



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 24 de mayo de 2022
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2022/0165(NLE)**

**9470/22
ADD 1**

**SOC 308
EMPL 204
ECOFIN 498
EDUC 186
JEUN 81
GENDER 66
ANTIDISCRIM 49**

PROPUESTA

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	23 de mayo de 2022
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 241 final - ANEXO
Asunto:	ANEXO de la Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 241 final - ANEXO.

Adj.: COM(2022) 241 final - ANEXO



Bruselas, 23.5.2022
COM(2022) 241 final

ANNEX

ANEXO

de la

Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO

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

ANEXO

Orientación n.º 5: Impulsar la demanda de mano de obra

Los Estados miembros deben promover activamente una economía social de mercado sostenible y facilitar y apoyar la inversión en la creación de empleos de calidad, aprovechando también el potencial relacionado con las transiciones ecológica y digital, en vista del objetivo principal de la UE en materia de empleo para 2030. Para ello, deben reducir las trabas a las que se enfrentan las empresas para contratar mano de obra, impulsar el espíritu emprendedor responsable y el trabajo por cuenta propia auténtico, y, en particular, apoyar la creación y el crecimiento de pequeñas y medianas empresas, también a través del acceso a la financiación. Los Estados miembros deben promover el desarrollo de la economía social y aprovechar todo su potencial de manera activa, impulsar la innovación y las empresas sociales, y fomentar los modelos de negocio que creen oportunidades de empleo de calidad y generen beneficios sociales a nivel local, en particular para la economía circular y en las zonas más afectadas por la transición a una economía verde a causa de su especialización sectorial.

Tras la crisis de la COVID-19, unos regímenes de reducción del tiempo de trabajo y unas fórmulas similares bien diseñados deben también facilitar y apoyar los procesos de reestructuración, además de preservar el empleo cuando sea necesario y de respaldar la modernización de la economía, por ejemplo, mediante el desarrollo de capacidades relacionadas. Debe considerarse la aplicación tanto de incentivos a la contratación y la transición como de medidas de perfeccionamiento y reciclaje profesionales bien diseñados, a fin de apoyar la creación de empleo y las transiciones y abordar la escasez de mano de obra y de capacidades, también a la luz de las transformaciones digital y verde y de las repercusiones de la invasión rusa de Ucrania.

Es preciso desplazar la fiscalidad del trabajo a otras fuentes que favorezcan más el empleo y el crecimiento integrador, y que estén en consonancia con los objetivos climáticos y medioambientales, teniendo en cuenta el efecto redistributivo del régimen fiscal, y protegiendo al mismo tiempo los ingresos, con miras a una protección social adecuada y unos gastos favorables al crecimiento.

Los Estados miembros, incluidos aquellos con salarios mínimos legales, deben promover la negociación colectiva con vistas a la fijación de los salarios y a garantizar una participación efectiva de los interlocutores sociales de forma transparente y previsible, a fin de permitir una adaptación adecuada de los salarios a la evolución de la productividad y fomentar unos salarios justos que hagan posible un nivel de vida digno, prestando especial atención a los grupos de renta media y baja, con vistas a reforzar la convergencia socioeconómica al alza. Los mecanismos de fijación de salarios deben tener en cuenta las condiciones socioeconómicas, incluida la evolución regional y sectorial. Dentro del respeto a las prácticas nacionales y la autonomía de los interlocutores sociales, los Estados miembros y los interlocutores sociales deben velar por que todos los trabajadores reciban un salario justo y se beneficien, directa o indirectamente, de convenios colectivos o un salario mínimo legal adecuado, habida cuenta de su impacto en la competitividad, la creación de empleo y la pobreza laboral.

Orientación n.º 6: Aumentar la oferta de mano de obra y mejorar el acceso al empleo, la adquisición de capacidades a lo largo de la vida y las competencias

En el contexto de las transiciones digital y ecológica, el cambio demográfico y la guerra en Ucrania, los Estados miembros deben promover la sostenibilidad, la productividad, la empleabilidad y el capital humano fomentando la adquisición de capacidades y competencias a lo largo de la vida y respondiendo a las necesidades actuales y futuras del mercado de trabajo, habida cuenta del objetivo principal de la UE para 2030 en materia de capacidades. Los Estados miembros también deben adaptar sus sistemas de educación y formación e invertir en ellos con vistas a proporcionar una educación inclusiva y de alta calidad, también en lo que se refiere a la educación y la formación profesionales, el acceso al aprendizaje digital y la formación lingüística (por ejemplo, para los refugiados, como aquellos procedentes de Ucrania). Los Estados miembros deben trabajar junto con los interlocutores sociales, los proveedores de educación y formación, las empresas, así como con otras partes interesadas, para abordar las debilidades estructurales de los sistemas de educación y de formación y mejorar su calidad y su adecuación al mercado de trabajo, también con vistas a facilitar las transiciones ecológica y digital, abordar el desajuste de capacidades existente y prevenir la aparición de nuevas carencias, en particular en relación con las actividades en el marco de REPowerEU, como pueden ser el despliegue de energías renovables o la renovación de edificios. Debe prestarse especial atención a los retos a los que se enfrenta la profesión docente, en concreto invirtiendo en las competencias digitales de los profesores y los formadores. Los sistemas de educación y formación deben dotar a todos los alumnos de competencias clave, incluidas las competencias básicas y digitales y las competencias transversales, para sentar las bases de la adaptabilidad y la resiliencia a lo largo de la vida. Los Estados miembros deben reforzar la concesión de derechos de formación individuales y garantizar su transferibilidad durante las transiciones profesionales, también, en su caso, mediante cuentas individuales de aprendizaje, así como un sistema fiable de evaluación de la calidad de la formación. Los Estados miembros deben aprovechar el potencial de las microcredenciales para apoyar el aprendizaje permanente y la empleabilidad. Deben propiciar en todas las personas la capacidad de anticipar las necesidades del mercado de trabajo y adaptarse mejor a ellas, en particular a través del perfeccionamiento y el reciclaje profesional continuos y la prestación de servicios integrados de orientación y asesoramiento, a fin de apoyar unas transiciones justas y equitativas para todos, reforzar los resultados sociales, abordar la escasez de mano de obra y el desajuste en materia de capacidades, mejorar la resiliencia general de la economía frente a las perturbaciones y facilitar los posibles ajustes necesarios.

Los Estados miembros deben fomentar la igualdad de oportunidades para todos, abordando las desigualdades en los sistemas de educación y formación. En particular, se debe ofrecer a los menores acceso a una educación infantil y una atención a la infancia de buena calidad, en consonancia con la Garantía Infantil Europea. Los Estados miembros deben aumentar los niveles de cualificación generales, reducir el número de abandonos en la educación y la formación, apoyar el acceso a la educación de los menores procedentes de zonas alejadas, hacer más atractivas la educación y formación profesionales (EFP), incrementar el acceso a la educación superior, así como su conclusión, facilitar la transición de los jóvenes de la educación al empleo mediante períodos de prácticas y de aprendizaje profesional e incrementar la participación de los adultos en el aprendizaje permanente, en particular entre alumnos procedentes de entornos desfavorecidos y entre los menos cualificados. Teniendo en cuenta los nuevos requisitos que plantean las sociedades digitales, ecológicas y en proceso de envejecimiento, los Estados miembros deben dar mayor énfasis en sus sistemas de EFP al aprendizaje basado en el trabajo, por ejemplo, mediante una formación de aprendices eficaz y de calidad, e incrementar el número de titulados en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), tanto en la EFP como en la enseñanza superior, sobre todo entre las mujeres. Además, los Estados miembros deben incrementar la pertinencia de la enseñanza

superior y, cuando corresponda, de la investigación para el mercado de trabajo; mejorar el seguimiento y las previsiones respecto de las capacidades; aumentar la visibilidad de las capacidades y la comparabilidad de las cualificaciones, incluidas las adquiridas en el extranjero; e incrementar las oportunidades para el reconocimiento y la validación de las capacidades y competencias adquiridas fuera de la educación y la formación formales. Asimismo, deben actualizar e incrementar el suministro y aprovechamiento de una EFP continua y flexible. 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 aplicación de la Recomendación sobre los itinerarios de mejora de las capacidades, incluida 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.

Los Estados miembros deben proporcionar a los desempleados y a las personas inactivas una asistencia eficaz, oportuna, coordinada e individualizada basada en el apoyo en la búsqueda de empleo, la formación, el reciclaje y el acceso a otros servicios de capacitación, prestando especial atención a los grupos y personas vulnerables afectados en particular por las transiciones ecológica y digital. Deben perseguirse cuanto antes unas estrategias globales que incluyan evaluaciones individuales detalladas de los desempleados, a más tardar a los dieciocho meses de estar en situación 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 (ninis) se deben seguir abordando a través de la prevención del abandono escolar prematuro y una mejora estructural en la transición de la enseñanza al trabajo, entre otras cosas mediante la plena ejecución de la Garantía Juvenil reforzada, que también debe promover de manera importante las oportunidades de empleo juvenil de calidad en el contexto de la recuperación tras la pandemia. Además, en el marco del Año Europeo de la Juventud 2022, los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos, especialmente a la hora de resaltar la manera en que las transiciones ecológica y digital ofrecen una perspectiva renovada para el futuro, así como oportunidades para contrarrestar las repercusiones negativas de la pandemia sobre la juventud.

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 con rentas bajas, las que aportan la segunda fuente de ingresos en un hogar y las que están más alejadas del mercado laboral, también las personas de origen inmigrante y la población gitana marginada. En vista de la elevada escasez de mano de obra en determinadas profesiones y sectores, los Estados miembros deben contribuir al fomento de la oferta de mano de obra, en particular promoviendo salarios adecuados y condiciones de trabajo dignas, así como políticas activas del mercado de trabajo eficaces. Los Estados miembros también 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.

Es preciso abordar la brecha salarial y de empleo entre hombres y mujeres. Los Estados miembros deben velar por la igualdad entre hombres y mujeres y por una mayor participación femenina en el mercado laboral, entre otras cosas garantizando la igualdad de oportunidades y de progresión de la carrera y eliminando trabas al acceso a los puestos de liderazgo en todos los niveles de la toma de decisiones. Debe garantizarse la igualdad de retribución por un trabajo igual o de igual valor, así como la transparencia salarial. Debe fomentarse la conciliación de la vida laboral, familiar y privada tanto para mujeres como para hombres, especialmente mediante el acceso a unos cuidados de larga duración y a unos servicios de educación y atención infantil asequibles y de calidad. Los Estados miembros deben garantizar

que los padres y otras personas con responsabilidades familiares tengan acceso a unos permisos por motivos 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 tales derechos entre hombres y mujeres.

Orientación n.º 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 los nuevos modelos empresariales, los Estados miembros deben trabajar junto con los interlocutores sociales por unas condiciones de trabajo justas, transparentes y predecibles, conciliando derechos y obligaciones. Deben reducir y prevenir la segmentación de los mercados laborales, luchar contra el trabajo no declarado y los falsos autónomos 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 la contratación y la flexibilidad necesaria para que los empleadores se adapten rápidamente a los cambios en el contexto económico, a la vez que se protegen los derechos laborales y se garantiza la protección social, un nivel adecuado de seguridad y unos entornos laborales bien adaptados, seguros y saludables para todos los trabajadores. La promoción del uso de fórmulas de trabajo flexibles, como el teletrabajo, puede contribuir a que los niveles de empleo sean más elevados y a que los mercados de trabajo sean más inclusivos en el contexto del entorno posterior a la pandemia. Al mismo tiempo, es importante garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores en relación con el tiempo de trabajo, las condiciones laborales y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada. Deben evitarse las relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias, también en el caso de los trabajadores de plataformas —especialmente aquellos con una baja cualificación—, mediante la lucha 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, especialmente en las regiones desfavorecidas. Los Estados miembros deben incitar de forma efectiva a participar en el mercado laboral a las personas que puedan hacerlo, especialmente a los grupos vulnerables, como son los trabajadores poco cualificados, las personas de origen inmigrante —incluidas las personas con un estatuto de protección temporal—, y la población gitana marginada. También deben reforzar el alcance y la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo ampliando su orientación, ámbito de aplicación y cobertura, y mejorando su interacción con los servicios sociales, la formación y las ayudas económicas a los desempleados mientras buscan trabajo y sobre la base de sus derechos y responsabilidades. Los Estados miembros deben mejorar la capacidad de los servicios públicos de empleo, a fin de proporcionar asistencia personalizada y oportuna a los demandantes de empleo, cubrir las necesidades presentes y futuras del mercado laboral y llevar a cabo una gestión basada en el rendimiento, facilitada también por la digitalización.

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. Las prestaciones por desempleo no deben desincentivar un retorno rápido al trabajo y deben ir acompañadas de políticas activas del mercado de trabajo.

Se debe apoyar adecuadamente la movilidad de los educandos y los trabajadores, a fin de mejorar sus capacidades y su empleabilidad y aprovechar todo el potencial del mercado de

trabajo europeo, a la vez que se garantizan unas condiciones justas para todos aquellos que lleven a cabo una actividad transfronteriza y se refuerza la cooperación administrativa entre las administraciones nacionales respecto de los trabajadores móviles, aprovechando la asistencia de la Autoridad Laboral Europea. Debe apoyarse la movilidad de los trabajadores que desempeñan funciones esenciales y de los trabajadores transfronterizos, temporeros y desplazados en caso de cierres temporales de las fronteras a causa de consideraciones de salud pública.

Los Estados miembros también deben esforzarse a la hora de crear las condiciones adecuadas para las nuevas formas de trabajo, aprovechando su potencial de creación de empleo, al tiempo que garantizan el cumplimiento de los derechos sociales existentes. Deben, por tanto, proporcionar asesoramiento y orientación sobre los derechos y obligaciones aplicables en el contexto de los contratos atípicos y las nuevas formas de trabajo, por ejemplo, el trabajo en plataformas digitales. En este sentido, los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel fundamental, y los Estados miembros deben ayudarlos a llegar a las personas con trabajos atípicos o en plataformas digitales y representarlas. Asimismo, los Estados miembros han de proporcionar apoyo para el cumplimiento de la normativa, como directrices o formación específica para los organismos de inspección, en relación con los retos derivados de las nuevas formas de organizar el trabajo, por ejemplo, la gestión algorítmica, la vigilancia de datos y el teletrabajo permanente o semipermanente.

Basándose en las prácticas nacionales existentes y con el fin de lograr un diálogo social más eficaz y mejores resultados socioeconómicos, incluso en períodos de crisis, como el de la guerra en Ucrania, 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, también mediante el apoyo a una mayor capacidad de los interlocutores sociales. Los Estados miembros deben promover el diálogo social y la negociación colectiva. 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 basándose en las prácticas nacionales existentes, los Estados miembros deben tener en cuenta la experiencia de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil en materia social y de empleo.

Orientación n.º 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 y abiertos a todos, instaurando medidas eficaces para luchar contra todas las formas de discriminación, y promover la igualdad de oportunidades para todos, y en particular para los grupos infrarrepresentados en el mercado laboral, prestando la debida atención a la dimensión regional y territorial. Deben garantizar la igualdad de trato en relación con el empleo, la protección social, la salud y los cuidados de larga duración, 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, con el fin de ofrecer protección social adecuada, eficaz, eficiente y sostenible para todos, a lo largo de todas las etapas de la vida, fomentando la inclusión y la ascensión sociales, incentivando la participación en el mercado de trabajo, apoyando la inversión social, luchando contra la pobreza y abordando las desigualdades, entre otras cosas mediante el diseño de sus sistemas fiscales y de prestaciones y la evaluación del efecto distributivo de las políticas. Completar planteamientos universales con otros selectivos mejorará la eficacia de los sistemas de

protección social. La modernización de los sistemas de protección social también debe tener como objetivo mejorar su resiliencia frente a desafíos polifacéticos.

Los Estados miembros deben desarrollar e integrar los tres aspectos de la inclusión activa: un apoyo a la renta adecuado, unos mercados de trabajo inclusivos y el acceso a servicios de capacitación de calidad, para responder 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, entre otras cosas mediante la prestación de servicios sociales específicos.

La existencia de unos servicios asequibles, accesibles y de calidad, como la atención y educación infantiles, la asistencia extraescolar, la educación, la formación, la vivienda, y los servicios sanitarios y los cuidados de larga duración, es una condición necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades. Debe prestarse una atención particular a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, incluida la pobreza de las personas con empleo, en consonancia con el objetivo principal de la UE para 2030 en materia de reducción de la pobreza. En particular, se debe abordar la pobreza infantil con medidas exhaustivas e integradas, concretamente mediante la plena aplicación de la Garantía Infantil Europea.

Los Estados miembros deben garantizar que todos, incluidos los niños, 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. Deben asegurar que la transición energética sea limpia y equitativa, así como abordar la pobreza energética como una forma importante de pobreza a causa del aumento de los precios de la energía —debido, en parte, a la guerra en Ucrania—, con medidas específicas de ayuda temporal a la renta, entre otras, cuando sea necesario. También deben aplicarse políticas inclusivas de renovación de viviendas. En relación con esos servicios, deben tenerse en cuenta las necesidades específicas de las personas con discapacidad, incluida la accesibilidad. Es preciso abordar de manera específica el problema de las personas sin hogar. 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 consonancia con la activación de la Directiva de protección temporal¹, los Estados miembros deben ofrecer un nivel adecuado de protección a los refugiados procedentes de Ucrania que incluya derechos de residencia, el acceso al mercado de trabajo y la integración en este, el acceso a la educación, la formación y la vivienda, así como el acceso a los sistemas de seguridad social, a la asistencia sanitaria, a los servicios de bienestar social u otro tipo de ayuda y a los medios de subsistencia. Se debe asegurar el acceso de los menores a una educación infantil y una atención a la infancia, así como a servicios esenciales, de conformidad con la Garantía Infantil Europea. En el caso de los menores y adolescentes no acompañados, los Estados miembros deben aplicar el derecho a la tutela legal.

En un contexto de creciente longevidad y cambio demográfico, los Estados miembros deben velar por que los regímenes de pensiones de los trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena sean adecuados y sostenibles y ofrezcan igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en la adquisición y consolidación de los derechos de pensión, en particular mediante regímenes complementarios para garantizar unos ingresos adecuados en la vejez. Las reformas de las pensiones deben apoyarse en políticas destinadas a reducir la brecha de

¹ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

género en las pensiones y en medidas que amplíen la vida laboral, como el aumento de la edad efectiva de jubilación —en particular facilitando la participación de las personas mayores en el mercado laboral—, y han de enmarcarse en estrategias de envejecimiento activo. Los Estados miembros deben establecer un diálogo constructivo con los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes y permitir una introducción progresiva de las reformas.