



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 11 de julio de 2018
(OR. en)

10464/18

**Expediente interinstitucional:
2017/0305 (NLE)**

**SOC 438
EMPL 358
ECOFIN 663
EDUC 267**

ACTOS LEGISLATIVOS Y OTROS INSTRUMENTOS

Asunto: DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros

DECISIÓN (UE) 2018/... DEL CONSEJO

de...

relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 148, apartado 2,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo¹,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo²,

Previa consulta al Comité de las Regiones,

Visto el dictamen del Comité de Empleo³,

¹ Dictamen de... (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

² Dictamen de... (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

³ Dictamen de... (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

Considerando lo siguiente:

- (1) Los Estados miembros y la Unión han de esforzarse por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y capaz de adaptarse, así como mercados de trabajo con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos de pleno empleo y progreso social enunciados en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea. Los Estados miembros han de considerar el fomento del empleo un asunto de interés común y coordinar su acción al respecto en el seno del Consejo, habida cuenta de las prácticas nacionales relativas a las responsabilidades de los interlocutores sociales.
- (2) La Unión ha de luchar contra la exclusión social y la discriminación, y promover la justicia y la protección sociales, así como la igualdad entre mujeres y hombres. En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión ha de tener en cuenta las exigencias relacionadas con el fomento de un nivel de empleo elevado, la garantía de una protección social adecuada, la lucha contra la pobreza y la exclusión social y la consecución de un nivel elevado de educación y formación.

- (3) De conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Unión Europea ha elaborado y aplicado instrumentos de coordinación para las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales. Como parte de esos instrumentos, las presentes orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, junto con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión que establece la Recomendación (UE) 2015/1184 del Consejo¹, conforman las orientaciones integradas para la aplicación de la Estrategia Europa 2020. Su objetivo es guiar la aplicación de las políticas en los Estados miembros y en la Unión, reflejando la interdependencia entre los Estados miembros. El conjunto de políticas y reformas nacionales y europeas coordinadas resultante debe ser una mezcla adecuada de políticas generales económicas y sociales que conduzca al logro de efectos positivos.
- (4) Las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros son compatibles con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la legislación de la Unión existente y diversas iniciativas de la Unión, incluidas la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil², la Recomendación del Consejo de 15 de febrero de 2016 sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral³, la Recomendación del Consejo de 19 de diciembre de 2016 relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades⁴ y la Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018 relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz⁵.

¹ Recomendación (UE) 2015/1184 del Consejo, de 14 de julio de 2015, relativa a las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión Europea (DO L 192 de 18.7.2015, p. 27).

² DO C 120 de 26.4.2013, p. 1.

³ DO C 67 de 20.2.2016, p. 1.

⁴ DO C 484 de 24.12.2016, p. 1.

⁵ DO C 153 de 2.5.2018, p. 1.

- (5) El Semestre Europeo reúne los diferentes instrumentos en un marco global para la supervisión multilateral integrada de las políticas económicas, presupuestarias, de empleo y sociales, y su finalidad es lograr los objetivos de Europa 2020, en particular los relacionados con el empleo, la educación y la reducción de la pobreza, como establece la Decisión 2010/707/UE del Consejo¹. Sin dejar de promover los objetivos políticos de fomentar inversiones, continuar las reformas estructurales y garantizar unas políticas fiscales responsables, el Semestre Europeo se ha reforzado y racionalizado continuamente desde 2015. En particular, se han reforzado sus vertientes social y de empleo, y se han intensificado el diálogo con los Estados miembros, los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil.
- (6) Si bien la recuperación de la crisis económica en la Unión sustenta las tendencias positivas en el mercado laboral, entre los Estados miembros sigue habiendo importantes desafíos y desigualdades en relación con su rendimiento en los ámbitos económico y social. La crisis ha puesto de manifiesto la estrecha interdependencia de las economías y los mercados de trabajo de los Estados miembros. Actualmente, el principal reto es asegurar que la Unión se dirija hacia una situación de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo y de creación de empleo. Para ello se requiere una acción política coordinada, ambiciosa y eficaz, tanto a escala de la Unión como nacional, en consonancia con el TFUE y con las disposiciones sobre gobernanza económica de la Unión. Gracias a la combinación de medidas que incidan en la oferta y la demanda, esta acción política debe incluir estímulos a la inversión, un compromiso renovado con reformas estructurales adecuadamente programadas que mejoren la productividad, los resultados de crecimiento, la cohesión social y la resiliencia económica frente a las perturbaciones y un ejercicio de responsabilidad presupuestaria, a la vez que se tienen en cuenta su impacto social y en el empleo.

¹ 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 (DO L 308 de 24.11.2010, p. 46).

- (7) Las reformas del mercado laboral, incluidos los mecanismos de fijación de salarios nacionales, deben seguir las prácticas nacionales de diálogo social y permitir la oportunidad necesaria para una amplia consideración de los aspectos socioeconómicos, incluidas las mejoras de las políticas en materia de competitividad, creación de empleo, formación y aprendizaje permanente, así como unos ingresos reales.
- (8) Los Estados miembros y la Unión deberían abordar también las consecuencias sociales de la crisis económica y financiera y aspirar a construir una sociedad inclusiva en la que se capacite a las personas para que anticipen y gestionen el cambio y puedan participar activamente en la sociedad y en la economía, como se indica en la Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral¹. Es preciso luchar contra la desigualdad y la discriminación. Es necesario garantizar el acceso y las oportunidades para todos y reducir la pobreza y la exclusión social (también de los niños), principalmente velando por un funcionamiento eficaz de los mercados de trabajo y de los sistemas de protección social, así como eliminando los obstáculos a la educación y la formación y a la participación en el mercado de trabajo, incluidas las inversiones en atención y educación infantil. Es preciso aprovechar el potencial de las personas con discapacidad para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social. En la medida en que los nuevos modelos económicos y empresariales se consolidan en los lugares de trabajo de la Unión, las relaciones laborales también cambian. Los Estados miembros deben garantizar que las relaciones laborales derivadas de nuevas formas de trabajo mantengan y refuercen el modelo social europeo.

¹ DO L 307 de 18.11.2008, p. 11.

- (9) Tras una amplia y extensiva consulta pública, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión firmaron el 17 de noviembre de 2017 una proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales¹. El pilar establece veinte principios y derechos destinados a fomentar unos mercados de trabajo y unos sistemas de protección social equitativos y que funcionen correctamente. Se estructuran en torno a tres categorías: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión sociales. Se ha concebido como un marco de referencia a fin de hacer un seguimiento de los resultados de los Estados miembros en los ámbitos social y del empleo, impulsar reformas a nivel nacional y servir de orientación para el proceso renovado de convergencia en toda Europa. Dada la pertinencia de estos principios para la coordinación de las políticas estructurales, las orientaciones para el empleo están en consonancia con los principios del pilar europeo de derechos sociales.
- (10) El pilar europeo de derechos sociales se acompaña de una tabla de indicadores que supervisará la aplicación y el progreso del pilar observando las tendencias y los rendimientos en los Estados miembros y evaluará el progreso hacia una mayor convergencia socioeconómica. En su caso, este análisis se tendrá en cuenta en el Semestre Europeo de coordinación de la política económica.

¹ DO C 428 de 13.12.2017, p. 10.

- (11) Las orientaciones integradas deben constituir la base de cualquier recomendación específica para el país que dirija el Consejo a un Estado miembro. Los Estados miembros deben hacer un uso pleno del Fondo Social Europeo y otros fondos de la Unión, a fin de impulsar el empleo, la inclusión social, el perfeccionamiento profesional, el aprendizaje permanente y la educación, y mejorar la administración pública. Aunque las orientaciones integradas se dirigen a los Estados miembros y a la Unión, su aplicación debe hacerse conjuntamente con las autoridades nacionales, regionales y locales, y en estrecha colaboración con los parlamentos, así como con los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil.
- (12) El Comité de Empleo y el Comité de Protección Social deben supervisar el modo en que se aplican las respectivas políticas a la luz de las orientaciones para las políticas de empleo, conforme a sus respectivos mandatos basados en los Tratados. Dichos Comités y otros organismos preparatorios del Consejo que intervengan en la coordinación de políticas económicas y sociales deben trabajar en estrecha colaboración. Es necesario mantener un diálogo político entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en especial en relación con las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.
- (13) Se consultó al Comité de Protección Social.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se adoptan las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros que figuran en el anexo. Dichas orientaciones formarán parte de las orientaciones integradas «Europa 2020».

Artículo 2

Los Estados miembros tendrán en cuenta las orientaciones establecidas en el anexo en sus políticas de empleo y programas de reforma, sobre los que se informará de conformidad con el artículo 148, apartado 3, del TFUE.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

El Presidente

ANEXO

Orientación 5: Impulsar la demanda de mano de obra

Los Estados miembros deben facilitar la creación de empleos de calidad, por ejemplo mediante la reducción de las trabas a las que se enfrentan las empresas para contratar mano de obra, impulsando el espíritu emprendedor responsable y auténtico, y, en particular, el apoyo a la creación y el crecimiento de microempresas y pequeñas empresas. Además, deben fomentar activamente la economía social y apoyar la innovación social. Los Estados miembros deben favorecer aquellas formas de trabajo innovadoras que creen puestos de trabajo de calidad.

Es preciso desplazar la carga impositiva del trabajo a otras fuentes de impuestos menos perjudiciales para el crecimiento y el empleo, teniendo en cuenta el efecto redistributivo del régimen fiscal, y proteger, al mismo tiempo, los ingresos en aras de una protección social adecuada y unos gastos favorables al crecimiento.

Dentro del respeto de la autonomía de los interlocutores sociales, los Estados miembros deben promover unos mecanismos de fijación de salarios transparentes y previsibles que permitan la adaptación de estos en función de la evolución de la productividad y que generen unos salarios justos capaces de proporcionar un nivel de vida digno. Estos mecanismos deben tener en cuenta las diferencias en los niveles de capacidades, así como las divergencias de los resultados económicos entre regiones, sectores y empresas. Dentro del respeto a las prácticas nacionales, los Estados miembros y los interlocutores sociales deben garantizar un salario mínimo adecuado, habida cuenta de su impacto en la competitividad, la creación de empleo y la pobreza de las personas con trabajo.

Orientación 6: Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias

En el contexto de los cambios tecnológicos, medioambientales y demográficos, los Estados miembros, en colaboración con los interlocutores sociales, deben promover la productividad y la empleabilidad mediante una oferta adecuada de conocimientos, capacidades y competencias pertinentes a lo largo de la vida laboral que respondan a las necesidades actuales y futuras del mercado de trabajo. Los Estados miembros deben realizar las inversiones necesarias en educación y formación, tanto iniciales como continuas (aprendizaje permanente). Deben trabajar junto con los interlocutores sociales, los proveedores de educación y formación, las empresas y otras partes interesadas para abordar las debilidades estructurales de los sistemas de educación y de formación y proporcionar una educación, una formación y un aprendizaje permanente inclusivos y de calidad. Deben intentar garantizar la transferencia del derecho a la formación durante las transiciones profesionales; esto debería permitir una mejor anticipación y adaptación de todos a las necesidades del mercado de trabajo y gestionar con éxito las transiciones, reforzando así la resiliencia general a las perturbaciones de la economía.

Los Estados miembros deben reforzar la igualdad de oportunidades para todos en la educación, incluida la infantil. Deben mejorar los niveles de educación general, en particular de los menos cualificados y los estudiantes de entornos desfavorecidos. Deben garantizar la calidad de los resultados del aprendizaje, reforzar las capacidades básicas, reducir el número de jóvenes que abandonan la educación prematuramente e incrementar la participación de los adultos en la educación y la formación continuas. Los Estados miembros deben reforzar el aprendizaje basado en el trabajo en sus sistemas de educación y formación profesional (en particular mediante una formación de aprendices de calidad y eficaz), incrementar la pertinencia para el mercado de trabajo de la formación universitaria, mejorar el seguimiento y la elaboración de previsiones respecto de las capacidades, hacer las capacidades más visibles y comparables, e incrementar las oportunidades para el reconocimiento y la validación de las capacidades y competencias adquiridas al margen de los sistemas formales de educación y formación profesional. Asimismo, deben actualizar e incrementar el suministro y aprovechamiento de una educación y una formación profesional continua flexibles. Los Estados miembros también deben ayudar a los adultos poco cualificados a mantener o desarrollar su empleabilidad a largo plazo, impulsando el acceso a oportunidades de aprendizaje de calidad, así como el aprovechamiento de este, mediante la creación de itinerarios de mejora de las capacidades, que incluya una evaluación de las capacidades, una oferta de educación y formación que responda a las necesidades del mercado y la validación y el reconocimiento de las capacidades adquiridas.

Es preciso luchar contra el desempleo y la inactividad, también mediante una asistencia personalizada, coordinada, oportuna y eficaz basada en el apoyo a la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. Deben perseguirse unas estrategias globales que incluyan una evaluación individual detallada a más tardar a los dieciocho meses de desempleo, con vistas a prevenir y reducir significativamente el desempleo estructural y de larga duración. El desempleo juvenil y la cuestión de los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman se deben seguir abordando a través de una prevención del abandono escolar prematuro y una mejora estructural en la transición de la enseñanza al trabajo, entre otras cosas mediante la ejecución completa de la Garantía Juvenil¹.

Los Estados miembros deben procurar eliminar los obstáculos y elementos disuasorios, e incentivar la participación en el mercado de trabajo, en particular para las personas más alejadas de este. Los Estados miembros deben apoyar la adaptación del entorno de trabajo de las personas con discapacidad, entre otros con un apoyo financiero específico y servicios que les permitan participar en el mercado de trabajo y en la sociedad.

Los Estados miembros deben velar por la igualdad entre hombres y mujeres y por una mayor participación femenina en el mercado laboral, en particular garantizando la igualdad de oportunidades y de progresión de la carrera y eliminando trabas a la participación. Es preciso abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres, en particular garantizando la igualdad de retribución por un trabajo igual o de igual valor. Debe fomentarse la conciliación de la vida laboral, familiar y privada tanto para mujeres como para hombres, especialmente mediante el acceso a los cuidados de larga duración y a una educación de la primera infancia, y unos servicios de atención asequibles y de calidad. Los Estados miembros deben garantizar que los padres y otras personas con responsabilidades familiares tengan acceso a unos permisos familiares y unas fórmulas de trabajo flexible adecuados, a fin de crear un equilibrio entre la vida laboral, familiar y privada, y fomentar un uso equilibrado de estos derechos entre hombres y mujeres.

¹ DO C 120 de 26.4.2013, p. 1.

Orientación 7: Mejorar el buen funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social

Con objeto de sacar el máximo partido de una mano de obra dinámica y productiva, así como de las nuevas formas de trabajo y modelos empresariales, los Estados miembros deben trabajar junto con los interlocutores sociales en los principios de flexibilidad y seguridad, y conciliar derechos y obligaciones. Deben reducir y prevenir la segmentación de los mercados laborales, luchar contra el trabajo no declarado y fomentar la transición hacia formas de empleo por tiempo indefinido. Las normas sobre la protección del empleo, la legislación laboral y las instituciones deben todas ellas establecer un entorno que favorezca tanto la contratación como la flexibilidad necesaria para que las empresas se adapten rápidamente a los cambios en el contexto económico, a la vez que se preservan unos entornos laborales adecuados, bien adaptados, seguros, saludables y protegidos para los trabajadores. Deben evitarse las relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias, en particular luchando contra la utilización abusiva de contratos atípicos. Debe garantizarse el acceso a una resolución de litigios efectiva e imparcial, y, en caso de despido injustificado, el derecho a reparación, incluida una indemnización adecuada.

Las políticas deben ir destinadas a mejorar y apoyar la participación, los ajustes y las transiciones en el mercado de trabajo. Los Estados miembros deben incitar de forma efectiva a participar en el mercado laboral a las personas que puedan hacerlo. También deben reforzar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo ampliando su orientación, ámbito de aplicación y cobertura, y mejorando su interacción con ayudas económicas a los desempleados mientras buscan trabajo basadas en sus derechos y responsabilidades. Los Estados miembros deben intentar disponer de unos servicios públicos de empleo más eficaces y eficientes garantizando una asistencia personalizada y oportuna a los parados que buscan trabajo, prestando apoyo a la demanda del mercado laboral y aplicando sistemas de evaluación del rendimiento.

Los Estados miembros deben facilitar a los desempleados unas prestaciones de desempleo adecuadas y de duración razonable, en consonancia con sus propias contribuciones y con los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deben desincentivar un retorno rápido al trabajo y deben ir acompañadas de políticas activas del mercado de trabajo.

Se debe promover la movilidad de los educandos y los trabajadores a fin de mejorar las capacidades orientadas a la empleabilidad y aprovechar todo el potencial del mercado de trabajo europeo. Deben suprimirse los obstáculos para la movilidad en la educación y la formación, las pensiones profesionales o personales y el reconocimiento de titulaciones. Los Estados miembros deben tomar medidas para garantizar que los procedimientos administrativos no sean un obstáculo innecesario para que los trabajadores de otros Estados miembros acepten un empleo. Los Estados miembros también deben prevenir una utilización abusiva de las normas vigentes y luchar contra la potencial «fuga de cerebros» de algunas regiones.

Aprovechando las prácticas nacionales y con el fin de lograr un diálogo social más eficaz y mejores resultados socioeconómicos, los Estados miembros deben garantizar una participación oportuna y significativa de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de políticas y reformas de empleo, sociales y, en su caso, económicas, en particular apoyando el incremento de la capacidad de los interlocutores sociales. Debe animarse a los interlocutores sociales a que negocien y celebren convenios colectivos en asuntos de su incumbencia, respetando su autonomía y su derecho a la acción colectiva.

Cuando proceda, y aprovechando las prácticas nacionales existentes, los Estados miembros deben tener en cuenta la experiencia en materia social y de empleo de las organizaciones de la sociedad civil pertinentes.

Orientación 8: Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza

Los Estados miembros deben favorecer unos mercados laborales inclusivos, abiertos a todos, instaurando medidas eficaces para luchar contra todas las formas de discriminación, y promover la igualdad de oportunidades de los grupos menos representados en el mercado laboral. Deben garantizar la igualdad de trato en relación con el empleo, la protección social, la educación y el acceso a bienes y servicios, independientemente del género, el origen étnico o racial, la religión o las convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual.

Los Estados miembros deben modernizar los sistemas de protección social para ofrecer protección social eficaz, eficiente, sostenible y adecuada a lo largo de todas las etapas de la vida de una persona, fomentando la inclusión social y la movilidad social ascendente, incentivando la participación en el mercado de trabajo y abordando las desigualdades, entre otras cosas mediante el diseño de sus sistemas fiscales y de prestaciones. Complementar planteamientos universales con otros selectivos mejorará la eficacia de los sistemas de protección social. La modernización de los sistemas de protección social debe conducir a un acceso, viabilidad y adecuación mejores y a una mayor calidad.

Los Estados miembros deben desarrollar y aplicar estrategias preventivas e integradas combinando los tres aspectos de la inclusión activa: unas prestaciones financieras adecuadas, unos mercados laborales integradores y acceso a unos servicios de calidad que respondan a necesidades individuales. Los sistemas de protección social deben garantizar unas prestaciones de renta mínima adecuadas para toda persona que carezca de recursos suficientes y promover la inclusión social alentando a las personas a participar activamente en el mercado laboral y en la sociedad.

La existencia de unos servicios asequibles, accesibles y de calidad, como la atención y educación infantil, la asistencia extraescolar, la educación, la formación, la vivienda, los servicios sanitarios y los cuidados de larga duración son esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades, también por lo que respecta a las mujeres, los niños y los jóvenes. Debe prestarse una atención particular a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, entre otras cosas mediante la reducción de la pobreza infantil y de las personas con empleo. Los Estados miembros deben garantizar que todos tengan acceso a los servicios básicos. Para aquellos que se encuentren en situación vulnerable o de necesidad, los Estados miembros deben garantizar el acceso a una vivienda social adecuada o las ayudas a la vivienda pertinentes. Es preciso abordar de manera específica el problema de las personas sin hogar. Deben tenerse en cuenta las necesidades específicas de las personas con discapacidad.

Los Estados miembros deben garantizar un acceso oportuno a una asistencia sanitaria asequible, preventiva y curativa, y a unos cuidados de larga duración de calidad, preservando al mismo tiempo la sostenibilidad a largo plazo.

En un contexto de creciente longevidad y de cambio demográfico, los Estados miembros deben velar por la adecuación y sostenibilidad de los regímenes de pensiones de los trabajadores por cuenta propia y ajena, que ofrezcan igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en la adquisición de derechos de pensión, en particular mediante regímenes complementarios para garantizar unos ingresos adecuados. Las reformas de las pensiones deberán apoyarse en medidas que amplíen la vida laboral, como el aumento de la edad efectiva de jubilación, y enmarcarse en unas estrategias de envejecimiento activo. Los Estados miembros deben establecer un diálogo constructivo con las partes interesadas pertinentes y permitir una introducción progresiva de las reformas.