión pide un esfuerzo extraordinario para conseguir una sociedad más solidaria y con una mejor utilización de los recursos disponibles, haciendo referencia expresa a la inmigración, dada la probabilidad de la existencia en un futuro próximo de una demanda creciente de inmigrantes con unas determinadas capacidades específicas a causa del cambio demográfico y la escasez dentro del mercado laboral en determinados sectores y regiones.

Existen algunas propuestas a valorar, si bien su ambigua redacción supone, en la mayor parte de los casos, la ausencia de cualquier obligación de

---

<sup>277</sup> *Guía para Desarrollar e Implementar los Programas de Trabajo Decente por País: Cómo enfocar las Contribuciones de la OIT a nivel país*, Ginebra (OIT), 2008.

<sup>278</sup> ROJO TORRECILLA, E.: “La Agenda Social comunitaria renovada de 2008”, cit., formato electrónico.

actuar de los poderes comunitarios. No obstante, procede poner la atención en los aspectos siguientes:

-- Respecto al empleo, la Comisión apuesta por invertir en recursos humanos, a través de la creación de más y mejores puestos de trabajo y nuevas capacidades. Valora positivamente la creación de 7 millones en los años 2006 y 2007, destacando, para hacer frente a los cambios del mercado, la imprescindible potenciación de un papel más activo de los agentes sociales y la utilización más racional de los fondos comunitarios, fundamentalmente del Fondo Europeo de ajuste a la globalización, del cual afirma que “ha tenido un impacto positivo en diversos Estados, pero todavía tiene margen para aprovechar más su potencial”. Todo ello sin olvidar las actuaciones formativas para los perjudicados por los procesos de transformación y reestructuración, potenciando el aprendizaje permanente y la renovación continua de las capacidades de acuerdo con las necesidades presentes y futuras del mercado laboral.

-- En cuanto respecta a la movilidad vinculada al empleo, destaca la importancia de la aplicación real y efectiva de la libre circulación de personas y valora de forma muy positiva la Directiva de 1996 anteriormente citada<sup>279</sup>, sobre el libre desplazamiento de trabajadores para la prestación de servicios en el marco de otros Miembros por parte de sus empresas, si bien pone de manifiesto algunos de los problemas suscitados en su aplicación, así como la necesidad de mejorar la coordinación entre las distintas autoridades administrativas laborales.

-- El cambio demográfico en Europa está afectando enormemente a la expectativa de vida, situada en el año 2007 en 77 años para los hombres y 83 para las mujeres. Por ello, toda mejora ha de ir acompañada de una serie de medidas

---

<sup>279</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios relacionada con los siguientes textos. Plazo de trasposición de los Estados Miembros 16.12.1999. Actos conexos: Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2003, relativa a la aplicación de la Directiva 96/71/CE en los Estados miembros, COM (2003) 458 final, Comunicación de la Comisión, de 4 de abril de 2006. *Orientaciones en relación con el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios* COM(2006)159 final y Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios – sacar el mayor partido posible de sus ventajas y potencial, al tiempo que se garantiza la protección de los trabajadores*, COM (2007) 304 final.

que posibiliten una adecuada política de envejecimiento activo en el trabajo, una asistencia sanitaria de calidad y unas políticas económicas capaces de garantizar la viabilidad económica del sistema de protección social.

-- Entre cuanto pretende avanzar en tal campo, resulta importante hacer mención a la Directiva 2011/24/UE, ya aprobada, sobre el derecho a la asistencia sanitaria transfronteriza<sup>280</sup>, excluyendo de su aplicación los cuidados de larga duración prestados por servicios de atención a domicilio, en residencias asistidas o en otros servicios de atención personalizada; el acceso a órganos y su asignación para realizar un trasplante; venta de medicamentos y productos sanitarios en internet; en fin, el resto de supuestos regulados por los Reglamentos de Seguridad Social.

-- En el campo de las nuevas tecnologías, prevé la publicación de distintos documentos de trabajo sobre la manera de conseguir que el uso de las TICs repercuta en beneficio de la población de más edad, minorando el impacto del envejecimiento en relación con la carga pública que ello supone.

-- No obvia las referencias a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como la necesidad de adoptar medidas adecuadas para enfrentarse a un problema que no sólo afecta a sujetos en paro o colectivos desfavorecidos como las personas con discapacidad, las de mayor edad o las mujeres, sino también a cuantas disponen de una ocupación inestable, marginal o precaria, pues obra un incremento de la pobreza de los trabajadores, quienes corren un riesgo de caer en la misma hasta un porcentaje del 8%.

-- La lucha contra la discriminación constituye, así mismo, una pieza fundamental, pero la Comisión considera que es fuera de éste ámbito donde tienen

---

<sup>280</sup> Propuesta de Directiva presentada en junio de 2008 y con entrada en vigor el 24 de abril de 2011. Directiva 2011/24/UE, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza, que regula el reembolso de los gastos ocasionados al recibir tratamiento en otro Estado miembro y establece el marco para el desarrollo de la receta electrónica en la UE. El plazo de incorporación al Derecho nacional de esta nueva normativa finaliza el 25 de octubre de 2013.

lugar en la actualidad las mayores diferencias de trato no justificadas, motivo por el cual ha sido presentada una propuesta de Directiva al respecto<sup>281</sup>.

Su art.1 dispone textualmente que “Esta Directiva tiene como objetivo establecer un marco general para luchar contra la discriminación por motivos religiosos o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, a fin de que a los Estados miembros se aplique el principio de igualdad de trato en ámbitos diferentes del trabajo y la ocupación”. El texto, una vez aprobado, complementará el marco jurídico comunitario actual, en el cual la prohibición de discriminación por motivos de religión, convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual queda circunscrita tan sólo al trabajo, la ocupación y la formación profesional.

No obstante, el diseño del avance tampoco deja lado las diferencias en el terreno laboral entre hombres y mujeres, más significativas en materia salarial y de tasas de ocupación, por lo cual es menester reforzar la integración de la perspectiva de género en todas las políticas comunitarias, la cual ha de concretarse en aspectos tales como el acceso de los menores de tres años a servicios de atención y, también, en las mejoras de la normativa vigente sobre la conciliación de la vida familiar y laboral.

-- En relación con la coordinación de las políticas comunitarias con otras de carácter social desarrolladas en el ámbito internacional, el documento apuesta por reforzar la dimensión social en los acuerdos y tratados internacionales que suscriba la UE, la aplicación de la estrategia de la OIT sobre un trabajo digno y la promoción de la responsabilidad empresarial en cooperación con las partes pertinentes interesadas.

---

<sup>281</sup> Bruselas, 2 de julio de 2008. Propuesta de Directiva que contempla la protección contra la discriminación por motivos de edad, discapacidad, orientación sexual y religión o convicciones fuera del lugar de trabajo. Con esta nueva Directiva se pretende garantizar la igualdad de trato en los ámbitos de la protección social, incluidas la Seguridad Social y la asistencia sanitaria, la educación y el acceso y suministro de bienes y servicios comercialmente disponibles al público, añadiendo la vivienda. Según se desprende de las encuestas Eurobarómetro, la mayoría de los europeos son partidarios de una legislación de este tipo: el 77 % apoya medidas destinadas a proteger a las personas contra la discriminación en la educación y el 66 % en el acceso a bienes y servicios. Fuente, Eurostat.

Cabe referirse de nuevo --por su originalidad e importancia-- al *Programa de Trabajo Decente*<sup>282</sup>, en el cual los Estados asumen el compromiso, de acuerdo con sus propias líneas de actuación, de situar la ocupación plena y productiva y una actividad respetuosa con los derechos fundamentales como elementos centrales de sus políticas económicas y sociales, con fundamento en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT<sup>283</sup>:

a) La promoción de la ocupación y la creación de un entorno institucional y económico sostenible. Ello supone que todos puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias necesarias para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común; que las empresas, tanto públicas como privadas, sean sostenibles para hacer posible el crecimiento y la generación de mayores oportunidades y perspectivas de empleo e ingresos para la comunidad; y que la sociedad pueda conseguir sus objetivos de desarrollo económico y de progreso social, así como alcanzar un buen nivel de vida.

b) La adopción y ampliación de decisiones de protección social sostenibles y adaptadas a las circunstancias nacionales, ampliación de la Seguridad Social a todas las personas, incluidas las ordenadas a proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos; condiciones de trabajo saludables y seguras; e iniciativas en materia de salarios y ganancias y de jornadas y otras condiciones de trabajo, destinadas a garantizar una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para cuantos tengan empleo y necesiten esa clase de protección.

c) La apuesta por el diálogo social y el tripartismo entre los gobiernos y las organizaciones representativas de trabajadores, tanto en el plano nacional como internacional, dirigido al logro de objetivos mediante la adaptación de la aplicación de los puntos estratégicos a las necesidades y circunstancias de cada

---

<sup>282</sup> OIT: *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Ginebra, Suiza, 2008.

<sup>283</sup> NAVARRO, F. A.: “Trabajo decente en el transporte marítimo”, *RMTI*, núm. 82, 2009, pág.21.

país; traducir el desarrollo económico en progreso social, y a la inversa, el progreso social en desarrollo económico; facilitar la creación de consenso respecto de las políticas nacionales e internacionales que inciden en las estrategias y programas en materia de empleo y trabajo decente, en resumen, fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto al reconocimiento del contrato de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección.

d) La promoción y aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En orden a su consecución, la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, son particularmente importantes, en tanto permiten el logro de los cuatro objetivos estratégicos. Por otra parte, la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede ser invocada ni utilizada de modo alguno como ventaja comparativa legítima y las normas del trabajo no deberían ser aprovechadas con fines comerciales proteccionistas.

-- En fin, la Comunicación menciona los instrumentos jurídicos y técnicos más adecuados para llevar a término la aplicación de los objetivos programáticos de la Agenda Social. Apuesta por la aplicación real y efectiva de la normativa vigente y por continuar legislando cuando haya pruebas convincentes sobre el valor añadido que las nuevas disposiciones puedan aportar al desarrollo comunitario, conforme ocurre con las nuevas competencias de los comités de empresa europeos o las innovadoras regulaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En cuanto hace al diálogo social, considera que ha de continuar siendo la piedra angular del modelo social europeo<sup>284</sup>. Para ello trata de animar a las organizaciones empresariales y sindicales en su empeño de detectar, a través de su experiencia y conocimientos, los cambios producidos, ayudando a dar respuesta a

---

<sup>284</sup> DA COSTA, I y REHFELDT, U.: "Convenios colectivos transnacionales en el ámbito de la empresa: avances históricos", en AA.VV. (PAPADAKIS, K., Ed.): *Diálogo social y acuerdos transfronterizos (¿Un marco global emergente de relaciones industriales?)*, Madrid (OIT/MTI), pág. 76 y 77

los problemas suscitados. La UE asume el compromiso de continuar facilitando este diálogo hasta el ámbito sectorial/industrial<sup>285</sup>, así como de aplicar los acuerdos marco europeos<sup>286</sup> con la participación de los interlocutores sociales nacionales<sup>287</sup>.

El planteamiento de un MAC ayudaría a compartir experiencias y aprender de las realidades de otros países, lo cual puede redundar en la elaboración de políticas nacionales más satisfactorias, sobre todo en materia de ocupación y en otras asentadas sobre el conocimiento y la participación. Propone seguir avanzando sobre esta línea, fijando unos objetivos en términos cuantitativos de carácter ambicioso.

La consecución de todos estos fines han de tener soporte en una gestión de los recursos económicos más eficaz, además de lograr una implicación de los agentes políticos, económicos y sociales en la aplicación de la Agenda, para poder poner en marcha una serie de medidas de impacto adecuadas en orden a valorar cuáles son las consecuencias de las propuestas elaboradas y su repercusión en el ámbito de lo social, medioambiental y de la ocupación.

---

<sup>285</sup> DOUGAREILH, I.: “Les accords cadre internationaux: une réponse européenne à la mondialisation de l'économie?”, en AA.VV. (DESCOLOGNES, M. y SAINCY, B., Eds.): *Les nouveaux enjeux de la négociation social internationale*, Paris (La Découverte), 2006, págs. 116 a129.

<sup>286</sup> Entre varios, respecto al permiso parental y trabajo a tiempo parcial, Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES, acto modificativo Directiva 98/23/ CE del Consejo, de 7 de abril de 1998; Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental y por razones familiares, celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES, derogada por la Directiva 2010/18/UE, de 8 de marzo; Directiva 99/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada de la CES, la UNICE y el CEEP; Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

<sup>287</sup> GALLIN, D.: “Acuerdos Marco Internacionales: una nueva valoración”, en AA.VV. (PAPADAKIS, K., Ed.): *Diálogo social y acuerdos transfronterizos (¿Un marco global emergente de relaciones industriales?)*, Madrid (MTI), 2009, págs. 40 a 57.

### 3.3. Ocupación e inclusión social

El siguiente documento a considerar viene dado por la Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008<sup>288</sup>, relativa a la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.

En ella sitúa la lucha contra la pobreza y contra la exclusión social como una de las prioridades de la UE. Recuerda el art. 137 TCE y las dos Recomendaciones de 1992<sup>289</sup>, las cuales instaban a los Miembros a promover el derecho de todos los ciudadanos a los recursos básicos y preservar la calidad de los sistemas de protección social, destacando la importancia de la dedicación a esta cuestión de las Directrices en el ámbito de la ocupación, aun cuando son muchos los progresos conseguidos.

Muestra su preocupación y pondera la necesidad de adoptar nuevas acciones adecuadas, porque las nacionales no siempre han encontrado respuesta adecuada a la creciente complejidad del mercado laboral. No obstante, valora de forma muy positiva el impacto de las transferencias sociales en la reducción de los índices de pobreza (pasando del 26% al 16% una vez operativas), si bien pone de manifiesto, igualmente, cómo las prestaciones sociales por sí mismas no son suficiente para extraer de la miseria a sus beneficiarios en la mayoría de los Estados.

Después de numerosos estudios e informes, la Comisión apuesta por la integración de una política de inclusión activa en el marco de una estrategia más global y completa, lo cual implica una serie de principios comunes para unos mercados laborales inclusivos y el acceso a unos servicios de calidad atentos a la situación especial de los ciudadanos excluidos de la sociedad y del mercado laboral.

---

<sup>288</sup> Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre.

<sup>289</sup> En este sentido, la Recomendación 92/ 441 CEE, de 24 de junio de 1992, sobre la creación de criterios comunes referentes a la suficiencia de renta y la extensión de la asistencia social en los sistemas de protección social y la Recomendación 92/ 442 CEE, de 27 de julio de 1992, sobre convergencia en las políticas y objetivos de protección social.

Confluyen en esta situación los nuevos desafíos sociales, puestos de manifiesto en los últimos años, como es el paso gradual de una economía postindustrial, el creciente proceso de globalización económica y social, los cambios demográficos y las tendencias sociales a una mayor individualización y su consiguiente impacto sobre la debilitación de las redes formales de protección social. Por tal motivo, se insiste en continuar diseñando acciones destinadas a conseguir algo muy importante para el sostenimiento de los sistemas de protección social: tratar de que resulte más atractivo trabajar que recibir prestaciones sociales<sup>290</sup>. También destaca la necesidad de poner en marcha políticas de atención personalizadas sobre los colectivos más vulnerables. Las medidas de inclusión han de tener, por tanto, un carácter transversal e incluir previsiones que faciliten el acceso de los menores a los servicios de guardería para facilitar la inserción de mujeres en el mercado laboral, reforzar políticas de salud y cuantas ayuden a acceder a una vivienda digna, estable e independiente.

### **3.4. Atención a menores**

El 3 de octubre de 2008 la Comisión presenta un Informe relativo a la consecución de los objetivos planteados en Barcelona sobre la estructura de atención a los niños en edad preescolar, el cual pone de manifiesto los esfuerzos de los Miembros para alcanzar los objetivos marcados en la reunión de Jefes de Estado y Gobierno durante la presidencia española el primer semestre de 2002, los cuales hacían referencia al esfuerzo a realizar para hacer posible la prestación, en el año 2010, de servicios destinados a la atención de niños, aportando una cobertura de, como mínimo, el 90% de los mismos, para edades comprendidas entre los 3 años de edad y la escolaridad obligatoria, y, al menos, al 33% de los niños menores de tres años. Al tiempo, destaca los obstáculos para la aplicación de este objetivo y los retos afrontados en los diferentes países.

---

<sup>290</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Albacete (Bomarzo), 2011, págs. 55 y ss.

Este Informe cobra destacada relevancia en cuanto al empleo se refiere, en tanto pretende la utilización de Fondos Estructurales comunitarios para conseguir el objetivo de la igualdad de género y la conciliación de la vida familiar y laboral, una de las metas clave en las Directivas comunitarias para la ocupación. En tal tarea deben aparecer activamente involucrados los agentes sociales, y la Comisión otorga mucha importancia al soporte otorgado a los objetivos planteados en Barcelona.

La existencia de una política adecuada de atención a los menores aparece directamente relacionada con la participación femenina en el mercado laboral y con las situaciones de dificultad económica y el riesgo de pobreza que viven algunas familias, sin olvidar su impacto sobre el crecimiento demográfico a medio término. Según los documentos emanados de la Comunidad, cerca de un tercio de las mujeres trabajan a tiempo parcial y la tasa de ocupación femenina ha descendido en 12.4 puntos cuando hay hijos en la unidad familiar menores de 12 años, mientras que la tasa de ocupación masculina aumenta en 7.3 puntos.

Por otro lado, la imposibilidad de acceder a una ocupación por el hecho de no disponer de opciones para el cuidado de la prole incrementa el riesgo de pobreza, en particular en el caso de familias monoparentales<sup>291</sup>, pues es a éstas a quienes afecta en mayor medida este fenómeno.

Los informes de base en poder de la Comisión ponen de manifiesto cómo en aquellos países donde se han puesto en marcha políticas efectivas de conciliación de la vida familiar y laboral son mucho más altas las tasas de crecimiento demográfico, así como la de participación femenina en el trabajo.

Respecto a la atención de niños de 0 a 3 años, constata que sólo cinco países, entre los cuales cabe incluir a España, han asumido el objetivo del 33% planteado en Barcelona en el año 2002, cinco más están muy cerca de

---

<sup>291</sup>AGRA VIFORCOS, B.: “Principales líneas programáticas y normativas diseñadas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la tutela de las situaciones de monoparentalidad”, *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, 2008, págs. 138 y ss.

conseguirlo, siete se sitúan entre el 16 y 26% y el resto presentan alrededor de una tasa de cobertura de, aproximadamente, el 10%<sup>292</sup>.

El documento repasa la financiación de los servicios de atención y guardería de los niños hasta 3 años, así como desde ese parámetro a la edad de escolarización obligatoria, siendo el primer período el que genera un coste más importante y afecta de forma más relevante a las familias con bajos ingresos.

Los sistemas utilizados en los diferentes países varían entre el acceso universal por medio de una financiación directa, una aportación en función de los ingresos de la unidad familiar, deducciones fiscales de los costes y concesiones de cheques servicio, con la constatación de que en más de un Estado coexisten de forma simultánea más de uno, siendo la participación del sector privado importante en términos cualitativos.

Por último, el texto detiene su atención en el examen de la calidad y las condiciones laborales de los servicios de guardería, destacando el incremento considerable del número de centros de trabajo en este sector, aun cuando las condiciones económicas y laborales no sean atractivas para un gran espectro de población. La presencia mayoritariamente femenina en este ámbito tiende a crear un estereotipo del trabajador de este servicio.

### **3.5. Hacia la recuperación económica**

Para finalizar el período procede dar cuenta de la Comunicación de 26 de noviembre de 2008<sup>293</sup>, sobre el Plan europeo de recuperación económica.

En esta fecha, la crisis ya era percibida de manera fuerte en la UE. La Comisión justifica el presente Plan por la difícil situación a nivel global,

---

<sup>292</sup> Fuente: Eurostat 2008. Datos de grupo de edad de atención de 0 a 3 años.

<sup>293</sup> COM (2008) 800 final, de 26 de noviembre de 2008.

coyuntura negativa que llamaba a una necesaria cooperación de los Estados miembros y la UE, coordinando instrumentos capaces de contribuir a dar una respuesta global más amplia para poder afrontar la crisis, en el marco de una cooperación macroeconómica internacional más estrecha que ha de incluir a las economías emergentes, contribuir al crecimiento y ayudar a los países en vías de desarrollo.

El deterioro de la situación económica es especialmente preocupante por la fragilidad del sistema financiero y que ha influido de forma decisiva en la confianza de los hogares y las empresas en la banca. Por otro lado, las exportaciones europeas están padeciendo mucho como consecuencia de la desaceleración de las llamadas economías emergentes.

Partiendo de esta situación, el Plan persigue cuatro objetivos estratégicos<sup>294</sup>:

1) Estimular la demanda con celeridad y aumentar la confianza de los consumidores.

2) Amortiguar el coste humano de la crisis y su incidencia en los más vulnerables, adoptando iniciativas para frenar la pérdida de ocupación, facilitando la reincorporación al trabajo de quienes lo han perdido.

3) Llevar a término las reformas estructurales necesarias, con atención especial a cuanto suponga un soporte a la innovación y la economía del conocimiento, permitiendo que Europa esté preparada para afrontar la fase posterior de la actual crisis económica.

4) Acelerar la transición hacia una economía más verde, con bajo nivel de emisiones de carbono y una dependencia menor del suministro energético proveniente del exterior.

---

<sup>294</sup> SERRANO LEAL, C.; MONTORO ZULUETA, B. y MULAS ALCÁNTARA, M.: “La respuesta de la Unión Europea ante la crisis económica. El Plan Europeo de Recuperación Económica”, *ICE*, núm. 2988, 2010, págs. 15 y ss.

El documento hace de nuevo hincapié en la necesidad de reducir las cargas administrativas para las empresas y formula dos propuestas concretas de especial interés: por un lado, garantizar que, en el término de tres días con coste cero, sea factible crear una nueva empresa en cualquier punto de la UE y a través de un único punto de acceso quepa tramitar la contratación del primer empleado; por otro, conseguir que las autoridades públicas paguen sus facturas a las PYME en el plazo máximo de un mes. Para lograr estos objetivos el Plan alcanza fundamento en sendos puntos básicos de referencia comunitaria: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y la Ocupación<sup>295</sup>.

La pretensión de ambos radica en poner en circulación una cantidad de 200.000 millones de €, es decir, cerca del 1.5% del PIB de la UE. Esta cantidad debe ser cubierta en un alto porcentaje mediante aportaciones de los Miembros, concretamente los 170.000 millones (que corresponden al 1,2% del PIB), mientras que los 30.000 millones restantes serían aportados por la UE bajo la fórmula de ayudas de utilización inmediata. Al ser recursos limitados, deberán ser utilizados de manera selectiva, dirigidos hacia la resolución de la situación económica que afecta a cuantos carecen de empleo, las empresas y los hogares con dificultades para acceder al crédito. Valora positivamente, en consecuencia, un aumento del gasto público que puede contribuir a mejorar la situación de los parados y hogares con ingresos bajos, como también la reducción de impuestos y cotizaciones sociales que amplíe el poder adquisitivo de los trabajadores con salarios más bajos y aligere la presión económica sobre la parte empresarial, contribuyendo así a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo.

La Comisión es consciente de que algunos Estados, al adoptar las medidas oportunas para afrontar la crisis, pueden superar el 3% del déficit de su PIB, porcentaje máximo fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, insistiendo en que aquéllas a implantar han de ser de carácter temporal, pues un déficit excesivo debería ser corregido en etapas posteriores para garantizar la sostenibilidad a largo término de los presupuestos siguientes.

---

<sup>295</sup> PEDREÑO FRUTOS, J.A.: “El papel de la Economía Social y el proceso de desarrollo del Plan Europeo de recuperación económica”, *RMTI*, núm. extraordinario., 2010, págs.123 y ss.

Por otro lado, la estrategia incluye a medio plazo la adopción de una serie de actuaciones, concretadas, sobre todo, en el marco de infraestructuras, que sirvan también para dar respuestas positivas a la actual situación de crisis. Respecto a la ocupación, cabe destacar las referencias previstas ya en documentos anteriores respecto a la mayor vinculación entre el mecanismo de revisión salarial, la evolución de la productividad y la conveniencia de seguir ciertas acciones ordenadas a evitar una pérdida excesiva de ocupación. Resultado a conseguir introduciendo una mayor flexibilidad en los acuerdos sobre la jornada laboral y mejorando los servicios de ocupación para posibilitar la reincorporación de los parados al mercado de trabajo.

Respecto a cuanto hace a la intervención en el mercado laboral, insiste en proteger la ocupación y fomentar la iniciativa empresarial, con la puesta en marcha de de políticas activas de inclusión y flexiseguridad integradas, centradas la activación, reciclaje profesional y mejora de las cualificaciones, sin olvidar la importancia de disponer de una protección social adecuada susceptible de ofrecer incentivos para trabajar y preserve el poder adquisitivo.

Además, será menester simplificar los criterios para poder acceder a las ayudas del Fondo Social Europeo y la posibilidad de disponer de forma anticipada de parte del presupuesto de dicho Fondo, (en concreto hasta 1.800 millones de €) para llevar a término las medidas de activación. A su vez, formula la propuesta de una reforma normativa respecto del Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización, con objeto de que éste tenga un papel más ágil y eficaz en el mantenimiento de la ocupación y en las políticas de formación y colocación de trabajadores parados en sectores clave de la economía.

A nivel económico-laboral, resulta fundamental reducir la fiscalidad sobre el trabajo aplicada a las rentas más bajas con el objetivo de optimizar la permanencia en el mundo laboral de los trabajadores menos cualificados. Pretende, así, explorar fórmulas innovadoras como los “cheques servicio”, para facilitar la contratación de personas en el ámbito del hogar familiar y de cuantas tengan más dificultad para acceder al mercado de trabajo. Por último, parece

obligado mantener con carácter permanente los tipos reducidos del IVA en los servicios con gran intensidad de mano de obra<sup>296</sup>.

#### **4. Período 2009-2010**

Dada la acuciante situación de crisis en Europa durante este espacio temporal, la documentación creada por la Comisión es muy abundante, pudiendo destacar los que versan sobre los temas siguientes:

##### **4.1. Gestionar la recuperación económica**

La Comunicación de 4 de marzo de 2009<sup>297</sup> dedica un apartado específico al aspecto social de la recesión, denominado *Dar soporte a la ciudadanía durante la crisis*, en el cual manifiesta que la difícil situación económica y social a escala mundial encuentra traducción a nivel europeo en un descenso del número de personas ocupadas en los dos años siguientes y en un incremento importante de la falta de actividad productiva.

La Comisión afirma que el impacto de la crisis será más grave de cuanto parece a primera vista, siendo partidaria de combinar las políticas activas con las de protección social. De este modo, el soporte a la renta en conjunción con unas medidas activas estimulará la demanda, facilitará la transición a la vuelta al trabajo y evitará la exclusión social.

---

<sup>296</sup> En tal sentido se manifiesta la propuesta de resolución del Parlamento Europeo en el Proyecto de Informe sobre el futuro del IVA para el período 2009-2014, elaborado por la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios 2011/2082(INI).

<sup>297</sup> COM (2009) 114 final, de 4 de marzo de 2009.

Acto seguido revisa las distintas iniciativas adoptadas por los Estados para enfrentarse a la crisis y mantener la cohesión social<sup>298</sup>, ya sea dedicadas al mantenimiento o la creación de empleo, a través de prestaciones de desocupación parcial, reducción de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social o las subvenciones salariales (con atención especial a las PYME), ya en términos de protección de los colectivos en paro y en situación de exclusión o riesgo social, mediante reformas dirigidas a la formación en orden a posibilitar una reincorporación rápida al mercado de trabajo, una mejora de la protección contributiva y de los subsidios para la desocupación, así como la ampliación de los colectivos llamados a acceder a las redes de asistencia social de los diferentes Estados. Con carácter general, en cuanto contribuyan a la creación de empleo y a paliar las dificultades de los parados, considera apropiadas las inversiones en vivienda, hospitales, asistencia primaria, obras públicas, etc.

Pone el énfasis en acciones desarrolladas desde el comienzo de la crisis, tales como las destinadas a las reformas del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, para permitir una respuesta rápida a los problemas planteados así como la simplificación de las normas del Fondo Social Europeo, para permitir anticipar a los Estados las cantidades previstas para años futuros.

En cualquier caso, cuanto esta llamado a resolver o minimizar problemas a corto plazo ha de ser coherente con la estrategia establecida de carácter estructural a medio y largo plazo, tal como fueron definidas en la Estrategia de Lisboa del año 2000 y sus posteriores revisiones, sin perder el horizonte de los dos desafíos de la UE respecto del mercado de trabajo: el envejecimiento demográfico de la mano de obra y el aprovechamiento de las oportunidades de la economía con bajas emisiones de carbono. Tampoco conviene olvidar la estrecha relación de tales iniciativas con las orientaciones comunitarias para las políticas de ocupación de los Miembros.

---

<sup>298</sup> GRANELL TRÍAS, F.: “Las medidas contra la crisis, sus problemas y su impacto intergeneracional”, *ICE*, núm. 850, 2009, págs. 57 y ss.

La Comunicación está en la línea de cuantos han comenzado a implementar algunos Estados, entre ellos España. En ellas la Comisión dibuja un doble norte:

1) Por un lado, mantener el mayor número de población ocupada en activo, esto es, evitar en la medida de lo posible medidas empresariales de extinción de contratos de trabajo. A tal fin, aboga por acuerdos de reorganización del tiempo de actividad en el ámbito empresarial, combinados con acciones formativas que permitan orientar a los trabajadores hacia otras ocupaciones<sup>299</sup>.

2) En segundo lugar, sugiere una mejora de la protección social para los desempleados, tanto en términos estrictamente económicos como de inversión pública en políticas formativas que los orienten hacia las ocupaciones del futuro, todo ello combinado con una reforma de los servicios públicos de intermediación que permita hacer frente al aumento de la desocupación y a las nuevas necesidades surgidas en torno a la búsqueda de empleo, así como la creación de un modelo adecuado de preparación ocupacional en tiempos de crisis.

Procede prestar una atención adecuada a la reducción de costes no salariales de los trabajadores no cualificados, así como a cuanto suponga atenuar la desocupación juvenil y evitar el abandono escolar prematuro, muchas veces vía directa para el incremento de la desocupación juvenil cuando la situación económica y social se ve afectada por la crisis.

Por último, la Comisión insiste en el refuerzo de la educación y formación con el objeto de ampliar el bagaje intelectual de los jóvenes y acoger todos cuantos quieran incrementar su capacidad profesional durante la vida laboral, así como a poner en marcha las vías de flexiseguridad que tiendan a reducir la segmentación y a mejorar el funcionamiento de los mercados laborales.

---

<sup>299</sup> “Pudiendo incluirse aquí el soporte que da la normativa española en términos de reducción de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social a las empresas que suspendan contratos por la vía de expedientes de regulación de empleo en lugar de optar por su extinción”, ROJO TORRECILLA, E.: *¿Preocupa de verdad el empleo? Un comentario a partir de las conclusiones del Consejo Europeo, y un apunte sobre la reunión catalana del 25.3.*, en [http://eduardorjoblog.blogspot.com/2011\\_03\\_01\\_archive.html](http://eduardorjoblog.blogspot.com/2011_03_01_archive.html), 31 de marzo de 2011.

Ante los riesgos de la vuelta a un mercado de trabajo con medidas proteccionistas, enfatiza la defensa de la libre circulación de trabajadores como un mecanismo que durante las etapas de ralentización económica puede ayudar a resolver la persistencia de desajustes entre las cualificaciones y las necesidades empresariales.

## 4.2. Apostar por la juventud

El segundo documento importante en esta etapa es la Comunicación de 27 de abril de 2009 de la Comisión titulada *Una estrategia de la Unión para invertir a favor de la juventud y movilizarla. Un método abierto de coordinación renovada para abordar los retos y las perspectivas de la juventud*<sup>300</sup>.

Aparece inscrita en el marco de la nueva política comunitaria de la juventud para el decenio actual, si bien encuentra gran parte de sus puntos de referencia en la Agenda Social renovada, presentada en julio de 2008, la cual dedica una importante atención en su contenido a los menores y jóvenes, partiendo de la premisa de que el colectivo irá disminuyendo de número en los próximos años y pasará del 19.3% actual al 15.3% en el año 2050<sup>301</sup>.

Presenta tres ejes básicos sobre los cuales pretende articular la acción de la UE en éste ámbito<sup>302</sup>:

a) Favorecer el crecimiento de las oportunidades de los jóvenes en los sectores de la educación y la ocupación. Para su consecución considera imprescindible ampliar las posibilidades de acceso de los jóvenes a la educación y a la ocupación, con el fin de complementar la educación formal mediante el

---

<sup>300</sup> COM (2009) 200 final, de 27 de abril de 2009.

<sup>301</sup> Fuente Eurostat. Datos obtenidos para jóvenes con edad comprendida entre los 15 y 29 años.

<sup>302</sup> COM (2009) 200 final. Síntesis. [http:// europa.eu /legislation\\_ summaries/ education\\_ training\\_youth/ef001 5\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/ef001_5_es.htm).

incentivo de otra informal a la cual reconocer valor académico y profesional y fácil de integrar a lo largo del proceso de reciclaje de toda la vida de la persona.

Ello haría más sencillas las transiciones entre el ámbito educativo y laboral<sup>303</sup>, así como permitiría adecuar las competencias a las necesidades del mercado de trabajo actual y futuro en el marco de la economía del conocimiento. También insiste en la necesidad de disponer de sistemas de información y orientación adecuados para que los jóvenes puedan dirigirse en el terreno profesional hacia los ámbitos de actividad con mejores perspectivas.

b) Formular propuestas y diseñar políticas que posibiliten el acceso y la participación de todos los jóvenes en la sociedad. Reseñable es la importancia otorgada a la potenciación de la creatividad y del espíritu empresarial, fomentando la creación de empresas por aquellos y al desarrollo de los mecanismos que permitan activar al máximo ese espíritu en relación con las nuevas tecnologías.

c) Incentivar el establecimiento de una relación de solidaridad entre este colectivo y el conjunto de la población corrigiendo las situaciones de desventaja de muchos de ellos, tanto en el terreno educativo como laboral. Son acciones dirigidas a una plena integración social, evitando que caigan en riesgo de exclusión, en el entendimiento de que este grupo está llamado a conformar un modelo económico más sostenible, continuando el establecimiento de relaciones solidarias a nivel internacional y animando a los mismos a poner en marcha formas de consumo y producción más ecológicas.

Estos tres ejes de actuación han de ser desarrollados en el marco de un método abierto de coordinación que permita agilizar y simplificar las decisiones y las relaciones entre los Estados y poderes comunitarios, debiendo mantener una estrecha relación con la Estrategia de Lisboa para el crecimiento de la ocupación. Por ello, acepta la viabilidad de nuevos ajustes en la política de juventud en

---

<sup>303</sup> RIVAS VALLEJO, P.: “Contrato para la formación”, en AA.VV. (GARCÍA NINET, J.I., Dir. y VICENTE PALACIO, A., Coord.): *Contratación temporal y medidas de fomento del empleo*, Barcelona (Atelier), 2009, pág. 116.

función de las modificaciones acaecidas en aquella Estrategia a partir del año 2010.

La Comisión pide que la flexiseguridad incluya las concreciones adecuadas en su implantación en cada Estado para dar una respuesta adecuada a la creación de ocupación para la juventud. Tales modelos no son importables de unos Estados a otros, motivo por el cual las iniciativas han de ser adoptadas en función de la situación concreta de partida.

En el plano español, el RDL 10/2011, de 26 de agosto, ha pretendido dar virtualidad al espíritu europeo, entrando en la regulación de un nuevo contrato para la formación y el aprendizaje, dada la situación particularmente negativa del empleo y del desempleo de los jóvenes y, dentro de éstos, de los que carecen de cualificación profesional alguna. En la medida que este nuevo contrato va a mejorar las oportunidades del empleo de los jóvenes, se estará contribuyendo a asentar la recuperación económica, la competitividad de las empresas, la seguridad en el empleo de las personas trabajadoras y la productividad de la economía española, objetivos esenciales en una coyuntura como la actual. Entra, así, a programar una nueva redacción del art. 11. 2 del texto refundido de la LET en la línea que Europa propugna<sup>304</sup>.

---

<sup>304</sup> “El contrato para la formación y el aprendizaje tendrá por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo.

El contrato para la formación y el aprendizaje se regirá por las siguientes reglas:

a) Se podrá celebrar con trabajadores mayores de dieciséis y menores de veinticinco años que carezcan de la cualificación profesional reconocida por el sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo requerido para concertar un contrato en prácticas.

El límite máximo de edad no será de aplicación cuando el contrato se concierte con personas con discapacidad.

b) La duración mínima del contrato será de un año y la máxima de dos, si bien podrá prorrogarse por doce meses más, en atención a las necesidades del proceso formativo del trabajador en los términos que se establezcan reglamentariamente, o en función de las necesidades organizativas o productivas de las empresas de acuerdo con lo dispuesto en convenio colectivo, o cuando se celebre con trabajadores que no haya obtenido el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Las situaciones de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, maternidad, adopción o acogimiento, riesgo durante la lactancia y paternidad interrumpirán el cómputo de la duración del contrato.

---

c) Expirada la duración del contrato para la formación y el aprendizaje, el trabajador no podrá ser contratado bajo esta modalidad por la misma o distinta empresa.

No se podrán celebrar contratos para la formación y el aprendizaje cuando el puesto de trabajo correspondiente al contrato haya sido desempeñado con anterioridad por el trabajador en la misma empresa por tiempo superior a doce meses.

d) El trabajador deberá recibir la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje directamente en un centro formativo de la red a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, previamente reconocido para ello por el sistema nacional de empleo.

La actividad laboral desempeñada por el trabajador en la empresa deberá estar relacionada con las actividades formativas, que deberán comenzar en el plazo máximo de cuatro meses a contar desde la fecha de la celebración del contrato.

La formación en los contratos para la formación y el aprendizaje que se celebren con trabajadores que no haya obtenido el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria deberá permitir la obtención de dicho título.

Reglamentariamente se desarrollará el sistema de impartición y las características de la formación de los trabajadores en los centros formativos, así como el reconocimiento de éstos, en un régimen de alternancia con el trabajo efectivo para favorecer una mayor relación entre éste y la formación y el aprendizaje del trabajador. Las actividades formativas podrán incluir formación complementaria no referida al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales para adaptarse tanto a las necesidades de los trabajadores como de las empresas.

e) La cualificación o competencia profesional adquirida a través del contrato para la formación y el aprendizaje será objeto de acreditación en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y en su normativa de desarrollo. Conforme a lo establecido en dicha regulación, el trabajador podrá solicitar de la Administración pública competente la expedición del correspondiente certificado de profesionalidad, título de formación profesional o, en su caso, acreditación parcial acumulable.

f) El tiempo de trabajo efectivo, que habrá de ser compatible con el tiempo dedicado a las actividades formativas, no podrá ser superior al 75 por ciento de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo o, en su defecto, a la jornada máxima legal. Los trabajadores no podrán realizar horas extraordinarias, salvo en el supuesto previsto en el artículo 35.3. Tampoco podrán realizar trabajos nocturnos ni trabajo a turnos.

g) La retribución del trabajador contratado para la formación y el aprendizaje se fijará en proporción al tiempo de trabajo efectivo, de acuerdo con lo establecido en convenio colectivo.

En ningún caso, la retribución podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo.

h) La acción protectora de la Seguridad Social del trabajador contratado para la formación y el aprendizaje comprenderá todas las contingencias, situaciones protegibles y prestaciones, incluido el desempleo. Asimismo, se tendrá derecho a la cobertura del Fondo de Garantía Salarial.

i) En el supuesto de que el trabajador continuase en la empresa al término del contrato se estará a lo establecido en el apartado 1, párrafo f), de este artículo”.

### 4.3. El envejecimiento de la población

La preocupación también alcanza al envejecimiento de la población, al cual se dedica la Comunicación de 29 de abril de 2009, titulada *Los retos del envejecimiento de la población de la UE*<sup>305</sup>.

En ella analiza el impacto del envejecimiento de la población sobre los modelos sociales europeos<sup>306</sup>, continuando en la misma línea de textos anteriores en los cuales manifestaba la consideración sobre cómo la combinación del envejecimiento de la población y las bajas tasas de natalidad pueden afectar de forma negativa a la UE. A tal fin, toma datos de las previsiones presentadas por Eurostat en 2008 para analizar los efectos del envejecimiento demográfico a largo plazo<sup>307</sup>.

La conclusión principal del documento radica en la fijación de un período de diez años para afrontar las reformas estructurales que evitarían los problemas derivados del envejecimiento de la población, viniendo a paliar la falta de adopción de las oportunas iniciativas por parte de la UE a medio y largo plazo. Por tanto, resultará fundamental apostar por las inversiones para fomentar la formación y el capital humano, con mecanismos ordenados a corregir los efectos de la crisis a corto plazo y prepararse para el envejecimiento de la sociedad<sup>308</sup>.

Según las proyecciones del informe, la tasa de empleo aumentará del 65,5% en 2007 al 70% en 2060. El de las mujeres y personas de edad avanzada vendría a ser incrementada correlativamente, así como los niveles netos de inmigración. Sin embargo, esta evolución únicamente ralentizaría el descenso general de la ocupación, debido a la reducción del número de personas en edad de

---

<sup>305</sup> COM (2009)180 final, de 29 de abril de 2009. Informe sobre el envejecimiento demográfico de 2009.

<sup>306</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>.R.: “El impacto de las jubilaciones anticipadas en el sistema de pensiones”, *TL*, núm. 103, 2010, pág.101.

<sup>307</sup> Boletín Informativo del INE, núm. 5, 2009, <http://www.ine.es/revistas/cifraine/0509.pdf>.

<sup>308</sup> ESTÉBANEZ ESTÉBANEZ, P.: “El Estado del Bienestar ante el envejecimiento de la población”, *Temas para el debate*, núm. 145, 2006, págs. 62 a 64.

trabajar. Si en la coyuntura actual existe una relación de cuatro personas activas por persona jubilada, esta proporción pasaría en 2060 a dos empleados por persona de edad avanzada.

La situación tendría consecuencias sobre el crecimiento anual del Producto Interior Bruto (PIB), pues la productividad de la mano de obra es la principal fuente de crecimiento económico. De igual modo, supondría un incremento de la carga económica para los Estados en cuanto al pago de pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. Teniendo en cuenta estas circunstancias, ninguna duda cabe sobre la exigencia de desincentivar las jubilaciones anticipadas e incrementar correlativamente la tasa de actividad.

Como complemento de lo anterior, los Miembros deben afrontar nuevas restricciones presupuestarias con reformas dirigidas a garantizar los sistemas de jubilación y la adecuación de las prestaciones a las necesidades de quienes han alcanzado una edad, reforzando las condiciones de elegibilidad de las jubilaciones públicas y desarrollando los sistemas privados de capitalización.

Igualmente prevé un incremento de la demanda de asistencia sanitaria, susceptible de provocar un aumento del gasto público del 1,5% del PIB europeo de aquí a 2060. Además, subirá la incidencia de los cuidados de larga duración y el sistema público habrá de desarrollar su capacidad para hacerse cargo de los mayores. Como contrapartida, el sector de la investigación médica debería constituir un factor de crecimiento importante, así como el de servicios a la tercera edad.

Destacable es el análisis de los problemas detectados en los regímenes generales de pensiones, en particular los planes de pensiones por capitalización como consecuencia de la recesión económica. Al respecto, emplaza a los poderes públicos a llevar a cabo una gestión adecuada de las dificultades actuales para evitar el perjuicio de este colectivo.

Pese a haber descendido la natalidad, los gastos en educación y formación permanentes resultan esenciales para favorecer la productividad y el capital humano.

Sin embargo, en 2009 los Estados debían dar prioridad al plan de recuperación de la economía europea. En este contexto, la Comisión continúa dando por válidos los objetivos fijados en el año 2006 para afrontar los retos planteados en relación con el futuro demográfico europeo.

Por ello, las actuaciones nacionales deben favorecer<sup>309</sup>:

-- La natalidad, creando condiciones favorables para las familias y la renovación demográfica.

-- La participación en el mercado laboral, orientada especialmente a los jóvenes y a los trabajadores de edad avanzada. La de estos últimos implica, lógicamente, unas condiciones de actividad y de salud adaptadas, y supone la creación de más y mejores puestos de trabajo y vidas laborales más largas y de mayor calidad<sup>310</sup>.

-- La productividad económica y la transición hacia una economía del conocimiento. A este respecto, resulta imperioso invertir en educación, nuevas tecnologías y servicios destinados a cuantos ahora concitan la atención del discurso.

-- Las condiciones de acogida de los inmigrantes, pues la crisis financiera internacional alcanza preocupantes síntomas en los países en desarrollo y en los flujos migratorios. Con todo, la dificultad de los extranjeros para encontrar un empleo en Europa también podría verse acentuada a corto, medio y largo plazo.

---

<sup>309</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de febrero de 2008, sobre el futuro demográfico de Europa (2007/2156 (INI)), que contiene los puntos críticos a tratar respecto al problema del envejecimiento de la población europea.

<sup>310</sup> SERVAIS, J.M.: “Trabajo y sociedades en envejecimiento: una perspectiva internacional”, en AA.VV. (CABEZA PEREIRO J., BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A. y FERNÁNDEZ PRIETO, M., Dirs.): *La Relevancia de la Edad en la Relación Laboral y de Seguridad Social*, Cizur Menor (Thomson Reuters), 2009, págs. 310 y 311.

-- La viabilidad de las finanzas públicas y la continuación de las reformas asociadas al declive demográfico, garantizando unos presupuestos sostenibles que permitan una protección social adecuada y la equidad entre generaciones.

Estas medidas aparecen enmarcadas a nivel comunitario en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, fundamento de las orientaciones generales de las orientaciones económicas (2008-2010) y de la Estrategia de Lisboa renovada. En tal sentido, la Comisión define una serie de propósitos, entre los cuales figuran el refuerzo de la vigilancia fiscal y la coordinación de los esfuerzos nacionales; la reforma de los sistemas de jubilación; la protección de los mercados financieros, sobre todo en cuanto respecta a su impacto en los sistemas de retiro; por último, la evaluación regular de los avances y de las necesidades en materia de educación, formación e investigación y desarrollo.

Todo ello en un escenario crítico, pero abierto, como estrategia susceptible de ser resumida en cuatro ideas<sup>311</sup>: la prolongación de la vida laboral y el aumento de la tasa de actividad de los jóvenes, mujeres y trabajadores mayores; la reforma de los sistemas tributarios y prestaciones sociales, a fin de conseguir que la ocupación de un puesto de trabajo sea rentable para el trabajador, de acuerdo con la idea de flexiseguridad; la reforma de los sistemas de pensiones; en fin, el aumento de la eficiencia de los sistemas de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración, con reacción paralela a las necesarias inversiones en educación e investigación y en servicios de asistencia a la infancia. La integración del colectivo de inmigrantes también es importante en este contexto, así como el desarrollo de una política de inmigración legal adecuada para satisfacer las futuras necesidades de mano de obra.

---

<sup>311</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>. R.: “Prolongación de la vida laboral y envejecimiento activo”, en AA.VV.: *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, Madrid (MTI), 2010, págs. 271 a 273.

#### 4.4. Un compromiso compartido a favor de la ocupación

El 3 de junio de 2009, la Comisión presenta una Comunicación relativa a *Un compromiso compartido a favor del empleo*<sup>312</sup>.

Las tareas clave para la actuación comunitaria al respecto durante los próximos años pivotan alrededor de tres aspectos fundamentales<sup>313</sup>: el mantenimiento de la ocupación, la creación de puestos de trabajo y la promoción de la movilidad, la mejora de las competencias y su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo, y el necesario el incremento del acceso a la ocupación.

La situación de crisis lleva a propugnar una optimización en cuanto a la utilización de variantes de reducción de tiempos de trabajo, así como una mejor gestión de las reestructuraciones mediante acuerdos entre los agentes sociales y las autoridades afectadas por el conflicto, acuerdos que tenderán a facilitar la formación, asesoramiento y búsqueda de ocupación<sup>314</sup>.

Gran parte de este documento es producto de la Comunicación de 4 marzo analizada páginas atrás, y que versaba sobre la gestión de la recuperación económica, así como de las reuniones llevadas a término con motivo de la Cumbre sobre la Ocupación que tuvo lugar en Praga el 7 de mayo de 2009, primer encuentro monográfico al máximo nivel sobre el empleo de la UE. La idea era ofrecer recomendaciones al Consejo Europeo a celebrar en el mes de junio de 2009 para luchar contra el crecimiento del paro, que superaba ya el 8% en la UE.

---

<sup>312</sup>COM (2009) 257 final, de 3 de junio de 2009.

<sup>313</sup> DEL VAL TENA, A. L.: “La política de empleo en la Unión Europea: de la estrategia de Lisboa a la estrategia ‘Europa 2020’”, cit., págs. 117 y 118.

<sup>314</sup> SCIARRA, S.: “Formas de avanzar en la negociación colectiva transnacional y europea”, *RL*, núm. 12, 2011, pág. 69.

En la misma constan diez acciones importantes en cuanto ahora concita la atención<sup>315</sup>:

1) Mantener a tantas personas como sea posible en situación de ocupación, mediante el ajuste temporal de las horas de trabajo en combinación con la formación de reciclaje y el soporte de fondos públicos, entre ellos, los provenientes del FSE.

2) Fomentar el espíritu empresarial y la creación ocupación mediante acciones tales como la bajada de costes no salariales de la mano de obra y la flexiseguridad.

3) Mejorar la eficiencia de los servicios nacionales de empleo, ofreciendo asesoramiento, formación y búsqueda de trabajo de forma intensiva en las primeras semanas de desocupación, especialmente para los jóvenes parados.

4) Aumentar de forma perceptible el número de cursos de formación de alta calidad para finales de 2009.

5) Promover unos mercados laborales más inclusivos, garantizando oportunos incentivos laborales, unas políticas activas y efectivas para el mercado laboral y la modernización de los sistemas de protección social, para así conducir, también, a una mejor integración de los grupos desfavorecidos, entre los cuales han de ser incluidos los discapacitados, trabajadores con escasa cualificación e inmigrantes.

6) Incrementar las capacidades de adecuación al trabajo a todos los niveles mediante la formación continua, sobre todo proporcionando los instrumentos necesarios para encontrar ocupación a todos aquellos que abandonan los estudios de forma prematura.

---

<sup>315</sup>Decálogo de medidas adoptadas en la Cumbre de Praga al efecto de acordar formas para atajar el aumento del desempleo, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/718&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>.

7) Utilizar la movilidad laboral para permitir el ajuste y una mejor respuesta entre la oferta y la demanda de mano de obra.

8) Identificar las oportunidades de trabajo y las necesidades requeridas y afinar en la previsión de las mismas para tener derecho a las ofertas de formación.

9) Ayudar a jóvenes y parados a crear sus propios negocios (autoempleo), mediante formación de soporte empresarial y capital inicial o la disminución, e incluso, la supresión del pago de impuestos para empresas de nueva creación.

10) Anticipar y gestionar la reestructuración a través del aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas en el empleo.

Partiendo de estas acciones, presenta un abanico de soluciones concretas a la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, a concretar en las siguientes<sup>316</sup>:

-- Se manifiesta a favor de acelerar el pago de 19.000 millones de € previstos para ayudar a que las personas mantengan el puesto de trabajo o encuentren uno nuevo, mediante la mejora de las competencias a favor de la UE, el fomento del espíritu empresarial y la mejora de los servicios públicos de colocación en el marco del FSE.

Para el período de 2009-2010, la Comisión podrá reembolsar los gastos declarados de los Estados miembros a una tasa del 100%, lo cual permitirá poner en marcha proyectos de ayuda con una mayor celeridad; también podrá reasignar 100 millones de € del presupuesto actual de la UE, que, combinado con la financiación procedente de instituciones financieras internacionales (en concreto del Grupo del Banco Europeo de Inversiones), proporcionarán más de 500 millones de € para la creación de un nuevo instrumento de microcrédito de la UE, llamado a ayudar tanto a quienes estén en riesgo de no obtener fondos para la

---

<sup>316</sup> Propuestas plasmadas, precisamente, en el tenor literal de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, de 3 de junio de 2009, *Un compromiso compartido en favor del empleo*.

creación de una empresa como a cuantos han perdido el puesto de trabajo de forma reciente, y reforzando la ocupación en las microempresas susceptibles de hacer frente a la crisis crediticia. La propuesta de Decisión plantea el establecimiento de este instrumento para proporcionar recursos comunitarios por un importe de 100 millones de € para el período 2010-2013, así como facilitar el acceso al microcrédito a colectivos con dificultades especiales para acceder a otros fondos de financiación.

-- Apuesta por la remisión a la formación es otra constante en los distintos textos de las instituciones europeas. De este modo, pone de manifiesto, también ahora, su compromiso de proporcionar como mínimo cinco millones de plazas de enseñanza en toda la UE para cuantos jóvenes han de hacer frente a la desocupación y asumiendo la necesidad de establecer objetivos ordenados a proporcionarles rápidamente a los parados oportunidades de formación o de trabajo. En aras de favorecer tal finalidad, parece imprescindible mejorar sus condiciones de movilidad, para lo cual la Comisión ha presentado un Libro Verde destinado a examinar la forma de implementarla con el objetivo de facilitar los procesos de aprendizaje<sup>317</sup>.

-- Ante la constante salida del mercado de trabajo, aboga por establecer ayudas inmediatas a los desempleados ordenadas a evitar precisamente el riesgo de paro de larga duración y la consiguiente pérdida de competencias importantes, a incluir en las iniciativas para ofrecer rápidamente una oportunidad de formación u ocupación a cada parado.

En estrecha relación con lo anterior, y como correlato lógico a la idea de desincentivar la jubilación anticipada, insiste en la idea de crear una red de asistencia para conseguir que las personas más desfavorecidas retornen a la actividad profesional, por ejemplo mediante la reducción de los costes laborales

---

<sup>317</sup> VICENTE CUERVO, M.R. y LÓPEZ MENÉNDEZ, A.J.: “La estrategia europea para la sociedad de la información y sus implicaciones para la formación y el empleo”, *ICE*, núm. 2911, 2007, págs. 13 a 24.

no salariales, incentivos de contratación y promoción de oportunidades de trabajo para las personas con bajo nivel de cualificación.

-- Resalta la idea de fortalecer el portal de EURES y el servicio *Match and Map* dirigido a la búsqueda de empleo, educación y formación, como instrumento de ayuda para encontrar las ofertas adecuadas a las capacidades individuales, creando, además, un compromiso para que los trabajadores excluidos del mercado de trabajo puedan superar tal situación en otro Estado Miembro y recibir durante un mínimo de seis meses las prestaciones de desempleo a las que tuvieran derecho en su país de residencia.

Es clara, igualmente, la opción por una cooperación y colaboración entre los servicios de colocación públicos y privados a fin de incrementar su capacidad para hacer frente al nuevo e intenso flujo de demandantes de ocupación<sup>318</sup>.

-- Por último, indica los tres aspectos fundamentales tomados como ineludible punto de referencia para la nueva estrategia de empleo aplicable a partir del año 2010, conformando la nueva EEE como elemento de ayuda para que las iniciativas al efecto impulsen el crecimiento y el empleo, incrementen sensiblemente los niveles de formación y otorguen relevancia al papel económico positivo de las actuaciones de inclusión en los resultados en materia de empleo y sostenibilidad financiera.

Como consecuencia de todo lo expuesto, ve la luz la Recomendación del Consejo de 25 de junio de 2009, relativa a la actualización a 2009 de las orientaciones generales de política económica de los Miembros y de la Comunidad y a la ejecución de las políticas de empleo de los Estados<sup>319</sup>, con la finalidad de recoger los avances obtenidos en los planes nacionales de reformas y los principios del plan de recuperación económica, concretados en el documento de la Comisión, ya comentado, sobre *Gestionar la recuperación económica*.

---

<sup>318</sup> *Libro Verde sobre public private partnerships*, de 30 de abril de 2004. DORREGO DE CARLOS, A.: “La nueva Ley de Contratos del Sector Público: retos y oportunidades para la Administración y nuestras empresas”, *La Ley*, núm. 6934, 2008, pág. 1621.

<sup>319</sup> Recomendación 2009/531/CE, de 25 de junio de 2009.

Para el caso concreto español, esta Recomendación conlleva asumir una serie de hechos y unas pautas a seguir<sup>320</sup>:

El crecimiento del PIB real de España se había ralentizado perceptiblemente hasta quedar situado en torno al 1,2 % en 2008, con grandes posibilidades de mantenimiento de la desaceleración en el año 2009. La causa de esta evolución negativa radicada en la actual contracción de la construcción de viviendas, agravada a causa de la crisis financiera global y de la restricción de las condiciones crediticias que ha dado lugar a una drástica disminución de la demanda nacional. La inflación creció hasta el 4,1 % en 2008. Cabe esperar, no obstante una reducción considerable. En 2008 el déficit del presupuesto del Estado quedó situado en el 3,4 % del PIB, lo cual supone un deterioro de más de cinco puntos porcentuales en comparación con 2007. El déficit por cuenta corriente alcanzó casi el 9,5 % del PIB en 2008, pero también la Comisión espera su reducción en 2009.

El empleo bajó en 2008, y cabría prever que continuaría haciéndolo en 2009, aun avanzando la participación en el mercado laboral, especialmente la de las mujeres. Esto hizo que la tasa de desempleo se situara por encima del 11 % en 2008, a la espera de registrar un nuevo incremento importante en 2009 hasta llegar al 16 %. Los inmigrantes, los jóvenes y los trabajadores poco cualificados son los más afectados, en particular los varones entre 25 y 54 años de edad, al tiempo que el sector de la construcción de viviendas y la industria del automóvil debían hacer frente a riesgos particulares.

Como respuesta a la crisis financiera, y parte de un enfoque de la UE coordinado, España ha adoptado medidas de apoyo al sector financiero destinadas a estabilizar el sector bancario, que también deberían contribuir a mejorar el acceso a la financiación, lo cual, a su vez, fortalecería a la economía en su conjunto, y sostendría la estabilidad macroeconómica. Además, en el intento de responder a la ralentización se anunciaban diversas iniciativas, incluyendo la

---

<sup>320</sup> Recogidas, precisamente en el Anexo a la Recomendación 2009/531/CE, que establece las pautas a seguir para los distintos países de la Unión.

inversión en obras públicas, el acceso a financiación para las PYME y ayudas a los parados<sup>321</sup>.

La Comisión evaluará las medidas tomadas por España para responder a la ralentización económica de conformidad con los principios establecidos en el Plan de Recuperación, según ha sido acordado por el Consejo Europeo. Por cuanto respecta a las finanzas públicas, la Comisión y el Consejo han considerado positiva la compatibilidad del Programa de Estabilidad actualizado con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Además de una rápida aplicación de las medidas recomendadas posteriormente por el Consejo, debería propiciarse, también, la transición hacia un modelo productivo con bajo nivel de emisiones de CO2 y un potencial de crecimiento a largo plazo.

España ha seguido aplicando su programa nacional de reforma. Se ha avanzado en el programa *Legislar mejor*, en aras de simplificar la legislación ya publicada para velar por que esté actualizada y sea más accesible, reduciendo la burocracia y aplicando un plan dedicado a rebajar las cargas administrativas de las empresas. Para garantizar que la nueva normativa y las políticas sean de la mayor calidad posible ha desarrollado un amplio y ambicioso sistema de evaluación de su impacto. Además, está implementando, junto con los Estados miembros, unos enfoques más eficientes y efectivos para velar por la correcta aplicación del Derecho comunitario.

Los avances más importantes se encuentran en el ámbito de la atención a la infancia y el objetivo de mejorar el funcionamiento del sector de la energía, en especial en lo que respecta a la interconexión con países vecinos, a saber:

1.- El reto fundamental a medio plazo consiste en proseguir con las reformas estructurales para sostener el crecimiento potencial, corregir el amplio déficit por cuenta corriente y facilitar la reestructuración del sector inmobiliario.

---

<sup>321</sup> INE: Indicadores aprobados por el Fondo Monetario Internacional, en <http://www.ine.es/fmiFrontEnd/fmi.jsp?L=0>

2.- Al anterior fin, resulta fundamental la mejora de la competitividad, para lo cual deviene prioritario incrementar la innovación, reforzar la competencia, (especialmente en el sector servicios), mejorar la regulación del mercado del alquiler y aumentar la calidad del capital humano mediante el aprendizaje permanente y la aplicación de la reforma de la enseñanza.

3.- Extremo fundamental, resulta, también, velar por que las evoluciones salariales estén más en consonancia con la evolución de la productividad en la empresa, en el contexto del diálogo social.

4.- Igualmente es preciso proseguir la reestructuración del gasto público hacia partidas en condiciones de aumentar la productividad, tales como el I+D o la innovación, a modo de forma capaz de contribuir a sostener el empleo y la actividad económica.

5.- Una competencia cada vez mayor en el sector servicios ayudaría a contener la inflación y bajar los costes de las exportaciones.

6.- Procederá prestar especial atención a la aplicación del paquete de medidas sobre energía y cambio climático, acordado por el Consejo Europeo.

A la vista de la evaluación de los progresos realizados efectuada por la Comisión, el Consejo recomienda a España la continuidad en la aplicación de reformas estructurales. En particular<sup>322</sup>:

a) Promover una transición rápida al mercado laboral, fomentando más la movilidad, mejorando la capacitación y luchando contra la segmentación del mercado.

b) Velar por la aplicación efectiva de las reformas docentes, incluido el nivel regional, con el objetivo principal de reducir el abandono escolar prematuro e incrementar la tasa de personas que finalizan la educación secundaria superior,

---

<sup>322</sup> ROJO TORRECILLA, E.: “Recomendaciones del Consejo Europeo para España”, en <http://eduardorjoblog.blogspot.com/2009/03/recomendaciones-del-consejo-europeo.html>.

siempre garantizando la rápida adaptación de las Universidades, bajo el escenario diseñado en Bolonia.

c) Mejorar la competitividad, incrementando la competencia en los servicios, incluidos los profesionales, y en las industrias de red (puertos, ferrocarriles, transporte de mercancías, telecomunicaciones y electricidad); continuando el progreso para lograr una mayor eficiencia en investigación y desarrollo. En el sector eléctrico, España debería seguir suprimiendo los aranceles a fin de evitar las distorsiones en los precios.

#### **4.5. Orientaciones de empleo**

El 7 de julio de 2009, el Consejo adopta una Decisión relativa a las *Orientaciones de política de empleo de los Estados miembros*<sup>323</sup>, la cual prácticamente ciñe su cometido a mantener las del año anterior<sup>324</sup>.

La Estrategia de Empleo revisada ejerce un papel principal en la consecución de los objetivos de empleo y mercado de trabajo dentro de la Estrategia de Lisboa, motivo por el cual la actualización de las orientaciones adoptadas en el 2008 aparecían estrictamente limitadas. Por ello, mantiene las iniciativas vigentes, si bien combinadas con la introducción en la norma algunas indicaciones explicativas de por qué han de servir las adoptadas en otro marco europeo para la situación de crisis económica y social de 2009; en todo momento poniendo el énfasis en la necesidad de diseñarlas como instrumentos para afrontar los problemas cada vez más importantes del paro y la exclusión social.

Tampoco olvida que las medidas de flexiseguridad integradas han de servir para facilitar la transición al mundo laboral, la adecuación de los parados a

---

<sup>323</sup> Decisión 2009/536/CE del Consejo de 11 de julio de 2009.

<sup>324</sup> Decisión 2008/618/CE del Consejo, de 15 de julio de 2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

los puestos de trabajo disponibles y la mejora de las capacidades. Para ello los Estados deben utilizar las aportaciones del FSE y aplicarlas en su espacio territorial.

Cabe recordar que las ya aprobadas en 2008, y que continúan siendo de aplicación durante los años 2009 y 2010, actúan sobre tres ámbitos prioritarios<sup>325</sup>:

En primer lugar, posibilitar el acceso y posterior mantenimiento de cada vez un número más alto de personas en el mercado de trabajo, combinando el incremento de la oferta de mano de obra con la modernización de los regímenes de protección social.

El segundo, incrementar la adaptabilidad de los trabajadores a los puestos de trabajo y de las empresas.

Por último, mejorar la enseñanza y las capacidades personales, a través de una importante inversión en capital humano.

El Anexo a la Decisión 2008/618/CE, de 15 de julio, contiene una extensa referencia a estos tres ámbitos prioritarios, incluyendo las Directrices a desarrollar en un futuro próximo para promover el modelo social europeo. El desarrollo pasa por que los Miembros fomenten el pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad en el trabajo y la cohesión económica, social y territorial; extremos susceptibles de ser reconducidos a los aspectos acto seguido enumerados<sup>326</sup>:

-- Respecto a la búsqueda del pleno empleo, incluye la referencia a una política de flexiseguridad adecuada, con flexibilidad de los mercados laborales, organización del trabajo y relaciones laborales, la conciliación de la vida profesional y privada y la seguridad en el empleo y la protección social.

---

<sup>325</sup> CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL. “Acciones prioritarias a desarrollar en las políticas de empleo”, colección de documentos, núm. 2, 2009, págs. 25 y ss.

<sup>326</sup> MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R.: “Modelo social europeo, políticas y directrices”, *Documentación Social*, núm. 157, 2010, págs. 23 y ss.

-- Aborda la cuestión de la mejora de la calidad y la productividad, lo cual supone un incremento de puestos de trabajo más estables y más atractivos, así como la reducción en la segmentación del mercado laboral y del número de trabajadores pertenecientes a colectivos desfavorecidos con el máximo aprovechamiento de las sinergias entre la calidad del trabajo, la productividad y la ocupación. La cohesión necesaria para salir de la actual situación de desempleo implica iniciativas destinadas a fortalecer tanto la integración social (integración que toma como punto de partida esencial una política global basada en la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación, con atención especial a la integración en materia de género) como la reducción de las disparidades regionales en materia de ocupación y de protección social.

Para conseguir este objetivo, los poderes públicos y los agentes sociales han de implicarse y participar en el proceso de cambio, con el añadido y presupuesto de las instancias parlamentarias y las partes implicadas tanto a nivel local como regional.

-- Otro aspecto importante a afrontar es el referido al enfoque sustentado en el ciclo de vida respecto al trabajo, prestando una atención especial a la creación de empleo para jóvenes, las medidas necesarias para facilitar la presencia femenina en el mercado laboral, el soporte al envejecimiento activo y la desincentivación de las jubilaciones anticipadas, a fin de poder mantener un sistema sostenible de financiación de la protección social. En este sentido, persisten las metas planteadas por la UE de una tasa de ocupación global del 70%, y de otra de ocupación femenina del 60% y de un 50% para trabajadores entre 55 y 64 años, todo ello para el año 2010, volviendo a plantear lo imperioso de fijar otros parámetros por los Estados miembros en cuanto al porcentaje de ocupación.

Las actuaciones concretas al respecto mantienen la propuesta de escolarización de un mínimo del 33% de los menores de tres años, y de un 90% de los niños entre tres años y la edad de escolarización obligatoria, a obtener antes del 2010; reconociendo, al tiempo, la prolongación de la vida laboral, de manera que la edad media efectiva de salida del mercado de trabajo aumente en cinco años en el ámbito de la UE para 2010 (partiendo de 59.9 años en 2001).

-- Insiste en la creación de mercados laborales favorables a la inserción y potenciación del atractivo del trabajo para los demandantes de empleo, instando a implantar políticas activas de ocupación en un período no superior a los cuatro meses cuando se trate de menores de 25 años, sin exceder de los doce meses cuando el desempleado sea mayor de esta edad, con el objetivo de asumir en el año 2010 una tasa de participación de como mínimo el 25% de los parados de larga duración. Para facilitar la inserción insiste en la potenciación de la economía social y de los servicios de atención a los ciudadanos más cercanos, especialmente los de ámbito local.

Por ello, considera necesario mejorar la respuesta a las necesidades del mercado laboral, para lo cual procede fortalecer y afianzar la capacidad de intermediación de los servicios de ocupación, eliminando obstáculos a la movilidad de los trabajadores en el ámbito comunitario y proporcionando un conocimiento más exacto de las necesidades reales de los mercados de trabajo; también llevando a cabo una gestión adecuada de la migración económica, siempre considerando la oferta de mano de obra adicional derivada de la inmigración de los nacionales de terceros países. La Decisión dispone que todas las vacantes de empleo divulgadas a través de los servicios de ocupación de los Estados deberán poder ser consultadas por los residentes en toda la UE que busquen ocupación. El mecanismo empleado para hacer efectiva esta realidad es, una vez más, la Red EURES.

-- Por último, la flexibilidad, conciliándola con la seguridad en la ocupación, supone reducir la segmentación del mercado laboral y, en cooperación con los interlocutores sociales, la adaptación de la legislación de trabajo, de las diversas modalidades contractuales y disposiciones relativas al horario de trabajo.

El documento comunitario pone énfasis en la necesidad de apostar por políticas de flexiseguridad fundamentadas en cuatro ideas centrales: disposiciones contractuales flexibles y fiables; estrategias globales de aprendizaje permanente; políticas activas y eficaces del mercado laboral; o sistemas modernos de Seguridad Social.

Ahora bien, deja plena libertad a cada Estado para adoptar su propio modelo a partir de los principios comunes emanados del Consejo en diciembre de 2007.

También ve la conveniencia de garantizar una evolución de los costes laborales y de los mecanismos de fijación salarial favorables al empleo, insistiendo en la importancia de la negociación colectiva, en la necesidad de reducir gastos no salariales que dificulten la contratación de personal y en las políticas de igualdad retributiva entre hombres y mujeres, revisando los mecanismos fiscales con la finalidad de estimular la creación de puestos de trabajo.

-- La inversión en capital humano es otra tónica en el discurso de la UE, destinada a beneficiar las perspectivas laborales de los jóvenes y el incremento en el número de cuantos llevan a término actividades de formación permanente a lo largo de toda su vida laboral. El objetivo queda establecido en que el índice de media de alumnos que dejen la escuela de manera prematura sea del 10% como máximo y que como mínimo el 85% de los menores de 22 años finalicen la enseñanza secundaria. Respecto a la formación continua, considera imprescindible que no menos de un 12.5% de la población de entre 25 y 64 años participe en actividades de formación.

La nueva política para el próximo decenio revisa estas cifras y las modifica ligeramente<sup>327</sup>. Fija unos valores de referencia europeos que no son objetivos concretos a asumir obligatoriamente por los Estados, aun cuando sí deberían intentar alcanzarlos para el año 2020. Estos parámetros son los siguientes: una media como mínimo del 15% de adultos, entre 25 y 64 años, que participen en acciones de aprendizaje permanente; un máximo del 15% de jóvenes de 15 años con bajo rendimiento en materia de lectura, matemáticas y ciencias; un mínimo del 40% de personas entre 30 y 40 años que hayan finalizado la educación superior; y, por último, un máximo del 10% de abandono de los estudios de forma prematura.

---

<sup>327</sup> Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020») (2009/C 119/02)

La insistencia de los documentos persiste a lo largo del tiempo y tiene su base en el diseño de un espacio europeo competitivo a nivel mundial, donde los obstáculos para la movilidad laboral por razón de cualificación profesional puedan ser eliminados, diseñando una enseñanza y especialización adaptadas a las nuevas realidades. En última instancia, crear un marco en el cual exista un reconocimiento efectivo de las capacidades profesionales en cualquier Estado miembro de la UE.

En cualquier caso, no cabe disociar la cuestión del empleo de la materia económica. Por ello, el 14 de octubre de 2009, la Comisión adopta una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la *Sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas en un contexto de recuperación económica*<sup>328</sup>.

En su introducción, pone de manifiesto la necesidad de evaluarla en relación a las finanzas públicas de los Miembros de la UE, y contiene una reflexión sobre cuáles son las vías más adecuadas para salir de la crisis económica y financiera, todo ello tomando como punto de referencia la Estrategia para la Europa de 2020<sup>329</sup>.

Destaca la preocupación por el incremento del déficit público de los Estados, que han pasado de una media del 0.8% del PIB en 2007 a otra del 6% del PIB en 2009, con una clara tendencia al alza, pues en el año 2010 ronda el 7%. Por tanto, merece una toma en consideración importante de estos índices y una llamada de atención a la aplicación de reformas estructurales y medidas de saneamiento en orden a evitar incrementos considerables en los próximos años en el coste de intereses de la deuda y pensiones públicas, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, provocados por el envejecimiento de la población.

---

<sup>328</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas en un contexto de recuperación de la economía*. COM (2009) 545 final, de 14 de octubre de 2009.

<sup>329</sup> A tenor del punto 7 de la COM (2009) 545 final, el Parlamento Europeo “Expresa su profunda preocupación por el alto nivel de déficit y endeudamiento de los Estados miembros; advierte que la crisis no debe servir de pretexto para posponer la consolidación de las finanzas públicas, la disminución de la deuda y la introducción de reformas estructurales, todo lo cual es indispensable para regresar al crecimiento y el empleo”.

Dada la difícil situación económica, este organismo defiende una política fiscal expansiva, la cual no afectará negativamente a la sostenibilidad, pero siempre teniendo en cuenta cómo las acciones emprendidas han de ser de carácter temporal y vayan desapareciendo gradualmente una vez confirmada la recuperación. Precisamente, en las conclusiones, insiste en la cuestión de que “una política fiscal fructífera que tienda a combatir la recesión no es incompatible con el objetivo de la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo”.

El punto de partida será diferente según el Estado en cuestión; por consiguiente, el riesgo a largo plazo también variará y dependerá de tres factores cifrados en: las situaciones presupuestarias iniciales de sus Administraciones Públicas en el año 2009, incluyendo los niveles de deuda y déficits estructurales; las divergencias en la financiación y alcance de sus sistemas de protección social; por último, las diferencias en el potencial de crecimiento derivadas de sus respectivos niveles desarrollo y previsiones de evolución demográfica.

La Comisión alude de forma especial y específica a la difícil situación española de tener en cuenta estos tres criterios expuestos, sugiriendo la adopción de reformas en el sistema de protección social ante el crecimiento progresivo del envejecimiento de la población<sup>330</sup> y el correlativo aumento de la carga pública que ello supone para atender las necesidades derivadas de ésta situación, lo cual llevará a la llamada “Brecha de sostenibilidad”<sup>331</sup>.

Para poder avanzar en la línea del crecimiento sostenible, establece una estrategia que toma como punto de referencia la elaborada por el Consejo Europeo en Estocolmo, allá por el año 2001, la cual pretende, como objetivos prioritarios, la reducción de los niveles de déficit y deuda, unas políticas de ocupación

---

<sup>330</sup> SERRANO PÉREZ, F.: “Sostenibilidad del Sistema español de Seguridad Social: posibles reformas paramétricas”, *RMTI*, núm. extraordinario, 2009, págs. 139 y ss.

<sup>331</sup> Dictamen del Consejo 2010/C 146/01, sobre el programa de estabilidad actualizado de España (2009-2013). España es uno de los países de la UE cuya situación ha empeorado más desde 2006, año del anterior informe de la UE sobre estos asuntos. La “brecha de sostenibilidad” en España, esto es, la diferencia entre la situación presupuestaria estructural y una situación presupuestaria sostenible, estaba en 2006 en un 3,2% del PIB, frente al 11,8% de la actualidad. (DOUE, de 4 de junio de 2010).

efectivas derivadas en un aumento real de las tasas de empleo y la reforma de los sistemas de protección social.

En este sentido, insiste en que el camino a seguir debe sopesar estos tres fines de forma conjunta, los cuales, antes de la crisis, suponían meras opciones entre las cuales cabría elegir.

Conviene reseñar, a este propósito, los avances alcanzados respecto al incremento de la presencia femenina y de trabajadores mayores de 55 años en el mercado de trabajo, los cuales dotan de sentido a la Comunicación de 4 de marzo de 2009, sobre la gestión de la recuperación económica, destinada a abogar por la necesidad de una combinación entre flexibilidad y seguridad, llamando la atención sobre los Miembros respecto a aspectos fundamentales tales como evitar las jubilaciones anticipadas a modo de respuesta al aumento de desempleo o a las reestructuraciones industriales. *A sensu contrario*, examina las propuestas de algunos Estados sobre el aumento de la edad de jubilación efectiva, valorando el efecto positivo que podría tener sobre las rentas de los pensionistas un período laboral más amplio, si bien deja abierto el camino a cada uno de los Estados para establecer la reforma pertinente en función de sus características y preferencias sociales.

#### **4.6. El informe de empleo**

La siguiente norma a tener en cuenta en el ámbito del trabajo en la UE es la Comunicación de 23 de noviembre de 2009 de la Comisión respecto a los *Mensajes clave del informe sobre el empleo en Europa de 2009*.

En su introducción, destaca la gravedad de la crisis económica que asola Europa desde mediados del año 2007 y que ha supuesto la pérdida de una gran parte de los puestos de trabajo creados entre el año 2005 y 2008. Calcula que podrían perderse más de siete millones de puestos de trabajo en el período 2009-2010, lo cual supone un alejamiento de los objetivos previstos en la Estrategia de

Lisboa respecto a tasas de ocupación previstas. De este modo, recuerda el criterio a seguir por los poderes públicos de los Miembros y de la UE respecto a los compromisos adquiridos en la Cumbre sobre el empleo celebrada en Bruselas el 7 de mayo de 2009, así como la necesidad de realizar un seguimiento permanente y actualizado de las acciones emprendidas a fin de estar preparados cuando la crisis finalice y poder responder a futuras situaciones de incertidumbre económica y su impacto sobre el empleo.

El informe de 2009 centra su discurso en dos aspectos que han sido objeto de una atención especial en los debates sobre cómo afrontar la futura EEE en el nuevo decenio<sup>332</sup>.

Incide, de un lado, en el estudio de la dinámica de los mercados laborales, poniendo énfasis en el debate sobre las medidas más adecuadas para conseguir que las personas afectadas por el desempleo puedan reincorporarse al mercado de trabajo, y así evitar el impacto del desempleo de larga duración y sus consecuencias para el bienestar común y la competitividad de las economías. Importan, así mismo, otros aspectos: la implicación en el cambio climático, propugnando una economía intensiva en conocimiento y con bajas emisiones de carbono; también crear puestos de trabajo que permitan incorporar al mundo laboral nuevos trabajadores y adaptar los actuales, dirigiéndolos a nuevas actividades productivas o a las antiguas ya reestructuradas, para lo cual será necesario un esfuerzo intensivo en materia de formación.

Pone de manifiesto, de otro, la elevada y dinámica flexibilidad de los mercados laborales europeos (mucho más la juvenil que la de los mayores de edad), en tanto la tasa de rotación del personal ha ascendido en una media del 22% entre los años 2002 a 2007; pero eso sí --y es la nota negativa--, producto del elevado trabajo temporal.

Los importantes flujos de entrada y salida del mercado laboral resultan palmarios cuando, durante el período anteriormente mencionado, una tercera parte

---

<sup>332</sup> Comunicación de la Comisión, COM (2009) 639 final, de 23 de noviembre de 2009, *Mensajes clave del Informe sobre el empleo en Europa de 2009*.

de las personas en paro y un 10% de las inactivas han encontrado trabajo en el plazo de un año. Por tanto, cabe preguntarse sobre cuáles serían los niveles óptimos de rotación, dato sobre el cual el documento comunitario no se define con claridad. Si el mercado laboral europeo y sus instituciones son rígidas, pueden surgir dificultades para trasladar la mano de obra de sectores en declive hacia otros en expansión. Por otra parte, una rotación de personal elevada puede ir asociada a altos sacrificios en el bienestar, como una elevada tasa de paro friccional, costes de adecuación de la oferta y demanda, pérdida de capital humano específico y aumento de gasto en cuanto a prestaciones por desempleo.

La adopción de iniciativas orientadas a la mejora del nivel formativo de los trabajadores y su adaptación a los sectores productivos resulta también imprescindible para corregir el problema del incremento de paro de larga duración, motivo por el cual procederá dar soporte a las transiciones positivas al mercado laboral como mecanismo clave para reducir la duración del tiempo de búsqueda de empleo y evitar el desempleo de carácter estructural.

El informe invita a hacer frente a la recesión a través de las medidas expuestas, y a partir de su aplicación evolucionar hacia un modelo social y económico europeo, donde son tan importantes las decisiones de carácter económico y social como las tomadas a nivel político en el proceso iniciado en la Estrategia de Lisboa en el año 2000 y ha de ser revisado para el período de 2010-2020, lo cual mueve a la elaboración de un documento de trabajo destinado a la consulta sobre la futura estrategia de la UE para el decenio 2010-2020<sup>333</sup>.

En él analiza la situación actual de Europa en la mayor crisis que ha vivido durante décadas, con una grave contracción económica a traducir en un grave declive de la ocupación en la UE y sus Miembros. Examina cuáles son las tendencias y las respuestas políticas adoptadas y qué acciones clave han de ser acometidas en el futuro inmediato para mejorar la situación de la población activa, tanto de quienes que ocupan un puesto de trabajo como de cuantos lo han

---

<sup>333</sup> COM (2009) 647 final, de 24 de noviembre.

abandonado de forma temporal o están fuera del mercado pero desean incorporarse.

Hace notar la destrucción de plazas respecto al año anterior. En un primer momento, parece que la población masculina ha sido la más afectada por esta situación, pero el desempleo ha alcanzado igualmente a las mujeres. Mas allá de la clasificación por razón de sexo, los jóvenes, los trabajadores con un bajo nivel de cualificación, los inmigrantes y aquéllos con contratos temporales, son los que más agudamente han sentido la crisis; circunstancia, por otro lado, que no es nueva respecto al funcionamiento de los mercados de trabajo, pues todos estos grupos son los tradicionalmente desfavorecidos, y la actual recesión no ha hecho sino empeorar su situación.

Si bien no cabe establecer una misma actuación para todos los Miembros, cabe dar cuenta de un eje común para dar respuesta a ésta situación, y fundada sobre el ajuste de la producción y los tiempos de trabajo para contrarrestar el descenso de la demanda, optando por esta alternativa en lugar de hacerlo por reducir el volumen de empleo. Consiste, pues, en implementar medidas de reducción de la jornada laboral, llevar a cabo suspensiones temporales de contratos y reforzar los programas formativos orientados a facilitar la mejora de la cualificación profesional de los trabajadores afectados por la crisis y su transición hacia otras ocupaciones; evolución, por otro lado, que devendrá forzosa en un futuro inmediato, no en vano muchos de los puestos de trabajo destruidos no van a ser reemplazados.

Igualmente, y en el marco de la protección social, gran parte de los Estados han mejorado la atención a los colectivos más desfavorecidos. El refuerzo de los servicios públicos de empleo aparece como una actuación imprescindible para la mayoría de los países, cuya finalidad radicaría en prestar una atención mejor y más individualizada a los nuevos demandantes de ocupación.

Desde tales premisas, el documento manifiesta tres prioridades definidas por el Consejo Europeo, recogiénolas en las orientaciones generales en materia de empleo a escala europea<sup>334</sup>:

En primer lugar, es imprescindible mantener el empleo existente y no seguir con la dinámica de destrucción de puestos de trabajo, fomentando la movilidad. En este punto, la Comisión valora muy positivamente las decisiones adoptadas en materia de reducción de jornada como alternativa a tal tendencia. A su vez, llama la atención sobre la necesidad de revisarlas periódicamente para determinar si siguen siendo convenientes o procede considerar que los regímenes de reducción de tiempo de trabajo sólo pueden ser útiles a corto plazo, con la condición de que, efectivamente, sean de carácter temporal, se orienten de forma adecuada y su aplicación aparezca ceñida a aquellas empresas en las cuales el descenso de la demanda sea debido a circunstancias excepcionales de carácter transitorio. Por ello, ahonda en la necesidad de combinar esta actuación con programas formativos para facilitar las transiciones laborales, sugiriendo la introducción de un sistema de prestaciones o créditos fiscales asociados al empleo.

En segundo término, procederá mejorar las cualificaciones profesionales y satisfacer las necesidades del mercado de trabajo, haciendo énfasis en reforzar los servicios públicos de empleo, reorientar sus programas y actuaciones de acuerdo con la nueva y variada tipología de demandantes de ocupación y aumentar su capacidad de intervención en el mercado de trabajo. Consistiría en adoptar iniciativas formativas y ocupacionales adaptadas a la nueva realidad con una estrecha colaboración y cooperación entre los servicios públicos de empleo y otras Administraciones, centros, entidades colaboradoras y agentes sociales, para poder llevar a término las acciones necesarias de información, orientación, asesoramiento, formación e intermediación. Con carácter general destaca que para el conjunto de trabajadores es esencial aumentar sus capacidades y el disponer de

---

<sup>334</sup>JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, J.: “Comunicación”, al taller de expertos *El empleo y la dimensión social en la Estrategia UE-2020*, *Publicaciones electrónicas del MTI*, 2010, págs. 125 y ss., [http://www.mtin.es/es/publica/pub\\_electronicas/indice/contenidos/El\\_empleo\\_y\\_la\\_dimension\\_social\\_en\\_la\\_estrategia\\_UE-2020.pdf](http://www.mtin.es/es/publica/pub_electronicas/indice/contenidos/El_empleo_y_la_dimension_social_en_la_estrategia_UE-2020.pdf)

reciclaje adecuado, garantizando así la adaptabilidad y empleo en períodos laborales inciertos<sup>335</sup>.

Por último, facilitar el acceso al empleo y el soporte a los trabajadores ha de implicar el diseño y la puesta en práctica de unos regímenes de prestaciones y de fiscalidad que incentiven la incorporación al mundo laboral y la permanencia en el mercado de trabajo, en estrecha combinación con las actuaciones recogidas en las políticas activas de ocupación. Desde este ámbito aparecen propuestas de desincentivación de jubilaciones anticipadas o de reducción de los costes laborales no salariales para los colectivos más desfavorecidos en el acceso y permanencia al mercado de trabajo.

El aspecto más importante radica en la propuesta de cinco acciones clave para el año 2010 y sucesivos, a concretar en documentos futuros en el sentido siguiente<sup>336</sup>:

-- La presencia de una demanda de inversión en medidas eficaces en el mercado de trabajo y el ámbito de las competencias, con el fin de evitar el paro de larga duración, haciendo especial hincapié en las políticas educativas y formativas, la adopción de aquellas que posibiliten que los trabajadores permanezcan durante más tiempo en el mercado de trabajo y un soporte personalizado para los demandantes de empleo y para quienes deseen una mejora de su competencia como cautela ante posibles cambios posteriores. Contiene, además, una llamada de atención de la Comisión respecto a una utilización de los fondos europeos para llevar a término las distintas acciones.

-- Las ayudas a las empresas a crear nuevos puestos de trabajo a través de un acceso a la financiación y disponibilidad crediticia con una fluidez y transparencia capaz de evitar las suspicacias actuales, creando incentivos a la

---

<sup>335</sup> RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: *La intermediación en el mercado de trabajo: análisis y propuestas en el marco de la colaboración públic-privada*, Madrid (La Ley), en prensa.

<sup>336</sup> Documento de trabajo de la Comisión: Consulta sobre la futura estrategia “Europa 2020”, COM (2009) 647 final, de 24 de noviembre.

generación o mantenimiento de puestos de trabajo o los correlativos de carácter financiero referidos a la innovación y formación.

-- La adopción de políticas de flexibilidad interna relativas, por ejemplo, a la reducción del tiempo de trabajo, aun cuando tal medida ha de ser revisada de forma periódica para saber si continúa siendo verdaderamente esencial o no, y si ha de ser aplicada a empresas con suficiente solidez y no afectadas por problemas estructurales de rentabilidad y competitividad, en cuyo caso sería mejor incidir en aspectos formativos del personal destinados a la adquisición de las cualificaciones necesarias para el acceso a nuevas ocupaciones.

-- La previsión en favor de los jóvenes de las transiciones adecuadas desde los estudios al trabajo y la promoción de medidas formativas y contractuales adecuadas ordenadas a facilitar su inserción estable en el mundo laboral. Para el resto de colectivos más vulnerables y afectados por la crisis insiste en la conveniencia de extender iguales patrones, si bien a partir de una combinación adecuada con otras de protección social. De aquí la importancia de obtener la cooperación de los servicios públicos de colocación con los privados, con la meta puesta en mejorar la gestión de las políticas de empleo y de establecer asociaciones público-privadas<sup>337</sup>.

-- La preocupación por el mayor bienestar en la situación de los trabajadores con contratos atípicos, insistiendo en la oportunidad de aumentar la seguridad en el trabajo, facilitar las transiciones y desplazar el centro de atención desde las políticas de empleo hacia la defensa al acceso de un puesto de trabajo, teniendo en cuenta el diálogo social como vía llamada a asegurar la consolidación de esta protección.

---

<sup>337</sup> RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *La intermediación en el mercado de trabajo: análisis y propuestas en el marco de la colaboración público-privada*, cit.

El 15 de diciembre de 2009 ve la luz un proyecto de informe conjunto de la Comisión y el Consejo respecto al empleo, en el cual aborda las cuestiones a continuación enumeradas<sup>338</sup>:

1ª.- El examen de las políticas de empleo propuestas o adoptadas por los poderes públicos tanto en el ámbito estatal como comunitario cobra más importancia al constatar que la falta de ocupación es la preocupación principal de los ciudadanos europeos, seguida muy de cerca por la difícil situación económica de los tres últimos años, que en algunos países perdura en la actualidad. La opinión pública eleva el desempleo a la preocupación más importante (51%), seguida de la crisis económica con un porcentaje del 42%. En el caso español estos parámetros aumentan al 66% y 55%, respectivamente.<sup>339</sup>.

Por su parte, la OIT sugiere iniciativas en materia de empleo, protección social y mejora de las competencias profesionales, de acuerdo con las líneas maestras del Pacto Mundial para el Empleo aprobado en el mes de junio de 2009 en la Conferencia Internacional del Trabajo, así como la necesidad de reforzar el diálogo social para encarar la salida de la crisis, rechazando la adopción de otras variantes que califica como contraproducentes, tales como una espiral descendente de los salarios o la degradación de las condiciones laborales. La retirada de forma prematura de las medidas de estímulo supondría, según su criterio, un retraso en la recuperación y aumentaría el número de personas en paro, provocando un aumento cuantitativo de quienes están en riesgo de exclusión social prestando servicios en la economía sumergida<sup>340</sup>.

2ª.- La UE enfatiza su interés, en la propuesta formulada en este documento, respecto a la imposición de un precio a las emisiones de CO2 o utilizar estos ingresos para la reducción de los impuestos que gravan el empleo, estimando un aumento de la tasa de actividad en un 0.5% para el año 2014, lo cual

---

<sup>338</sup> COM 2009/674 final, de 15 de diciembre.

<sup>339</sup> Datos del eurobarómetro de otoño de 2009.

<sup>340</sup> ERMINA URIARTE, O.: “Primera lectura del Pacto Mundial para el Empleo de la OIT (2009)”, *Derecho Laboral: Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales*, núm. 234, 2009, págs. 373 y ss.

equivaldría a la creación de más de 14.3 millones de nuevos puestos de trabajo a nivel mundial.

Al tiempo, pone de manifiesto la conveniencia de facilitar estas nuevas ocupaciones, pues no se van a crear de forma automática, sino que requerirán la adopción de iniciativas políticas y acuerdos sociales para facilitar el tránsito de unos sectores de actividad a otros, cobrando especial trascendencia el dato recogido en el estudio, de conformidad con el cual aproximadamente el 38% de todas las ocupaciones aparecen ubicadas en sectores con altas emisiones de carbono.

Este proyecto fue aprobado de forma definitiva en la reunión de Consejo de Ministros de Trabajo del mes de marzo de 2010, el cual incide nuevamente en conseguir el equilibrio entre el mantenimiento del empleo (con actuaciones a corto plazo para conservarlo y estimularlo) y la adopción gradual de iniciativas a medio y largo plazo que hagan más fuerte a la UE ante futuras crisis. Las autoridades comunitarias juzgan fundamental reforzar, reorientar y finalmente retirar gradualmente las medidas contra la crisis a fin de mejorar la flexibilidad y la seguridad de los mercados laborales de la UE e incrementar la resistencia de la economía ante a futuras desaceleraciones.

El dejar de lado que el crecimiento del empleo tiene lugar con un cierto retraso respecto de la mejora de la situación económica, estimado por la OIT entre tres y cinco años posteriores a dicha recuperación, no admite justificación alguna. Por tanto, la salida de la situación de crisis no encuentra traducción automática en la creación de empleo. Por otro lado, el informe conjunto de la Comisión y el Consejo para el empleo indica que la situación en colectivos especialmente afectados por la crisis, tales como los jóvenes, trabajadores de escasa cualificación e inmigrantes, no tornará a las tasas anteriores de ocupabilidad hasta el año 2013 en aquellos países con un elevado PIB, mientras que los países emergentes y en desarrollo podrían notar incrementos en el empleo desde el año 2010, si bien no conseguirían consolidar la situación precedente hasta el año 2011.

De ahí la necesidad de mantener y reforzar las medidas de lucha contra la crisis, poniendo el énfasis mayor en la reducción de jornada como cauce alternativo a la minoración de contratación, siempre teniendo en cuenta la temporalidad de dicha vía, además de la aplicación de esta solución inicial en determinadas empresas y sectores viables de cara al futuro.

En la misma línea de actuación, reitera la necesidad de establecer cauces para facilitar el acceso y el mantenimiento del puesto de trabajo, dirigidas no tanto a conservar el existente, sino a crear posibilidad de una movilidad real; léase, la movilidad del mercado laboral a través del justo equilibrio entre las actuaciones de flexibilidad laboral y seguridad, para así estar en condiciones de hacer frente a la preocupante situación de la segmentación del mercado laboral que afecta a los trabajadores con contratos de duración determinada. Así mismo resulta ineludible la adaptación empresarial a los cambios requeridos por las nuevas realidades económicas y productivas, sin mermas en los derechos adquiridos por los trabajadores, siendo el objetivo, en última instancia, incrementar la solidez de la economía europea para afrontar futuras crisis.

## CAPÍTULO IV:

### LA FLEXISEGURIDAD EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

#### 1. La flexiseguridad como noción inspiradora de las políticas de empleo de la Unión Europea

La adopción por parte de las instituciones comunitarias de la EEE constituye un punto de inflexión en relación con las políticas de empleo, caracterizada por tres rasgos:

1°. De carácter contextual, pues la EEE fue definida en un momento de ciclo económico alto, que comienza en 1995 y se acelera y expande a partir de los años siguientes.

2°. Por razón de los objetivos donde queda enmarcada; en concreto, y en la Cumbre de Lisboa, el Consejo Europeo expresó una voluntad de impulsar la economía europea, con el horizonte en el año 2010 en los términos ya conocidos.

3°. De índole conceptual, al ser formulada desde la perspectiva de un mercado, como un espacio abierto a los intercambios comerciales en un marco de libertades y competencia. Lisboa decide dar contenido sustantivo a los fines sociales enunciados en el Tratado de Ámsterdam<sup>341</sup> --antes esbozados por el Tratado de Maastricht-- mediante la integración de las políticas económicas y sociales.

El fin es el tratamiento de los aspectos sociales y económicos desde un plano de equiparación efectiva, otorgando la misma relevancia a las dos variables

---

<sup>341</sup> Tratado de Roma consolidado, arts. 2º y 3º. (DOUE, de 30 de marzo de 2010).

en el proceso de construcción de Europa. La ASE apuntó en este sentido aseverando que “el modelo social europeo, con sus sistemas desarrollados de protección social, debe apuntalar el tránsito a la economía basada en el conocimiento”.

Para ello, la UE está llamada a lograr una mayor eficacia en cuanto a sus políticas sociales, especialmente en relación con “la protección de los individuos, la reducción de desigualdades y la cohesión social [y...] ha de seguir fomentando los valores de solidaridad y justicia que la caracterizan”<sup>342</sup>.

A partir del Consejo de Luxemburgo (1997), la EEE va a dejar constancia de cuál será uno de los objetivos primordiales de las políticas de empleo tanto a nivel europeo como nacional: la conciliación entre flexibilidad y seguridad. Si bien el término flexibilidad no constituyó, hasta ese momento, una noción externa al discurso comunitario, sí lo fue la ausencia de su puesta en relación con el de seguridad.

## **2. La inclusión del concepto de la flexiseguridad en las políticas comunitarias**

Si hay una noción que lleva marcando con su indeleble huella desde hace tiempo las líneas fundamentales de las políticas comunitarias de lucha contra el paro<sup>343</sup>, hasta el punto de permitirle ser considerada como el antídoto capaz de remediar todos los problemas de los sistemas de relaciones laborales de los

---

<sup>342</sup> COM (2000) 379 final, de 28 de junio de 2000, bajo el título *la Agenda de política social*.

<sup>343</sup> “A pesar de que los aspectos fundamentales y los componentes de esta estrategia no son nuevos, la flexiseguridad ofrece un nuevo enfoque en el que los distintos elementos se apoyan mutuamente, de forma que puedan contribuir a modernizar los mercados laborales europeos y a sacar más provecho de los retos y las oportunidades de la globalización”; según subraya LORENZO, F.: “Flexiguridad: oportunidades y riesgos en el actual mercado de trabajo”, *Lan Harremanak*, núm. 16, 2007, pág. 21.

Estados con mayores dificultades, convirtiéndose en un elemento central de la EEE<sup>344</sup>, es la flexiseguridad o flexiguridad.

Se trata de la traducción, más o menos acertada, del término anglosajón “*flexicurity*” capaz de integrar “conceptos aparentemente antitéticos” y cuya acuñación se debe al “sociólogo holandés ADRIAANSENS, para proponer una política que integrara la idea de flexibilidad, dominante en las propuestas de reformas laborales de los ochenta, con la garantía de una mayor seguridad para los trabajadores afectados por la flexibilidad, el aumento de empleos temporales y la reducción de la protección del despido”<sup>345</sup>.

La primera utilización en los documentos comunitarios aparece situada por algunos autores en las cumbres comunitarias sobre el empleo de los años 90<sup>346</sup>, si bien no presentará una formulación más acabada hasta la Cumbre de Lisboa del año 2000, donde comienza a adquirir la importancia adquirida hoy en día<sup>347</sup>.

De esta manera, el Libro Blanco de la Comisión Europea de 1993<sup>348</sup> manifestó cómo las instituciones comunitarias mantenían la dicotomía entre la

---

<sup>344</sup> BEKKER, S. y WILTHAGEN, T.: “Europe’s pathways to flexicurity: lessons presented from and to the Netherlands”, *Intereconomics*, March-April, 2008, pág. 69.

<sup>345</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, *RL*, T. II, 2007, pág. 115.

<sup>346</sup> WILTHAGEN, T. y TROS, F.: “The concept of ‘flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets”, *Transfer (European Review of Labour and Research)*, Vol. 10, núm. 2, 2004, págs. 166 y ss.

<sup>347</sup> En efecto, “en el ámbito comunitario, aun cuando el nexo flexibilidad-seguridad (*flexibility-security nexos*) ya había aparecido con anterioridad [Essen, Florencia, Amsterdam, Luxemburgo (1994, 1996 y 1997, respectivamente)], serán claves los Consejos Europeos de Lisboa y Niza (2000), donde los Estados miembros insisten en la importancia de combinar ambos conceptos para conseguir la economía más competitiva y dinámica del mundo capaz de mantener crecimiento económico, más y mejores empleos y cohesión social”, ALAMEDA CASTILLO, M<sup>a</sup>.T.: “En torno a los conceptos de flexibilidad y seguridad: de la contraposición al encuentro”, en AA.VV. (ESCUADERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, Madrid (La Ley), 2007, pág. 116.

<sup>348</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Libro Blanco. Crecimiento, competitividad, empleo. Los retos y las orientaciones para entrar en el siglo XXI*. COM (93) 700 final. A este documento, de ordinario, se le asigna la condición de fuente inspiradora de la EEE. En esta misma dirección, COMISIÓN EUROPEA: *Libro Verde. La política social*. COM (93) 551 final.

flexibilidad y la seguridad<sup>349</sup>, aun cuando posteriormente van a cobrar valor las referencias a la necesidad de la búsqueda de un equilibrio entre ambas, siendo presentadas como uno de los ejes centrales de la EEE. Así y desde 1997, tácitamente aparecen unidas en el plano funcional, pero todavía sin relación nominativa al efecto.

El Libro Verde sobre *Cooperación para una nueva Organización del Trabajo*<sup>350</sup> dedica un Capítulo completo a reflexionar sobre la conveniencia de que las acciones de flexibilidad resulten compatibles con la seguridad. Las apelaciones a esta conciliación han sido, en efecto, una constante en la política comunitaria de empleo.

De esta manera, cabe citar alguna documentación que otorga soporte a tal opinión<sup>351</sup>:

A.- El acercamiento de ambos términos surge de inmediato de la lectura del que fuera el pilar tercero de las Directrices para el empleo aprobadas entre 1997 y 2002, relativo a la adaptabilidad de las empresas. En las Directrices de 2002 (que cierran el primer quinquenio de Directrices de empleo), los interlocutores sociales son invitados “a negociar y poner en práctica, en todos los niveles, acuerdos para modernizar la organización del trabajo, incluidas las fórmulas flexibles de trabajo, con el fin de lograr que las empresas sean productivas, competitivas y adaptables a los cambios industriales, así como de alcanzar el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad”. Estas mismas Directrices sugieren a los Miembros, “cuando proceda en asociación con los interlocutores sociales o inspirándose en acuerdos negociados por los interlocutores sociales, efectuar un examen de la viabilidad de incorporar al Derecho nacional tipos de contratos más flexibles”, garantizando que cuantos

---

<sup>349</sup>COMISIÓN EUROPEA: *La política social europea. Una vía a seguir*. COM (94) 333 final, que hace referencia indirecta a los equilibrios entre flexibilidad y seguridad, efectuada al hilo de una reflexión sobre el modelo japonés.

<sup>350</sup>COM (1998) 592 final, de 25 de noviembre de 1988. *Moderniser l'organisation du travail. Une approche positive du changement*.

<sup>351</sup> DE PABLOS, J. C. y MARTÍNEZ, A.: “La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación”, cit., págs. 110 y 111.

“trabajen con arreglo a los nuevos contratos flexibles tengan una seguridad suficiente y una categoría profesional más elevada, compatibles con las necesidades de las empresas y las aspiraciones de los trabajadores”.

B.- El Informe del Grupo de Alto Nivel sobre *Jobs, jobs, jobs*, más conocido como *Informe Wim Kok*<sup>352</sup>, que, aún adoleciendo de carácter oficial, aportó una gran influencia a la hora de elaborar el grupo de Directrices de empleo para el ciclo 2005-2008, las cuales terminaron por adoptar en buena parte sus premisas de forma y de fondo<sup>353</sup>. Aquél hace referencia a las condiciones que Europa debe cumplir para proceder de forma eficaz a una dinamización del empleo y la productividad. Para ello habría de aumentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresarios mediante la fórmula de “encontrar el exacto equilibrio” (*right balance*) entre flexibilidad y seguridad. Ésta será la responsabilidad fundamental de los interlocutores sociales, de manera conjunta y en colaboración con los Gobiernos.

En este sentido, el mentado Informe considera que “la capacidad de adaptación de las economías europeas a los cambios depende en buena medida del grado de flexibilidad del mercado de trabajo, que no se percibe exclusivamente como un interés empresarial, sino también de los trabajadores”, de forma que para salvar las resistencias de estos últimos a la introducción de una mayor capacidad del empleador para adaptar las condiciones laborales los Estados deben “revisar sus legislaciones desde la óptica de la flexiguridad, de manera que se garanticen los niveles adecuados de seguridad para todas las modalidades contractuales”<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup> KOK, W.: *Jobs, jobs, jobs. Creating more Employment in Europe. Report of the Employment Taskforce*, Bruselas, Noviembre 2003.

<sup>353</sup> Destacando el papel relevante que las conclusiones alcanzadas en el *Informe Kok* presentan en otros documentos comunitarios posteriores, entre muchos, GIL Y GIL, J. L.: “Seguridad *versus* flexibilidad en la protección contra el despido injustificado”, en AA.VV. (ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, cit., 2007, pág. 146 y TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “¿Es posible la seguridad a la par que la flexibilidad en el despido?”, en AA.VV. (LÓPEZ GANDÍA, J. y BLASCO PELLICER, A., Coords.): *Crisis de empresa y Derecho del Trabajo. IV Jornadas Universitarias Valencianas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2010, pág. 459.

<sup>354</sup> LOI, P.: “La función del riesgo en el paso de la seguridad a la ‘flexiseguridad’”, en AA.VV. (ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, cit., pág. 76.

C.- Es conveniente tener en cuenta también la Recomendación 2004/741/CE, del Consejo, de 14 de octubre de 2004, sobre aplicación de las políticas de empleo en los Estados miembros. Indica, en el considerando 7º, cómo “es esencial encontrar un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad” para la mayoría de los nuevos Miembros, si bien, y, al margen de ello, el anexo enumera las recomendaciones para cada país. Comienza destacando que el análisis contenido en el informe conjunto sobre el empleo pone de manifiesto cómo “todos los Estados miembros y los interlocutores sociales deberían dar prioridad inmediata”, entre otros temas, “a aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, entre otros medios, promoviendo la flexibilidad en combinación con la seguridad en el mercado de trabajo”.

La puesta en práctica de la conciliación de flexibilidad y seguridad supone comprender su complejidad, situación reconocida de forma directa y expresa en la Comunicación sobre el *Balance de cinco años de aplicación de la estrategia europea de empleo*<sup>355</sup>, con el epígrafe titulado “adaptabilidad: relación compleja entre flexibilidad, seguridad y calidad del empleo”.

Lograr el acercamiento de ambos términos presupone la adopción de acciones y orientaciones que han de alcanzar una plasmación concreta en medidas determinadas por el Estado en el cual se van a aplicar, teniendo en cuenta los factores internos y externos al mercado de trabajo. Así, a nivel europeo, los casos de Dinamarca y Holanda son presentados como paradigmáticos, pues mediante actuaciones contrarias han logrado, sin embargo, llegar a una conciliación destacable<sup>356</sup>.

Lo complicado de la situación provoca la ausencia de un catálogo sobre las iniciativas de flexibilidad y seguridad, aun cuando aparecen reflejadas en una amplia documentación comunitaria a lo largo del tiempo. No ocurre lo mismo con

---

<sup>355</sup>COM (2002) 416 final, de 17 de julio de 2002.

<sup>356</sup> “Así, por ejemplo, el término flexiseguridad se elaboró inicialmente para caracterizar una concreta reforma legislativa de corte neoliberal, la holandesa, mientras que hoy se toma como modelo de referencia de flexiseguridad un sistema jurídico de inspiración socialdemócrata, como es el danés”, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, en AA.VV. (ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, cit., pág. 9.

la dificultad para identificar unas y otras; labor que, *a priori*, resulta más sencilla, conforme ha quedado puesto de manifiesto en la enumeración de las principales acciones de flexibilidad invocadas en la EEE.

Un examen de las distintas Recomendaciones<sup>357</sup> sobre aplicación de las Directrices de empleo por los Estados miembros así lo confirma, poniendo de manifiesto, --además y como se abordará con detenimiento posteriormente--, el tratamiento prioritario que tiende a ser atribuido a las medidas de flexibilidad frente a las de seguridad.

Por ello, insiste en la adopción de premisas laxas tomadas ya en algunos Miembros, como la adaptación del tiempo de trabajo de manera más flexible (Austria 2000 o España 2010 y 2011), el fomento de la contratación a tiempo parcial (España 2002 y 2003), la acomodación de los contratos de trabajo a las necesidades de la organización del trabajo (Alemania 2002) o, en fin, el desarrollo de las empresas de trabajo temporal a fin de acrecer la diversidad de las modalidades de contratación (Grecia 2004)<sup>358</sup>.

De este modo, y en el marco de la EEE, el equilibrio entre flexibilidad y seguridad no constituye un fin en sí mismo; antes bien aparece articulado como un instrumento que ha de estar al servicio de dos objetivos complementarios entre sí: la creación de empleos, pero de puestos de trabajo de calidad. Debe haber, por tanto, un cambio en la dinámica de las políticas laborales no sólo orientadas a favorecer el incremento de las oportunidades, sino que tiendan de forma correlativa a garantizar una cierta calidad en el empleo, como fundamento para la construcción de las estrategias al efecto tanto a nivel nacional como a nivel comunitario.

---

<sup>357</sup> Recomendación del Consejo de 14 de febrero de 2000 (DOCE L52, de 25 de febrero de 2000); Recomendación del Consejo de 19 de enero de 2001 (DOCE L22, de 24 de enero de 2001); Recomendación del Consejo de 18 de enero de 2002 (DOCE L60, de 1 de marzo de 2002); Recomendación del Consejo de 22 de julio de 2003 (DOCE L197, de 5 de agosto de 2003) y Recomendación del Consejo de 14 de octubre de 2004 (DOCE L326, de 20 de octubre de 2004).

<sup>358</sup> Al respecto, RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.: “La flexiguridad: una aproximación al estado actual de una política comunitaria de empleo”, en AA.VV. (LÓPEZ GANDÍA, J. y BLASCO PELLICER, A., Coords.): *Crisis de empresa y Derecho del Trabajo. IV Jornadas Universitarias Valencianas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, cit., págs. 494 y siguientes.

Tal dirección apunta a realizar una reflexión más detenida sobre la cuestión del empleo de calidad constituido, a partir de tal momento, es “eje central, junto con el pleno empleo y la cohesión social, de las directrices para el empleo relativas al período 2003-2005”<sup>359</sup>.

Este concepto no fue tratado en las primeras Directrices, siendo a partir del año 2001, y en desarrollo de las previsiones enunciadas en la Agenda Social, cuando ve la luz un apartado específico al análisis de la “calidad del trabajo y la modernización del modelo social europeo”, si bien en 2003 es abordada la definición de la mejora de la calidad y productividad del trabajo, junto con el pleno empleo y el reforzamiento de la cohesión y la inclusión social, como objetivo genérico de la EEE<sup>360</sup>. La calidad pasa a adquirir el grado de un concepto pluridimensional, aplicable tanto a las características del puesto de trabajo como, desde una perspectiva más amplia, a las del mercado, abarcando hasta un total de diez dimensiones entre las que aparecen las ahora abordadas<sup>361</sup>. De este modo, el concepto adquiere un carácter transversal que precisamente tiende a no vaciar de contenido el elemento de la seguridad.

Incorporado el término de flexiguridad al debate comunitario, la UE apuesta por él como fórmula imprescindible en la creación de más y mejores puestos de trabajo, como modelo social y, a tal fin, la Comisión, propuso en el año 2007 establecer unos principios comunes que sirvieran de marco de referencia a los Estados, y cuyo contenido será analizado de manera detallada en los siguientes epígrafes.

---

<sup>359</sup> MORENO VIDA, M<sup>a</sup>.N.: “El debate sobre la flexiseguridad en Europa”, en AA.VV. *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, Madrid (MTI), 2010, págs. 314-315.

<sup>360</sup> Decisión 2003/578/CE, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, considerando 8º. (DOCE L197, de 5 de agosto de 2002).

<sup>361</sup> Las otras dimensiones son: la calidad intrínseca del trabajo, las competencias, la cualificación, la educación y el aprendizaje permanente, la igualdad entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad en el trabajo, la integración y el acceso al mercado de trabajo, el equilibrio entre la vida profesional y la organización del trabajo, el diálogo social y la participación de los trabajadores, la diversidad y la no discriminación y el rendimiento general del trabajo, COM (2001) 313 final, de 20 de junio de 2001, *Políticas sociales y empleo: un marco para invertir en calidad*, COM (2007) 359 final, de 27 de junio de 2007, *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad calidad* y COM (2003) 728 final, de 26 de noviembre de 2003 *Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes*.

### 3. Aproximación a los elementos configuradores de la flexiseguridad

Muchos han sido los intentos por ofrecer una definición generalizada sobre esta noción, si bien no ha resultado posible alcanzar una versión única capaz de convencer a un sector mayoritario en la doctrina científica, pues se está en presencia de una figura “preñada de ambigüedades”<sup>362</sup>, dadas sus múltiples caras y aristas, pues el proceso de su construcción se ha realizado de manera “indeterminada, altamente difusa y multidireccional, forjada a partir de una combinación transaccional de elementos político-ideológicos”<sup>363</sup>, circunstancia capaz incluso de provocar agrios debates terminológicos<sup>364</sup> en torno a la denominación más correcta a utilizar, los cuales superan los objetivos pretendidos en el presente trabajo.

Eso sí, conviene tomar en consideración su composición por dos partes, con una significación propia cada una de ellas por separado y a las cuales procederá dedicar cierta atención.

La flexibilidad ofrece, de nuevo, una gran variedad de acepciones y significados en atención a la ausencia total y absoluta de precisión teórica al definirla<sup>365</sup>, si bien la doctrina científica parece haber encontrado cierto punto de encuentro al considerarla como la única vía a través de la cual lograr con celeridad la adaptación del sistema de relaciones laborales a las cambiantes exigencias del

---

<sup>362</sup> VALDÉS DAL-RÉ, F. y LAHERA FORTEZA, J.: “La flexiseguridad laboral en España”, *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo 157, 2010, pág. 13.

<sup>363</sup> TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “La flexibilización del mercado laboral. El delicado equilibrio entre progreso económico y progreso social”, *RTSS (CEF)*, núm. 317-318, 2009, pág. 47.

<sup>364</sup> En efecto, “el principal problema del concepto ha sido su fácil instrumentalización ideológica”, CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: “Preámbulo. Los presupuestos de la Estrategia Europa para el Empleo 2020”, en CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: *La estrategia europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*, Madrid (MTI), 2010, pág. 21.

<sup>365</sup> Según constatan, entre otros, FELSTEAD, A. y JEWSON, N.: “Flexible labour and non-standard employment: an agenda of issues”, en AA. VV. (FELSTEAD, A. y JEWSON, N., Eds.): *Global trends in flexible labour*, London (Macmillan Press Ltd.), 1999, págs. 1 y 2; PURCELL, K.; HOGARTH, T. y SIMM, C.: *Whose flexibility? The costs and benefits of 'non-standard working arrangements and contractual relations*, Layerthorpe (Joseph Rowntree Foundation), 1999, pág. 2; o GROTE, G. y RAEDER, S.: “Careers and identity in flexible working: Do flexible identities fare better?”, *Human Relations*, núm. 62, 2009, pág. 220.

entorno, toda vez que la combinación de dos o más de sus modalidades colocará a la entidad empresarial en una posición óptima a efectos de competitividad y productividad<sup>366</sup>.

En este sentido, cabe dar cuenta de hasta cuatro grandes ámbitos donde la flexibilidad está llamada a: la externa alude a “la capacidad de la empresa para realizar contrataciones y despidos y para organizar su proceso productivo acudiendo a los servicios de otras empresas”; la interna, a “la capacidad empresarial de modificar las condiciones de empleo y la organización del trabajo dentro de su propia empresa”; la funcional, al fomento de los recursos humanos mediante la polivalencia y la rotación profesional; en tanto la retributiva consiste en “la posibilidad de tener una estructura salarial que pueda responder a las condiciones del mercado de trabajo y que premie a los trabajadores de acuerdo con su productividad”<sup>367</sup>.

Por su parte, la seguridad ve la luz como instrumento a través del cual neutralizar y equilibrar los presuntos desmanes vinculados a la supresión o relajación de ciertas prerrogativas de las cuales es titular la clase obrera<sup>368</sup> y, aun cuando tampoco resulta fácil ofrecer una definición omnicompreensiva de todas sus formulaciones, sí cabe confirmar que, tomando como referente los beneficios ínsitos al clásico modelo social europeo, pretende auspiciar tanto el progreso y desarrollo profesional del individuo, apremiado por las exigencias coyunturales a mejorar su capacitación de manera constante con vistas a propiciar su movilidad

---

<sup>366</sup> WILTHAGEN, T. y TROS, F.: “The concept of flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets”, cit., pág. 170; o RUBIO GIL, Á.: “Despido y reinserción asistida: *outplacement*. Teoría y práctica”, *RTSS (CEF)*, núm. 253, 2004, pág. 173.

<sup>367</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL: *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*, en <http://www.tt.mtin.es/periodico/laboral/200501/informe.pdf>, pág. 8; ALTUZARRA ARTOLA, A. y SERRANO PÉREZ, F.: “Cambios en la organización del trabajo e innovación en las empresas: un enfoque desde la flexiseguridad”, en AA. VV. (LANDA ZAPIRAIN, J.P., Coord.): *Estudios sobre la estrategia europea de flexiseguridad: una aproximación crítica*, Albacete (Bomarzo), 2009, pág. 125 y ÁLVAREZ CUESTA, H.: “Las nuevas formas de retribución convencional en el marco de la flexiseguridad”, en AA.VV. *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, cit., 2010, págs. 575 y ss.

<sup>368</sup> SUPIOT, A.: “The transformation of work and the future of Labour Law in Europe; a multidisciplinary perspective”, en AA. VV. (SERVAIS, J.-M.; BOLLÉ, P. y LANSKY, M., Eds.): *Working for better times: rethinking work for the 21st Century*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2007, pág. 620.

hacia ocupaciones de mayor calidad, como el propio éxito del sistema en la lucha contra la exclusión social<sup>369</sup>.

También, en este caso, se han señalado cuatro grandes manifestaciones de la misma: “la seguridad del empleo o protección del empleo, que permite conservar un puesto de trabajo determinado respecto de un empresario concreto; la seguridad de empleo o capacidad de empleo, que se refiere más bien a la expectativa de obtener una ocupación (pero no únicamente respecto del mismo empresario) y de no encontrarse en situación de desempleo; la seguridad de la renta, que supone la posibilidad de obtener unos ingresos suficientes a lo largo de la vida; y la seguridad de conciliación, que permite compatibilizar su actividad laboral con otras actividades”<sup>370</sup>.

Eso sí, las presiones soportadas en el actual contexto (la creciente globalización, el desarrollo y puesta en funcionamiento de tecnologías inéditas, el dominio del sector servicios...), unidas al auge del neoliberalismo, están debilitando la legitimidad de ese proyecto, fruto sobre todo de los continuados debates en torno a la conveniencia (o no) de reformar los sistemas de protección social y los regímenes de empleo en consonancia con las trascendentales circunstancias concurrentes a nivel económico (estrechos márgenes de deuda y déficit públicos derivados del proceso de integración europea, consecuencias del proceso de mundialización...) y demográfico (actitudes de la ciudadanía, envejecimiento progresivo de la población, destacable feminización de la mano de obra, etcétera)<sup>371</sup>.

Ante las circunstancias descritas, no puede extrañar que algunos se hayan dejado seducir por aquellas corrientes más críticas con las prerrogativas vinculadas al Estado del Bienestar, de manera que los postulados vinculados a la

---

<sup>369</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “El largo y tortuoso camino de la reforma del mercado laboral español: la flexibilidad/seguridad como antídoto frente a la crisis”, *RTSS (CEF)*, cit., pág. 25.

<sup>370</sup> LAULOM, S.: “El enfoque comunitario del concepto de flexiseguridad”, en AA.VV. (ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, cit., págs. 30-31.

<sup>371</sup> BOSCH, G.; RUBERY, J. y LEHNDORFF, S.: “European employment models under pressure to change”, *International Labour Review*, Vol. 146, núms. 3-4, 2007, pág. 255.

seguridad en la relación de trabajo “son objeto de reflexión, y en muchos ordenamientos, de revisión, desde la convicción de que el Derecho del Trabajo debería replantearse el papel central del trabajador subordinado típico y cuestionarse el hecho de que la tutela se reserve exclusivamente a éste, que no necesariamente es la parte débil del contrato ni está necesitado de la red de protección de la norma imperativa”<sup>372</sup>.

#### 4. El objeto propio de las políticas de flexiseguridad

Superado el debate terminológico anterior, sobre cuanto no parece haber duda es en la delimitación de su objeto habida cuenta de su pretensión última destinada a atender la exigencia de conciliar la tutela completa de los trabajadores con unas amplias dosis de elasticidad en manos de la contraparte, crucial para adaptar el proceso productivo y la organización de los recursos humanos a los constantes retos y vaivenes planteados por un mercado cada vez más voluble y de encarnizada rivalidad<sup>373</sup>. Ello supondría “hallar nuevos equilibrios entre la lógica económica y la lógica social”<sup>374</sup>, consiguiendo una coexistencia armónica de mutuo fortalecimiento<sup>375</sup>.

Sin embargo, los ya significados rasgos ideológicos y políticos que acompañan a la noción, han llevado a que los dos componentes del concepto, “en

---

<sup>372</sup> LOI, P.: “La función del riesgo en el paso de la seguridad a la ‘flexiseguridad’”, en AA.VV. (ESCUADERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre ‘flexiseguridad’*, cit., pág. 73.

<sup>373</sup> CARRERO DOMÍNGUEZ, C. y MERINO SENOVILLA, H.: “Jornadas sobre la reforma del mercado de trabajo”, *TL*, núm. 31, 1994, pág. 61; SEMPERE NAVARRO, A.V.: “La contratación temporal y el Estatuto de los Trabajadores: cuestiones generales”, *RMTAS*, núm. 58, 2005, pág. 156; o GOERLICH PESET, J.M.<sup>a</sup>: “Flexiguridad y estabilidad en el empleo”, *Revista Teoría & Derecho*, núm. 4, 2008, pág. 33.

<sup>374</sup> BAZ RODRÍGUEZ, J.: “El marco jurídico comunitario del trabajo a tiempo parcial. Reflexiones en el contexto de la ‘flexiseguridad’”, en AA. VV. (BAZ RODRÍGUEZ, J., Coord.): *Trabajo a tiempo parcial y flexiseguridad. Estudios en el marco del debate europeo: ‘Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI’*, Granada (Comares), 2008, pág. 6.

<sup>375</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, cit., pág. 121. En términos similares, MADSEN, P.K.: “Flexiseguridad. ¿Un nuevo programa para la reforma del mercado laboral en Europa?”, *Boletín Económico del ICE*, núm. 2950, 2008, pág. 17.

lugar de formar un par, con zonas de encuentro recíproco, la seguridad en el empleo y la flexibilidad del empleo se han entendido como espacios de confrontación y desencuentro; como espacios de trinchera en donde la adopción de medidas de progreso o de conservación en cualquiera de ellas llevaba asociado, de manera irremediable, el retroceso o el sacrificio de la contraria<sup>376</sup>.

Tal situación ha provocado reformulaciones, incluso dentro de las propias instituciones comunitarias, en cuanto hace a su orientación primigenia, de manera que cabe asistir a “continuas modulaciones que el compromiso de desarrollo objetivo y sincrónico ha venido sufriendo, hasta terminar en un replanteamiento de clara ideología neo-liberal [...], abocando a un desenlace, no por indeseado menos esperado, en el cual la nota de la flexibilidad acabará por regir sobre el patrocinio más esencial a favor de los trabajadores<sup>377</sup>”.

Así, en sus orígenes, el aumento de la capacidad empresarial para adaptar las condiciones laborales a las exigencias del mercado y la competitividad quedaba contrarrestada por el mantenimiento del puesto de trabajo del empleado, de manera que éste debería quedar blindado frente a un posible despido a cambio de aceptar condiciones laborales más flexibles<sup>378</sup>.

Sin embargo, no hubo de pasar demasiado tiempo para que dicha idea fuera matizada, de manera tal que el foco de atención se trasladaba desde una seguridad individual a otra de carácter general, advirtiendo las Instituciones comunitarias la necesidad de prestar una “menor importancia a la protección de los empleos particulares y [...] --de otorgar una-- mayor importancia a un marco de apoyo que garantice la seguridad del empleo, incluida una ayuda social y

---

<sup>376</sup> VALDÉS DAL-RÉ, F. y LAHERA FORTEZA, J.: “La flexiseguridad laboral en España”, cit., pág. 12.

<sup>377</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “El largo y tortuoso camino de la reforma del mercado laboral español: la flexibilidad/seguridad como antídoto frente a la crisis”, cit., págs. 12-13.

<sup>378</sup> Al respecto, COMISIÓN DE EXPERTOS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL: *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*, Madrid, 31 de enero de 2005, pág. 3.

medidas activas de apoyo a los trabajadores durante los períodos de transición”<sup>379</sup>, habida cuenta de que resulta notorio que “los ciudadanos necesitan cada vez más de la seguridad del empleo, y no la del puesto de trabajo, ya que cada vez son menos los que conservan el mismo puesto de trabajo de por vida”<sup>380</sup>.

En definitiva, “se trata, ante todo, de proteger a los trabajadores en el mercado de trabajo, evitando ‘penalizar’ a los trabajadores que sufren la flexibilidad, estableciendo medidas a su favor que, mediante rentas sustitutivas y políticas activas de empleo, garanticen la continuidad de su ciudadanía social en las discontinuidades y transiciones profesionales, sin que las mismas supongan la pérdida de *entitlements and provisions*”<sup>381</sup>.

De esta manera, y como han destacado ciertos autores, “el concepto excede ahora los límites de la unidad productiva, amoldándose a un más difuso ámbito social que debe servir de soporte para un modelo de cohesión e integración capaz de certificar la pronta reincorporación al mercado laboral, amparando, mientras tanto y a través de prestaciones y medidas de cualquier género, a todo aquel en genuina situación de necesidad”<sup>382</sup>. Por tanto, las políticas comunitarias quedarían orientadas “tal vez, no tanto a la realización del objetivo del pleno empleo (que fue en su día el lema de la Estrategia de Lisboa), sino, de una forma más realista --aunque no confesada--, a buscar la manera más eficaz de cubrir las transiciones entre la vida laboral y personal a lo largo de toda la vida”<sup>383</sup>.

---

<sup>379</sup> COM (2006) 708 final, de 22 de noviembre de 2006, *Libro Verde. Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, cit., pág. 11.

<sup>380</sup> COM (2007) 359 final, de 27 de junio de 2007, *Comunicación 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*, págs. 3 y 4.

<sup>381</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, cit., pág. 8.

<sup>382</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “El largo y tortuoso camino de la reforma del mercado laboral español: la flexibilidad/seguridad como antídoto frente a la crisis”, cit., pág. 13.

<sup>383</sup> LANDA ZAPIRAIN, J.P.: “Introducción”, en AA.VV. (LANDA ZAPIRAIN, J.P., Coord.): *Estudios sobre la estrategia europea de flexiseguridad: una aproximación crítica*, cit., págs. 13 y 14 y SALA FRANCO, T. y GOERLICH PESET, J.M<sup>a</sup>.: “Presentación”, *Revista Teoría & Derecho*, núm. 4, 2008, págs. 8 y 9. Dicha tendencia “supone el tránsito de un modelo de relaciones laborales basado en la ‘estabilidad’ a un modelo basado en la ‘empleabilidad’, entendida ésta como ‘la capacidad del trabajador de moverse dentro del mercado de trabajo

Además, es necesario tener en cuenta que la coyuntura económica y financiera actual también ha dejado sentir sus efectos en el concepto analizado, pues las recetas vinculadas a las políticas de empleo hasta ahora expedidas no han conseguido sacar --permítase la expresión-- al enfermo de la UCI, a lo sumo han logrado estabilizarlo, cuando no han provocado un empeoramiento de su situación; por tal razón, se procede compartir los argumentos de algunos autores quienes no dudan en afirmar cómo “han fracasado los intentos comunitarios por encontrar una fórmula mágica y única para la cuestión del empleo: apenas el concepto de flexiguridad ha conseguido mantenerse, pero solo puede pervivir como concepto aglutinador si se refiere no tanto a los instrumentos desreguladores, como a los objetivos generales [...] y a los instrumentos de reforzamiento de la calidad social”<sup>384</sup>, pudiendo hoy en día asistir a “un nuevo momento en la evolución de este tormentoso término, que parece ir progresivamente neutralizándose en su contenido, abandonando instrumentalizaciones ideológicas de años pasados”<sup>385</sup>.

## **5. Algunas estrategias comunitarias tendentes a fomentar la flexiseguridad**

Sobre lo reseñado, procede destacar, entre los muchos documentos comunitarios que abordan esta noción, dos de singular importancia: de un lado, el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado los días 23 y 24 de marzo del año 2000, la define, en el *Libro Verde: Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, “no tanto como un ejemplo de buena práctica cuanto como sistema

---

pudiendo cambiar de puesto de trabajo fácilmente por su nivel de empleabilidad”’, BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Estabilidad en el empleo, ‘flexiseguridad’ y crisis: una aproximación desde la perspectiva de la eficiencia de las normas laborales”, *RL*, núm. 17, 2010, pág. 14.

<sup>384</sup> CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: “Preámbulo. Los presupuestos de la Estrategia Europa para el Empleo 2020”, cit., pág. 22.

<sup>385</sup> BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: “Los retos pendientes en la normativa jurídico laboral española en torno a la Estrategia Europa 2020”, *RDS*, núm. 54, 2011, págs. 16-17.

listo para su obligada exportación a terceros países”<sup>386</sup>; de otro, el Plan *Europa 2020* le reserva un espacio propio y preeminente.

### **5.1. Las pautas del *Libro Verde* y sus documentos de desarrollo**

El primero de los textos reseñados considera necesario que “los mercados de trabajo europeos deben afrontar el reto de conciliar una mayor flexibilidad con la necesidad de maximizar la seguridad para todos”, de manera tal que asigna al Derecho del Trabajo, en su función de promoción de la flexiguridad, fomentar “un mercado de trabajo más equitativo, más reactivo y más inclusivo [...que] conduzca a una Europa más competitiva”, para lo cual marca los siguientes hitos<sup>387</sup>:

1º.- Identificar los principales retos pendientes de respuestas satisfactorias y que han mostrado un desfase palmario entre los marcos jurídico y contractual existentes y las realidades del mundo laboral, manifestando especial empeño en la dimensión personal del Derecho Individual, no tanto en las relaciones colectivas de trabajo.

2º.- Reunir a los Gobiernos de los Miembros, los interlocutores sociales y las demás partes interesadas con el fin de abrir un amplio debate tendente a examinar en qué medida el Derecho del Trabajo puede contribuir a fomentar la flexibilidad asociada a la seguridad en el empleo, con independencia de la modalidad contractual utilizada, para, en último término, aumentar la ocupación y reducir los niveles de desempleo.

3º.- Estimular las discusiones en torno a cómo los distintos tipos de relaciones contractuales, así como los derechos laborales aplicables a todos los

---

<sup>386</sup> VALDÉS DAL-RE, F.: “Las relaciones de trabajo triangulares y el Libro Verde sobre la modernización del Derecho del Trabajo”, *Revista Teoría & Derecho*, núm. 4, 2008, pág. 95.

<sup>387</sup> COM (2006) 708 final, de 22 de noviembre de 2006, *Libro Verde. Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, cit., págs. 3 y 4.

trabajadores en orden a favorecer la creación de empleo y ayudar a los afectados en el proceso y sus empresas, facilitando las transiciones en el mercado de trabajo, fomentando el aprendizaje permanente y desarrollando la creatividad del conjunto de la mano de obra.

4º.- Contribuir a mejorar la legislación, fomentando la modernización del Derecho del Trabajo, sin olvidar sus beneficios y costes globales, con el fin de permitir una mejor comprensión a los trabajadores y empresarios de sus prerrogativas y deberes, mostrando una especial sensibilidad hacia las pequeñas y medianas empresas, para así tomar en consideración los particulares problemas que han de afrontar a la hora de sufragar los costes administrativos derivados de la legislación comunitaria y nacional.

De esta manera, “el Libro Verde, inspirándose en la teoría de la flexiseguridad, propone una verdadera transacción, una receta ‘sugestiva, pero demasiado genérica’ consistente en el intercambio de las tutelas ofrecidas por los ordenamientos en el ámbito del trabajo clásico y una nueva tutela en el mercado”<sup>388</sup>.

Sobre tales pautas, las instituciones comunitarias propusieron, ya de entrada, hasta cuatro ejes de actuación mutuamente dependientes sobre los cuales profundizar<sup>389</sup>:

1.- Disposiciones contractuales flexibles y fiables nacidas de una legislación laboral, negociación colectiva y organización del trabajo modernas.

2.- Estrategias globales de aprendizaje permanente, reforzadas por unas políticas de formación profesional útiles para el adiestramiento inicial, el reciclaje

---

<sup>388</sup> LOY, G.: “Apuntes sobre el Libro Verde ‘Modernizar el derecho de trabajo para afrontar los retos del siglo XXI’”, en AA.VV. (ESCUADERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, cit., pág. 53.

<sup>389</sup> COM (2007) 359 final, de 27 de junio de 2007, *Comunicación 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*, págs. 5 y 6.

y la adaptabilidad de sus destinatarios a las transformaciones en el proceso productivo.

3.- Medidas de estimulación de los mercados, imprescindibles a efectos de reducir la estancia en la situación de inactividad y de agilizar el tránsito de una ocupación a otra.

4.- Regímenes de Seguridad Social vanguardistas, adaptados a los tiempos y en disposición de robustecer las líneas maestras del modelo.

De su contenido cabe extraer varias cuestiones relevantes<sup>390</sup>:

La premisa de partida es el efecto de la globalización y el cambio en los países europeos. En ese momento, la UE estaba obteniendo un beneficio de las oportunidades ofrecidas por estos dos fenómenos: de un lado, una economía situada en su mejor nivel desde el principio de la década con crecimiento es continuo; de otro, el empleo aumenta y el desempleo disminuye de manera constante.

Sin embargo, a pesar de la evolución positiva experimentada, cuenta en 2007 con diecisiete millones de parados. A ello procede añadir la amenaza que pesa sobre la viabilidad de los sistemas de protección social, la cual viene a coincidir con una creciente segmentación de los mercados laborales, susceptible de afectar tanto a los trabajadores en activo como a los desempleados.

Para hacer frente a esta situación, es necesario --procede insistir-- crear más empleo y de mejor calidad, a través de un aumento la flexibilidad en el mercado laboral; que no debe ser conseguida, sin embargo, en detrimento de la seguridad de los trabajadores y los empresarios. Ésta es la razón por la cual, ahora

---

<sup>390</sup> ORTIZ LALLANA, M<sup>a</sup>.C.: El mercado laboral y las políticas sociales en Europa. *XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, cit., págs. 35 a 38.

más que nunca, son precisas nuevas formas llamadas a cohonestar ambas pretensiones<sup>391</sup>.

La necesidad de adaptación y de cambio es una realidad aceptada hoy en día por la mayoría de los ciudadanos europeos: un 76 % de ellos reconoce que los empleos vitalicios con un mismo empleador son cosa del pasado; un 76 % admite de buen grado que la flexibilidad es una óptima opción para encontrar un empleo; un 72 % ve en la flexibilidad de los contratos de trabajo la clave para la creación de empleo; por último, un 88 % está de acuerdo en que una formación regular mejora las oportunidades de carrera.

La necesidad de cambio promueve, a su vez, el desarrollo del concepto de “flexiguridad”; un enfoque global del mercado laboral que combina la ductilidad de las modalidades contractuales con la garantía de permanecer en el puesto de trabajo o de encontrar otro rápidamente) y una gestión acorde con los períodos de transición.

Acotado el término, su aplicación supondría la viabilidad para una adaptación a las transiciones de la vida (del sistema educativo al ámbito laboral, de un empleo a otro, del desempleo o la inactividad al mercado laboral, del ámbito laboral a la jubilación); la organización del trabajo en función de las necesidades en términos de producción y capacidades y que la conciliación entre vida profesional y vida privada pudiera ser una realidad.

Sin embargo, el concepto no sólo remite a la garantía de conservar el empleo, por cuanto la seguridad entendida dentro de este ámbito consistiría en dar a cada cual las capacidades que le permitan evolucionar en su vida profesional y encontrar un nuevo empleo, prever indemnizaciones de desempleo *ad hoc*, con el fin de facilitar los sistemas de transición y aumentar las posibilidades de

---

<sup>391</sup> En este sentido, “el Libro Verde valora negativamente la segmentación de los mercados de trabajo y, si bien no se plantea radicalmente una reducción de las formas contractuales atípicas[...], lo que fundamentalmente propone es una flexibilización del ‘modelo tradicional de relación laboral’, estimando que unas ‘cláusulas y condiciones laborales demasiado protectoras’ no solamente desaniman la contratación sino que desincentivan la adaptación de los propios trabajadores a los cambios”, RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.: “La flexiguridad: una aproximación al estado actual de una política comunitaria de empleo”, cit., pág. 499.

formación para todos los trabajadores, haciendo especial hincapié en los aquellos poco cualificados o de edad avanzada.

Como cualquier otra medida de política social, y más concretamente de empleo, el principio de flexibilidad ha de venir articulado a través de una serie de elementos políticos de apoyo.

Ahora bien, hasta este momento los Miembros han adoptado acciones que respondían, a menudo, a situaciones específicas, sin aplicar un enfoque comprensivo del conjunto de los problemas del mercado. En general, las políticas existentes persiguen, bien aumentar la flexibilidad de las empresas, bien reforzar la seguridad de los trabajadores. Por tanto, sin un enfoque integrado de ambas, ninguna actuación emprendida en un sentido --“unifocal”-- será sino en detrimento de otra<sup>392</sup>.

La efectividad y éxito de la puesta en marcha de estas iniciativas precisa la participación activa de todos los agentes implicados, pues las partes interesadas deben estar dispuestas a aceptar el cambio y a asumir la responsabilidad, adquiriendo el diálogo social un papel imprescindible.

Tras una consulta exhaustiva sobre la opinión de tales partícipes obligados, la Comisión propone ocho principios comunes que deberían ayudar a los Estados a aplicar sus estrategias de flexibilidad sin descuidar, por ello, sus retos particulares, sus oportunidades y circunstancias específicas.

Estos principios comunes son<sup>393</sup>:

1. El refuerzo en la aplicación de la estrategia de la UE para el crecimiento y el empleo, así como la consolidación de los modelos sociales europeos.

---

<sup>392</sup> JASPERS, T.: “Flexiseguridad: ¿es la respuesta acertada a la modernización del Derecho del Trabajo?: una perspectiva holandesa”, en AA.VV. (LANDA ZAPIRAIN, J.P., Coord.): *Estudios sobre la estrategia europea de flexiseguridad: una aproximación crítica*, cit., pág.74 y ss.

<sup>393</sup> Un análisis detallado sobre dichos principios, por todos, en MORENO VIDA, M<sup>a</sup>.N.: “El debate sobre la flexiseguridad en Europa”, cit., págs. 333 a 335.

2. La instauración de un equilibrio entre los derechos y las responsabilidades.

3. La adaptación de este principio a la diversidad de las situaciones, necesidades y retos de los Miembros.

4. La reducción de la brecha abierta entre los trabajadores excluidos del sistema y quienes disponen de un empleo a tiempo completo y de un contrato por tiempo indefinido.

5. El desarrollo de una flexiguridad interna y externa, en disposición de ayudar a los asalariados a ascender dentro de una misma empresa, pero también de permitirles variar de un empleo a otro. La primera viene referida a la gestión del trabajo durante la vigencia de la relación laboral, incluyendo la movilidad geográfica, movilidad ocupacional y la adaptación de la jornada laboral; la segunda encuentra su ámbito de actuación en los mecanismos de acceso al mercado de trabajo, suprimiendo elementos de rigidez en los cauces de la contratación, lo cual ha de encontrar traducción en la introducción de modalidades contractuales ajustadas a las necesidades de las organizaciones productivas. Dentro de esta última procedería encuadrar, en España, formas de contratación tales como el contrato a tiempo parcial, todos los temporales, los formativos y el de relevo.

Respecto a la flexibilidad de salida, va a permitir una relajación en costes o requisitos para la extinción de la relación laboral.

Estas dos vertientes han de ser puestas en relación con el concepto de seguridad, esperando la obtención del necesario respeto a la promoción de la igualdad entre las mujeres y los hombres, así como la obtención de un mismo nivel de oportunidades para todos; la formulación de un conjunto de iniciativas equilibradas capaces de generar un clima de confianza entre los interlocutores sociales, los poderes públicos y las demás partes interesadas, así como la garantía de una distribución equitativa de los costes y los beneficios derivados de ese

camino laboral y sus correlativos presupuestarios sanos y viables desde el punto de vista financiero.

6. El apoyo a la igualdad de género, potenciándola entre mujeres y hombres en el acceso a empleos de calidad y ofreciendo oportunidades para conciliar la vida laboral y la familiar, así como ofertando las mismas a los emigrantes, los jóvenes, las personas con discapacidad y los trabajadores de más edad.

7. La necesidad de un clima de confianza y diálogo entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales, en el cual todos estén dispuestos a asumir la responsabilidad del cambio y generar políticas equilibradas.

8. La contribución a políticas presupuestarias sólidas y sostenibles desde el punto de vista financiero. Deberían perseguir, asimismo, una distribución justa de los costes y los beneficios, en particular entre las empresas, los particulares y los presupuestos públicos, prestando especial atención a la situación específica de las PYME.

Ante la ausencia de un modelo universal, y partiendo como premisa de la variada realidad social existente entre los Miembros, la UE propone unos esquemas clásicos, llamados a permitir a los Estados definir la estrategia más adecuada a sus circunstancias, cuyos objetivos radicarían en<sup>394</sup>: resolver el problema de la segmentación contractual; desarrollar la flexiguridad en el seno de las empresas y ofrecer seguridad durante los sistemas de transición; abordar las diferencias entre la mano de obra en cuanto a capacidades y oportunidades; en fin, por último, mejorar las oportunidades de los beneficiarios de prestaciones y de los trabajadores no declarados.

Este término supone también tener en cuenta su vertiente financiera. Así, los instrumentos europeos que promueven la cohesión en este punto (el FSE, en particular) pueden contribuir significativamente a la consecución de ésta. Los

---

<sup>394</sup> HERRAÍZ MARTÍN, M<sup>a</sup>.S.: “La puesta en práctica de la flexiseguridad: ¿una posición mágica para los problemas de empleo en los países de la Unión Europea?”, cit., págs. 237 a 241.

principales ámbitos de intervención radican en la formación dentro del ámbito de la empresa, el aprendizaje a lo largo de la vida y la promoción del espíritu empresarial. La orientación dada no puede, en ningún caso, suponer un peligro para la salud presupuestaria de los Estados. Deberá primar siempre una mejor utilización de los recursos públicos y privados existentes sobre el aumento de los gastos<sup>395</sup>.

Por ello, dedica un espacio al análisis de tal dimensión, cuyo punto de partida aparece situado en una mayor rentabilidad de los sistemas, aplicando esta política en cuantos países ya dispongan de una red de prestaciones de desempleo y en aquellos en los cuales éstas sean generosas. Los menos desarrollados en este aspecto deberán considerar la reasignación de los recursos públicos y el reparto de los costes adicionales mediante técnicas tales como el aumento de la presión fiscal y/o de las cotizaciones sociales.

Respecto a los costes denominados de formación en el puesto de trabajo, si bien la mayor parte de los mismos correrían a cargo del empresario, los poderes públicos pueden y deben estimular el aprendizaje permanente financiado por los particulares a través de deducciones fiscales y que los propios trabajadores sean quienes, en mayor medida, sufragan tales partidas, invirtiendo su tiempo.

Aun cuando la aplicación de este tipo de actuaciones supone unos costes económicos, la inversión sería rentable<sup>396</sup>, teniendo en cuenta que el incremento 10% del gasto en políticas activas del mercado laboral por desempleado reduce la tasa de inactividad. Así, una iniciativa en esta línea los haría disminuir a largo plazo respecto a la carencia de empleo, así como otros problemas asociados, tales como la salud y la exclusión social.

Su reforzamiento --reconoce-- puede implicar la asignación de una mayor cuantía de recursos en cuanto a acciones individualizadas y preventivas, si bien

---

<sup>395</sup> RAMOS DÍAZ, J.: “La Estrategia Europea de Empleo en el marco de la Estrategia de Lisboa: un reto para la Presidencia española”, *RMTI*, cit., pág. 30 a 31.

<sup>396</sup> BASSANI, A. y DUVAL, R.: “Employment patterns in OCDE countries: Reassessing the role of policies and Institutions”, *OECD, Working Papers*, núm. 35, 2006.

siempre sopesando cómo el éxito de la aplicación de las activas y de formación trae causa en la idoneidad del momento en el cual han sido implantadas, así como de su calidad.

Por ello, deben de cumplir una serie de condiciones, tales como adaptarse a los destinatarios, combinar la oportunidad y la voluntad de aceptar el cambio y el dinamismo de los mercados laborales.

En un principio, la inversión en la formación alcanzaría su rentabilidad en un aumento de puestos de trabajo y de productividad laboral. Los ingresos de cuantos reciben una formación profesional ocupacional son aproximadamente un 5% más elevados de quienes no lo hacen<sup>397</sup>.

Por último, este tema ocupó también un lugar destacado en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2007-2008<sup>398</sup>, encargado de hacer balance sobre los progresos realizados y pendientes para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa. En él analiza la dimensión relativa a la “política para el empleo” de los programas nacionales de reforma, tratando: los progresos en la consecución de los objetivos de la EEE, la aplicación de las prioridades de acción y la necesidad de dar un carácter prioritario a la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo.

## **5.2. Las matizaciones al concepto de flexiguridad en la Estrategia Europa 2020**

Las Instituciones comunitarias, como consecuencia del “fracaso en la consecución de los objetivos planteados en la Estrategia de Lisboa y los efectos derivados de la recesión” han tenido que reformular su política en materia de empleo “con vistas a estar en una mejor disposición para afrontar con mayores

---

<sup>397</sup> DE LA FUENTE, A. y CICCONE, A.: *Human capital in a global and knowledge. Based economy*, mayo, 2002, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jul/report\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jul/report_final.pdf).

<sup>398</sup> Informe del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo (EPSSCO) y la Comisión Europea, de 29 de febrero de 2008.

garantías los retos en perspectiva y a posibilitar una pronta y provechosa salida del fondo del precipicio”<sup>399</sup>; no en vano, y a pesar del balance positivo de aquella, sus buenas impresiones han “quedado ensombrecidas por la crisis financiera y económica de origen internacional que se ha desarrollado desde principios de 2008, quebrando la larga senda de crecimiento económico y del empleo que vivió la economía europea desde mediados de los noventa”<sup>400</sup>.

De esta manera, “el contexto de crisis económica y financiera mundial que ha afectado a Europa y la apuesta por una salida con éxito de la crisis, ha condicionado, considerablemente, la formulación de la misma y su concreción en un documento que ha de servir de guía para el decenio que empezamos”<sup>401</sup>; en consecuencia, se intentan delimitar las prioridades de una forma más simplificada, clara y rotunda, pero sin perder el sentido original marcado en la estrategia de Lisboa<sup>402</sup>, circunstancia a cuyo través los aspectos sociales han quedado diluidos “considerablemente, siquiera desde el punto de vista de su visibilidad”<sup>403</sup>, confirmando la tendencia apuntada por algún autor de acaecer “una subordinación de las políticas de empleo a objetivos económicos discutibles, por mucho que se trate de extender la idea de que se trata de encontrar ‘un equilibrio dinámico entre eficiencia económica y objetivos sociales’”<sup>404</sup>.

---

<sup>399</sup> ABRIL LARRAÍNZA, M<sup>a</sup>.P. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “El laberinto del Fauno de la reforma laboral. Pocas luces y muchas sombras”, cit., pág. 71.

<sup>400</sup> DE VAL TENA, A.L.: “La política de empleo en la Unión Europea: de la estrategia de Lisboa a la Estrategia ‘Europa 2020’”, cit., pág. 121.

<sup>401</sup> CAMÓS VICTORIA, I.: “Presentación”, en CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: *La estrategia europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*, cit., pág. 11.

<sup>402</sup> “De hecho, la Estrategia 2020 no sólo se parece a la Estrategia de Lisboa 2010 en sus contenidos, sino también a la mayoría de los documentos de planificación precedentes, plagados de referencias abstractas, casi crípticas, y formulaciones sumamente cómodas, fáciles de asumir por cualquier planteamiento ideológico o cultural”, BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: “Los retos pendientes en la normativa jurídico laboral española en torno a la Estrategia Europa 2020”, cit., pág. 15.

<sup>403</sup> CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: “Preámbulo. Los presupuestos de la Estrategia Europa para el Empleo 2020”, cit., pág. 23.

<sup>404</sup> APARICIO TOVAR, J.: “La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral de 2010”, en AA.VV. (BAYLOS GRAU, A., Coord.): *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de reforma laboral*, Albacete (Bomarzo), 2011, pág. 38.

Dejando a un lado dichas críticas --muchas de ellas razonables y compartidas--, la Comisión ha diseñado una estrategia a diez años, cuyos ejes de actuación pretenden ser los siguientes<sup>405</sup>: un crecimiento inteligente, mediante el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; un crecimiento sostenible, a través de la promoción de una economía capaz de hacer un uso más eficaz de los recursos así como más competitiva y respetuosa con el medio ambiente; en fin, un crecimiento integrador, tendente a fomentar una economía con alto nivel de empleo junto con una mayor cohesión social y territorial.

Para conseguirlo, la Comisión viene a proponer siete iniciativas emblemáticas, las cuales han sido criticadas por su alto grado de indeterminación y vaguedad, así como por afectar a materias en las cuales las competencias comunitarias son ciertamente residuales y las instituciones tienen escaso poder para imponer coercitivamente su criterio a los Estados, viniendo a considerar que se trata de un mero ejercicio publicitario y de “escaparatismo” (*window-dressing*)<sup>406</sup>.

Además, “para canalizar los esfuerzos y asegurar que los Gobiernos nacionales aplican toda su energía, la Comisión fijará mediante directrices las prioridades a observar en cada momento, supervisará los avances, coadyuvará en el intercambio de ideas y efectuará las propuestas pertinentes de cara a orientar la acción. Además [...] las indicaciones específicas dirigidas a cada uno de los Estados serán objeto de una mayor fiscalización, pues está admitida la posibilidad de remitir advertencias políticas en caso de una respuesta inadecuada”<sup>407</sup>.

En este sentido, las principales recomendaciones en materia de política social y de empleo, vinculadas con la noción objeto de análisis en este epígrafe y

---

<sup>405</sup> COM (2010) 2020, de 3 de marzo de 2010, *Comunicación de la Comisión. Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, pág. 3.

<sup>406</sup> POCHET, P.: “What’s wrong with EU2020”, *ETUI Policy Brief*, Vol. 2, 2010, pág. 2.

<sup>407</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; ABRIL LARRAÍNZA, M<sup>a</sup>.P. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: *La reforma laboral de 2010: un análisis teórico-práctico*, Madrid (CEF), 2010, pág. 31.

contenidas en la Estrategia Europa 2020, pueden ser agrupadas en torno a los siguientes grandes bloques:

1º.- Establece como tarea de la Comisión, en colaboración con los interlocutores sociales a nivel europeo, la definición y ejecución de la segunda fase de la agenda de flexiguridad, en aras de concretar las mejores formas de gestionar las transiciones económicas, de luchar contra el paro e incrementar las tasas de actividad, para lo cual contempla dos estrategias:

a.- Adaptar, de acuerdo con los principios propios de una “regulación inteligente”, el marco legislativo a las nuevas modalidades de prestación de servicios, como la jornada laboral o los trabajadores desplazados, y a los nuevos riesgos para la higiene y seguridad laboral.

b.- Facilitar y promover la movilidad laboral en el seno de la Unión y adaptar la oferta laboral a la demanda con un apoyo financiero apropiado proveniente de los fondos estructurales, en particular del FSE, así como fomentar una política de inmigración laboral prospectiva y general para responder con flexibilidad a las prioridades y necesidades de los mercados de trabajo.

Sobre las premisas anteriores, recomienda a los Estados realizar estas concretas actuaciones a nivel interno: ejecutar planes nacionales de flexiguridad, según lo acordado por el Consejo Europeo, con objeto de reducir la segmentación del mercado laboral y facilitar las transiciones, así como facilitar la conciliación entre vida laboral y familiar; revisar y controlar regularmente la eficiencia de los sistemas impositivos y de beneficios, de forma tal que el trabajo sea atractivo, prestando una atención particular a los trabajadores pocos cualificados y eliminando los obstáculos a la actividad por cuenta propia; en fin, promover nuevas formas de equilibrio entre la vida laboral y familiar y políticas de envejecimiento activo e incrementar la igualdad entre sexos.

Procede destacar, una vez más en un documento comunitario, cómo “se mantienen las menciones al principio de flexibilidad, con el mismo sentido indeterminado de antaño”<sup>408</sup>.

2º.- Mejorar las perspectivas de ocupación de los grupos con mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo, asumiendo como objetivo aumentar el nivel de empleo de la población de entre 20 y 64 años del 69% actual a por lo menos el 75%, mediante, entre otras actuaciones, un incremento de la participación de las mujeres y los trabajadores más mayores y una mejor integración de los inmigrantes en la población activa; como es sencillo comprobar, medidas todas ellas que vuelven a insistir en la mejora de la empleabilidad de los colectivos considerados tradicionalmente como más desfavorecidos.

3º.- Fomentar el empleo juvenil, pues las tasas de paro en este grupo han alcanzado cotas sumamente preocupantes en determinados países, motivo por el cual es prioritario aumentar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo mediante una acción integrada capaz de incluir, entre otras cuestiones, actividades destinadas a fomentar su orientación, asesoramiento y prácticas.

4º.- Trabajar en el incremento de los lazos y conexiones con los interlocutores sociales, aprovechando todas las sinergias derivadas de su labor, en especial haciendo un uso pleno del potencial para la resolución de problemas ofrecido por el diálogo social a todos los niveles (europeo, nacional, regional, sectorial y de empresa), y promover la cooperación reforzada entre las instituciones del mercado de trabajo, como los servicios públicos de empleo de los Miembros.

Al respecto, los Estados necesitarán promover y controlar la aplicación efectiva de los resultados del diálogo social.

---

<sup>408</sup> CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: “Preámbulo. Los presupuestos de la Estrategia Europa para el Empleo 2020”, cit., pág. 24.

5º.- Optimizar los mecanismos dirigidos a la formación y el aprendizaje, tanto el inicial como el ocupacional, para considerar ineludible conceder un fuerte impulso al marco estratégico de cooperación en este ámbito con participación de todos los interesados; a tal fin, diseña dos líneas estratégicas:

a.- Aplicar los principios del aprendizaje permanente mediante vías de realización flexible entre distintos sectores de aprendizaje y formación y el refuerzo del atractivo al respecto.

b.- Asegurar que las competencias necesarias para participar en el aprendizaje permanente y en el mercado de trabajo se adquieren y son reconocidas en toda la enseñanza general, profesional, superior y en la educación de adultos; también progresar en la construcción de un Marco Europeo de Cualificaciones, Competencias y Ocupaciones, destinado a desarrollar un lenguaje común y un instrumento operativo para la educación, la formación y el trabajo.

El mentado instrumento, pretende “la correspondencia entre los diversos sistemas de cualificación y certificación profesionales de los Estados miembros, permitiendo a empresarios y trabajadores comparar las certificaciones de ciudadanos de otros Estados, facilitando la movilidad geográfica dentro de la Comunidad y la formación permanente durante toda la vida[...articulándose] en ocho niveles de referencia --desde un nivel de base a niveles progresivamente más avanzados-- que describen lo que una persona sabe, comprende y puede hacer, con independencia del sistema en el que se adquirió la cualificación”<sup>409</sup>.

En este sentido, las recomendaciones dirigidas a los Miembros repiten, de nuevo, las miras de la Comisión, y añaden uno más destinado a desarrollar colaboraciones entre el mundo de la enseñanza y el laboral, en especial mediante la implicación de los interlocutores sociales en la planificación de la educación y la impartición de formación.

---

<sup>409</sup> MARTÍN PUEBLA, E.: “El marco europeo de cualificaciones para el aprendizaje permanente. Un instrumento para fomentar la movilidad laboral y la transparencia del mercado de trabajo”, *RL*, núm. 12, 2009, pág. 107.

A la vista de las pautas expuestas, “una vez más nos encontramos ante una relación amplísima y poco definida, capaz de desbordar al más pintado si de partida no son planificadas y abordadas una por una las prioridades en los diferentes ámbitos, caminando con pasos lentos, pero seguros. Tal es así que la propia estrategia ‘Europa 2020’ cuenta con dos fases bien diferenciadas: una primera e inmediata, en la cual el objetivo es la salida definitiva de la crisis; una segunda a medio plazo, cuyo fundamento se halla en el propósito de instaurar un nuevo modelo de desarrollo económico y social. Consecuentemente, quizás toque esperar aún bastante tiempo para empezar a ver las primeras materializaciones prácticas y reales en materia de iniciativas emblemáticas”<sup>410</sup>.

En este sentido, y en el análisis de un documento clave en el desarrollo de la Estrategia Europa 2020, algunas instituciones comunitarias han criticado sus pautas al entender que se da una mayor relevancia a las cuestiones económicas y financieras en detrimento del destacado papel que hasta el momento han desempeñado las cuestiones laborales, factor que puede afectar a las políticas de cohesión social; así, el órgano consultivo manifiesta, entre otros, algunos reproches a los planteamientos de la Estrategia Europa 2020<sup>411</sup>: teniendo en cuenta la crisis actual no refleja de manera suficiente como uno de los ejes fundamentales de las políticas comunitarias la lucha contra el desempleo; exagera de manera excesiva la importancia del lado de la oferta (mejora de la empleabilidad); muestra su inquietud por la desaparición del objetivo del pleno empleo entre las nuevas directrices; no recogen declaraciones concretas sobre la calidad del trabajo; o lamenta la falta de atención suficiente a la política de igualdad de género.

Por tal razón, el documento final sobre las orientaciones para el empleo introduce algunas matizaciones en relación con el concepto analizado y hace referencia a la “flexiguridad interna en el lugar de trabajo” o a la “flexibilidad y

---

<sup>410</sup> ABRIL LARRAÍNZA, M<sup>a</sup>.P. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “El laberinto del Fauno de la reforma laboral. Pocas luces y muchas sombras”, cit., pág. 76.

<sup>411</sup> SOC/380, de 27 de mayo de 2010, *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros – Parte II de las Directrices integradas Europa 2020*, págs. 2 y 3.

seguridad laboral”<sup>412</sup>, sin añadir el apellido en el empleo, dejando abierta la hermenéutica acerca del alcance de esta última; circunstancia interpretada por algún autor como una vuelta de tuerca más en el proceso de construcción de la noción, habida cuenta de que “en la redacción final de las Orientaciones para el empleo 2010-2014 se ha introducido, consecuentemente con esta reinterpretación, una visión de la flexiguridad que no da por supuesto e inevitable el modelo transicional” y presta una mayor atención a la noción de la seguridad que en la etapa precedente ya descrita<sup>413</sup>.

## **6. Reflexiones sobre ciertas insuficiencias de las políticas comunitarias sobre flexiseguridad**

A pesar de las loas y alabanzas para los intentos de las políticas comunitarias en torno a la flexiseguridad, cabe dar cuenta de algunos inconvenientes imposibles de superar con el grado eficacia exigible dichas políticas, manteniendo una constante diagnosticada por algunos autores como “la *euroesclerosis*”<sup>414</sup>, capaz de paralizar la acción comunitaria ante la incapacidad de sus Miembros e Instituciones para adoptar determinados acuerdos y hacerlos coercitivos.

1º.- La gran mayoría de los documentos analizados no aportan una regulación expresa de forzoso acatamiento, sino, y en consonancia con el MAC, una mera pauta, “un proceso de articulación de soluciones”<sup>415</sup> frente a dilemas generalizados, intentando poner en marcha “un original experimento de

---

<sup>412</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2010/707/UE)*. (DOUE 308, de 24 de noviembre de 2010), pág. 49.

<sup>413</sup> BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: “Los retos pendientes en la normativa jurídico laboral española en torno a la Estrategia Europa 2020”, cit., pág. 24.

<sup>414</sup> TREU, T.: “Labour flexibility in Europe”, en AA. VV. (SERVAIS, J.-M.; BOLLÉ, P. y LANSKY, M., Eds.): *Working for better times: rethinking work for the 21st Century*, cit., pág. 103.

<sup>415</sup> FREEDLAND, M.: “Application of labour and employment law beyond the contract of employment”, *International Labour Review*, Vol. 146, núms. 1-2, 2007, págs. 18 y 19.

promoción de políticas sociales de base continental, que pretende no sólo modificar los objetivos y las políticas, sino también las dinámicas de interacción entre los principales actores que operan en las áreas relevantes”<sup>416</sup>, viniendo así a instaurar cuanto algunos han denominada una “tercera vía para la política social de la Unión Europea entre la competición regulatoria y la armonización, una alternativa a la opción entre intergubernamentalismo y supranacionalismo que puede abrirse camino entre una Europa fragmentada y un superestado europeo”<sup>417</sup>.

De esta manera, a través del MAC, “y respetando el principio de subsidiariedad, se especifican unos objetivos cuantitativos, se estimula el intercambio de experiencias y el debate político, y se instauran mecanismos fiscalizadores de vigilancia y control. Eso sí, y a diferencia de otras materias (inflación, déficit o deuda pública), no lleva aparejados elementos coercitivos para sancionar los incumplimientos”<sup>418</sup>.

Mediante el procedimiento descrito, el Consejo identifica y define de manera común los objetivos a cumplir, configurando instrumentos de valoración del resultado definidos de manera conjunta a través de estadísticas, indicadores y/o directrices, y la Comisión realiza la supervisión a través de una evaluación en la cual procede a la comparación de los resultados de los Estados y el intercambio de las mejores prácticas<sup>419</sup>.

2º.- Las recetas extendidas por las Instituciones comunitarias vuelven a caer una vez más en uno de los errores tradicionales en la Unión, a situar en la

---

<sup>416</sup> FERRARA, M. y SACCHI, S.: “The open method of coordination and national institutional capabilities”, en AA.VV. (ZEITLIN, J. y POCHE, Ph., Eds.): *The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies*, Bruselas (PIE Peter Lang), 2005, pág. 138.

<sup>417</sup> ZEITLIN, J.: “The open method of coordination as an unified political object”, en AA.VV. (ZEITLIN, J. y POCHE, Ph., Eds.): *The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies*, cit., pág. 22.

<sup>418</sup> ABRIL LARRAÍNZA, M<sup>a</sup>.P. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “El laberinto del Fauno de la reforma laboral. Pocas luces y muchas sombras”, cit., pág. 69.

<sup>419</sup> BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: “Los retos pendientes en la normativa jurídico laboral española en torno a la Estrategia Europa 2020”, cit., pág. 13.

ambigüedad de las propuestas, de manera tal que “muchos pasajes del texto son de carácter muy general y muy poco precisos”<sup>420</sup>.

En este sentido, “la regulación comunitaria de las relaciones laborales y sociales ha sido decepcionante hasta ahora y ha quedado limitada o a declaraciones de carácter muy general o a aspectos estrictamente puntuales”<sup>421</sup>; es por ello que sus amplias expectativas y ambiciones pueden convertirlo “en un término de contenido más publicitario que técnico, que corre el riesgo de no decir nada por querer decirlo todo”<sup>422</sup>. Por tal razón, es necesario reforzar el “intrínseco valor aglutinante y forzosamente impreciso del término flexiguridad [sin] pretender desgajar de él un modelo perfecto, esencial y económicamente eficiente en todos los casos y en todas las tradiciones, lo que no solo es erróneo sino intrínsecamente imposible”<sup>423</sup>.

De ahí uno de los principales desafíos a los cuales ha de hacer frente Europa no derivado de la búsqueda de soluciones particulares a unos problemas comunes, sino de la incapacidad de los Miembros y de las instituciones comunitarias de adaptar las políticas sociales de la Unión a estos nuevos retos<sup>424</sup>.

3º.- Para obtener resultados óptimos es preceptiva una estrategia nacional propia y privativa, dadas las marcadas y amplias diferencias entre las prácticas y desafíos a afrontar por cada Estado<sup>425</sup>, de manera tal que su éxito o fracaso va a depender, en último extremo, de la extensión del sistema de Seguridad Social

---

<sup>420</sup> *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros – Parte II de las Directrices integradas Europa 2020*, pág. 4; SOC/380, de 27 de mayo de 2010.

<sup>421</sup> DE LA VILLA GIL, L. E.: “Sobre la reforma del Derecho del Trabajo en la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 72, 2008, pág. 230.

<sup>422</sup> BAYLOS GRAU, A. y PÉREZ REY, J.: *El despido o la violencia del poder privado*, Madrid (Trotta), 2009, pág. 83.

<sup>423</sup> CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: “Preámbulo. Los presupuestos de la Estrategia Europa para el Empleo 2020, cit., pág. 34.

<sup>424</sup> BOLLÉ, P.: “The future of work, employment and social protection (the Annecy Symposium, January 2001)”, en AA. VV. (SERVAIS, J.-M.; BOLLÉ, P. y LANSKY, M., Eds.): *Working for better times: rethinking work for the 21st Century*, cit., pág. 321.

<sup>425</sup> BEKKER, S. y WILTHAGEN, T.: “Europe’s pathways to flexicurity: lessons presented from and to the Netherlands”, cit., pág. 68.

particular, de la capacidad de los poderes públicos para fomentar el necesario entrenamiento vocacional o de agresivas y potentes políticas de creación de puestos de trabajo de calidad; de ahí que la flexiseguridad funcione mejor como complemento que como sustituta de la protección del empleo<sup>426</sup>.

Además, conforme consta, la puesta en práctica de las recomendaciones estudiadas no resulta fácil, dadas las reticencias de los países a realizar reformas de calado en sus ordenamientos jurídicos en atención al alto coste político que ello representa y la pérdida de votos, pues la contestación social puede ser elevada, en especial cuando casi siempre suponen recortes para los ciudadanos.

Asimismo, no parece factible exportar sin más los regímenes propios de otras naciones, forjados a partir de unas condiciones económicas, sociales y laborales tan divergentes. Por eso, una introducción incondicionada, sin prestar atención suficiente a tales factores aparejará mayores inconvenientes, habida cuenta de que no existe “un enfoque unidireccional o un encaje común de la flexiseguridad para todos los países”<sup>427</sup>.

Por todo ello, las deficiencias expuestas deben traer aparejada la oportuna reflexión, pues el ordenamiento jurídico-laboral ha de evolucionar y desarrollarse con el discurrir de los tiempos, adaptándose a las circunstancias imperantes en cada momento<sup>428</sup>, recurriendo para ello a soluciones racionales, constructivas y con visos de futuro y prosperidad.

Ahora bien, no puede hacerlo a costa de “una capitulación [...] ante las crecientes exigencias del orden económico”, ya que la “mayor adaptabilidad y flexibilidad tiene límites, que *in extremis* cabe situar en el mantenimiento de aquellas garantías que hagan reconocible al Derecho del Trabajo como

---

<sup>426</sup> Idea central en el discurso de HARCOURT, M. y WOOD, G.: “The importance of employment protection for skill development in coordinated market economies”, *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 13, núm. 2, 2007, págs. 150 y 151.

<sup>427</sup> JASPERS, T.: “Flexiseguridad: ¿Es la respuesta acertada a la modernización del Derecho del Trabajo?: Una perspectiva holandesa”, en AA.VV. (LANDA ZAPIRAIN, J.P., Coord.): *Estudios sobre la estrategia europea de flexiseguridad: una aproximación crítica*, cit., pág. 75.

<sup>428</sup> OJEDA AVILÉS, A.: “The ‘externalization’ of Labour Law”, *International Labour Review*, Vol. 148, núms. 1-2, 2009, pág. 47.

disciplina jurídica histórica, inalterable en su esencia o fundamento: la de ser un instrumento corrector de la desigualdad inherente a las relaciones entre empresarios y trabajadores, al propio tiempo que un instrumento de control y pacificación social”<sup>429</sup>.

En otros términos, “la flexibilidad debe garantizar el progreso económico, pero nunca a expensas del ordenamiento laboral, sino conjugando el progreso económico con el progreso social, adaptando las normas laborales a las circunstancias, en lugar de eliminándolas”<sup>430</sup>. De esta manera, el incremento de los márgenes de elasticidad y adaptación en manos de los empleadores “tiene necesariamente que ir acompañado de una serie de medidas de seguridad que eviten que los trabajadores [...] se conviertan en trabajadores precarios y, por tanto, con grave riesgo de exclusión social --presente o futura--”<sup>431</sup>. En este sentido, cabe compartir la argumentación del CES europeo cuando analiza la recomendación a los Estados relativa a integración en sus políticas de empleo del principio de flexiguridad, criticando cómo la Directriz “no menciona en absoluto que la calidad del trabajo debe constituir un principio de la misma importancia” que el concepto analizado<sup>432</sup>.

En consecuencia, “la nueva política de flexibilidad (para no desplegar los mismos efectos en términos de segmentación laboral y diversificación del estatuto jurídico de los trabajadores) no debe únicamente traducirse en fórmulas jurídicas que permiten un reforzamiento de las decisiones unilaterales de la empresa en materia de gestión de personal (canalizadas bien por la empresa con la mediación del contrato individual, o por el Estado mediante políticas de desregulación

---

<sup>429</sup> CAVAS MARTÍNEZ, F.: “El Derecho Social ante la crisis”, *AS*, núm. 19, 2008 (formato electrónico).

<sup>430</sup> TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “Algunas propuestas de reforma del Derecho del Trabajo como punto de partida para el diálogo social”, *AS*, núm. 5, 2009 (formato electrónico).

<sup>431</sup> MARTÍN HERNÁNDEZ, M<sup>a</sup>. L.: “La protección social de los trabajadores a tiempo parcial en el nuevo marco de la flexiseguridad”, en AA.VV. (BAZ RODRÍGUEZ, J., Coord.): *Trabajo a tiempo parcial y flexiseguridad. Estudios en el marco del debate europeo: “Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”*, cit., pág. 163.

<sup>432</sup> *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros – Parte II de las Directrices integradas Europa 2020*, pág. 7, SOC/380, de 27 de mayo de 2010.

normativa), sino democráticamente negociada y por tanto más eficaz, también para la empresa, en la medida que se obtiene consensuadamente”<sup>433</sup>.

Reiterar lo inviable de simplificar el discurso y volver a caer en los errores de las corrientes neoliberales, por mucho que repitan y reiteren sus argumentos, considerando que “nuestro modelo de relaciones laborales, [...] y en particular el actual marco regulador de las relaciones de trabajo, resulta inadecuado para las necesidades de las economías y de las empresas y para garantizar el mantenimiento del sistema de protección social”<sup>434</sup>.

Las múltiples reformas acaecidas en los últimos tiempos --aplicando las recetas dadas por los organismos financieros internacionales-- no han conseguido eliminar los riesgos de una nueva recesión, ni consolidar la senda del crecimiento, ni tampoco ofrecer aumentos espectaculares en las cifras de ocupación. Por grande que sea su empeño, siguen sin existir elementos de convicción suficientes en orden a certificar que el incremento en las tasas de actividad dependa casi en exclusiva de una menor tutela normativa de los trabajadores<sup>435</sup> y de un debilitamiento progresivo del Estado de Bienestar, pues permanece firme la idea de que la intervención en el mercado de trabajo y las políticas gubernamentales resultan vitales en la adquisición de habilidades y capacidades profesionales, así como en el establecimiento de un marco salarial adecuado y equitativo<sup>436</sup>.

En consecuencia, “no es en absoluto evidente que la reactivación de la economía y la creación de empleo deban pasar, exclusiva ni preferentemente, por

---

<sup>433</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Para una crítica del modelo de flexiseguridad liberal: flexiseguridad y garantismo jurídico-social (Segunda y última parte)”, *TS*, núm. 208, 2008, pág. 18

<sup>434</sup> DURÁN LÓPEZ, F.: “Reforma laboral: *play it again*”, *Cinco Días*, 9 de mayo del 2006 (formato electrónico).

<sup>435</sup> Calificando la desregulación como uno de los términos más estúpidos que han visto la luz en la década de los noventa, por cuanto ninguna sociedad podría existir sin una mínima ordenación, sobre todo a efectos de proteger a los individuos de la inseguridad, la explotación y la opresión, y de garantizar la transparencia y la equidad en el mercado de trabajo, STANDING, G.: *Global labour flexibility: seeking distributive justice*, New York (Saint Martin’s Press), 1999, pág. 39.

<sup>436</sup> HOWELL, D. R. y HUEBLER, F.: “Wage compression and the unemployment crisis: labor market institutions, skills and inequality-unemployment tradeoffs”, en AA. VV. (HOWELL, D.R., Ed.): *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*, New York (Oxford University Press), 2005, págs. 35 y ss.; o HEERY, E. y SALMON, J.: “The insecurity thesis”, en AA. VV. (HEERY, E. y SALMON, J., Eds.): *The insecure workforce*, London (Routledge), 2000, pág. 18.

el abaratamiento de los costes sociales y laborales”<sup>437</sup>; es más, se comparte el pronóstico realizado por el CES europeo cuando no dudó en afirmar el equívoco de cuantos defienden que la elasticidad crea empleo, pues “no hay demostración ni prueba de que esta afirmación sea cierta”<sup>438</sup>.

El corolario de lo expuesto lleva a compartir los argumentos expuestos por algunos autores de manera tal que “los objetivos pretendidos con la flexibilidad/seguridad no son erróneos ni causan importantes perjuicios desde un punto de vista apriorístico, salvo que en su formulación práctica no se asegure un adecuado equilibrio entre las dos nociones, dentro de una relación más próxima, dinámica y omnicomprensiva; posible (y beneficiosa) tal y como demuestran las experiencias comparadas *supra* citadas, donde la flexibilidad es percibida por el trabajador no como un mal, sino como una oportunidad, al tiempo que la seguridad no implica para el empleador connotaciones netamente economicistas centradas en los costes, relegados al olvido al comprobar los efectos positivos que un nivel óptimo de salvaguarda tiene sobre la productividad y la competitividad”<sup>439</sup>.

---

<sup>437</sup> CAVAS MARTÍNEZ, F.: “El Derecho Social ante la crisis”, cit., formato electrónico.

<sup>438</sup> GOERLICH PESET, J.M.<sup>a</sup>: “Flexiguridad y estabilidad en el empleo”, cit., pág. 36. “De hecho, no hay relación directa e inequívoca entre desregulación del mercado de trabajo y menor tasa de desempleo, por lo que, sin abandonar el paradigma europeo (fuerte presencia de políticas públicas en orden a proveer bienestar al ciudadano fuera de las leyes de mercado), la concertación social entre el Estado y las partes sociales es una tercera vía, alternativa a la desregulación y a la juridificación extremas del mercado de trabajo” [PURCALLA BONILLA, M. A.: *El trabajo globalizado: realidades y propuestas*, Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2009, pág. 57]; es más, “la interacción entre la precariedad laboral y la flexibilidad conduce a un resultado tan poco seguro como el de la constatación de que cuanto más flexible es el empleo, más precario resulta. El cambio en la consideración de la seguridad en el trabajo por el concepto de empleabilidad del demandante de empleo, que traslada la seguridad en el puesto a la seguridad a un mercado de la oferta y la demanda de trabajo mejor regulado y más eficiente, tampoco se sostiene consistentemente” [LANDA ZAPIRAIN, J. P.: “Introducción”, cit., pág. 17].

<sup>439</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “El largo y tortuoso camino de la reforma del mercado laboral español: la flexibilidad/seguridad como antídoto frente a la crisis”, cit., pág. 25.

## **7. Flexiseguridad y colectivos desfavorecidos**

La puesta en marcha de un sistema sustentado en la flexiseguridad laboral afecta de forma diferente a los distintos colectivos que desean integrarse en el mercado de trabajo.

Será menester, por tanto, atender, aún si ánimo exhaustivo, a las diversas situaciones de dificultad de acceso al mercado laboral que presentan cada uno de estos grupos; en concreto, tres colectivos diferenciados.

### **7.1. Inmigrantes**

Las migraciones exteriores no son un fenómeno reciente; muy al contrario, han sido una constante en la historia de la humanidad. No obstante, las actuales son muy diferentes de las de épocas anteriores. Los profundos cambios ocurridos en el escenario mundial en las últimas décadas cuestionan muchos de los paradigmas sobre los cuales asentaban sus cimientos los procesos tradicionales. De estos profundos cambios, la globalización representa el núcleo de la reestructuración de las relaciones económicas internacionales, en las cuales la circulación de personas es un fenómeno aún no alcanzado en plenitud<sup>440</sup>.

Fruto del proceso de mundialización económica, política y cultural, del que no queda exenta la UE, los intercambios de todo tipo, incluida la mano de obra, han llevado a los Gobiernos a dedicar una atención especial y a arbitrar respuestas adecuadas a las nuevas situaciones surgidas como consecuencia de los ciclos de desplazamiento de la población.

Éstos han visto incrementar su número de manera exponencial en los últimos tiempos, probablemente por las situaciones de crisis económicas vividas

---

<sup>440</sup> MOCHÓN MORCILLO, F.: “Globalización: retos de cara al futuro”, *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 50-51, 2006, pág. 60.

en algunos países, lo cual ha desembocado en la urgencia de diseñar políticas de empleo dirigidas al colectivo, parcialmente distintas a las demás, aun compartiendo una base común.

A pesar de esta evidente perspectiva, la preocupación por los excluidos sociales, minorías étnicas e inmigrantes, aunque constante, no ha cristalizado en demasiadas medidas concretas derivadas del Derecho Comunitario. En parte porque no ha tenido lugar de forma similar en todos los países de la Unión, pues, si bien resulta bastante reciente en España, no lo es para otros del entorno. De hecho, en Alemania o Reino Unido existe bastante tradición y experiencia en la materia.

Ésta, sin embargo, no ha resultado suficiente para establecer fórmulas a partir de las cuales alcanzar un sistema eficaz de tratamiento que implique el control de todas las circunstancias capaces de impedir a este grupo la inserción tanto en el plano laboral como en el social.

Los Miembros muestran su preocupación por la regularización del trabajo no declarado, considerando precisa su erradicación a partir de actuaciones destinadas al desarrollo de varios frentes: la simplificación del entorno empresarial, los factores disuasorios, la oferta de incentivos sobre la legalización y, cómo no, el endurecimiento en la aplicación de sanciones a los infractores. Este esfuerzo debe provenir de los Estados y de la propia Comunidad, y no puede acaecer de forma individualizada por los distintos países, sino que debe ser afrontado desde la perspectiva de la “comunitarización”<sup>441</sup>. La armonización de las posiciones de los Estados en esta materia ha sido manifestada con fuerza desde mediados de los años ochenta, pues la implementación del mercado interior único implicaba la realización plena de la libre circulación de personas, incluidos los nacionales de terceros países que estuvieran en situación regular en el territorio de otro Miembro.

---

<sup>441</sup> GÓMEZ CIRIANI, E.J.: “Una reflexión sobre la política europea de inmigración cinco años después de Amsterdam”, *BITS*, núm. 7, 2004, <http://www.uclm.es/bits/sumario/35.asp>.

La homogeneidad de las posiciones en este punto ha sido paulatina; pero no será, sin embargo, hasta la adopción del Tratado de Amsterdam, en 1997, cuando cabe aludir a una extensión a nivel comunitario de las materias relativas al asilo, inmigración y protección de los derechos de los nacionales de terceros países en situación regular; todas ellas incluidas en el llamado “Tercer Pilar”. Recoge un primer plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado para que el Consejo arbitre las medidas pertinentes por unanimidad y, tras su celebración, concluye que la desaparición de las fronteras internas de la UE sólo era posible mediante la aproximación de las medidas de control de la frontera externa común.

Actualmente la política europea al efecto aborda diversos frentes: la inmigración ilegal, las fronteras exteriores, la repatriación de los ilegales y la cooperación con terceros países, el sistema común europeo de asilo para un reconocimiento más eficaz y rápido a todas las personas necesitadas de protección y la integración de nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la UE<sup>442</sup>.

Todos estos temas serán tratados con mayor profundidad en el Capítulo V de este trabajo.

## **7.2. Mujeres**

La Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, adoptada el 9 de diciembre de 1989, resulta clave para el diseño de las políticas de inserción de la mujer en el mercado de trabajo. Su valor trasciende como instrumento de declaración de derechos, no de reconocimiento, que sirve de

---

<sup>442</sup> CAROLLO, V.: “Las perspectiva de la Unión Europea en materia de inmigración, seguridad y desarrollo según un enfoque integrado: la política europea de vecindad y la asociación euromediterránea”, ReDCE, núm. 10, 2008, págs. 333 y ss.

ayuda para el establecimiento de un panorama completo de las actuaciones a emprender<sup>443</sup>.

Por un lado, los arts. 2 y 15 de la Carta hacen referencia al principio de igualdad de trato, con especial mención a la nacionalidad y al género. Por otro lado, el art. 5 mantiene la justicia en la remuneración y el art. 10 establece que todo trabajador de la UE tiene derecho a una protección social adecuada.

Como ya es sobradamente conocido, la política de empleo europea aparece caracterizada por la coordinación y la dependencia<sup>444</sup>, derivada esta última de la pretendida elaboración de planes interdependientes entre las distintas decisiones nacionales de los Miembros con el fin de último de una adecuada coordinación.

Desde Maastricht, pero fundamentalmente a partir del Tratado de Ámsterdam, aparece reforzada la acción dirigida a la lucha contra la discriminación, así como a garantizar la aplicación del principio de igualdad sustancial entre hombres y mujeres<sup>445</sup>.

El Tratado recoge claros objetivos respecto de la política de inserción de este colectivo en el mercado de trabajo europeo; en concreto: la mejora de las condiciones de vida y trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el

---

<sup>443</sup> SEMPERE NAVARRO, A.V. y CANO GALÁN, Y.: “Igualdad y no discriminación en la Constitución Europea”, *RMTAS*, núm. 57, 2005, pág. 126.

<sup>444</sup> LÓPEZ LÓPEZ, J. y CHACARTEGUI JAVEGA, C.: “Las políticas de empleo comunitarias sobre inserción de la mujer en el mercado de trabajo. Del principio de igualdad retributiva del Tratado de Roma a la constitucionalización comunitaria del principio de igualdad de trato y oportunidades del Tratado de Amsterdam”, *REDT*, núm. 99, 2000, pág. 6.

<sup>445</sup> Sobre esta cuestión, QUINTANILLA NAVARRO, B.: *El principio de igualdad de retribución*, Madrid (Marcial Pons), 1996, págs. 123 a 127.; RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>.E.: “Por una Constitución Social Europea”, *RL*, T. II, 1995, págs. 3 y ss.; GALIANA MORENO, J.M.: “Aspectos sociales del Tratado de Amsterdam”, *REDT*, núm. 88, 1998, pág. 190; RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.: “La nueva dimensión de la igualdad y transversalidad de las políticas de género”, *RL*, T. II, 2001, pág. 67 y ORTIZ LALLANA, C.: “Igualdad de derechos y oportunidades entre el hombre y la mujer en la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 47, 2003, págs. 99-109.

desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero, así como la lucha contra las exclusiones<sup>446</sup>.

El cumplimiento de los objetivos sociales resultará tanto del buen funcionamiento del mercado común, que favorece la organización de sistemas sociales, como de los procedimientos del propio Tratado y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas. En particular, las metas fueron las siguientes: el fomento del empleo, la adquisición de puestos de trabajo más adecuados y duraderos, la lucha contra las exclusiones y la mejora de las condiciones de vida y laborales.

Constatada la necesidad de la aplicación por parte de los Miembros de una acción económica precisa para garantizar el equilibrio de balanza global de pagos, procurando asegurar un alto nivel de empleo, surge –conviene recordar– el FSE, llamado a mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores<sup>447</sup>. Una primera versión del texto comunitario fijaba, como funciones del FSE, el fomento de oportunidades y la formación profesional. En paralelo, apareció un entrelazamiento de la política social con la de empleo; de hecho, muchas actuaciones puestas en marcha sobre el mercado de trabajo estaban ligadas a esta última.

La evolución de la normativa europea dedicada a incentivar la inserción de la mujer en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad, viene marcada por el modelo no intervencionista<sup>448</sup>, extremo reflejado en materia de igualdad de retribución entre los empleados masculinos y los femeninos. La incorporación de

---

<sup>446</sup> CRUZ VILLALÓN, J, *et alii*: “El ordenamiento laboral comunitario”, en AA.VV., (QUESADA SEGURA, R., Coord.): *La Constitución Europea y las relaciones laborales*, Sevilla (Mergablum), 2004, págs. 86 y ss.

<sup>447</sup> VALDÉS DAL-RE, F.: “La cohesión económica y el nuevo Fondo Social Europeo”, *RL*, T. I, 1994, págs. 55 y ss.

<sup>448</sup> El propio Tratado de Roma, en el art. 7, prohibía la discriminación por razón de nacionalidad y el art. 119 recogía el principio de igualdad contributiva. Sobre esta cuestión, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “La igualdad de remuneración entre trabajadores y trabajadoras y el art. 119 del Tratado de Roma”, *RL*, T. I, 1986, págs. 1134 y ss; FERNÁNDEZ LOPEZ, M.F.: *Igualdad y discriminación*, Madrid (Tecnos), 1986, pág. 147, o ALARCÓN CARACUEL, M.R.: “El principio de igualdad en el derecho de la Unión Europea”, en AA.VV. (CRUZ VILLALÓN, J., Coord.) *La igualdad de trato en el Derecho Comunitario Laboral*, Pamplona (Aranzadi), 1997.

la dimensión de género afecta a todos los ámbitos, además del estrictamente laboral, pero encuentra en éste, sin embargo, un campo preferente de actuación, en tanto el igual acceso a una ocupación es uno de los instrumentos fundamentales de la emancipación.

El principio de igualdad de trato<sup>449</sup> quedó estructurado como el eje central de la política comunitaria respecto de este colectivo de mujeres<sup>450</sup>, especialmente con la regulación de la prohibición de discriminar por estado matrimonial o familiar. No obstante, permitió la no-aplicación de este principio por parte de los Miembros, en aquellas actividades profesionales en las cuales, por su naturaleza o por las condiciones de su ejercicio, el género constituye una razón determinante para el empleo<sup>451</sup>.

En el ámbito laboral, la ausencia de discriminación tiene un significado concreto, dado por la igualdad absoluta en las condiciones de integración laboral, incluidos los criterios de selección o incorporación a puestos de trabajo, cualquiera que sea el sector o rama de actividad y a todos los niveles de la jerarquía profesional.

Las Directrices comunitarias han insistido en la especial protección a la mujer en lo referente a las cuestiones relacionadas con el embarazo o maternidad, sin olvidar las medidas de acción positiva. A partir de la Cumbre de Luxemburgo y la celebración del Consejo Extraordinario sobre Empleo (1997), las actuaciones respecto del fomento de igualdad de oportunidades laborales del colectivo femenino reciben un impulso definitivo, constituyendo uno de los elementos fundamentales de la EEE y, desde ese momento, pasa a formar parte de uno de los cuatro grandes pilares de las Directrices anuales para el empleo.

---

<sup>449</sup> Directiva 76/207/CEE, 9 de febrero de 1976.

<sup>450</sup> DURÁN LÓPEZ, F.: “La igualdad de trato entre hombres y mujeres en la Directiva 76/207 de 9 de febrero de 1976”, en AA.VV.: *Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos por los catedráticos españoles al profesor Manuel Alonso Olea*, Madrid (MTSS), 1990, págs. 433 y ss.

<sup>451</sup> Art. 2.2. Directiva 76/207/CEE, de 9 de febrero de 1976.

Su actuación en este sentido viene caracterizada por la transversalidad, puesta de manifiesto en el propio Tratado de Ámsterdam, el cual reflejó el objetivo de eliminar las desigualdades entre géneros y promover su equilibrio<sup>452</sup>.

Sin embargo, fue el IV Programa de Acción Comunitario a Medio Plazo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1996-2000) el encargado de convertir la transversalidad en el principio rector, llamando a incorporar la dimensión de género y de la igualdad de oportunidades en la elaboración, ejecución y seguimiento de todos los programas y acciones de la Unión, tal como refleja el art.2.

Tal estrategia, conocida con el neologismo inglés de *mainstreaming* (integración de la igualdad entre sexos) obliga a que ésta tenga lugar a través de dos enfoques: uno funcional, porque cambia la manera de proceder ante la adopción de una decisión de las instituciones, pues exige un estudio previo sobre su impacto desagregado en atención a este factor; y otro orgánico, en tanto obliga a los poderes públicos a actuar de forma coordinada<sup>453</sup>.

La dimensión de la transversalidad contempla, al lado de las medidas positivas específicas, actuaciones ordenadas a adaptar la organización social a las exigencias con la finalidad de poder realizar una mejor distribución de los deberes, modificar la organización del trabajo y, así, compaginar la vida profesional y familiar de hombres y féminas, garantizando tanto los derechos de los padres como de las madres. En definitiva, consiste en integrar la dimensión de género como una obligación imprescindible para todas las Directivas generales de la Comisión, así como para toda la iniciativa. El Comité Económico y Social ha apoyado el carácter limitado de las excepciones a las normas sobre discriminación fundadas en una cualificación profesional genuina; sin embargo, propone la adopción de acciones positivas a fin de lograr la mayor claridad y especificidad posibles. La postura del Comité Económico y Social es de apoyo y solicita a la

---

<sup>452</sup> SEVILLA MERINO, J., VENTURA FRANCH, A y GARCÍA CAMPÁ, S.: “La igualdad efectiva entre mujeres y hombres desde la teoría constitucional”, *RMTAS*, núm. 67, 2007, págs. 65 a 70.

<sup>453</sup> LOUSADA AROCHENA, J.F.: “El principio de transversalidad y el Derecho de la Seguridad Social”, *REDT*, núm. 106, 2001, págs. 530 y ss.

Comisión la revisión de la Directiva 92/85/CEE, de 19 de octubre<sup>454</sup>, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud en el trabajo de la trabajadora embarazada de acuerdo con el nuevo Convenio núm. 183 de la OIT, sobre la protección de la maternidad de 2000. En todo caso, el principio de igualdad de trato no debe impedir que un Miembro adopte acciones destinadas a eliminar o a reducir las desigualdades de género en la vida laboral, debiendo informar de estas a intervalos regulares. En fin, el CES recomienda que, a partir de los informes remitidos por los Estados, sean efectuadas comparaciones entre éstos, a fin de poner de manifiesto sus diferencias y afinidades.

El V Programa de Acción Comunitaria, sobre la estrategia en la materia (2001-2005)<sup>455</sup>, incluye la idea del desarrollo de una línea marco global, que supone abarcar todas las decisiones comunitarias destinadas a este fin, ajustándolas o aplicando medidas concretas para mejorar la situación del grupo ahora abordado en la sociedad y planteando como objetivos la difusión y promoción de prácticas de igualdad, mejora de la comprensión del ámbito de la discriminación en sentido directo e indirecto y la potenciación de los agentes sociales en el logro de una igualdad efectiva<sup>456</sup>.

El planteamiento cambia respecto a las acciones anteriores sustentadas en actividades compartimentadas y programas financiados mediante diferentes

---

<sup>454</sup> DOCE de 28 de noviembre de 1992. Sobre esta Directivas 92/85 véase, entre otros: ORTIZ LALLANA, C.: “Protección social comunitaria de la maternidad”, *AL*, núm. 8,1991, págs. 385 y ss.; MONTOYA MELGAR, A., GALIANA MORENO, J.M<sup>a</sup>. y SEMPERE NAVARRO, A.V.: *Derecho Social Europeo* cit., págs. 116-117; CAVAS MARTINEZ, F.: “Maternidad y salud laboral (Comentario a la Directiva 92/85/CEE, de 19 de octubre, sobre aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia)”, *Noticias de la Unión Europea*, núms. 127-128, 1994, págs. 55 y ss.; ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: “La aplicación de la Directiva 92/85 en España”, en AA.VV. (CRUZ VILLALON, J., Coord.), *La igualdad de trato en el Derecho Comunitario Laboral*, Pamplona (Aranzadi), 1997, pág. 268 y ss.; MORENO GENÉ, J., ROMERO BURILLO, A. y PARDELL VEÀ, A.: “La protección por maternidad: de la Directiva 92/85/CEE a la Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales”, *AS*, T.V, 1997, págs. 485-489 y ORELLANA CANO, A.M.: “Medidas para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Análisis de las Directivas Comunitarias 92/85 y 96/34 y lagunas en su transposición al ordenamiento interno español”, *RMTAS*, núm. 37, 2002, págs. 61 y ss.

<sup>455</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: *Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)*, COM (2000), 335 final, de 7 de junio de 2000.

<sup>456</sup> ORTIZ LALLANA, C.: “Igualdad de derechos y oportunidades entre el hombre y la mujer en la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 47, 2003, pág. 105.

partidas presupuestarias específicas. La estrategia marco pretende coordinar las diferentes iniciativas y líneas de actuación en un único capítulo, en torno a criterios claros de determinación, seguimiento y evaluación comparativa desde la perspectiva de género<sup>457</sup>.

Si bien el Programa no aborda las cuestiones relacionadas con la discriminación por razón de sexo, aprovecha las enseñanzas aprendidas de acciones precedentes, e incorpora la perspectiva cuando trata otros motivos de discriminación, estableciendo vínculos con las acciones concretas acometidas en este ámbito.

Ya con anterioridad, las Directivas 2000/43, de 29 de junio, y 2000/78, de 27 de noviembre, relativas al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, incorporaron un principio de suficiencia temporal normativa respecto al tratamiento de la igualdad por razón de sexo; a la vez que tomaron la regulación de la igualdad como modelo para superar las demás causas de discriminación<sup>458</sup>.

La primera de estas Directivas recogió la aplicación de tal principio con independencia de su origen racial o étnico, como garante de una protección contra las discriminaciones en el ámbito del empleo y la ocupación. La segunda ahondó en la discriminación por motivos de religión, de convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual en idéntico referente.

El Derecho Comunitario en este punto ha evolucionado desde el principio de igualdad de remuneración a un derecho global de no discriminación por razón de sexo en el lugar del trabajo.

---

<sup>457</sup> TORRENTE GARI, S.: “¿Hay un Derecho comunitario sobre la igualdad y no discriminación por razón de sexo? La Directiva 2002/73, de 23 de septiembre”, *RMTAS*, núm. 47, 2004, págs. 185-209.

<sup>458</sup> Al respecto, Resolución 2007/2202 (INI), del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2008, sobre los progresos realizados respecto a la igualdad de oportunidades y la no discriminación en la Unión Europea (transposición de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE).

La aprobación de las Directivas del año 2000 contó con el aval dado por la experiencia de la lucha precedente recogida en la Directiva 76/207/CEE, del Consejo, de 9 de febrero de 1976<sup>459</sup>; pues si bien esta norma y otras semejantes habían impulsado la igualdad en otros ámbitos, apareció nítida la necesidad de coordinación.

La referencia normativa central viene dada por la Directiva 2002/73, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE<sup>460</sup>, la cual constituye la culminación de una reforma pendiente, que debía recoger una nueva perspectiva de la acción positiva insuficiente en la actualidad, sin olvidar la necesidad de integrar las obligaciones concretas del Tratado de Ámsterdam con la jurisprudencia del TJCE, el cual ha procedido a aplicar las normas a este respecto como un derecho fundamental comunitario<sup>461</sup>.

La nueva norma incorpora como contenido específico la igualdad de trato por razón de sexo y el acoso sexual, siendo además de interés relevante el hecho de recordar el cometido de los interlocutores sociales en la aplicación del principio, mostrando su compromiso al deber de asumir diversas acciones.

---

<sup>459</sup>ORTIZ LALLANA, C.: “Igualdad de derechos y oportunidades entre el hombre y la mujer en la Unión Europea”, cit., pág. 101.

<sup>460</sup>QUESADA SEGURA, R.: “La no discriminación, la igualdad de trato y de oportunidades, en el ordenamiento europeo. Del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, a los Tratados y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. extr., 2007, págs. 61 a 63.

<sup>461</sup> En este sentido, existe abundante jurisprudencia dictada por el TJCE en esta materia, de la que cabe extraer en buena medida el verdadero alcance del principio de igualdad entre mujeres y hombres en el Derecho Europeo. A estos efectos, pueden consultarse por emblemáticas las sentencias que resuelven los casos 43/75 (Asunto *Defrenne*) y 69/80 (Asunto *Worringham* y *Humphreys*), que reconoce el efecto vinculante directo del antiguo art. 119 del Tratado de Roma, reclamando la aplicación inmediata y directa en el ámbito comunitario de la igualdad en las retribuciones de ambos sexos; 96/80 (Asunto *Jenkins*) y 12/81 (Asunto *Garland*), sobre el efecto directo horizontal y vertical de la Directiva 75/117 si, se carece de transposición en un Estado, donde ha sido alegada discriminación salarial directa por razón de sexo; 222/84 (Asunto *Johnston*), 150/85 (Asunto *Drake*) y 109/88 (Asunto *Danfoss*), 400/93, 309/97, 234/96 (Asunto *Vick*), 235/96 (Asunto *Conze*), 270/97 (Asunto *Sievers*), 271/97 (Asunto *Sherage*), 381/99 (Asunto *Brunnhofner*), que declaran la igualdad retributiva como un derecho fundamental del derecho originario europeo y un elemento esencial de la estructura jurídica comunitaria; 400/95 (Asunto *Larsson*), 39/96 (Asunto *Brown*), 66/96 (Asunto *Pedersen, Andersen y Sorensen*); 170/74 (Asunto *Bilka*), 171/88 (Asunto *Rinner-Kühn*), 33/89 (Asunto *Kowalska*), 184/89 (Asunto *Nimz*), 262/88 (Asunto *Barber*), 450/93 (Asunto *Kalanke*), 409/95 (Asunto *Marshall*) y 158/97 (Asunto *Badeck*), sobre el significado de la igualdad de trato en otros ámbitos laborales, donde se consolida la prohibición de las discriminaciones sexuales indirectas.

En marzo de 2007, el Comité de Regiones<sup>462</sup> estableció una serie de prioridades concretas dirigidas a mejorar la gobernanza, fijando condiciones que permitan conciliar las responsabilidades familiares y laborales bajo un marco jurídico sólido y bien aplicado. En este sentido, la UE siente la necesidad de modificar las actuaciones respecto a: los medios de comunicación, los factores educativos, económicos y sociales; la violencia doméstica, la mejora de la posición del colectivo en las estructuras del poder decisorio económico y político; la garantía de las políticas de contratación; la paridad e igualdad en el empleo remunerado, los permisos parentales y así como la equiparación en cuanto a participación en los servicios, entes y organizaciones.

Otra cuestión importante es --por lo que aquí interesa-- la determinación del impacto de la flexiseguridad en el colectivo, el cual tiene como punto de partida dos modelos distintos de mercado de trabajo: uno, el español, escaso en este aspecto; otro, el danés, mucho más avanzado. En efecto, la creciente búsqueda de estrategias laborales comunes en la UE, llevó a una comparación de la situación de las mujeres en los mercados de trabajo en Dinamarca y España, considerando el caso danés (centrándose en la flexiseguridad) para intentar obtener un conjunto de buenas prácticas, que pueden servir de inspiración para reformar el sistema laboral en España<sup>463</sup>.

La flexiseguridad no debe ser interpretada únicamente como una herramienta para flexibilizar el mercado de trabajo; antes bien debe ir acompañada de políticas sociales destinadas a compensar la creciente incertidumbre laboral. De hecho, la mayor seguridad es parte fundamental del modelo del Estado de Bienestar en aquel Miembro de referencia. La elevada política fiscal permite que las subvenciones por desempleo tengan una duración de cuatro años y cubran el 90 % del salario; asimismo, en caso de agotar esta prestación, existiría una

---

<sup>462</sup> Dictamen del Comité de Regiones sobre la *Comunicación de la Comisión del Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010*, (DOUE, de 10 de marzo de 2007).

<sup>463</sup> GARCÍA AGUSTÍN, O. y DEL PUEYO, I.: “Hacia la ‘flexiseguridad’ (División sexual del trabajo)”, [http://oei.es/divulgacioncientifica/noticias\\_200.htm](http://oei.es/divulgacioncientifica/noticias_200.htm).

asistencia universal de aproximadamente 1.200 € mensuales para quienes carezcan de cualquier tipo de ingreso.

Cuanto procede resaltar es que el norte analizado debe ser también parte del modelo de la flexiseguridad, en tanto ha demostrado ser eficaz para la integración satisfactoria de las féminas en el mercado laboral.

Diversas investigaciones ponen de manifiesto la necesidad de la integración en cuanto a la contratación a tiempo completo y la igualdad de condiciones laborales, incluyendo políticas de cuidado y un uso más flexible del tiempo. Añaden cómo “es necesaria una estrategia integral que combine la flexibilidad en el mercado laboral, la Seguridad Social y la necesidad de cobertura del cuidado de niños para fomentar la igualdad de género en el mercado laboral. Las medidas para conseguir la conciliación de la vida laboral y familiar deberían centrarse no sólo en el derecho de la madre a trabajar sino también en el derecho de la mujer a disponer de su propio tiempo y de autonomía económica. Asimismo, son fundamentales las campañas y las medidas para incluir la responsabilidad del padre en relación con el cuidado y con los permisos de paternidad. La mejora del sistema de cuidado debería permitir conciliar la vida laboral y familiar de las parejas”<sup>464</sup>.

En el ámbito laboral, parece necesario aumentar la seguridad en el trabajo y las oportunidades de formación continua. De este modo, se incrementarían la igualdad de género, la seguridad de los trabajadores (con períodos más breves de desempleo y una mayor cobertura) y la flexibilidad de las empresas para adaptarse a los cambios en el mercado, que podría contratar una mano de obra cada más cualificada acorde a los cambios en el mercado.

---

<sup>464</sup> En tal sentido, Óscar García Agustín profesor de español en la Universidad de Aalborg (Dinamarca) y la danesa Lise Rolandsen han realizado un estudio para la Fundación Alternativas basado en el modelo danés de flexiseguridad/flexiguridad (que combina la flexibilidad en el mercado con la Seguridad Social) con el fin de obtener una serie de medidas concretas que favorezcan el acceso de las mujeres al mercado laboral y la compatibilidad de la vida familiar y profesional, <http://www.flexiseguridad.es/2010/un-estudio-compara-los-modelos-laborales-danes-y-espanol-sobre-integracion-de-la-mujer-en-el-mercadode-trabajo/>.

En cuanto a las bajas de paternidad, debería ser un derecho de los padres para participar en el cuidado y en la educación de sus hijos. La financiación de la maternidad y la paternidad habrían de repartirse entre empresas e instituciones pues, el coste no debe ser excesivo para los empleadores. Además será oportuno considerar cómo en Dinamarca los padres reciben un cheque-bebé de 550 € trimestrales por cada niño entre 0 y 2 años; cuantía reducida gradualmente hasta los 17 años.

Finalmente, considera la extensión de los sistemas de cuidado, financiados --en parte-- por Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, aplicados, a su vez, en el marco general establecido en el nivel estatal: “Siguiendo este esquema --afirman--, sería recomendable promover el sistema de cuidado por el cual los cuidadores se hagan cargo de un número reducido de niños en sus propias casas. Este modelo ha sido económicamente exitoso y ha cubierto el cuidado diario de niños entre 0 y 2 años en Dinamarca. Además de las ventajas económicas, es útil para regular y asegurar la calidad del cuidado. Las guarderías serían compatibles con cuidadores profesionales que trabajarían desde sus propias casas; para promover este modelo, es necesario incentivar la formación (pública) de los cuidadores y su contratación municipal”<sup>465</sup>.

El sistema contribuiría igualmente a la creación de empleos y serviría para frenar la tendencia, por parte de guarderías, a ejercer el cuidado sin ningún tipo de regulación, ni de la calidad, ni de los lugares de prestación del servicio. Por otra parte, coadyuvaría a regularizar la situación de cuantos inmigrantes trabajan en este campo de manera irregular.

Por último, “sería altamente recomendable que los cuidadores fueran formados para atender a las necesidades pedagógicas de los niños y que las instituciones de cuidado se adaptaran a la flexibilidad del mercado laboral y ofrecieran horarios de apertura más flexibles”.

---

<sup>465</sup> Datos relativos al estudio llevado a cabo por Óscar García Agustín y Lise Rolandsen en la nota precedente.

La Resolución 2008/2047(INI), del Parlamento Europeo, de 3 de septiembre de 2008, puso de manifiesto algunos elementos importantes respecto de la integración de quienes ahora concitan la atención en el mercado de trabajo. Parte de una serie de considerandos a tener en cuenta respecto de la flexibilidad laboral, a saber:

a) La igualdad entre mujeres y hombres es un principio fundamental de la UE, reconocido en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; y, pese a los significativos progresos realizados en este ámbito, persisten numerosas desigualdades entre ambos.

b) La promoción de una política empresarial de flexibilidad en el mercado laboral no debe aparecer dirigida, en primer lugar, a las necesidades de las empresas o de las Administraciones Públicas, sino que, ante todo, debe centrar su atención en el tiempo que necesita cada individuo para tomar en serio sus respectivas responsabilidades en su familia.

c) En la Estrategia Europea de Empleo no quedan ni directrices específicas de género ni el pilar de la igualdad de oportunidades.

d) Las diferencias de retribución laboral son un signo de la persistencia de las disparidades tanto cualitativas como cuantitativas entre los dos grupos de población.

e) Las diferencias de retribución han permanecido estables en el 15 % desde 2003, y únicamente han disminuido en un punto porcentual desde 2000.

f) La segregación sectorial y profesional está desapareciendo; antes bien, en determinados países incluso ha aumentado.

g) Los objetivos de Lisboa consistentes en generar crecimiento y fomentar la economía social de mercado sólo pueden ser alcanzados de

aprovechar plenamente el significativo potencial de las féminas en el mercado laboral.

h) Cabe el riesgo de que el trabajo a tiempo parcial sea “forzado”, en particular por cuanto respecta a las mujeres, opción a la cual muchas veces quedan abocadas por la falta de servicios de guardería asequibles.

i) Las mujeres han de soportar en mayor medida que los hombres toda una serie de desafíos y dificultades referentes, en concreto, a la calidad del empleo, la situación de las cónyuges “colaboradoras” en ciertos ámbitos como la agricultura o la pesca y las empresas familiares, la salud y la seguridad en el trabajo, la protección de la maternidad y un mayor riesgo de pobreza.

j) Por lo que respecta a las tasas de empleo, éstas son más bajas en las zonas rurales y, además, una gran cantidad de ellas nunca trabaja en el mercado laboral oficial. Por consiguiente, no están registradas como desempleadas ni aparecerán incluidas en las estadísticas sobre desempleo, lo cual ocasiona dificultades financieras y jurídicas específicas en relación con las prestaciones de maternidad y las bajas por enfermedad, la adquisición de derechos de pensión y el acceso a Seguridad Social, así como problemas en caso de divorcio; siempre considerando que el campo resulta perjudicados por la falta de oportunidades de empleo de alta calidad.

k) En todos los demás aspectos de la calidad del trabajo, por ejemplo conciliación de la vida profesional y privada, regímenes de ocupación que no aprovechan totalmente las capacidades de las personas y en el ámbito de la salud y la seguridad laborales, persisten las diferencias de género; así, la tasa de empleo de las mujeres con hijos a su cargo es de sólo el 62,4 % frente al 91,4 % en el caso de los hombres; la participación de aquéllas en el mercado laboral sigue apareciendo caracterizada en gran medida por un elevado y creciente porcentaje de trabajo a tiempo parcial, el cual en 2007 ascendió al 31,4 % frente a sólo el 7,8 % para los hombres, sin olvidar que el 76,5 % de quienes trabajan a tiempo parcial son féminas; los contratos de trabajo temporal y el desempleo a largo plazo sigue siendo mucho más frecuente entre las mismas.

l) En ambos géneros sigue sin encontrarse una solución clara para poder compaginar la vida profesional, familiar y privada.

m) Los interlocutores sociales desempeñan una importante función en la definición y la aplicación efectiva de las acciones en favor de esta igualdad a escala europea, nacional, regional, sectorial y empresarial.

n) Compartir las responsabilidades familiares y domésticas, en particular valorando la utilización del permiso parental y de paternidad, es una condición indispensable para la promoción y la consecución de la igualdad; y no incluir el permiso de maternidad y de educación en el cálculo del tiempo de trabajo global es discriminatorio y desfavorable para las que ahora concitan la atención en el mercado laboral.

ñ) El acceso a los servicios de atención infantil y de asistencia a las personas mayores y a otras personas dependientes es esencial para lograr una participación equivalente en el mercado laboral, la educación y la formación.

Estas premisas fundamentan las vías de actuación a seguir<sup>466</sup>:

1º.- La primera referencia lo es a la importancia de la participación activa del colectivo en los sindicatos, con tareas centradas en proteger a la mano de obra femenina en el lugar de trabajo y garantizar los derechos que les corresponden. Si bien es importante su inserción en el mercado laboral, no lo es menos su permanencia y el ejercicio de cuantos derechos le corresponden.

El Parlamento Europeo insta a la adopción de las actuaciones necesarias para aplicar la integración de la perspectiva de género en todas las políticas sociales, de empleo y Seguridad Social, en particular en la estrategia de flexiguridad y combatir todas las formas de discriminación. En esta línea, respalda las iniciativas promovidas por el FSE y el programa PROGRESS para el 2007-

---

<sup>466</sup> ROSSILLI, M.: “Políticas de género en la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 40, 2002, págs. 161 y ss.

2013, las cuales suponen una mejora de la situación de las mujeres en el mercado laboral y contribuyen a eliminar la discriminación.

2°.- Manifiesta su preocupación por la falta de progresos en relación con la diferencia de retribución en función del género a lo largo de los últimos años, estableciendo la necesidad de evaluar estrategias y acciones en dicho ámbito para determinar, en caso necesario y en colaboración con los interlocutores sociales, nuevas medidas o nuevos enfoques en la puesta en práctica de las medidas existentes para mejorar la situación. En este contexto cabe inscribir la propuesta de la Comisión Consultiva sobre la Igualdad de Oportunidades destinada a reforzar la legislación europea aplicable en la materia, imponiendo a los empresarios la obligación de realizar auditorías sobre los salarios y desarrollar planes de acción a partir de los cuales acabar con las diferencias retributivas, incidiendo en la necesidad de emprender acciones concertadas, especialmente en el contexto del nuevo ciclo de la Estrategia europea de crecimiento y empleo, y de establecer principios comunes en cuanto hace a la flexiseguridad<sup>467</sup>.

3°.- Considera como merecedora de remedio la desfavorable situación de las féminas en el mercado laboral, que las lleva a acumular menos derechos individuales en cuanto a prestaciones (pensiones) y otros beneficios sociales, especialmente en los regímenes en que dichos derechos están estrechamente relacionados con las contribuciones o los ingresos profesionales de cada persona. Por ello, los Miembros son conminados a emprender actuaciones eficaces destinadas a garantizar el cumplimiento de las normas sociales y un trabajo respetuoso con los derechos de los asalariados en los diferentes sectores de actividad, para así garantizar una retribución digna y, en particular, y en cuanto hace a aquéllas, el derecho a la seguridad y a la salud laborales, a la protección social y a la libertad sindical, lo cual contribuiría a eliminar los potenciales elementos de discriminación.

---

<sup>467</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007: *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*. COM (2007) 359 final

4°.- Pone en evidencia la disparidad entre, por una parte, el nivel educativo de las mujeres y los hombres, a pesar de que los resultados de éstas son mejores que los de aquellos, y, por otra, la situación en el mercado laboral, en cuyo marco las féminas cobran salarios más bajos, tienen empleos más precarios y desarrollan una carrera profesional más lenta que los hombres. Conviene que los Estados examinen las razones y encuentren soluciones a esta situación. En este sentido, reseña lo deseable de la promoción activa de la igualdad de trato al alumnado, así como la adopción de decisiones contra la segregación laboral todavía existente en materia educativa, donde el porcentaje de profesores de sexo femenino en los tramos de educación preescolar y primaria supera ampliamente el porcentaje en la educación secundaria, más masculinizada y dotada de un mayor reconocimiento, retribución y valoración social.

5°.- Respecto al trabajo autónomo femenino, procedería fomentar el espíritu empresarial en el sector industrial, y facilitar apoyo financiero y estructuras de asesoramiento profesional a cuantas deseen constituir su propia empresa y formación adecuada; todo ello bien complementado con la adecuada disponibilidad de servicios de maternidad para las autónomas, atendiendo al creciente número de quienes formalmente tales bien podrían ser clasificadas como “trabajadoras económicamente dependientes”.

6°.- Por último, llama la atención sobre la doble discriminación sufrida por las inmigrantes, situación en la cual deviene imprescindible la promoción al acceso a la educación y el empleo, mediante actuaciones dirigidas a paliar tales efectos y la creación de condiciones favorables para su incorporación laboral, con el fin de obtener un equilibrio entre su vida profesional y privada, garantizándoles una formación profesional adecuada.

La última normativa al respecto emanada de la UE viene dada, de un lado, por la Directiva 2010/18/UE, de 8 de marzo, a través de la cual se aplica la revisión del Acuerdo marco del permiso parental celebrado por BUSINESSSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES (como organizaciones europeas de interlocutores sociales intersectoriales), derogando la Directiva 96/34/CE en pro de avanzar un paso más allá en el plano de la igualdad, y, por

otro la Directiva 2010/41/UE, de 7 de julio, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato a cuantos desarrollan una actividad autónoma, encargada de poner fin a la vigencia de la Directiva 86/613/CEE del Consejo, de 11 de diciembre, estableciendo una terminología adecuada para la detección de situaciones de discriminación, entrando en la definición de los conceptos de discriminación directa, indirecta, acoso y acoso sexual.

Ambas son fruto de actuaciones precedentes. Por un lado la COM (2010) 78 final, de 5 de marzo, en la cual se apostando por la igualdad en el plano de la dependencia económica, salarial, en los procesos de toma de decisiones y el fin de la violencia sexista.

También procede citar la Comunicación de la Comisión por la cual se establece la estrategia de igualdad de trato entre ambos sexos para 2010-2014<sup>468</sup>, la cual versa sobre posición del Consejo con vistas a la adopción de la propuesta de la Directiva 2010/41/UE.

### **7.3. Jóvenes**

Para el Derecho Social Comunitario, el desempleo juvenil ha sido una preocupación creciente en las últimas décadas, entendiéndose por tal el que afecta a varones y féminas comprendidos entre 16 y 30 años.

El problema de la tal falta de ocupación de los jóvenes obedece a diferentes factores, principalmente estructurales: la inferior competitividad de los de menor edad y la escasa protección de la legislación sobre la seguridad en el empleo. Las acciones adoptadas por la mayoría de los países europeos en cuanto al mercado de trabajo han sido selectivas y se han centrado en el establecimiento de normas preventivas en materia educativa, es decir, programas de mano de obra y de educación, que consisten en avanzar en el plano de las necesidades de

---

<sup>468</sup> COM (2010)99 final, de 22 de marzo.

enseñanza y formación de todos los agentes implicados en estos procesos<sup>469</sup>. Así, el crecimiento económico sufrido en Europa en los últimos años ha incitado a los afectados a dilatar la entrada en el de trabajo, todo ello sin olvidar que tradicionalmente ha resultado ser un colectivo castigado por los altos niveles de rotación laboral, sometido a la temporalidad y en consecuencia a la precariedad laboral<sup>470</sup>.

El Libro Blanco de la Comisión, de 21 de noviembre de 2001, sobre el *Nuevo impulso para la juventud europea*, marcó una línea de actuación clave para ser llevada a cabo en el ámbito comunitario y el nacional<sup>471</sup>.

Sin perder el horizonte marcado en cuanto al contenido de las Directrices para los Miembros, centradas en la continua lucha contra el desempleo y el aumento de los niveles de actividad laboral, las actuaciones concretas adoptadas se caracterizan por el impulso de diversos aspectos: adquisición de conocimientos, competencias y aptitudes que les puedan ser de utilidad, incentivar el espíritu empresarial y potenciar el voluntariado.

En este sentido, de entre todas las iniciativas destaca, por sus ambiciosas pretensiones, el *Programa de Acción Juventud* para el 2000-2006<sup>472</sup>, así como las Decisiones adoptadas en ese mismo año, para “ofrecer la posibilidad de un comienzo a todos los jóvenes desempleados antes de que hayan pasado seis meses en paro, mediante formación, reconversión, experiencia profesional, un empleo o cualquier otra medida que pueda favorecer su inserción profesional con vistas a garantizar su integración efectiva en el mercado de trabajo”<sup>473</sup>.

La política comunitaria a este respecto ha mantenido una misma dirección durante muchos años. La Conferencia sobre empleo en Europa,

---

<sup>469</sup> Tal es el caso del *Programa Leonardo da Vinci*, que forma parte de uno más amplio de aprendizaje permanente establecido para el período 2007-2010.

<sup>470</sup> OCDE: *Empleo juvenil. España*, Madrid (MTAS), 2007, págs. 13 y ss.

<sup>471</sup> COM (2001) 681 final, de 21 de noviembre de 2001.

<sup>472</sup> Adoptado por Decisión 1031/2000/CE, de 13 de abril de 2000.

<sup>473</sup> Decisión (CE) n° 2000/228, de 13 de marzo de 2000, relativa a las *Directrices para el empleo de los Estados miembros para el año 2000*.

celebrada en el año 2002, concluyó sintetizando los problemas concretos derivados del empleo europeo, otorgando especial importancia a la cultura de la formación y el aprendizaje para la incorporación del grupo aquí analizado al mercado de trabajo, favoreciendo la igualdad de oportunidades y corrigiendo las desigualdades en el acceso al trabajo.

Hasta la Presidencia española, en el primer semestre de 2002<sup>474</sup>, no ha existido una verdadera política empleo *ad hoc* en la UE. Las actuaciones estaban limitadas a la estructuración de programas<sup>475</sup>, centrados en acciones en los campos de educación, cultura, salud, no discriminación, igualdad hombre-mujer y especialmente en materia social<sup>476</sup>.

*A sensu contrario*, sí fue llevada a cabo una actuación firme respecto a otras cuestiones de interés como: racismo, xenofobia, integración social, espíritu empresarial, educación, deporte, formación, etc. En este sentido, España, suscribió un acuerdo internacional, en mayo de 1992<sup>477</sup>, el cual establecía la posibilidad de acoger a “jóvenes expertos” españoles en el seno de las Delegaciones de la UE, facilitándoles una formación en prácticas sobre materias relacionadas con la cooperación.

---

<sup>474</sup> Resolución adoptada por el Consejo de Ministros de Juventud del 30 de mayo de 2002 (Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo relativa al marco de cooperación europea en materia de juventud, de 27 de junio de 2002 (DO CE, de 13-7-2002, Serie C, núm. 168).

<sup>475</sup> Programas de juventud en Europa desde 1988, tales como el *Servicio voluntario europeo de jóvenes* (programa de 1988) o el *Programa de juventud* aprobado por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo en abril de 2000, con validez hasta el 2006.

<sup>476</sup> ALONSO SOTO, F.: “Nueva política comunitaria en juventud”, *RMTAS*, núm. 42, 2003, págs. 89 y ss.

<sup>477</sup> El *Programa de Jóvenes Expertos* fue suscrito el 4 de mayo de 1992. Los requisitos para el acceso al mismo son los siguientes: no superar la edad de treinta años; poseer una titulación universitaria superior, preferentemente en las áreas de Ciencias Económicas, Ingenierías Superiores, Arquitectura, Ciencias Políticas y de la Administración; dominar el francés o el inglés, valorando específicamente el conocimiento de otras lenguas de uso común en los países en desarrollo y donde se realiza la actividad de cooperación; experiencia profesional, en materia relacionada con la cooperación internacional, mínima de uno o dos años; capacidad intelectual para la programación de tareas y aptitud para el trabajo en equipo; relación con personas de diferentes ámbitos y culturas; y, en fin, reunir las condiciones físicas suficientes para vivir en cualquier país en desarrollo (Fuente <http://www.aeci.es>).

Tal programa permitió la adquisición de experiencia en los países en vías de desarrollo a través de un conocimiento práctico de los mecanismos de cooperación entre la UE y los países ACP (África, Caribe y Pacífico), Mediterráneos y América Latina y Asia.

Las tareas de éstos consistieron en desempeñar competencias propias de una delegación de la UE en los países de destino, principalmente labores de seguimiento y evaluación de programas, bajo la supervisión de un funcionario superior o un director de proyecto.

En esta línea de preocupación, surge el Consejo de Ministros de Juventud y el Grupo de Juventud del Consejo, las reuniones de los Directores Generales de Juventud y los sucesivos encuentros, seminarios y conferencias en el ámbito europeo.

Reiterando la importancia de una nueva etapa con la presidencia española<sup>478</sup>, a partir de 2002 comienza a aparecer recogida en distintos documentos la falta de competencias comunitarias definidas en la materia y la asignación de las mismas a los Miembros; en ocasiones en las Regiones, y a veces en los municipios. Ello supone la aplicación del principio de subsidiariedad y de eficacia compatibles con una mejor cooperación que refuerce el impacto y la coherencia de las normativas nacionales.

La tendencia recogida concluye con la puesta en marcha del procedimiento de MAC avanzando también en este ámbito, reflejado en el establecimiento de objetivos comunes, acciones a llevar a cabo por los Estados y evaluación final de los resultados en los distintos países europeos, siempre contando con la participación de los interesados<sup>479</sup>. También cabe destacar el establecimiento del *Mainstreaming Juventud*, esto es, la transversalidad de este colectivo en todas las políticas comunitarias y nacionales, así como la firme disposición para establecer un aprendizaje permanente.

---

<sup>478</sup> *Libro Blanco. Un nuevo impulso para la juventud europea*, Bruselas(Comunidades Europeas), 2002.

<sup>479</sup> ALONSO SOTO, F.: “Nueva política comunitaria en juventud”, cit., págs. 89-115.

Las Directrices de la UE han venido, en síntesis, ordenadas a partir de siete grupos de medidas:

1) El primero comprende todas aquéllas destinadas a fomentar la capacidad de iniciativa, el espíritu empresarial y la creatividad<sup>480</sup>.

2) En segundo lugar, aquéllas orientadas a la contratación en el mercado de trabajo europeo centradas en iniciativas distintas; desde la *Red EURES*, el *Sitio Web de la Oficina de Contratación de la Comisión Europea* y los convenios diversos para oportunidades de empleo para los potenciales trabajadores de menor edad en organizaciones europeas o internacionales.

3) En tercer término, con especial atención, asesoramiento e información sobre las posibilidades de una ocupación en Europa. Al respecto, surgen distintos instrumentos: *Proyecto ESTIA*, consistente en una base de datos o fuente europea sobre educación, profesiones y mercados de trabajo en el ámbito europeo; *Proyecto Sobre las Carreras en Europa*, destinado a facilitar información en torno a las posibilidades que existen para trabajar en la Comunidad especificando el área de empleabilidad o profesión y formación básica necesaria para la ocupación elegida ordenado por países; o, elaborada por la Comisión, la *Guía Europea para los solicitante de empleo*, la cual contiene interesantes respuestas y preguntas prácticas sobre cómo buscar trabajo.

4) En cuarto, las acciones formativas, abogando fundamentalmente por mejorar la movilidad para la adquisición de conocimientos en cualquier país, y, a la par, enriquecer la cultura. Este aspecto es, sin duda, el más desarrollado en los últimos tiempos, pues el desplazamiento en Europa ha sido fomentado a través de instrumentos diversos. Resultan destacables los estructurados con el objetivo de equiparar cualificaciones profesionales, títulos y estudios en el ámbito de la UE, por referencia a la realidad que hoy en día ya es del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Para facilitarla destacan algunas vías

---

<sup>480</sup> En este sentido destaca la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo de 28 de junio de 2001, sobre *Fomento de la capacidad, el espíritu empresarial y la creatividad de los jóvenes*.

específicamente diseñadas alrededor de este objetivo, como el *Sitio Web de reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales en Europa*.

En este marco, no cabe ocultar que el actual movimiento reformador de las enseñanzas universitarias arranca de la conocida como Declaración de Bolonia, suscrita en 1999 en la mentada ciudad italiana por 29 países, con una meta fechada: el año 2010. Aun cuando no constituye un tratado internacional ni aparece recogido en un documento de la UE con fuerza normativa, los Estados signatarios adquieren un fuerte compromiso de modificar de manera convergente sus sistemas de educación superior con el fin de que en la primera década del siglo XXI sean realidad los siguientes objetivos: “la adopción de un sistema de titulaciones fácilmente comprensible y comparable, incluso a través de la puesta en marcha de un Suplemento del Diploma, para promocionar la obtención de empleo y la competitividad del sistema de Educación Superior Europeo”. Pretende, por tanto, la implantación de los principios de calidad, movilidad, diversidad y competitividad en aras de conseguir el ansiado incremento del empleo y la conversión del EEES en un polo de atracción para estudiantes y profesores de otras partes del mundo<sup>481</sup>.

El propósito parece ambicioso, pero el compromiso expreso queda circunscrito a tres cuestiones fundamentales<sup>482</sup>:

a) La organización de las enseñanzas en tres ciclos, el Grado (o Diplomatura), con una duración mínima de tres años, el Posgrado (Máster) y el Doctorado. Así, como trasunto fiel del sistema existente en los países anglosajones, y en particular de Inglaterra, el primer nivel de los estudios de educación superior, el Grado, está orientado hacia la adquisición de

---

<sup>481</sup> BERMEJO CASTRILLO, M.A.: “¿Realidad o ficción? El proceso de convergencia de las enseñanzas jurídicas dentro del marco del proyecto de creación de un Espacio Europeo de Educación Superior”, Cuadernos del Instituto Antonio de Lebrija, núm. 9, 2006, págs. 240 y ss.

<sup>482</sup> SOUVIRON MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERRERA, F.: “La evolución de la Universidad y la nueva Ley de Universidades”, en AA.VV.: *La nueva regulación de las Universidades (Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades)*, Granada (Comares), 2002, págs. 3 y ss.

conocimientos, competencias y de una cualificación profesional apropiada que posibiliten oportunidades reales dentro del mercado laboral, mientras que el segundo ciclo de los estudios, el Posgrado, busca la especialización profesional y el tercero, el Doctorado, la actividad investigadora(o docente).

b) La adopción del sistema de cómputo de las enseñanzas en créditos ETCS (*European Credit Transfer System*), como estructura de organización del trabajo del alumno y “medio adecuado para promocionar una más amplia movilidad estudiantil”.

c) La configuración de un suplemento al título para explicar con suficiente extensión y claridad el contenido de lo impartido y del resultado obtenido.

d) La garantía de la calidad y el desarrollo de metodologías educativas comparables, siendo el *Proyecto Tuning* (2000-2006), elaborado por un Grupo de Universidades Europeas y financiado por la Comisión Europea, encargados de resaltar unos criterios pedagógicos a tener en cuenta en la adaptación de los estudios universitarios marcados por los conceptos de “competencia” y “resultados del aprendizaje”.

5) Como quinto referente, las medidas de voluntariado, al objeto de mejorar las competencias personales y sociales de los destinatarios, así como la adquisición de conocimientos que les permitan la inserción en la realidad del mercado de trabajo.

6) En sexto, las actuaciones para su integración sociolaboral<sup>483</sup>, realizando estudios sobre los comportamientos de este grupo en la sociedad, en particular en el campo de las actitudes antidiscriminatorias. En la actualidad, cobra fuerza el *Proyecto La juventud en acción 2007-2013*, el cual fundamentalmente pretende concienciar a sus destinatarios en cuatro aspectos:

---

<sup>483</sup> Consejo de Lisboa de marzo de 2000, por Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 14 de diciembre de 2000, relativa a la *Integración Social de los jóvenes*.

ciudadanía europea, implicación en cuanto a participación, diversidad cultural e inclusión de cuantos pueden ser calificados como desfavorecidos.

7) Y, por último, un grupo de acciones referidas a la especial protección de los menores y de las fronteras de edad en el empleo. En este aspecto es menester destacar un instrumento especialmente adecuado, la Red de Información Europea sobre los sistemas de Asistencia Social, cuya labor alcanza a todos estableciendo recursos y órganos profesionales a tal efecto.

Abordando, más en concreto, la aplicación de las medidas de flexiseguridad en el ámbito del desempleo para este sector de la población, éstas tomarán un cariz distinto en función de la normativa que será menester considerar:

A) La OIT parte del ciclo vital del trabajador, esto es, cuanto ocurre en una determinada etapa de la vida va a tener relación directa con las oportunidades del futuro; por tanto, teniendo como punto de inflexión la persona y su entorno familiar y social. Este enfoque para el empleo tendría como fundamento la solidaridad intergeneracional, que mejora las perspectivas de empleo de jóvenes, con medidas de desarrollo amplias y no vinculadas exclusivamente con el mercado laboral<sup>484</sup>.

B) La perspectiva de la UE muestra en este campo una evolución desde la Decisión 63/266/CEE, de 2 de abril de 1963, por la cual se establecen los principios generales de la puesta en marcha de una política de formación profesional, hasta llegar la Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Miembros.

El *Libro Verde* de la Comisión, de 16 de marzo de 2005<sup>485</sup>, hace referencia a los cambios demográficos, el descenso de la natalidad y el aumento

---

<sup>484</sup> OIT. *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente. Informe VI: Promoción del empleo de los jóvenes: abordar el desafío*. [http://www.ilo.org/youthmakingithappen/PDF/rep-vi\\_es.pdf](http://www.ilo.org/youthmakingithappen/PDF/rep-vi_es.pdf).

<sup>485</sup> COM (2005) 94 final, *Libro Verde. Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones*, de 16 de marzo de 2005.

de las expectativas de vida como elementos capaces de modificar la pirámide de edad europea.

Por ello, la UE debe tener en cuenta tal reto demográfico dentro del marco de la modernización de los sistemas de Seguridad Social impuesto por la Estrategia de Lisboa en el año 2000 a través del MAC. Aquí es donde quienes ahora concitan la atención están llamados a conformar un elemento importante en cuanto a la sostenibilidad del sistema de cotizaciones a la Seguridad Social dentro del objetivo diseñado en la Agenda del Consejo de Lisboa para el año 2050. Así -- y como no podía ser de otra manera--, establece una relación directa entre la empleabilidad de los jóvenes y su repercusión en la financiación de los sistemas de protección social; sin embargo, la realidad es muy distinta, pues los propios datos que presenta la Comisión ponen de manifiesto cómo las tasas de desempleo de aquellos a quien se dirige casi duplican la tasa global en Europa.

Desde el Consejo de Lisboa de 2000 es constante la insistencia en la colaboración de los jóvenes en orden a hacer de Europa la economía más competitiva del mundo, y para ello es necesario garantizar que las reformas propuestas contribuyan a darles la primera oportunidad a los jóvenes y aportar las capacidades necesarias a lo largo de su vida, sin perder de vista el objetivo de convertirlos en grupo central a la hora de configurar un sistema de sostenimiento de la Seguridad Social; por tanto, también del sistema financiero que sustenta la protección social europea. Todo ello ha sido puesto de manifiesto en las Directrices para las Políticas de Empleo de 2005-2008, aprobadas por Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros; en concreto, la Directriz núm. 24 sigue la línea de adaptar los sistemas de educación y formación respecto de las nuevas exigencias en materia de competencias<sup>486</sup>.

Para la consecución de este objetivo será necesario, siguiendo el tenor literal de la citada Directriz, que por su contundencia es menester repetir:

---

<sup>486</sup> 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*.

“Aumentar y garantizar el atractivo, la apertura y el nivel de calidad de los sistemas de educación y formación, ampliando la oferta de oportunidades de educación y formación y garantizando vías de aprendizaje flexibles que permitan la movilidad de los estudiantes y personas en formación,

Facilitar y diversificar el acceso para todos a la educación y formación y al conocimiento mediante la organización del tiempo de trabajo, los servicios de apoyo a la familia, la orientación profesional y, en caso necesario, nuevas formas de reparto de los costes.

Responder a las nuevas necesidades profesionales, las competencias clave y las necesidades futuras en materia de cualificaciones mediante una mejor definición y una mayor transparencia de las cualificaciones, su reconocimiento efectivo y la convalidación de la educación no formal e informal; aumentar, garantizar y facilitar el acceso a la formación, ampliando la oferta de oportunidades de educación y formación y garantizando vías de aprendizaje flexibles que permitan la movilidad de los estudiantes y personas en formación”.

Respecto al fomento de empleo, el Consejo Europeo en 2005, adoptó el *Pacto Europeo para la Juventud*<sup>487</sup>, como una parte de la Estrategia revisada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, lo cual supone el reconocimiento de la integración social y profesional de este colectivo y el aprovechamiento de su potencial. Para ello es necesario eliminar barreras tales como las altas tasas de desempleo que pueden desembocar en situaciones de pobreza y exclusión social. La meta es mejorar su empleabilidad sin renunciar a la formación continua, entendido como elemento cardinal para el primer acceso al mercado laboral.

Existen cuatro temas a abordar dentro del marco diseñado para su puesta en marcha<sup>488</sup>:

---

<sup>487</sup> Anexo 1 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 22 y 23 de marzo de 2005, en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/05/st07/st07619-re01.es05.pdf>.

<sup>488</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, COM (2005) 206 final, de 30 de mayo de 2005, relativa a *Las políticas europeas en el ámbito de la juventud. Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa. Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa*.

a) La vulnerabilidad de los afectados.

b) El fomento de la solidaridad intergeneracional en el contexto del envejecimiento de la sociedad.

c) La preparación a través de su educación y su formación.

d) El refuerzo de la coherencia en los ámbitos políticos que la afectan.

Los tres ejes sobre los cuales se apoya esta proyección del deseado motor de sustento del futuro de la UE son los siguientes<sup>489</sup>:

-- Empleo, inmigración y promoción social. La finalidad prioritaria vendría dada por el enfoque del trabajo sustentado en el ciclo de vida, creando itinerarios hacia el empleo de los jóvenes y actuando en el marco de la no discriminación en el acceso al empleo, desempleo y remuneración.

-- Educación, formación y movilidad. Convirtiendo en una prioridad la reducción del número de cuantos abandonan sus estudios de forma prematura, ampliando el acceso a la formación profesional y a la enseñanza secundaria y superior.

-- Conciliación entre la vida profesional y la vida personal y familiar. Estableciendo un adecuado sistema de cuidado de niños y atención a cualquier otra persona dependiente en la unidad familiar. Ello implicaría el desarrollo de una organización del trabajo más adaptada a la vida familiar.

A la hora de poner en marcha las políticas al efecto, se pone de manifiesto cómo los instrumentos de *soft law* imperan sobre las normas de

---

<sup>489</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, M<sup>a</sup>.F.: “Las políticas selectivas de empleo”, en AA.VV.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, cit., 2007, pág. 540.

Derecho derivado; hecho demostrado por la falta de Directivas y Reglamentos sobre la materia.

El ordenamiento social de países como Dinamarca ha inspirado el *Libro Verde. Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del S .XXI*. Teniendo en cuenta este sistema, cabe poner en relación la flexibilidad de la legislación laboral ligada a una seguridad en los períodos de desempleo y de transición entre ocupaciones. Así, un modelo de flexiseguridad en el campo del desempleo juvenil debería tener en cuenta los siguientes aspectos:

a) La necesidad de un aprendizaje permanente que permita al individuo mantenerse al día con respecto a las novedades evolutivas de los mercados de trabajo.

b) La existencia de políticas activas de carácter laboral que puedan ser capaces de ofrecer al desempleado y a los inactivos una oportunidad de insertarse de nuevo en el ámbito productivo.

c) La creación de normas flexibles en el campo de la Seguridad Social, que respondan a las necesidades de quienes cambian de empleo o abandonan la actividad de una forma temporal.

#### **7.4. Trabajadores de edad avanzada**

El acusado envejecimiento de la población europea y las nuevas circunstancias del mercado de trabajo llevan a estructurar respuestas institucionales, tanto por parte de los Miembros como de la propia UE<sup>490</sup>, con el firme propósito de ir avanzado en las soluciones que vengan a paliar la crisis económica y su repercusión en el ámbito del empleo; pero, sobre todo, con la

---

<sup>490</sup> SEMPERE NAVARRO, A., y CANO GALÁN, Y.: “La Constitución Española y el Derecho Social Comunitario II”, *AS*, Vol. V, 2000, págs. 312 y ss. o FERNÁNDEZ CORNEJO, J. A. y ALGARRA PAREDES, A.: *El mercado de Trabajo en la Unión Europea*, Madrid (Pirámide), 2000, págs. 63 y ss.

intención de adaptar las políticas laborales a la realidad de la nueva sociedad, en la cual el colectivo de empleados de edad avanzada crece de forma constante.

Las medidas de fomento de la actividad a favor de los maduros (mayores de 45 años) desde el ámbito internacional han venido caracterizadas por la preocupación de superar cuantas barreras les impiden la incorporación, que no cesa en su incremento<sup>491</sup>.

El Informe de la OIT sobre el empleo en el mundo, 1998-1999<sup>492</sup>, ya destacó de forma especial la situación de estos trabajadores, sometidos con particular relieve a las extinciones contractuales en las economías desarrolladas. En líneas generales, constató la necesidad de llevar a cabo una política destinada a facilitar la formación a lo largo de la vida laboral, con el propósito de evitar el desfase en las cualificaciones profesionales de los trabajadores, y en especial de este grupo.

La preocupación de la UE al respecto, deriva de la discriminación persistente por motivos de edad que, combinada con los cambios de la organización del trabajo y el entorno económico, agravan su vulnerabilidad, en gran medida por los despidos fruto de la introducción de las nuevas tecnologías<sup>493</sup>.

Una vez en situación de desempleo, tienen muy pocas posibilidades de encontrar un nuevo puesto de trabajo. De ahí que, al perder el mismo, muchos acaben retirándose definitivamente de la población activa. Es indispensable, por ello, que los Gobiernos adopten medidas sustentadas en la readaptación profesional de los más longevos para evitar su jubilación involuntaria y

---

<sup>491</sup> SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: “Trabajadores de edad avanzada: empleo y protección social”, *RMTAS*, núm. 33, 2001, pág. 216 y ss.

<sup>492</sup> OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo, 1998-1999*, en [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/press-releases/WCMS\\_008505/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/press-releases/WCMS_008505/lang--es/index.htm).

<sup>493</sup> GETE CASTRILLO, P.: *La edad del trabajador como factor extintivo del contrato de trabajo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2001, pág. 15 y ss.

prematura: solución que, por otro lado, resulta mucho más costosa a los Estados<sup>494</sup>.

La situación es aún más grave a la hora de diseñar y aplicar la estrategia global de envejecimiento activo en el colectivo femenino de entre 55 y 64 años, así como de mantener sus integrantes durante más tiempo en el mercado laboral. Los esfuerzos en este sentido deberían sopesar la creación de incentivos específicos, que podrían ser de particular importancia para las féminas, como la reducción de las divergencias salariales por motivos de sexo y la oferta de servicios asistenciales adecuados para las personas de todas las edades.

Con carácter general, las actuaciones comunitarias aparecen articuladas a través de las medidas preventivas y reparadoras a continuación abordadas<sup>495</sup>:

1.- Por cuanto hace a las de carácter preventivo, o de mantenimiento del empleo, consisten en el establecimiento de formas anticipadas de adaptación de los trabajadores a las nuevas tecnologías de la sociedad de información. Esta formación permite a los de edad avanzada adquirir la destreza requerida por la evolución técnica, lo cual implica que, al menos por esta causa, no sean expulsados del mercado, teniendo siempre presente cómo en la sociedad de la comunicación y de la información imperante en las economías desarrolladas, las dificultades para ellos resultan superiores que para el resto de los colectivos.

La aparición e implantación de las nuevas tecnologías no deja al margen a ningún sector de la producción; cada vez los empleados han de esforzarse más y en mayor grado para asumir con normalidad los nuevos instrumentos y técnicas de producción. En esta situación, el trabajador maduro sale perjudicado probablemente por sus propias características personales, pero también por los criterios económicos, al sostener los empresarios que su formación no resulta rentable. Así, el Derecho Comunitario ha querido centrar la política de empleo a

---

<sup>494</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>.R.: “El impacto de las jubilaciones anticipadas en el sistema de pensiones”, cit., págs. 109-113.

<sup>495</sup> SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: “Trabajadores de ‘edad avanzada’: empleo y protección”, *RMTAS*, cit., pág. 229.

favor del grupo en la prolongación de la vida activa, centrando su atención en los siguientes tipos<sup>496</sup>:

a) Las de carácter positivo, al objeto de mantener su capacidad laboral y competencias, mediante un sistema de formación adecuado que los Estados, según sus condicionantes, deben desarrollar en el ámbito nacional.

b) Las de formación continua, llevada a cabo a lo largo de toda la vida laboral, que les permitirá resultar competitivos y con escasas dificultades de adaptación a las nuevas realidades.

c) Las fórmulas flexibles de ocupación, a través de las cuales sea posible tanto el mantenimiento del empleo como la reinserción laboral. Máximo exponente de ejemplo de esta fórmula es el contrato a tiempo parcial, combinado con fórmulas de relevo.

d) Las campañas de sensibilización destinadas a los empresarios con el fin de concienciarlos sobre el potencial que entrañan como fuentes de experiencia.

e) La adecuación de los sistemas nacionales fiscales, a través de la cual se trata de incentivar a los empresarios con ventajas que supongan un mayor impulso a su contratación. Con ello, no sólo media la pretensión de bonificar el reclutamiento para la reinserción de este colectivo, sino también bonificar la permanencia de los mismos y, por tanto, la prolongación de la vida productiva.

2.- Respecto de las reparadoras, cabe calificar como tales aquéllas que procuran la reinserción laboral. Las Directrices comunitarias en este sentido abordan varios aspectos a través de los cuales persiguen solucionar *a posteriori* las dificultades derivadas de la falta de empleo en este ámbito. Éstas fijan su atención en la actualización de las cualificaciones profesionales de los desempleados de edad avanzada para mejorar de este modo las posibilidades de ocupación, así como el reforzamiento de los mecanismos de protección social para

---

<sup>496</sup> SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: “Trabajadores de ‘edad avanzada’: empleo y protección”, cit., pág. 230.

adaptarlos a la reinserción profesional, diseñando medidas que incentiven económicamente a aquéllos a la aceptación de empleos.

La realidad más actual en este campo se plasma en la Comunicación de la Comisión, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada *Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo*<sup>497</sup>.

En ella, considera que el bajo nivel de empleo de los trabajadores de mayor edad en Europa supone un despilfarro de oportunidades en la vida de los individuos y de potencial social. Debido al continuo aumento de la longevidad, las personas tienen superiores posibilidades para desarrollar sus conocimientos y experiencia durante una vida más larga. Para la economía en su conjunto, el aumento de la participación y de las tasas de empleo de aquellos son cruciales para aprovechar plenamente la oferta de mano de obra, a fin de apoyar el crecimiento económico, los regímenes fiscales y de prestaciones y los sistemas de protección social, los cuales deben incluir unas pensiones correctas ante la previsible reducción de la población en activo.

En este sentido, tanto trabajadores como empresarios pueden beneficiarse de prácticas concretas en el lugar de trabajo y en el mercado laboral que les permitan desarrollar carreras profesionales prolongadas. Si bien las políticas gubernamentales pueden crear un entorno favorable, los necesarios cambios en la gestión del “factor edad” no llegarán a ser materializados y prosperar sin contribuciones específicas de los interlocutores sociales.

La promoción del envejecimiento activo alcanza reflejo en dos objetivos complementarios fijados por la UE. El Consejo Europeo de Estocolmo de 2001 acordó que la mitad de la población de la UE de edades comprendidas entre 55 y 64 años debía estar empleada en 2010. Por su parte, el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 concluyó que “para 2010 deberá intentar elevarse progresivamente en torno a 5 años la edad media efectiva a la que las personas

---

<sup>497</sup> COM/2004/0146 final, de 3 de marzo.

cesan de trabajar en la Unión Europea”. La realidad ha puesto de manifiesto cómo el avance hacia los objetivos de Estocolmo y Barcelona no ha sido, sin embargo, suficiente.

En 2002, la tasa de empleo de quienes ahora son objeto de estudio aumentó un 5,4 %, lo cual condujo a un aumento de la tasa de empleo (sin distinción de sexos) de 1,3 puntos porcentuales en un solo año. Este incremento, además, no fue registrado en actividades económicas en declive, sino en sectores en expansión. A lo largo del período comprendido entre 1997 y 2002, su tasa de empleo fue muy similar a la global. La edad de salida del mercado de trabajo creció un 0,4 anual entre 2001 y 2002 para toda la UE, aun cuando los datos resultaron muy variables según los países. La cuestión era aún más grave para las mujeres, cuya tasa de empleo para las comprendidas entre 55 y 64 años, a pesar de las recientes mejoras, rondaba apenas el 30 %, por lo cual parecía imperioso adoptar medidas drásticas por parte de los Miembros<sup>498</sup>.

El envejecimiento de la población y la futura reducción del número de empleados en edad laboral supone que los mayores deben ser reconocidos como un elemento central de la oferta de mano de obra y un factor clave para el desarrollo sostenible de la UE<sup>499</sup>.

La jubilación anticipada puede parecer un medio útil para que las empresas, los empleados y los sindicatos compensen el impacto negativo de las reducciones de plantillas, pero acarrea una indeseable pérdida de capital humano prematura y permanente. Por ello, procede adoptar medidas políticas adecuadas para mantener la oferta de mano de obra y garantizar la empleabilidad incluso en sistemas en los que el crecimiento general del empleo es lento<sup>500</sup>.

---

<sup>498</sup> Fuente: Eurostat. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do>

<sup>499</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.: “La flexibilidad de la edad de jubilación”, *RL*, T. II, 2002, pág. 131.

<sup>500</sup> PUMAR BELTRÁN, N.: “La jubilación parcial como manifestación de la flexibilidad”, *TL*, núm. 82, 2005, págs. 133 y ss.

El principio rector a seguir debe partir de un enfoque preventivo fundado en la idea de movilizar plenamente el potencial de las personas de todas las edades atendiendo a todo el ciclo vital, en la línea fijada por la OIT.

En consonancia con la EEE y las orientaciones generales de política económica, los Miembros deben elaborar y aplicar estrategias globales de envejecimiento activo que integren los factores clave para mantener el empleo de los trabajadores de más edad: incentivos financieros para no fomentar la jubilación anticipada y garantizar la rentabilidad del trabajo; acceso a programas de formación y de aprendizaje permanente; o iniciativas eficaces de mercado de trabajo y buenas condiciones laborales que promuevan la conservación del empleo, atendiendo a aspectos como la seguridad y salud, la necesaria flexibilidad contractual (incluidos el tiempo parcial y las interrupciones de la vida profesional) o los servicios asistenciales. Evidentemente, los incentivos a este propósito deben quedar reflejados en perspectivas reales de ocupación. Estos factores también fueron puestos de relieve en el Informe del Grupo Europeo de Empleo presidido por Wim Kok<sup>501</sup>.

En todo este proceso, la contribución de los sindicatos es esencial para propiciar la adopción por parte de las empresas de un enfoque amplio y posibilitar carreras profesionales mejores y más largas.

A este respecto, la percepción de los cambios demográficos y la necesidad de conservar las aptitudes y la experiencia está conduciendo a una renovación en el enfoque de los agentes sociales. No obstante, es preciso que éstos participen y se comprometan con superior fuerza y convicción a la hora de definir y aplicar estrategias globales de envejecimiento activo. Los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel especialmente importante mediante la

---

<sup>501</sup> *Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*, Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok, noviembre de 2004. El Informe señala que la Estrategia de Lisboa es la mejor respuesta de Europa a los múltiples retos que le plantean fenómenos como la creciente competencia internacional, el envejecimiento de la población o la misma ampliación: “representa un marco de ambición y objetivos que expone la orientación general de los cambios que son necesarios para respaldar una economía europea que sea auténticamente innovadora, utilice la tecnología más avanzada y produzca el crecimiento y el empleo que Europa necesita”.

negociación colectiva de aspectos interrelacionados, tales como: reconsideración del peso de los elementos de veteranía en los salarios, con vistas a adaptar mejor las retribuciones a la productividad y la eficacia; organización del trabajo y mejoras en la seguridad y en las condiciones laborales; aprendizaje permanente (con especial relevancia para la formación en el lugar de trabajo); eliminación de incentivos a la jubilación anticipada; mayores derechos a pensión para quienes sigan trabajando más tiempo; regímenes flexibles de jubilación que combinen la jubilación gradual con el trabajo a tiempo parcial; en fin, promoción de prácticas idóneas en relación con la gestión integral de este factor. Todos ellos, combinados, muestran una evolución prometedora en varios Estados, pareciendo querer darles mayor amplitud e intensidad<sup>502</sup>.

En definitiva, las políticas y actuaciones a escala de la UE apoyan el envejecimiento activo mediante la coordinación de políticas, el intercambio de experiencias y de prácticas correctas y la ayuda de los instrumentos financieros. La EEE y las orientaciones generales de política económica definen el marco político para estrategias globales enfocadas a la actividad profesional prolongada a nivel de la UE y de los Estados, que también han sido señaladas como objetivos fundamentales en el área de las pensiones por el MAC. Además, cuentan con un apoyo cada vez mayor del FSE, y deberían incorporarse plenamente entre las prioridades en materia de recursos humanos de los Fondos Estructurales para el próximo sistema de programación.

En su informe de síntesis, destinado al Consejo Europeo de primavera de 2004, la Comisión incluye estas iniciativas entre los tres ámbitos prioritarios en los cuales es necesario actuar con rapidez para coronar la estrategia de Lisboa<sup>503</sup>.

Esta Comunicación pretende aportar información para el debate en torno a los objetivos de Estocolmo y de Barcelona, así como subrayar el papel de los Gobiernos y de los sindicatos y empresarios en este punto. En ella, la Comisión

---

<sup>502</sup> GARCÍA MURCIA, J.: “El papel de la negociación colectiva en la regulación de la jubilación forzosa del trabajador”, *REDT*, núm. 19, 1984, págs. 431 y ss. o BAYLOS GRAU, A. P.: “La jubilación forzosa y la negociación colectiva”, *DL*, núm. 78, 2006, págs. 11 y ss.

<sup>503</sup> COM (2004) 29 final/2, de 20 de febrero de 2004: *Coronar la estrategia de Lisboa. Reformas para la Unión ampliada*.

invita a los interlocutores sociales a concretar su compromiso a través de una nueva asociación europea para el cambio en la Unión, con el fin de potenciar el crecimiento y acelerar el empleo y la productividad. El envejecimiento activo debe ser un elemento clave de esta asociación, y un componente central del contenido de la futura cumbre social tripartita de la UE a celebrar en vísperas del Consejo Europeo de primavera de 2004. Además, así responde al llamamiento efectuado en Barcelona de analizar los avances en este ámbito antes de cada Consejo de primavera (última frase del apartado 32 de las conclusiones)<sup>504</sup>.

Con anterioridad a esta Comunicación, el Informe Conjunto *Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa*, presentado al Consejo Europeo reunido en Barcelona en 2002 para tratar la situación económica y social, constituye una primera evaluación de las políticas europeas en la materia. Al informe conjunto siguió, en 2003, un primer estudio analítico sobre los objetivos de Estocolmo y Barcelona<sup>505</sup>, utilizado como documento de trabajo por los servicios de la Comisión. El Capítulo 5 del Informe Empleo en Europa 2003 ofrece un análisis más detallado de los aspectos del mercado de trabajo relacionados con los trabajadores de edad avanzada.

El crecimiento de la esperanza de vida y la generación del *boom* demográfico provoca una enorme expansión de la franja de edad entre 55 y 64 años, surgiendo una realidad demográfica que resultará cada vez más insostenible de no se articulan mecanismos para su tratamiento. Debido al continuo aumento de la longevidad, las personas tienen mayores oportunidades de desarrollar su potencial durante una vida más larga; ahora bien, si carecen de posibilidades de participación en el empleo, sus condiciones de vida no alcanzarán plenamente aquel nivel potencial.

En 2030 más de 110 millones de personas superarán los 65 años en la Unión Europea, cuando eran 71 millones en 2000, mientras la población en edad

---

<sup>504</sup> Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Barcelona, de 15 y 16 de marzo de 2002. <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2002/03/16/documento.pdf>

<sup>505</sup> *The Stockholm and Barcelona targets: Increasing employment of older workers and delaying the exit from the labour market*; SEC (2003) 429, de 2 de abril de 2003

laboral quedará en 280 millones, de los 303 millones actuales. Ello tiene una repercusión directa en la capacidad para apoyar el crecimiento económico a largo plazo. Salvo de lograr tasas de empleo superiores al objetivo general del 70 % y mejorar mucho la productividad, el crecimiento del PIB *per cápita* en la UE se ralentizará significativamente entre 2010 y 2030.

Es esencial, por tanto, avanzar en la consecución de los objetivos de Estocolmo y Barcelona destinados a aumentar la eficacia del empleo y lograr el objetivo de esa tasa general de ocupación del 70 %. Las prácticas en el lugar de trabajo y el mercado van a reflejar la realidad de que las personas de más de 50 años constituirán una proporción significativamente superior de la población activa potencial, al tiempo que irá disminuyendo el número de jóvenes a ella incorporados. Constituye una prioridad urgente cambiar las actitudes y las expectativas de los empleados y empresarios. A menos de adoptar medidas drásticas en consonancia con la EEE y con las orientaciones y recomendaciones generales de política económica, cabrá aspirar a alcanzar los objetivos de la UE.

En este sentido<sup>506</sup>, los países con mayores tasas de empleo de este grupo son, en general, aquéllos con las edades medias de salida más elevadas. En 2002, un primer conjunto de Estados --denominados grupo I-- parecían estar bastante próximos al objetivo de Estocolmo, o incluso lo rebasaban; así ocurría, por ejemplo, con Suecia, Dinamarca, Reino Unido, Estonia, Irlanda, Chipre y Portugal.

La situación del segundo grupo de países --grupo II-- es especialmente preocupante, pues en Eslovaquia, Eslovenia, Polonia, Bélgica, Hungría, Luxemburgo, Italia, Austria y Francia, menos del 35 % de las personas de más edad están ocupadas. Un grupo intermedio --el grupo III--, formado por Alemania, República Checa, Finlandia, Lituania, España, Países Bajos, Grecia y Letonia se

---

<sup>506</sup> COM (2004) 146 final, de 3 de marzo de 2004. Para el discurso en texto, LOPEZ CUMBRE, L.: “Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo. Comentario a la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2004”, *RMTAS*, núm. 52, 2004, págs. 189 y ss.

aproxima a la media de la UE. Algunos de ellos han logrado, en los últimos años, aumentos sustanciales de la tasa de empleo en el colectivo.

La edad media de salida del mercado de trabajo varía considerablemente según los Estados, oscilando entre los 56,9 años de Polonia y los 63,2 de Suecia.

Los Miembros más rezagados son los mismos que presentan las tasas de empleo más bajas y la diferencia en la edad media de salida desagregada por género es pequeña, a pesar de la considerable divergencia de las tasas de empleo. Ello obedece al hecho de la existencia de más mujeres que hombres que no han formado parte nunca de la población activa, aun cuando el reducido número de féminas incorporadas al mercado de trabajo tiende a abandonarlo a edades similares a las de los varones.

Estas cifras también deben ser analizadas teniendo en cuenta el tiempo permanecido en activo, pues mientras a escala de la UE la edad media de salida de los trabajadores poco cualificados está tres años por debajo de la de los altamente cualificados, tal dato aparece compensado al haber comenzado su vida laboral tres años antes.

A pesar de que los progresos en toda la Europa de los Quince han sido lentos en la década de los noventa, recientemente cabe detectar una aceleración en el aumento de la tasa de empleo de este colectivo, hasta superar el de la tasa de actividad de todos los trabajadores en edad laboral. En los nuevos Miembros, ambas han empeorado significativamente a finales de los noventa. La posterior mejora del porcentaje de ocupación en los mayores sólo ha equilibrado este deterioro parcialmente, mientras que el parámetro global siguió empeorando.

Entre 2001 y 2002, la ocupación de los más longevos subió 1,3 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 40,1 %; y en 2002 nada menos que el 80 % del incremento total corresponde a la actividad de aquellos.

En general, la situación ha mejorado en países con tasas iniciales tanto altas como bajas, y sólo tres Estados --Dinamarca, Eslovenia y Polonia-- han

registrado un descenso en su porcentaje de empleo cuanto acreditan superior edad. Dinamarca alcanza sin problemas el objetivo de Estocolmo, pero la situación es particularmente preocupante en los otros dos países, que ya partían con porcentajes bajos.

A finales de la década de los setenta y en los ochenta, ante el aumento del desempleo (incluido el juvenil) y la reestructuración de las industrias tradicionales, las empresas adoptaron la práctica habitual de efectuar ajustes de plantilla mediante regímenes de jubilación anticipada. Algunos sistemas de transferencias sociales también fueron utilizados de hecho como mecanismos de jubilación anticipada.

Es importante tener en cuenta varias cuestiones al respecto<sup>507</sup>:

-- Los regímenes de jubilación anticipada son respuestas a corto plazo frente a coyunturas económicas desfavorables y reestructuraciones empresariales y presentan escasa perspectiva, en tanto causan a la economía una pérdida permanente de capital humano y de potencial de crecimiento<sup>508</sup>. Para los trabajadores de más edad, y la economía en su conjunto, la presencia prolongada en las actividades productivas permite aprovechar plenamente las ventajas de una mayor esperanza de vida. La vinculación al mercado, reflejada en un trabajo de calidad, puede mejorar las condiciones de vida y reducir la marginación social. Así, el abandono es difícilmente reversible una vez restablecidas las condiciones para un mayor crecimiento y empleo. Desde este punto de vista, es importante cambiar la tendencia política en orden a favorecer la permanencia en activo, reformando los alicientes para trabajar y las normas de admisibilidad y acceso a la jubilación anticipada y otros regímenes de prestaciones. Así mismo, para mantener la oferta de mano de obra y garantizar la empleabilidad a largo plazo,

---

<sup>507</sup> LÓPEZ CUMBRE, L.: “Jubilación flexible en la Unión Europea”, *RMTI*, núm. extraordinario. 1, 2002, págs. 77 y ss.

<sup>508</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>.R.: “El impacto de las jubilaciones anticipadas en el sistema de pensiones”, cit, págs. 111 y 112.

procederá incentivar adecuadamente la participación en el aprendizaje permanente y aplicar políticas activas y eficaces.

-- No está demostrado que los mayores no puedan participar plenamente en el crecimiento del empleo en los sectores en expansión. El aumento de su ocupación en la mayoría de los sectores de servicios superó, en el cuatrienio 1998-2002, al de los aquellos en edad de máximo rendimiento. Con excepción de la agricultura, hoy en día distan de estar confinados en sectores en declive, al menos en Europa.

-- No cabe afirmar que los más jóvenes y los de más edad sean intercambiables, y ello lo demuestra el hecho de que las bajas de trabajadores de los segundos (55-64) y las entradas de los primeros (15-24) no se registran en los mismos sectores. Tanto los cambios en la estructura de la ocupación específica del sector como las tasas absolutas de crecimiento en los últimos años muestran cómo, aun cuando sea en distinto grado, el signo positivo o negativo de la evolución del empleo es, en general, el mismo con independencia de la edad, con la salvedad del sector de las industrias manufactureras.

En algunos nuevos Miembros, la situación es más compleja, pues en los últimos años han sido registradas considerables reducciones en las tasas de empleo de los trabajadores jóvenes debidas a la depresión laboral.

Llegado este punto, procedería determinar cuáles son las condiciones para fomentar la ocupación de este grupo de población. Así, es posible incrementar su participación en el mercado de trabajo siempre y cuando medien condiciones y políticas laborales correctas al respecto: el aumento del nivel de ocupación y el retraso de su edad media de salida no sólo son debidos al crecimiento general de la actividad en los Miembros, sino al establecimiento de pautas a tal fin. Se ha logrado un incremento importante de tales porcentajes incluso en Estados con un lento aumento general del empleo. Para ello, son necesarias unas buenas condiciones macroeconómicas, ordenadas a mantener este objetivo, pero la meta de una larga carrera profesional precisa determinadas condiciones en su específico ámbito.

Otra cuestión a sopesar es el establecimiento de incentivos financieros adecuados<sup>509</sup>. Cerca de un tercio de las personas inactivas de entre 55 y 64 años mencionan la jubilación normal como principal motivo para abandonar su última ocupación o negocio, y más del 20 % señala como principal motivo la jubilación anticipada, lo cual pone de manifiesto la importancia de reformar las disposiciones normativas a este respecto, así como llevar a cabo una revisión de los incentivos financieros y la correcta aplicación de otros regímenes de prestaciones (como las de desempleo de larga duración, enfermedad o discapacidad prolongada, capaces de ofrecer vías alternativas al abandono de la actividad) a fin de lograr que resulte rentable permanecer en activo<sup>510</sup>.

Precisamente, en cuanto hace a la enfermedad o discapacidad prolongada, no cabe ocultar que la tasa de prevalencia normalizada de los problemas de salud relacionados con el trabajo aumenta conforme se cumplen años, lo cual lleva a tratar el papel de las condiciones de seguridad y salud para el bienestar de los mayores en relación directa con sus posibilidades de seguir siendo productivos. Aspectos también importantes a la hora de evitar pérdidas involuntarias de productividad laboral como resultado de un aumento de los días de baja.

Teniendo presente lo anterior, cabe abordar la influencia de las formas flexibles de organización del trabajo como componente de las condiciones laborales para favorecer el mantenimiento en activo de quienes ahora concitan la atención del discurso.

Las encuestas nacionales demuestran cómo un porcentaje significativo de los interesados preferirían cesar en su actividad forma gradual, principalmente por motivos de salud vinculados al envejecimiento.

---

<sup>509</sup> FLORES MALLO, M.F.: “Envejecimiento demográfico y mercado de trabajo: Análisis de los determinantes de la participación laboral de los trabajadores mayores en España”, *RUCT*, núm. 9, 2008, págs. 108 y ss.

<sup>510</sup> COM (2004) 146 final, de 3 de marzo de 2004: *Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo*.

La organización del tiempo de trabajo cobra aquí un importante papel, por cuanto si los interesados deciden reducir progresivamente sus horas laborales a lo largo de un período, la jubilación se convierte en un proceso, en lugar de un suceso. En este sentido, la jubilación a tiempo parcial constituiría en una opción importante merecedora de más atención<sup>511</sup>.

Las metas reseñadas están estrechamente relacionadas con el nivel de formación que reciben los destinatarios y de mejora respecto del educativo inicial. También obra un acentuado paralelismo entre el grado educativo alcanzado y la calidad, atendiendo a las condiciones salariales y laborales de que disfruta el afectado. No hay pruebas de que los de más edad sean más o menos productivos que los de otras categorías. Su potencial no aparece afectado por los años, sino porque sus aptitudes quedan anticuadas, y ello puede ser corregido mediante el reciclaje. La experiencia juega a su favor y constituye un valioso recurso para las empresas y el aprendizaje continuado representa una oportunidad para actualizar sus aptitudes y reforzar su posición laboral, particularmente desarrollando las capacidades necesarias para aprovechar plenamente las tecnologías de la información y la comunicación.

En este contexto, conforme ocurre también para otras categorías, es importante reconocer que el reto consiste no sólo en aumentar la participación en la formación profesional, sino también mejorar los niveles generales de conocimientos y competencias de los individuos situados en este umbral<sup>512</sup>.

Con carácter general reciben menos preparación profesional que los demás. Su porcentaje de participación en educación y programas *ah hoc* desciende según van pasando los años, y esta realidad comienza en una fase temprana de la vida activa. Por tanto, es esencial invertir esta tendencia decreciente desde una fase temprana del ciclo vital: sólo el aprendizaje permanente puede garantizar que quienes sean mayores en el futuro dispongan de las aptitudes necesarias para adaptarse a los cambios acaecidos.

---

<sup>511</sup> LÓPEZ CUMBRE, L.: “Jubilación flexible en la Unión Europea”, cit., pág. 95.

<sup>512</sup> EDITORIAL: “¿Soluciones de vanguardia al envejecimiento?”, *Revista de la OIT: Trabajo*, núm. 42, 2002, <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/magazine/42/ageing.htm>.

Otro elemento a sopesar radica en una política laboral adecuada, capaz de prever los cambios y gestionar con éxito la reestructuración económica. En particular, los más veteranos tienen un riesgo mayor de perder el trabajo en caso de reestructuración o reducción de plantillas. Es preciso reforzar las políticas activas a fin de prevenir el desempleo y ayudar a cuantos pierden su ocupación a encontrar otra en el menor tiempo posible. A este respecto, revisten especial importancia los enfoques personalizados para atender los requerimientos individuales, por ejemplo, a través de servicios de orientación, formación específica y sistemas de recolocación. Además, es conveniente evitar el uso de los regímenes de subsidios por paro como vía alternativa a la jubilación anticipada, convirtiendo en importante la lucha contra esta sustitución entre regímenes de prestaciones mediante una activación de los mismos, apoyando la contratación al tiempo de mantener el desempleo, y ofreciendo orientación bastante para estimular la transición a otro quehacer por cuenta ajena o por cuenta propia<sup>513</sup>.

Como acción imprescindible para volver a atraer la demanda de desempleados de edad avanzada y de quienes han de asumir responsabilidades asistenciales, se aboga por la mejora de la calidad ocupacional, toda vez que las cifras de abandono son hasta cuatro veces mayores en el caso de cuantos desempeñan labores de baja calidad respecto a los de una más elevada, aun cuando también representan el doble de las de los jóvenes en la misma situación. En particular, unas condiciones contractuales flexibles deben ir acompañadas de reciclaje continuo u ofrecer oportunidades de ascenso, para poder ayudar a que este colectivo encuentre estímulos en orden a permanecer en activo o regresar al ámbito laboral.

La situación de desempleo generado por la crisis mundial requiere la adopción por parte de los Miembros de medidas drásticas, las cuales han encontrado reflejo en las Directrices de empleo para 2003, en particular, en la

---

<sup>513</sup> LÓPEZ CUMBRE, L.: “El marco comunitario y la legislación española sobre jubilación flexible”, *RMTAS*, núm. 37, 2002, págs. 31 y ss.

Directriz específica núm. 5, y en las orientaciones generales de política económica recogidas en las Directrices núm. 4 a núm. 8<sup>514</sup>.

La primera de ellas viene referida a la necesidad de aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa. Para ello aboga por la promoción de una disponibilidad adecuada de mano de obra y de oportunidades de trabajo a fin de apoyar el crecimiento económico y el empleo, teniendo en cuenta la movilidad como se indica. Así, se debe incrementar la participación en el mercado laboral, aprovechando para ello el potencial ofrecido por todos los grupos de la población, a través de un planteamiento integrado que abarque, entre otros, los siguientes aspectos: garantizar la disponibilidad y la capacidad de atracción de los puestos ofertados, hacer que una actividad productiva sea rentable, incrementar las competencias y ofrecer medidas de apoyo adecuadas,

A fin de promover la prolongación de la vida activa, habrá que estimular las condiciones necesarias para favorecer el mantenimiento del empleo, el acceso a la formación continua, el reconocimiento de la importancia de la salud y seguridad trabajo y las formas flexibles e innovadoras de organización del trabajo. Todo ello, eliminando aquellos incentivos destinados a favorecer el abandono prematuro, sobre todo mediante la reforma de los regímenes de jubilación anticipada y la adopción de medidas destinadas a garantizar que seguir activo resulte rentable; y animando a los empresarios a contratar trabajadores de más edad.

Las otras Directrices mencionadas se dirigen hacia la promoción del capital humano y aprendizaje permanente, el aumento de la oferta de mano de obra y promoción de la prolongación de la vida activa, la igualdad de género, la integración de colectivos desfavorecidos en el mercado laboral combatiendo la discriminación, y, por último, el establecimiento de incentivos que hagan atractiva la ocupación.

---

<sup>514</sup> Decisión del Consejo (2003/578/CE), de 22 de julio de 2003, relativa a las *Directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros*.

Con carácter específico, el Informe del Grupo Europeo en esta materia<sup>515</sup> establece prioridades claras para seguir actuando en el camino pautado, e insta a los Estados y a los interlocutores sociales a definir una política global de envejecimiento activo apoyada en los siguientes extremos:

1) Ofrecer incentivos a fin de lograr jubilaciones más dilatadas en el tiempo y de forma más gradual, y para que las empresas contraten y mantengan en activo a los mayores introduciendo reformas de los regímenes de pensiones y haciendo que sea más rentable permanecer que irse.

2) Promover el acceso a la formación y a otras medidas activas para todos, con independencia de la edad, y desarrollar estrategias de aprendizaje permanente que incluyan la formación en el lugar de trabajo para quienes tienen más años.

3) Fomentar condiciones ordenadas a la conservación de la ocupación, reconociendo la importancia de la seguridad y salud y de formas innovadoras y flexibles de organización a lo largo de toda la vida laboral, que incluyan posibles sistemas de actividad a tiempo parcial o interrupciones de la prestación.

4) Reconsiderar la importancia de la antigüedad como componente salarial, con vistas a establecer escalas salariales más acordes no solo con la productividad y la eficacia, sino también con la experiencia.

5) Incluir en los convenios incentivos acordes con la finalidad comentada.

6) Seguir desarrollando acuerdos en el marco de la negociación que ofrezcan más opciones a cada uno a la hora de desarrollar de forma permanente su empleabilidad y adaptabilidad.

---

<sup>515</sup> Informe del Grupo Europeo de Empleo, presidido por Win Kok, de noviembre de 2003: *Jobs, Jobs, Jobs, Creating more employment in Europe*.

Su Informe, de noviembre de 2003 subraya la importancia de un giro radical en las medidas diseñadas hasta el momento, apartándolas de la cultura de la jubilación anticipada y dirigiéndolas a otras globales de envejecimiento activo, en línea con la iniciativa contenida en las Directrices *ad hoc*. Asimismo, el reto no sólo consiste en lograr la permanencia en activo de quienes ahora tienen entre los 55 y los 64 años, sino también reforzar la empleabilidad de cuantos se encuentran en el intervalo de los 40 y los 50. El aumento de participación de los destinatarios precisa un cambio de actitudes y expectativas de empresarios y trabajadores desde fases tempranas de la vida activa.

Con posterioridad, el Proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2004/2005<sup>516</sup> evalúa la aplicación de las Directrices anteriormente referidas, ahondando específicamente en el envejecimiento. Actualmente, éste no afecta sólo a los mayores, sino a todas las generaciones. El pleno aprovechamiento del potencial de todos a lo largo de su ciclo vital es el principio rector de la EEE ante el patente envejecimiento de la población. La idea preponderante radica en considerar a los veteranos como un componente central de la oferta de mano de obra y un factor clave del desarrollo sostenible de la UE; no únicamente como otro grupo vulnerable que requiere especial atención.

Los Miembros reflejan cada vez más este enfoque en el desarrollo y la aplicación de sus iniciativas, apostando por medidas globales y estableciendo objetivos nacionales para el aumento de la edad media de retirada. Las acciones aparecen, empero, ceñidas a la reforma de los sistemas de pensiones y de los regímenes fiscales y de prestaciones. Al mismo tiempo, conceden una mayor atención a la mejora del acceso a la formación y a la adaptación de las condiciones y la organización del trabajo, con objeto de atender mejor las necesidades de este segmento de la población. Las recientes reformas de las pensiones incluyen el aumento de la edad normal de jubilación y la desincentivación de la anticipada como líneas fundamentales, así como medidas para fomentar la flexible.

---

<sup>516</sup> COM (2005)13 final, de 27 de enero de 2005: *Proyecto de informe conjunto sobre el empleo 2004/2005*.

Cabe preguntarse por la contribución de los trabajadores y empresas en todo este proceso, en el cual, *a priori*, los unos como los otros saldrán ganando en una sociedad y una economía donde los mayores tengan un papel más dinámico. La aceptación por el público y la aplicación con éxito de las políticas para promover el envejecimiento activo dependen enormemente de la sensibilización y el compromiso de los interlocutores sociales. En las últimas décadas, éstos, atendiendo al contexto político, recurrieron a facilitar el abandono anticipado para afrontar los ajustes laborales. Sin embargo, el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre relaciones laborales y cambio industrial en la UE puso de manifiesto cómo “la promoción del envejecimiento activo a fin de aumentar la capacidad de los trabajadores de mayor edad y sus incentivos para permanecer en el mercado de trabajo” debe adquirir una dimensión esencial en las relaciones laborales. De este modo, urge la necesidad de un fuerte compromiso de estos agentes con el fin de facilitar la transición hacia una vida laboral más larga, dotar a las personas de las cualificaciones necesarias para afrontar los futuros cambios y promover las prácticas correctas en las unidades productivas con relación a la gestión del “factor edad”.

Una mejor comprensión de las innovaciones demográficas, de los estrangulamientos de cualificaciones en los principales sectores industriales y servicios, de la necesidad de garantizar una oferta adecuada de mano de obra cualificada y capaz de una adaptación rápida, así como de la importancia de desarrollar y preservar las aptitudes y la experiencia como condición para el crecimiento económico, ha comenzado a influir en las reflexiones y actitudes de los sindicatos en los últimos años, llevando a aplicar un enfoque más proactivo a la gestión de este elemento en algunos Estados y a escala de la UE<sup>517</sup>.

Sin embargo, y a pesar de esta reciente evolución, deberían amplificar e intensificar sus esfuerzos, tanto a nivel regional como del conjunto de la UE, por establecer una nueva cultura del envejecimiento y de la gestión del cambio, habida cuenta de que persiste, todavía con demasiada frecuencia, el recurso a los

---

<sup>517</sup> COM (2005) 37 final, de 9 de febrero. *Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras.*

regímenes de jubilación anticipada merecedores de las críticas anteriormente vertidas.

En esta línea de apoyo de la UE, también procede destacar la “iniciativa EQUAL”<sup>518</sup>, centrando uno de sus objetivos en erradicar la discriminación con carácter general, y transversalmente, la que trae causa en la edad.

Los Miembros sustentan este programa en ámbitos temáticos específicos situados dentro de los cuatro pilares de las Directrices en este punto, además del ámbito temático “solicitantes de asilo”. Estos temas podrán ser revisados cada dos años en función de la evolución del mercado de trabajo en orden a:

A) Aumentar la capacidad de inserción profesional con objeto de facilitar el acceso a una actividad económica de cuantos presentan dificultades para la integración o reintegración al mismo, así como luchar contra el racismo y la xenofobia en tal ámbito.

B) Crear un espíritu de empresa, facilitando a todos el proceso e instrumentos de creación de las mismas, para así hacer más sencilla la identificación de nuevas posibilidades de empleo en las zonas urbanas y rurales, fortaleciendo, de este modo, la economía social del tercer sector.

C) Incrementar la adaptación mediante una promoción adecuada de la formación continua y las prácticas de inclusión, fomentando la contratación y el mantenimiento en la ocupación de quienes sufran discriminación o desigualdad de trato en el mundo laboral, así como facilitar la capacidad de adecuación de las empresas y de los trabajadores a las transformaciones económicas y a la utilización de las nuevas tecnologías de la información.

---

<sup>518</sup> Comunicación de de la Comisión a los Estados Miembros, (2000) 853, de 14 de abril, por la que se establecen las orientaciones relativas a la *Iniciativa Comunitaria EQUAL*, respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo.

D) Fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, haciendo compatible la vida familiar y profesional, promover el empleo de cuantos varones y féminas han abandonado una relación laboral, desarrollar formas más eficaces y flexibles de organización del trabajo y de servicios de ayuda a las personas. Ello supondría reducir las diferencias género y promover la eliminación de la segregación profesional.

E) Ayudar a la integración de los solicitantes de asilo, a través de medios para facilitar el acceso a vías profesionales para obtener ingresos o impartir formación a los no aceptados antes de que abandonen el país.

Por último, cabe recordar el apoyo del FSE a las políticas de los Miembros en materia de envejecimiento activo mediante dos de sus ámbitos políticos de actuación: desarrollo y fomento de políticas activas de carácter laboral y mejora de las estrategias de aprendizaje permanente<sup>519</sup>, cuyo mejor ejemplo viene dado por los Estados nórdicos.

---

<sup>519</sup> Reglamento (CE) 1081/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo encargado de derogar el Reglamento (CE) 1784/1999, que establece disposiciones específicas relativas a los tipos de actividad que el FSE puede financiar, y, entre sus prioridades aparece “apoyar el envejecimiento activo y la prolongación de la vida laboral”.

## CAPÍTULO V:

### MATERIAS ESPECÍFICAS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Para completar el análisis sobre la repercusión de las políticas de empleo en Europa, cabe detener la atención en las materias específicas en que éstas han llevado a cabo su actuación, procediendo al estudio de cuantos colectivos frágiles y en riesgo de exclusión social prestan sus servicios en el seno de la UE.

Al objeto de establecer las condiciones de un trabajo digno será menester hacer referencia a la calidad del trabajo en el ámbito europeo, consistiendo la primera labor en centrar este concepto dentro del marco político de la UE, donde aparecen conjugadas tanto consideraciones gubernativas como técnicas e indicadores asociados a las mismas<sup>520</sup>.

En este horizonte procederá tener en cuenta la activa participación de la OIT, como la institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las Normas Internacionales del Trabajo, máxime si se considera que, de un lado, es la única agencia de las Naciones Unidas de carácter “tripartito”, pues representantes de Gobiernos, empleadores y trabajadores participan en conjunto en la elaboración de sus políticas y programas; de otro, la promoción del trabajo decente para todos y sobre cuyo sustento ha sido elaborada gran parte de la legislación europea.

---

<sup>520</sup> PEÑA-CASAS, R.: “Más y mejores empleos. Marcos conceptuales y políticos del trabajo y empleo en la Unión Europea”, en AA.VV.: *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Concepto, tensiones y dimensiones*, Cizur Menor (Thomson-Civitas), 2009, pág. 53.

## 1. La calidad del empleo y el trabajo

Las condiciones de vida y empleo han sido tomadas en consideración en los Tratados Fundacionales de la UE desde su creación, entrando de lleno respecto a tal cuestión --conforme consta--, en la Estrategia de Lisboa (marzo de 2000), donde obran referencias a la necesidad de crear un mayor número de empleo y de mejor calidad. Esta última pasa a ser el núcleo del Modelo Social Europeo y reconocida como un factor clave en una economía inclusiva y competitiva, constituyendo en el Consejo Europeo de Estocolmo de 2001 un objetivo transversal de las Directrices a estos efectos.

En un primer momento la cuestión fue agrupada en dos grandes categorías, de las cuales la primera hacía referencia a las características intrínsecas del trabajo, tales como satisfacción laboral, salario, jornada, etc; la segunda al trabajo en su sentido más amplio dentro del contexto laboral, dentro de la cual figurarían la igualdad de género, la salud y seguridad, la flexibilidad o la accesibilidad al mercado laboral.

Como consecuencia de ello, pueden ser destacadas diez dimensiones clave en cuanto a tal cualidad, vinculadas a los objetivos políticos y a los instrumentos de definición comunitaria a tal efecto establecidos<sup>521</sup>:

1º. Calidad intrínseca del trabajo: pretende conseguir empleos más satisfactorios, compatibles con las destrezas de una persona y con un nivel de ingresos adecuado. Encontrarían apoyo en las políticas sociales y económicas de la UE y de cada Miembro, en la EEE, y las orientaciones generales de política económica.

---

<sup>521</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité de las Regiones: *Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes*. COM (2003) 728 final, de 26 de noviembre.

2°. Capacidades, formación continua y desarrollo profesional: trata de potenciar las destrezas a través del aprendizaje permanente y para toda la vida, mediante políticas educativas y de preparación, así como el reconocimiento de títulos.

3°. Igualdad de género: dirigida a alcanzar la plena equiparación de oportunidades, estando reforzada mediante la EEE, normativa *ad hoc* y programas de acción concretos.

4°. Salud y seguridad en el trabajo: encaminada a lograr unas condiciones laborales salubres y de apoyo, reflejadas en iniciativas concretas y estudios comparativos.

5°. Flexibilidad y seguridad: a través de su adecuado equilibrio, alienta actitudes positivas en el lugar de trabajo y este mercado, ofreciendo apoyo a quienes pierden su empleo o buscan una alternativa de cambio, viniendo a ser materializada en el MAC, legislación y sistema impositivo.

6°. Inclusión y acceso al mercado laboral: destinada a mejorar los sistemas existentes para cuantos colectivos ingresan por primera vez a una ocupación, y para aquellos que, después de un largo período de inactividad, desean incorporarse de nuevo, todo ello por la vía de la EEE, los Servicios Públicos de empleo a nivel de la UE, el FSE y el desarrollo local.

7°. Organización del trabajo y la conciliación de la vida laboral y familiar: dirigida especialmente al horario laboral y servicios de apoyo para lograr el adecuado equilibrio en la conciliación, utilizando los instrumentos a tal fin, como la EEE y la correspondiente normativa.

8°. Diálogo social y participación: tendente a que todos los empleados sean informados sobre el desarrollo productivo de sus empresas, implicándose en tales aspectos, todo ello mediante la activa presencia de los Estados y a través de la respectiva legislación.

9°. Diversidad y no discriminación: traducida en la igualdad de trato de todos los trabajadores en términos de edad, discapacidad, etnia, credo u orientación sexual, recogida tanto en la EEE como en los programas de acción y alentada por el FSE.

10°. Rendimiento laboral general: con la finalidad de conseguir altos índices de productividad y estándares de vida en todas las regiones de la Comunidad, a partir de políticas económicas y estructurales.

Esta decena de dimensiones, y los objetivos políticos vinculados a las mismas, son, como es fácil deducir, los elementos llamados a conformar el contenido de las Directrices de Empleo, ya analizadas anteriormente.

## **2. El “trabajo decente” en la UE**

El concepto de “Trabajo Decente” fue formulado por los mandatarios de la OIT --Gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores-- como una manera de identificar las prioridades de la Organización. Su *leit motiv* viene dado por el reconocimiento de la actividad productiva como fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad, democracias que actúan en beneficio de todos y crecimiento económico capaz de aumentar las oportunidades de trabajo y el desarrollo de las empresas<sup>522</sup>.

Refleja, de este modo, las prioridades de la agenda social, económica y política de los distintos países y del sistema internacional. En un período de tiempo relativamente breve, este concepto ha logrado un consenso internacional entre Gobiernos, empleadores, trabajadores y la sociedad civil sobre el hecho de que el empleo en condiciones dignas constituye un elemento fundamental para

---

<sup>522</sup> GONZÁLEZ BEGEGA, S. y GUILLÉN RODRÍGUEZ, A.M.: “La calidad del empleo en la Unión Europea. Debate político y construcción de indicadores”, *RMTI*, núm, 81, 2009, pág. 73.

alcanzar una globalización justa, reducir de la pobreza y obtener desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible<sup>523</sup>.

El origen más claro de esta iniciativa aparece en el Documento de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización titulado *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*<sup>524</sup>. Con esta premisa, la OIT se propone hacer del trabajo decente un objetivo global y una realidad estatal, provocando cambios positivos en la vida de las personas a nivel regional y local. Para ello, proporciona ayuda a través de Programas Nacionales desarrollados en colaboración con los dirigentes de ambas esferas. Las prioridades y objetivos aparecen definidos dentro de los marcos de desarrollo estatal, con el propósito de superar los principales déficits a través de iniciativas eficientes susceptibles de abarcar cada uno de los objetivos estratégicos<sup>525</sup>.

La Organización trabaja con otros interlocutores dentro y fuera de las Naciones Unidas en orden a ofrecer experiencia consolidada e instrumentos políticos clave para el diseño y la aplicación de estos programas. Además, proporciona apoyo destinado a formar los órganos, imprescindibles para llevarlos a cabo y medir los progresos. El contenido de estos programas difiere de un país a otro, al reflejar sus necesidades, recursos y prioridades<sup>526</sup>.

El progreso requiere acciones a escala mundial, estableciendo el programa un marco más justo y sostenible para el desarrollo global. La OIT destina sus esfuerzos a desarrollar políticas económicas y sociales con un enfoque orientado hacia el objetivo en colaboración con las principales instituciones y actores del sistema multilateral y de la economía mundial; todo ello a través de una agenda para la comunidad del trabajo, representada por sus mandantes

---

<sup>523</sup> FIELDS, G. S.: “El trabajo decente y las políticas de desarrollo”, *RIT*, Vol. 122, núm. 2, 2003, págs. 272 y ss.

<sup>524</sup> OIT: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, 2004, <http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf>.

<sup>525</sup> EGGGER, F.: “Hacia un marco programático para promover el trabajo decente”, *Revista Internacional de Trabajo*, Vol. 121, núm. 1-2, 2002, págs. 176 y 177.

<sup>526</sup> SERVAIS, J-M.: “Política de trabajo decente y mundialización. Reflexiones sobre un planteamiento jurídico renovado”, *RIT*, Vol. 123, núm. 1-2, 2004, págs. 215 y ss.

tripartitos, con el fin de movilizar unos recursos considerables. Además, ofrece apoyo técnico y material a los programas nacionales en este sentido<sup>527</sup>.

La puesta en marcha del *Programa de Trabajo Decente* solo ha sido posible a través de la aplicación de los cuatro objetivos estratégicos que adoptan como pauta transversal la igualdad de género<sup>528</sup>:

1. Crear trabajo: mediante una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de cualificaciones, puestos y modos de vida sostenibles.

2. Garantizar los derechos de los trabajadores: al objeto de lograr el reconocimiento y el respeto al acervo de los asalariados, en particular de aquellos desfavorecidos que necesitan representación, participación y leyes a favor, y no en contra, de sus intereses; eso sí, convenientemente controladas en su aplicación para evitar el riesgo de acabar en letra muerta.

3. Extender la protección social: para promover tanto la inclusión social como la productividad al garantizar que las mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, proporcionándoles tiempo libre y descanso adecuados, teniendo en cuenta los valores familiares y sociales, contemplando una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos y permitiendo el acceso a una asistencia sanitaria apropiada.

4. Promover el diálogo social: con la participación de organizaciones de trabajadores y empleadores, sólidas e independientes, como elemento fundamental en el afán de elevar la productividad, evitar los conflictos de trabajo, así como crear sociedades cohesionadas.

---

<sup>527</sup> RODGERS, G.: “El trabajo decente como una meta para la economía global”, *Boletín Cinterfor*, núm. 153, 2002, págs. 10 y ss.

<sup>528</sup> OIT: *Programa de trabajo decente: promover el trabajo decente para todos*, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--es/index.htm>.

En el ámbito europeo, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, la competencia de negociar acuerdos internacionales en materia de inversión extranjera directa (IED) ha pasado de los Estados al conjunto de la UE.

Las organizaciones firmantes consideran que los actuales Tratados Bilaterales de Inversiones (TBIs) de los Miembros son inapropiados, poco equilibrados y obsoletos, y no se deberían utilizar como referencia para el futuro modelo de acuerdos europeos de inversiones.

Desde ese momento, la Comisión Europea está preparando una nueva política en materia de IED. Hasta la fecha, parece estar priorizando la coherencia con la legislación europea y la certidumbre jurídica y máxima protección para los inversores de la UE. No parece, sin embargo, preocupada por valorar o evitar los posibles impactos negativos de carácter social, ambiental, de desarrollo y derechos humanos derivados de los actuales TBIs de los Estados.

Las organizaciones firmantes consideran que la UE no debería ceñir su cometido a copiar el modelo de acuerdos en vigor entre los Miembros, sino ordenarlo a analizar de forma crítica el marco internacional sobre inversiones, reparar sus deficiencias y desarrollar una política de captación de recursos extranjeros que garantice un equilibrio entre los derechos y los deberes de los inversores, promoviendo buenas prácticas mediante el respaldo de inversiones social y ambientalmente sostenibles en el largo plazo, así como los objetivos de la Unión con respecto a los derechos humanos, sociales, ambientales, de desarrollo y de las mujeres.

Este nuevo enfoque habría de observar las nuevas disposiciones sobre coherencia normativa de la política exterior de la UE en virtud del Tratado de Lisboa (art. 208. Tratado de Funcionamiento de la UE), el cual define como objetivos transversales de toda la política exterior de la UE la consecución de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas* y la reducción de la pobreza. En la misma línea, y como señaló recientemente el Representante Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las

empresas transnacionales y otras empresas comerciales, los TIBs deberían garantizar el equilibrio entre los derechos de los inversores y el espacio normativo del que disponen los países de acogida con miras a proteger y promover los derechos humanos, otro de los objetivos fundamentales de la política exterior europea.

La UE también ha suscrito el *Programa de Trabajo Decente* de la OIT, aceptando que los TIBs han de asumir la meta de contribuir a la creación de empleo decente, así como a la aplicación efectiva de sus principios y componentes fundamentales<sup>529</sup>.

### **3. La eliminación del trabajo forzoso**

Erradicar la esclavitud y el trabajo forzoso ha sido uno de los contenidos objeto de regulación por el Derecho Internacional y, en este sentido, la Convención de Ginebra en 1929 y el Convenio núm. 29 de la OIT constituyeron herramientas fundamentales para lograr un compromiso de los Estados en la erradicación del mismo.

Sopesando cómo el Derecho del Trabajo regula el trabajo libre y voluntariamente prestado, las formas de trabajo forzoso quedan, por tanto, fuera de su ámbito de aplicación. Ello supone una desprotección absoluta de quienes prestan sus servicios en tales condiciones.

En el ámbito europeo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950, en su art. 4, prohíbe la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso u obligatorio, y, en la misma línea, la Carta Social Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE establecen que nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre o quedar constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio.

---

<sup>529</sup>OIT: *Documento 06/57*. [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-mediaentre/news/WCMS\\_080638/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-mediaentre/news/WCMS_080638/lang-es/index.htm).

Tal prohibición ha devenido una norma imperativa del Derecho Internacional de los derechos humanos, como reconocimiento y garantía de una libertad consustancial a la persona. La puesta en práctica de la misma, ha demostrado, sin embargo, la dificultad de acabar con las diversas formas de trabajo obligatorio.

El término esclavitud incluye supuestos muy heterogéneos sustentados en antiguas prácticas y situaciones modernas de explotación, lo cual ha dado al concepto no sólo una dimensión de carácter jurídico, sino también de cariz socioeconómico vinculado a las formas extremas de explotación laboral y trato inhumano. Sin embargo, ello no implica que el trabajo forzado suponga, a su vez, un trato violento y deshumanizado<sup>530</sup>.

Condición asimilada a la esclavitud es la servidumbre (art. 4. Declaración Universal de los Derechos del Hombre ), hecho reflejado en el art. 1 de la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud<sup>531</sup>, encargada de asimilar a ésta la servidumbre por deudas, de la gleba, así como prácticas familiares relacionadas con la mujer y niños.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se ha manifestado de manera clara en cuanto hace a la obligación de la adopción de medidas de protección de los estados de origen, tránsito o destino ante la existencia de una sospecha o riesgo real de situaciones de tráfico o explotación<sup>532</sup>.

En estrecha relación con el trabajo forzoso, cabe aludir a otro objetivo claro de la UE: la prevención y lucha contra la trata de seres humanos con fines de

---

<sup>530</sup> STJ Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) de 27 de octubre de 2008, asunto *H. Mani c. Níger*: “Los esclavos pueden estar bien alimentados, vestidos y alojados, pero ello no quita que lo sean en cuanto privados de su libertad de forma coactiva, de modo que aún sin pasar hambre ni ser maltratados, permanece la esclavitud como hecho reprobable. No existe una esclavitud benevolente. Una servidumbre involuntaria, incluso atemperada por un tratamiento humanitario, es, en todo caso, esclavitud”.

<sup>531</sup> Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, Ginebra, 7 de septiembre de 1956.

<sup>532</sup> STEDH 2005/79, de 26 de julio, asunto *Siliadin c. Francia*.

explotación laboral o sexual, según viene a ser definida en la Decisión Marco2002/629/JAI, del Consejo, de 19 de julio, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, y respecto de la protección, apoyo y rehabilitación de sus víctimas.

El objetivo de esta Decisión consiste en aproximar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados en lo referente a la cooperación policial y judicial penal relativa a la lucha contra la trata de seres humanos<sup>533</sup>. Propone introducir un marco normativo común a escala europea para abordar cuestiones tales como la tipificación penal, las sanciones, las circunstancias agravantes, la competencia y la extradición.

Insta a los Miembros a adoptar las acciones oportunas para garantizar la punibilidad de la captación, el transporte, el traslado, la acogida, la subsiguiente recepción de una persona, incluidos el intercambio o el traspaso del control sobre ella, cuando el criminal recurra a la coacción, la fuerza o la amenaza, incluido el rapto; tenga lugar mediante engaño o fraude; medie abuso de autoridad o de situación de vulnerabilidad, de manera que la persona no tenga una alternativa real y aceptable, excepto someterse al abuso; quepa apreciar la concesión o recepción de pagos o beneficios para conseguir el consentimiento de una persona que posea el control sobre otra, con el fin de explotar el trabajo o los servicios forzados de la víctima, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud o la servidumbre, o con el objetivo de lucrar la prostitución ajena o ejercer otras formas de explotación sexual, incluida la pornografía<sup>534</sup>.

Cuando tales conductas afecten a un niño, constituirán delito punible de trata aun cuando no se haya recurrido a los medios anteriormente mencionados, entendiéndose por tal toda persona menor de 18 años.

---

<sup>533</sup> RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “La libertad de trabajo y la interdicción del trabajo forzoso”, *RL*, núm. 1, 2011, págs. 18 y ss.

<sup>534</sup> Comentarios en este sentido, OIT: *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, cit., págs. 11 a 15. Con mayor detalle sobre el método empleado y sus resultados, BELSER, P.; DE COCK, M. y MEHRAN, F.: *Valoración mínima del trabajo forzoso en el mundo*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2005.

Otros organismos han adoptado con posterioridad iniciativas en torno a esta materia, como el Plan de Acción contra la trata de personas. En concreto, y en 2003, cabe dar cuenta de la acción impulsada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Además de la Decisión Marco, y ahora a nivel europeo, cabe destacar algunas otras actuaciones importantes:

En primer lugar, la Comunicación de la Comisión relativa a la lucha contra la trata de seres humanos<sup>535</sup>, la cual avanza en este sentido con el reconocimiento de la necesidad de un enfoque integrado que tenga como fundamento el respeto de los derechos humanos y la naturaleza global del problema, para abordarlo de forma eficaz. Tal perspectiva exige una respuesta política coordinada especialmente en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, las relaciones exteriores, la cooperación al desarrollo, el empleo, la igualdad de sexos y la no discriminación.

El segundo avance importante radica en la adopción del Plan sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para combatir y prevenir la trata de seres humanos<sup>536</sup> (Plan de Acción de la UE) en 2005. Su objetivo consiste en reforzar la lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación de cualquier género y proteger, sostener y rehabilitar a las víctimas de este tráfico.

El origen del mismo trae causa en el Programa de la Haya, adoptado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004, y su invitación a la Comisión y al Consejo a establecer en 2005 un Plan que permita elaborar normas, prácticas probadas y mecanismos comunes para prevenir y combatir la trata de seres humanos<sup>537</sup>.

---

<sup>535</sup> Comisión Europea: *Lucha contra la trata de seres humanos-enfoque integrado y propuestas para un plan de acción*, COM (2005) 514 final, de 18 de octubre de 2005.

<sup>536</sup> Consejo Europeo, Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla (2005/C 311/01). (DOUE, de 9 de diciembre de 2005).

<sup>537</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, en Anexo del *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación*

En el ámbito laboral, prevé actuaciones ordenadas a fortalecer la respuesta operativa de la UE a la trata de seres humanos con fines de explotación laboral. Ello supone la demanda de nuevos tipos de especialización y cooperación con instancias asociadas, por ejemplo, los organismos encargados del control de las condiciones laborales y de las investigaciones financieras relacionadas con la mano de obra irregular. El seguimiento de estas actuaciones queda recogido en un documento de trabajo de la Comisión elaborado en el año 2008<sup>538</sup>, en el cual incorpora una evaluación de la implementación del mismo en torno a las mejores prácticas y procedimientos para combatir y prevenir el tráfico de seres humanos, cobrando valor el establecimiento por parte de los Estados de normativa en torno a la protección y atención de las víctimas del mismo.

Fuera del ámbito europeo, parece obligada la referencia al *Programa de Iniciativa Global de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de Personas* (UN.GIFT), como iniciativa global de las Naciones Unidas de movilización alrededor de metas comunes para alcanzar la mejor manera de luchar contra la trata de personas. Fue lanzado en Brasil en octubre de 2007, con el objetivo de promover un esfuerzo conjunto junto al gobierno, a la sociedad civil y a las empresas para enfrentar el problema del tráfico humano, que incluye la captación y el transporte con fines de explotación sexual o trabajo forzado

En Brasil, como guardián del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar tales conductas, especialmente en colectivos como mujeres y niños, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), liderando la iniciativa, cuenta con la participación de otras agencias del sistema de Naciones Unidas, tales como la OIT, UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas), UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para Mujeres) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez). También integra la iniciativa la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para el Cono Sur. La finalidad resulta clara: promover un esfuerzo conjunto en los países del Cono Sur junto a los Gobiernos, a la sociedad civil y a las empresas, con el intento

---

para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, COM (2005) 184 final. (DOUE, de 24 de septiembre de 2005).

<sup>538</sup> Documento de trabajo de la Comisión COM (2008) 657 final, de 17 de octubre de 2008.

de enfrentar el problema de la trata de personas, incluyendo el engaño y el transporte para exploración sexual o trabajo forzado<sup>539</sup>.

Entiende que la trata de personas es una forma moderna de esclavitud en la cual la mayoría de las víctimas está integrada por mujeres, niños y adolescentes seducidos para exploración sexual o trabajo esclavo. Según las estimativas globales de la ONU, más de 2 millones de personas son víctimas de la trata humana a cada año. La globalización --el flujo intensificado de personas, capital e información-- posibilita grandes oportunidades en el desarrollo internacional, pero también crea riesgos y abre espacios para la delincuencia organizada transnacional. Por tal razón, es más fácil hoy traficar una persona que en el siglo pasado. El tráfico humano puede ocurrir tanto en el ámbito doméstico como en el internacional, constituyendo --en ambos casos-- una violación a los derechos humanos a abordar por todos los países.

Comprender la naturaleza multidimensional de la trata de personas es fundamental para la concepción, y la implementación de respuestas adecuadas para ese problema, tanto en el ámbito nacional cuanto en el regional, inclusive en relación a la elaboración de nuevas legislaciones y planes de acción.

Al largo del año de 2007, anticipando el Foro de Viena, un gran lanzamiento a través de una serie de eventos en todo el mundo, pretendió publicitar la UN.GIFT, a fin de impulsar globalmente la iniciativa y sensibilizar a las personas sobre las distintas dimensiones temáticas y geográficas del tráfico de seres humanos. Distintas actividades contribuyeron a la hora de identificar las necesidades de asistencia técnica en los países en proceso de implementación del Protocolo de la ONU sobre Trata de Personas.

El Programa UN.GIFT parte de la creación de la mayor demanda laboral en los países desarrollados, y que en la esencia del tráfico humano intervienen factores como la pobreza estructural, las desigualdades y exclusión social, el

---

<sup>539</sup> UNDOC: *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia internacional y sus Protocolos*, Nueva York (Naciones Unidas), 2004, pág. 279.

desempleo, la falta de oportunidades de estudio y laborales, la ruptura de las redes sociales de quienes serán víctimas más tarde, la discriminación, y, en fin, la baja autoestima de quienes lo padecen; todo ello sin olvidar la explotación sexual y el trabajo infantil en sus peores formas. Tal situación implica la necesidad de que la lucha contra este problema deba merecer un enfoque holístico, sistémico, integrador, interprofesional e interinstitucional.

La regulación contra la trata pone de manifiesto, a la postre, la relación entre la explotación forzada de mano de obra y la migración, siendo precisa una mejor regulación de los mecanismos de intermediación en el mercado laboral para evitar supuestos de explotación de trabajadores migrantes, en especial, de mujeres y niños.

Así pues, su erradicación pasa necesariamente por una mejora en la protección laboral, social y penal de las víctimas, donde los actores laborales deberían adquirir un protagonismo importante.

#### **4. Dos colectivos especialmente vulnerables.**

Procede ahora dar cuenta de dos de los grupos por los que la UE muestra especial preocupación: los niños y los inmigrantes.

##### **4.1. La regulación del trabajo infantil en Europa**

No cabe duda que el trabajo infantil ha de ser objeto de especial protección debido a la debilidad del colectivo afectado. De ahí que la propia OIT haya dedicado un gran esfuerzo a la intervención en esta materia, al considerarlo un problema fundamental de derechos humanos, junto con cuestiones tales como son la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva, la abolición de la esclavitud y la no discriminación.

A pesar de los esfuerzos llevados a cabo, lo cierto es que una gran cantidad de niños continúan sometidos a las peores formas de trabajo (en torno a 115 millones).

La primera referencia cronológica al tema aparece en 1919, en el seno de la primera Conferencia Internacional del Trabajo, encargada de la adopción del primer Convenio internacional contra el trabajo infantil, incidiendo en la cuestión de la edad mínima que, años después, en 1973, será objeto del Convenio núm. 138, sobre edad mínima de admisión al empleo.

Un punto de inflexión importante viene dado en 1999 por la adopción del Convenio núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, en el cual media una llamada de atención mundial sobre la urgencia en la adopción de acciones inmediatas con el fin de erradicar todas estas terribles manifestaciones por su peligro y por poder perjudicar el bienestar físico, mental, o moral de los afectados<sup>540</sup>.

Recientemente, el nuevo Informe Mundial desarrollado en el marco de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo<sup>541</sup>, refiere la disminución efectiva del fenómeno, si bien a un ritmo menor del deseado, y reconoce el importante progreso que ha supuesto la ratificación de los Convenios núms. 138 y 182, aun cuando pone de manifiesto también --y como sería preocupación-- cómo la tercera parte de los niños del mundo vive en países que no han ratificado tales normas<sup>542</sup>.

Aún cuando la normativa internacional al respecto no ha tenido los resultados esperados, ha influido de forma notable en las legislaciones

---

<sup>540</sup> SANGUINETI RAYMOND, W.: “La implementación de las normas de la OIT en materia de trabajo infantil en América del Sur: panorama general y resultados más relevantes”, *RMTAS*, núm. 72, 2008, págs.22 y 23.

<sup>541</sup> OIT. 99ª Reunión: *Intensificar la lucha contra el Trabajo Infantil*. Informe para la Conferencia Internacional del Trabajo, 2010, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_136697.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_136697.pdf).

<sup>542</sup> SANGUINETI RAYMOND, W.: “La implementación de las normas de la OIT en materia de trabajo infantil en América del Sur: panorama general y resultados más relevantes”, cit., pág.25.

nacionales<sup>543</sup>. En el ámbito comunitario, cobran especial relevancia en esta materia la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 9 de diciembre de 1989; la Carta Europea de los Derechos del Niño; la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1994; la Directiva 94/33/CEE del Consejo, de 22 de junio de 1994. Es esta última la que aporta un valor cualitativo superior, en tanto su desarrollo obedece explícitamente a los principios elaborados por la OIT en el ámbito de la protección de los menores y supone, hasta ahora, el régimen jurídico aplicable al trabajo infantil<sup>544</sup>.

Más aproximada en el tiempo, cabe dar cuenta de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 y el frustrado Tratado encargado de establecer una Constitución para Europa, el cual hace referencia expresa al problema en su art. II-92, considerando su prohibición como derecho fundamental, si bien el texto es poco alentador pues añade poco respecto de las legislaciones de los Estados mucho más protectoras. Su relevancia, pues, radica en la llamada de atención a los Miembros respecto de la búsqueda de soluciones efectivas a un gran problema con distintas manifestaciones según los países.

A tenor del mentado art. II-92, “se prohíbe el trabajo infantil. La edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye el período de escolaridad obligatoria, sin perjuicio de disposiciones más favorables para los jóvenes y salvo excepciones limitadas”.

La cuestión de la edad constituye, de este modo, el elemento fundamental para todo régimen protector del menor. Sin embargo, el texto prescinde de especificar tal dato circunscribiéndolo a la de finalización de escolaridad obligatoria, siendo cuestión crucial la conexión de la edad de admisión en el mundo laboral con la terminación de tales estudios, pues, según ha señalado la OIT, el objetivo radica en “tratar de asegurar el máximo potencial del capital

---

<sup>543</sup> En el mismo sentido, GARACÍA ROMERO, B.: “La protección jurídico-laboral de los menores”, *AS*, núm. 10, 2001, pág. 62 y GARCÍA VALVERDE, M. D.: “El trabajo de los menores y su protección”, *RTSS (CEF)*, núm. 11, 2000, pág. 8.

<sup>544</sup> IGARTUA MIRÓ, M.T. y MARÍN ALONSO, I.: “Prohibición de trabajo infantil y protección del trabajo de los jóvenes en la Constitución Europea”, *RMTAS*, núm. 57, 2005, pág. 529.

humano del niño, en beneficio de los propios niños, de sus familias y comunidades y del conjunto de la sociedad, aumentando la contribución que éstos pueden aportar al crecimiento económico y al desarrollo social cuando se hagan mayores”.

Imprescindible deviene la remisión respecto a la existencia de disposiciones más favorables. El retraso de la edad de incorporación al trabajo podría ser entendida, en un primer momento, como beneficioso para el colectivo estudiado, pero para que así sea debe ir acompañado de un aumento de la formación obligatoria. La falta de esta coordinación supone la existencia de un vacío que en ningún caso beneficia al menor. Por otro lado, la admisión de excepciones limitadas conlleva la ausencia de existencia de un límite absoluto.

En cualquier caso, la mayoría de los textos, ya sean de carácter nacional o internacional, no contienen una referencia a un tope mínimo absoluto, en tanto en cuanto siempre contemplan la posibilidad de establecer excepciones a la regla general.

Como actuaciones importantes que parten de la UE, cabe señalar, en primer lugar, la Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio<sup>545</sup>, la cual incide, especialmente, en dos aspectos:

1º.- La vinculación entre educación, pobreza y erradicación del trabajo infantil, reiterando la existencia de una relación de refuerzo mutuo entre la falta de educación y aquel, más acusado en el caso de las niñas.

En este sentido, apoya las medidas adoptadas por UNICEF para eliminar la explotación de los niños consistentes en la eliminación inmediata del empleo de los mismos en tareas peligrosas; la organización de una educación gratuita y obligatoria hasta los 16 años; la ampliación de su protección jurídica, el registro inmediato en el momento del nacimiento, a fin de poder determinar su edad sin posibilidad de fraude, una recopilación y un control adecuado de los datos para

---

<sup>545</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la explotación de los niños en los países en desarrollo y, en particular, el trabajo infantil (2005/2004(INI)).

conocer con exactitud la amplitud del trabajo infantil; y, por último, el establecimiento de códigos de conducta recogiendo, en el marco de la responsabilidad social corporativa, el compromiso expreso de las empresas en este punto.

2º.- La eliminación de las peores formas de la explotación infantil, siendo expresa su preocupación por las graves violaciones de los derechos de un colectivo muy indefenso, conforme las define en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, incluidos los derechos a la salud, a la educación y a la alimentación, así como a la protección contra la violencia, la explotación y los malos tratos.

En otro orden, cabe señalar la actuación que en este ámbito ha tenido la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, nacida a raíz de la conclusión de un acuerdo de asociación conocido como Convenio de Yaundé. El Parlamento Europeo forma parte de la Asamblea, que reúne a los diputados europeos y parlamentarios de los países de África, Caribe y del Pacífico signatarios del Acuerdo de Cotonú, versión actual de aquel Convenio y a partir del cual la UE aparece vinculada con 78 países aquellas regiones.

El Acuerdo fue adoptado para mejorar los niveles de vida y de desarrollo económico de los países ACP e instaurar una colaboración estrecha entre ellos y la UE. Los representantes de los 78 países ACP se reúnen en sesión plenaria de una semana de duración, dos veces al año, con sus 78 homólogos del Parlamento Europeo. En este marco de reuniones, ve la luz una Resolución, de 28 de noviembre de 2008, relativa a las consecuencias sociales del trabajo infantil y estrategias para luchar contra éste<sup>546</sup>.

Ésta toma como punto de partida el análisis de documentación emitida por la OIT, la UE y otros organismos internacionales al respecto, insiste en los aspectos destacados por el Parlamento Europeo en 2005 y subraya, en el contexto del Convenio núm. 182 de la OIT, la necesidad de emprender acciones urgentes

---

<sup>546</sup>Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE: *Documento (2009/C 61/04)*, de 28 de noviembre de 2008.

para eliminar las peores formas de trabajo infantil, como el empleo de niños en condiciones próximas a la esclavitud y de sometimiento y en trabajos peligrosos e inseguros en la producción, el tráfico de drogas y el contrabando o armamento menor, la explotación de niños muy jóvenes, su explotación sexual con fines comerciales de los niños o la utilización como piezas de guerra<sup>547</sup>.

Solicita a los Miembros de la UE y a los Estados ACP que desarrollen estrategias integradas dentro de la asociación, encaminadas a luchar contra esta lacra sobre la base de una evaluación precisa de la realidad, guiadas por el mejor interés de quienes son sus destinatarios; a este respecto, subraya la necesidad de implicar plenamente a la sociedad civil y a los sindicatos en la formulación política, la ejecución y el control de las acciones destinadas a luchar contra tan denostable realidad, situando en primer plano la necesidad de que en el esfuerzo medie la adecuada combinación de elecciones sobre políticas y programas, especialmente en los ámbitos de la salud, la educación, el empleo y la protección social, los cuales han de estar dirigidos a aumentar la sensibilización a favor de la movilización social, a mejorar los recursos y los análisis de las bases de datos, a implementar la legislación laboral y la ejecución de la misma, a conseguir un trabajo honrado, una educación de calidad gratuita y obligatoria, a mejorar la formación profesional y a recoger, rehabilitar y reintegrar a los niños.

También alude a la responsabilidad empresarial para la eliminación de esta forma de trabajo, teniendo una gran acogida la asunción del compromiso público de las grandes compañías a la hora de elaborar códigos de conducta e iniciativas de comercio ético<sup>548</sup>.

Las nuevas tendencias muestran un cambio importante dentro de esta lucha en 2006. En ese momento, la OIT, teniendo en cuenta los resultados positivos del segundo Informe Mundial, estableció la meta de eliminar las peores

---

<sup>547</sup> “El drama de los niños soldado”, El País, de 15 de noviembre de 2011, [http://www.elpais.com/articulo/internacional/drama/ninos/soldado/elpepuint/20060212elpepuint\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/drama/ninos/soldado/elpepuint/20060212elpepuint_5/Tes)

<sup>548</sup> GARRIGUES WALKER, A. y TRULLENQUE SANJUÁN, F.E.: “Responsabilidad social corporativa. ¿Papel mojado o necesidad estratégica?”, *Harvard. Deusto Business Review*, núm. 164, 2008, págs. 19 a 36.

formas de trabajo infantil para 2016. Estando casi a mitad de camino de esa fecha, el nuevo informe señala cómo en algunas zonas críticas del mundo existe un grave peligro de perder la batalla en este campo, advirtiendo que, de continuar la senda actual, el objetivo de eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016 distará de haberse conseguido. Durante los últimos años procede dar cuenta de un número de iniciativas y logros importantes en defensa de esta causa, así como un aumento en la cantidad de alianzas, mayor de las empresas, un aumento en la recolección de datos y la investigación. Quizás, es este proceso, el logro más importante viene dado por el abrumador consenso mundial en torno al movimiento *Educación para Todos*. Sin embargo, precisa un renovado sentido de actuación en el cual los Gobiernos han de asumir alternativas a la hora de tomar decisiones políticas o asignar presupuestos.

La actual crisis económica mundial no puede servir de excusa para cambiar las prioridades establecidas. El Plan de acción mundial de la OIT presenta tres grandes pilares<sup>549</sup>:

- a) Apoyar y encauzar las respuestas nacionales.
- b) Profundizar y fortalecer el movimiento mundial.
- c) Integrar aún más esta cuestión en todas las estrategias de la OIT para la promoción del trabajo decente.

El *Plan de Acción Mundial* exhortaba a los países a elaborar e implementar medidas apropiadas para 2008. A juzgar por los resultados del Tercer Informe Mundial, muchos de los países, si no la mayoría, han fracasado. Es más, en el contexto más amplio de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODMs), y en particular el relacionado a la educación primaria universal, las señales tampoco han sido muy esperanzadoras.

---

<sup>549</sup>OIT: *Plan de acción mundial de la OIT para la erradicación del trabajo infantil (Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil)*, Lima(IPEC), 2009, [http://www.ilo.org/ipec/programme/WCMS\\_114159/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/ipec/programme/WCMS_114159/lang--es/index.htm).

A nivel mundial, el *Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil* (IPEC) fue creado en 1992 con el objetivo de mejorar la respuesta de la OIT a la eliminación efectiva del trabajo a edad temprana. Desde entonces, IPEC ha crecido hasta convertirse en la iniciativa dedicada más importante del mundo y la actuación de cooperación técnica más amplia de la OIT, con un gasto de más de 60 millones de dólares en 2008.

En 2008, IPEC estableció sus objetivos para los siguientes cinco años; a saber<sup>550</sup>:

1. Consolidar su posición como principal centro de conocimiento y experiencia sobre acción en la materia.

2. Mantener y fortalecer aún más su capacidad de investigación y de recolección de datos, forman la base tanto de sus intervenciones específicas como de su asesoramiento en cuanto hace a la elaboración de políticas.

3. Continuar siendo el programa principal de cooperación técnica.

4. Facilitar la cooperación técnica entre los países, las regiones y los continentes.

5. Fortalecer y revitalizar el movimiento mundial contra esta afrenta social y lograr que la OIT ocupe un papel protagónico en dicho movimiento;

6. Seguir con la integración de sus actividades dentro de la programación de la OIT, sobre todo dentro de los *Programas de Trabajo Decente por País*.

En el año 2009 el IPEC estaba presente en 92 países de todas las regiones del mundo, y durante el bienio 2008-09 sus actividades beneficiaron a cerca de 300.000 niños directamente, y a más de 52 millones indirectamente.

---

<sup>550</sup> OIT - IPEC. <http://www.ilo.org/ipec/lang--es/index.htm>.

## 4.2. La política comunitaria en materia de inmigración

Los Tratados de París y Roma, a través de los que se crearon las Comunidades Europeas, establecían como objetivo la consecución del Mercado Común (que con el Acta Única Europea pasó a llamarse Mercado Interior) a través de las libertades de circulación, tanto económicas como personales, a fin de conseguir que las mercancías, capitales, personas y servicios circularan libremente y sin trabas a través de las fronteras interiores de los Estados miembros.

El Tratado de Ámsterdam de 1997 estableció por primera vez la competencia comunitaria sobre inmigración y asilo<sup>551</sup>, dando el empuje que la inmigración, asilo y la política de visados necesitaban, ya que la base jurídica de estas áreas pasó de ser tercer pilar del Tratado de Maastricht (con una mera cooperación intergubernamental entre Estados) a ser el primer pilar o pilar Comunitario.

### 4.2.1. Proceso de comunitarización de la política migratoria

Como ya se avanzó anteriormente, el fenómeno migratorio ha sido objeto de tratamiento constante a lo largo de la historia de la UE. En 1957, el Tratado de Roma marca el fundamento de la Unión Económica Europea, si bien, es junto con el Tratado de Maastrich y el nacimiento de la UE, cuando surgen los primeros planteamientos hacia la existencia de una posible política migratoria en el ámbito europeo. Hasta entonces existen algunos antecedentes destacables a partir de los cuales surge el escenario actual.

En el período de 1960 a 1985, Interpol es la principal organización en materia de coordinación policial, si bien, y a partir de 1976, el epicentro de la

---

<sup>551</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid (Tecnos), 2002, pág. 234.

cooperación entre ministros, altos funcionarios, responsables policiales y del servicio de información, empieza a desplazarse hacia el grupo TREVI (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional). Pero, sin duda, la actuación más importante adoptada con anterioridad a Maastrich es el Acuerdo Schengen, firmado el 14 de junio de 1985 por cinco países (Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). Este acuerdo fue reemplazado, el 19 de junio de 1990, por el Convenio de Aplicación Schengen. El objetivo a conquistar con la desaparición de las fronteras internas para la libre circulación de personas es alcanzar una mejor cooperación y coordinación entre los servicios nacionales en materia policial y judicial, de política de visados, inmigración y asilo. Para los *Acuerdos Schengen*, el Tratado de Ámsterdam en vigor desde el 1 de mayo de 1999, supuso la comunitarización del llamado *Acervo Schengen*, hasta ese momento relegado a formar parte de los acuerdos intergubernamentales<sup>552</sup>.

El punto de inflexión puede quedar situado en el Tratado de Ámsterdam, si bien el origen de la necesidad de la libre circulación ya consta en actuaciones anteriores. El *Libro Blanco* de la Comisión sobre el mercado interior en 1985 puso de manifiesto la pretensión de suprimir las fronteras entre los Miembros, creando un nuevo horizonte plasmado en el Acta Única Europea en 1986, cuyas declaraciones anexas sobre libre circulación de personas excluían expresamente la competencia comunitaria y reafirmaban su carácter intergubernamental<sup>553</sup>.

Por su parte, el Tratado de Maastricht de 1992 incorporaba en el articulado de su Título VI la enumeración de los ámbitos de colaboración europea, de entre los cuales resulta imprescindible destacar, por cuanto afectan al ámbito del empleo, la política de inmigración y la relativa a los nacionales de Terceros Estados acerca de las peculiaridades de acceso al territorio de los Miembros y de circulación por el mismo, las condiciones de su estancia, incluidos el ingreso en el mercado de trabajo y la reagrupación familiar; y, por último, la lucha contra la inmigración, la estancia y el empleo irregulares. Sin embargo, el avance

---

<sup>552</sup> FERNÁNDEZ-PITA y GONZÁLEZ, R.: “El tratado de Ámsterdam y el acervo de Schengen”, en AA.VV., *El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*, Madrid (Ministerio del Interior), 2000, págs. 83 a 96.

<sup>553</sup> GALIANA MORENO, J.M.: “Aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam”, cit., págs. 189 y 189.

cualitativo en la materia vino dado por la aprobación en su seno del Acuerdo de Política Social, portador de una relevante ampliación competencial, entrando, por primera vez, en el ámbito de las competencias estrictamente normativas de la política de inmigración extracomunitaria. Como no podía ser de otra manera, extendía la capacidad de armonización de las legislaciones nacionales a través de la aprobación de Directivas, incorporando materias de carácter novedoso, entre las cuales figuraban las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países siempre y cuando -- *conditio sine qua non*-- legalmente en el territorio de la UE<sup>554</sup>.

El cuadro estratégico para la comunitarización en el ámbito de la construcción de un *Espacio común de libertad, justicia y seguridad* fue establecido en la cumbre de Tampere del 15 al 16 de octubre de 1999, cuyas conclusiones, junto con el Plan de Acción aprobado por el Consejo Europeo de Viena de 1998, forman también las bases para el Programa de trabajo de la Comisión y de los Estados miembros<sup>555</sup>.

Las conclusiones de Tampere son la referencia de prácticamente toda la producción política y legislativa que se ha llevado a cabo en materia de inmigración y constituyen, en el terreno político, un punto de partida común para las instituciones y los países Miembros. Determinan los siguientes elementos de una política común en materia de asilo y migración:

1. Colaboración con los países de origen.
2. Régimen común en materia de asilo.
3. Trato justo de los ciudadanos de terceros países.
4. Gestión más eficaz de los flujos migratorios.

---

<sup>554</sup> GARCÍA MURCIA, J.: “La política comunitaria de inmigración en la Constitución Europea”, *RMTAS*, núm. 57, 2005, págs. 219 a 222.

<sup>555</sup> LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P.: “Política común de inmigración en la Unión Europea: del Tratado de Ámsterdam a la Constitución europea”, *RUCT*, núm. 7, 2006, pág. 91.

La globalización y difuminación de las fronteras han supuesto que los problemas mundiales sólo puedan abordarse en un concierto internacional donde se aúnen voluntades. Así, sólo una actuación paralela en el ámbito nacional e internacional entre Estados de origen y destino puede convertir el flujo migratorio en un fenómeno positivo, pasando a integrar un elemento de discusión permanente de los Miembros de la UE. Ciertamente, los flujos constantes de movimientos migratorios han conseguido poner de manifiesto la incapacidad de gestión de los Estados y, todo ello, derivado, además, de las insuficiencias competenciales existentes desde los primeros Tratados, circunstancia particularmente manifiesta en el retraso en la aprobación de proyectos concretos.

En el ámbito laboral, ha sido muy tardía la promulgación de proyectos *ad hoc*. Así, la propuesta de Directiva de 11 de julio de 2001, del Consejo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia<sup>556</sup> es ejemplo claro del bloqueo de las iniciativas tomadas en esta dirección.

Partía de un estudio comparativo previo que mostraba cómo las normas de admisión de nacionales de terceros países para trabajar en la UE diferían de un Miembro a otro, lo cual hacía necesaria la adopción de ciertas normas de convergencia. Sus objetivos apuntaban hacia el establecimiento de criterios comunes en cuanto a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y propia, la posibilidad de expedir en un único acto administrativo el permiso de residencia y de trabajo, la concesión de derechos sin detrimento de la facultad de limitar la inmigración económica, el establecimiento de un marco flexible para reaccionar ante circunstancias económicas y demográficas cambiantes y el reconocimiento de los Miembros del derecho a limitar la admisión de nacionales de terceros países cuando un Estado considere la necesidad de aplicar tal medida.

Pese al marco dúctil de esta propuesta, que ofrecía un amplio grado de discrecionalidad a los Gobiernos, no consiguió superar las reticencias de muchos

---

<sup>556</sup> COM (2001) 386 final, de 11 de julio de 2001.

Miembros al respecto, pudiendo ser vislumbrada en el fondo de la cuestión la oposición al reconocimiento del principio de igualdad de condiciones laborales y protección social de los trabajadores extracomunitarios respecto a los intracomunitarios<sup>557</sup>.

#### 4.2.2. Aspectos normativos más destacados

Abordar el acervo comunitario en esta cuestión supone establecer una diferencia entre las acciones normativas dirigidas al control de la afluencia de la inmigración y las normas enfocadas a atender la inmigración económica gestionada públicamente.

Las disposiciones dirigidas a la regulación de la inmigración ilegal tienen su referencia fundamental en el *Acuerdo Schengen*<sup>558</sup>.

Desde su entrada en vigor en 1995, éste ha permitido suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados signatarios y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada con arreglo a procedimientos idénticos. Por otra parte, se han adoptado algunas normas comunes en materia de visado, derecho de asilo y control en las fronteras externas con el fin de permitir la libre circulación de personas en los países signatarios sin perturbar el orden público.

---

<sup>557</sup> CRUZ VILLALÓN, J.: “La política comunitaria de inmigración”, *RL*, T. II, 2009, pág. 143.

<sup>558</sup> La incorporación al TCE del “acervo Schengen” entrañó también el añadido de nuevas habilitaciones al Consejo para la adopción de normas relativas a la entrada y circulación de personas en el ámbito comunitario. El Protocolo de integración habilitó al Consejo, concretamente, para adoptar, por unanimidad de los Estados participantes, las pertinentes medidas de ejecución, cuya base empezaba a encontrarse ya no sólo en el propio Convenio de Schengen, sino también en el Título VI del Tratado UE, relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal entre los Estados miembros (una vez que dicho Acuerdo había sido «incorporado» formalmente al acervo comunitario). En todo caso, el Consejo quedó habilitado también para identificar otras bases jurídicas para ese tipo de medidas dentro de los Tratados de la Comunidad. De hecho, las Decisiones del Consejo 1999/435 y 1999/436, entre otras, precisaron la base jurídica que desde esa perspectiva debía darse a una amplia serie de disposiciones y decisiones adoptadas con anterioridad por los Estados participantes en el Convenio de Schengen.

Desde la perspectiva de conciliar libertad y seguridad, esta libre circulación se acompañó de medidas llamadas “compensatorias”, que trataban de mejorar la cooperación y la coordinación entre los servicios de policía y las autoridades judiciales para proteger la seguridad interior de los Miembros y, en particular, para luchar contra la delincuencia organizada. Ése era el contexto en el que se creó el Sistema de Información Schengen (SIS) como base de datos sofisticada que permite a las autoridades responsables de los Estados firmantes del Acuerdo intercambiar noticias sobre determinadas categorías de personas y de bienes<sup>559</sup>.

Este espacio se ha extendido paulatinamente con la firma de Italia el 27 de noviembre de 1990; España y Portugal, el 25 de junio de 1991; Grecia, el 6 de noviembre de 1992; Austria, el 28 de abril de 1995; y Dinamarca, Finlandia y Suecia, el 19 de diciembre de 1996; la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, el 21 de diciembre de 2007, y el país asociado Suiza, el 12 de diciembre de 2008;<sup>560</sup> Bulgaria, Chipre y Rumanía aún no son miembros de pleno derecho del espacio *Schengen*, manteniendo los controles fronterizos, y Reino Unido e Irlanda no se han adherido al Acuerdo.

Tanto Directivas como Reglamentos han entrado a regular la materia de la inmigración, si bien las primeras han dirigido su objeto al establecimiento de reglas en materia de visados, estancias, condiciones de circulación, permisos de residencia o lista de no admisibles, mientras que los segundos vienen a concretar una serie de criterios uniformes, si bien, sólo de carácter formal, en cuanto a la exigencia de visados a los nacionales de terceros países para su acceso al territorio comunitario.

Respecto de las acciones frente a la inmigración ilegal, destaca la Directiva 2001/40/CE, de 28 de mayo, relativa al reconocimiento mutuo de las

---

<sup>559</sup> ARROYO ROMERO, F.J.: *El impacto de la legislación de la Unión Europea en el proceso penal español*, Madrid (Dykinson), 2004, págs. 203 y 204.

<sup>560</sup> Dimensión de espacio Schengen, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133020\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_es.htm)

acciones en materia de expulsión de nacionales de terceros países. Supone una coordinación en esta materia, de tal modo que la existencia de una notificación al efecto por parte de un Estado a otros Miembros supondría hacerla efectiva en cualquier territorio de la UE en el que el sujeto objeto de la misma se encuentre, no siendo necesaria la presencia física en el país del cual emana. En la misma dirección apuntan las Directivas 2003/110/CE, de 25 de noviembre, y 2001/55/CE, de 20 de julio, referidas a la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea y a la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, respectivamente<sup>561</sup>.

En el ámbito de las normas reguladoras de la concesión y mantenimiento de los permisos de residencia, es menester aludir al Reglamento 1030/2002, de 13 de junio, encargado de establecer una exigencia uniforme en cuanto a los permisos de residencia de nacionales de terceros países, si bien su pretensión aparece reducida en tanto ciñe la unificación a un idéntico formato de documento para la obtención de la tarjeta de residencia, dejando al margen los requisitos y procedimientos necesarios para conseguirla, aspecto que, posteriormente, entra a regular la Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre, tasando de forma exhaustiva los condicionantes referidos a la obtención del permiso de residencia para determinados nacionales de terceros países que acceden al territorio comunitario, con una específica finalidad, o bien acreditar una situación de especial dificultad<sup>562</sup>.

Mayor trascendencia procede otorgar a la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre, encargada de establecer el Estatuto del residente de larga duración, entendido como aquel ciudadano extracomunitario que ha estado residiendo en territorio en un Miembro de forma legal e ininterrumpida durante un período de, al menos, 5 años con anterioridad a la solicitud del correspondiente documento

---

<sup>561</sup> GARCÍA ANDRADE, P. y GARCÍA COSO, E.: “El control de la inmigración ilegal y la cooperación al desarrollo en el marco de la Unión Europea”, *ICADE: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 69, 2006, págs. 227 y ss.

<sup>562</sup> GARCÍA MURCIA, J.: “La política comunitaria de inmigración en la Constitución Europea”, cit., pág. 233.

definitivo de residencia, con el fin de equiparar sus derechos a los de los propios ciudadanos de la UE<sup>563</sup>.

En cuanto hace a los derechos laborales de los extranjeros, cabe señalar cómo, en principio, gozarían de la igualdad de trato en el acceso de empleo y las condiciones laborales, si bien los Miembros tendrían un derecho de reserva de acceso para sus ciudadanos. Por otra parte, la adquisición de la condición de residente de larga duración en un Estado no comporta la libre circulación de personas y trabajadores propia de los comunitarios de pleno derecho respecto al resto de Miembros. No obstante, cabría excluir de éste ámbito a cuantos prestan servicios transfronterizos.

#### **4.2.3. El *Libro Verde* y su trascendencia**

En un marco en el que las perspectivas para la UE, en cuanto a fuerzas laborales se refiere, no parecen muy optimistas, la Comisión Europea ha concedido gran importancia a la creación de una política común destinada a la inmigración de trabajadores procedentes de terceros países.

La elaboración del *Libro Verde: El Planteamiento de la UE sobre la Gestión de la Inmigración económica*<sup>564</sup> supone un nuevo giro en cuanto a la gestión de la inmigración europea, proponiendo una intervención general llamada a traducirse en una política integral en esta materia. En su introducción, pretende abrir un debate entre las instituciones comunitarias, los Estados y la propia sociedad civil sobre el diseño más apropiado de un entramado normativo europeo que regule la admisión de quienes adquieren tal condición por razones económicas, así como el valor añadido que dicho referente aportaría.

---

<sup>563</sup> GARCÍA MURCIA, J.: “La política comunitaria de inmigración en la Constitución Europea”, cit., pág. 232.

<sup>564</sup> COM (2004) 811 final, de 11 de enero de 2005.

En este sentido, varios aspectos son considerados clave por Comisión: determinación del grado de armonización normativa deseable; procedimientos de admisión para trabajadores extranjeros por cuenta ajena y autónomos; trámites a seguir en la solicitud de permiso de trabajo y residencia; posibilidad para el interesado de cambiar de empleo y/o sector una vez en la UE; derechos del inmigrante y por último, reciprocidad y cooperación con terceros países.

Es en el apartado de procedimientos de admisión donde se contempla, entre otras posibilidades, la viabilidad de una tarjeta verde al estilo de la *green card* norteamericana (permiso para trabajar de forma legal y permanente en ese país), siendo otra de las opciones posibles el establecimiento de un doble sistema de admisión, para trabajadores cualificados y no cualificados, de forma que cada Estado miembro pueda decidir cuál aplicar. Esta duplicidad podría ser compatible, además, con la existencia de la tarjeta verde<sup>565</sup>.

Son varias las opciones sopesadas pero, en todo caso, ya hay voces contrarias al establecimiento de una *green card*, y es que algunos países (Alemania, Austria y Francia) han manifestado su desacuerdo con la instauración de tal sistema, argumentando que el establecimiento de una política común para la inmigración es un tema sensible, en tanto la admisión en territorio nacional de ciudadanos extranjeros conforma una prerrogativa de cada Estado. Por otro lado, muchos de los países no quieren renunciar a su derecho a establecer cupos anuales, además del posible rechazo de dicha política de los sindicatos, temiendo que un aumento agravara la situación de los desempleados en Europa.

Por su parte, la Comisión, sin llegar a considerar la “importación” de mano de obra extranjera como la solución al problema del envejecimiento demográfico, señala la importancia de incrementar sus flujos para satisfacer las futuras necesidades del mercado laboral europeo. Ello, unido al hecho de que las principales regiones del mundo ya compiten entre sí para atraer trabajadores -- sobre todo los cualificados--de otros países, hace necesario el establecimiento de

---

<sup>565</sup> FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.: “Génesis y constitucionalización de la política migratoria en la Unión Europea”, *Revista de la Asociación Española de Derecho Internacional Privado*, T. V, 2005, pág. 238.

unos criterios comunes que regulen su entrada, status legal y derechos. La Institución considera, además, que la ausencia de esas pautas compartidas podría ocasionar un aumento del número de inmigrantes ilegales que cruzan las fronteras comunitarias de forma fraudulenta, carentes de una perspectiva de empleo y, en consecuencia, de garantías de adaptación e integración en las sociedades de acogida. Finalmente, si bien el *Libro Verde* reconoce el derecho de los países a establecer cupos anuales de inmigración, también indica que la admisión de nacionales de terceros países en un Miembro de la UE repercute de forma directa en el resto, debido a la libre circulación, a la posibilidad de viajar a través del *Espacio Schengen*, de prestar servicios en otros Estados de la Unión e incluso de establecerse de forma definitiva en alguno de ellos una vez alcanzado el status de residente de larga duración, lo cual tendría un impacto posiblemente negativo en el mercado laboral.

Al efecto de gestionar los mencionados flujos, el documento proponía un conjunto de iniciativas normativas en torno a tres aspectos fundamentales:

1. Creación de un marco general que describa las condiciones de la entrada y residencia aplicables a todos los inmigrantes económicos, abordado mediante una propuesta de Directiva Marco, a fin de atender a los derechos de los ciudadanos de terceros países que se encuentren realizando un trabajo legal en un Miembro y sean residentes del mismo, que adquiere significado a través de la Directiva 2011/98/UE, de 13 de diciembre, por la que se establece un procedimiento de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Miembro y un conjunto común de derechos para los trabajadores residentes legales.

2. Establecimiento de un régimen propio para grupos específicos en función de las necesidades particulares detectadas en Europa, a través de cuatro propuestas de Directivas sobre condiciones de entrada y residencia de trabajadores altamente cualificados, estacionales, en prácticas remuneradas y residencia temporal de empleados desplazados por sus empresas.

La primera de tiene su expresión mediante la Directiva 2009/50/CE, de 25 de mayo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, también denominada *Directiva Azul*, la cual entra a determinar las condiciones y procedimientos de admisión de nacionales extracomunitarios altamente cualificados<sup>566</sup>. Crea, de este modo, la “tarjeta azul europea” y establece los requisitos necesarios y los derechos vinculados a la residencia en el Estado de expedición así como en otros Miembros.

La Directiva se aplica a quienes solicitan su admisión en el territorio de un Estado durante períodos de más de tres meses para fines de empleo, así como la admisión de sus familiares. Su aplicación requiere de unas concisiones tasadas, a saber:

a) Un contrato de trabajo o una oferta en firme de empleo con un salario equivalente al menos a 1,5 veces el salario bruto anual medio que se paga en el Miembro en cuestión, si bien los Estados podrán rebajar el umbral salarial a 1,2 para determinadas profesiones en las cuales exista una necesidad particular de mano de obra de terceros países.

b) Un documento de viaje y un permiso de residencia o un visado nacional de larga duración válido.

c) Una prueba fehaciente de la disposición de un seguro enfermedad.

d) Los documentos a partir de los cuales acreditar que la persona cumple los requisitos legales, en el caso de las profesiones reguladas y, en el caso de las no reguladas, cuantos justifiquen la cualificación profesional pertinente.

---

<sup>566</sup> USHAKOVA, T.: “La Directiva de la tarjeta azul de la UE como instrumento de política activa de gestión migratoria”, *Tribuna Social*, núm. 236-237, 2010, págs. 57 a 69.

Corresponderá, además, a los Estados decidir a cuántos nacionales pueden admitir en esas condiciones, siendo libres en cuanto a la aplicación o no de la “tarjeta azul”.

Los derechos conferidos por su posesión, para el titular y sus familiares, se sitúan en la entrada, residencia y salida del Miembro emisor, a través de los otros Estados, así como en el acceso al mercado laboral en el sector correspondiente y en el disfrute de la igualdad de trato con los nacionales del país de residencia, en particular en materia de condiciones laborales, Seguridad Social, pensiones, reconocimiento de títulos, educación y formación profesional.

3. Desarrollo de un procedimiento común acelerado para determinados inmigrantes económicos.

El establecimiento de este sistema pasa por la creación de un instrumento compartido como vía rápida para admitir a quienes cubran necesidades laborales o de cualificaciones específicas. Para ello sería necesario que un número determinado de Miembros obtuviera autorización del Consejo a través de una tramitación muy ágil.

Por lo general, antes de admitir a un extranjero, los Estados deben constatar la inexistencia de nacionales en el mercado laboral interno capaces de ocupar el puesto en cuestión (prueba de necesidades económicas). Algunos Miembros aceptan categorías especiales de trabajadores, --por ejemplo, trabajadores altamente cualificados o trabajadores de sectores/empleos donde ya existe escasez de mano de obra. En cualquier caso, rasgo definitorio de esta situación es la aplicación del principio de “preferencia comunitaria”, según el cual “los Estados miembros sólo tendrán en cuenta las solicitudes de entrada en sus territorios por razones laborales cuando los puestos vacantes en el Miembro de origen no puedan ser ocupados por los trabajadores nacionales o comunitarios, ni por los trabajadores no comunitarios que residan legalmente y de forma permanente en dicho Estado miembro y que formen parte del mercado laboral del mismo”. Sin embargo, muchos no lo aplican a determinados profesionales, tales como personal clave trasladado dentro de una empresa o profesionales artistas.

Cuestión clave es si tal preferencia debe ser concedida a quienes ya están asentados en un Estado sobre los nacionales de terceros países recién llegados. Es importante recordar que, a partir de 2006, los residentes de larga duración gozarán de prioridad sobre los inmigrantes recién arribados a un Miembro de residencia, y tendrán la posibilidad de trasladarse y establecerse en uno segundo para estudiar, trabajar u otros fines<sup>567</sup>.

La ampliación de la preferencia a los extranjeros que residen en un país distinto de aquel en el que surgió la necesidad de mano de obra no limitaría el derecho del segundo a decidir sobre a quién admitir en su territorio, sino que, en principio, facilitaría la contratación y contribuiría a cubrir de forma más rápida y eficaz las necesidades de trabajo y cualificaciones que pudieran surgir.

La existencia de estas variadas situaciones ha dificultado el establecimiento del procedimiento común acelerado que el *Libro Verde* prevé para aquellos supuestos en los cuales se crea la posibilidad de establecer un sistema nacional único combinado de demanda de permiso de residencia y de trabajo a fin de simplificar los trámites existentes mediante la concesión de un título único.

#### **4.2.4. Migración legal *versus* migración ilegal**

El declive demográfico y el envejecimiento de la población en la UE ha llevado a las Instituciones y a los Estados a revisar sus políticas en materia de inmigración, constituyendo las económicas una de las soluciones propuestas para responder a las necesidades percibidas no sólo a nivel laboral.

A pesar de que el *Libro Verde* concentró sus esfuerzos en el desarrollo de la gestión de flujos migratorios de carácter legal, también recogió una gran preocupación por el arbitrio de muchas acciones dirigidas a impedir la inmigración ilegal, situación acentuada por la crisis económica mundial

---

<sup>567</sup> Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, *relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*.

En este contexto, la Comisión presenta un estudio en materia migratoria<sup>568</sup>, legal e ilegal, así como un elenco de propuestas a fin de administrar eficazmente estos los movimientos de población.

La Comunicación tiene por objetivo analizar el efecto de la instauración de una política común en la materia y abordar la cooperación con los terceros países para la lucha contra la inmigración clandestina.

Cabe, por ende, partir de las medidas diseñadas para gestionar los supuestos de situaciones legales y analizar, posteriormente, la relación entre éstos y los ilegales.

Históricamente, la admisión de nacionales extranjeros por razones de empleo se ha llevado de manera distinta en cada Miembro, por cuanto era un aspecto reservado a la legislación nacional y establecida en función de las tendencias en este sentido en cada Estado<sup>569</sup>. En la actualidad, los procedimientos aparecen fundados en las necesidades del mercado de trabajo, con objeto de proteger los intereses de la mano de obra de carácter nacional, lo cual pone de manifiesto la dificultad en el procedimiento de evaluar las necesidades reales de migrantes legales en relación con las vacantes laborales. Las previsiones globales auguran carencias de trabajadores en la UE para 2010, constituyendo un elemento clave para dar respuesta a una demanda palmaria, si bien la situación de crisis económica ha producido una variación sustancial en esta fecha.

La cuestión viene a ser resuelta de forma parcial mediante la firma de acuerdos bilaterales de empleo con objeto de responder a la falta de mano de obra, así como a través de una intensificación de las relaciones con los terceros países, reforzando los vínculos históricos y culturales, mejorando la gestión de los flujos migratorios o luchando contra la inmigración clandestina. Los últimos hitos en

---

<sup>568</sup> Comisión Europea: *Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal*. COM (2004) 412 final, de 4 de junio de 2004.

<sup>569</sup> Así ocurre con Alemania, con el establecimiento en el año 2000 de la Carta Verde, dirigida específicamente a la contratación de especialistas en Tecnología de la Información; en el Reino Unido, con la puesta en marcha en 2002 de un programa de migración de alto nivel de cualificación en torno a un sistema de puntos.

este sentido han hecho referencia a la admisión de trabajadores estacionales o temporeros empleados en los sectores de la agricultura, la construcción, el turismo y la restauración. Los derechos que les son conferidos a los trabajadores en virtud de estos acuerdos varían según el objetivo del mismo y los términos y condiciones negociados entre los países de origen y de recepción. La mayoría garantiza a los admitidos los mismos derechos y condiciones de trabajo y sueldo que los nacionales. Algunos incorporan disposiciones tendentes a garantizar su retorno al final de su estancia, a través de medidas como la transferencia de las contribuciones a la Seguridad Social y la exigencia al empleador del pago de un depósito por cada trabajador admitido, que sólo se restituirá si el asalariado vuelve a su país. España ha firmado acuerdos al respecto con Bulgaria, Colombia, Ecuador, Marruecos, República Dominicana y Rumania, de donde proceden tradicionalmente los flujos de ilegales, permitiendo reforzar la cooperación y la lucha contra entrada ilegal de extranjeros.

Otra forma de control establecida consiste en el sistema de cuotas que los Gobiernos fijan anualmente, previa consulta con los agentes y organizaciones que intervienen en el ámbito laboral, a partir del cual, los Miembros establecen los cupos por sector de actividad, por región geográfica o por país de origen o con carácter general. En el caso español, la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre, y su Reglamento, aprobado por RD 2393/2004, de 30 de diciembre, establecen la posibilidad de otorgar autorizaciones de residencia y trabajo a extranjeros que no se hallen ni residan en España a través de distintos procedimientos, tomando en consideración, entre otras circunstancias, las características del puesto a desempeñar o la situación nacional de empleo; todo ello con el fin de ordenar, a través de la gestión de las ofertas de empleo existentes, la llegada legal de extranjeros en razón a la capacidad de acogida, determinada preferentemente, a su vez, por el exceso de oferta de empleo no cubierta por el mercado de trabajo nacional, para facilitar su integración y su desarrollo personal y profesional.

Algunos Estados han optado por el establecimiento de medidas de regularización, tanto de carácter temporal como definitivo. En el primer caso, las personas reciben un permiso de residencia de una duración limitada y renovable, mientras que en el segundo obtienen la concesión del estatuto de residente permanente. Al lado, también proceden a regularizaciones de carácter humanitario o de protección. La última forma viene dada por el llamado “hecho consumado”, consistente en la legalización de inmigrantes clandestinos, contratados de forma ilegal con cierta habitualidad.

Todos estos sistemas generan variadas formas de inmigración clandestina llevadas a cabo por distintos medios: vía terrestre, aérea o marítima, utilizando documentación falsa, acudiendo a servicios de redes criminales organizadas o prolongando una estancia legal más allá de lo autorizado. Ello supone una dificultad añadida en cuanto al establecimiento del número de inmigrantes ilegales, por tanto, en principio, su registro se llevaría a cabo en función del número de entradas rechazadas, expulsiones, detenciones en la frontera, solicitudes de asilos o demandas de protección nacional y las solicitudes de regularización. Pero a ello es necesario añadir cuantos no solicitan ninguna forma de protección internacional. A partir de estas estimaciones, la Comisión considera importante su volumen al que procede responder diseñando una política a nivel europeo.

Las modificaciones de la forma de conceder visados constituye otra medida de control, pues, a partir del Tratado de Ámsterdam (1999) la UE es competente en la materia en los Miembros (excepto para el Reino Unido e Irlanda) y fija la lista de países cuyos nacionales estarán sometidos a tal obligación para cruzar las fronteras exteriores al tiempo que establece el elenco de cuyos nacionales están exentos de este requisito.

El esfuerzo también pasa por reforzar la consulta y los intercambios de información en la UE, creando una estructura permanente, dotada de una base jurídica adecuada con el fin de controlar y analizar el fenómeno en sus distintas dimensiones: política, jurídica, demográfica, económica y social, a partir de la coordinación con la red del Centro de información, reflexión e intercambio en

materia de cruce de fronteras e inmigración (CIREFI), dedicado al establecimiento de un sistema de alerta rápida para intercambiar datos a este respecto, incluyendo los itinerarios utilizados por los traficantes de seres humanos.

#### **4.2.5. Un nuevo giro en el tratamiento de la inmigración ilegal**

Las últimas actuaciones normativas en materia de inmigración ilegal se encuentran en las dos Directivas siguientes: la llamada Directiva de “retorno”<sup>570</sup> y la relativa a sanciones aplicables a los empresarios que emplean trabajadores irregulares<sup>571</sup>.

A.- La primera tiene por objeto el establecimiento de normas comunes en cuanto a procedimientos de expulsión, uso de medidas coercitivas, internamiento y prohibición de la entrada, con las garantías jurídicas suficientes y respeto a los derechos fundamentales de aquellos que se hallen de forma irregular en territorio comunitario<sup>572</sup>.

Va dirigida a los extracomunitarios en situación irregular por cuanto no cumplen o han dejado de cumplir las condiciones establecidas de entrada, estancia o residencia.

En su texto acota el término “retorno” y lo ciñe a aquellos supuestos de repatriación del trabajador extracomunitario a su país de origen o al envío, de forma coercitiva o no, a otro tercer país, denominado de tránsito, bajo la premisa de la existencia de acuerdos bilaterales de repatriación, o, en fin, a otro país al que el inmigrante decida ir, siempre que sea admitido. Si *a priori* esta vía parece

---

<sup>570</sup> Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, *relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.*

<sup>571</sup> Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio, *por la cual se establecen las normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.*

<sup>572</sup> La Directiva se enmarca en el espacio *Schengen*, por lo cual se excluyen de la misma aquellos Estados que no se encuentran dentro del mismo.

aportar una solución adecuada, se agota toda vez que el país de tránsito no asume ninguna obligación en su posterior traslado ni seguimiento. Por tanto, se trataría de un mero procedimiento de expulsión<sup>573</sup> que, además no garantiza la misma al Estado de origen, sino exclusivamente su salida del territorio comunitario.

La expulsión implica una prohibición de entrada por un período máximo de 5 años en el territorio de cualquier Miembro, salvo las debidas excepciones por razones humanitarias. Este veto puede ser superior si el residente extranjero constituye una amenaza grave al orden público o a la seguridad pública o nacional.

Su procedimiento ha sido establecido con las debidas garantías de objetividad y proporcionalidad<sup>574</sup>, tanto en la fase de carácter administrativo como judicial, dando preferencia al abandono voluntario en un plazo que oscila entre 7 y 30 días, frente al forzoso.

En aras de preservar los derechos del inmigrante hasta su expulsión, garantiza una serie de principios: mantenimiento de la unidad familiar, derecho a asistencia sanitaria en caso de urgencia, acceso de menores durante su estancia a las enseñanzas básicas y consideración necesaria hacia las personas vulnerables.

Entre las medidas coercitivas, la más controvertida, el internamiento, que será aplicado únicamente en caso de riesgo de fuga o cuando el sujeto ponga trabas a su expulsión, debiendo tener lugar en centros debidamente especializados. Sin embargo, ante la inexistencia de éstos, se contempla el internamiento en un centro penitenciario común, si bien con separación del resto de presos.

B.- La segunda Directiva anteriormente mencionada (Directiva 2009/52/CE) aborda las sanciones aplicables a empresarios que emplean extranjeros de forma irregular, por cuanto favorecen la inmigración ilegal en la

---

<sup>573</sup> CRUZ VILLALÓN, J.: “La política comunitaria de inmigración”, cit., pág. 156.

<sup>574</sup> STJUE C-61/11, de 28 de abril de 2011, asunto *El Dridi*, relativa al retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. La Directiva 2008/115/CE se opone a la normativa nacional que prevé una pena de prisión para los inmigrantes irregulares en caso de incumplimiento por entender desproporcionada la pena de privación de libertad.

medida en que atrae un gran número de personas carentes del estatuto legal exigido para ejercer una actividad laboral en el ámbito comunitario.

Con carácter general, la prohibición incide en la reacción punitiva frente a quienes no asumen la obligación de comprobar que los extracomunitarios están en posesión del debido permiso o autorización de residencia en vigor, con la pretensión de crear un sistema de medidas por parte de los Miembros que graven tales conductas y cuya responsabilidad recaiga sobre el empleador en cuestión, debiendo asumir la carga de la indemnización y las sanciones previstas al efecto.

La norma tipifica las siguientes:

a) Multas económicas públicas respecto de las infracciones legalmente establecidas como tales.

b) Asunción de los gastos de retorno de los ilegales.

c) Abono de la remuneración pendiente por el trabajo realizado.

d) Pago de las cotizaciones sociales e impuestos debidos dirigidos a evitar el enriquecimiento injusto de quien practica formas fraudulentas de contratación.

e) Exclusión del sistema de ayudas o subvenciones públicas de nivel nacional o comunitario.

f) No participación en concursos públicos de contratación administrativa.

g) Reintegro de las prestaciones, subvenciones o ayudas recibidas estatales o de la UE.

h) Cierre provisional o definitivo de los establecimientos utilizados para llevar a cabo la infracción.

A fin de hacer una correcta determinación en el sistema de infracciones y sanciones, define escrupulosamente cuantos agentes que intervienen en el ámbito laboral (art. 2).

En éste sentido, y ciñendo su aplicación exclusivamente al ámbito de la Directiva, se establecen como sujetos que participan en la relación laboral, de un lado el nacional de tercer país en situación irregular, el empleador, el subcontratista, la persona jurídica y empresa de trabajo temporal. También se definen los términos: empleo, empleo ilegal, condiciones de trabajo especialmente abusivas y remuneración de un extranjero en situación irregular.

Respecto al marco de aplicación de la norma, procede aclarar que aparece dirigida solo a trabajadores extracomunitarios en situación irregular; en cualquier caso, admite las debidas excepciones, como las de aquellos inmersos en un procedimiento de expulsión aplazada y que tengan derecho a trabajar según disponga el Derecho nacional del Estado en cuestión.

La dificultad probatoria en cuanto a la existencia de la relación laboral ilegal, y el ulterior pago de las indemnizaciones pertinentes, ha llevado al legislador a establecer una presunción *iuris tantum* sobre el tiempo mínimo de duración del nexo laboral, situándolo en 3 meses, haciendo recaer sobre el empresario la carga de probar un lapso inferior y sobre el trabajador la de acreditar superiores períodos.

Con carácter general, la Directiva pretende, de la misma manera que otros instrumentos que se han adoptado a los últimos años<sup>575</sup>, desincentivar la gran demanda de mano de obra irregular, que coloca a los extranjeros en una situación de vulnerabilidad, mediante una sistematización de infracciones y sanciones, responsabilidades y mecanismos de control.

---

<sup>575</sup> Tal es la Decisión Marco 2002/629/JAI, del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos o la Decisión Marco 2002/946/JAI, del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, así como todas las actuaciones y programas desarrollados en el ámbito de la lucha contra la trata de personas pretenden poner de manifiesto las duras consecuencias que el fomento de la inmigración en estas condiciones tiene para los extranjeros recién llegados.

Por último, cabe hacer referencia a la trasposición de las Directivas tratadas<sup>576</sup> en esta materia al Derecho interno, que en el caso español ha sido efectuada a través de la LO 2/2009, de 11 de diciembre de 2009, que reforma a la LO 4/2000, de 11 de enero de 2000, sobre “derechos y libertades de extranjeros en España y su integración social”. Tal norma comunitaria ha supuesto algunas modificaciones de enjundia en el ordenamiento español, el cual contaba ya con mecanismos de defensa frente a tales situaciones, como pone de manifiesto el propio Preámbulo de la Ley.

La reciente actividad normativa a este respecto viene dada por la entrada en vigor Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, que detalla, por cuanto aquí interesa, los regímenes de entrada y salida del territorio español; estancias por razón de estudios; movilidad de alumnos; prácticas no laborales o servicios de voluntariado; residencia temporal; extinción de las autorizaciones de residencia y trabajo; gestión colectiva de contrataciones en origen; procedimiento de autorización de entrada, residencia y trabajo de extranjeros en cuya actividad profesional concurren razones de interés económico, social o laboral, o cuyo objeto sea la realización de trabajos de investigación o desarrollo o docentes, de aquellos en los cuales se exija alta cualificación, trabajadores transfronterizos y menores extranjeros; por último las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador.

---

<sup>576</sup> Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009 y Directiva 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.**- En su origen, la alianza regional en la actualidad conocida como Unión Europea --y entonces Comunidades Europeas-- presentó un propósito fundamentalmente económico: la creación de un Mercado Común para ganar terreno en una competencia internacional que ya se atisbaba feroz.

Ciertamente, desde su fundación estuvieron también presentes las inquietudes sociales (en particular la garantía de la libre circulación de los trabajadores); sin embargo, bajo los planteamientos liberales imperantes, la consecución del bienestar en este punto quedó confiada a la prosperidad dada por el crecimiento de los superávits en la balanza comercial.

Más tarde que pronto (y la incorporación de España y Portugal no fue precisamente un factor inocuo), las circunstancias demostraron lo contrario: cabía el progreso en una vía sin el correlativo avance en la otra.

Aparece así, a mediados de los 80, una política reorientada a la “cohesión económica y --ahora también-- social”, insistiendo en la importancia de una reacción de carácter bidireccional, pues no es de recibo el crecimiento en el mercado sin contar con la traslación a la sociedad del beneficio (bajo el riesgo de una segmentación “a la americana”), pero tampoco cabe aspirar a éste sin aquél. A tal efecto las Instituciones comunitarias descubren el valor del diálogo social como fórmula óptima para avanzar en la línea trazada.

Tendencia confirmada a partir del *Libro Blanco de Delors*, donde específicamente se abre un hueco el empleo como prioridad en cualquier estrategia de ámbito supraestatal. Desde entonces hasta ahora la preocupación por este aspecto no cesa, aun cuando muchas veces sea de manera más formal que material, pero al menos ha servido para delimitar un panorama institucional tanto en cuanto hace a la distribución de competencias, como en el tipo de medidas a adoptar.

**SEGUNDA.-** El proceso de decantación señalado ha obligado a asumir que el empleo no sólo interesa, sino que inquieta, ora por su obtención o falta, ora por el progreso o retroceso, ora por las condiciones particulares derivadas de cuanto no deja de ser el *modus vivendi* de los ciudadanos.

La primera decisión a adoptar parte de determinar quién ha de ser el competente para tomar las riendas en este espinoso y multifacético aspecto. La decisión final, tras las vacilaciones propias en un asunto esencial, no deja de resultar una respuesta de compromiso. La Unión Europea asume el protagonismo general: definir las políticas, planificarlas y coordinarlas; también, en último término, controlarlas.

Sin embargo, el ajuste, la materialización concreta, queda remitida a los Estados, a sus Planes Nacionales, para cuyo diseño gozan de un amplio margen, pues lo que importa, a la postre, son los resultados, sometiéndose al sistema de rendición de cuentas de ámbito superior. En el caso de España, por Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, como referencia normativa para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado, enmarcadas dentro de la política europea.

Ninguna duda ofrece la formal distribución expuesta, pero falta un elemento de corrección último: la dación de cuentas debería aparecer acompañada de las consiguientes sanciones si no hubieran sido obtenidas las metas prediseñadas. Durante varios años, no obstante, tal elemento coercitivo falló, limitando su actuación la Unión Europea a recriminar (a través de Decisiones) la ausencia de supervisión y logros en las propuestas formuladas, condenando --por vía tácita-- los errores o excesos. La crisis económica parece haber invertido la tendencia, pero no a través del compromiso de todos, sino de la imposición de los Estados más poderosos, para mostrar la distancia de aquel anhelado *par inter pares*; también, cómo la reforma de la “Constitución Europea” asume distintos niveles de mando.

**TERCERA.-** En el proceso de preocupación reseñado es menester dar cuenta, asimismo, de una evolución harto significativa en cuanto hace al tipo de medidas adoptadas. Inicialmente lo fueron “pasivas”, destinadas a favorecer la posición de los desempleados a través de prestaciones derivadas del sistema de protección social, o a conceder jubilaciones anticipadas satisfaciendo el interés empresarial de prescindir de los mayores, y de éstos a acceder a un estatuto acomodado como clase beneficiaria de un auxilio.

El problema es que esta complacencia mutua aparente (pues algunos, según las estadísticas no más de 10%, hubieran preferido seguir trabajando) se hacía en gran parte a costa de la comunidad, de forma tal que los “afortunados” acababan recibiendo una recompensa a su inactividad, bien bajo la fórmula temporal del subsidio público, bien de un retiro prematuro que, aun cuando sufragado por un parado, acaba repercutiendo sobre todos. Razón tenía quién afirmó que “si ves a un bañista en octubre en una isla, *ex* empleado de banca o de una empresa de telecomunicaciones, disfruta de su bienestar, porque lo estás pagando también tú”.

La fórmula funcionó en la bonanza, pero, obviamente debió de ser revisada en épocas de crisis, para dar paso a otras políticas “activas” o “positivas”, ya no asentadas sólo en la movilidad de los trabajadores y el reconocimiento de la Seguridad Social de los migrantes al amparo de la libre circulación, sino en algo más, si en verdad se quería que la UE fuera un verdadero referente de empleos “de calidad”, con iniciativas capaces de crear trabajos y evitar su destrucción.

**CUARTA.-** La concreción de esta nueva filosofía, el impulso definitivo de la Europa Social, tiene lugar con el Tratado de Ámsterdam de 1997, cuando incluye un Título nuevo y específico dedicado al empleo y apuesta decididamente por la autonomía jurídica (subsidiariedad del art. 3 B TUE) como sistema de gestión; para, de este modo, y una vez establecidas las líneas maestras a través de las correspondientes Directivas, dejar a los Estados, en ejercicio de sus competencias, la ejecución de cuanto aquéllas pretenden.

El objetivo último es la eficacia a partir de una actuación lo más cercana posible al ciudadano (sólo en el caso de insuficiencia se justifican las intervenciones a nivel supranacional), lo cual invita a la descentralización (regiones dentro del Estado) de lo ya descentralizado, pero siempre obedeciendo a un patrón compartido y asegurado a través del MAC, como expresión privilegiada del protagonismo adquirido por las técnicas europeas de coordinación.

Cabe asistir, de este modo, a un giro radical en los Planes de Acción Social Nacionales, de los cuales se pasa a esperar su ajuste a cuatro pilares básicos: mejora de la capacidad de inserción profesional, desarrollo del espíritu empresarial, fomento de la igualdad y reforzamiento de las políticas de oportunidad del mercado laboral.

Sobre esta nueva perspectiva, la Cumbre de Lisboa de 2000 supone un hito capital, incrementando el papel del Parlamento Europeo (como coordinador más que legislador, dado el reparto competencial), para proclamar el reto de convertir a la UE “en la economía más competitiva del mundo antes de 2010” y sentar los objetivos esenciales de carácter laboral destinados a conseguirlo: equilibrio cuantitativo y cualitativo entre la oferta y la demanda de trabajo, reducción del desempleo y protección a quienes lo sufren, así como consecución de una plena ocupación de calidad.

Pero, para ello, era preciso vencer algunos obstáculos evidentes: altas tasas de paro (con colectivos claramente marcados por tal situación); lento crecimiento del empleo; deslocalización de las empresas como producto de la globalización; aumento de la pobreza infantil y de las desigualdades, con el consiguiente riesgo de incurrir en una evidente dualidad socioeconómica; en fin, y entre más, el patente envejecimiento de la población.

Menester resultará, por ende, planificar con tiento y fijar los parámetros concretos de arribada, con tres grandes referentes que, en orden decreciente (o de menor a mayor detalle), remiten a las Agendas Sociales, la Estrategia Europea sobre el Empleo y las políticas de ocupación.

**QUINTA.-** La Agenda Social es concebida como el marco donde recoger las metas generales a conseguir en este concreto plano de la realidad europea. Sobre lo acordado en Lisboa, la primera comprende el período 2000-2005 y la segunda (y hasta el momento última) el quinquenio 2006-2010.

Aquella era, sobre todo, descriptiva e incluso “circular”, en tanto no cesaba de dar vueltas sobre unos mismos ejes que, en apretado resumen, pueden ser reconducidos a los siguientes: consecución del pleno empleo y aprovechamiento de todo el potencial laboral, obtención del mayor beneficio derivado del progreso técnico, desarrollo de la movilidad, extracción de un alto rendimiento a la integración económica y monetaria, respuesta al envejecimiento de la población, reforzamiento de la cohesión social, traducción de la ampliación producida por la incorporación de nuevos Estados en un éxito comunitario y afirmación de la dimensión humana --y no sólo económica-- de la mundialización.

Según cabe comprobar, enunciaciones genéricas, a modo de líneas programáticas, que reproduce --siguiendo el itinerario descrito en el *Libro Verde*-- la segunda (basta remitir, por ejemplo, a sus reflexiones sobre la cuestión demográfica o la importancia otorgada a la movilidad), pero que amplía a otros aspectos, como los problemas para el acceso a un trabajo de los colectivos desfavorecidos, la preocupación por la discriminación, la inquietud por la situación educativa y de formación profesional, la extensión y racionalización de la Protección y Seguridad Social, o, en definitiva, al consecución de aquel anhelado empleo de calidad.

Sin embargo, median algunos cambios mayoritariamente en aras de un superior pragmatismo, susceptibles de ser agrupados en seis: 1) Necesidad de recuperar el crecimiento, responsabilizando a cada Estado de la consecución de tal compromiso, debiendo legislar y ejecutar con las miras puestas en cuanto se pretende en común. 2) Mayor concreción en las políticas, con un calendario para su implementación, un proceso de seguimiento específico (el conocido como “marcador”) y las herramientas estadísticas como reflejo preclaro de los logros y fracasos de cada uno ante las Instituciones, los otros Miembros y los ciudadanos. 3) Adecuada coordinación a través del MAC y financiación controlada por el

FSE, sobre todo a través del Programa *PROGRESS*. 4) Imprescindible actualización normativa, aspirando no sólo a un aumento de la intervención central, sino también a su mejor sistematización, en cuanto cabría catalogar --recurriendo a la analogía con el ordenamiento español-- como una especie de textos refundidos. 5) Fomento del diálogo social trasnacional, de lo cual van a ser frutos señeros los AMEs. 6) Superior implicación e incidencia en lo diseñado respecto de las economías locales y de las PYME.

El anterior elenco estaba llamado a constituir el “modelo europeo”, el cual ha merecido las agudas críticas de los neoliberales, al considerar que dista de conformar un verdadero “modelo” (juzgándolo como un mero “compendio de vaguedades”), y no ser ni siquiera “europeo” (en tanto “responde a patrones de una ideología mundial de cuantos se autoproclaman progresistas”). A pesar de ellas, y frente a las mismas, cabe oponer la experiencia histórica (y su constante reedición) de que la bonanza económica dista, *per se*, de garantizar el bienestar social; proseguir, en consecuencia, con el esfuerzo a la hora de combinar competitividad económica con cohesión humana, aun cuando sus resultados sean modestos, pues el modelo social no es el problema, sino la solución para una convivencia pacífica.

**SEXTA.-** La Estrategia Europea de Empleo encuentra tres lugares y años significativos en su gestación a partir de las respectivas Cumbres de Jefes de Gobierno: Luxemburgo 1997, y la insistencia en reforzar la coordinación; Cardiff 1998, en orden a establecer las reformas económicas necesarias para convertir al Mercado Único en un motor para la creación de empleo y fomento del espíritu empresarial y de la competitividad, lo cual pasa por suprimir todos los obstáculos al comercio entre los Miembros; y Colonia 1999, conocida por el Pacto Europeo para el Empleo, con amplio catálogo de iniciativas al efecto.

El camino estaba preparado para Lisboa y su iniciativa de un Método Abierto de Coordinación destinado a conseguir un intercambio fluido de información entre los Estados y --sobre todo-- la Comisión, apoyado por la importante labor consultiva del Comité de Empleo y articulado a través de las

oportunas Directivas y Recomendaciones (de cuyo importantísimo volumen ha quedado constancia a lo largo de la obra), así como, al final, la realización de un Informe conjunto a completar con el efectuado por la Comisión junto con los interlocutores sociales y demás Instituciones europeas.

Todo ello presupone un Programa anual de Planificación, a trasladar por los Miembros a su Plan Nacional de Acción Social, para abarcar cuatro campos seleccionados como principales en orden a combatir el desempleo: capacidad de inserción profesional, desarrollo del espíritu de empresa, fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores a las mudables unidades productivas y refuerzo de las iniciativas públicas --y privadas-- referidas, con carácter genérico, al empleo.

Su detalle remite a las distintas fases de implementación, aun cuando la mayor parte de ellas permanece desde la primera (1998-2002), añadiéndose en las posteriores mayores o menores matices o rectificaciones superficiales o de mayor sustancia. A modo de asientos contables, procedería significar cómo la segunda (2003-2005) evalúa positivamente el papel desarrollado por el MAC --en cifras: creación de 10 millones de empleos y disminución en 5 millones del número de parados--, considerando que había llegado el momento de, definitivamente, transitar desde la gestión de políticas pasivas a la de otras destinadas a apostar de manera decidida por la creación de puestos de trabajo. No obstante, considera que median numerosas cuestiones pendientes, en particular las derivadas de la globalización y de la ampliación de la Unión, motivo por el cual insiste en lo oportuno de simplificar las orientaciones estratégicas sin comprometer su eficacia; en línea con tal propósito, evoluciona desde sus cuatro pilares anteriores a tres metas globales: consecución del pleno empleo, mejora de la calidad y productividad en el trabajo y cohesión social en un mercado laboral inclusivo.

La siguiente (2005-2007) aspiraba a conformar una remodelación sustancial del diseño anterior. Efectivamente lo es en la formulación de sus objetivos-marco, ahora situados en la prioridad de la competitividad, el empleo y las orientaciones generales de política económica. En una especie de bocadillo entre factores claramente mercantiles, no cabe ignorar el fundamento de la EEE,

pero tampoco como queda atrapado desde este momento bajo la égida superior que vuelve a ocupar el otro factor de cohesión, no en vano --una vez más-- los objetivos fijados para 2010, reiterados sin mayor innovación, pasaban por “prioridades claras y mesurables”, es decir, resultados estadísticos como parámetro final y único a sopesar, bajo cuanto podría ser considerado el nuevo lema: “denme porcentajes que ofrecer y obvien --con prudencia-- el modo; también otros índices distintos destinados a aquilatar el parecer social”.

Este proceder, contestado en encuestas distintas a las ofrecidas, las cuales aventuraban una crisis económica y el incremento de la respuesta popular (sin conceder mayor importancia a cuanto constituyó el nuevo marco institucional definido por el Título IX del Tratado de Lisboa --arts. 145 y ss.--), fue repetido en la penúltima de las Estrategias (2008-2010) con sólo exigir el “refuerzo y profundización” (considerándola un éxito y un camino a seguir); eso sí, con una insistencia máxima en la nueva pieza a la cual se confía el casi milagro en aquellos momentos: la flexiseguridad.

Y llega el horizonte de 2020. La crisis ya no puede ser negada, sino que ha de ser abordada, dada su incidencia especialmente grave en Europa por comparación con sus competidores comerciales, pero también por la propia situación interna. Una *rectificatio de rectificationibus* más para regresar a soluciones que, en teoría, vuelven a equilibrar lo económico y lo social, prestando una especial atención al empleo y a la protección pública.

A tal fin, y con el propósito de hacer frente a las secuelas de la globalización y la amenaza de los Estados emergentes (cuyas inferiores condiciones laborales les convierte en especialmente atractivos para las multinacionales y, a la vez, sirven de impulso al “mercado negro” y al tráfico ilegal de mano de obra), aparecen nuevas Directrices Integradas, reducidas y mucho más concretas, así como dos importantes iniciativas (*Una agenda para nuevas calificaciones y empleo* y *La Plataforma europea*) con ánimo de satisfacer un triple anhelo: crear valor sustentado en el crecimiento del conocimiento, potenciar el papel de los ciudadanos en unas sociedades inclusivas y dotarse de una economía competitiva.

Para ello corresponde a los distintos Miembros una planificación a cinco años vista, destinada a cubrir unas expectativas condensadas en cinco: 1) Una tasa de ocupación para la población comprendida entre 20 y 64 años capaz de ascender al 75% (renunciando, de este modo, a la plena ocupación y asumiendo un compromiso más realista). 2) La dedicación del 3% del PIB comunitario a I+D, 3) La consecución del famoso 20/20/20 en cuanto hace al clima y energía. 4) La minoración del porcentaje de abandono escolar para que no supere el 10% y, además, como ratio indeclinable, que un 40% de los jóvenes logren acreditar estudios superiores completos. 5) Una reducción, cuanto menos, en 20 millones de quienes padecen el riesgo de pobreza.

**SÉPTIMA.-** Las políticas de ocupación constituyen el fiel reflejo de cuanto pautaron las Agendas, estructuraron las Estrategias y ellas se encargan de detallar. Lo hacen, sin embargo, repitiendo hasta la saciedad lo acordado en Lisboa 2000, al punto de que, si no aparecieran las fechas de referencia, cabría calificar su contenido como un discurso casi aprendido de memoria.

En el afán de significar sus aportaciones más significativas, procedería hacer referencia a los siguientes períodos:

1.- Años 2005-2007. Tras la reestructuración de la EEE, destaca el contenido de la Decisión 2005/600, que mezcla --como venía siendo costumbre-- datos muy diferentes para la planificación, en la pretensión última de coordinarlos, aun cuando realmente deja claro dos fundamentales: de un lado, y primordial, subordinación de todo a lo económico; de otro, la exhibición de una incipiente relación de poder interno a la hora de trazar las líneas maestras y su materialización.

2.- Años 2007-2008. Época especialmente convulsa, que se abre con la apuesta clara por dos palabras: la formación ordenada a las nuevas tecnologías y la innovación, por una parte; por otra (y bajo casi una imposición de quienes ostentan una superior jerarquía aquí patente), la movilidad en tres ámbitos (situados en la evolución de la precariedad al éxito, del desempleo al empleo y de

la ocupación a la jubilación), la búsqueda de protección social y la lucha por captar cerebros.

En medio, no obstante, tercia la interpretación del TJUE respecto a la conocida como Directiva *Bolkestein*, y sus cuestionables resoluciones (casos *Viking*, *Laval*, *Ruffert*, etc) sobre el denominado “principio del país de origen” o los problemas del *dumping* salarial, donde abiertamente son ignorados o pospuestos los derechos de los trabajadores y poco o nada puede hacer el recién creado Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización.

También coincide con el impulso decidido a la interlocución social, concretada en algunos Acuerdos Marco Europeos “fuertes”, y otros “débiles”, como vía para trasponer Directivas sociales; o, y sin duda será un símbolo para las próximas décadas, el apoyo a la nueva forma de responsabilidad social corporativa dada por los Acuerdos Marco Internacionales.

A la postre, y bajo el modelo de un compromiso para todos y su concreción a escala nacional, cabe asistir a la penúltima abdicación: de mediar incumplimientos estatales (con prioridad, dentro de estos, para los déficits en PIB), éstos podrán ser de recibo con carácter temporal, en el entendimiento de que siempre cabrá reaccionar en el futuro.

3.- Años 2009-2010. Lejos de la relativa bonanza anterior, la planificación ha lugar en plena crisis, lo cual supone tanto como cuestionar la recuperación o progreso económicos y ajustar la Estrategia de Lisboa, si bien con carácter “temporal”. Conduce, de este modo, a no perder la orientación en cuanto hace al empleo, donde las “transiciones positivas” vienen a englobar la movilidad y rotación profesionales, pero también la formación y la educación como constante. No obstante, y además de la eterna preocupación por el envejecimiento en Europa, se añaden nuevos créditos fiscales a la creación de empleo con la adaptación de los sistemas de prestaciones de Seguridad o Protección Social, las normas ofrecen un panorama reformado, dado por la casi absoluta liberalización en la intermediación, la reducción de jornada --y salario-- (en ese habitual “compartir la miseria”) como solución provisional a la crisis, y, por último, la

reordenación de los créditos fiscales al empleo, reasignando al colectivo “especialmente sensible” de los empresarios el ancilar *do ut des*, para animarlos a seguir en Europa y evitar la deslocalización.

**OCTAVA.-** Si un término pudiera resumir la orientación actual de las políticas de empleo europeas, éste sería, sin duda, el de flexiseguridad. Sustantivo raro en su composición y aparente receta frente a todos los males, quien suscribe no puede sino corroborar la opinión sobre su carácter “publicitario más que técnico”, que acaba “no diciendo nada por querer decirlo todo”.

Un somero análisis de la producción normativa y documental de las Instituciones europeas permite concluir cómo una de sus vertientes, fue realmente el *prius* y la otra constituye el elemento de compensación posterior.

De este modo, cabe advertir sobre cómo a partir de los años ochenta cualquiera que no asumiera la necesidad de la flexibilidad era calificado como retrógrado, pues parecía preciso reinterpretar el Derecho a favor de la empresa para dotarla de márgenes, legales o convencionales, en sus dimensiones externas (contratación y despido), internas (modificación de las condiciones de trabajo y movilidad geográfica), formales (aprovechar los recursos humanos en toda su polivalencia), o salariales (permitiendo un “descuelgue” adaptativo en función de la pérdida de competitividad del empleador a tenor de las condiciones del mercado).

Tales postulados mutaron el sentido original del Derecho Laboral, destinado a proteger al trabajador, para convertirlo, sobre todo, en un instrumento más de la gestión empresarial, dúctil en la disposición de aquel acervo.

Los excesos y las críticas adquirieron tal entidad como para que la UE volviera sobre sus pasos y corrigiera una filosofía en exceso neoliberal, incorporando el elemento de la seguridad a favor de sus ciudadanos, dando paso a la reivindicación pública, con actuaciones concretas, en *pro* del derecho a conservar el puesto de trabajo (o, mejor, la capacidad de empleo o

“empleabilidad”); la garantía en las rentas; la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; por último, una vida tranquila como “clase” pasiva.

Este planteamiento sobre la seguridad subyace a la época clásica de las reestructuraciones de empresas en sus vertientes primera y tercera, y encuentra adecuado complemento en la segunda como el contrapeso más utilizado --muchas veces de manera fútil-- en el presente frente al margen de maniobra de quien ostenta el poder de dirección.

Cuando los márgenes de maniobra eran amplios, la solución podría ser considerada aceptable *de facto* (difícilmente *de iure* para un iuslaboralista, pero sí para los políticos); sin embargo, la crisis actual ha jugado una mala pasada (¿coyuntural?) a la formulación teórica, pues la construcción del sistema pretendido por la UE (con las miras puestas en el 2010, primero, y 2020 y 2030, más tarde) supone cohonestar modelos contractuales flexibles pero, al tiempo, fiables; estimular a los mercados para agilizar el tránsito de una ocupación a otra evitando situaciones de inactividad duraderas; proveer una formación (inicial y permanente) capaz de permitir la adaptación a los cambiantes procesos productivos; por último, adaptar la Seguridad Social a los tiempos actuales, robusteciendo todos los sistemas nacionales.

Norte claramente ordenado, en su planteamiento, a una competitividad con moderaciones sociales, pero en una balanza en la cual la “salud presupuestaria” (mejor utilización de los recursos públicos --y privados-- y contención del gasto) dista de ser neutral. Elemento a partir del cual el fiel se inclina hacia la ampliación del poder de dirección empresarial a cambio de mantener el empleo (flexibilidad interna --negociada o no-- frente a la externa, en un *leiv motiv* de continua actualidad en las últimas normas europeas y, significativamente y sobre todo, en las españolas), para, de este modo, convertir en normal la transición provisional del sistema educativo al laboral en condiciones precarias, de un trabajo a otro pasando por períodos (pretendidamente breves) de inactividad y de la etapa productiva a la jubilación que se considera necesario retrasar. A cambio, ya se conoce, indemnizaciones derivadas de la pérdida de

empleo, prestaciones de desempleo, formación para evitar el paro y --cabe volver a insistir-- conciliación de la vida laboral, personal y familiar.

Además de ese desequilibrio patente entre uno y otro miembro del binomio, cabe sentar, también, que las actuaciones de los Estados han estado signadas por unos enfoques claramente parciales, no de conjunto; soluciones, por otra parte, puntuales (“parcheos”), a modo de remedios exigidos por la coyuntura, echándose de menos la perspectiva de una actuación coherente hacia el futuro. Más aún, la propia Comisión admite la inexistencia de demostración o prueba de que la elasticidad que preconiza verdaderamente cree empleo, y admite la falta de elementos de convicción suficientes para poder certificar que el incremento de las tasas de actividad dependa --en lo fundamental-- de una menor tutela a los trabajadores o de rebajar el nivel del Estado de Bienestar.

Por eso deben seguir poniéndose contrapesos en ese imaginario platillo de la seguridad, que afectan en particular a los colectivos más desfavorecidos, con políticas claras dirigidas a inmigrantes, mujeres, jóvenes, personas de edad avanzada, discapacitados o desempleados de larga duración.

**NOVENA.-** El recorrido de esta tesis se cierra con un análisis más en detalle de las políticas específicas de empleo diseñadas para dos colectivos que preocupan especialmente: los niños y los inmigrantes.

Respecto de los primeros, destaca la importantísima influencia de los Convenios núms. 138 (edad mínima de acceso al trabajo) y 182 (peores formas de trabajo infantil). Europa se suma a la iniciativa mundial --la cual, no obstante, cuenta con el hándicap de que más de una tercera parte de los afectados viven en países que no han ratificado aquellos instrumentos-- para tratar de poner fin a la cadena formada por la falta de educación, la pobreza y la actividad productiva de los niños y, especialmente, de las niñas.

A tal efecto, suscribe la iniciativa de UNICEF consistente en vedar la encomienda de tareas peligrosas a los más jóvenes, la escolarización gratuita y

obligatoria hasta los dieciséis años (en el programa *Educación para Todos*, incluido entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio), el registro inmediato de los nacimientos, el control de datos sobre esta lacra social y el importante papel que están llamadas a desempeñar las empresas, a través de la responsabilidad social corporativa, en los Estados en Desarrollo.

Igualmente coopera intensamente con el IPEC, programa internacional para la erradicación del trabajo infantil, y adopta iniciativas realmente innovadoras respecto a la erradicación de sus peores formas, cuyo mayor hito viene dado por el Acuerdo de Cotonú, para crear la Asamblea Paritaria Unión Europea -- países de América, Caribe y Pacífico (ACP)--, marcando un quíntuple objetivo fundamental para este grupo de población especialmente vulnerable: poner fin a la esclavitud o formas análogas; evitar que realicen cualquier trabajo peligroso o inseguro; no tolerar su utilización para el tráfico de drogas, armamento menor o contrabando en general; impedir su explotación sexual; y, por último, acabar con la triste realidad de los “niños-militares”.

Por cuanto hace a los segundos, el punto de referencia clave viene dado por el *Libro Verde* y su triple propuesta de, primero, promulgar una Directiva que regule con carácter general las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros, llevada a cabo mediante la Directiva 2011/98/UE, de 13 de diciembre, por la que se establece un procedimiento de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Miembro y un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residentes legales; segundo, dotar de un régimen propio a colectivos específicos en función de las necesidades particulares del mercado europeo (en concreto, a los altamente cualificados --que son los únicos con norma ya en vigor, la Directiva 2009/50/CEE--, los estacionales, quienes realizan prácticas remuneradas y los residentes temporales en otros Estados a resultas de un desplazamiento ordenado por su empresa); tercero, diseñar un procedimiento común acelerado para determinados “inmigrantes económicos”, llamados a cubrir puestos de trabajo no ocupados por nacionales y (“principio de preferencia comunitaria” manda) que tampoco van a poder ser desempeñados por nacionales de la UE o residentes de larga duración de terceros países.

Variedad de situaciones que han impedido alcanzar la aspiración final de crear un “título único” para todos los Estados, tanto más improbable de conseguir cuanto que la materia compete a los Estados, y estos ya han optado claramente por un modelo de control propio (excepto en materia de visados, en tanto competencia asumida por la UE desde el Tratado de Ámsterdam, con la salvedad de Reino Unido e Irlanda), el cual casi siempre toma como patrón el establecimiento de cuotas o cupos por sector de actividad, zona geográfica, país de origen u otros módulos de carácter general o específico; en todo caso, permitiendo observar un doble rasero a la hora de evaluar los flujos migratorios: de un lado, muchas facilidades (en aplicación de la *Directiva Azul*) para los altamente cualificados, en cuanto puede ser calificado como una ardua competencia por captar talentos foráneos; grandes dificultades para el resto, sometidos estrictamente a las necesidades del mercado.

Estas limitaciones han derivado en que los movimientos imparables de población de los países pobres a los ricos acaben con mucha frecuencia refugiándose en la clandestinidad, muchas veces a partir de verdaderos contratos de servidumbre o de poderosas mafias dedicadas a la trata de personas. Europa es uno de sus destinos favoritos; de ahí las iniciativas adoptadas al respecto, llamadas a completar las adoptadas por los Estados, que fundamentalmente consisten en alcanzar acuerdos con los principales países de proveniencia de los ilegales para efectuar un primer control en las fronteras de salida. Todo ello sin desconocer los diferentes tipos de regularización (las conocidas como “amnistías”), ordenadas a corregir situaciones coyunturales o estructurales de manera temporal, definitiva, por razones humanitarias y de protección o, sencillamente, en tanto vía destinada a asumir los hechos consumados.

De los esfuerzos comunitarios al respecto, tres merecen singular mención: los mecanismos de consulta e intercambio de información sobre estos flujos ilegales y los itinerarios utilizados por los traficantes de la mano de obra centralizados en el CIREFI; la Directiva destinada a sancionar a cuantos empresarios empleen extranjeros de manera irregular, por considerarlos “explotadores” que fomentan tan nefando fenómeno; por último, la Directiva “de retorno”, la cual recoge normas comunes para la expulsión, con la repatriación al

país de origen, a otro de tránsito (previa firma de acuerdos bilaterales, cuyo contenido en tantas ocasiones limita su contenido a asegurar el abandono del territorio europeo) o al que elija el afectado si es admitido en el mismo, siempre partiendo de la aceptación voluntaria de la medida y con garantía de los derechos humanos, pero pudiendo llegar a adquirir un carácter coactivo que eventualmente alcanzará a una discutible --si bien excepcional-- decisión de internamiento. Obvio resulta significarlo, ambas normas han reorientado el quehacer normativo español para así unirse a un propósito compartido.

**DÉCIMA.-** Como compendio de toda la dinámica desgranada a lo largo de tantas páginas, bien cabría aludir a un doble propósito de todas las Instituciones europeas en este ámbito: uno dirigido a los ciudadanos y residentes en su territorio; el otro al resto de la población mundial.

El primero asienta sus cimientos en el concepto de “empleo de calidad”, a partir del cual diez metas ordenarán su política: la cualidad intrínseca del trabajo; el desarrollo de capacidades, íntimamente unido a la mejora en la educación , la formación continua y el progreso profesional; la igualdad de género; la flexiseguridad; la garantía de acceso a un mercado laboral inclusivo; la organización de un trabajo que, además de hacerlo más rentable, permita la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; el diálogo social y la participación de los empleados como vías óptimas para asegurar el éxito en los propósitos asumidos; la plena asunción de la diversidad eludiendo cualquier forma de discriminación; por último, la consecución de las expectativas sobre el rendimiento de los trabajadores, a traducir en mayor productividad y superior competitividad.

Un decálogo, con muchos matices, repetido hasta la saciedad para tratar de conseguir mantener una posición privilegiada, pero amenazada desde varios frentes, uno de los cuales, quizá el más importante, deriva en la globalización bajo la forma de una libertad de asentamiento para las empresas casi absoluta.

A partir de la misma, los mayores beneficios provienen de la reducción de costes derivada del traslado a países con una pobre --si existente-- normativa laboral, cuya posición de subdesarrollados o emergentes conduce a sus dirigentes a un dilema difícil de elucidar: bien intentar la mejora social, bien la explotación como fórmula para atraer los ingresos provenientes de las multinacionales.

La respuesta casi siempre ha sido la misma; más aún al calor de la corrupción que suele acompañar a Estados donde la democracia parece una utopía. No es difícil seguir una secuela lógica: quienes emigran son, ahora, las empresas en la búsqueda de paraísos productivos, dejando sus ubicaciones originarias (pero sólo a efectos materiales, pues formalmente conserva su sede social, para así garantizar una óptima distribución del resultante) y provocando una externalización que multiplica el paro de los lugares de donde salen.

La estrategia mundial contra tal dinámica surge de la OIT, con su intento de instaurar la cláusula de “condicionalidad social” a través de un Convenio al respecto. La firme oposición de los países pobres, por entender que una decisión de tal calado comprometía gravemente su progreso, hizo que cualquier pretensión en este sentido quebrara por su base y fuera menester cambiarla, para centrar todos los esfuerzos en la responsabilidad social corporativa.

Ello supone tanto como ponerse en manos de las empresas, pero ejercer la adecuada presión (a esta altura no cabe duda en cuanto al origen sobre las denuncias relativas a los conocidos escándalos financieros, medioambientales o sociales) para que en sus códigos de conducta, primero, y ahora, con el empuje otorgado a los Acuerdos Marco Internacionales, comience una inercia que no sea exclusivamente interesante para el capital.

De ahí, la astuta apuesta por conseguir a través de una vía indirecta cuanto no se pudo lograr de manera abierta, uniéndose gran parte de la familia de la ONU en el mentado propósito (siempre contando con la nada comprometida actividad de la OMC y del FMI) a través del programa de *Trabajo Decente* (explicitado más tarde a través de los diversos programas de *Trabajo Decente por País*), como parte fundamental de aquella declaración general titulada *Por una*

*laboralización justa: crear oportunidades para todos*, donde la dignidad personal, la estabilidad familiar, la paz social y el crecimiento económico son los pilares para reducir la pobreza y dirigirse a un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible, capaz de compatibilizar la generación de trabajo, garantizar los derechos de los empleados, extender la protección social y promover el diálogo entre todas las partes, haciéndolo --además-- a partir de una aplicación transversal que incida en la igualdad de género.

Ambiciosos propósitos a partir de los cuales cabe descubrir un pleno compromiso de la UE que, al tiempo de permitir su calificación como generoso, no puede ignorar la distorsión moderna del término griego del cual proviene la palabra democracia, pues sirve perfectamente al propósito de frenar la inercia liberal que le perjudica, en este estadio en el que la buena publicidad empresarial constituye un arma de doble filo y puede conducir a demandas por competencia “desleal”; además, siempre le queda el comodín del Sistema de Preferencias Garantizadas. Como escribiera el filósofo, *ut sementen feceris, ita metes*.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (BAYLOS GRAU, A., Coord.): *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de reforma laboral*, Albacete (Bomarzo), 2011.
- AA. VV. (BAZ RODRÍGUEZ, J., Coord.): *Trabajo a tiempo parcial y flexiseguridad. Estudios en el marco del debate europeo: “Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”*, Granada (Comares), 2008.
- AA.VV. (BLASCO PELLICER, A., Coord.): *El empresario laboral. Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Camps Ruiz con motivo de su jubilación*, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2004.
- AA.VV. (BENEYTO PÉREZ, J. M<sup>a</sup>. et alii, Coords.): *¿Existe un modelo social europeo?*, Madrid (Universidad San Pablo-CEU), 2008.
- AA.VV. (CABEZA PEREIRO J., BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>. A. y FERNÁNDEZ PRIETO, M., Dirs.), *La Relevancia de la Edad en la Relación Laboral y de Seguridad Social*, Cizur Menor (Thomson Reuters), 2009
- AA.VV. (CRUZ VILLALON, J., Coord.), *La igualdad de trato en el Derecho Comunitario Laboral*, Pamplona (Aranzadi), 1997.
- AA.VV. (DESCOLOGNES, M. y SAINCY, B., Eds.): *Les nouveaux enjeux de la négociation social internationale*, Paris (La Découverte), 2006.
- AA.VV. (ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, Madrid (La Ley), 2007.
- AA. VV. (FELSTEAD, A. y JEWSON, N., Eds.): *Global trends in flexible labour*, London (Macmillan Press Ltd.), 1999.
- AA.VV. (GARCÍA NINET, J. I., Dir. y VICENTE PALACIO, A., Coord.): *Contratación temporal y medidas de fomento del empleo*, Barcelona (Atelier), 2009.
- AA. VV. (HEERY, E. y SALMON, J., Eds.): *The insecure workforce*, London (Routledge), 2000.
- AA. VV. (HOWELL, D. R., Ed.): *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*, New York (Oxford University Press), 2005,

- AA. VV. (LANDA ZAPIRAIN, J. P., Coord.): *Estudios sobre la estrategia europea de flexiseguridad: una aproximación crítica*, Albacete (Bomarzo), 2009.
- AA.VV. (LÓPEZ GANDÍA, J. y BLASCO PELLICER, A., Coords.): *Crisis de empresa y Derecho del Trabajo. IV Jornadas Universitarias Valencianas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2010.
- AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L.; MORENO VIDA, M. N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., Dirs.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre*, Granada (Comares), 2011.
- AA.VV. (PAPADAKIS, K., Ed.): *Diálogo social y acuerdos transfronterizos (¿Un marco global emergente de relaciones industriales?)*, Madrid (MTI), 2009.
- AA.VV. (QUESADA SEGURA, R., Coord.): *La Constitución Europea y las relaciones laborales*, Sevilla (Mergablum), 2004.
- AA.VV. (RODRÍGUEZ CABRERO, D. y SOTELSEK SALEM, D., Coords.): *Apuntes sobre bienestar social*, Alcalá de Henares (Universidad de Alcalá), 2002.
- AA.VV. (ROSSILLI, M., Coord.): *Políticas de género en la Unión Europea*, Madrid (Narcea), 2001.
- AA. VV. (SERVAIS, J.-M.; BOLLÉ, P. y LANSKY, M., Eds.): *Working for better times: rethinking work for the 21st Century*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2007.
- AA.VV. (VALDÉS DAL-RÉ, F y ZUFIAUR NARVAIZA, J. M<sup>a</sup>, Dirs.): *Hacia un mercado europeo de empleo*, Madrid (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), 2007.
- AA.VV. (ZEITLIN, J. y POCHET, Ph., Eds.): *The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies*, Bruselas (PIE Peter Lang), 2005.
- AA.VV.: *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. I*, Madrid (MTI), 2010.

AA.VV.: *Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos por los catedráticos españoles al profesor Manuel Alonso Olea*, Madrid (MTSS), 1990.

AA.VV.: *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 2007*, Madrid (MTI), 2007.

AA.VV.: *La nueva regulación de las Universidades (Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades)*, Granada (Comares), 2002.

AA.VV. : *Propiedad y Derecho Social*, Madrid (Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España), 2007.

AA.VV.: *Relaciones sociolaborales: aspectos jurídicos, económicos y sociales*, Salamanca (Universidad), 1993.

ABRIL LARRAÍNZA, M<sup>a</sup>. P y MEGINO FÉRNANDEZ, D.: “El ‘laberinto del Fauno’ de la reforma laboral. Pocas luces y muchas sombras”, *RTSS (CEF)*, núm. 328, 2010.

ACOSTA ESTÉVEZ, J. B.: “Por una globalización justa: informe final de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización”, *Revista Técnico Laboral*, Vol. 26, núm. 101, 2004.

AGRA VIFORCOS, B.: “Principales líneas programáticas y normativas diseñadas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la tutela de las situaciones de monoparentalidad”, *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, 2008.

ALAMEDA CASTILLO, M<sup>a</sup>.T.: “En torno a los conceptos de flexibilidad y seguridad: de la contraposición al encuentro”, en AA.VV. (ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, Madrid (La Ley), 2007.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid (Tecnos), 2002.

ALONSO GUINEA, F.: “La ampliación de la Unión Europea: criterios de acceso y proceso de negociación”, *Papeles del Este*, núm. 2, 2001.

ALONSO OLEA, M., “El paro forzoso y su aseguramiento social”, *RSS*, núm. 15, 1982.

ALONSO OLEA, M.: “El trabajo como bien escaso”, *RMTAS*, núm. 33, 2001.

ALONSO SOTO, F.: “Nueva política comunitaria en juventud”, *RMTAS*, núm. 42, 2003.

ALTUZARRA ARTOLA, A. y SERRANO PÉREZ, F.: “Cambios en la organización del trabajo e innovación en las empresas: un enfoque desde la flexiseguridad”, en AA. VV. (LANDA ZAPIRAIN, J. P., Coord.): *Estudios sobre la estrategia europea de flexiseguridad: una aproximación crítica*, Albacete (Bomarzo), 2009.

ALUJAS RUIZ, J. A.: “Los servicios públicos de empleo e intermediación laboral en la Unión Europea”, *Ekonomiaz*, núm. 71, 2009.

ÁLVAREZ ALEDO, C.: “Nuevos retos para las políticas activas de empleo”, *Economistas*, núm. 77, 1998.

ÁLVAREZ CUESTA, H.: “Las nuevas formas de retribución convencional en el marco de la flexiseguridad”, en AA.VV. *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, Madrid (MTI), 2010.

ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, L. D.: “La libre circulación de personas tras el Tratado de Lisboa”, *RMTI*, núm. 92, 2011.

APARICIO TOVAR, J.: “Introducción al Derecho Social de la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 62, 2006.

APARICIO TOVAR, J.: “La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral de 2010”, en AA.VV. (BAYLOS GRAU, A., Coord.): *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de reforma laboral*, Albacete (Bomarzo), 2011.

ARAGÓN MEDINA, J.: “La estrategia europea de empleo: aportaciones y contradicciones”, *Cuadernos Relaciones Laborales*, Vol. 20, núm. 1, 2002.

ARAGÓN MEDINA, J. y CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: “Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: consideraciones desde una perspectiva europea”, *CRL*, núm. 15, 1999.

ARROYO ROMERO, F. J.: *El impacto de la legislación de la Unión Europea en el proceso penal español*, Madrid (Dykinson), 2004.

ARUFE VARELA, A.: “Flexiguridad laboral danesa y rigiseguridad laboral alemana: (la sesgada exigencia del cumplimiento de la Directriz de la Unión Europea sobre flexiguridad laboral sólo a algunos Estados miembros)”, *AS*, Vol. I, núm. 7-8, 2008.

ARUFE VARELA, A.: “El cumplimiento por Italia de las recomendaciones europeas sobre el empleo a través de la Reforma Biagi”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 10, 2006.

BALAGUER CALLEJÓN, F.: “La Constitución europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa”, *ReDCE*, núm. 8, 2007.

BALLESTER PASTOR, M. A.: “Los retos pendientes en la normativa jurídico laboral española en torno a la estrategia Europa 2020”, *RDS*, núm. 54, 2011.

BALLESTER PASTOR, M. A.: “Los derechos sociales en la Carta Comunitaria de derechos fundamentales y en el Tratado de Lisboa (1)”, *AL*, núm. 15, 2009.

BARREIRO GONZÁLEZ, G.: “La globalización económica como manifestación especial de la propiedad de la empresa, efectos sobre el Derecho del Trabajo y posibles soluciones”, en AA.VV. : *Propiedad y Derecho Social*, Madrid (Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España), 2007.

BARREIRO GONZÁLEZ, G.: “Notas sobre la descentralización productiva en la empresa y su escisión interna”, *REDT*, núm. 94, 1999.

BARREIRO GONZÁLEZ, G. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *Reflexiones sobre el presente y futuro del Derecho Español del Trabajo*, Curitiba (Juruá), 2007.

BASSANI, A. y DUVAL, R.: “Employment patterns in OCDE countries: Reassessing the role of policies and Institutions”, *OECD, Working Papers*, núm. 35, 2006.

BAYLOS GRAU, A. P.: “La jubilación forzosa y la negociación colectiva”, *DL*, núm. 78, 2006.

BAYLOS GRAU, A. y PÉREZ REY, J.: *El despido o la violencia del poder privado*, Madrid (Trotta), 2009.

BAZ RODRÍGUEZ, J.: “El marco jurídico comunitario del trabajo a tiempo parcial. Reflexiones en el contexto de la ‘flexiseguridad’”, en AA. VV. (BAZ RODRÍGUEZ, J., Coord.): *Trabajo a tiempo parcial y flexiseguridad. Estudios en el marco del debate europeo: “Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”*, Granada (Comares), 2008.

BEGEGA GONZÁLEZ, S. y GUILLÉN RODRIGUEZ, A. M.: “La calidad del empleo en la Unión Europea. Debate político y construcción de indicadores”, *RMTI*, núm. 81, 2009.

BEKKER, S. y WILTHAGEN, T.: “Europe’s pathways to flexicurity: lessons presented from and to the Netherlands”, *Intereconomics*, March-April, 2008.

BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Estabilidad en el empleo, ‘flexiseguridad’ y crisis: una aproximación desde la perspectiva de la eficiencia de las normas laborales”, *RL*, núm. 17, 2010.

BELTRÁN MIRALLES, S.: “Comentario a la Directiva comunitaria 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios”, *AL*, núm. 19, T II, 2000.

BERMEJO CASTRILLO, M.A.: “¿Realidad o ficción? El proceso de convergencia de las enseñanzas jurídicas dentro del marco del proyecto de creación de un Espacio Europeo de Educación Superior”, *Cuadernos del Instituto Antonio de Lebrija*, núm. 9, 2006.

BILBAO UBILLOS, J.: “Estado del bienestar y constitución europea: desafíos, perspectivas y alternativas teóricas”, *Quaderns de Política Econòmica*, vol. 9, 2005, <http://www.uv.es/~qpe/revista/num9/bilbao9.pdf>

BLÁZQUEZ AGUDO, E. M.: “El futuro de la libre circulación de trabajadores. Repasando su contenido a partir de la Directiva Marco sobre el mercado interior”, *RMTAS*, núm.62, 2006.

BOLLÉ, P.: “The future of work, employment and social protection (the Annecy Symposium, January 2001)”, en AA. VV. (SERVAIS, J.-M.; BOLLÉ, P. y LANSKY, M., Eds.): *Working for better times: rethinking work for the 21st Century*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2007.

BOSCH, G.; RUBERY, J. y LEHNDORFF, S.: “European employment models under pressure to change”, *International Labour Review*, Vol. 146, núms. 3-4, 2007.

CABEZA PEREIRO, J.: “Estrategia europea, Estado Autonómico y Política de Empleo”, *XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (MTI), 2008.

CABEZA PEREIRO, J y BALLESTER PASTOR, M. A.: *La Estrategia Europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*, Madrid (MTI), 2010.

CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M. A.: “Los presupuestos de la Estrategia Europea para el Empleo”, *La Estrategia Europea para el Empleo y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*, Madrid (MTI), 2010.

CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: “Preámbulo. Los presupuestos de la Estrategia Europa para el Empleo 2020”, en CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>. A.: *La estrategia europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*, Madrid (MTI), 2010.

CAMÓS VICTORIA, I.: “Presentación”, en CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>.A.: *La estrategia europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*”, *XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (MTI), 2010.

CAROLLO, V.: “Las perspectiva de la Unión Europea en materia de inmigración, seguridad y desarrollo según un enfoque integrado: la política europea de vecindad y la asociación euromediterránea”, *ReDCE*, núm. 10, 2008.

CARRERO DOMÍNGUEZ, C. y MERINO SENOVILLA, H.: “Jornadas sobre la reforma del mercado de trabajo”, *TL*, núm. 31, 1994.

CARUSO, B.: “La integración de los derechos sociales en el espacio social supranacional y nacional; primeras reflexiones sobre los casos Laval y Viking”, *RL*, T. II, 2008.

CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>. E.: *Los desplazamientos temporales de trabajadores en la Unión Europea y en el espacio económico europeo*, Madrid (Cívitas), 2001.

CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>. E.: “Normas laborales internacionales, Derecho social europeo y derechos fundamentales”, *RL*, Vol. I, 1996.

CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>. E.: “‘Doble’ principio de subsidiariedad y competencias comunitarias en el ámbito social”, *RL*, T. I, 1993.

CASAS MÍNGUEZ, F.: “En torno a la Agenda Social Europea”, *BITS*, núm. 6, 2004, en <http://www.uclm.es/bits/sumario/27.asp>.

CAVAS MARTÍNEZ, F.: “El Derecho Social ante la crisis”, *AS*, núm. 19, 2008 (formato electrónico).

CAVAS MARTÍNEZ, F.: “El entramado institucional del empleo en sus vertientes pública y privada”, *XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (MTI), 2008.

CAVAS MARTÍNEZ, F.: “El nuevo Derecho del Empleo”, *AS*, T. V, 2003.

CAVAS MARTINEZ, F.: “Maternidad y salud laboral (Comentario a la Directiva 92/85/CEE, de 19 de octubre, sobre aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia)”, *Noticias de la Unión Europea*, núms. 127-128, 1994.

COLINA ROBLEDO, M.: “La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona.”, *RMTAS*, núm.42, 2003.

COLOMBET, C.: “La estrategia europea de empleo: balances y perspectivas”, *Gaceta Laboral*, Vol. 13, núm. 3, 2007.

CRISTÓBAL RONCERO, R.: “Políticas de empleo en la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 33, 2001.

CRUZ VILLALÓN, J.: “La política comunitaria de inmigración”, *RL*, T. II, 2009.

CRUZ VILLALÓN, J, *et alii*: “El ordenamiento laboral comunitario”, en AA.VV., (QUESADA SEGURA, R., Coord.): *La Constitución Europea y las relaciones laborales*, Sevilla (Mergablum), 2004.

DA COSTA, I y REHFELDT, U.: “Convenios colectivos transnacionales en el ámbito de la empresa: avances históricos”, en AA.VV. (PAPADAKIS, K., Ed.): *Diálogo social y acuerdos transfronterizos (¿Un marco global emergente de relaciones industriales?)*, Madrid (OIT/MTI), 2009.

DE ESPÍNOLA SALAZAR, J. R.: *Desafíos y estrategias de la UE*, Barcelona (LID Editorial Empresarial), 2010.

DE JUAN JUAN, A.: “Una estrategia global para el empleo: el Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo de Luxemburgo y el Consejo Europeo de Cardiff”, *RMTI*, núm. 12, 1998.

DE LA DEHESA ROMERO, G.: “Cincuenta años de construcción europea: grandes logros del pasado y desafíos para el futuro”, en AA.VV. (BENEYTO PÉREZ, J. M<sup>a</sup>. *et alii*, Coords.): *¿Existe un modelo social europeo?*, Madrid (Universidad San Pablo-CEU), 2008.

DE LA FUENTE, A. y CICCONE, A.: *Human capital in a global and knowledge. Based economy*, mayo, 2002, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jul/repor\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jul/repor_final.pdf).

DE LA VILLA DE LA SERNA, J.: “Comentario crítico a la agenda social renovada. Oportunidades, acceso y solidaridad en la España del siglo XXI”, *RMTI*, núm.77, 2008.

DE LA VILLA DE LA SERNA, P.: “Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres, 2006-2010 y el Pacto europeo por la igualdad de género 2006”, *RMTAS*, núm. 67, 2007.

DE LA VILLA DE LA SERNA, S.: “El Consejo Europeo de Bruselas. Enfoque global de la migración”, *RMTAS*, núm. 62, 2006.

DE LA VILLA GIL, L. E.: “Sobre la reforma del Derecho del Trabajo en la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 72, 2008.

DE LUCAS MARTÍN, F. J.: “Los nuevos movimientos migratorias en el siglo XXI: otras miradas. Otras respuestas”, *Revista de Treball*, núm. 173, 2004.

DE PABLOS, J. C. y MARTÍNEZ, A.: “La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación”, *RMTI*, núm. 77, 2008.

DE VAL TENA, A. L.: “La política de empleo de la Unión Europea: de la Estrategia de Lisboa a la Estrategia ‘Europa 2020’”, *TL*, núm. 106, 2010.

DÍAZ ABAD, N. y DÍEZ MORENO, F.: “Novedades más importantes en el Tratado de Lisboa”, *Unión Europea Aranzadi*, núm. 11, 2009.

DOUGAREILH, I.: “Les accords cadre internationaux: une réponse européenne à la mondialisation de l'économie?”, en AA.VV. (DESCOLOGNES, M. y SAINCY, B., Eds.): *Les nouveaux enjeux de la négociation social international*, Paris (La Découverte), 2006.

DURÁN LÓPEZ, F.: “La igualdad de trato entre hombres y mujeres en la Directiva 76/207 de 9 de febrero de 1976”, en AA.VV.: *Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos por los catedráticos españoles al profesor Manuel Alonso Olea*, Madrid (MTSS), 1990.

DURÁN LÓPEZ, F.: “Reforma laboral: *play it again*”, *Cinco Días*, 9 de mayo del 2006 (formato electrónico).

EGGER, F.: “Hacia un marco programático para promover el trabajo decente”, *RIT*, Vol. 121, núm. 1-2, 2002.

ERMINA URIARTE, O.: “Primera lectura del Pacto Mundial para el Empleo de la OIT (2009)”, *Derecho Laboral: Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales*, núm. 234, 2009.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: “Estímulos materiales y ayudas instrumentales a la contratación laboral”, *RL*, T. I, 1991.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: “La aplicación de la Directiva 92/85 en España”, en AA.VV. (CRUZ VILLALON, J., Coord.), *La igualdad de trato en el Derecho Comunitario Laboral*, Pamplona (Aranzadi), 1997.

ESPING-ANDERSEN, G.: “Col·locar el bou davant del carro: el camí cap a un model social per a l'Europa de la meitat de segle”, *Nota d'Economia*, núm. 85, 2006.

ESTÉBANEZ ESTÉBANEZ, P.: “El elevado coste de la ‘fuga de cerebros’”, *Temas para el debate*, núm. 160, 2008.

ESTÉBANEZ ESTÉBANEZ, P.: “El Estado del Bienestar ante el envejecimiento de la población”, *Temas para el debate*, núm. 145, 2006.

FALGUERA I BARÓ, M. A.: “La Europa que ya no es Europa. Reflexiones irritadas de un jurista tras la sentencia Viking y Laval” , *Gaceta Sindical*, núm. 10, 2008.

FELSTEAD, A. y JEWSON, N.: “Flexible labour and non-standard employment: an agenda of issues”, en AA. VV. (FELSTEAD, A. y JEWSON, N., Eds.): *Global trends in flexible labour*, London (Macmillan Press Ltd.), 1999.

FERNÁNDEZ BRICEÑO, L.: “Globalización, crecimiento y pobreza”, *RMTAS*, núm. 51, 2004.

FERNÁNDEZ CORNEJO, J. A. y ALGARRA PAREDES, A.: *El mercado de Trabajo en la Unión Europea*, Madrid (Pirámide), 2000.

FERNÁNDEZ CORNEJO, J. A. y PAREDES ALGARRA A. A.: *El mercado de trabajo en la Unión Europea: fundamentos teóricos y políticas de empleo*, Madrid (Pirámide), 2000.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: “Libre circulación de trabajadores (reflexiones a partir de las propuestas de modificación de la legalidad vigente)”, *RL*, Tomo II, 1991.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.; MARTÍNEZ BARROSO, M.R. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *El Derecho del Trabajo tras las últimas reformas flexibilizadoras de la relación laboral*, Madrid (CGPJ), 1998.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: “Planificación y ejecución de la política de empleo”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L.; MORENO VIDA, M. N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., Dirs.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre*, Granada (Comares), 2011.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “El largo y tortuoso camino de la reforma del mercado laboral español: la ‘flexibilidad/seguridad’ como antídoto frente a la crisis”, *RTSS (CEF)*, núms. 329-330, 2010.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; ABRIL LARRAÍNZA, M<sup>a</sup>.P. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: *La reforma laboral de 2010: un análisis teórico-práctico*, Madrid (CEF), 2010.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, M<sup>a</sup>. F.: “Las políticas selectivas de empleo”, en AA.VV.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Madrid (MTI), 2007.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, M<sup>a</sup>. F.: “Protección antidiscriminatoria y prevención de riesgos laborales: la protección de la mujer embarazada”, *TL*, núm. 79, 2005.

FERNÁNDEZ ROZAS, J. C.: “Génesis y constitucionalización de la política migratoria en la Unión Europea”, *Revista de la Asociación Española de Derecho Internacional Privado*, T. V, 2005.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, R. y MULAS-GRANADOS, C.: “El empleo en España frente al reto de la Estrategia 2020”, *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, núm.6, 2011.

FERNÁNDEZ-PITA y GONZÁLEZ, R.: “El tratado de Ámsterdam y el acervo de Schengen”, en AA.VV.: *El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*, Madrid (Ministerio del Interior), 2000.

FERRARA, M. y SACCHI, S.: “The open method of coordination and national institutional capabilities”, en AA.VV. (ZEITLIN, J. y POCHET, Ph., Eds.): *The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies*, Bruselas (PIE Peter Lang), 2005.

FIELDS, G. S.: “El trabajo decente y las políticas de desarrollo”, *RIT*, Vol. 122, núm. 2, 2003.

FLORES MALLO, M. F.: “Envejecimiento demográfico y mercado de trabajo: Análisis de los determinantes de la participación laboral de los trabajadores mayores en España”, *RUCT*, núm. 9, 2008.

FREEDLAND, M.: “Application of labour and employment law beyond the contract of employment”, *International Labour Review*, Vol. 146, núms. 1-2, 2007.

FREELAND, RODRIGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: “De Maastricht a Amsterdam: derechos sociales y empleo”, *RL*, T.I, 1998.

GALIANA MORENO, J. M.: “Aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam”, *REDT*, núm. 88, 1998.

GALLIN, D.: “Acuerdos Marco Internacionales: una nueva valoración”, en AA.VV. (PAPADAKIS, K., Ed.): *Diálogo social y acuerdos transfronterizos (¿Un marco global emergente de relaciones industriales?)*, Madrid (MTI), 2009.

GARACÍA ROMERO, B.: “La protección jurídico-laboral de los menores”, *AS*, núm. 10, 2001.

GARCÍA AGUSTÍN, O. y DEL PUEYO, I.: “Hacia la ‘flexiseguridad’(División sexual del trabajo)”, [http://oei.es/divulgacioncientifica/noticias\\_200.htm](http://oei.es/divulgacioncientifica/noticias_200.htm).

GARCÍA ANDRADE, P. y GARCÍA COSO, E.: “El control de la inmigración ilegal y la cooperación al desarrollo en el marco de la Unión Europea”, *ICADE: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 69, 2006.

GARCÍA ARCE, M. C.: *La Dimensión Territorial de la Política de Empleo*, Cizur Menor (Thomson Reuters), 2010.

GARCÍA DE CORTÁZAR y NEBREDA, C.: “El campo de aplicación del Reglamento 883/2004”, *RMTAS*, núm. 64, 2006.

GARCÍA MURCIA, J.: “El papel de la negociación colectiva en la regulación de la jubilación forzosa del trabajador”, *REDT*, núm. 19, 1984.

GARCÍA MURCIA, J.: “La política comunitaria de inmigración en la Constitución Europea”, *RMTAS*, núm. 57, 2005.

GARCÍA MURCIA, J.: “La reforma laboral y la Unión Europea”, en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Coord.): *La dimensión social de la Unión Europea a partir del Tratado de Lisboa*, Oviedo (Gobierno de Asturias), 2011.

GARCÍA VALVERDE, M. D.: “El trabajo de los menores y su protección”, *RTSS (CEF)*, núm. 11, 2000.

GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J. R.: “Controvertidos pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades sobre desplazamiento transnacional de trabajadores: los asuntos Viking, Laval y Rüffert”, *Justicia Laboral*, núm. 34, 2008.

GARRIGUES WALKER, A. y TRULLENQUE SANJUÁN, F. E.: “Responsabilidad social corporativa. ¿Papel mojado o necesidad estratégica?”, *Harvard. Deusto Business Review*, núm. 164, 2008.

GETE CASTRILLO, P.: *La edad del trabajador como factor extintivo del contrato de trabajo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2001.

GHOSE, AJIT. K. *et alii*: *El desafío mundial del empleo*, Informes OIT, Madrid (MTI), 2009.

GIL Y GIL, J.L.: “Seguridad *versus* flexibilidad en la protección contra el despido injustificado”, en AA.VV. (ESCUADERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, Madrid (La Ley), 2007.

GOERLICH PESET, J. M.<sup>a</sup>: “Flexiguridad y estabilidad en el empleo”, *Revista Teoría & Derecho*, núm. 4, 2008.

GÓMEZ CIRIANI, E. J.: “Una reflexión sobre la política europea de inmigración cinco años después de Amsterdam”, *BITS*, núm. 7, 2004, <http://www.uclm.es/bits/sumario/35.asp>.

GÓMIS DÍAZ, J. L.: “Consideraciones sobre la Estrategia Europea de Empleo de Ámsterdam a Lisboa (Junio de 1997 a marzo de 2000)”, *ICE: Revista de Economía*, núm. 784, 2000.

GONZÁLEZ BEGEGA, S. y GUILLÉN RODRÍGUEZ, A. M.: “La calidad del empleo en la Unión Europea. Debate político y construcción de indicadores”, *RMTI*, núm, 81, 2009.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J. y DEL VALLE VILLAR, J.M.: “Aportaciones al debate comunitario sobre ‘flexiseguridad’ ”, *RL*, T. II, 2007.

GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: “La política de empleo en la Unión Europea”, *RUCT*, 1ª edición, junio, 2002.

GOÑI SEIN, J.L.: “El Derecho del Trabajo ante las nuevas realidades de empleo”, en AA.VV.: *Relaciones Sociolaborales: aspectos jurídicos, económicos y sociales*, Salamanca (Universidad), 1993.

GOÑI SEIN, J.L. y LANDA ZAPIRAIN, J.P.: “El tratamiento normativo de los excedentes de plantilla en la perspectiva armonizadora de la Comunidad Europea”, *RL*, Tomo II, 1993.

GRANELL TRÍAS, F.: “Las medidas contra la crisis, sus problemas y su impacto intergeneracional”, *ICE*, núm. 850, 2009.

GROTE, G. y RAEDER, S.: “Careers and identity in flexible working: Do flexible identities fare better?”, *Human Relations*, núm. 62, 2009.

GUAMÁN HERNANDEZ, A.: “De nuevo sobre la ley aplicable en los supuestos de desplazamiento temporal de trabajadores: caso Laval”, *RL*, T. II, 2008.

GUAMÁN HERNÁNDEZ, A.: “La sumisión del derecho de huelga a la libertad de establecimiento comunitaria: el caso Viking Line”, *AS*, T. V, 2007.

HARCOURT, M. y WOOD, G.: “The importance of employment protection for skill development in coordinated market economies”, *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 13, núm. 2, 2007.

HEERY, E. y SALMON, J.: “The insecurity thesis”, en AA. VV. (HEERY, E. y SALMON, J., Eds.): *The insecure workforce*, London (Routledge), 2000, pág. 18.

HERRAÍZ MARTÍN, M<sup>a</sup>. S.: “La puesta en práctica de la flexiseguridad: ¿una posición mágica para los problemas de empleo en los países de la Unión Europea?”, *RMTAS*, núm. 72, 2008.

HOWELL, D. R. y HUEBLER, F.: “Wage compression and the unemployment crisis: labor market institutions, skills and inequality-unemployment tradeoffs”, en AA. VV. (HOWELL, D. R., Ed.): *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*, New York (Oxford University Press), 2005.

IGARTUA MIRÓ, M. T. y MARÍN ALONSO, I.: “Prohibición de trabajo infantil y protección del trabajo de los jóvenes en la Constitución Europea”, *RMTAS*, núm. 57, 2005.

JANSEN, M. y VON UEXKULL, E.: *El comercio y el empleo en la crisis mundial*, Madrid (MTI), 2011.

JASPERS, T.: “Flexiseguridad: ¿Es la respuesta acertada a la modernización del Derecho del Trabajo?: una perspectiva holandesa”, en AA.VV. (LANDA

ZAPIRAIN, J.P., Coord.): *Estudios sobre la estrategia europea de flexiseguridad: una aproximación crítica*, Albacete (Bomarzo), 2009.

JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, J.: “Comunicación”, al taller de expertos *El empleo y la dimensión social en la Estrategia UE-2020*, *Publicaciones electrónicas del MTI*, 2010, págs. 125 y ss., [http://www.mtin.es /es/publica/ pub\\_ electronicas /indice/ contenidos/ El\\_empleo\\_y\\_la\\_dimension\\_social\\_en\\_la\\_estrategia\\_UE-2020.pdf](http://www.mtin.es/es/publica/pub_electronicas/indice/contenidos/El_empleo_y_la_dimension_social_en_la_estrategia_UE-2020.pdf)

JORDÁN GALDUF, J. M. y MARURI ANTUÑANO, I.: “Migraciones y política social de la Unión Europea”, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 1, 2001.

LANDA ZAPIRAÍN, J. P. y MORENO MARCOS, M.: “Una nueva encrucijada para el Derecho del Trabajo: la compatibilidad del ejercicio de los derechos colectivos de la acción sindical con el respeto a las libertades fundamentales del mercado interior comunitario [Comentario de las Sentencias de la Gran Sala del TJE de 11/12/2007 (A. Viking) y de 18/12/2007 (A. Laval)]”, *RL*, T. I., 2008.

LANDA ZAPIRAIN, J. P.: “En busca de una regulación equilibrada que permita conciliar el desarrollo del mercado único con el respeto exigible al ejercicio de los derechos sociales fundamentales: Desde el diálogo social a la constitucionalización jurídica de la Unión Europea”, *RMTI*, núm. extraordinario., 2010.

LANDA ZAPIRAIN, J. P.: “Introducción”, en AA.VV. (LANDA ZAPIRAIN, J.P., Coord.): *Estudios sobre la estrategia europea de flexiseguridad: una aproximación crítica*, Albacete (Bomarzo), 2009.

LANDÁBURU, A.: “El modelo social europeo y el ‘Nuevo Diálogo Social’”, *Economía y sociología del trabajo*, núm. 4–5, 1989.

LASA LÓPEZ, A.: *Constitución Económica y Derecho del Trabajo en la Unión Europea*, Granada (Comares), 2011.

LAULOM, S.: “El enfoque comunitario del concepto de flexiseguridad”, en AA.VV. (ESCUDERO RODRIGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, Madrid (La Ley), 2007.

LAULOM, S.: “El enfoque comunitario del concepto de flexiseguridad”, en AA.VV. (ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, Madrid (La Ley), 2007.

LEVITAS, R.: “Los límites de la Agenda Social Europea: revisión de las políticas de inclusión social”, *RETS*, núm. 5, 2007.

LLORENTE PÉREZ, A.: “Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para los años 2005 a 2008”, *Unión Europea Aranzadi*, Vol. 33, núm.1, 2006.

LOI, P.: “La función del riesgo en el paso de la seguridad a la ‘flexiseguridad’”, en AA.VV. (ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, Madrid (La Ley), 2007.

LÓPEZ CUMBRE, L.: “El marco comunitario y la legislación española sobre jubilación flexible”, *RMTAS*, núm. 37, 2002.

LÓPEZ CUMBRE, L.: “Jubilación flexible en la Unión Europea”, *RMTI*, núm. extraordinario. 1, 2002.

LÓPEZ LÓPEZ, J. y CHACARTEGUI JAVEGA, C.: “Las políticas de empleo comunitarias sobre inserción de la mujer en el mercado de trabajo. Del principio de igualdad retributiva del Tratado de Roma a la constitucionalización comunitaria del principio de igualdad de trato y oportunidades del Tratado de Amsterdam”, *REDT*, núm. 99, 2000.

LÓPEZ NOGUERO, F.: “Hacia un espacio europeo de aprendizaje para toda la vida: evolución y desarrollo de la Educación Permanente en la Unión Europea”, *Pedagogía Social: Revista interuniversitaria*, núm. 15, 2008.

LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M. P.: “Política común de inmigración en la Unión Europea: del Tratado de Ámsterdam a la Constitución europea”, *RUCT*, núm. 7, 2006.

LORENZO, F.: “Flexiguridad: oportunidades y riesgos en el actual mercado de trabajo”, *Lan Harremanak*, núm. 16, 2007.

LOUSADA AROCHENA, J.F.: “El principio de transversalidad y el Derecho de la Seguridad Social”, *REDT*, núm. 106, 2001.

LOY, G.: “Apuntes sobre el Libro Verde ‘Modernizar el derecho de trabajo para afrontar los retos del siglo XXI’”, en AA.VV. (ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, Madrid (La Ley), 2007.

MADSEN, K.: “Flexiseguridad: ¿un nuevo programa para la reforma del mercado laboral en Europa?”, *ICE*, núm. 2950, 2008.

MADSEN, P.K.: “*Flexiseguridad. ¿Un nuevo programa para la reforma del mercado laboral en Europa?*”, *Boletín Económico del ICE*, núm. 2950, 2008.

MANGAS MARTIN, A. y LIÑÁN NOGERAS, D..J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 6ª ed., Madrid (Tecnos), 2010.

MANGAS MARTÍN, A.: “Carta de los derechos fundamentales y ciudadanía de la UE”, en AA.VV. (DRNAS DE CLÉMENT, Z., Coord.): *Estudios de Derecho Internacional en homenaje al profesor Ernesto J. Rey Caro*, Vol. II, Córdoba (Lerner), 2002.

MANGIAMELI, S.: “La liberalización de los servicios en la Unión Europea”, *ReDC*, núm, 8, 2007.

MARTÍN HERNÁNDEZ, M.<sup>a</sup> L.: “La protección social de los trabajadores a tiempo parcial en el nuevo marco de la flexiseguridad”, en AA.VV. (BAZ RODRÍGUEZ, J., Coord.): *Trabajo a tiempo parcial y flexiseguridad. Estudios en el marco del debate europeo: “Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”*, Granada (Comares), 2008.

MARTÍN MANGAS, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Madrid (Tecnos), 2010.

MARTÍN PUEBLA, E.: “El marco europeo de cualificaciones para el aprendizaje permanente. Un instrumento para fomentar la movilidad laboral y la transparencia del mercado de trabajo”, *RL*, núm. 12, 2009.

MARTÍN PUEBLA, E.: “El empleo en la renovada Estrategia de Lisboa y las medidas laborales del Programa Nacional de Reformas de España”, *RMTAS*, núm. 72, 2008.

MARTÍN VALLESPÍN, E.: “El papel de la financiación en el Proceso de Bolonia: un análisis de la suficiencia, eficiencia y equidad de los modelos de

financiación universitaria en Europa”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 55, 2009.

MARTÍN VALVERDE, A. y MIRANDA BOTO, J.M.: “El Tratado de Lisboa y el Derecho Social de la Unión Europea”, *AL*, núm. 19, 2010.

MARTÍNEZ ABASCAL, V. A.: “Derecho al trabajo y políticas de empleo”, en AA.VV. (MARTÍN JIMÉNEZ, R. y SEMPERE NAVARRO, A.V., Coords.): *El modelo social de Constitución Española de 1978*, Madrid (Ministerio de Trabajo), 2003.

MARTÍNEZ BARROSO, M. R.: “El impacto de las jubilaciones anticipadas en el sistema de pensiones”, *TL*, núm.103, 2010.

MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>. R.: “Prolongación de la vida laboral y envejecimiento activo”, en AA.VV. *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, Madrid (MTI), 2010.

MARTÍNEZ GIRÓN, J.: “Mercado de trabajo y protección social: su consideración desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea y de las principales reformas legislativas operadas en España, en el bienio 2006-2007”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 12, 2008.

MARTÍNEZ GIRÓN, J.: *Los pleitos del derecho privado sobre esclavitud ultramarina en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (1857-1891)*, Madrid, (Civitas), 2002.

MARTÍNEZ GIRÓN, J.: “Los jóvenes y la nueva política de fomento de su contratación indefinida”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 2, 1998.

MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A.: *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social*, La Coruña (netbiblo), 2007.

MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A.: “Epílogo. Los Servicios Públicos de Empleo. Elementos nucleares del Derecho Comparado del Empleo”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs.): *El Derecho del Empleo. El estatuto jurídico del empleo*.

*Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*, Granada (Comares), 2011.

MARTÍNEZ OTERO, J. M.: “El futuro de Europa. Luces y sombras del Tratado de Lisboa”, *REDF*, núm. 15, 2010.

MERCADER UGUINA, J.: “Las nuevas formas de participación de los trabajadores en la gestión de la empresa y la Constitución europea como telón de fondo”, *RMTAS*, núm. 57, 2005.

MIRANDA BOTO, J. M.: “El principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social”, *RMTAS*, núm. 47, 2003.

MOCHÓN MORCILLO, F.: “Globalización: retos de cara al futuro”, *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 50-51, 2006.

MONEREO PÉREZ, J. L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Albacete (Bomarzo), 2011.

MONEREO PÉREZ, J. L.: “Para una crítica del modelo de flexiseguridad liberal: flexiseguridad y garantismo jurídico-social (Segunda y última parte)”, *TS*, núm. 208, 2008.

MONEREO PÉREZ, J. L., FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A. y MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. N.: “La política de empleo en la Unión Europea (evolución y perspectivas)”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 9, 2006.

MONEREO PÉREZ, J. L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A.: “Configuración técnica de la política de empleo y del Derecho del Empleo en el modelo de Estado Social. Ámbito general, comunitario y autonómico”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., Dirs.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre*, Granada (Comares), 2011.

MONTOYA MELGAR, A., GALIANA MORENO, J. M<sup>a</sup>. y SEMPERE NAVARRO, A. V.: *Instituciones de Derecho Social Europeo*, Madrid (Tecnos), 1998.

MORENO GENÉ, J., ROMERO BURILLO, A. y PARDELL VEÀ, A.: “La protección por maternidad: de la Directiva 92/85/CEE a la Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales”, *AS*, T.V, 1997.

MORENO VALERO, P. A.: “La gobernanza social en el contexto de la mundialización”, *RMTAS*, núm. 36, 2002.

MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. N.: “Objetivos de la política de empleo”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L.; MORENO VIDA, M. N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., Dirs.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*, Granada (Comares), 2011.

MORENO VIDA, M<sup>a</sup>.N.: “El debate sobre la flexiseguridad en Europa”, en AA.VV. *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, Madrid (MTI), 2010.

MORILLAS GÓMEZ, J.: “Las nuevas directrices europeas de empleo para el año 2001”, *ICE:Revista de Economía*, núm. 2672, 2000.

MORILLAS GÓMEZ, J.: “Las nuevas directrices europeas de empleo para el año 2001”, *ICE*, núm. 2672, 2000.

MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R.: “Modelo social europeo, políticas y directrices”, *Documentación Social*, núm. 157, 2010.

NAVARRO, F. A.: “Trabajo decente en el transporte marítimo”, *RMTI*, núm. 82, 2009.

NIETO ROJAS, P.: “Algunas reflexiones sobre las competencias de los entes locales en materia de empleo. Un modelo en construcción”, en AA.VV.: *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 2007*, Madrid (MTI), 2007.

NOGUEIRA GUASTAVINO, M.: “Los aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam”, *RMTAS*, núm. 7, 1998.

NOGUEIRA GUSTAVINO, M.: “Crónica Internacional y comunitaria. Los aspectos sociales del Tratado de Amsterdam”, *RMTAS*, núm. 7, 1992.

OJEDA AVILÉS, A.: “Promoción del empleo y diálogo social en el Ordenamiento Comunitario”, *RMTAS*, núm.52, 2004.

OJEDA AVILÉS, A.: “The ‘externalization’ of Labour Law”, *International Labour Review*, Vol. 148, núms. 1-2, 2009.

OREJA AGUIRRE, M.: *El tratado de Amsterdam de la Unión Europea: análisis y comentarios*, Aravaca (McGraw Hill), 1998.

ORELLANA CANO, A. M.: “Medidas para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Análisis de las Directivas Comunitarias 92/85 y 96/34 y lagunas en su transposición al ordenamiento interno español”, *RMTAS*, núm. 37, 2002.

ORTIZ LALLANA, M. C.: “El mercado laboral y las políticas sociales en Europa”, *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, MTI, 2010.

ORTIZ LALLANA, C.: “Igualdad de derechos y oportunidades entre el hombre y la mujer en la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 47, 2003.

ORTIZ LALLANA, M. C.: “Autoempleo y fomento del espíritu empresarial en la Unión Europea”, *RL*, T. I, 2000.

ORTIZ LALLANA, C.: “Protección social comunitaria de la maternidad”, *AL*, núm. 8,1991.

PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: “Las modificaciones estructurales del mercado de trabajo en el debate sobre la convergencia europea”, *Economía y sociología del trabajo*, núm. 17, 1992.

PAOLI PASCAL y BODIN PIERRE. “La calidad del trabajo y del empleo en Europa: cambios y desafíos” *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 168-169, 2002.

PEDREÑO FRUTOS, J. A.: “El papel de la Economía Social y el proceso de desarrollo del Plan Europeo de recuperación económica”, *RMTI*, núm. extraordinario., 2010.

PEÑA-CASAS, R.: “Más y mejores empleos. Marcos conceptuales y políticos del trabajo y empleo en la Unión Europea”, en AA.VV.: *Calidad del trabajo en la*

*Unión Europea. Concepto, tensiones y dimensiones*, Cizur Menor (Thomson-Civitas), 2009.

PÉREZ MENAYO, V.: “La calidad social en las políticas europeas”, *BITS*, núm. 5, 2003, en <http://www.uclm.es/bits/sumario/27.asp>

POCHET, P.: “What’s wrong with EU2020”, *ETUI Policy Brief*, Vol. 2, 2010.

PRIETO MORÓN, R.: “Crónica internacional y comunitaria”, *RMTAS*, núm. 62, 2006.

PRIETO PRIETO, A.: “La nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo”, *RMTAS*, núm. 52, 2004.

PUMAR BELTRÁN, N.: “La jubilación parcial como manifestación de la flexibilidad”, *TL*, núm. 82, 2005.

PURCALLA BONILLA, M. A.: *El trabajo globalizado: realidades y propuestas*, Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2009.

PURCELL, K.; HOGARTH, T. y SIMM, C.: *Whose flexibility? The costs and benefits of ‘non-standard working arrangements and contractual relations*, Layerthorpe (Joseph Rowntree Foundation), 1999.

QUESADA SEGURA, R.: “Art. 4. La dimensión local de la política de empleo”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., Dirs): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre*, Granada (Comares), 2011.

QUESADA SEGURA, R.: “La política de empleo andaluza y su integración en el marco europeo nacional”, *TL*, Vol. III, núm. 100, 2009.

QUESADA SEGURA, R.: “La no discriminación, la igualdad de trato y de oportunidades, en el ordenamiento europeo. Del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, a los Tratados y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. extraordinario, 2007.

QUINTANILLA NAVARRO, B.: *El principio de igualdad de retribución*, Madrid (Marcial Pons), 1996.

RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.: “La flexiguridad: una aproximación al estado actual de una política comunitaria de empleo”, en AA.VV. (LÓPEZ GANDÍA, J.

y BLASCO PELLICER, A., Coords.): *Crisis de empresa y Derecho del Trabajo. IV Jornadas Universitarias Valencianas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2010.

RAMOS DÍAZ, J.: “La Estrategia Europea de Empleo en el marco de la Estrategia de Lisboa: un reto para la Presidencia española”, *RMTI*, núm. extraordinario, 2010.

RIFKIN, J. y TARCHER, J. P.: *The European Dream: How Europe’s Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, Nueva York (Penguin Group), 2004.

RIVAS VALLEJO, P.: “Contrato para la formación”, en AA.VV. (GARCÍA NINET, J. I., Dir. y VICENTE PALACIO, A., Coord.): *Contratación temporal y medidas de fomento del empleo*, Barcelona (Atelier), 2009.

RIVERO LAMAS, J.: “El empleo y las relaciones laborales en el umbral del siglo XXI: una perspectiva comparada”, *TL*, núm. 44, 1997.

ROBLES CARRILLO, M.: “El método abierto de coordinación: una técnica original de acción europea”, *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, núm. 239, 2005.

RODGERS, G.: “El trabajo decente como una meta para la economía global”, *Boletín Cinterfor*, núm. 153, 2002.

RODRÍGUEZ CABERO, G.: *El desarrollo de la política social en la Unión Europea y la construcción de los derechos sociales en una Europa ampliada*, [http://leonxii.upsam.net/seminarios/03\\_seminario/iii\\_seminario\\_02\\_sesion\\_cabrero.pdf](http://leonxii.upsam.net/seminarios/03_seminario/iii_seminario_02_sesion_cabrero.pdf).

RODRÍGUEZ CABRERO, D.: “El desarrollo de la Política social en la Unión Europea: una visión general”, en AA.VV. (RODRÍGUEZ CABRERO, D. y SOTELSEK SALEM, D., Coords.): *Apuntes sobre bienestar social*, Alcalá de Henares (Universidad de Alcalá), 2002.

RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: *La intermediación en el mercado de trabajo: análisis y propuestas en el marco de la colaboración público-privada*, Madrid (La Ley), en prensa.

RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: *Las cláusulas sociales y licitación pública. Análisis jurídico*, Sevilla (IAAP), 2009.

RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “La libertad de trabajo y la interdicción del trabajo forzoso”, *RL*, núm. 1, 2011.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, *RL*, T. II, 2007.

RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M.: “La flexibilidad de la edad de jubilación”, *RL*, T. II, 2002.

RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M.: “La nueva dimensión de la igualdad y transversalidad de las políticas de género”, *RL*, T. II, 2001.

RODRÍGUEZ- PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: “Política de empleo y dimensión territorial”, *RL*, T. II, 1998.

RODRIGUEZ- PIÑERO y BRAVO FERRER, M.: “La dimensión social del Mercado Interior”. *RL*, T.I, 1989.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>. E.: “Por una Constitución Social Europea”, *RL*, T. II, 1995.

ROJO TORRECILLA, E.: *¿Preocupa de verdad el empleo? Un comentario a partir de las conclusiones del Consejo Europeo, y un apunte sobre la reunión catalana del 25.3., en* [http://eduardorjoblog.blogspot.com/2011\\_03\\_01\\_archive.html](http://eduardorjoblog.blogspot.com/2011_03_01_archive.html), 31 de marzo de 2011.

ROJO TORRECILLA, E.: “Servicios públicos de empleo, políticas activas de empleo e intermediación laboral”, en AA.VV. (CAMPS RUIZ, L. M., RAMÍREZ MARTÍNEZ, J. M. y SALA FRANCO, T., Coords.): *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos*, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2010.

ROJO TORRECILLA, E.: “Recomendaciones del Consejo Europeo para España”, en <http://eduardorjoblog.blogspot.com/2009/03/recomendaciones-del-consejo-europeo.html>.

ROJO TORRECILLA, E.: “La Agenda Social comunitaria renovada de 2008”, <http://eduardorjoblog.blogspot.com/2008/07/la-agenda-social-comunitariarenovada.html>.

ROJO TORRECILLA, E.: “La Estrategia Europea de Empleo y las Directrices para el Empleo. Análisis del período 2003-2005”, en [http://eduardorjoblog.blogspot.com/2008/02/la-estrategia-europea-de-empleo-y-las\\_02.html](http://eduardorjoblog.blogspot.com/2008/02/la-estrategia-europea-de-empleo-y-las_02.html).

ROMÁN VACA, E.: “La Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. La propuesta Bolkestein”, *TL*, núm.84, 2006.

ROSSILLI, M.: “Políticas de género de la Unión Europea”, en AA.VV. (ROSSILLI, M., Coord.): *Políticas de género en la Unión Europea*, Madrid (Narcea), 2001.

ROSSILLI, M.: “Políticas de género en la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 40, 2002.

RUBIO GIL, Á.: “Despido y reinserción asistida: *outplacement*. Teoría y práctica”, *RTSS (CEF)*, núm. 253, 2004.

SACRISTÁN ROMERO, R.: “Diseño actual de las políticas de empleo en la Unión Europea y España”, *Nómadas. Revista crítica de las Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 13, 2006, en <http://www.ucm.es/info/nomadas/13/fsromero2.pdf>.

SALA FRANCO, T. y GOERLICH PESET, J. M.<sup>a</sup>: “Presentación”, *Revista Teoría & Derecho*, núm. 4, 2008.

SAMPERE NAVARRO A. V. *et alii*: *Políticas Sociolaborales*, Madrid (Tecnos), 3<sup>a</sup> ed., 2005.

SÁNCHEZ BARRILAO, J. F.: “Derecho europeo y globalización: mitos y retos en la construcción del Derecho Constitucional europeo”, *ReDCE*, núm. 12, 2009.

SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J.: “Trabajo y realidades históricas: El contexto de los conflictos sociales”, *DS*, núm. 116, 1999.

SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: “Trabajadores de edad avanzada: empleo y protección social”, *RMTAS*, núm. 33, 2001.

SANGUINETI RAYMOND, W.: “La implementación de las normas de la OIT en materia de trabajo infantil en América del Sur: panorama general y resultados más relevantes”, *RMTAS*, núm. 72, 2008.

SANJUÁN GARCÍA, P.: “La prestación de servicios en la Unión Europea: de la Directiva ‘Bolkestein’ a la ‘Ley Ómnibus’”, *Lex Nova*, núm. 58.

SARAGOSSA I SARAGOSSA, J. V.: “Los servicios de empleo y la actividad económica en la Unión Europea”, en AA.VV. (BLASCO PELLICER, A., Coord.): *El empresario laboral. Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Camps Ruiz con motivo de su jubilación*, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2004.

SCIARRA, S.: “25 años de relaciones laborales en la doctrina europea”, *RL*, núm. 23-24, 2010.

SCIARRA, S.: “Formas de avanzar en la negociación colectiva transnacional y europea”, *RL*, núm. 12, 2011.

SEMPERE NAVARRO, A. V. y CANO GALÁN, Y.: “Igualdad y no discriminación en la Constitución Europea”, *RMTAS*, núm. 57, 2005.

SEMPERE NAVARRO, A. V.: “La contratación temporal y el Estatuto de los Trabajadores: cuestiones generales”, *RMTAS*, núm. 58, 2005.

SEMPERE NAVARRO, A. V.; CANO GALÁN, Y.; CHARRO BAENA, P. y SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C.: *Políticas sociolaborales*, Madrid (Tecnos), 2005.

SEMPERE NAVARRO, A., y CANO GALÁN, Y.: “La Constitución Española y el Derecho Social Comunitario II”, *AS*, Vol. V, 2000.

SERRANO ARGÜELLO, N.: “Criterios económicos *versus* criterios jurídicos en la protección por desempleo y generación de empleo”, *Desempleo, XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (MTAS), 2004.

SERRANO LEAL, C.; MONTORO ZULUETA, B. y MULAS ALCÁNTARA, M.: “La respuesta de la Unión Europea ante la crisis económica. El Plan Europeo de Recuperación Económica”, *ICE*, núm. 2988, 2010.

SERRANO PÉREZ, F.: “Sostenibilidad del Sistema español de Seguridad Social: posibles reformas paramétricas”, *RMTI*, núm. extraordinario, 2009.

SERVAIS, J.-M.: “Trabajo y sociedades en envejecimiento: una perspectiva internacional”, en AA.VV. (CABEZA PEREIRO J., BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup>. A. y FERNÁNDEZ PRIETO, M., Dirs.), *La Relevancia de la Edad en la Relación Laboral y de Seguridad Social*, Cizur Menor (Thomson Reuters), 2009.

SERVAIS, J.-M.: “Política de trabajo decente y mundialización. Reflexiones sobre un planteamiento jurídico renovado”, *RIT*, Vol. 123, núm. 1-2, 2004.

SEVILLA MERINO. J., VENTURA FRANCH, A y GARCÍA CAMPÁ, S.: “La igualdad efectiva entre mujeres y hombres desde la teoría constitucional”, *RMTAS*, núm. 67, 2007.

SOBRINO GONZÁLEZ, G. M.: “La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como Directiva Bolkestein”, *RL*, T. II, 2010.

SOBRINO GONZÁLEZ, G.: “La red EURES: un instrumento para la movilidad europea”, en AA.VV. (VALDÉS DAL-RÉ, F y ZUFIAUR NARVAIZA, J. M<sup>a</sup>., Dirs.): *Hacia un mercado europeo de empleo*, Madrid (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), 2007.

SOBRINO HEREDIA, J. M.: “El principio de subsidiariedad y la participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea”, *CISS*, núm. 145.

SOUVIRON MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERRERA, F.: “La evolución de la Universidad y la nueva Ley de Universidades”, en AA.VV.: *La nueva regulación de las Universidades (Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades)*, Granada (Comares), 2002.

STANDING, G.: *Global labour flexibility: seeking distributive justice*, New York (Saint Martin’s Press), 1999.

STEIN, T.: “El principio de subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, 1995.

SUÁREZ CORUJO, B.: “Una Europa social en la economía mundial: empleos y nuevas oportunidades para todos. Una nueva agenda social: valoración crítica”, *RMTAS*, núm. 62, 2006.

SUPIOT, A.: “The transformation of work and the future of Labour Law in Europe; a multidisciplinary perspective”, en AA. VV. (SERVAIS, J.-M.; BOLLÉ, P. y LANSKY, M., Eds.): *Working for better times: rethinking work for the 21st Century*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2007.

TERRADILLOS ORMAETXEA, E.: “Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria”, *RMTAS*, núm. 72, 2008.

TERRADILLOS ORMAECHEA, E.: “La interacción entre las políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión Europea, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política española”, *RMTAS*, núm. 62, 2006.

TOROLLO GONZÁLEZ, F. J.: “Incentivos al empleo y a la calidad en el empleo”, *RMTAS*, núm. 33, 2001.

TORRENTE GARI, S.: “¿Hay un Derecho comunitario sobre la igualdad y no discriminación por razón de sexo? La Directiva 2002/73, de 23 de septiembre”, *RMTAS*, núm. 47, 2004.

TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “¿Es posible la seguridad a la par que la flexibilidad en el despido?”, en AA.VV. (LÓPEZ GANDÍA, J. y BLASCO PELLICER, A., Coords.): *Crisis de empresa y Derecho del Trabajo. IV Jornadas Universitarias Valencianas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2010.

TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “Algunas propuestas de reforma del Derecho del Trabajo como punto de partida para el diálogo social”, *AS*, núm. 5, 2009 (formato electrónico).

TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “La flexibilización del mercado laboral. El delicado equilibrio entre progreso económico y progreso social”, *RTSS (CEF)*, núm. 317-318, 2009.

TREU, T.: “Labour flexibility in Europe”, en AA. VV. (SERVAIS, J.-M.; BOLLÉ, P. y LANSKY, M., Eds.): *Working for better times: rethinking work for the 21st Century*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2007.

USHAKOVA, T.: “La Directiva de la tarjeta azul de la UE como instrumento de política activa de gestión migratoria”, *Tribuna Social*, núm. 236-237, 2010.

VALDÉS DAL-RÉ, F. y LAHERA FORTEZA, J.: “La flexiseguridad laboral en España”, *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo 157, 2010.

VALDÉS DAL-RÉ, F.: “Las relaciones de trabajo triangulares y el Libro Verde sobre la modernización del Derecho del Trabajo”, *Revista Teoría & Derecho*, núm. 4, 2008.

VALDÉS DAL-RÉ, F.: “Movilidad laboral y estrategia europea de empleo”, en AA. VV. (VALDÉS DAL-RÉ, F y ZUFIAUR NARVAIZA, J. M<sup>a</sup>., Dirs.), *Hacia un mercado europeo de empleo*, Madrid (MTAS), 2006.

VALDÉS DAL-RÉ, F.: “La cohesión económica y el nuevo Fondo Social Europeo”, *RL*, T. I, 1994.

VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M.: “La migración circular: una nueva perspectiva comunitaria en la gestión de las migraciones”, *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm. 17, 2009.

VICENTE CUERVO, M. R. y LÓPEZ MENÉNDEZ, A. J.: “La estrategia europea para la sociedad de la información y sus implicaciones para la formación y el empleo”, *ICE*, núm. 2911, 2007.

VIGNON, J.: “La protección social: una cuestión de interés común para Europa dentro del marco de la nueva estrategia de Lisboa”, *RMTAS*, núm. extraordinario, 2006.

VILALLONGA, A.: “Los nuevos yacimientos de empleo: una oportunidad para crear empleo y satisfacer nuevas necesidades sociales”, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. VI, núm. 119, 2002, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn119117.htm>.

WILTHAGEN, T. y TROS, F.: “The concept of ‘flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets”, *Transfer (European Review of Labour and Research)*, Vol. 10, núm. 2, 2004.

YÁÑEZ MARTÍNEZ, N.: “La coordinación de las políticas de empleo a la luz del Tratado de Lisboa”, *RMTAS*, núm. 92, 2011.

YBÁÑEZ RUBIO, I.: “Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE. ‘Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo’”, *ICE*, núm. 829, 2006.

ZAIDI, A.: *Características y retos del envejecimiento de la población: La perspectiva europea*, Policy Brief, European Centre, marzo de 2008, [http://www.euro.centre.org/data/1242392033\\_86769.pdf](http://www.euro.centre.org/data/1242392033_86769.pdf).

ZEITLIN, J.: “The open method of coordination as an unified political object”, en AA.VV. (ZEITLIN, J. y POCHET, Ph., Eds.): *The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies*, Bruselas (PIE Peter Lang), 2005.