

IV

LA ESTRATEGIA CONJUNTA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU PLASMACIÓN EN ESPAÑA

Noemí SERRANO ARGÜELLO

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

SUMARIO

1. EL DESPERTAR DE LA POLÍTICA EN DEFENSA DEL EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA.
2. LA RELEVANCIA DEL TÍTULO VIII DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA.
3. LOS ACTUALES RETOS DEL EMPLEO.
4. EL EMPLEO Y LA CALIDAD.
5. LA INFLUENCIA DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE EL EMPLEO EN EUROPA.
6. EL REFLEJO DE LAS DIRECTRICES EUROPEAS EN ESPAÑA.

La política social europea actual se desarrolla en torno a cuatro grandes procesos entre los cuales destaca el relativo al empleo como uno de sus pilares más importantes, situándose en los primordiales lugares de las preocupaciones políticas de la Unión Europea. No obstante, junto a esa preocupación por crear empleo en una Comunidad con más de catorce millones de parados interaccionando con ese mismo proceso se presentan otras actuaciones comunitarias, así por ejemplo en favor de la lucha contra la exclusión social, la mejora de la protección social, la defensa de la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo, y todo lo relativo a la materia relacionada con la salud y seguridad en el trabajo. Todos estos medios no pueden ser contemplados de forma aislada, sino que debe abordarse su problemática de manera conexas, porque avanzar realmente en cualquiera de estas líneas supone la mejora de todos y cada uno de los puntos antes citados: el empleo, evitar cualquier manifestación de exclusión social, desarrollar el modelo de protección social europeo y avanzar en una real igualdad de oportunidades en el seno de las relaciones de trabajo luchando contra cualquier tipo de discriminación, así como, finalmente, la mejora de las condiciones del desempeño del trabajo para evitar y reducir, en la medida de lo posible, los índices de siniestralidad —en especial los accidentes mortales— y la contracción de enfermedades profesionales. Si bien la más importante, sin parangón, de las actuaciones comunitarias en cuestiones de política social sigue siendo la defensa de la libertad de circulación de los trabajadores.

1. EL DESPERTAR DE LA POLÍTICA EN DEFENSA DEL EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA

Cuando en los años cincuenta se gesta la creación del entonces llamado Mercado Común Europeo en los discursos oficiales y documentos de la época sólo se observa un interés de los políticos y burócratas europeos —a la postre artífices de las Comunidades Europeas— por las cuestiones estrictamente económicas dejando desamparadas aquéllas que pudieran tener un contenido estrictamente social.

Pero esta actitud comunitaria se ha mantenido a lo largo de muchos años y hasta la no lejana en el tiempo década de los noventa, podríamos hablar de un letargo consciente en la lucha contra el desempleo. De tal forma que los textos originarios de los Tratados Comunitarios prácticamente obviaron cualquier referencia a los problemas de empleo que en aquellos años ya padecían los Estados miembros integrantes de las Comunidades Europeas —comenzando a

brotar importantes tasas de desempleo—, esta ilógica actitud se ha venido llamando durante este tiempo la insensibilidad social de los Tratados.

Durante el primer período de andadura de las entonces denominadas Comunidades Europeas se desarrollaron actuaciones marginales ⁽¹⁾, bien dirigidas a la protección de los empleos en los sectores del carbón y del acero amenazados por la reestructuración industrial que en aquella época comenzaba ⁽²⁾, o, ya en los sesenta, con la creación del Fondo Social Europeo diseñado como un férreo escudo frente al paro no voluntario.

A partir de aquellos primeros atisbos, a lo largo de la década de los setenta y más significativamente en los ochenta, comienzan a plasmarse iniciativas de las instituciones comunitarias con la vista puesta en el empleo, la mayoría de las veces dirigidas a determinados colectivos con dificultades para reengancharse en el mercado laboral, fueron los programas de acción ERGO —creado para combatir el desempleo de larga duración que en aquellos años ya comenzaba a ser una tragedia impidiendo el sostenimiento de muchos hogares—, LEDA —cuyo fin era revitalizar el empleo local como fuente generadora de puestos de trabajo— y ELISE —con una línea de ayudas a las pequeñas y medianas empresas destinadas a crear nuevos puestos de trabajo, atendiendo a la estructura empresarial predominante en todos los Estados miembros de las en aquella época todavía Comunidades Europeas—.

Sin embargo durante más de treinta años las verdaderas acciones comunitarias por su volumen e intensidad en materia de empleo se vincularon a la libertad de circulación de trabajadores entre los distintos Estados, desarrollándose sistemas o redes de articulación favorecedores de la movilidad ⁽³⁾.

Las iniciales comunitarias verdaderamente destacadas en defensa del empleo surgen con la firma por parte de once de los entonces doce Estados miembros del Protocolo de Política Social adherido al Tratado de Maastricht, el desmarque en 1992 del Reino Unido hace que aparezca inexplicablemente una Europa Social a dos velocidades. Previo a aquel protocolo los agentes sociales desarrollaron un papel fundamental para modificar los textos legislativos a través de grandes acuerdos donde por vez primera adquiere una relevan-

⁽¹⁾ La evolución y surgimiento paulatino de la política de empleo en el seno de la Unión Europea, pueden ser consultados en la ficha técnica del Parlamento Europeo número 4.8.3, titulada: La política de empleo en http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_8_3es.htm

⁽²⁾ En esta labor se sigue trabajando hoy en día, debido a las fuertes implicaciones sobre el empleo que produce la reestructuración de las cuencas mineras, altos hornos y astilleros, véanse los convenios bilaterales firmados en el marco de la Comunidad del Carbón y del Acero en los últimos años, así como sendos capítulos sociales tanto del carbón, como del acero del TCECA, en especial el título III del citado Tratado.

⁽³⁾ Primero con el sistema SEDOC, y a partir de 1992 con la nueva red europea de servicios llamada EURES.

cia de primer grado la concertación social en el nivel europeo ⁽⁴⁾. Este acuerdo casi carente de toda relevancia jurídica supuso, a mi entender, la colocación de la piedra angular no sólo en la construcción de la «Europa Social» sino también de la «Europa por el Empleo», en él se refleja una sentida necesidad de todos los Estados firmantes de coordinar las políticas de empleo de cada uno de sus miembros para así conseguir avanzar en una estrategia común.

Maastricht constituyó la punta de lanza que incorporaba la preocupación por el empleo en textos adheridos a los Tratados originarios, pero será unos años más tarde, a partir de Ámsterdam, cuando el acervo comunitario reciba el encargo de ser vigía del empleo en la Unión Europea.

Desde aquel año 1992, podemos encontrar una cascada de documentos e informes de las instituciones comunitarias a favor de la generación de una política comunitaria de empleo ⁽⁵⁾, destaca entre todos el *Libro blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo*, de 1993, conocido como informe Delors ⁽⁶⁾, debido a que su valedor fue el entonces presidente de la Comisión Jacques Delors. Ya en el año 1994 tras la reunión del Consejo Europeo de Essen se adoptan unas primeras directrices para el empleo ⁽⁷⁾. En principio se pensó que los Estados debían trasladar a sus respectivos territorios las conclusiones de aquel Consejo, realizando una labor conciliadora entre las cuestiones puramente económicas y las posibles perspectivas generadoras de empleo en cada Estado derivadas de aquellos parámetros macroeconómicos ⁽⁸⁾. Para comenzar a poner en práctica las orientaciones de Essen se decidió realizar una serie de planes con carácter plurianual —aunque sus resultados eran examina-

⁽⁴⁾ Sobre estas cuestiones puede consultarse, con mayor detenimiento, el estudio que sobre las partes sociales y los acuerdos adoptados en la Unión Europea realiza DUEÑAS HERRERO, L.: «The main position of social partners for the establishment of a European System of Industrial Relations» en M. Biagi (ed.), *Towards a European Model of Industrial Relations?*, Kluwer Law International, the Netherlands, 2001, pp. 226 y ss.

⁽⁵⁾ Sirva de mera ejemplificación el llamado *Libro verde* sobre la política social europea —opciones para la Unión— COM (93) 551.

⁽⁶⁾ El informe puede consultarse en el documento de la Comisión COM (93) 09000.

⁽⁷⁾ En el anterior Consejo Europeo, celebrado en Corfú los días 24 y 25 de junio de 1994, se había creado un Grupo de Reflexión para la preparación de la CIG de 1996, en los trabajos finales del grupo se aprecia una especial atención por el empleo y en especial por la lucha contra el desempleo. Las conclusiones finales apostaron por reforzar el objetivo de la creación de empleo, en una Comunidad con casi dieciocho millones de parados —en aquel momento—. En el texto final se puede leer la demanda de algunos países —destacando Suecia y Bélgica— a favor de la inclusión de un título dedicado al empleo en el Tratado de la Unión Europea que se está preparando. Vid. GOMIS DÍAZ, P.L.: *La política social y de empleo en el Tratado de Ámsterdam*, CES Colección Documentación, 1999, p. 7.

⁽⁸⁾ A raíz de la Decisión 98/171/CE del Consejo comenzaron a realizar en todos los Estados miembros actuaciones dirigidas al análisis, investigación y cooperación en los campos tanto del empleo como del mercado de trabajo en general.

dos con carácter anual— atendiendo a cinco áreas de actuación: la inversión estatal y comunitaria en formación profesional, el incremento real del empleo, la reducción de los costes laborales indirectos, la mejora de la eficacia de las políticas del mercado de trabajo, así como habilitar e implementar acciones dirigidas a la colocación de los ciudadanos que pertenecieran a cualquiera de los colectivos, en aquellos años, más afectados por situaciones de paro involuntario: los jóvenes y los parados de larga duración.

Después de Essen comienza a trabajarse en la fabricación de los primeros hilos comunes en defensa del empleo, implicando a las administraciones nacionales, y también a los interlocutores sociales, así en junio de 1996 la Comisión aplica una *acción para el empleo en Europa: un pacto de confianza*, al mismo tiempo se crea un Comité de carácter consultivo, experto en cuestiones de empleo, y se disponen las bases para efectuar investigaciones conjuntas con vistas a la profundización en el campo del mercado de trabajo y de la generación de empleo.

La situación descrita se prolonga hasta la firma del Tratado de Ámsterdam, momento en el que se introduce todo un título VIII (anterior título VI bis) dedicado al empleo, es entonces cuando se atiende a la demanda de algunas instituciones comunitarias —especialmente el Parlamento Europeo— y Estados miembros de incorporar a los Tratados constitutivos un fundamento jurídico en su derecho originario ⁽⁹⁾ que permitiese operar sin limitaciones en materia de empleo. Respondiendo a las mencionadas peticiones efectivamente el citado Tratado añade un título específico sobre el empleo. Hasta esa incorporación eran inapreciables las referencias en el acervo comunitario originario para el desarrollo de actuaciones a favor del empleo e iniciándose el camino para trabajar juntos en el impulso de la creación de empleo y la lucha contra el desempleo. Desde esa fecha las referencias en los textos de los Tratados constitutivos de la Unión Europea proliferan a lo largo de sus preceptos, pueden consultarse a título ejemplificativo los siguientes preceptos: artículo 2 del TUE y artículos 2, 3, 125 a 130, 136, 137, 140, 143, 145 a 148 del TCE, también aparecía, igualmente, una referencia explícita al empleo en el artículo 56 del TCECA.

No obstante, el verdadero engranaje en la lucha contra el desempleo en los Estados miembros de la Unión fue puesto en marcha por el Consejo Extraordi-

⁽⁹⁾ Las posiciones de los Estados fueron muy dispersas, mientras España, Portugal y Suecia defendieron un título específico dentro del Tratado sobre el empleo, al igual que Italia que lo quería además dentro de la UEM; Francia, Holanda y Alemania no veían necesario redactar nuevas normas, bastaba para ellos con reforzar los objetivos de empleo; el Reino Unido continuaba manteniéndose al margen y se oponía frontalmente a cualquier avance en las cuestiones sociales y de empleo; por su parte Dinamarca, Austria, Suecia y Bélgica, junto con la Comisión defendían la regulación de Recomendaciones sobre el empleo dentro de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. Vid., con mayor detalle estas cuestiones en, GOMIS DÍAZ, P.L.: *La política social y de empleo...*, cit., pp. 94 y 95.

nario de Luxemburgo, celebrado en noviembre de 1997. Luxemburgo abordada decididamente lo que se ha venido en denominar la estrategia europea para el empleo, incorporando las apreciaciones aportadas tanto en el Consejo Europeo Essen (1994), como en Madrid (1995) y en Dublín (1996).

Tras la citada reunión extraordinaria se pone en funcionamiento anticipadamente la estrategia coordinada en toda la Unión. Indiscutiblemente esa anticipación fue un acto de voluntad política derivado del compromiso adquirido por todos los Estados en las Conclusiones del Consejo Europeo de Ámsterdam ⁽¹⁰⁾ —celebrado los días 16 y 17 de junio de 1997— que para algunos autores resulta muy discutible desde una óptica jurídica, por la falta de una base legal para su aplicación sin haber sido aún ratificado el Tratado por todos los Estados miembros ⁽¹¹⁾. La apoyatura legal la había aportado el Tratado de Ámsterdam, pero éste no entrará en vigor hasta 1999, esperar casi dos años no parecía muy acertado atendiendo a las necesidades reales de articular cuanto antes la estrategia conjunta relativa al empleo, por ello el Consejo Europeo de Luxemburgo fijó los cuatro pilares rectores de la política comunitaria de empleo —siguiendo cada uno de estos pilares se señalan cada año las correspondientes orientaciones de empleo— centrándose en las siguientes cuestiones:

1. *mejorar la empleabilidad*, es decir, la capacidad de inserción profesional de los trabajadores, sus posibilidades de empleo, combatiendo toda clase de desempleo en especial el juvenil y el de larga duración, sustituyendo medidas pasivas por medidas activas, fomentando la cooperación y facilitando la transición de la enseñanza académica al mundo laboral; todo ello con el fin de avanzar hacia el pleno empleo;
2. *fomentar el espíritu empresarial*, generando una mayor conciencia empresarial, facilitando la creación y gestión de empresas, adoptando un régimen fiscal para hacerlo más favorable al empleo y aprovechando todas las oportunidades de creación de puestos de trabajo;
3. *fomentar la adaptabilidad de las empresas*, incluyendo tanto la capacidad de adaptación de los trabajadores como de las propias empresas,

⁽¹⁰⁾ En el punto 10 de aquellas Conclusiones se recoge el citado compromiso, entendiéndose que se debería intentar anticipar la aplicación del nuevo título dedicado al empleo de forma que esas disposiciones fueran inmediatamente aplicables. Posteriormente, ya las Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Luxemburgo, punto 3, recogen expresamente que las disposiciones pertinentes del título sobre el empleo del Tratado de Ámsterdam tengan efectos inmediatos.

⁽¹¹⁾ Vid., las críticas a esta anticipación que debería haber sido realizada a modo de experimento en WEISS, M.: «Il Trattato di Amsterdam e la politica sociale», *Diritto delle relazioni industriali*, núm. 4, 1998, p. 9 y en igual sentido BIAGI, M.: «L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?», *Diritto delle relazioni industriali*, núm. 4, 1998, p. 439.

modernizando la organización del trabajo en todos sus niveles —europeo, nacional, sectorial, local y de empresa—, e incrementando la calidad de los puestos de trabajo;

4. *reforzar las medidas sobre igualdad de oportunidades*, combatiendo cualquier forma de discriminación en el mundo laboral, en especial la falta de igualdad entre hombres y mujeres, buscando la conciliación de la vida laboral con la vida privada, facilitando la reincorporación al trabajo, y favoreciendo la incorporación al empleo de los discapacitados.

E inmediatamente comienzan a analizarse y evaluarse los resultados de las medidas que se van adoptando siguiendo el ciclo descrito en el título VIII del TCE que más adelante es comentado en estas páginas.

La cumbre de Luxemburgo supuso un antes y un después para la política de empleo de la Unión ⁽¹²⁾, los años siguientes, aunque sin llegarse a institucionalizar, se celebraron reuniones europeas al más alto nivel en las que a veces con carácter monográfico, otras no, en ellas se analiza el estado del empleo en Europa y se fijan medidas para paliar la situación de cada momento. De este modo ha sucedido en Cardiff y Viena (1998), Berlín, Colonia, Tampere y Helsinki (1999), Lisboa, Santa Maria da Feira y Niza (2000). Si bien a partir de la cumbre de Lisboa —téngase presente que fue un Consejo Europeo extraordinario—, la nueva estrategia global para el empleo se centra en crear las condiciones necesarias para lograr el pleno empleo y la importancia del aprendizaje permanente, también se decide que cada año la reunión de la primavera —ya con carácter formal ⁽¹³⁾— lleve en su agenda el estudio y las propuestas necesarias para continuar avanzando en el crecimiento y la creación de empleo, así sucedió en el año 2001 en Estocolmo y se repetirá el presente año (2002) en Barcelona, ciudad donde está previsto celebrar la cita primaveral bajo la presidencia española del Consejo.

El empleo se configura como la máxima prioridad de la Unión Europea, procurando tanto el descenso de las tasas de paro, como el incremento de las tasas de actividad marcadas en Lisboa (2000) por la Unión Europea, el objetivo final es conseguir en el año 2010 una tasa de empleo del 70 por 100, incrementando la tasa de ocupación de las mujeres hasta el 60 por 100, al tiempo que

⁽¹²⁾ Las propias Conclusiones de la presidencia de aquel Consejo Europeo entendieron, en su punto 2, que constituía un nuevo punto de partida para la reflexión y la acción de los Estados miembros y de la Unión en cuestiones de empleo.

⁽¹³⁾ Los informes conjuntos de estos Consejos Europeos, en especial sus consideraciones en cuanto al empleo y las políticas seguidas por la Unión Europea, pueden ser consultados en <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/s02202.htm>.

también se fija un objetivo intermedio en Estocolmo ⁽¹⁴⁾ (2001), en el medio plazo, para que en el mes de enero de 2005 esas tasas lleguen al 67 por 100 y 57 por 100 respectivamente. Junto a esos elementos deben consolidarse otros de contenido económico como son: el mantenimiento de la competitividad, la estabilidad y el crecimiento económico.

Un análisis tras casi cuatro años de vigencia de la política de empleo nos ofrece importantes avances de la estrategia conjunta de los Estados miembros de la Unión —piénsese sin más en la evolución tan positiva de los datos del empleo de España desde 1997 al 2001—, pero también persisten algunos «puntos débiles», y son a juicio de la Comisión seis: los desequilibrios entre hombres y mujeres, el sector servicios y sus dificultades para absorber toda la demanda de empleo existente en el mismo, los todavía notorios desequilibrios regionales, el alto porcentaje de desempleados de larga duración, la falta de cualificación de los trabajadores y la edad ⁽¹⁵⁾.

A un espectador ajeno a la marcha de la Unión Europea seguramente le deslumbre el cambio producido en esta última década en busca de un modelo social comunitario (que se intenta también transmitir a los países candidatos de la Europa central y del este ⁽¹⁶⁾, a favor de la adecuación y transformación de sus sistemas sociales, amoldándose a las exigencias de la Unión). A pesar de que no pocos textos de las instituciones comunitarias se refieran a esta nueva etapa como la de la modernización del modelo social europeo, posiblemente es más una época de creación y eclosión de las políticas sociales y de empleo en aspectos, hasta fechas no muy lejanas, estrictamente económicos.

No es suficiente con lograr la cohesión económica en el territorio de la UE, parejo a esta consecución debe ir la obtención de la mejora de la calidad de vida, así como la más amplia distribución de los beneficios a toda la población (evitando cualquier forma de exclusión social y consiguiendo una pretendida cohesión social). Sin embargo de lo dicho no podría deducirse una transformación de los aspectos puramente económicos por los de contenido social, sino su interacción, pues sigue estando presente un elemento de amplio calado economicista como uno de los fines propios de la Agenda Social Europea: el logro de la mayor competitividad. Avanzar en el empleo estará siempre

⁽¹⁴⁾ Vid. Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Estocolmo, 23 y 24 de marzo de 2001.

⁽¹⁵⁾ Los seis puntos descritos fueron puestos de manifiesto por la Comisión en el informe previo al Consejo Europeo de Lisboa, manteniéndose, dos años después, plenamente actuales.

⁽¹⁶⁾ Vid. el análisis de la actual situación del empleo en cada uno de los posibles Estados candidatos a la ampliación de la Unión Europea, entre los que se encuentran Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia, en EUROPEAN COMMISSION: *Employment in Europe 2001 —Recent trends and prospects—*, DG Employment and Social Affairs, Unit A.1 Employment Analysis, Bruselas, julio de 2001, pp. 126 a 136.

—porque no puede ser de otra manera— vinculado al crecimiento económico de la Unión ⁽¹⁷⁾.

2. LA RELEVANCIA DEL TÍTULO VIII DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Como ya hemos tenido oportunidad de apuntar el vigente título VIII (antiguo título VI bis) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea ⁽¹⁸⁾ —introducido tras la firma del Tratado de Ámsterdam ⁽¹⁹⁾— dedica seis artículos al empleo, artículos 125 a 130, redactado a semejanza de lo establecido para las políticas económicas. En ellos se diseña la estrategia europea del empleo desde la perspectiva de una coordinación por parte de las instituciones de la Unión para todos los Estados miembros siguiendo las directrices genéricas fijadas en el artículo 4 del TCE. Dentro de sus orientaciones el pleno empleo se coloca como un asunto primordial, en el elenco de los objetivos perseguidos por la Unión se encuentra la consecución de un alto nivel de empleo (reiterándose en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y así mismo el artículo 2 del TCE), así como el fomento del empleo. En cualquier momento y ante cualquier campo de actuación toda la agenda comunitaria al redactar y aplicar sus políticas debe tener presente la consecución de este objetivo. El título viene en gran medida a procurar poner fin al déficit social que ha padecido la Unión Europea desde su constitución en los años cincuenta ⁽²⁰⁾.

Sin embargo la labor de la Comunidad se limita a desarrollar funciones de coordinación entre los Estados miembros (artículo 125 del TCE) y cooperación

⁽¹⁷⁾ De esta misma idea participó el Consejo extraordinario de Luxemburgo, celebrado los días 20 y 21 de noviembre de 1997, en las Conclusiones de la presidencia, en su punto 9 se leía: «no hay perspectiva real y duradera de desarrollo del empleo sin un entorno económico favorable, lo que supone la existencia de un marco macroeconómico sano y de un verdadero mercado interior». Y se desarrolló en la cumbre de Colonia (3 y 4 de junio de 1999) de la que saldrá un Pacto Europeo por el empleo, vinculando una cooperación más estrecha entre el fomento del empleo y las reformas económicas.

⁽¹⁸⁾ Sobre el papel del nuevo título del Tratado vid. ARRIGO, G.: *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giuffrè editore, tomo I, Milano, 1998, pp. 156 y ss.; FINA SANGLAS, L.: *Mercado de trabajo y políticas de empleo*, CES Colección Estudios, Madrid, 2001, pp. 262 a 270; GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: «L'Europa sociale», en *Il Diritto del mercato del lavoro*, núm. 1, 2001, pp. 43 y 44; MARTÍN VALVERDE, A.: «Política social y política de empleo en el Tratado de Ámsterdam», *Rev. de la Facultad de Derecho de la UCM*, núm. 24, 1999 y RODRÍGUEZ-PINERO, M.: «De Maastricht a Ámsterdam. Derechos sociales y empleo», *Relaciones Laborales*, tomo I, 1998, pp. 19-27.

⁽¹⁹⁾ El título fue añadido como un título bis al título VI por mor del artículo 2.19 del Tratado de Ámsterdam.

⁽²⁰⁾ En igual sentido vid. GOMIS DÍAZ, P.L.: *La política social...*, cit., p. 93.

a través de iniciativas propias⁽²¹⁾ (artículos 127.1 y 129 del TCE), ya que corresponde a cada Estado dentro de sus competencias internas diseñar la política de empleo aplicable, eso sí, siguiendo los parámetros fijados por la Unión y haciéndola compatible con las políticas económicas. En todo caso la financiación de aquélla corresponde a cada Estado miembro al ser una competencia suya exclusiva, resultando la participación de la Unión Europea muy limitada en cuanto a las posibles aportaciones presupuestarias.

La función de las instituciones comunitarias consistirá en cohonestar las actuaciones de cada uno de los Estados miembros, para que todos se dirijan a lograr el objetivo común: contribuir a un alto nivel de empleo, siempre bajo el paraguas del principio de subsidiariedad, apoyando y complementando las actividades de los Estados⁽²²⁾. Pudiendo llegar incluso hasta la supervisión de las políticas desarrolladas en materia de empleo por los Estados miembros y de la propia Comunidad (artículos 128.3 y 4 y 130 del TCE), ello nos conduce a ver reflejado también un método de control en la actuación de la Unión. No obstante en las cuestiones relativas a la política de empleo en ningún caso se adoptarán medidas de armonización por parte de las instituciones de la Unión que tendieran a homogeneizar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados, al ser materia de competencia exclusiva estatal. En conclusión no estamos ante una política europea de empleo propiamente dicha, con mayúscu-

(21) Las acciones para el empleo que adoptan las instituciones comunitarias se pueden clasificar en distintos tipos atendiendo al campo de actuación al que van dirigidas, unas de carácter general, donde destacan los pactos territoriales para el empleo, junto con las iniciativas locales de desarrollo y empleo, así como las ayudas financieras destinadas a las PYMES generadoras de empleo, la modernización de los servicios públicos de empleo y la promoción de proyectos innovadores en materia de empleo. El segundo núcleo de acciones son las denominadas estructurales, contenidas en las disposiciones generales reguladoras de los fondos estructurales, en especial a través del Fondo Social Europeo y de la reciente iniciativa EQUAL. La Unión viene desde hace unos años identificando y localizando yacimientos de empleo, y los centra en el sector servicios —y todo su potencial—, el medio ambiente, el capital riesgo como clave de la creación de empleo, el turismo, la nueva sociedad de la información combinada con estrategias que no dejen escapar las posibilidades que ésta ofrece en la generación de puestos de trabajo. Pero las instituciones también son conscientes que en ocasiones las cifras no reflejan fielmente la realidad y existen importantes balsas de empleo sumergido, que perjudica a toda la sociedad europea, al que hay que poner coto. También existe un observatorio europeo del empleo, junto a los programas MISEP —sistema de información sobre las políticas de empleo— y el programa SYSDM —sistema europeo de documentación para el empleo—. Por último en los últimos años se están redactando ejemplos o códigos de buenas prácticas en materia de empleo que son puestos en común por los Estados miembros para que todos puedan valerse de las experiencias positivas habidas en otros Estados.

(22) No otra cosa significa la subsidiariedad: apoyo, reserva, complemento, o sustitución que opera siempre en segundo grado, es decir, cuando no actúa o no puede actuar por algún fallo el órgano o institución que inicialmente tiene encomendada la función; vid. SERRANO ARGÜELLO, N.: *La subsidiariedad: ¿un principio de derecho?*, ejemplar policopiado, Valladolid, 1997, pp. 4 y 5.

las, pero las aportaciones —a través de las estrategias diseñadas por las instituciones europeas— al proceso de creación de empleo tampoco pueden ser desoídas por los Estados miembros.

Desde diciembre de 1996, y bajo los auspicios de la Comisión aparece el denominado entonces Comité de empleo y del mercado de trabajo ⁽²³⁾, diseñado como el máximo órgano encargado de analizar la situación del empleo en los Estados miembros, formarán parte del mismo tanto las autoridades públicas como los interlocutores sociales, siendo su finalidad la mejora y consecución de altos niveles de empleo en el seno de la Unión. También en el Tratado de Ámsterdam se refunda este órgano consultivo elevándolo a rango institucional al incluirlo dentro del texto del Tratado de la Comunidad Económica, a través del título VIII del TCE, en su artículo 130 (antiguo artículo 109S), bautizándolo ahora con el nombre de Comité de Empleo ⁽²⁴⁾, cuya misión principal será fomentar la función de coordinación entre los Estados miembros en todas aquellas cuestiones directamente relacionadas con la política de empleo y del mercado laboral. Para el desempeño de tales trabajos el Comité deberá tener presente la opinión de los interlocutores sociales. El Comité se compone por treinta y dos miembros, dos nombrados por cada uno de los Estados y otros dos por la Comisión, encomendándosele un par de tareas bien diferenciadas: por un lado la supervisión del estado del empleo tanto en los quince países como en el conjunto de la Comunidad y de la adecuación de sus políticas a favor del objetivo previsto de consecución de un alto nivel de empleo, por otro, la elaboración de dictámenes —rogados o a iniciativa propia— así como cuantos otros informes precisen el Consejo y la Comisión para realizar los exámenes y orientaciones, con aportaciones de técnicos, encomendados a las citadas instituciones.

Los instrumentos de la Unión al servicio de la creación y consolidación del empleo se distribuyen en varias fases, siguiendo lo que se ha venido a denominar «el método de Luxemburgo ⁽²⁵⁾», una primera de examen, de observación de la situación del empleo en Europa: esta tarea se realiza a través de un informe que redactan conjuntamente, con carácter anual, el Consejo y la Comisión, de los resultados de ese texto se extraerán por el Consejo Europeo (que viene haciéndolo en sus reuniones de primavera) las conclusiones pertinentes.

⁽²³⁾ Decisión del Consejo 97/16/CE, de 20 de diciembre.

⁽²⁴⁾ Su actual regulación más detallada puede consultarse en la Decisión 2000/98/CE del Consejo, de 24 de enero (DOCE serie L de 4 de febrero de 2000). Un año antes se había adoptado la Decisión del Consejo de 9 de marzo de 1999, por la que se derogaba la Decisión 70/532/CEE incorporándose, a través de una reforma, el antiguo Comité Permanente de Empleo a este nuevo órgano.

⁽²⁵⁾ Nombre dado por el presidente Juncker, como máxima autoridad del gobierno luxemburgués en aquellos años, al tiempo que ostentaba la cartera del Ministerio de Trabajo y Economía.

Es entonces cuando comienza la que podríamos denominar la segunda fase: la de elaboración por el Consejo ⁽²⁶⁾ —con soporte en las conclusiones del Consejo Europeo— de las orientaciones, también con periodicidad anual, correspondiendo a cada uno de los Estados miembros aplicarlas en sus políticas de empleo internas. Se publican en forma de Decisión del Consejo titulándose al documento *directrices* para las políticas de empleo de los Estados miembros referidas, en cada supuesto, al año en curso ⁽²⁷⁾.

La tercera etapa se circunscribe a la evaluación de las medidas llevadas realmente a efecto por cada Estado y su efectiva repercusión sobre el empleo en la Comunidad, primero mediante el informe aportado por cada Estado miembro al Consejo y a la Comisión donde se contienen las medidas adoptadas durante el último año siguiendo las orientaciones del Consejo. Consiste fundamentalmente en el diseño por cada Estado del Plan Nacional de Acción para el Empleo ⁽²⁸⁾ (PNAE). La función que desarrolla el citado PNAE tiene por principal propósito recoger en un único documento —evitándose de este modo la notoria dispersión normativa existente— todas las medidas de incentivación del empleo, persiguiendo dos finalidades claras: el conocimiento por las instituciones comunitarias de las mismas para así efectuar las recomendaciones convenientes, siendo también su objeto el análisis interno de los resultados efectivos que las mencionadas medidas están teniendo para la mejora, en la medida de lo posible, del empleo en ese concreto Estado. Funciona así el PNAE a modo de *autoevaluación* de las estrategias adoptadas —examinando si efectivamente concuerdan con los fines propuestos, procurando su efectivo cumplimiento—.

Después se realiza un examen de las políticas de empleo, ya no por el propio Estado, sino por la institución comunitaria encargada, en este caso el Consejo, recibidos los informes de los quince Estados de la Unión y la valoración realizada por el Comité de empleo (si bien en los últimos años este dictamen se redacta conjuntamente con el Comité de política económica). De los resultados extraídos de las anteriores evaluaciones el Consejo —por mayo-

⁽²⁶⁾ El Consejo actúa a iniciativa de la Comisión, que es la institución que le propone la adopción de medidas en este sentido, y tendrá que realizar las oportunas consultas a las principales instituciones de la Unión implicadas en asuntos relacionados con la materia de empleo, es decir, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones y al Comité de Empleo, la decisión final la ha de adoptar —el Consejo— teniendo en cuenta el voto de la mayoría cualificada de sus miembros, cfr. artículo 128.2 del TCE.

⁽²⁷⁾ Las directrices de los años 1998 a 2001, pueden ser consultadas en los siguientes documentos oficiales, para 1998 DOCE serie C 30, de 28 de enero de 1998; para 1999 DOCE serie C 69, de 12 de marzo de 1999; para 2000 DOCE serie L 72, de 21 de marzo de 2000 y para 2001 DOCE serie L 22, de 24 de enero de 2001.

⁽²⁸⁾ Todos los planes vigentes para cada uno de los quince Estados miembros que componen la Unión Europea pueden ser consultados en sus lenguas originales y en inglés en http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html.

ría cualificada de sus miembros— si así lo considera conveniente al comprobar bien la falta de cumplimiento de alguna de las orientaciones, o bien la poca efectividad que su aplicación ha tenido sobre el empleo, formulará individualmente recomendaciones a los Estados miembros para lograr la consecución de los objetivos comunes previstos en materia de empleo.

El análisis concluye, en cuarto lugar, con el informe anual redactado conjuntamente por el Consejo y la Comisión relativo a la situación del empleo en la Comunidad y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo, presentándose ante el Consejo Europeo ⁽²⁹⁾, correspondiendo a éste volver nuevamente a realizar el análisis de tales circunstancias, comenzando de nuevo la primera fase. El ciclo completo se desarrolla en un año, de primavera a la primavera del año siguiente. Al final el seguimiento de las políticas de empleo que practican los distintos Estados de la Unión se analiza desde una óptica plurianual, capaz de afrontar los cambios necesarios para el continuismo en la línea marcada de crecimiento del empleo (y del empleo estable).

Si bien las políticas de empleo se conforman como competencia propia de cada uno de los países, la Unión debe realizar un esfuerzo de coordinación ya que sin lugar a duda el objetivo perseguido es común en todo el territorio de la Unión. Al tiempo debe darse una consonancia entre la puesta en funcionamiento de acciones en defensa del empleo con aquellas otras que procuran el mantenimiento de una Comunidad económicamente competitiva. La política de empleo en cierto modo se subordina a los fines prefijados para conseguir el mantenimiento económico (se advierte esta subordinación tanto en el artículo 125 del TCE —al perseguir formar una mano de obra y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico— como en los artículos 126.1 *in fine* y 128.2 *in fine* del TCE).

Las normas contenidas en el título VIII del TCE han sido a lo largo del período 1997-2001 capaces de favorecer la generación real de empleo en todo el territorio de la Unión Europea, podemos afirmar que durante estos años han sido verdaderamente eficaces para el logro de los fines que tenían encomendados.

3. LOS ACTUALES RETOS DEL EMPLEO

El objetivo general del pleno empleo se pretende no sólo desde la reducción de las listas de paro registrado, sino fundamentalmente a través del incremento significativo de las tasas de actividad —con la participación del mayor

⁽²⁹⁾ A partir del Consejo Europeo de Estocolmo la Comisión elabora un informe de síntesis —previo a la cumbre— en el que se exponen los avances conseguidos dentro de los nuevos objetivos del empleo previamente establecidos en Lisboa, vid. *Aprovechar al máximo las capacidades de la Unión Europea: consolidación y ampliación de la estrategia de Lisboa* en contribución de la Comisión Europea al Consejo Europeo de Estocolmo, COM (2001) 79 final.

número de personas en el mercado laboral—, si en la actualidad nos encontramos en unos índices de empleo cercanos al 61 por 100 de la población activa, la recomendación camina en pro de conseguir en un término de diez años el 70 por 100.

Para conseguirlo es importante la participación de aquellos colectivos con menores índices de empleo —que al tiempo también forman parte del mayor número de desempleados—, y singularmente el de las mujeres: esperando alcanzarse un 60 por 100 de contribución femenina, lo que supondría un aumento de hasta nueve puntos porcentuales, ya que a día de hoy la tasa de actividad femenina en Europa se sitúa en un 51 por 100, aunque las diferencias entre los distintos Estados miembros de la Unión son muy significativas —casos español e italiano aparte—. Pero también supone la integración laboral de los grupos más desfavorecidos, las directrices europeas se centran básicamente en los sujetos más afectados por el desempleo.

El campo actual de actuación persigue la movilización de todo el potencial de empleo disponible (por el bien del mercado de trabajo, y también, por qué no mencionarlo, por el mantenimiento y mejora de los actuales sistemas europeos de protección social⁽³⁰⁾, particularmente el de pensiones, aumentar las tasas de población activa supone reducir también la carga de las pensiones de jubilación por persona ocupada).

Cobra especial relevancia para su consecución la modernización de los servicios públicos de empleo capaces de responder a la demanda real de mano de obra y sistemas de formación de cada Estado miembro adecuándose en tiempo a las peticiones actuales de la sociedad, así como los regímenes fiscales favorecedores o desincentivadores de la creación de empleo⁽³¹⁾. Pero también son importantes las actitudes de los trabajadores acudiendo a esas acciones formativas que se les ofrecen para prevenir su carencia de competencias, o estando dispuestos a acogerse a medidas de movilidad, tanto profesional como geográfica.

3.1. Dentro de las prioridades que contienen las recomendaciones comunitarias se encuentra también el interés por atajar el *desempleo juvenil* que

⁽³⁰⁾ Vid. Comunicación de la Comisión *Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables*, COM (2000) 622.

⁽³¹⁾ Es indudable que la presión fiscal incide sobre el empleo, por ello resulta importante que el sistema impositivo favorezca e incentive la creación de puestos de trabajo, pero también que desde las propias empresas se invierta en recursos humanos. La UE ha contribuido en esta línea a través de la Directiva 1999/85/CE (DOCE serie L 277, de 28 de octubre), previendo la posibilidad de aplicar —aunque a título experimental previsto para tres años— un tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) a determinados servicios que utilizan gran cantidad de mano de obra —servicios de reparación de bienes, renovación de edificios, cuidados a domicilio, etcétera—.

afecta a la mayoría de los países de Europa ⁽³²⁾. El empleo de los jóvenes es una de las mayores preocupaciones de la Unión, se calcula que aproximadamente tres millones y medio de jóvenes están desempleados, lo que supone uno de cada seis entre los 15 y los 24 años, nuestros *ratios* duplican las cifras de EEUU o de Japón. Existe un auténtico problema estructural para conseguir la integración de los jóvenes en el mercado laboral. El tiempo de inserción al mercado de trabajo no debería exceder de seis meses en situación de paro, a juicio del Consejo ⁽³³⁾.

3.2. El número de *parados de larga duración* (PLD) va reduciéndose significativamente en los últimos años, en particular en lo que respecta a la falta de empleos femeninos. Evitar el crecimiento de un grupo de desempleados que es casi ya un problema crónico en el seno de la Unión ha movido a las instituciones comunitarias a reducir el tiempo que se venía considerando hasta hace pocas fechas como medición para considerarles PLD, es decir, un año. Debería ofrecérseles la oportunidad de acceder de nuevo a una ocupación antes de agotar un período de doce meses desocupados. Junto a esto, al tiempo también se venía observando cómo en los últimos cinco años aquellas personas que caían bajo ese estado y provenían a su vez de empleos pocos cualificados permanecían largos períodos de tiempo en situación de desempleo o inactividad.

Las Directrices europeas para el año 2001 tanto para los jóvenes como para los PLD se centran en la mejora de la capacidad de inserción —y reinserción— profesional de los dos colectivos. Es digno de destacar, igualmente, la adopción de cuantas medidas preventivas sean necesarias para eludir el rechazo del mercado laboral de los citados grupos de trabajadores.

3.3. La real *participación de las mujeres en el mercado laboral* nos sitúa en las tasas más bajas por grupos en toda la Unión. Conseguir la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es todavía hoy una meta lejana. La lucha contra la discriminación no acaba con el acceso al mercado de trabajo —sobre todo en aquellos sectores de actividad o profesiones con grandes desequilibrios en la ocupación por sexos— sino que también es necesario actuar dentro de él: cuando ya están incorporadas al mercado laboral las mujeres deberían conseguir mejores puestos, es decir, el acceso a empleos más cualificados, y no ser retiradas de las políticas de promoción y ascenso de las

⁽³²⁾ Todas las apreciaciones respecto a los distintos colectivos que aquí se hacen pueden consultarse más extensamente en EUROPEAN COMMISSION: *Employment in Europe 2001...*, cit., pp. 20 y ss.

⁽³³⁾ Vid. Recomendaciones del Consejo, de 19 de enero de 2001, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros, DOCE serie L 22, de 24 de enero de 2001, pp. 27-37.

empresas por su condición de féminas, así como la efectividad del principio de igualdad de remuneración por la realización de trabajos de igual valor. Pero también al no poder desarrollar sus posibilidades de formación —tanto para su inicial incorporación como para su reenganche después de un tiempo de ausencia del mercado laboral— se dificulta su propia inserción al trabajo no doméstico, muchas veces impedidas por la falta de horarios compatibles, coincidiendo las horas en que se imparte la formación con sus obligaciones en la vida familiar y privada.

Las mujeres forman parte de otro de los puntos negros del desempleo, pero lo son sobre todo de las bajas tasas de actividad, ya que de los quince Estados de la Unión sólo se encuentran cifras meritorias en Dinamarca, Suecia y el Reino Unido. Además se observa que el contrato a tiempo parcial se ha convertido en la práctica totalidad de Estados miembros en un contrato refugio de las mujeres (no siendo siempre una opción voluntaria).

3.4. Igualmente las tasas de actividad de los *trabajadores en edad madura* deben crecer, atendiendo a que este colectivo de trabajadores presenta serias dificultades para encontrar empleo cuando han sido alguna vez expulsados del mercado laboral. De nuevo se combina la necesidad de aumento de la tasa de actividad con altos niveles de desempleo. Entre los trabajadores de edad avanzada debemos distinguir dos franjas en función de los años: aquéllos comprendidos entre los cuarenta y cinco a los cincuenta y cuatro años, y un segundo grupo que contempla a los trabajadores a partir de los cincuenta y cinco y los sesenta y cinco años. Destaca un interés especial sobre estos últimos, pues cuanto más se acercan a la edad de jubilación mayores dificultades tienen para encontrar de nuevo un empleo y reintegrarse a un puesto de trabajo. Junto a esta finalidad inicial también se observa el interés por prolongar la vida activa de los trabajadores —aun empleándose figuras de trabajo a tiempo parcial más allá de los sesenta y cinco años y otras fórmulas flexibles de trabajo—, con un doble cariz, la protección de los sistemas de Seguridad Social y de asistencia sanitaria así como afrontar el reto demográfico que será realidad dentro de muy pocos años —se espera que en el año 2010 el porcentaje de población trabajadora comprendido en estas franjas de edad sea casi de un 20 por 100 sobre el total de los activos—.

El envejecimiento de la población es un hecho en nuestros días, aunque con el paso de los años nos veremos inmersos en sociedades de edad más avanzada, por ello se ve necesaria la continuidad de los trabajadores en edad madura en sus puestos de trabajo. Además del incremento de las tasas de actividad de este sector de la población en crecimiento, habrá que continuar adecuando los sistemas de protección social, para que todos los ciudadanos, y especialmente los trabajadores puedan disfrutar de pensiones de jubilación dignas, así como arbitrar medidas eficaces para afrontar las situaciones de dependencia que con el paso de los años se presentarán en gran número de personas de nuestra sociedad provocadas directamente por el envejecimien-

to⁽³⁴⁾, necesitadas de una atención permanente y prolongada en el tiempo, lo que nos convertirá en una sociedad dependiente.

3.5. *La lucha contra la pobreza y la exclusión social* sólo puede atajarse a través de medidas activas a favor de la inclusión social. Sin duda el empleo constituye la mejor protección contra la exclusión social, así se reconoce tanto en la Agenda Social Europea⁽³⁵⁾, como en el nuevo articulado que incorporará el Tratado de Niza a los Tratados Originarios dentro de su dimensión social⁽³⁶⁾.

La diversidad de colectivos que suelen padecer exclusión social conforma un extenso abanico entre los que cabe destacar a los individuos pertenecientes a minorías marginadas, los desempleados de larga duración, las personas con bajos niveles educacionales y quienes desempeñan trabajos de baja calidad —con un alto riesgo de ser excluidos del mercado de trabajo—, los inmigrantes⁽³⁷⁾ —con y sin residencia legal en la Unión Europea, aunque los textos comunitarios sólo se hacen eco de los residentes legales—, etcétera. El círculo de la pobreza resulta inaceptable en una sociedad del pleno empleo como la que se persigue en el marco de la Unión Europea, los principios que defiende la sociedad europea, valedora del Estado del Bienestar, no pueden ser compatibles, bajo ningún parámetro, con un colectivo de ciudadanos incapaces de obtener unos mínimos vitales de renta que contribuyan a facilitarles una vida digna.

La existencia de un amplio número de población con bajas cualificaciones demandantes de trabajo —excedentes— provoca la bajada de los salarios, los convierte en «trabajadores pobres», sus ingresos son inferiores, aumentando

(34) Sobre la dependencia ya se puede observar el interés de los interlocutores sociales españoles en el reciente Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, firmado el 9 de abril de 2001 —Lunes Santo— por el Gobierno, CCOO, CEOE y CEPYME. La parte VIII del citado acuerdo se recoge un compromiso de elaborar las líneas básicas de actuación frente a situaciones de dependencia, en tres ámbitos: las pensiones, la asistencia sanitaria y los servicios sociales, fijándose como fecha tope para su conclusión el próximo 30 de junio de 2002.

(35) Vid. DOCE serie C 157, de 30 de mayo de 2001, parágrafo 23, p. 6.

(36) Las nuevas letras h) y j) propuestas para el nuevo artículo 137 del TCE inciden en la colaboración y apoyo de la Comunidad en las acciones de los Estados miembros para lograr la integración de las personas excluidas del mercado laboral, así como la lucha contra la exclusión social. En el texto se diferencia a los «excluidos del mercado de trabajo» de los que son propiamente «excluidos sociales» pertenecientes a los grupos de personas económica y socialmente menos favorecidos, el primer concepto engloba tanto a los excluidos sociales así como a otros colectivos. Vid. Tratado de Niza, DOCE serie C 80, de 10 de marzo de 2001.

(37) En la actualidad 8,7 millones de trabajadores no comunitarios residen legalmente dentro de las fronteras de los Estados miembros de la Unión, y contribuyen de forma notable a incrementar las tasas de actividad, en especial en Alemania y Austria donde trabajan dos de cada tres inmigrantes del total de la UE.

notablemente sus niveles de pobreza pudiendo derivar hacia cualquiera de las diversas formas de exclusión.

3.6. *La formación*, tanto la reglada como la formación profesional, resulta indispensable para la adaptación a los cambios económicos y sociales. Pasando desde la educación primaria hasta una formación secundaria y superior, pero no sólo aquella es suficiente sino que se hace indispensable el aprendizaje permanente acoplándose a las nuevas demandas del mercado, para realizar esta tarea resulta inexcusable la colaboración de los interlocutores sociales. Se comprueba que los menos formados cuentan con mayores tasas de desempleo (a excepción de España con altas tasas de paro registrado entre sus titulados superiores, más de un 20 por 100), además la falta de cualificación afecta más a las mujeres que a los hombres. Cerca del 40 por 100 de los desempleados de la Unión son individuos con bajos niveles educacionales, llegando al analfabetismo, de modo que podemos decir que existe una relación directamente proporcional entre los niveles formativos y las amplias tasas de desempleo, reducir sus carencias de cualificaciones evitando el abandono prematuro de los sistemas escolares supondría horadar la inmensa masa de paro que padece este colectivo.

Conseguir una política de empleo eficaz en el territorio de la Unión Europea pasa por la aplicación coherente de todas las políticas sociales, evitando que su falta de intercomunicación produzca efectos encontrados o contradictorios entre sí. Como hemos visto existe un papel coordinador de las instituciones comunitarias para que se siga el hilo continuador en todos los ámbitos competentes en materia de empleo; la finalidad última no será otra que la eficacia real de la puesta en práctica del objetivo buscado: el logro de altos niveles de empleo que se aproximen a una situación de pleno empleo.

Y ello, teniendo presente que los nuevos modelos económicos que se están implantando no contribuyan a incrementar los actuales niveles de desempleo, sino a todo lo contrario. Tampoco los sistemas de Seguridad Social pueden entorpecer la capacidad de encontrar empleo, por ello conviene combinar cualquier actuación pasiva con las políticas activas, reorientando los fondos públicos destinados a combatir el desempleo.

4. EL EMPLEO Y LA CALIDAD

A partir del Consejo Europeo de Lisboa aparece como uno de los perfiles directores de la política de empleo en Europa lograr empleos de calidad⁽³⁸⁾. Ya no es suficiente con mejorar cuantitativamente el número de empleos de los

(38) Se establece como un nuevo objetivo estratégico de la Unión: «convertirse en una 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», —el objetivo se fija para ser cumplido en el año 2010—.

Estados miembros de la Unión, sino que en el marco de una economía competitiva es imprescindible adecuar el empleo a las necesidades actuales y de futuro, con ello se consigue mantener el empleo cualificando el ya creado y sobre todo evitar su destrucción. La opción de esta estrategia comunitaria se guía por la consecución de empleos duraderos —el pleno empleo no significa sólo lograr tasas inapreciables de paro sino también puestos de trabajo que reporten satisfacción a los trabajadores, y que les permitan continuar si no en ese mismo puesto de trabajo sí incorporarse a otro en el plazo más breve de tiempo posible, evitando su expulsión del mercado laboral—.

El texto de Lisboa en este sentido era significativo «conseguir más y mejores empleos». La labor ha continuado a través de los acuerdos alcanzados en Niza y en Estocolmo. Para su consecución debe operarse a la par en las políticas económicas y sociales, en especial la de empleo, y no sólo corresponde su defensa a las instituciones comunitarias, o administraciones responsables de cada uno de los Estados miembros, siendo una tarea a la que también están llamados a contribuir activamente los agentes sociales.

La calidad significa una apuesta por los recursos humanos ⁽³⁹⁾, en su formación (entendida como un aprendizaje y formación permanente, no sólo en la etapa de educación reglada, ocupando un importante papel la formación en conocimientos informáticos en la actual sociedad de la información), la calidad en el desempeño del trabajo, es decir, la importancia de la seguridad y salud en el lugar de trabajo —comprobando el número de accidentes, significativamente los mortales y graves, y las enfermedades profesionales, sus costes, y cuántas dificultades de este género aparezcan relacionadas con las relaciones laborales ⁽⁴⁰⁾—, pero también de las condiciones de trabajo en general, de los salarios —análisis del número de empleos con salarios bajos, y aquéllos que con el tiempo se transforman en empleos mejor remunerados—, de la jornada flexible —relacionándolo con la satisfacción final del trabajador, con respecto a su tiempo de trabajo, reducción del tiempo de trabajo y de las horas extraordinarias, pero también tendiendo al cómputo anual de la jornada—, la organización del trabajo —compatibilizando la vida profesional con la vida privada—, la flexibilidad —traducida básicamente en términos de movilidad—, la no discriminación e igualdad de oportunidades en el desempeño del puesto de trabajo, en especial por razón de sexo, y para las personas con discapacidades —con relevancia significativa en el percibo de retribuciones más próximas al desempeño del puesto de trabajo, siguiendo las prescripciones del trabajo de igual

⁽³⁹⁾ Así se puso ya de manifiesto en la contribución de la Comisión al Consejo Europeo de Lisboa: Un programa de renovación económica y social para Europa, de 28 de febrero de 2000. Vid., así mismo, EUROPEAN COMMISSION: *Employment in Europe 2001...*, cit., pp. 65 y ss.

⁽⁴⁰⁾ Se calcula que los costes producidos por los accidentes de trabajo ascienden a 20 billones de euros por año, y si atendemos a los costes indirectos estos se estiman en 400 millones de días de trabajo perdidos cada año en la Unión Europea.

valor, en vez de quién sea el sujeto que lo desarrolla, la incorporación al mercado de los minusválidos e impedir cualquier discriminación por motivos de edad, de orientación sexual o en función de las minorías étnicas o religiosas a que pertenezca el trabajador—; y finalmente en el conjunto de las relaciones laborales gracias al diálogo de los agentes sociales, especialmente en la evitación del conflicto, y a la participación e información de los trabajadores.

La agenda de política social europea aprobada en Niza ⁽⁴¹⁾ (diciembre de 2000) mantiene: «calidad del trabajo significa mejores puestos de trabajo y medios más equilibrados para conciliar la vida profesional con la vida privada». Por tanto sinónimo de calidad del trabajo es la expresión *mejores empleos*, siendo cuatro, a juicio de la Comisión ⁽⁴²⁾, los factores de medición de aquella, a saber: las características objetivas relacionadas con el empleo, tanto del entorno como del propio puesto de trabajo; las cualidades que posee el trabajador e introduce en su empleo; la armonía que se produce entre los dos factores antes apuntados para lograr un perfecto engarce entre el trabajador y el trabajo encomendado; y en cuarto y último lugar la satisfacción profesional que reporta para el trabajador la realización de las tareas encomendadas —teniéndose presente que una cuarta parte de la población trabajadora en Europa considera que su empleo es de baja calidad—.

Con estos parámetros se introducen criterios de interpretación de la calidad ⁽⁴³⁾, que van más allá de los que venían siendo considerados hasta la fecha como elementos clave, tales como el sueldo (el 44 por 100 de los trabajadores declara estar descontento con los salarios que percibe), la jornada de trabajo, las cualificaciones solicitadas, o la propia definición del puesto de trabajo, atendiéndose ahora —sin abandonar la importancia de aquéllos— a todos los aspectos relacionados con el entorno de trabajo, es decir las condiciones de

(41) DOCE serie C 157, de 30 de mayo de 2001, pp. 4 a 12.

(42) Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Políticas sociales y de empleo —un marco para invertir en calidad—, COM (2001) 313 final, Bruselas, 20 de junio de 2001, pp. 7 y ss.

(43) Para consultar con mayor detenimiento los indicadores de la calidad véase el anexo II que incorpora la Comunicación de la Comisión ult. cit., COM (2001) 313 final, pp. 12 a 16 y 23 a 28; en ella se analizan diez dimensiones relacionadas con bien las características del puesto de trabajo, bien el entorno laboral, fijándose los objetivos en cada uno de ellos y los principales instrumentos para su cumplimiento con los que cuenta la UE o en su caso los Estados miembros, al tiempo que se proponen cuáles han de ser los posibles indicadores capaces de medir la calidad:

Dimensión I.— características de los puestos de trabajo, entre ellas la calidad intrínseca del empleo, las cualificaciones, formación continua y desarrollo de la trayectoria profesional.

Dimensión II.— el entorno laboral y el contexto general del mercado laboral, destacando, la igualdad entre hombres y mujeres, la salud y seguridad en el trabajo, la flexibilidad y seguridad, inclusión y acceso al mercado laboral, organización del trabajo y conciliación entre la vida profesional y la vida privada, diálogo social y participación de los trabajadores, diversidad y no discriminación, rendimiento y productividad económicos globales.

trabajo, la formación, las posibilidades de ascensos y las promociones profesionales, así como las mejoras o beneficios no estrictamente relacionadas con el puesto de trabajo pero ofrecidas por la empresa con ocasión de su desempeño —en especial de carácter social o sanitario—.

No circunscribiéndose la evaluación de la calidad sólo al propio puesto de trabajo y sus características sino también al mercado de trabajo en general, atendiendo a la «igualdad entre hombres y mujeres, salud y seguridad, acceso al empleo, conciliación entre la vida profesional y la vida privada, diálogo social y participación de los trabajadores, diversidad y no discriminación⁽⁴⁴⁾».

Si bien se observan algunos tintes de alto calado economicista, al entender que el aumento de las cualificaciones y de la satisfacción profesional aumentará el rendimiento⁽⁴⁵⁾. No se descuida la calidad como un elemento más que contribuya a la generación de empleo, sobre todo aumentando el índice de empleo del colectivo femenino, así como de los trabajadores en edad madura (gracias a la conciliación de la vida laboral y privada y a la aparición de puestos de trabajo más atractivos); pero también de los grupos con más peligros de padecer situaciones de exclusión social o exclusiones propias del mercado de trabajo (se incrementa de esta forma la capacidad de inserción laboral —empleabilidad— y de adaptación —adaptabilidad—, evitando los riesgos de quedar fuera del mercado de trabajo y de pérdida de empleo de aquellos que no poseen cualificación o ésta es muy baja, casi uno de cada cuatro trabajadores cuando pierden su empleo entran en el círculo de la exclusión del mercado laboral) y en especial de quienes por vez primera acceden a él. Consiguiendo como producto de la incorporación de todos estos grupos mayores tasas de actividad de la población activa. Todo ello también redundará, sin lugar a dudas, en una economía con mejores resultados.

No obstante la calidad debe extenderse a lo que es el conjunto de la política social, no centrarse sólo en el empleo, así de nuevo la Agenda social nos ilustra «calidad de la política social significa un alto nivel de protección social, buenos servicios sociales disponibles para todos en Europa, oportunidades reales para todos y respeto de los derechos fundamentales y sociales».

Hasta nuestros días la principal valoración de un trabajo de calidad se venía relacionando fundamentalmente con el mantenimiento de un empleo estable, aunque también con las posibilidades de formación continuada así como la consecución de ascensos en la empresa. Ahora debemos combinar aquellas dimensiones básicas de la calidad centrada en la seguridad para los trabajadores, con la flexibilidad para las empresas: es el nuevo equilibrio del

(44) *Ibidem*, p. 8.

(45) El documento de la Comisión califica este fenómeno del aumento de la calidad del trabajo como «un virtuoso círculo de aumento de la productividad, mejora de las condiciones de vida y un crecimiento económico duradero», en COM (2001) 313, final, p. 9.

mercado laboral. Por ejemplo, las figuras de trabajo atípicas —trabajos a tiempo parcial, y contrataciones de duración determinada— responderían a esta segunda dimensión. La flexibilidad es considerada un elemento de calidad por el trabajador cuando se observa desde la óptica de la distribución del tiempo de trabajo —piénsese sobre todo en la conciliación de la vida laboral y privada siempre que la opción parta del propio trabajador—, pero nunca desde la temporalidad en el empleo, sin embargo sí supone —aparentemente— un término de calidad para el empleador. Algunos de los esquemas de las nuevas formas de trabajo —ETT, externalización y descentralización productiva— pueden chocar con los conceptos de calidad basada en la seguridad (estabilidad) en el trabajo. Tampoco los ritmos de trabajo que se exigen en pro de la productividad se compatibilizan con la demanda de flexibilidad en las condiciones laborales —lo que se traduce en no pocas ocasiones en precariedad, desregulación, y segmentación del mercado de trabajo—.

No conviene olvidar que estamos ante un modelo en permanente movimiento y debe adaptarse a la dinámica variable de los trabajadores de la sociedad europea (edad madura, longevidad, responsabilidades familiares, demanda de flexibilidad, etcétera), así como a la nueva economía llamada del conocimiento, estamos inmersos en un cambio social, económico e industrial que puede ser comparable, *mutatis mutandis*, en su forma de desempeñarse a los cambios introducidos con la revolución industrial de los siglos XVIII y XIX en la concepción del trabajo. Cohonestar el crecimiento económico, la competitividad y productividad del mercado con las políticas sociales, y en especial la de empleo —su crecimiento— es un reto al cual se debe dedicar la Unión Europea.

En consecuencia la vigente estrategia por el empleo sólo puede ser observada desde la perspectiva de la calidad. Por ello en las directrices para el empleo para el año 2002 se incluirá la calidad del trabajo como un objetivo general ⁽⁴⁶⁾, tanto para su mantenimiento como para su mejora. Esperemos que este interés por el control de la calidad en el empleo sea real y no simplemente se convierta en una banalidad dentro de la obsesión actual —rozando casi con la estulticia— que sufren las instituciones y administraciones por medir los resultados —los éxitos— de sus políticas conforme a *ratios* de calidad.

5. LA INFLUENCIA DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE EL EMPLEO EN EUROPA

Ya comenzado el siglo XXI hablar de empleo sin tener en cuenta las consecuencias que sobre éste tiene el fenómeno de la globalización sería hacer una

⁽⁴⁶⁾ Vid., en este sentido, las conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo, marzo de 2001. Se pide que a partir de ese momento la Comisión junto con el Consejo establezca en cada momento cuáles son los indicadores de calidad del trabajo que se tienen en cuenta.

crónica de espaldas a la realidad; se la ha definido como «una consecuencia del aumento de la movilidad humana, del progreso de las comunicaciones, del gran aumento del comercio y de las corrientes de capital y de los avances tecnológicos⁽⁴⁷⁾».

Indudablemente en torno a las posibilidades de desarrollo de la sociedad del pleno empleo que se persiguen en el ámbito de la Unión Europea irrumpe con fuerza la existencia de mercados internacionales liberalizados sin apenas barreras, que generan importantes desequilibrios a escala mundial, conectándose a este nivel todo lo relativo al crecimiento económico, el empleo, las desigualdades, la reducción o el aumento de la pobreza y los estadios de desarrollo de la protección social. El crecimiento económico y la expansión de los mercados mundiales no han ido acompañados de una reacción simultánea a niveles internacionales en defensa de aquellos objetivos sociales que garantizan una sociedad sostenible y equitativa, desde el respeto de los derechos humanos y al cumplimiento de las normas laborales básicas de cumplimiento universal.

Estos principios laborales fundamentales del trabajo son cuatro, primero fueron definidos en la Cumbre Mundial de Copenhague sobre Desarrollo Social (1995) y posteriormente consolidadas como normas básicas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo (1998). En primer lugar se refieren a la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva (Convenios OIT núms. 87 y 98), también contemplan la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio (Convenios OIT núms. 29 y 105), así como la abolición efectiva del trabajo infantil (Convenios OIT núms. 138 y 182) y, en cuarto y último lugar, la eliminación de la discriminación respecto del empleo y la ocupación (Convenios OIT núms. 100 y 111). Para la consecución de los principios enunciados, en 1999, en el seno de la ONU nace la iniciativa denominada Pacto Mundial —puesta en funcionamiento a partir de julio de 2000— que demandado un comportamiento socialmente responsable de las empresas prevé aplicar nueve principios para favorecer el respeto de los derechos humanos, de las normas laborales y ambientales, respetándose los valores en los que se basa el «trabajo decente» o digno coincidente con las cuatro normas laborales universales antes descritas.

Normalmente se utilizan dos términos semánticamente idénticos en los documentos de la Unión Europea para designar esta situación: por un lado la llamada mundialización, por el otro la globalización.

Cualquier referencia a la mundialización de los intercambios comerciales interfiere en las políticas sociales y de empleo de la Unión, en especial en los

(47) Declaración de Copenhague de 12 de marzo de 1995.

costes salariales, cuando las instituciones comunitarias participan en negociaciones de carácter internacional se comprometen a defender los derechos sociales fundamentales reconocidos a sus trabajadores ⁽⁴⁸⁾, y a garantizar que éstos no se vean afectados por los intercambios universales, resguardando sus objetivos sociales en el seno de las negociaciones de carácter internacional. Como se puede observar se aplica el concepto mundialización *ad intra*, para la «protección de los intereses propios de la Comunidad», aunque se manifiesta que las medidas en ningún caso persiguen la introducción de restricciones comerciales a través de las normas laborales como una forma de proteccionismo ⁽⁴⁹⁾. Singularmente los países en desarrollo se oponen a la utilización de las normas laborales como medio para introducir restricciones comerciales en los intercambios internacionales.

Por el contrario, en otras ocasiones, se utiliza el vocablo mundialización o ya más concretamente globalización entendiéndose que corresponde a la Unión (junto a otras organizaciones de carácter internacional: OIT, ONU, UNCTAD, el Banco Mundial, y en menor medida la OMC y OCDE, además de la colaboración de los gobiernos y de la sociedad civil) erigirse en garante de los derechos de los países en desarrollo ⁽⁵⁰⁾, los económicamente más débiles, en amparo de sus intereses. Estimulando su economía desde la perspectiva social para evitar que por efecto de la misma (la globalización) se paralice su desarrollo a todos los niveles y, en especial, se impida la implantación de derechos sociales básicos para los trabajadores de estos terceros Estados. La globalización de la economía debe ser tratada a través de vías consistentes en una protección *ad extra* de intereses sociales, ajenos a los Estados miembros si consideramos que todos los países comunitarios cumplen sobradamente las normas fundamentales básicas del trabajo —eso parece deducirse de la lectura

⁽⁴⁸⁾ Vid. parágrafo 25 de la Agenda Social Europea, DOCE serie C 157, de 30 de mayo de 2001, p. 6. Sobre el respeto de los derechos de los trabajadores reconocidos en el territorio de la Unión puede consultarse la reciente Carta de los Derechos Fundamentales proclamada en Niza en diciembre de 2000, en especial los artículos 27 a 33 (DOCE serie C 364, de 18 de diciembre de 2000).

⁽⁴⁹⁾ Vid. COM (2001) 416, de 18 de julio, pp. 11 y ss.

⁽⁵⁰⁾ Véase como claro exponente de esta tendencia el Acuerdo de Cotonú suscrito en noviembre de 2000 entre la UE y los 77 países ACP, cuyas cláusulas contienen disposiciones específicas sobre el respeto a las normas fundamentales del trabajo en el marco de las relaciones comerciales entre la Unión y estos Estados, en especial los títulos I y II, y más concretamente los artículos 25 y 50 dedicados al desarrollo social y humano y al comercio y las normas del trabajo respectivamente. También lo son los sistemas de preferencias generalizadas (SPG) que practican las instituciones comunitarias con los países en desarrollo, brindándoles un acceso preferente a su mercado. O, para finalizar, los documentos elaborados por la Comisión de la EU relativa al comercio justo [sirva de ejemplo la Comunicación COM (1999) 616 final, de 29 de noviembre].

de algunos documentos recientes ⁽⁵¹⁾—. Aunque en esta dimensión también puede producirse un efecto rebote, la promoción de las normas fundamentales de trabajo fijando unos mínimos comunes para toda la comunidad internacional de las relaciones laborales contribuye a resguardar los propios intereses sociolaborales de cada Estado —procede rememorar aquí la propia historia del Derecho del Trabajo, siendo objeto de ordenación de la sociedad internacional las reglas maestras de las normas del trabajo con fines proteccionistas de la mano de obra de cada Estado, lo que se denominó en aquellos años la internacionalización de las relaciones laborales ⁽⁵²⁾, a partir del desarrollo que contenía la parte XIII del Tratado de Versalles—.

Las políticas internas comunitarias siguen una línea de profundización en el reconocimiento de la defensa de los derechos sociales, individuales y colectivos, y a favor de la consecución de una situación de pleno empleo dentro de nuestro territorio. Los fenómenos de mundialización y globalización irrumpen en el normal desenvolvimiento de este objetivo a favor de la cohesión social. Indudablemente con estos nuevos intercambios de escala universal se multiplican las oportunidades de crecimiento económico de todos los países, fomentándose un mutuo enriquecimiento, pero en el lado negativo de la balanza surge un aumento desmesurado de la pobreza, del desempleo y de la desintegración social que hay que combatir desde la defensa de principios éticos básicos: consiguiendo incrementar los beneficios de la mundialización y la atenuación de sus efectos negativos sobre las personas ⁽⁵³⁾.

En no pocas ocasiones esta interacción mundial de los mercados traerá como consecuencia la destrucción de empleo comunitario favoreciendo la creación de empleos en otras partes del globo, allí donde los costes sociales son más baratos, produciéndose un fenómeno de desplazamiento del trabajo, muchas veces aprovechándose de mano de obra infantil, o ante la inexistencia de

⁽⁵¹⁾ Vid. la Agenda Social Europea, DOCE serie C 157, de 30 de mayo de 2001, p. 9 y muy detallado Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee: *Promoting core labour standards and improving social governance in the context of globalisation*, unfinalised version, COM (2001) X, la consulta del texto en castellano puede realizarse en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social: *Promover las normas fundamentales del trabajo y mejorar la gobernanza social en el contexto de la mundialización*, COM (2001) 416 final, Bruselas, 18 de julio.

La idea no es nueva en los textos comunitarios pues anteriormente, en 1996 ya se había publicado una Comunicación de la Comisión referida a estas cuestiones: *Communication, which concentrated on the trading system and internationally recognised labour standards* COM (96) 402 final, de 4 de septiembre.

⁽⁵²⁾ Vid. VALTICOS: *Derecho Internacional del Trabajo*, Madrid, 1977.

⁽⁵³⁾ Así fue puesto de manifiesto en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, y en la Declaración de Copenhague resultado de aquella reunión.

ordenamientos protectores de los derechos sociales y humanos básicos. La tendencia que se percibe ante ese inevitable desmantelamiento de empleo consiste más en reconducir ese empleo a sectores necesitados de trabajadores mediante empleos sucesivos que en la recuperación de los empleos exportados (en condiciones precarias). Es decir, al tiempo que se destruye empleo en ciertas actividades también aparecen nuevos empleos, unas actividades productivas desaparecen o merman mientras otras emergen, es un fenómeno de destrucción-generación de puestos de trabajo.

La globalización desde este punto de vista puede ser considerada un obstáculo en el avance de los derechos laborales no sólo para los países receptores de las nuevas empresas —que se ubican en ellos en tanto en cuanto no tienen una estructura fuerte de defensa de aquéllos, en especial de derechos laborales de contenido colectivo—, sino, a su vez, un fuerte impedimento en el desarrollo de la dimensión social de la mundialización, y de la consecución del objetivo de pleno empleo. Sin embargo, si se sigue trabajando en el seno de la Comunidad Internacional en la internacionalización del Derecho del Trabajo —es decir, lo que históricamente ha venido suponiendo— y lo que ésta demanda, no existirá un efecto perjudicial de la globalización sobre el empleo sino todo lo contrario. Aunque para su consecución es necesario el compromiso social de las empresas y multinacionales aplicando a sus políticas de empleo criterios de responsabilidad social basados en las cuatro normas laborales fundamentales, con independencia de cuál sea el Estado donde esté radicada la empresa. Teniendo en cuenta que la no aplicación de aquellas normas ni puede constituir una ventaja competitiva para la empresa, ni la atracción de inversión extranjera hacia los Estados incumplidores de las mismas.

La Unión no es ajena a esta situación, entendiéndolo que la mejor manera de amortiguar los posibles efectos perversos debe ser anticiparse a esos cambios de ubicación de las empresas, junto con la confección de nuevos modelos o marcos colectivos —aún sin perfilar—, adaptados a las actuales formas de empleo. La perspectiva actual de los compromisos de creación y mantenimiento del empleo en la UE debe mirar permanentemente al comercio y desarrollo social internacional, y no amilanarse ante los problemas internos de la Unión.

6. EL REFLEJO DE LAS DIRECTRICES EUROPEAS EN ESPAÑA

Son los Estados miembros los sujetos que tienen la competencia exclusiva en materia de políticas de empleo (artículo 127 del TCE), por lo tanto a ellos corresponde incorporar a las medidas que en cada Estado se adopten las instrucciones generales acordadas en el ámbito comunitario. Respetando y aplicando en sus territorios a través de los Planes de Acción Nacionales las directrices sobre el empleo que desde 1998, con carácter anual, dicta la Unión

Europea definiendo una orientación general común para todos los países que la componen ⁽⁵⁴⁾.

La labor desarrollada por las instituciones de la Unión además de centrarse en la coordinación de las políticas de los Estados miembros, adopta medidas complementarias y de apoyo ⁽⁵⁵⁾ —rigiéndose por el principio de subsidiariedad—, e incluso a través de financiaciones puntuales del empleo duradero: dirigida a PYMES, centradas en acciones en el marco de la innovación tecnológica, o gracias a los préstamos que directamente concede el BEI a las PYMES, así como el fomento de las nuevas tecnologías o las redes trans-europeas, o mediante las actuaciones de todos los Fondos Estructurales —incluidos IFOP, FEOGA garantía y orientación, FEDER, y no sólo el FSE ⁽⁵⁶⁾— en la promoción del empleo, o, en fin, gracias a la iniciativa comunitaria EQUAL.

Resulta obvio que en un Estado miembro de la Unión Europea como lo es España, donde los datos del empleo se sitúan en el vagón de cola de los países de la Unión se disponga un completo «plan de acción» conteniendo aquellas medidas que hagan —o pretendan hacer— efectivos los objetivos previstos tanto en la normativa comunitaria, como en la propia normativa nacional. Incluyendo las directrices generales de la UE junto con los factores de diversidad presentes en nuestro país. Con el diseño del Plan se pretenden corregir los problemas con los que se enfrenta el mercado de trabajo español, no sólo en el momento inicial del acceso al empleo, sino a lo largo de la prestación laboral, por ello sus objetivos además de la creación de empleo —primero de todos ellos— se centran en el avance en la sociedad de la información, desarrollar el plan de investigación, desarrollo e innovación, y fomentar el espíritu empresarial. Con un fin primordial dirigido a incrementar el empleo en los términos previstos en las cumbres de Lisboa y Estocolmo y el descenso significativo de

⁽⁵⁴⁾ Las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001 pueden consultarse como acto previo en COM (2000) 548, y como definitivas en la Decisión del Consejo, de 19 de enero de 2001, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001, DOCE serie L 22, de 24 de enero de 2001, pp. 18 a 26. En todo caso la redacción del PNAE debe seguir los trazos fijados en la Comunicación de la Comisión *De las líneas directrices a la acción concreta: los Planes Nacionales de acción para el Empleo*, COM (98) 316 final.

⁽⁵⁵⁾ Con fundamento en el artículo 129 del TCE, centrándose en la realización análisis y estudios de la situación del empleo, fomentando el intercambio de información y las buenas prácticas, que se lleva a cabo a través de las denominadas medidas de incentivación del empleo (MIE). Sobre estas cuestiones vid. la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas comunitarias de incentivación del empleo, COM (2000) 459 final.

⁽⁵⁶⁾ Sobre el apoyo prestado por el FSE a la estrategia europea del empleo vid. COM (2000) 016.

las tasas de desempleo (sic.)⁽⁵⁷⁾. Como podemos observar se reproducen los objetivos fijados en el marco de la Unión Europea, sin añadirse singulares aportaciones a aquéllos. Las prioridades determinadas por las políticas y directrices de la estrategia europea a favor del empleo son reflejadas cual gemelas en los planes de empleo y programas de fomento al empleo en España⁽⁵⁸⁾.

El esfuerzo realizado con el diseño de los PNAE del Reino de España es completado con las modificaciones normativas que van aconteciendo a lo largo de los últimos tiempos, acoplándose a las directrices comunitarias de cada año⁽⁵⁹⁾, y a las demandas del empleo. Reflejo fiel de ello ha sido la reciente reforma laboral de 2001 y medidas concordantes que se han adoptado en los últimos meses, sirva de ejemplo la apuesta por el incremento de la estabilidad en el empleo y la consiguiente reducción de las elevadas tasas de temporalidad, la regulación y modificación normativa —más acorde con la demanda— del trabajo a tiempo parcial, la firma del III Acuerdo Nacional tripartito para la formación continuada⁽⁶⁰⁾, la redacción del primer Plan de Acción para la inserción como acción paralela y complementaria a la del empleo⁽⁶¹⁾, el acuerdo de abril de 2001 a tres bandas —aunque sin la firma del sindicato UGT— para la mejora de la protección social con propuestas dirigidas a favorecer la prolongación de la vida laboral, la continuidad de las acciones en favor de la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres y, en fin, las actuales reuniones de las partes sociales para intentar reformar y modernizar la estructura de la negociación colectiva.

Del mismo modo los programas de fomento al empleo se encuadrarían dentro de las mismas tendencias antes expresadas⁽⁶²⁾, sin embargo éstos no agotan la política nacional a favor del empleo, realizándose otras acciones tales

(57) Vid. PNAE del Reino de España, MTAS, Madrid, abril 2000, p. 4 y PNAE del Reino de España 2001, MTAS, Madrid, abril 2001, p. 4.

(58) Con similares criterios vid. MORÓN PRIETO, R.: «Las modificaciones en el régimen jurídico de fomento del empleo: entre la adaptación y la improvisación», *RL*, núm. 21, 1999, pp. 48 a 51.

(59) Sirva como mero ejemplo la promulgación de Ley de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, la reforma del trabajo a tiempo parcial, las modificaciones producidas en ley de las empresas de trabajo temporal, o la nueva ley de cooperativas.

(60) El pasado 16 de diciembre de 2000, el acuerdo señala entre sus líneas básicas de actuación la estrategia europea de empleo.

(61) El citado primer Plan Nacional para la inclusión social del Reino de España fue aprobado por el Consejo de Ministros el día 25 de mayo de 2001.

(62) Sobre la importancia de las medidas de fomento vid. SERRANO ARGÜELLO, N.: «Los estímulos a la contratación a través de los programas de fomento del empleo. Un análisis comparativo del programa para el año 2001», *IL*, núm. 13, 2001, pp. 5 a 36.

como la creación de talleres de empleo ⁽⁶³⁾, potenciándose de igual manera la realización de los denominados programas mixtos de empleo y formación con la finalidad de mejorar las posibilidades de ocupación de los destinatarios de los mismos facilitando, en la medida de lo posible, su integración en el mercado de trabajo. Algunos de ellos destinados a quienes más padecen el problema del desempleo, como lo es el Programa de Renta Activa de Inserción, dirigido a trabajadores desempleados de larga duración mayores de cuarenta y cinco años ⁽⁶⁴⁾. Junto con todos aquellos otros programas que estimulan la formación de quienes accederán en breve a un puesto de trabajo, destacando el interés mostrado por la alfabetización informática.

Si bien todavía no se potencia suficientemente la formación como un objetivo nacional que consolide el empleo —siendo una asignatura pendiente tanto en el ámbito de la educación, como de la formación continuada a lo largo de toda la vida ⁽⁶⁵⁾— la inversión en formación para los desempleados debería entenderse como medida activa de lucha contra el desempleo y vincularse mucho más de alguna manera —lo que ahora no sucede— a los incentivos recibidos por las empresas.

No obstante, las acciones no se agotan con el PNAE del Reino de España, ya que según el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA permite que estas últimas establezcan sus propios planes de empleo y así lo vienen haciendo desde 1997. De esta manera las CCAA asumen como competencia propia la ejecución de la normativa laboral que les ha sido encomendada la actividad de fomento del empleo ⁽⁶⁶⁾. Del título VIII de la CE se deduce la facultad de colegir las citadas competencias autonómicas, y como medidas de fomento al empleo otorgan a las empresas radicadas en sus territorios subven-

⁽⁶³⁾ Al amparo del Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero, esta disposición permite la realización de contratos especiales «de aprendizaje» en régimen de alternancia (combinando la formación profesional ocupacional y la práctica laboral) con trabajadores de 25 o más años que tengan especiales dificultades de inserción laboral y lograr encontrar un empleo —quienes sean en cada caso los destinatarios de la medida es una cuestión que aparece en cada anualidad en los PNAE, actualmente se dirigen a parados de larga duración, mayores de cuarenta y cinco años, mujeres y personas con discapacidad—, bajo cualquiera de las modalidades contractuales vigentes siempre que éstas se adapten a la finalidad del trabajado que se desarrollará en los talleres de empleo, cuya duración mínima ha de ser de seis meses, y la máxima de un año.

⁽⁶⁴⁾ Iniciado en el año 2000, con continuidad para el período 2001 gracias a lo dispuesto en el Real Decreto 781/2001, de 6 de julio (BOE del 7).

⁽⁶⁵⁾ En este sentido el Informe de la Comisión a la cumbre de Estocolmo denuncia como «los avances han sido excesivamente lentos» y «no se ha avanzado bastante», cit., COM (2001) 79, volumen I, p. 9.

⁽⁶⁶⁾ Además de otras tales como la formación, y últimamente a través de la asunción por delegación de las llamadas políticas activas que desarrollan muchas de las Comunidades Autónomas.

ciones tanto por creación como por mantenimiento del empleo ⁽⁶⁷⁾. Los planes de empleo de cada Comunidad Autónoma también se someten a las directrices comunitarias, viniendo a completar en el ámbito estatal las acciones a favor del empleo.

En cada Comunidad Autónoma los problemas del desempleo son diferentes en su cuantificación, conviven regiones con tasas de paro por debajo de la media europea mientras en otras aquellas cifras se multiplican por tres. Así en Navarra la tasa de paro a finales de 2000 era de un 5,7 por 100, seguida de La Rioja, Baleares y Cataluña, mientras en Extremadura y Ceuta esta cifra alcanzaba un 23,2 por 100 —estando sólo una décima por debajo la Comunidad Autónoma andaluza—, la media española se situaba en el 13,6 por 100 ⁽⁶⁸⁾. Pero también divergen atendiendo a la cualificación de sus trabajadores, a sus necesidades de formación, a la edad, a los desequilibrios entre sexos, o favoreciendo unas veces la fijación de la población a través del empleo en los núcleos rurales, otras las migraciones interiores mediante, sobre todo, la movilidad geográfica hacia las zonas geográficas con niveles casi inapreciables de desempleo ⁽⁶⁹⁾.

Tampoco debemos olvidar el papel de las partes sociales como principales agentes, únicos capaces de generar empleo e instrumentos que hagan más atractiva su creación, estando también llamados a poner en práctica las directrices comunitarias a favor del empleo en aquellos campos que son de su competencia, participando también activamente en los prolegómenos de la redacción del PNAE español, siendo consultados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y posteriormente a su aprobación mediante una información permanente de la evaluación y seguimiento del Plan.

La concertación social ha estado presente en el impulso a todo este tipo de medidas, en la proximidad histórica podemos citar Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE). Cuestión para nada novedosa en las actuaciones de los interlocutores sociales, ya que en los propios Pactos de la Moncloa se puso de manifiesto como toda la «estructura fundamental de la sociedad» agentes sociales y políticos de aquel momento entendían la necesidad de adoptar «una serie de medidas de empleo, predominantemente a corto plazo, que permitan restablecer en un período de dos años los equilibrios fundamentales de la economía española reduciendo el paro». No obstante, a

⁽⁶⁷⁾ Sobre el alcance de estas competencias autonómicas vid. SSTS de 7 de octubre de 1998 (Ar. 9585) y 3 de noviembre del mismo año (Ar. 9590). Para consultar las ayudas que otorga cada Comunidad Autónoma habrá que consultar sus propias normas, sirva de ejemplo el caso de Castilla y León que se recoge, en el BOCYL de 22 de diciembre de 2000, toda la gama de subvenciones a la creación de empleo para el año 2001.

⁽⁶⁸⁾ Vid. PNAE año 2001, cit., p. 5.

⁽⁶⁹⁾ Es el caso del proyecto piloto que se ha puesto en marcha en La Rioja para atraer trabajadores parados hacia esta Comunidad Autónoma.

partir de 1997 se potencia el diálogo social como una base firme para la adopción de medidas de fomento al empleo en su seno ⁽⁷⁰⁾, y así la negociación colectiva toma el testigo de esta función y son cada vez más los convenios colectivos que en sus cláusulas contienen medidas sectoriales de fomento del empleo, unas veces a través de procesos negociados de flexibilización del trabajo y su reordenación, otras gracias a la reducción acordada del tiempo de trabajo, así como a través de la realización de acciones formativas, en desarrollo del pilar de la adaptabilidad, y con la introducción cada vez más apreciable en los contratos colectivos de disposiciones sobre el empleo, bien tiendan a su mantenimiento o incluso a su generación. El citado AIEE contiene cláusulas en este sentido, pero también aparecen en el Acuerdo firmado entre el gobierno y los principales sindicatos nacionales relativo al Trabajo a Tiempo Parcial, los Acuerdos Nacionales sobre Formación Continua o los adoptados para reformar el sistema de protección social.

Tampoco convendría restar importancia al resultado de aquellas regulaciones surgidas como consecuencia directa de la concertación social, como legislación pactada, pero en ningún caso se ha de mermar su implicación directa cuando las normas no se obtienen de los acuerdos seguidos con los interlocutores sociales —como ha sucedido con la reforma actual de 2001 ⁽⁷¹⁾—, debiendo continuar considerándoles artífices finales de la real obtención de las medidas contenidas en la Ley. Con igual fundamento los textos de la Unión Europea recalcan la relevancia de esta participación, en especial para mejorar los pilares de la empleabilidad y la adaptabilidad ⁽⁷²⁾.

En conclusión, sin lugar a dudas existe una correlación entre el conjunto de medidas que diseñan los poderes públicos españoles que tiene como fin incentivar el empleo y las actitudes adoptadas en el seno de las cumbres comunitarias europeas con igual propósito.

⁽⁷⁰⁾ Vid. MAGNO, P.: *La tutela del lavoro nel diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2000, p. 30.

⁽⁷¹⁾ Primero con el Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, transformado en Ley de las Cortes Generales a través de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

⁽⁷²⁾ Cfr. Comunicación de la Comisión: *Aprovechar al máximo las capacidades de la Unión Europea...*, cit., COM (2001) 79 final, Bruselas, 7 de febrero, p. 13. Profundizando en el papel de los interlocutores sociales el Consejo Europeo de Santa María da Feira (junio de 2000) insiste en la función que les corresponde para contribuir al aumento de la tasa de empleo, en especial de las mujeres.