



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 18.4.2012  
COM(2012) 173 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Hacia una recuperación generadora de empleo**

{ SWD(2012) 90 final }  
{ SWD(2012) 92 final }  
{ SWD(2012) 93 final }  
{ SWD(2012) 95 final }  
{ SWD(2012) 96 final }  
{ SWD(2012) 97 final }  
{ SWD(2012) 98 final }  
{ SWD(2012) 99 final }  
{ SWD(2012) 100 final }

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## Hacia una recuperación generadora de empleo

### INTRODUCCIÓN

La Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador fija el objetivo de que en 2020 el 75 % de la población de entre 20 y 64 años esté trabajando<sup>1</sup>. Para alcanzar ese objetivo, el empleo en la UE tendrá que aumentar en 17,6 millones de puestos de trabajo respecto a la cifra actual. Sin embargo, durante la crisis, la tasa de empleo ha caído hasta el 68,9 % (tercer trimestre de 2011)<sup>2</sup> y la tasa de desempleo en la UE se ha mantenido por encima del 9,5 % desde principios de 2010, alcanzando incluso el 10,2 % en febrero de 2012. Aunque para mediados de 2011 se había registrado un aumento de 1,5 millones de puestos de trabajo, no compensaba en absoluto los seis millones de empleos perdidos en la UE desde 2008. La desaceleración del crecimiento desde mediados de 2011, con perspectivas menos favorables para 2012<sup>3</sup> y crecientes divergencias entre los Estados miembros y las regiones, no ha hecho sino dificultar el reto en materia de empleo, inclusión social y lucha contra la pobreza<sup>4</sup>.

Además de una recesión prevista en algunos países y una prolongada crisis de la deuda soberana, en Europa las actividades económicas están experimentando un largo proceso de transformaciones estructurales que afectan a la competitividad relativa de Europa en la economía mundial, como el paso necesario a una economía ecológica de baja emisión de carbono y eficiente en el uso de los recursos, el envejecimiento demográfico, acompañado de complejos flujos de población, y rápidos cambios tecnológicos combinados con el auge de grandes economías emergentes. Estos cambios estructurales afectan y seguirán afectando de diversas maneras a los mercados de trabajo, especialmente en lo que respecta a la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo. Ante estos cambios, son esenciales unos mercados de trabajo dinámicos e inclusivos, con trabajadores dotados de las capacidades adecuadas, para potenciar, en lugar de debilitar, la competitividad de la economía europea.

El artículo 3 del Tratado incluye el pleno empleo y la cohesión social entre los objetivos de la UE. Dichos objetivos siguen constituyendo las preocupaciones básicas de los ciudadanos de la UE y son parte esencial de la Estrategia Europa 2020. Las perspectivas de crecimiento del empleo dependen, en gran medida, de la capacidad de la UE para generar crecimiento económico por medio de políticas macroeconómicas, industriales y de innovación adecuadas. Por otro lado, potenciar un crecimiento generador de empleo exige, sin lugar a duda, políticas

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM(2010) 2020 final de 3 de marzo de 2010. Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010.

<sup>2</sup> Revisión trimestral de la situación social y del empleo en la UE, marzo de 2012.

<sup>3</sup> Según las previsiones intermedias de los servicios de la Comisión de febrero de 2012, la UE sufrirá un estancamiento de su PIB en 2012 y la zona del euro, una ligera recesión.

<sup>4</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto sobre las tendencias y los retos del mercado de trabajo.

de empleo que establezcan condiciones favorables a la creación de puestos de trabajo, faciliten las transiciones positivas, aumenten la oferta de mano de obra y mejoren su concordancia, en cuanto a ubicación geográfica y capacidades, con las necesidades del mercado de trabajo. Además de contribuir a una recuperación a corto plazo, las políticas de empleo forman parte también de inversiones sociales esenciales que previenen mayores costes sociales y fiscales a largo plazo<sup>5</sup>. En el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2012 de la UE se insta a adoptar medidas decididas para aumentar la creación de puestos de trabajo y velar por una recuperación generadora de empleo, llamamiento que tuvo un amplio eco entre los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de primavera de 2012<sup>6</sup>.

La presente Comunicación tiene como finalidad complementar las prioridades en materia de empleo del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento con orientaciones de actuación a medio plazo en función de los objetivos de empleo de la Estrategia Europa 2020. Está basada en las orientaciones para el empleo<sup>7</sup>, establece acciones en las que debe insistirse especialmente en el contexto actual y tiene por objeto crear un clima de entendimiento entre todos los agentes y generar confianza para poner en marcha las reformas necesarias en el ámbito del empleo. De esta manera, responde también al llamamiento del Consejo Europeo<sup>8</sup> de apoyar la nueva gobernanza económica con un seguimiento más riguroso de las políticas social y de empleo, especialmente cuando estas pueden influir en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento<sup>9</sup>.

La Comunicación va acompañada de una serie de documentos de trabajo de los servicios de la Comisión, en los que se explica cómo interactúan las políticas de empleo con otras políticas para favorecer un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. Considerado en su conjunto, este «paquete sobre empleo» no solo impulsa la iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», sino que contribuye también a la puesta en práctica, con mejores sinergias, de iniciativas emblemáticas como «Una agenda digital para Europa», «Unión por la innovación», «Juventud en movimiento», «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», «Una política industrial para la era de la mundialización» y «Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión». El paquete sobre empleo muestra también cómo puede utilizarse el presupuesto de la UE, especialmente el Fondo Social Europeo, para apoyar la reforma del mercado de trabajo y contribuir a reunir la inversión necesaria en el contexto de una recesión económica.

Si bien la dinámica del mercado de trabajo debe generarse fundamentalmente a nivel nacional, la presente Comunicación activa los resortes de la UE para apoyar una recuperación generadora de empleo, actuando tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda del mercado de trabajo y dando nuevos pasos hacia la creación de un verdadero mercado de trabajo de la UE.

---

<sup>5</sup> Como se indica en la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 30 de enero de 2012, «solo se reanudarán el crecimiento y el empleo si seguimos un planteamiento coherente y con características comunes, que combine una consolidación presupuestaria acertada, preservando la inversión en crecimiento futuro, unas políticas macroeconómicas saneadas y una estrategia de empleo activa que preserve la cohesión social».

<sup>6</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 1 y 2 de marzo de 2012.

<sup>7</sup> Decisión 2010/707/UE del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

<sup>8</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2011.

<sup>9</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2012.

## 1. APOYO A LA CREACIÓN DE EMPLEO

El apoyo a la creación de empleo y a la (re)asignación de mano de obra debe dirigirse a actividades, sectores y empresas sostenibles y en crecimiento, especialmente PYME<sup>10</sup>. La política debe centrarse más en las mejoras tanto en productividad como en empleo, contribuyendo a una asignación de los recursos humanos que corresponda a las necesidades económicas y sociales identificadas en la Estrategia Europa 2020 y logre el equilibrio adecuado entre los sectores de bienes comercializables y no comercializables. Debe mejorar también la situación en el mercado de trabajo de los grupos más vulnerables, como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores menos cualificados, los de más edad y los de minorías. En respuesta a los principales retos estructurales de la economía europea, las medidas transversales deben complementarse con acciones específicas en sectores que tienen un gran potencial para impulsar un crecimiento generador de empleo.

### 1.1. Aumento de la creación de empleo en toda la economía mediante el estímulo de la demanda de mano de obra

Las políticas de empleo ayudan a establecer condiciones favorables a la creación de empleo. Pueden hacerlo recurriendo al presupuesto de la UE (en particular, al Fondo Social Europeo) para prestar ayuda<sup>11</sup>. Al margen de las medidas adoptadas en relación con la oferta de mano de obra, como la inversión en capacidades y activación y los servicios de puesta en relación de la oferta y la demanda, existen también diversas herramientas que inciden positivamente en la demanda de mano de obra, concretamente:

- **Orientar las subvenciones a las nuevas contrataciones.** Los Estados miembros han hecho un amplio uso de las subvenciones a la contratación para amortiguar la destrucción de empleo provocada por la crisis económica, y generalmente destinan esas subvenciones a los grupos desfavorecidos. La utilización de incentivos adecuados y de subvenciones a la contratación debe animar a los empleadores a una contratación neta de mano de obra *nueva* y, en consecuencia, a crear empleos que en otras circunstancias no se crearían. La aplicación de estas medidas a los grupos vulnerables, como los jóvenes o los desempleados de larga duración, puede tener efectos positivos, sobre todo si las subvenciones a la contratación se combinan con esfuerzos adicionales de ayuda a la población destinataria.
- **Reducir la cuña fiscal del trabajo de forma neutra desde el punto de vista presupuestario,** trasladándola a los impuestos sobre medio ambiente<sup>12</sup>, consumo o propiedad, con un seguimiento adecuado de los efectos redistributivos. En muchos Estados miembros, es posible reducir las cotizaciones de los empleadores a la seguridad social, que representan el grueso de la cuña fiscal. Se considera que la concesión de una reducción a los grupos más vulnerables —especialmente con

---

<sup>10</sup> El 85 % del aumento neto del empleo en el periodo 2002-2010 se debe a las PYME.

<sup>11</sup> Debe garantizarse el respeto de las normas de la UE sobre ayudas estatales, pero teniendo presentes las posibilidades de ayuda al empleo previstas en dichas normas; véanse en particular los artículos 15, 16 y 40 a 42 del Reglamento general de exención por categorías (DO L 214 de 9 de agosto de 2008).

<sup>12</sup> La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050 [COM(2011) 112] muestra que la utilización de los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) y de la fiscalidad aplicada al CO<sub>2</sub> para reducir los costes laborales tendría efectos positivos en el empleo.

salarios bajos— tendría también un efecto positivo en su empleo a largo plazo, lo que la convierte en una herramienta preferente para potenciar la demanda de mano de obra. Sin embargo, debe prepararse y aplicarse minuciosamente para evitar un efecto adverso en las perspectivas de empleo de los grupos a los que (por escaso margen) no les sea aplicable. Además, pueden producirse costes improductivos si las reducciones no están adecuadamente delimitadas.

- **Promover y apoyar el trabajo por cuenta propia, las empresas sociales y las empresas de nueva creación.** Los demandantes de empleo que se sientan motivados para crear y dirigir empresas pueden tropezar con obstáculos considerables, como la ausencia de competencias profesionales o empresariales y de posibilidades de tutoría y dificultades para obtener financiación. Para facilitar el trabajo por cuenta propia y la creación de nuevos empleos, son especialmente importantes el fomento del espíritu emprendedor y una mayor disponibilidad de servicios de apoyo a la creación de empresas y de microfinanciación, así como de sistemas de conversión de las prestaciones de desempleo en subvenciones para la creación de empresas. La ayuda debe estar orientada a los grupos con mayor potencial (como los trabajadores desempleados con capacidades profesionales, las mujeres o los jóvenes) y debe basarse en una estrecha cooperación entre los servicios de empleo, los servicios de apoyo a las empresas y los proveedores de financiación. Los agentes de la economía social y las **empresas sociales** son importantes motores de creación de empleo inclusivo y de innovación social y requieren un apoyo específico, que puede darse a través de la contratación pública y el acceso a la financiación.
- **Transformar el trabajo informal o no declarado en empleo regular.** El trabajo no declarado es ilegal. Además, tiene graves consecuencias presupuestarias, puesto que supone una pérdida de ingresos fiscales y de seguridad social. Tiene, asimismo, un impacto negativo en la productividad, los estándares laborales, el desarrollo de capacidades y el aprendizaje permanente. Por otra parte, es una base endeble para los derechos de pensión y el acceso a la asistencia sanitaria. Prevenir y combatir el trabajo no declarado, aplicando plenamente la Directiva 2009/52/CE, sobre sanciones y trabajadores en situación irregular, y ayudar a los trabajadores no declarados a integrarse en el mercado de trabajo regular contribuyen al proceso de consolidación fiscal, estableciendo condiciones más justas para las empresas y mejorando la calidad del empleo. Es preciso mejorar la cooperación entre los Estados miembros.
- **Mejorar el salario «realmente percibido».** Varios Estados miembros utilizan prestaciones en el empleo para reducir la pobreza de los trabajadores y fomentar la incorporación al trabajo. Entre las características comunes de los sistemas que complementan los ingresos de los trabajadores figuran el hecho de estar dirigidos a las personas o los hogares con bajos ingresos y su progresiva eliminación a medida que aumentan sus ingresos. Un salario «realmente percibido» más elevado incentiva el empleo de los trabajadores poco cualificados, a la vez que, en un determinado nivel de salarios, los empleadores cubren más fácilmente las vacantes si se reduce la presión salarial. Sin embargo, al establecer las prestaciones en el empleo deben evitarse las trampas que conllevan los salarios bajos. Se alcanzan efectos positivos cuando existen disparidades de ganancias significativas en la parte inferior de la distribución de los ingresos.
- **Modernizar los sistemas de establecimiento de salarios, para ajustar los salarios a la evolución de la productividad y fomentar la creación de empleo.** Unos

mecanismos de establecimiento de salarios que garanticen que el aumento salarial real refleje la evolución de la productividad y las condiciones del mercado de trabajo local son una condición previa para que el incremento de la producción se traduzca en aumento de la demanda de mano de obra y, en última instancia, en creación de puestos de trabajo. De acuerdo con las prácticas nacionales en materia de negociación colectiva, la evolución salarial debe tener en cuenta la posición competitiva de los Estados miembros. Aunque la moderación o el ajuste salarial pueden ser necesarios en algunos sectores o Estados miembros, podrían resultar viables unos aumentos específicos, que ayuden a sostener la demanda global, en los casos en que los salarios hayan acumulado un retraso significativo respecto a la evolución de la productividad.

## 1.2. Aprovechamiento del potencial de creación de empleo en sectores clave

Europa afronta actualmente profundas transformaciones estructurales, tal como se recogen en la Estrategia Europa 2020, en particular la transición a una economía ecológica, de baja emisión de carbono y eficiente en el uso de los recursos, el envejecimiento demográfico de nuestra sociedad y el rápido desarrollo tecnológico. Para abordar estos desafíos y convertirlos en oportunidades, tendremos que llevar a cabo una transformación fundamental de nuestra economía en la próxima década. La transformación de la economía según esas pautas aumentará su competitividad, generará importantes fuentes de crecimiento y de empleo y permitirá hacer frente a las necesidades sociales y económicas. En el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2012 se identifican tres grandes ámbitos que ofrecen un importante potencial de creación de empleo.

- **La evolución del empleo en la economía ecológica ha sido positiva** durante toda la recesión y según las previsiones, esta tendencia se mantendrá bastante sólida. La eficiencia energética y los sectores de las energías renovables podrían crear, por sí solos, cinco millones de puestos de trabajo de aquí a 2020<sup>13</sup>. La evolución de los mercados de productos y servicios, la política de I+D e innovación, los nuevos marcos reguladores y los instrumentos basados en el mercado modificarán nuestras estructuras industriales y económicas para hacerlas más eficientes en el uso de los recursos, lo que supondrá redefinir muchos puestos de trabajo en la práctica totalidad de los sectores. Si bien los sectores de alta emisión de carbono se enfrentarán al reto de la transición a una economía de baja emisión de carbono, y la consiguiente transformación de muchos puestos de trabajo en estos sectores, se crearán nuevos empleos en los sectores ecológicos y de baja emisión de carbono, lo que afectará de diversa manera a los distintos territorios. Si bien inicialmente la transición hacia una economía ecológica y eficiente en el uso de los recursos beneficiará sobre todo a los trabajadores muy cualificados, los sectores manufacturero y de servicios de más calidad y sostenibles probablemente ofrecerán, llegado el momento, puestos de trabajo de cualificación media, y los trabajadores menos cualificados y de más edad deberán adaptarse. Son fundamentales unos mercados de trabajo propicios y una visión de las necesidades de capacidades para apoyar y desarrollar una economía ecológica y eficiente en el uso de los recursos, tal como se demuestra en el

---

<sup>13</sup> Según distintos modelos, de aquí a 2020, la aplicación de medidas individuales de eficiencia energética podrían dar lugar a la creación o el mantenimiento de dos millones de empleos ecológicos, mientras que el potencial de empleo del desarrollo del sector de las energías renovables se estima en tres millones de puestos de trabajo; véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto sobre el aprovechamiento del potencial de empleo del crecimiento ecológico.

documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto<sup>14</sup>. Una buena gestión de esta gran transición exige aunar esfuerzos por parte de la UE y de los Estados miembros.

- **El empleo en los sectores de la asistencia sanitaria y social de la UE crece rápidamente** debido al envejecimiento de la población, a una expansión de los servicios para cumplir mejor los requisitos de calidad y a un aumento de la demanda de cuidados personalizados y de servicios sociales profesionales. El tamaño de estos sectores y su rápido crecimiento (que duplica el crecimiento del empleo en general) permiten pensar que serán una importante fuente de nuevos puestos de trabajos en los próximos años. Para aprovechar este potencial de creación de empleo, los sectores deben superar varios retos, entre los que cabe mencionar crecientes carencias de profesionales sanitarios, el envejecimiento del personal sanitario, sin que se contraten suficientes trabajadores nuevos para sustituir a los que se jubilan, la aparición de nuevos modelos de asistencia sanitaria para hacer frente a enfermedades crónicas, el creciente uso de tecnologías que requieren nuevas combinaciones de capacidades y los desequilibrios en los niveles de capacidades y los patrones de trabajo. Por otro lado, unas condiciones de trabajo exigentes y unos salarios bajos y de lenta progresión dificultan la contratación de personal y su retención. El mantenimiento de una oferta de servicios sanitarios adecuada y de calidad a pesar de las crecientes limitaciones presupuestarias constituye un reto tanto social como laboral, tal como se demuestra en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto<sup>15</sup>. Por otro lado, como consecuencia de los cambios demográficos y familiares y la necesidad de mejorar el equilibrio entre la vida privada y la profesional, se están creando nuevos servicios que abarcan amplias ramas de actividades y que constituyen una fuente de creación de empleo, tal como se evidencia también en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto en relación con el cual se pone en marcha una consulta pública<sup>16</sup>.
- **Sigue aumentando la demanda de profesionales de las TIC.** El empleo en este sector aumenta en torno a un 3 % anual, y la demanda de mano de obra supera la oferta. El desarrollo y la utilización de aplicaciones de las TIC serán esenciales para impulsar la competitividad internacional de las empresas europeas y, gracias a ello, aumentar el empleo. La mejora de los conocimientos y las competencias de las empresas y los trabajadores europeos en el ámbito de las TIC exigirá considerables esfuerzos educativos, así como políticas de desarrollo de las capacidades de los trabajadores y de las infraestructuras, tal como se señala en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto sobre el aprovechamiento del potencial de empleo del crecimiento ecológico.

<sup>15</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto sobre un plan de acción para el personal sanitario en la UE.

<sup>16</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y domésticos.

<sup>17</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de las TIC.

### 1.3. Utilización de los fondos de la UE para crear empleo

Los fondos de la política de cohesión (FSE, FEDER y Fondo de Cohesión), así como el FEADER y el FEMP, son fuentes importantes de inversión para estimular el crecimiento sostenible y la creación de empleo. Contribuyen a reforzar la cohesión económica, social y territorial en la Unión. Para el periodo 2014-2020, la Comisión ha propuesto sintonizar estos instrumentos financieros con los objetivos de la Estrategia Europa 2020<sup>18</sup>. Es esencial que las autoridades nacionales, regionales y locales utilicen plenamente los recursos disponibles, y de manera que se obtenga el máximo resultado, para que Europa desarrolle y alcance todo su potencial económico, aumentando el empleo y la productividad.

El **Fondo Social Europeo** (FSE) cofinancia medidas de activación del mercado de trabajo, tales como subvenciones a la contratación, cursos de formación profesional y de emprendimiento, programas de microfinanciación y la elaboración y aplicación de políticas de empleo en toda la UE. Para el periodo 2014-2020, la Comisión ha propuesto dedicar porciones mínimas del FSE, que representen un volumen de al menos 84 000 millones EUR, a prioridades de inversión, como el acceso al trabajo de los demandantes de empleo y los desempleados; la integración sostenible de los jóvenes que no estudian, trabajan ni siguen una formación, por ejemplo a través de las «garantías juveniles»; el trabajo por cuenta propia, el emprendimiento y la creación de empresas; así como las inversiones en educación e inclusión social y el desarrollo de capacidades en la administración pública.

La contribución del **Fondo Europeo de Desarrollo Regional** (FEDER) a la creación de empleo en 2014-2020 se reforzará mediante la concentración propuesta de recursos en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, al aumento de la competitividad de las PYME y al apoyo al paso a una economía de baja emisión de carbono, por ejemplo promoviendo las energías renovables y la eficiencia energética. El FEDER invertirá también en el sector de las TIC y complementará la financiación del FSE para promover el empleo y apoyar la movilidad laboral, por ejemplo financiando infraestructuras de educación, formación y servicios de empleo y apoyando el trabajo por cuenta propia y la creación de empresas. También respaldará las inversiones en infraestructuras sanitarias y sociales.

El **Instrumento europeo de microfinanciación Progress** apoya el trabajo por cuenta propia y las microempresas mediante garantías y la financiación de inversiones para intermediarios de microfinanciación en toda la UE. Se espera que genere hasta 500 millones EUR de microcréditos con la financiación del periodo 2007-2013, y la Comisión ha propuesto extenderlo al periodo 2014-2020 para atender a segmentos del mercado insuficientemente cubiertos y mejorar el acceso a la financiación por parte de las empresas sociales. Una serie de instrumentos reembolsables cofinanciados por el FEDER o el FSE contribuyen también a la disponibilidad de microfinanciación.

El **Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización** (FEAG), que la Comisión propone extender también al periodo 2014-2020, contribuye a la gestión de los procesos de reestructuración mediante la cofinanciación de medidas de reciclaje profesional y búsqueda de empleo para los trabajadores afectados por despidos masivos a raíz de cambios en los patrones comerciales mundiales.

---

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Un presupuesto para Europa 2020», COM(2011) 500, parte I, de 29 de junio de 2011.



El **Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)** apoya la diversificación del empleo en actividades no agrícolas y el desarrollo de pequeñas empresas rurales, por ejemplo mediante inversiones en la adquisición de capacidades, transferencias de conocimientos y ayudas iniciales a jóvenes agricultores.

El Fondo Europeo de Pesca, que en 2014-2020 se incorporará a un único **Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)**, apoya la transición a una pesca sostenible, así como la diversificación de las economías locales, por ejemplo mediante formaciones y el apoyo a la pequeña empresa.

## **CREACIÓN DE EMPLEO**

### **La Comisión propone:**

- un conjunto de medidas de empleo esenciales para la economía ecológica;
- un plan de acción para el empleo en la asistencia sanitaria;
- un conjunto de medidas esenciales para el empleo en las TIC.

Cada uno de ellos va adjunto a la presente Comunicación y está desarrollado en el correspondiente documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

### **La Comisión pone en marcha:**

- una consulta sobre el potencial de empleo de calidad en los servicios personales y domésticos;
- una consulta sobre la creación de una plataforma a nivel de la UE entre las inspecciones de trabajo y otros organismos encargados de velar por el cumplimiento de la normativa para combatir el trabajo no declarado, a fin de mejorar la cooperación, intercambiar las mejores prácticas e identificar los principios comunes para las inspecciones de aquí a finales de 2012.

### **La Comisión insta a los Estados miembros y al Consejo a:**

- impulsar sin demora la Estrategia Europa 2020 y, sobre la base de las orientaciones de actuación de la presente Comunicación, adoptar un planteamiento ambicioso y políticas para la creación de empleo en el marco de sus planes nacionales de empleo (dentro de sus programas nacionales de reforma).

## **2. RESTABLECIMIENTO DE LA DINÁMICA DE LOS MERCADOS DE TRABAJO**

Los mercados de trabajo son dinámicos únicamente si las políticas de empleo facilitan transiciones que fomenten la productividad y la calidad del empleo, si los trabajadores tienen las capacidades adecuadas y si las personas son suficientemente móviles para responder a las tendencias geográficas de las vacantes de empleo. En la Estrategia Europa 2020 se pone especial énfasis en la reforma del mercado de trabajo, el desarrollo del capital humano y la movilidad geográfica, de manera que la mano de obra de la UE esté mejor preparada para el cambio y puedan darse oportunidades de empleo.

### **2.1. Reforma de los mercados de trabajo**

Los principios comunes de la UE sobre flexibilidad siguen siendo una etapa importante en el desarrollo de mercados de trabajo dinámicos, y con ellos se pretende que los Estados

miembros adopten un proceso integrado de reformas estructurales de los mercados de trabajo. La flexiguridad agrupa una serie de políticas del mercado de trabajo (acuerdos contractuales, medidas activas del mercado de trabajo, aprendizaje permanente y sistemas de protección social) de forma integrada y coherente para estimular tanto la flexibilidad como la seguridad y conseguir mercados de trabajo más resistentes a los procesos de ajuste económico.

Durante la crisis, una serie de Estados miembros han puesto en marcha importantes reformas estructurales del mercado de trabajo y medidas temporales para preservar el empleo. Sin embargo, es evidente que los avances hacia una mayor flexibilidad y seguridad han sido modestos y desiguales. En un clima de restricciones presupuestarias, el actual debate de la UE sobre flexiguridad en el contexto de la iniciativa emblemática «Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos» ha permitido determinar una serie de medidas necesarias para contribuir a adaptar los mercados de trabajo en respuesta a la crisis y a los retos estructurales en el marco de la Estrategia Europa 2020<sup>19</sup>.

En las próximas etapas de las reformas estructurales del mercado de trabajo deben abordarse, en particular, los aspectos siguientes:

### 2.1.1. *Garantizar las transiciones del mercado de trabajo y un mercado de trabajo inclusivo*

- **Utilizar la flexibilidad interna para reducir la inseguridad y los costes fiscales.** La crisis ha puesto de manifiesto que la flexibilidad interna puede resultar muy eficaz en tiempos de contracción económica para mantener el empleo y reducir los costes de los ajustes. La utilización de cuentas de tiempo de trabajo o de bancos de horas, de acuerdos sobre reducción del tiempo de trabajo y de cláusulas relativas a la apertura de cláusulas en las negociaciones colectivas sobre determinadas condiciones de trabajo han contribuido a salvar empleo y la competitividad de las empresas, evitando o retrasando los despidos. Aunque a menudo los acuerdos sobre reducción del tiempo de trabajo han disminuido algo la productividad, han contribuido a mantener las capacidades, el empleo y la confianza, y su coste ha sido generalmente inferior al de las prestaciones por desempleo. Sin embargo, dado que el espacio fiscal para financiar estos sistemas es actualmente más reducido que hace dos años, el diálogo social a nivel de empresa y a niveles superiores ha adquirido mayor protagonismo en la búsqueda de soluciones óptimas de flexibilidad interna.
- **Establecer salarios dignos y sostenibles y evitar las trampas que conllevan los salarios bajos.** Incluso antes de la crisis, tener un empleo no era siempre una garantía contra la pobreza, y en la UE, la tasa de pobreza en el trabajo sigue siendo superior al 8 %. El riesgo de pobreza en el trabajo es elevado entre las personas con contratos temporales y en los hogares con baja intensidad laboral y monoparentales<sup>20</sup>, especialmente en los países con ingresos desiguales y salarios mínimos reducidos. El establecimiento de salarios mínimos adecuados puede ayudar a evitar la pobreza en el trabajo<sup>21</sup> y constituye un factor importante para garantizar puestos de trabajo dignos. En la mayor parte de los Estados miembros existen

---

<sup>19</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto sobre mercados de trabajo abiertos, dinámicos e inclusivos.

<sup>20</sup> Evolución Social y del Empleo en Europa 2011; ¿Trabajar es suficiente para evitar la pobreza? Mecanismos y políticas contra la pobreza en el trabajo en la UE.

<sup>21</sup> OCDE, *Divided we stand: why inequality keeps rising*, 2011.

actualmente salarios mínimos establecidos por ley o bien jurídicamente vinculantes de otra forma o generalmente aplicables<sup>22</sup>. El impacto del salario mínimo, tanto en la demanda como en la oferta, puede variar considerablemente entre los Estados miembros, en función del nivel establecido, así como de otras políticas del mercado de trabajo y de las instituciones. Los salarios mínimos deben ser suficientemente ajustables, con la participación de los interlocutores sociales en ese ajuste para que refleje la evolución económica global. En este contexto, unos salarios mínimos diferenciados, que ya se aplican en varios Estados miembros, pueden ser un medio eficaz para mantener la demanda de mano de obra.

- **Hacer que las transiciones merezcan la pena.** La flexibilidad del mercado de trabajo requiere seguridad en las transiciones laborales. Una vida profesional caracterizada por varias transiciones laborales, a veces hacia empleos mejores, pero también hacia empleos equivalentes o incluso peores, es actualmente una realidad para muchos trabajadores, especialmente los jóvenes. La calidad de las transiciones determinará la calidad de la carrera profesional de un trabajador. La seguridad a lo largo de una carrera es esencial, incluso durante las transiciones entre las distintas situaciones del mercado de trabajo (por ejemplo, de la formación al empleo y del permiso de maternidad al empleo, las transiciones hacia el trabajo por cuenta propia y el emprendimiento, etc.), para dar a las personas los medios necesarios de mantener su empleabilidad y conseguir que funcionen las transiciones. Algunos ámbitos merecen una atención especial: el paso de los **jóvenes** de la educación al empleo, que pone de manifiesto que los aprendizajes y los periodos de prácticas de calidad pueden ser una buena vía para entrar en el mundo del trabajo, aunque hay también ejemplos recurrentes de periodos de prácticas mal utilizados; la integración de las **mujeres** en el mercado de trabajo, estableciendo la igualdad de salarios, ofreciendo servicios de guardería adecuados, eliminando toda forma de discriminación<sup>23</sup> y los desincentivos fiscales que desalientan el trabajo de las mujeres y optimizando la duración del permiso por maternidad y del permiso parental; y las transiciones de los **trabajadores de más edad** en el contexto de la modernización de los sistemas de pensiones y la prolongación de la vida activa, que requieren medidas globales, como incentivos fiscales, el acceso al aprendizaje permanente a través de la orientación profesional y la formación, las modalidades de trabajo flexible para quienes las necesitan y unos puestos de trabajo seguros y saludables.
- **Responsabilidades compartidas para apoyar las transiciones del desempleo al empleo.** Los elevados niveles de desempleo que hay en la actualidad requieren que los sistemas de prestaciones por desempleo en que se apoyan las transiciones del desempleo al empleo sean suficientemente adaptables para estimular una rápida vuelta al empleo sostenible. Durante la crisis, las prestaciones por desempleo se han extendido en algunos casos a algunos grupos que antes carecían de protección, en particular los trabajadores temporales, y en otras situaciones se han extendido los derechos. Aun teniendo en cuenta la difícil situación presupuestaria que viven la mayoría de los Estados miembros, es esencial mantenerlos mientras persistan los

---

<sup>22</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Minimum\\_wage\\_statistics/es](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics/es). Los niveles de salarios mínimos oscilan entre un 30 % y un 50 % de los ingresos medios mensuales brutos.

<sup>23</sup> Mediante la plena aplicación de la Directiva 2006/54/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

efectos de la crisis. Cuando la demanda de mano de obra es escasa, la disminución de las prestaciones podría aumentar el riesgo de pobreza sin ofrecer más alternativas al desempleo. Los requisitos de activación deben formar parte de un planteamiento de responsabilidades mutuas que mantenga la incentivación del trabajo y, al mismo tiempo, garantice los ingresos, ofreciendo ayuda personalizada a la búsqueda de empleo y protección contra el riesgo de pobreza.

- **Garantizar disposiciones contractuales adecuadas para luchar contra la segmentación del mercado de trabajo.** Los derechos asociados a disposiciones contractuales constituyen otro factor que debilita la calidad de las transiciones. Los datos ponen de manifiesto que la mayoría de los nuevos empleos creados en los últimos años (incluso antes de la crisis) se basan en contratos temporales y otras formas de empleo no convencionales<sup>24</sup>. Ello ha aumentado la fluidez en el mercado de trabajo y ha contribuido a que las empresas puedan adaptar más fácilmente las incorporaciones de mano de obra a las nuevas formas de producción y de organización del trabajo. Dos Directivas<sup>25</sup> han establecido el trabajo a tiempo parcial y el trabajo de duración determinada sobre la base del principio de la igualdad de trato, mientras que una Directiva<sup>26</sup> más reciente tiene por objeto regular de manera similar el trabajo a través de empresas de trabajo temporal. Unos costes de despido de los contratos de duración indeterminada / estándar más elevados puede ser la causa de la pronunciada preferencia de los empleadores por estas relaciones contractuales. Además, en muchos casos, estos empleos no sirven de trampolín hacia formas de trabajo más permanentes. Es necesario, por tanto, hacer reformas mesuradas y equilibradas de la legislación sobre protección del empleo para eliminar la segmentación o poner fin al excesivo uso de contratos no estándar y el abuso del falso trabajo por cuenta propia. De forma más general, todos los tipos de acuerdos contractuales deben dar acceso a los trabajadores a un conjunto básico de derechos (como los derechos de pensión) a partir de la firma del contrato, lo que incluye el acceso al aprendizaje permanente, la protección social y la protección económica en caso de resolución del contrato sin que el trabajador haya cometido falta alguna.
- **Anticipar la reestructuración económica.** A pesar de unas condiciones de mercado adversas, muchas empresas de la UE y su personal han demostrado creatividad en la aplicación, en términos generales, de procesos de reestructuración constructivos, eficaces y decisivos para limitar la pérdida de puestos de trabajo, mediante acuerdos innovadores, a menudo con el apoyo de los poderes públicos y de la UE. De hecho, en los dos últimos años, ha habido una fuerte demanda de medidas de apoyo a la reasignación de recursos entre empresas y ocupaciones. Estas medidas incluyen cambios en la legislación sobre protección del empleo y en las prácticas empresariales relacionadas con la reestructuración de empresas, así como una formación adecuada y políticas de activación que, junto con sistemas adecuados de prestaciones por desempleo, ayudan a los trabajadores desplazados a acceder a distintos puestos de trabajo y profesiones. La Comisión se basará en la respuesta a su

---

<sup>24</sup> <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp>. Tendencias sociales y del mercado de trabajo.

<sup>25</sup> Directiva 97/81/CE, sobre el trabajo a tiempo parcial, y Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, sobre el trabajo de duración determinada.

<sup>26</sup> Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

Libro Verde sobre la reestructuración<sup>27</sup> para difundir las mejores prácticas y garantizar un seguimiento apropiado.

- **Desarrollar el aprendizaje permanente como elemento clave para la seguridad en el empleo.** El acceso al aprendizaje permanente, en situaciones de empleo o de desempleo, es esencial para mantener la empleabilidad. A este respecto, es fundamental el compromiso de los empleadores de formar a su personal, especialmente en el caso de los trabajadores poco cualificados y de más edad. Para los desempleados, especialmente los de grupos vulnerables y los menos cualificados, son fundamentales la orientación profesional y la formación sobre competencias pertinentes para el mercado. Por otro lado, las nuevas tecnologías combinadas con la globalización también han reducido progresivamente las tareas de los trabajadores de cualificación media, lo que exige la aplicación de importantes medidas de reciclaje de estos trabajadores. La recesión ha acelerado la polarización del empleo (vacando de contenido empleos de cualificación media), con un riesgo de segregación creciente del empleo en bloques de baja calidad y de alta calidad, situación que limita las oportunidades de movilidad profesional y que debe abordarse.
- **Ofrecer oportunidades a los jóvenes.** Los jóvenes europeos son los que más sufren la crisis económica y los problemas estructurales del mercado de trabajo, tal como se indica en la reciente Iniciativa de Oportunidades para la Juventud<sup>28</sup>. La Comisión reafirma su compromiso de combatir los terribles niveles de desempleo juvenil, también con la ayuda financiera financiación disponible de la UE<sup>29</sup>. Tal como lo ha pedido el Consejo Europeo<sup>30</sup>, debe darse prioridad a la transición al empleo, por ejemplo mediante garantías juveniles, medidas de activación dirigidas a los jóvenes, periodos de prácticas de calidad<sup>31</sup> y la movilidad de los jóvenes.

### 2.1.2. *Movilización de todos los agentes para una mejor ejecución*

- **Reforzar el diálogo social.** El éxito de las políticas de empleo depende fundamentalmente del consenso en torno a las reformas. En muchos casos, la responsabilidad de su elaboración y aplicación no corresponde únicamente al Estado, sino también a los interlocutores sociales. Un buen diálogo social es una característica común de los países cuyos mercados de trabajo han soportado mejor la crisis. En la primera fase de la crisis, la contribución de los interlocutores sociales a la aplicación de las soluciones de flexiguridad interna resultó fundamental para amortiguar el impacto de la recesión. Es esencial establecer un proceso de reformas compartido que genere las condiciones necesarias para una creación de empleo de

---

<sup>27</sup> Libro Verde de la Comisión «Reestructuración y previsión del cambio: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente?», COM(2012) 7 de 17 de enero de 2012.

<sup>28</sup> Comunicación de la Comisión «Iniciativa de Oportunidades para la Juventud», COM(2011) 933 de 20 de diciembre de 2011.

<sup>29</sup> El documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Aplicación de la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud: primeros pasos dados» ofrece un informe intermedio sobre las recientes medidas adoptadas por los Estados miembros para combatir el desempleo juvenil. En febrero de 2012, equipos de la Comisión visitaron los ocho Estados miembros con las tasas de desempleo juvenil más elevadas. Los resultados de estas misiones se integrarán en los programas nacionales de reforma.

<sup>30</sup> Declaración de los miembros del Consejo Europeo de 30 de enero de 2012.

<sup>31</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto «Marco de calidad para los periodos de prácticas».

calidad y sostenible en el futuro, y en el que los interlocutores sociales desempeñen un papel activo a todos los niveles en la preparación y aplicación de estas reformas. En cada vez más empresas, esta contribución ha adoptado la forma de acuerdos transnacionales con otras empresas, con arreglo a los cuales se dan respuestas consensuadas a nivel europeo a los problemas generados por la crisis, y se establecen mecanismos para gestionar el cambio. Los acuerdos transnacionales entre empresas se aplican ya a más de diez millones de trabajadores y es necesario conceder mayor reconocimiento y apoyo al papel que desempeñan.

- **Redefinir los servicios primarios y básicos de los servicios públicos de empleo (SPE).** Los SPE son agentes clave de la puesta en práctica de las políticas de activación que contribuyen a facilitar las transiciones del mercado de trabajo. Para desempeñar sus funciones de manera global, los SPE deben convertirse en «agencias de gestión de las transiciones» que ofrezcan una nueva combinación de funciones «activas» y «pasivas» para apoyar transiciones sostenibles a lo largo de las carreras profesionales de los trabajadores. Los principales elementos de construcción deben ser la información más avanzada sobre el mercado de trabajo, medidas activas y preventivas del mercado de trabajo y el apoyo a la empleabilidad en una fase temprana, la prestación de servicios personalizados, el aprovechamiento de las ventajas de los servicios electrónicos y el desarrollo de cooperaciones adecuadas, en particular con otros servicios de empleo, incluso de otros Estados miembros.
- **Poner en común los recursos y centrarse en cooperaciones eficaces.** En tiempos de escasez de fondos para inversión, la puesta en común de los recursos financieros y materiales es tan importante como reunir a los agentes en torno a un objetivo común. Puede consistir, por ejemplo, en la puesta en común de recursos por grupos de empleadores. Grupos de PYME que se asocien para hacer frente a necesidades similares de contratación y formación pueden superar su incapacidad individual de atraer personal cualificado y establecer políticas conjuntas de recursos humanos. Las cooperaciones al nivel territorial adecuado pueden contribuir al buen funcionamiento de las transiciones; dichas cooperaciones pueden abarcar servicios de empleo públicos, privados y del tercer sector, organismos de la seguridad social, administraciones municipales y regionales, centros de educación y formación, servicios de orientación profesional, ONG, centros de asistencia social, etc. La composición de estas cooperaciones debe determinarse en función de las complementariedades de los servicios y de una asignación de recursos rentable.

## **REFORMAS DEL MERCADO DE TRABAJO**

### **La Comisión insta a los Estados miembros y al Consejo a:**

- impulsar sin demora la Estrategia Europa 2020 y, sobre la base de las orientaciones de actuación de la presente Comunicación, adoptar un planteamiento ambicioso y reformas del mercado de trabajo en el marco de sus planes nacionales de empleo (programas nacionales de reforma).

### **La Comisión:**

- presentará una propuesta de Recomendación del Consejo relativa a un marco de calidad para los periodos de prácticas de aquí a finales de 2012, sobre la base de una consulta de los servicios de la Comisión<sup>32</sup>;
- presentará una propuesta de Recomendación del Consejo sobre garantías juveniles de aquí a finales de 2012 y apoyará medidas de activación destinadas a los jóvenes en el contexto de sistemas de garantías juveniles;
- adoptará nuevas medidas para difundir buenas prácticas y promover el debate sobre los acuerdos de empresa transnacionales;
- elaborará, en 2012, un plan de acción europeo, con la red europea de servicios públicos de empleo, para la prestación de servicios de empleo pertinentes y eficaces sobre el terreno y su aplicación en la práctica por lo que respecta a los modelos, objetivos y tareas de los SPE a la luz de los objetivos de la Estrategia Europa 2020;
- hará un inventario de las nuevas formas de empleo, como la puesta en común de recursos por parte de los empleadores, e informará acerca de las prioridades comunes de las correspondientes medidas de apoyo a acciones destinadas a hacer que las empresas sean más ágiles y reactivas ante los cambios, potenciando el mantenimiento del empleo duradero y la creación de puestos de trabajo.

## **2.2. Inversión en capacidades de los trabajadores**

El Monitor Europeo de Vacantes indica que sigue siendo importante disponer de elevados niveles de capacidades profesionales y que hay cada vez más vacantes para las que no están disponibles las capacidades adecuadas<sup>33</sup>. Deben preverse las necesidades de capacidades en los mercados de trabajo y corregir rápidamente los desfases entre la oferta y la demanda. Para contribuir a la creación de empleo, es esencial dotar a los trabajadores de las capacidades que requieren los puestos de trabajo. Europa y sus Estados miembros deben tener un buen conocimiento de estas necesidades para prever mejor los cambios económicos y corregir los desfases entre la oferta y la demanda de capacidades profesionales. A pesar de los elevados niveles de desempleo, se han detectado carencias de capacidades en regiones o sectores específicos. El desfase entre las capacidades disponibles y las necesidades de los mercados de trabajo afecta a todos los Estados miembros, pero en diverso grado. Ante esta situación, varios países han empezado a adoptar estrategias nacionales y herramientas para corregir estos desfases. A nivel europeo, se ha empezado a adoptar las medidas y los instrumentos anunciados en la iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 «Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos». El Fondo Social Europeo es una importante fuente de inversiones en capacidades en el conjunto de la UE. Para el periodo 2007-2013 la inversión programada de este fondo en capacidades y aprendizaje permanente superará los 30 000 millones EUR.

---

<sup>32</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto «Marco de calidad para los periodos de prácticas».

<sup>33</sup> Comunicación de la Comisión «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012», proyecto de informe conjunto sobre el empleo, COM(2011) 815, curva de Beveridge, página 7.

### *2.2.1. Mejora del seguimiento de las necesidades de capacidades profesionales*

Se han desarrollado varios instrumentos de la UE para prever y anticipar las necesidades de capacidades: el Monitor Europeo de Vacantes ofrece información del mercado de trabajo sobre vacantes y discrepancias a corto plazo entre la demanda y la oferta de mano de obra adecuada, mientras que el Cedefop elabora periódicamente previsiones a largo plazo y Eurofound, por su parte, ofrece información esencial de las encuestas a empleadores y trabajadores sobre las condiciones de trabajo, que constituyen un elemento de explicación de los desfases. Recientemente, la Comisión ha apoyado también la creación de Consejos Europeos de Capacidades Sectoriales para disponer de mejor información sobre las necesidades a nivel sectorial.

Sin embargo, Europa aún no tiene una visión global de sus necesidades de capacidades. El Panorama de Capacidades de la UE, que se pondrá en marcha de aquí a finales de 2012, es el primer paso hacia la convergencia de todas las herramientas de previsión que existen en la actualidad. El Panorama ofrecerá una visión global única de las conclusiones europeas, nacionales y sectoriales sobre las perspectivas de corto a medio plazo en cuanto a puestos de trabajo y necesidades de capacidades, según vayan evolucionando, hasta 2020. El Panorama ayudará a identificar las carencias de capacidades profesionales que surjan en ocupaciones específicas a nivel sectorial o transectorial. Será un recurso para los observatorios de capacidades a nivel nacional, regional o sectorial o para los centros de orientación educativa y profesional, así como para los servicios de empleo y asesoramiento. Mejorará también la cooperación entre los organismos de la UE que realizan previsiones y encuestas, como Eurofound y Cedefop. Al realizar sus análisis más sistemáticamente a escala de país contribuirá a la comprensión del desarrollo nacional y aportará información para la agenda de reformas estructurales de la Estrategia Europa 2020. La convergencia de las herramientas y los instrumentos seguirá siendo la máxima prioridad para gestionar más eficazmente las necesidades de capacidades.

### *2.2.2. Mejora del reconocimiento de las capacidades profesionales y cualificaciones*

Se han creado herramientas de la UE, como el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) o el CV Europass, para ayudar a las personas que se cambian de centro de enseñanza, empresa, sector y país dentro de Europa y facilitar la transparencia de las capacidades y las cualificaciones. Teniendo en cuenta la evolución del MEC, conviene introducir la referencia del nivel europeo de cualificaciones en todas las cualificaciones individuales expedidas en Europa. El marco nacional de cualificaciones debe abrirse también a las cualificaciones expedidas a escala de sector económico. El CV Europass se complementará con un Pasaporte Europeo de Capacidades, que incluirá un resumen de las capacidades profesionales de la persona, independientemente de cómo se hayan adquirido.

### *2.2.3. Mejora de las sinergias entre el mundo educativo y el laboral*

Es esencial una estrecha cooperación entre el mundo educativo y el laboral, tanto a nivel político como operativo, para abordar los desfases de capacidades. A nivel político, las formaciones pertinentes del Consejo (Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores y Educación, Juventud y Cultura) deben cooperar a través de los comités (Comité de Empleo y Comité de Educación) para garantizar una formulación de políticas fructífera.

A nivel operativo, es preciso crear sinergias para facilitar la transición de la educación y la formación al trabajo. Por ejemplo, se podrían introducir estudios de ciclo corto en los niveles



terciarios centrados especialmente en las capacidades necesarias en sectores en los que se han detectado carencias de capacidades.

Por otro lado, las «alianzas de conocimiento» ya establecen una cooperación más estructurada entre las universidades y las empresas con el establecimiento de planes de estudios que promueven el emprendimiento, la resolución de problemas y el pensamiento creativo. Las alianzas entre el mundo educativo y las empresas a escala de la UE deben ampliarse a la formación profesional y los centros de formación para traducir el análisis de los «Consejos de Capacidades Sectoriales» en planes de estudios y métodos de formación prácticos.

La clasificación europea multilingüe de capacidades, competencias y ocupaciones (ESCO) que se está elaborando en la actualidad podría ayudar también a promover la cooperación entre los mercados de trabajo y el sector de la educación y la formación, dado que vincula las capacidades y las competencias con las ocupaciones. Además, el vínculo entre las herramientas sobre capacidades, como el CV Europeo, y los pasaportes de capacidades, incluido el Pasaporte Europeo de Capacidades, facilitarán las transiciones al mercado de trabajo y dentro del mismo.

Estas herramientas y medidas deben ir acompañadas de esfuerzos por modernizar los sistemas de educación y formación, aumentando la cantidad, calidad y pertinencia de la oferta de capacidades. La Comisión presentará una iniciativa en el segundo semestre de 2012 para orientar la educación y la formación hacia el crecimiento, el empleo y la competitividad.

## **INVERTIR EN CAPACIDADES PROFESIONALES**

**Para hacer frente a los desfases de capacidades en la UE y mejorar la previsión de las necesidades de capacidades, la Comisión:**

- trabajará en cooperación con los Estados miembros y los interlocutores sociales para que el Cedefop y Eurofound complementen sus conocimientos a nivel de la UE y a nivel sectorial con mejor información específica por país y para que ambas instituciones refuercen su cooperación;
- pondrá en marcha un Panorama de Capacidades de la UE basado en el Monitor Europeo de Vacantes de aquí a finales de 2012;
- iniciará una nueva fase en el reconocimiento de las cualificaciones y las capacidades, con orientaciones para la indicación sistemática de los niveles del Marco Europeo de Cualificaciones en todas las nuevas cualificaciones expedidas en la UE y una mayor complementariedad con el Marco de Cualificaciones para la Educación Superior;
- a partir de 2013, garantizará que al menos una cuarta parte de las cualificaciones expedidas cada año lleven una referencia de su nivel de cualificación europeo;
- pondrá en marcha el Pasaporte Europeo de Capacidades para finales de 2012;
- apoyará la creación de una red de representantes de empleo y de educación para contribuir a la gobernanza de las capacidades.

### **2.3. Hacia un mercado de trabajo europeo**

La mayoría de los mercados de trabajo europeos se caracterizan por la coexistencia de elevados niveles de desempleo persistentes en muchas zonas y vacantes difíciles de cubrir en

regiones y sectores de gran crecimiento<sup>34</sup>. Son habituales los desfases estructurales entre la oferta y la demanda de mano de obra. Como se destacó en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2012<sup>35</sup>, la movilidad de la mano de obra en Europa resulta insuficiente<sup>36</sup> en comparación con el tamaño global de los mercados de trabajo de la UE y sus respectivas poblaciones activas, lo que dificulta los ajustes en la asignación de recursos que podrían contribuir al crecimiento económico y al empleo. Es esencial avanzar en la integración del mercado de trabajo europeo y garantizar una puesta en relación eficaz de la demanda y la oferta de mano de obra para poder aprovechar todas las oportunidades de empleo. A este respecto, la movilidad no solo significa trasladarse a los lugares en los que hay empleo o tener acceso a mejores puestos de trabajo, se vincula también con mejoras de las capacidades genéricas y ocupacionales y aumenta la adaptabilidad y la empleabilidad.

### 2.3.1. *Supresión de los obstáculos jurídicos y prácticos a la libre circulación de trabajadores*

La movilidad de los trabajadores en la UE sigue encontrando importantes obstáculos. Algunos son culturales, como el idioma, la vivienda o la discriminación, por lo que están profundamente arraigados en la sociedad y tienen difícil solución a corto plazo. Por su parte, los obstáculos vinculados al idioma podrían superarse financiando planes de formación específicos en lenguas extranjeras para los trabajadores móviles. Ello requiere medidas destinadas a crear actitudes abiertas hacia todas las oportunidades que brinda la movilidad en Europa. Sin embargo, los trabajadores que deciden trasladarse a otro lugar se encuentran con otras dificultades<sup>37</sup> en relación con el ejercicio de los derechos que les confiere la legislación de la UE y la falta de apoyo adecuado a la movilidad geográfica dentro de la UE. Aunque existe un amplio «acervo» legislativo<sup>38</sup>, los ciudadanos europeos aún se encuentran con obstáculos jurídicos, administrativos y prácticos en sus traslados transfronterizos:

- Nueve Estados miembros aún **restringen la libertad de acceso al mercado laboral de los trabajadores procedentes de Rumanía y Bulgaria**, a pesar del positivo efecto global que la movilidad laboral de los trabajadores de estos países ha tenido en los países de acogida<sup>39</sup>. La Comisión, a la vez que reconoce el derecho de los Estados miembros a aplicar estas restricciones en el acceso al mercado laboral hasta el 31 de diciembre de 2013, de conformidad con el Tratado de adhesión, reitera la importancia de prepararse gradualmente a la plena aplicación de la legislación de la UE sobre la libre circulación de los trabajadores búlgaros y rumanos.
- **La restricción del acceso a determinados puestos de la administración pública** a sus propios nacionales con arreglo al artículo 45, apartado 4, del TFUE, puede mantenerse en condiciones excepcionales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha precisado reiteradamente que esta excepción debe interpretarse de

---

<sup>34</sup> Comunicación de la Comisión «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012», proyecto de informe conjunto sobre el empleo, COM(2011) 815 de 23 de noviembre de 2011.

<sup>35</sup> Comunicación de la Comisión «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012», COM(2011) 815 de 23 de noviembre de 2011.

<sup>36</sup> En 2010, solo el 2,8 % de la población en edad de trabajar (15-64 años) vivía en un Estado miembro distinto del suyo (Encuesta de población activa de la UE).

<sup>37</sup> Eurobarómetro especial sobre la movilidad geográfica y del mercado laboral de junio de 2010.

<sup>38</sup> La libertad de buscar empleo en cualquier Estado miembro de la UE está reconocida también en el artículo 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

<sup>39</sup> Informe relativo al funcionamiento de las disposiciones transitorias sobre libre circulación de los trabajadores de Bulgaria y Rumanía, COM(2011) 729, de 11 de noviembre de 2011.

manera restrictiva y que solo se refiere a los empleos que implican una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las demás entidades públicas<sup>40</sup>. Estos criterios deben evaluarse caso por caso.

- **La falta de reconocimiento de las cualificaciones profesionales** es un auténtico problema para el funcionamiento eficaz del mercado único y, en particular, para la libre circulación de los trabajadores y la movilidad laboral. El 19 de diciembre de 2011, la Comisión adoptó una propuesta para modernizar la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales<sup>41</sup>, con el fin de adaptarla a la evolución de los mercados de trabajo. La propuesta introduce una tarjeta profesional europea para los trabajadores con gran movilidad laboral y mejora el acceso a la información y a los servicios de administración electrónica.
- **El temor a perder derechos de seguridad social y de pensión** es aún un gran problema para los trabajadores y los demandantes de empleo que se plantean trasladarse a otro país europeo. Un factor importante es la posibilidad de las personas que buscan empleo en otro Estado miembro de mantener su derecho a las prestaciones por desempleo durante más de tres meses. Aunque el Derecho de la UE contempla la posibilidad de que los Estados miembros amplíen el derecho a dichas prestaciones a un máximo de seis meses, este derecho aún no está garantizado por las respectivas prácticas nacionales.
- Por otro lado, **muchos trabajadores que ejercen la movilidad** aún no son **conscientes de sus derechos y obligaciones**. La Comisión reitera la necesidad de garantizar una correcta aplicación de los reglamentos<sup>42</sup> sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, ya que en ellos se hace especial hincapié en la obligación de los Estados miembros de prestar asistencia activa a los ciudadanos para que hagan valer sus derechos<sup>43</sup>. Globalmente, la no aplicación de la normativa vigente de la UE implica que la Comisión, velando por la libre circulación efectiva de los trabajadores, deberá estudiar mecanismos adicionales para garantizar su cumplimiento. La insuficiente sensibilización acerca de los derechos de la UE y el difícil acceso a la asistencia cuando se vulneran dichos derechos siguen siendo también un problema importante. En el marco del mercado único, la Comisión y los Estados miembros están trabajando juntos para facilitar el acceso a la información y los servicios de asistencia gratuitos, como «Tu Europa – Asesoramiento» y Solvit, a través del portal «Tu Europa».
- **Los obstáculos fiscales que encuentran los ciudadanos de la UE** que se trasladan a otro Estado miembro para trabajar de manera temporal o permanente o que cruzan diariamente la frontera para trabajar dificultan significativamente la movilidad

---

<sup>40</sup> En particular, en el asunto C-290/94.

<sup>41</sup> Propuesta de la Comisión relativa a una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, COM(2011) 883 de 19 de diciembre de 2011.

<sup>42</sup> Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, y Reglamento (CE) n° 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009.

<sup>43</sup> El derecho de toda persona que resida y se desplace libremente dentro de la UE a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho de la Unión y a las legislaciones nacionales está reconocido también de manera específica en el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

laboral en la UE. Estos obstáculos van desde dificultades para obtener indemnizaciones, desgravaciones y deducciones fiscales en el país de trabajo o tipos impositivos progresivos más elevados para los no residentes hasta problemas de doble imposición.

### 2.3.2. *Mejora de la correlación transfronteriza de las ofertas de trabajo y los demandantes de empleo*

Con tan solo 25 000 empleadores registrados y unas 150 000 colocaciones/contrataciones al año, la red de Servicios de Empleo Europeos (EURES) aún no ha utilizado plenamente todo su potencial de empleo directo. Por lo tanto, la Comisión se propone orientar EURES hacia la correlación adecuada de demandas y ofertas de empleo, la colocación y la contratación, dándole el mayor alcance y la mayor cobertura posibles, estableciendo autoservicios innovadores en todas las lenguas europeas y garantizando la plena interoperabilidad semántica en el intercambio de las vacantes de empleo nacionales y de los datos de los CV<sup>44</sup>. De este modo, EURES estará en condiciones de ofrecer un acceso más fácil y en tiempo real a las vacantes disponibles en la UE y, paralelamente, poner a disposición de los empleadores una reserva de candidatos en la que podrán encontrar las capacidades que necesitan para desarrollar sus empresas.

EURES se ampliará también mediante planes de movilidad laboral específicos en apoyo de ocupaciones insuficientemente dotadas de personal y de grupos específicos de trabajadores muy propensos a la movilidad, así como de los mercados de trabajo nacionales que son o serán receptores de trabajadores europeos. A este respecto, EURES aprovechará plenamente el análisis de las vacantes y contrataciones elaborado por la Comisión mediante distintas herramientas, como el Monitor Europeo de Vacantes<sup>45</sup> y el Boletín Europeo de Movilidad Laboral<sup>46</sup>. Consultas periódicas con las partes interesadas pertinentes, como los interlocutores sociales y los servicios de empleo, ayudarán a EURES a tratar el problema de las vacantes manifiestamente difíciles de cubrir.

El objetivo es que EURES se convierta en un punto de entrada y la primera opción natural de cualquier ciudadano, trabajador residente legal, demandante de empleo o empleador que contemple la posibilidad de trabajar o contratar personal en otro país europeo, mejorando así la eficacia del mercado de trabajo europeo<sup>47</sup>.

### 2.3.3. *Consideración de los efectos de la inmigración y la emigración en la UE*

Teniendo en cuenta que de aquí a 2020 las necesidades de mano de obra aumentarán significativamente en los sectores económicos más dinámicos y, paralelamente, disminuirán aún más en las actividades menos cualificadas, es muy probable que se produzca un déficit de capacidades específicas para empleos cualificados. A corto plazo, la movilidad dentro de la UE podría ayudar a reducir la escasez de mano de obra específica y/o los desfases en la EU-27. A largo plazo, y especialmente en vista de la evolución demográfica de la UE, la inmigración económica de ciudadanos de terceros países es un factor clave para el mercado de trabajo de la UE. Sin embargo, la persistencia de elevados niveles de desempleo en muchos

---

<sup>44</sup> <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp>.

<sup>45</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>.

<sup>46</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>.

<sup>47</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto sobre la reforma de EURES para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Estados miembros ha afectado a la aceptación pública de la inmigración laboral, mientras que algunos Estados miembros sufren la marcha fuera de la UE de personas muy cualificadas a causa de la crisis económica.

## HACIA UN MERCADO DE TRABAJO EUROPEO

### *Libre circulación de los trabajadores*

#### **La Comisión:**

- presentará una propuesta legislativa de aquí a finales de 2012 para apoyar a los trabajadores móviles (información y asesoramiento) en el ejercicio de los derechos derivados del Tratado y del Reglamento (UE) nº 492/2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión<sup>48</sup>;
- en 2012, dará un nuevo impulso al trabajo de preparación de la Directiva relativa la portabilidad de las pensiones, estableciendo unos niveles mínimos de adquisición y conservación de derechos de pensión complementaria;
- seguirá mejorando el portal «Tu Europa» para ofrecer un único punto de acceso a la información sobre los derechos en la UE y fácil acceso a servicios de ayuda personalizada como «Tu Europa – Asesoramiento» y Solvit;
- estudiará medidas fiscales para los trabajadores transfronterizos con vistas a proponer medidas destinadas a eliminar los obstáculos fiscales que encuentran los trabajadores por cuenta ajena y dependientes, pero también los trabajadores por cuenta propia y los pensionistas.

#### **La Comisión insta a los Estados miembros a que:**

- adopten la propuesta de la Comisión de modernizar la Directiva sobre las cualificaciones profesionales, con el fin de facilitar aún más el tan necesario reconocimiento de las cualificaciones profesionales;
- fomenten la sensibilización acerca de los derechos reconocidos por la legislación de la UE relativa a la lucha contra la discriminación, la igualdad de género y la libre circulación de trabajadores, y permitan y faciliten el acceso de los nacionales de países de la UE a los puestos de la administración pública, de conformidad con la legislación de la UE, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia;
- reconsideren la necesidad de mantener las restricciones existentes en el acceso al mercado laboral por parte de los trabajadores búlgaros y rumanos hasta el final del periodo transitorio;
- permitan la exportación durante un periodo máximo de seis meses de las prestaciones por desempleo de los demandantes de empleo con derecho a tales prestaciones que se trasladen a otro Estado miembro para buscar trabajo, de conformidad con el artículo 64 del Reglamento (CE) nº 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social;
- establezcan canales de comunicación más eficaces con los trabajadores móviles, para que estos puedan acceder plenamente a la información sobre sus derechos y obligaciones cuando se desplacen en Europa;

<sup>48</sup> DO L 141 de 27.5.2011, p. 1.

- faciliten el cumplimiento de las obligaciones fiscales transfronterizas procurando armonizar más los formularios de solicitud y de declaración fiscal, traduciendo la información a otras lenguas oficiales de la UE y haciendo mayor uso de las tecnologías de la información.

#### *Servicios de Empleo Europeos (EURES)*

##### **La Comisión propone:**

transformar la red de Servicios de Empleo Europeos (EURES) en un amplio instrumento europeo de empleo, en consonancia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, mediante:

- su posicionamiento como instrumento europeo de colocación y contratación, centrado en la demanda de mano de obra, que satisfaga las necesidades económicas y, al mismo tiempo, cumpla la obligación jurídica de velar por la transparencia de las vacantes, gracias a innovadoras herramientas en línea de puesta en relación de la oferta y la demanda de empleo, lo que incluye aplicaciones de internet móviles para garantizar la máxima divulgación y disponibilidad;
- la puesta en marcha, a partir de 2013, del innovador autoservicio en línea «Match and Map» para ofrecer de manera instantánea a los usuarios un inventario geográfico claro de las ofertas de trabajo europeas que se ajusten a su perfil y, al mismo tiempo, información personalizada sobre los motivos por los que sus capacidades no corresponden a las que requieren los puestos de trabajo disponibles, junto con información pertinente sobre las oportunidades de aprendizaje disponibles para adquirir las capacidades necesarias.

##### **La Comisión invita a los Estados miembros a mejorar su utilización de EURES:**

- garantizando que todas las ofertas de trabajo de todos los servicios de empleo sean sistemáticamente accesibles a escala nacional y a escala europea a través de EURES;
- vigilando y mejorando la calidad de los datos sobre las vacantes de empleo que se intercambian dentro del sistema EURES;
- trabajando por una mejor interoperabilidad a escala europea de las vacantes de empleo y los CV, y contribuyendo así al desarrollo de la clasificación europea multilingüe de capacidades, competencias y ocupaciones;
- integrando EURES en la oferta de servicios de todos los agentes pertinentes del mercado de trabajo.

#### *Migración*

##### **La Comisión propone:**

- poner en marcha, antes de que finalice 2012, una consulta en la que se convoque un amplio debate con los Estados miembros, los interlocutores sociales y las partes interesadas acerca del papel que deberían desempeñar las políticas de la UE en lo que respecta a las oportunidades de migración económica.

### **3. MEJORA DE LA GOBERNANZA DE LA UE**

El Semestre Europeo ha sido el primer paso en un nuevo planteamiento adoptado a nivel de la UE por el que los Estados miembros y las instituciones de la UE están intentando reforzar la coordinación fiscal y económica y establecer una política económica coherente. El Semestre es también un método de gobernanza eficaz para supervisar y dirigir la ejecución de acciones

de apoyo a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Además, la coordinación de la política económica y fiscal se ha visto reforzada recientemente por el paquete de medidas de gobernanza económica («paquete de seis medidas»), el paquete propuesto de dos medidas legislativas relativas a la supervisión económica y presupuestaria («paquete de dos medidas») y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. Es esencial mejorar la gobernanza y coordinación del empleo en la UE, al menos por dos motivos. En primer lugar, la participación en el mercado de trabajo, el desempleo y los costes laborales influyen en la estabilidad macroeconómica y se han tomado en consideración en el nuevo Reglamento sobre la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. En segundo lugar, la crisis evidencia aún más la interdependencia de las economías y los mercados de trabajo de la UE y pone de manifiesto la necesidad de acompañar la nueva gobernanza económica con el fortalecimiento de la coordinación de las políticas sociales y de empleo, en consonancia con la Estrategia Europea para el Empleo establecida en el Tratado.

### **3.1. Combinación de las actividades nacionales reforzadas de información y coordinación con una mejor vigilancia multilateral**

El Consejo Europeo de diciembre de 2011 reconoció la importancia de complementar una coordinación económica reforzada con un mayor seguimiento de las políticas sociales y de empleo<sup>49</sup>. Este compromiso político fue confirmado por el Consejo Europeo de primavera de 2012, en el que se pidió que los Estados miembros elaboraran «planes nacionales de empleo» que recogieran iniciativas globales sobre empleo.

Los planes nacionales de empleo, como parte integrante de los programas nacionales de reforma de los Estados miembros, incluirán medidas esenciales en respuesta a las orientaciones sobre empleo del Consejo Europeo, para tratar las deficiencias estructurales del mercado de trabajo y producir un efecto de corto a medio plazo sobre el empleo. Los planes deben incluir un calendario claro de realización, en los próximos doce meses, de la agenda de reformas plurianual.

Además de centrar aún más los planes nacionales de reforma en la mejora de los resultados en materia de empleo, los planes nacionales de empleo deben servir también para mejorar la coordinación de las políticas de empleo a nivel de la UE. Una mayor presión de los otros países a nivel de la UE puede contribuir a la ejecución y al mantenimiento de la prioridad. El principal instrumento de presión de los otros países es la posibilidad del Consejo de adoptar recomendaciones específicas por país, tal como se establece en el Tratado. Para reforzar la coordinación de las políticas, el Comité de Empleo ha adoptado este año nuevos métodos de trabajo, con una serie de evaluaciones por pares que permitirán al Comité alcanzar una posición multilateral sobre la aplicación de las reformas, y contribuir a su evaluación por parte de la Comisión y del Consejo. La vigilancia multilateral también puede mejorarse mediante un sistema de seguimiento del mercado de trabajo basado en datos objetivos y un plan de seguimiento individual para los países que no cumplan sus recomendaciones específicas. Ello permitiría una vigilancia continua, transparente y fluida de los resultados de los Estados miembros en el ámbito del empleo y su progresión hacia el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

---

<sup>49</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2011 y conclusiones del Consejo (EPSCO) de 1 de diciembre de 2011.

### 3.2. Refuerzo de la participación de los interlocutores sociales

Los interlocutores sociales desempeñan un papel importante a nivel nacional en la definición de las normas del mercado de trabajo o el establecimiento de los salarios, e influyen fuertemente en otras políticas estructurales mediante consultas tripartitas, por ejemplo en el ámbito de la seguridad social. Son también fundamentales a la hora de implementar medidas como los periodos de prácticas o un aprendizaje permanente adecuado. A nivel de la UE, además de las consultas sobre propuestas legislativas pertinentes, los interlocutores sociales participan actualmente en un diálogo macroeconómico bianual y mantienen intercambios de puntos de vista dos veces al año, al más alto nivel político, en la Cumbre Social Tripartita<sup>50</sup>. Tanto el diálogo macroeconómico como las Cumbres Sociales Tripartitas constituyen importantes oportunidades de participación de los interlocutores sociales, también en el contexto del Semestre Europeo. Sin embargo, aún se pueden mejorar los mecanismos de participación de los interlocutores sociales en la coordinación de las políticas económicas y de empleo a nivel de la UE, en particular antes del Semestre Europeo<sup>51</sup>.

Si bien la autonomía del diálogo social es indiscutible y se están respetando las prácticas nacionales (*con arreglo al artículo 152 y el artículo 153, apartado 5, del TFUE*), para que la gobernanza económica europea sea eficaz e inclusiva, la participación de los interlocutores sociales en la elaboración y la aplicación de las políticas económicas y de empleo debe ser proporcional al desarrollo de los mecanismos de vigilancia y coordinación. A este respecto, los mecanismos de establecimiento de salarios son un claro ejemplo, puesto que se han planteado diversas cuestiones relacionadas con los salarios en las recomendaciones específicas por país<sup>52</sup> de 2011 y la evolución de los costes laborales unitarios nacionales está sujeta a seguimiento en el contexto de la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos<sup>53</sup>.

### 3.3. Refuerzo del vínculo entre política y financiación

No será posible construir mercados de trabajo dinámicos e inclusivos, reducir los desfases, mejorar las capacidades y aumentar la movilidad geográfica sin una inversión financiera considerable en capital humano, motivo por el cual, en el Marco Financiero Plurianual de 2014-2020, la Comisión ha propuesto asignaciones mínimas para el Fondo Social Europeo en cada tipo de región, que suman un total en el conjunto de la UE de 84 000 millones EUR. Además de la necesaria (re)evaluación de las prioridades presupuestarias nacionales en el contexto de la consolidación fiscal inteligente, coordinada durante el Semestre Europeo, debe aprovecharse la precisa sintonización del presupuesto de la UE con la Estrategia Europa 2020 que se llevará a cabo en el próximo periodo de programación a fin de aumentar y mejorar el uso de la financiación de la UE para contribuir a los esfuerzos de reforma de los Estados miembros<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> En 2012, la Comisión propondrá actualizar la Decisión 2003/174/CE del Consejo, por la que se crea la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo, de acuerdo con las disposiciones del TFUE.

<sup>51</sup> Conclusiones del Consejo (EPSCO) de 1 de diciembre de 2011, punto 9.5.

<sup>52</sup> Recomendaciones del Consejo de 12 de julio de 2011 sobre los programas nacionales de reforma.

<sup>53</sup> Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011.

<sup>54</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al



Ello exige una estrecha vinculación de las prioridades de los contratos de asociación y los programas operativos posteriores a 2013 que se beneficien del apoyo del FSE con las orientaciones establecidas en el contexto de la gobernanza económica de la UE y, en particular, de la gobernanza reforzada de las políticas de empleo. Paralelamente, la Comisión está promoviendo una mejora de la coordinación y la integración de los fondos a los que se referirán los contratos de asociación, con inclusión del FSE y del FEDER, así como del FEADER y del FEMP. Este planteamiento está destinado a maximizar las sinergias, también desde la perspectiva del empleo.

La revisión por pares reforzada de la aplicación de la reforma y el intercambio de las mejores prácticas, que formarán parte de las nuevas funciones del Comité de Empleo, deben incluir también una evaluación de la eficacia del esfuerzo de inversión correspondiente con vistas a incrementarlo, en caso necesario.

**La Comisión propone:**

**reforzar la coordinación y la vigilancia multilateral** en el ámbito de las políticas de empleo mediante:

- la publicación anual, junto con el proyecto de informe conjunto sobre el empleo, de un sistema de evaluación comparativa con indicadores de empleo seleccionados; el sistema se creará en cooperación con los Estados miembros y se basará en el actual Marco de Evaluación Conjunto y el Indicador de Resultados en materia de Empleo, que identifica los retos fundamentales en el ámbito del empleo y está siendo elaborado con los Estados miembros;
- el desarrollo de aquí a finales de 2012, en cooperación con los Estados miembros y todos los agentes pertinentes, de un marcador para seguir los avances de los Estados miembros en la ejecución de los planes nacionales de empleo, como parte de los planes nacionales de reforma, que se pondrá en práctica por primera vez en el marco del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2013 (informe conjunto sobre el empleo);

**intensificar la participación de los interlocutores sociales de la UE** en el Semestre Europeo mediante:

- la definición de una participación efectiva de los interlocutores sociales de la UE en relación con las principales prioridades estratégicas de las políticas de empleo i) en el contexto del Semestre Europeo, para intercambiar puntos de vista sobre el crecimiento y las prioridades en materia de empleo; y ii) antes de las reuniones de los Consejos ECOFIN y EPSCO; en esta última participaría la Presidencia del Consejo;
- el establecimiento, respetando plenamente la autonomía que el artículo 152 del Tratado confiere a los interlocutores sociales, de un formato tripartito de la UE para el seguimiento y el intercambio de puntos de vista sobre la evolución salarial en relación con la productividad, la inflación, la demanda interna, el desempleo y las desigualdades en cuanto a ingresos;

**potenciar el vínculo entre las políticas de empleo y los instrumentos financieros pertinentes:**

---

Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006, COM(2011) 615.

- reflejando claramente las prioridades de los programas nacionales de reforma y, en particular, de los planes nacionales de empleo en la preparación de los contratos de asociación y los programas operativos para 2014-2020, incluido su marco de resultados, teniendo en cuenta las observaciones y recomendaciones específicas por país del Comité de Empleo;
- revisando los contratos de asociación y los programas operativos, en caso necesario, a la luz de las recomendaciones específicas pertinentes por país, de acuerdo con el artículo 21 de la propuesta de Reglamento sobre disposiciones comunes para los fondos del marco estratégico común;
- teniendo en cuenta la evaluación derivada del marco de resultados de los fondos en la preparación de los programas nacionales de reforma en el periodo 2014-2020.

**La Comisión invita a los Estados miembros y al Consejo a que:**

- a través del Comité de Empleo, preparen los mecanismos de vigilancia multilateral reforzada en el ámbito del empleo;
- debatan y adopten estos nuevos mecanismos en el marco del Comité de Empleo, con vistas a su pronta aprobación por el Consejo y su plena aplicación durante el Semestre Europeo de 2013;
- hagan pleno uso de la financiación que se facilitará en forma de gestión compartida a partir de 2014, con cargo al Fondo Social Europeo, para apoyar la inversión relacionada con cuestiones clave identificadas en el ámbito del empleo.

**Conclusión**

La finalidad de la presente Comunicación es exponer las formas más eficaces, en la actual coyuntura, para alcanzar el objetivo de empleo de la Estrategia Europa 2020, reforzando, por tanto, la dimensión del empleo de dicha Estrategia. Se pretende hacerlo en esencia, ofreciendo orientación sustantiva pertinente en el contexto de los planes nacionales de empleo de los Estados miembros y sugiriendo formas de potenciar la dimensión del empleo en la gobernanza de la UE:

- La Comisión propone orientaciones de actuación para apoyar la creación de empleo y las reformas del mercado de trabajo, haciendo hincapié en la importancia de la inversión, e invita al Consejo a adoptar un planteamiento ambicioso a este respecto.

- La Comisión perfila medidas para abordar los desfases de capacidades y mejorar la movilidad laboral, suprimiendo los obstáculos a un verdadero mercado de trabajo europeo.

- La Comisión propone medidas para reforzar la vigilancia multilateral, mejorar la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza del empleo y aumentar la armonización de las políticas y la financiación para aprovechar al máximo los resultados conseguidos gracias a los instrumentos del presupuesto de la UE.

## ANEXO

*Los tres planes de acción expuestos en el presente anexo (un conjunto de medidas de empleo esenciales para la economía ecológica, un plan de acción para el personal sanitario de la UE y un conjunto de medidas esenciales para el empleo en las TIC) se proponen de acuerdo con el punto 1.2 «Aprovechamiento del potencial de creación de empleo de sectores clave» de la presente Comunicación. A cada uno de ellos va dedicado también un documento de trabajo de los servicios de la Comisión.*

### **Conjunto de medidas de empleo esenciales para la economía ecológica**

En respuesta a las conclusiones del Consejo EPSCO de diciembre de 2010, sobre «Políticas de empleo para una economía competitiva, verde, con bajas emisiones de carbono y que aproveche los recursos eficazmente», se presenta un *conjunto de medidas esenciales para el empleo* con vistas a lograr una transición adecuada a la economía ecológica.

#### **La Comisión:**

##### **1. promoverá la integración del empleo ecológico en los planes nacionales de empleo**

- colaborando con el Comité de Empleo para aprovechar sus indicadores sobre empleo ecológico y garantizar un **seguimiento coherente de las medidas de reforma;**

- instando a los Estados miembros a tratar las **necesidades de recolocación laboral y de reciclaje** mediante **políticas activas del mercado de trabajo y aprendizaje permanente**, por ejemplo incorporando estas políticas en las estrategias de desarrollo regional, urbano o local, según proceda;

- destacando en el Semestre Europeo de 2013 el **componente «empleo» de la eficiencia en el uso de los recursos** y la aplicación de las reformas necesarias. En particular, se instará a los Estados miembros a **hacer mayor uso de los impuestos medioambientales y de los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) para, a cambio, reducir la fiscalidad del trabajo;**

##### **2. mejorará la información sobre las capacidades ecológicas**

- asegurándose de que los **instrumentos de previsión de las capacidades a nivel de la UE** (Panorama de Capacidades de la UE, clasificación europea multilingüe de capacidades, competencias y ocupaciones, encuestas del Cedefop y Eurofound, etc.) incluyan las necesidades de capacidades ecológicas que se perfilan;

- organizando, en 2013, un conjunto de **acciones de aprendizaje mutuo con agentes pertinentes del mercado de trabajo**, en particular sobre la integración de la dimensión de las capacidades y la formación en estrategias nacionales de crecimiento ecológico más amplias (Programa de Aprendizaje Mutuo de la DG EMPL) y sobre las formas y los medios de trabajar con las empresas para orientar a los demandantes de empleo y los trabajadores en riesgo de despido hacia nuevas ocupaciones ecológicas (diálogo entre servicios públicos de empleo);

- promoviendo la utilización de **sistemas normalizados de certificación de las capacidades** a través del Programa «Energía inteligente - Europa» en **2013-2014;**

### **3. fomentará el uso de los instrumentos financieros de la UE para realizar inversiones ecológicas inteligentes**

- cooperando con el **Banco Europeo de Inversiones** para **impulsar la capacidad de préstamo a las empresas públicas y privadas** en el ámbito de la eficiencia en el uso de los recursos y las energías renovables;

- exhortando a los Estados miembros a que, en los programas operativos para **2014-2020 financiados por el FSE**, aborden las necesidades de formación en capacidades ecológicas y la capacidad de los servicios públicos de empleo para contribuir a las transiciones ecológicas del mercado de trabajo; y a que dediquen recursos del **FEDER** a inversiones en eficiencia energética y energías renovables, de acuerdo con la propuesta de la Comisión;

- poniendo en marcha en 2013, en el marco del instrumento de microfinanciación Progress, un **foro de partes interesadas sobre microfinanciación y emprendimiento**, con vistas a incitar a los intermediarios financieros locales a promover la actividad empresarial en la economía ecológica;

- apoyando iniciativas innovadoras centradas en la intersección entre la eficiencia en el uso de los recursos y el empleo inclusivo a través de la ventana de **experimentación social** de Progress;

### **4. establecerá asociaciones entre agentes del mercado laboral**

- apoyando proyectos de cooperación sobre empleos ecológicos y transiciones a una economía ecológica en el marco de la convocatoria de propuestas **PARES**, prevista para 2013, sobre proyectos innovadores entre los servicios de empleo;

- trabajando con los **interlocutores sociales europeos** sobre formas de facilitar la transición a una economía de baja emisión de carbono, mediante iniciativas específicas en su **programa de trabajo de 2012-2014**;

- sensibilizando acerca de las mejores iniciativas y actividades bipartitas y tripartitas para el empleo ecológico mediante la publicación, en 2013, de un **manual de buenas prácticas**.

## **Plan de acción para el personal sanitario de la UE**

Para ayudar a los Estados miembros a afrontar los retos del sector sanitario, y de acuerdo con el compromiso de los Estados miembros de trabajar juntos en este ámbito, recogido en las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2010, la Comisión propone un **plan de acción** con las medidas indicadas a continuación.

### **La Comisión:**

#### **1. mejorará la planificación y previsión del personal sanitario en la UE**

- creando, de aquí a finales de 2012, una plataforma europea de los Estados miembros y las organizaciones profesionales mediante la puesta en marcha de una **acción conjunta de la UE, de tres años de duración, sobre previsión y planificación en el marco del Programa de Salud**, para compartir las buenas prácticas, desarrollar metodologías de previsión de las **necesidades de personal sanitario y planificación efectiva de la mano de obra** y mejorar los datos sobre el personal sanitario a escala de la Unión;

- elaborando orientaciones, para 2014, sobre el intercambio de **capacidades de educación y formación en las profesiones sanitarias**, a fin de optimizar el uso de las capacidades existentes, sobre la base de los resultados de un estudio que se pondrá en marcha en 2013 y en el que se hará un inventario de las capacidades de educación y formación de los Estados miembros en el campo de la salud, especialmente en las facultades de medicina y las escuelas de enfermería;

## **2. preverá mejor las necesidades de capacidades en el sector sanitario**

- apoyando la creación, en 2013, de un **Consejo Europeo de Capacidades del personal sanitario y enfermero** para analizar y prever mejor las necesidades de capacidades en estas profesiones, teniendo en cuenta la propuesta de modernización de la Directiva sobre las cualificaciones profesionales;

- promoviendo asociaciones entre los centros de educación / formación profesional y los empleadores del sector sanitario a través de los trabajos de una **alianza piloto sobre capacidades sectoriales** que se establecerá en 2013;

- promoviendo el intercambio de buenas prácticas sobre **desarrollo profesional continuo**, para actualizar las capacidades y competencias y contribuir a retener al personal sanitario por medio del aprendizaje permanente, sobre la base de una revisión y un inventario de los sistemas y prácticas nacionales que se llevarán a cabo en 2013;

- elaborando, para 2014, recomendaciones relativas a las **necesidades de formación de los asistentes sanitarios**, incluido **apoyo educativo a los cuidadores informales**, sobre la base de un análisis de las capacidades y competencias que se exigen a los asistentes sanitarios, para cuyo fin se creará **una red piloto especializada de asistentes sanitarios y una base de datos**;

## **3. estimulará los intercambios sobre la contratación y la retención de personal sanitario**

- poniendo en marcha, para 2013, un **inventario de estrategias innovadoras y eficaces de contratación y retención de personal** en el sector sanitario **con vistas al intercambio de buenas prácticas** entre los Estados miembros, para cuyo fin se publicará una convocatoria de propuestas, en relación con el inventario, y se estudiará la posibilidad de una acción conjunta con los Estados miembros;

## **4. apoyará una contratación ética de personal sanitario**

- **apoyando** la aplicación por parte de los Estados miembros del **Código de prácticas mundial de la OMS sobre contratación internacional de personal de salud** mediante el desarrollo de un planteamiento común.

### **Conjunto de medidas esenciales para el empleo en las TIC**

Se ha avanzado mucho en la puesta en práctica de la Comunicación de la Comisión sobre «Cibercapacidades para el siglo XXI»<sup>55</sup>. Existe un amplio consenso en torno a la necesidad de

---

<sup>55</sup> *Evaluation of the implementation of the Commission's Communication on e-Skills for the 21st Century* (Evaluación de la aplicación de la Comunicación de la Comisión sobre las cibercapacidades para el

aplicar una estrategia de la UE a largo plazo sobre cibercapacidades basada en la cooperación activa entre la Comisión, los Estados miembros, las regiones y los interlocutores sociales para aprovechar el potencial de empleo de las TIC.

### **La Comisión:**

#### **1. establecerá asociaciones con múltiples partes interesadas para**

- mejorar la detección de los **desfases** en el mercado de trabajo entre la demanda y la oferta de perfiles profesionales relacionados con las TIC;

- movilizar a las organizaciones y las redes que se ocupen de **elaborar, poner a disposición y certificar iniciativas de formación sobre capacidades en materia de TIC**, con especial énfasis en la empleabilidad y la certificación de competencias informales;

- apoyar **campañas de sensibilización** (Semana Europea de las cibercapacidades<sup>56</sup>, semana «Get Online») y **promover las carreras en el ámbito de las TIC** para atraer e implicar a los jóvenes y a los perfiles infrarrepresentados, como las mujeres, los trabajadores en el ecuador de su carrera profesional y los grupos vulnerables;

#### **2. reforzará el marco europeo de cibercapacidades**

- creando, para 2013, una sección especializada sobre las carreras en el ámbito de las TIC en el sitio web **Panorama Europeo de Capacidades**;

- **continuando el desarrollo, en 2012, del marco europeo de competencias electrónicas** establecido por el CEN<sup>57</sup> con el fin de crear, para 2013, descriptores de competencias digitales y una herramienta de autoevaluación para todos los estudiantes, que se integrarán en el próximo Pasaporte Europeo de Capacidades;

- elaborando, en 2013, **directrices europeas** para el aprendizaje electrónico basadas en las necesidades de las empresas y las mejores prácticas, con inclusión de iniciativas lideradas por la industria;

- promoviendo **cualificaciones de ciclo corto**, tanto en la enseñanza superior como en la educación y formación profesionales, para ofrecer cibercapacidades específicas y aplicadas;

#### **3. apoyará un aumento de la mano de obra de las TIC muy cualificada**

- desarrollando, en 2012, **etiquetas de calidad para la formación basada en la industria de las TIC** y certificaciones compatibles con el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales; y desarrollando, en 2013, un proyecto piloto sobre un **panorama interactivo de las certificaciones de la industria de las TIC** y una prueba de autoevaluación en línea para los profesionales de las TIC;

- promoviendo sinergias entre las acciones en los ámbitos de las capacidades en materia de TIC, el emprendimiento y la computación en nube en el contexto del próximo plan de acción de la UE sobre **computación en nube**;

siglo XXI), de octubre de 2010,

[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/reports/eskills21\\_final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/reports/eskills21_final_report_en.pdf).

<sup>56</sup>

Véase <http://eskills-week.ec.europa.eu>.

<sup>57</sup>

Comité Europeo de Normalización (CEN).

- desarrollando la **iniciativa de la UE sobre negocio electrónico** (e-Leadership) que se puso en marcha en 2012 para abordar las necesidades de los empresarios, los gestores y los profesionales y usuarios avanzados de TIC, dedicando una atención particular a las nuevas empresas y las PYME;

**4. promoverá un mayor uso de los instrumentos financieros de la UE para invertir en capacidades sobre las TIC**

- instando a los Estados miembros a reforzar la formación digital en sus sistemas de educación y formación y a impulsar la inclusión electrónica a través de los **programas operativos financiados por el FSE** en 2014-2020.