

EMPLEO Y DESEMPLEO EN LA UNION EUROPEA: HACIA EL OBJETIVO DEL PLENO EMPLEO¹

Sol Ruiz de la Cuesta Fernández
Profesora Asociada del Departamento
de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Alicante

Sumario: 1. Una visión global. 2. Los primeros años de la nueva Europa: al margen del empleo. 3. El inicio de una nueva actitud: el desempleo como problema relevante. 4. Hacia un alto nivel de empleo mediante la coordinación de políticas nacionales: la Estrategia Europea para el Empleo. 5. Redefinición del objetivo: el pleno empleo en la sociedad del conocimiento. 6. El objetivo de Lisboa en 2003. Logros, retos y asignaturas pendientes.

1. Una visión global

En los últimos años, el problema del desempleo parece haber anclado firmemente entre las preocupaciones de la Unión Europea, hasta el punto de poder hablarse en la actualidad de un objetivo preferente: el de lograr el pleno empleo.

Los Consejos Europeos que se han ido sucediendo en los últimos años han marcado una nueva línea de actuación frente al desempleo, consistente en la coordinación de las distintas políticas nacionales en materia de economía, empleo y medio ambiente, con el fin de conseguir que todos y cada uno de los pasos que en estos ámbitos se den tengan como consecuencia la creación de más y mejores empleos.

Sin embargo, nada nuevo se añade al afirmar que no siempre ha sido éste el camino seguido por la Europa unida. Muy al contrario, los primeros años de vida de nuestra actual UE se labraron completamente al margen de una mínima preocupación por el problema del desempleo, y hubo que esperar a que la primera gran crisis económica de los 70 hiciera saltar la alarma y posicionara a los Estados miembros frente a una nueva necesidad, la de solucionar el problema del paro. Pese a ello, los siguientes años pasan sin que existan acciones concretas verdaderamente eficaces, ni objetivos claramente definidos, y no será hasta los

¹ Comunicación presentada al XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: *Desempleo*, 23 y 24 de mayo, Oviedo, 2003.

años noventa cuando la preocupación empiece a transformarse en auténtica acción comunitaria en materia de empleo. Los primeros pasos en este sentido tienden hacia la consolidación de lo que se ha venido a llamar Estrategia Europea de Empleo, cuyo objetivo será la coordinación de las políticas nacionales de empleo, dictándose unas pautas básicas de actuación en esta materia e intentando que las experiencias positivas llevadas a cabo en diferentes Estados miembros sean exportadas a otros. Puesta en marcha esta línea de acción, la UE no tarda en comprobar lo insuficiente que resulta proceder tan acotadamente, restringiendo los esfuerzos al ámbito exclusivo de las políticas de empleo. Así, el siguiente elemento con el que se incrementa la Estrategia de Empleo es el relativo a las políticas económicas, estableciéndose la necesidad de una actuación coordinada también en esta materia y, lo que es más importante, coordinada asimismo con las políticas de empleo. En este punto, el aspecto económico, estandarte por antonomasia de la UE en sus primeros pasos, se presenta por vez primera como interdependiente de la cuestión del empleo. Se camina, pues, hacia una Europa económicamente fuerte, tal y como se pretendía desde su nacimiento, pero ya no a cualquier precio, menos aún cuando ese precio se cifra en millones de desempleados.

La apuesta definitiva se producirá a las puertas del siglo XXI, tomando como referencia fundamental la de la *sociedad del conocimiento*, aquella en la que la tecnología y lo digital se presentan como pilares básicos; el reto europeo en este sentido será el de conseguir una Europa en la que la nueva economía sea capaz de generar nuevos y mejores empleos, continuando para ello con la línea emprendida de coordinación de políticas económicas y de empleo. El último eslabón consistirá en añadir una nueva dimensión a la acción comunitaria coordinada, cual es la relativa al medio ambiente, no sólo por razones obviamente ecológicas, sino también porque se cree que la coordinación de actuaciones medioambientales con las económicas y de empleo dará como resultado una Europa de desarrollo sostenible, apta para generar empleo. De este modo, empleo, economía y medio ambiente parecen caminar en paralelo hacia la consecución del objetivo del pleno empleo. Sin embargo, definidos y consagrados los objetivos comunitarios en este sentido, la efectiva consecución de los mismos requiere de actuaciones nacionales, de una eficaz puesta en marcha por parte de los Estados miembros de todas y cada una de las líneas de trabajo, lo que no sólo depende de las posibilidades reales de cada país, sino también de la voluntad y el empeño con los que cada Estado miembro decida asumir las pautas comunitarias. La actual situación de desaceleración económica ha llevado a la UE a hacer un llamamiento de urgencia a los paí-

ses miembros: es el momento de afrontar seria y decididamente todos los retos propuestos si se quiere conseguir la Europa del pleno empleo.

El objetivo de este trabajo no es otro que el de dar cuenta de los pasos concretos seguidos por la UE hasta consolidar una estrategia plena de coordinación de políticas al servicio del empleo, tomando como referencia fundamental los distintos Consejos Europeos, por ser la sede en la que tradicionalmente se han venido gestando las decisiones más importantes en esta materia. A partir de ellos, se entiende más claramente cuál es el objetivo, cuáles las medidas destinadas a alcanzarlo y cuáles, en fin, las virtudes y carencias de los Estados miembros a la hora de actuar a nivel nacional.

2. Los primeros años de la nueva Europa: al margen del empleo

Como es sabido, la Comunidad Económica Europea, germen de la actual Unión Europea (UE, en adelante), nace con el objetivo fundamental de alcanzar la creación de un mercado interior común o único², orientada, por lo tanto, a la consecución de fines estrictamente económicos. Sin embargo, y pese a ese clarísimo objetivo unidireccional, el Tratado de Roma no desconocía de forma absoluta la relevancia de los aspectos sociales. En el Preámbulo del mismo se hace constar como fin esencial de los esfuerzos de la CEE el de la constante mejora de las condiciones de vida y trabajo de sus pueblos, y se vislumbra la importancia, nula aún a efectos prácticos pero teóricamente prevista, de los aspectos sociales de cara a la construcción de un único espacio de intereses económicos: se conviene en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores a fin de conseguir su equiparación³, se establece la tarea de la Comisión de fomentar la colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social (con referencia expresa al empleo)⁴ y, entre otras cosas, se prevé la creación de un Fondo Social Europeo con el objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir a la elevación del nivel de vida⁵.

² Constituida formalmente a partir del Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957, que entraría en vigor el 1 de enero de 1958.

³ Artículo 117 Tratado de Roma.

⁴ Artículo 118 Tratado de Roma.

⁵ Artículo 123 Tratado de Roma; el Fondo Social Europeo, creado en 1961, financió durante los años siguientes numerosas acciones relativas a la formación y movilidad geográfica y ocupacional de los trabajadores.

No obstante estas referencias a la importancia de los aspectos sociales, expresamente se indica que la evolución en tales materias se producirá por sí sola, como resultado del funcionamiento del mercado común, de manera que la proclamación de tales objetivos es únicamente instrumental respecto del económico que de ser alcanzado, se piensa, resolverá por sí mismo los problemas del desempleo. O, dicho en otros términos: el crecimiento económico será la vía por la que los problemas de empleo queden resueltos⁶. Así las cosas, la única regulación comunitaria en materia de empleo sería la relativa a la libre circulación de trabajadores⁷, pilar maestro del objetivo del mercado común⁸. La regulación del empleo desde un punto de vista general y al margen de los aspectos relacionados con la circulación de mano de obra, sería, pues, competencia exclusivamente nacional. Sin embargo, en los siguientes años, siendo todavía la meta principal de la Comunidad la del mercado común y sus objetivos prioritarios netamente económicos, parece apreciarse una tímida preocupación de los Estados miembros acerca de los aspectos sociales⁹. El cambio en la situación económica global del inicio de la década de los setenta, con los consiguientes aumentos de las tasas de desempleo, sirven de catalizadores de un incipiente cambio de orientación¹⁰. En las Conferencias de la Haya (1969) y París (1972) se

⁶ Así, entendiéndose que el empleo no formaba parte en modo alguno de los objetivos comunitarios, RODRÍGUEZ PIÑERO, M. «De Maastrich a Amsterdam: derechos sociales y empleo», *RRL*, n.º 4, 1998, p. 6.

⁷ Artículos 48, 49 y 50 del Tratado de Roma.

⁸ Cfr. PEREA ACOSTA, E., (coord.), *La Política de Empleo en la UE (I). La Estrategia Europea del Empleo*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2000, páginas 11 y 12. Entre otras regulaciones, cabe destacar las efectuadas en la Directiva 68/ 360/ CEE, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad; y el Reglamento (CEE) 1612/68 del Consejo, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad.

⁹ En Turín, el 18 de octubre de 1961, se firmaría la Carta Social Europea, continente de un catálogo de derechos sociales entre los que se encuentra el derecho al trabajo, regulado en el artículo 1, Parte I, respecto del que expresamente se indica que los firmantes de la Carta se comprometen a «reconocer como uno de sus principales objetivos y responsabilidades la obtención y el mantenimiento de un nivel lo más elevado y estable posible de empleo, con el fin de lograr el pleno empleo». Se trataría, sin embargo, de una mera declaración formal, lejos todavía de acciones concretas al respecto.

¹⁰ MORALES ORTEGA, J.M., *La comunitarización del empleo: su recepción por parte del Reino de España*, CARL, Sevilla, 2003, p. 19, se refiere en este sentido a «(...) la primera crisis energética, y en la que ha influido, además de la crisis, otros factores como el aumento de la población activa, debido principalmente a la incorporación de la mujer al mercado laboral, la falta de adecuación entre la oferta y la demanda de empleo o de adaptación del mercado laboral a los cambios rápidos y profundos de nuestra economía».

apunta ya la importancia par de los aspectos económicos y los sociales, creándose en 1970 el Comité Permanente de Empleo de las Comunidades Europeas¹¹ y llegándose a 1974 con la creación del *Programa de Acción Social*¹², destinado a la consecución escalonada de una serie de objetivos: la realización del pleno y mejor empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo y el incremento de la participación de los interlocutores sociales en las decisiones de la Comunidad. Aunque la mayoría de las acciones programadas no llegaron a realizarse, a partir de ese primer *Programa de Acción Social* puede hablarse ya de germen de lo que llegaría a ser la política de empleo comunitaria, ligada todavía en este punto a la política social¹³.

Ya en 1986, el texto del Acta Unica Europea¹⁴ reconocerá como objetivo social el de la mejora del medio laboral, pero la necesidad de que la dimensión social estuviera presente en el ámbito de las actividades de la Comunidad, encaminadas a instaurar un mercado único, se pone firmemente de manifiesto con ocasión de la Cumbre de Hannover, en 1988. A partir de las conclusiones y reflexiones de esta Cumbre, la Comisión encargará al Comité Económico y Social una evaluación global sobre el contenido de una posible *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales*, que será finalmente aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno, en Estrasburgo, el 9 de diciembre de 1989, acogiendo todo un catálogo de derechos de contenido netamente social, estableciendo los principios sobre los que se basará el modelo europeo de Derecho Social y determinando el lugar que ocupa el trabajo en la sociedad europea. Los Estados signatarios de la Carta garantizarían el cumplimiento de su contenido en el ámbito de sus respectivas competencias internas¹⁵, sin que el texto aprobado sea jurídicamente vinculante. La Comisión se limitará a

¹¹ Mediante Decisión 70/532/CE del Consejo, de 14 de diciembre de 1970, modificada por la Decisión 75/62/CEE, de 28 de enero de 1975, a su vez modificada por la Decisión 99/207/CE de 9 de marzo de 1999.

¹² Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974, relativa al Programa de Acción Social, *DOCE* C 13, de 12 de febrero de 1974.

¹³ MORALES ORTEGA, J.M., *La comunitarización del empleo...*, *op. cit.*, p. 28, indica que en la praxis, el empleo, también en este Programa, se relegó a un segundo plano a favor de otros objetivos como la igualdad de oportunidades y la seguridad y salud laboral.

¹⁴ Entraría en vigor el 1 de enero de 1987. Entre sus innovaciones, destaca la creación a nivel institucional del Consejo Europeo, entendido como reunión periódica de los Jefes de Estado y de Gobierno, en la que tendrían lugar las grandes negociaciones políticas la toma de decisiones estratégicas.

¹⁵ El artículo 27 de la Carta establece que la aplicación y garantía efectivas de los derechos que reconoce competen a los Estados miembros de conformidad con sus respectivas prácticas nacionales, en particular mediante su legislación y convenios colectivos.

realizar propuestas al Consejo¹⁶ y a redactar un informe anual acerca de la situación del marco social europeo¹⁷: la Carta nace, por lo tanto, como una mera declaración política sin virtualidad jurídica alguna, y el empleo se mantiene como competencia exclusivamente nacional.

3. El inicio de una nueva actitud: el desempleo como problema relevante

La sanción de la competencia comunitaria en materia de política social no se produciría hasta el Tratado de Maastrich (TUE) de 1992¹⁸. Anejo a él, se aprueba el Protocolo n.º 14, *Acuerdo sobre la Política Social*, base de la futura política social comunitaria, entre cuyos objetivos figuran los de fomentar el empleo y desarrollar los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero¹⁹. Recién nacida, de este modo, la política social europea, sería en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Copenhague, en junio de 1993, cuando se manifestara la gravedad de la situación del desempleo en Europa, considerándose que se trataba de un problema que debía ser abordado de forma prioritaria e independiente a cualquier otra consideración. Fruto de esta preocupación es el *Libro Blanco sobre el Crecimiento, Competitividad y Empleo: Retos y Pistas para entrar en el siglo XXI*²⁰. En este documento se pone de manifiesto que el crecimiento económico por sí solo, al contrario de lo que se creía en los inicios de la CEE, no es suficiente para solucionar los problemas de desempleo que afectan a la mayoría de los mercados laborales de la UE²¹. En consecuencia, se plantean una serie de medidas de actuación en torno a tres pilares fundamentales y coordinados: la necesidad de una nueva gestión macroeconómica más adecuada,

¹⁶ Artículo 28 de la Carta.

¹⁷ Artículo 29 de la Carta.

¹⁸ Firmado el 17 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

¹⁹ A partir de esta incorporación de los objetivos sociales se permite a las instituciones comunitarias actuar en vía legislativa, como complemento y ayuda a las acciones de los Estados miembros en los ámbitos mencionados, a través de mayoría cualificada, abandonándose, por lo tanto, la rígida exigencia de unanimidad con el fin de agilizar la intervención comunitaria en esta materia, a través del procedimiento previsto en el artículo 189 TCE.

²⁰ COM (93) 700.

²¹ La bonanza económica no servirá no ya para reducir el desempleo, «sino fundamentalmente para posibilitar la incorporación al mundo laboral de la *reserva potencial de empleo* que se cifra en algo más de 20 millones de personas», ROJO TORRECILLA, E., «Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos», *RRL*, 1998-I, p. 432.

la potenciación de nuevas actividades (los llamados Nuevos Yacimientos de Empleo²², NYE) y la urgencia de llevar a cabo una serie de reformas estructurales en diversos ámbitos comunitarios²³. Se aborda así por primera vez el problema del desempleo de forma independiente y global, y se analiza la necesidad de actuar en la mejora de la situación del empleo como vía para constituir un mercado único más competitivo, insistiéndose en la importancia de las políticas activas de empleo, principalmente a través de la investigación, el desarrollo y el perfeccionamiento de sistemas educativos y formativos.

A partir del Libro Blanco de 1993 quedan, pues, sentadas las bases sobre las que se irá construyendo, independientemente de la política social, la futura política de empleo de la UE, tendente a garantizar el éxito en la consecución del objetivo económico comunitario. La reacción ante el texto no se haría esperar. Así, en el Consejo Europeo de Essen de 1994²⁴ se perfilarán las líneas fundamentales en materia de empleo sobre las que deberán pivotar las políticas nacionales, que constituirían la llamada *Estrategia de Crecimiento y Empleo de Essen*²⁵, y, paralelamente, se creará un proceso de seguimiento de la evolución de las políticas nacionales en materia de empleo y de avances logrados en los mercados laborales²⁶, con lo que la línea de acción de la UE en materia de desempleo queda articulada a partir de una estrategia de coordinación de las políticas nacionales de empleo²⁷.

En el Consejo Europeo de Cannes, en 1995²⁸, parece asistirse a un cambio de prioridades en los objetivos de la UE. Si las primeras aproxi-

²² Sector audiovisual, servicios de proximidad, ocio y cultura, tecnología, transportes, entre otros.

²³ MARTÍN NAVARRO y RODRÍGUEZ RAMOS, «Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo en la Europa de fin de siglo»; *Temas Laborales*, n.º 59/2001; Monográfico sobre Derechos Fundamentales en la UE, p. 280.

²⁴ 9 y 10 de diciembre.

²⁵ Necesaria mejora de la empleabilidad a través del fomento de las inversiones en formación profesional y continua; urgencia de una organización más flexible del trabajo y del tiempo de trabajo, política salarial más ajustada y explotación de los nuevos yacimientos de empleo de cara a incrementar la intensidad de creación de empleo; reducción de los costes salariales; mayor eficacia de la política aplicable al mercado laboral, pasándose de arma política meramente pasiva a una activa; y, por último, refuerzo de las medidas a favor de los grupos particularmente afectados por el desempleo (especialmente mujeres, jóvenes y desempleados de edad).

²⁶ A través de un informe de carácter anual que deberán elaborar los Consejos de Asuntos Sociales, ECOFIN y la Comisión Europea.

²⁷ A instancia del Consejo Europeo de Essen, la Comisión elaboró una Comunicación en la que proporcionaba a los Estados miembros una serie de orientaciones acerca de la manera en que debían afrontarse los retos propuestos en Essen: COM (95) 74 final.

²⁸ 26 y 27 de junio.

maciones comunitarias al problema del desempleo obedecían a la necesidad de que éste no se convirtiera en un obstáculo a la hora de alcanzar el fundamental objetivo de instauración de un mercado único, con el Libro Blanco y la Estrategia de Essen la preocupación comunitaria por el desempleo pareció alcanzar una cierta independencia respecto de la meta económica de la UE. Será en Cannes, sin embargo, cuando el carácter independiente del problema del desempleo claramente se consolide, pues se requerirá a los Estados miembros una adaptación de sus políticas macroeconómicas nacionales a fin de priorizar el problema del desempleo y la igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo. Ya no se trata de actuar en materia de empleo de forma instrumental para la consecución de un mercado único, sino de adaptar políticas de índole económica con el objeto de ponerlas al servicio de la creación de empleo²⁹. En esta misma línea, el Consejo Europeo de Dublín de 1996³⁰, supondrá la confirmación de que la lucha contra el desempleo pasa a ser prioritaria para la UE, destacándose que la responsabilidad en esa lucha era fundamentalmente de los Estados miembros, que debían albergar en sus programas de empleo nacionales las medidas adoptadas en la Estrategia de Essen³¹, insistiéndose asimismo en la necesidad de

²⁹ «(...) Europa contempla un renacimiento de *lo social* y un cuestionamiento de la primacía de *lo económico*, probablemente porque el riesgo de fractura social que implica dar una prioridad absoluta a las cuestiones económicas y monetarias, en perjuicio de las cuestiones sociales, ha llevado a los gobiernos progresistas a poner el acento nuevamente en las cuestiones que interesan mayoritariamente a la ciudadanía, entre ellas el empleo y la calidad de vida. Esta realidad se produce no sólo en Europa sino también en otros ámbitos geográficos, al hilo de las convulsiones económicas ocurridas recientemente (en especial en el sureste asiático) y debido al incremento de las desigualdades sociales, paradójicamente acompañadas de crecimiento económico, lo que plantea la ineludible necesidad, tal como acaba de manifestar el sociólogo Alain TOURAINE, de acabar con el largo silencio de la época neoliberal y revivir el debate público sobre los medios y los fines de la economía», ROJO TORRECILLA, E., «Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos menos favorecidos», *RRL*, 1998-I, pp. 431 y 432.

³⁰ 13 y 14 de diciembre.

³¹ Frutos de este Consejo Europeo serán los textos *Acción a favor del Empleo: Pacto de Confianza* y la *Declaración de Dublín sobre el Empleo*, en los que se hará hincapié en la importancia de una estrategia macroeconómica de crecimiento y empleo, a través de la conexión entre políticas económicas y políticas de empleo. En el ámbito de la protección social, mediante Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, relativa al contenido de los sistemas de protección social en la lucha contra el desempleo (*DOCE* C386, de 30 de diciembre), se insta a los Estados miembros a incorporar a sus políticas de protección social los objetivos de luchar contra el desempleo y de reinsertar en la sociedad a través del empleo a las mujeres y hombres desempleados.

explotar los NYE³² y el desarrollo local³³, mejorar los mercados laborales invirtiendo en recursos humanos, conseguir que los sistemas fiscales y de seguridad social favorezcan la creación de empleo, desarrollar los indicadores comunes de empleo y prestar apoyo especial a los grupos vulnerables al desempleo. Se trataba, en definitiva, de conjugar el objetivo de reducción del déficit con el mantenimiento de un crecimiento económico estable que fuese capaz de crear empleo, y el de una política salarial que fomentara la competitividad y el empleo, elementos todos ellos esenciales para cumplir las premisas de la Unión Europea Monetaria³⁴.

4. Hacia un alto nivel de empleo mediante la coordinación de políticas nacionales: la Estrategia Europea para el Empleo

En la Cumbre de Amsterdam de 1997³⁵ se aprobará el Tratado de igual nombre «por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados

³² «Todos los países de la UE tienen el empleo concentrado en el sector servicios. Esta especialización es quizás más relevante si tenemos en cuenta que los empleos de futuro, correspondientes a los llamados Nuevos Yacimientos de Empleo, están concentrados de forma significativa en estos sectores. (...) Las tendencias de futuro derivadas de las previsiones comunitarias en aspectos tales como (...) las nuevas demandas de una sociedad más educada (en la que se valora de forma muy significativa el ocio y el disfrute de los espacios naturales y de la cultura) permiten esperar un relevante desarrollo de empleo asociado a este tipo de actividades.» MARTÍN NAVARRO, J.L. y RODRÍGUEZ RAMOS, A., «Mercado de trabajo y políticas de empleo en la Europa de fin de siglo», en *Temas Laborales*, Monográfico sobre Derechos Fundamentales en la Unión Europea, 59/2001, p. 275.

³³ «Los entes locales son numerosos en la Comunidad (unos 800.000) y tienen competencias en materia muy diversas, como por ejemplo, asistencia social, educación, salud, vivienda, medio ambiente u otras. Precisamente, son en estas materias donde se encuentran las actividades que pueden generar empleos (al menos así se estima) en el futuro (NYE). Por tanto, los entes locales que cuentan con competencias en los NYE, conocen las particularidades del empleo y del desempleo de su zona, así como las ventajas competitivas que pueden ofrecer, se constituyen en agentes básicos del desarrollo económico de la región y de la creación de empleo en las mismas», MARTÍN NAVARRO, J.L. y RODRÍGUEZ RAMOS, A. *op. cit.*, p. 285.

³⁴ La base de la acción de la UE en materia de empleo se produciría en estos años al amparo del Protocolo n.º 14, «Acuerdo Sobre la Política Social», anejo al Tratado de Maastrich y la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales. Sin embargo, conviene recordar que si bien el Acuerdo garantizaba que la UE pudiera tomar medidas en los ámbitos sociales previstos en la Carta, ésta no era jurídicamente vinculante, y el Reino Unido, además, no había suscrito ninguno de estos instrumentos, con lo que las medidas adoptadas en este ámbito sólo habían sido aplicables a 14 de los 15 miembros de la UE.

³⁵ 16 y 17 de junio.

actos conexos»³⁶. Se declara en el nuevo texto que el empleo es una cuestión de interés común y que es misión de la Unión promover un alto nivel de empleo³⁷, indicándose que la acción comunitaria en esta materia se orientará hacia el fomento de la coordinación entre las políticas nacionales de empleo a fin de aumentar su eficacia mediante el desarrollo, ahora normativamente consagrado, de una estrategia coordinada para el empleo. Se añade un título específico dedicado al Empleo (el VIII), al margen del destinado con carácter general a la Política Social (con lo que se separan formalmente política social y de empleo) y se incorporan al Tratado la Carta Social Europea (1961) y el Protocolo Social de Maastrich, adquiriendo estos textos valor normativo y pasando a formar parte del Derecho Originario de la Comunidad³⁸. El empleo, siendo anteriormente competencia exclusivamente nacional, se configura como una competencia compartida, a partir del principio de subsidiariedad, de tal modo que la real eficacia de una estrategia coordinada para el empleo pasa necesariamente por el desarrollo adecuado de las políticas nacionales de empleo³⁹, fijándose las competencias de la UE en torno al fomento de la cooperación interestatal en esta materia, el apoyo y el complemento necesarios, con respeto siempre a las competencias propias de los Estados⁴⁰.

El control y seguimiento de las acciones nacionales en materia de empleo se realizaría a partir de un minucioso procedimiento previsto en el propio Tratado⁴¹, cuyo resultado más evidente son las llamadas Directrices para el Empleo, orientaciones suministradas por el Consejo

³⁶ DOCE C 340, de 10 de noviembre de 1997, firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

³⁷ Artículo 2 del Tratado.

³⁸ MORALES ORTEGA, J.M. *La comunitarización del empleo... op., cit.*, p. 39.

³⁹ Artículo 126 del Tratado.

⁴⁰ Artículo 127 del Tratado.

⁴¹ Según prevé el artículo 126, párrafo segundo, del Tratado, el Consejo Europeo realizará un examen anual de la situación de empleo en la UE, adoptando las conclusiones al respecto con base en un informe conjunto elaborado por el Consejo y la Comisión; a partir de las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo elaborará anualmente una serie de Orientaciones (las llamadas Directrices para el Empleo) que los Estados miembros habrán de tener en cuenta a la hora de desarrollar sus respectivas políticas de empleo. Por su parte, cada Estado miembro facilitará al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las medidas adoptadas en función de las orientaciones para el empleo para la aplicación de sus políticas internas, así como sus planes nacionales para el empleo y, con base en tales documentos, el Consejo examinará anualmente la aplicación de las políticas de empleo en los Estados miembros, pudiendo formular recomendaciones dirigidas individualmente a los Estados. Por fin, sobre la base del examen anual llevado a cabo por el Consejo, éste y la Comisión prepararán un informe anual conjunto para el Consejo Europeo sobre la situación de empleo en la UE y la aplicación nacional de las orientaciones para el empleo suministradas.

en las que se fijan unos objetivos concretos en materia de empleo, y que deberán ser incorporadas a los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), con respeto, en todo caso, al principio de subsidiariedad y a las competencias de los Estados en materia de empleo⁴². Con el fin de que la puesta en marcha de este novedoso procedimiento, base de la nueva línea de coordinación de las políticas nacionales de empleo, pudiera llevarse a cabo lo antes posible, el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997⁴³, de carácter extraordinario y dedicado exclusivamente al empleo, decide dotar de efectos inmediatos a las disposiciones sobre esa materia contenidas en el Tratado de Amsterdam, de manera que no hubiera de demorarse su entrada en vigor hasta la fecha prevista con carácter general (1 de mayo de 1999) y pudiera comenzar a aplicarse en 1998. Asimismo, en Luxemburgo se destacan dos causas fundamentales de la limitación en la creación de empleo en Europa en los últimos años: la incapacidad de la economía europea para adaptarse a los cambios macroeconómicos de las dos últimas décadas, y la falta de adaptación y modernización de los mercados laborales en función de esos cambios económicos⁴⁴. Sobre estas carencias se perfila el objetivo inmediato en materia de empleo: el desarrollo de una política de empleo más activa. Al efecto, se concreta el primer grupo de Directrices para el Empleo: las correspondientes a 1998⁴⁵. En ellas se indica que la estrategia europea de empleo pasa por un especial énfasis en la empleabilidad, en el espíritu de empresa, la adaptabilidad de empresarios y trabajadores al cambio económico y tecnológico y la igualdad de oportunidades entre sexos, así como para las

⁴² Se trata, pues, de una estrategia articulada como proceso cíclico anual rotatorio de coordinación, planificación, seguimiento, evaluación y readaptación de las políticas nacionales de empleo, coordinado desde las instancias comunitarias y que ha demostrado dar buenos resultados. La existencia de un seguimiento continuo de las políticas nacionales desde el nivel comunitario, con la posterior plasmación en documentos oficiales de las deficiencias detectadas en los Estados miembros, sirve de estímulo para que aquéllos se esfuercen en la lucha contra el desempleo. Por otra parte, el establecimiento de unos objetivos comunes (las Directrices) permite identificar buenas prácticas y transferirlas de unos a otros Estados miembros. De esta forma, el Informe Conjunto sobre la situación de empleo en la UE cumple la doble función de evaluar la eficacia de las políticas nacionales y difundir las buenas prácticas detectadas. Debe atenderse, no obstante, a cuales sean las medidas concretas recogidas en el PNAE de cada Estado miembro, en cumplimiento de las Directrices marcadas por la UE, si se quiere comprender en qué se traduce la Estrategia Europea de Empleo. PEREA ACOSTA, E., (coord.), *La Política de Empleo en la Unión Europea (I)*, op. cit., p. 29.

⁴³ 21 y 22 de noviembre.

⁴⁴ PEREA ACOSTA, E. (coord.) *la Política de Empleo en la Unión Europea (I)*, op. cit., pp. 23 y 24.

⁴⁵ Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1997 sobre las Directrices para el Empleo en 1998 (DOCE C 30/01, de 28 de enero de 1998).

personas con discapacidades, constituyéndose de este modo los que se considerarán los cuatro pilares básicos de la acción comunitaria en materia de empleo⁴⁶.

En la Cumbre de Cardiff de 1998⁴⁷ se destacará la importancia de alcanzar en Europa un crecimiento económico sostenible, absolutamente necesario para fomentar la creación de empleo⁴⁸. Por otro lado, el Fondo Social Europeo será redefinido en el Consejo Europeo de Berlín de 1999, convirtiéndose en una institución de apoyo financiero en el desarrollo de los recursos humanos y la política de mercado de trabajo, colaborando, en fin, con los Estados miembros en la aplicación efectiva de las Directrices para el Empleo⁴⁹.

5. Redefinición del objetivo: el pleno empleo en la sociedad del conocimiento

Los pilares fundamentales de la acción comunitaria en materia de empleo se reiterarán en el *Pacto Europeo para el Empleo*, adoptado en

⁴⁶ A partir de estos pilares básicos en materia de empleo se irán elaborando anualmente las nuevas Directrices para el empleo; en cada grupo de Directrices el énfasis sobre las medidas concretas varía en función de las específicas necesidades anuales y la evolución en la consecución de objetivos, si bien es cierto que en pocas ocasiones se producen cambios importantes de uno a otro grupo de Directrices.

⁴⁷ 15 y 16 de junio.

⁴⁸ En este sentido, se apunta la importancia de establecer un diálogo macroeconómico más efectivo en el que se contemplen reformas económicas coordinadas con la Estrategia Europea para el Empleo, para lo cual los Estados miembros y la Comisión se comprometen a elaborar informes anuales sobre los mercados de productos y capitales, en tanto los Consejos de Asuntos Sociales y Economía y Finanzas trabajarán conjuntamente intercambiando información acerca de cuáles sean las prácticas económicas más adecuadas, evaluando el desarrollo de los PNAE y considerando las Directrices de Empleo para el año siguiente. Cfr. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Cardiff, 15 y 16 de junio de 1998.

⁴⁹ Las Directrices para el Empleo para 1999 serían aprobadas por Resolución del Consejo SEC (98) 2175 final-DOCE C 69 de 12 de marzo de 1999. Específicamente en este año, el empleo español aumentó en un 4,64% (EPA, 2000), lo que llevó a afirmar que «el empleo está aumentando considerablemente y estamos asistiendo a una fase (...) en que la creación de empleo en España supone más de la mitad del crecimiento de la ocupación en el conjunto de la UE. (...) los aumentos del PIB se están traduciendo en creación neta de empleo», sin embargo, parece detectarse una circunstancia central que explica el mayor dinamismo del empleo en esta época: «Me refiero a la flexibilidad laboral (...) fenómeno que, aunque ha servido para mejorar la satisfacción de la demanda de empleo, presenta una cara preocupante por la forma en la que ello se produce, al pivotar sobre una contratación temporal de escasa duración y con una proliferación desmesurada de las contrataciones llamadas atípicas», GRIÑÁN MARTÍNEZ, J.A., «El empleo: viejos problemas, nuevos retos», en *Temas Laborales*, 57/2000, pp. 52 y 54, respect.

el Consejo Europeo de Colonia de 1999⁵⁰, pero será en el Consejo Europeo Extraordinario celebrado en Lisboa en 2000⁵¹ donde se apuntalen firmemente los objetivos concretos, se integren decididamente empleo y economía, y se redefina la estrategia comunitaria para la próxima década: convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social⁵². Se decide que los fines principales serán el refuerzo del empleo, la reforma económica y la cohesión social, entendidos como medios para alcanzar una sociedad basada en el conocimiento y de pleno empleo, objetivo que precisa de una estrategia global y coordinada⁵³. El problema del empleo, pues, se convierte en el efecto principal de una nueva economía basada en el conocimiento⁵⁴.

⁵⁰ 3 y 4 de junio; Así, se refuerzan las claves de crecimiento y creación de empleo previstas en los Consejos Europeos de Luxemburgo y Cardiff: 1) necesidad de un diálogo macroeconómico de cara a la coordinación de las políticas económicas, monetarias, presupuestarias y financieras de los Estados miembros, así como la evolución salarial, con el objeto de alcanzar un nivel de crecimiento no inflacionista y duradero que favorezca la creación de empleo, 2) centrar la Estrategia Europea para el Empleo en los objetivos de la empleabilidad, la promoción del espíritu de empresa, la adaptación de empresas y trabajadores a la evolución tecnológica y la participación igual de las mujeres en la actividad laboral; 3) urgente reforma, de cara a su modernización, de las estructuras necesarias para mejorar la capacidad de innovación y la eficacia de los mercados de bienes, servicios y capitales.

⁵¹ «Empleo, reformas económicas y cohesión social - por una Europa del conocimiento», 23 y 24 de marzo.

⁵² Se trata de la respuesta comunitaria ante un marco de gran transformación social y económica, producida como consecuencia de los dos grandes paradigmas de final del siglo XX: la Revolución Tecnológica y la Globalización; un marco de profundos cambios en la empresa y en la sociedad que están alterando los parámetros legales, económicos y laborales del contrato social y que está alumbrando una nueva forma de trabajar y de vivir. Sin embargo, cierto es que hay nueva economía y con ella nuevas formas de trabajar, pero no lo es menos que a su lado conviven la vieja economía y todo su contexto socio laboral; se apuntan líneas de actuación. Se atisban grandes oportunidades y grandes peligros. Nadie puede asegurar si habrá trabajo para todos, sobre qué tasas de población activa, cuánto trabajaremos cada día, cada año, a lo largo de nuestra vida. Cómo será el trabajo, incluso cómo será la sociedad del trabajo en la llamada sociedad del conocimiento. A qué llamaremos trabajo en la sociedad del conocimiento. JAUREGUI, R., «El futuro del empleo. El trabajo en el futuro (Conferencia en la Universidad de Murcia)», en AS, n.º 1, abril, 2001, pp. 66-70.

⁵³ A partir de los siguientes perfiles: 1) preparar el cambio hacia una economía del conocimiento, de carácter dinámico y competitivo; 2) modernizar el modelo social europeo a través de la lucha contra la exclusión social, la inversión en capital humano y la constitución de un Estado Activo de Bienestar; 3) desarrollar políticas macroeconómicas que consoliden las perspectivas de crecimiento y que permitan aplicar coherentemente las políticas de empleo.

⁵⁴ GRIÑÁN MARTÍNEZ, J.A., *op. cit.*, p. 67.

Respecto de las Directrices para el Empleo se indica en Lisboa que habrán de fijar objetivos más específicos y establecer procedimientos más eficaces que permitan la participación de los interlocutores sociales en la elaboración, aplicación y seguimiento de las mismas, fijándose un objetivo numéricamente determinado, el de aumentar la tasa de empleo desde la actual media del 61% hasta el 70%, en el año 2010, aumentando también el número actual de mujeres empleadas (51%) hasta más del 60% para el mismo año⁵⁵. Se prevé la celebración de un Consejo Europeo Extraordinario cada primavera (los llamados Consejos Europeos de primavera) a fin de evaluar las aplicaciones que desde los Estados miembros se haga de las Directrices para el Empleo y la situación global de la UE en esta materia. Así, a partir del Consejo Europeo de Lisboa y del reto propuesto (convertir la economía europea en la más competitiva y dinámica del mundo capaz de alcanzar, en el futuro, el pleno empleo, haciendo converger los ámbitos económico y social), el camino que se recorre es claramente continuista.

El Consejo Europeo de Niza⁵⁶, basándose en el encargo hecho en Lisboa de establecer un Programa Social Europeo, aprueba la *Agenda Social Europea*⁵⁷, en la que se definen las prioridades de actuación concretas para el siguiente lustro, en torno a seis orientaciones estratégicas en todos los ámbitos de la política social, la primera de la cuales se refiere al objetivo de conseguir un mayor número y una mejor calidad de los puestos de trabajo⁵⁸. Las propuestas específicas para conseguir paliar el desempleo se concretan en el desarrollo de estrategias activas de prevención y de reeducación basadas en la determinación anticipada de las necesidades y en la mejora de la capacidad de inserción⁵⁹. En este marco, se insiste en la importancia de fomentar las dimensiones

⁵⁵ Las Directrices para el Empleo para 2000 serían aprobadas por Decisión del Consejo de 13 de marzo de 2000, *DOCE* L72, de 21 de marzo de 2000.

⁵⁶ 7, 8 y 9 de diciembre de 2000.

⁵⁷ Decisión del Consejo 2001/C/02, a partir de las conclusiones del Consejo de Lisboa y con base en la Comunicación de la Comisión sobre la Agenda de Política Social, COM (2000) 379.

⁵⁸ Sobre la aplicación de la Agenda, consúltese la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Cuadro de indicadores sobre la aplicación de la Agenda de Política Social», COM (2001) 104, de 22 de febrero de 2001.

⁵⁹ Se trata, en definitiva, de modernizar los mercados laborales y basarse en la educación, la formación, la innovación y la investigación, a fin de anticiparse y no permanecer pasivos ante la evolución de la sociedad y la tecnología, cfr. FONS TORRES, J., NAVARRO DOMENICHELLI, R., y BOIX CUENCA, A., «Políticas sobre el mercado de trabajo y estrategia de inserción sociolaboral», *Revistas de Treball, Economia i Societat*, n.º 13, CES, 1999, p. 41.

local y regional⁶⁰ y en mejorar el acceso efectivo a la educación y a la formación permanente⁶¹, sobre todo en materia de nuevas tecnologías, con objeto de evitar carencias de cualificación⁶². Igualmente, la movilidad geográfica se perfila como un elemento central en la lucha contra el desempleo⁶³. Por su parte, el primer Consejo Europeo de Primavera, celebrado en Estocolmo en 2001⁶⁴, se centra en buscar las claves para conseguir modernizar el modelo europeo y alcanzar el objetivo estratégico de la UE previsto en Lisboa: el pleno empleo en una Unión competitiva⁶⁵. Se pone de manifiesto una considerable mejora en los resultados económicos de la UE durante los últimos cuatro años y la paralela creación de 2,5 millones de puestos de trabajo, con lo que el desempleo alcanza su nivel más bajo desde 1991⁶⁶. El Consejo, valorando positivamente las mejoras alcanzadas, acuerda establecer un objetivo intermedio para la tasa de empleo en toda la UE para 2005: el 67% en general y el 57% para las mujeres, invitando a los Estados miembros a estudiar la posibilidad de establecer en sus PNAE unos objetivos de este tipo, teniendo en cuenta las particulares circunstancias nacionales y regionales. La recuperación del pleno empleo, recuerda el Consejo, no implica únicamente crear más puestos de trabajo, sino crearlos de mejor calidad, definiendo enfoques comunes para mantener y mejorar la calidad del trabajo, incluyéndose como objetivo general en las Directrices para el Empleo⁶⁷.

⁶⁰ En este ámbito, puede consultarse el Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: «Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo», *DOCE* C14, de 16 de enero de 2001, así como la Comunicación de la Comisión «Fortalecimiento de la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo», COM (2001) 629, de 13 de noviembre de 2001.

⁶¹ Cfr. Resolución del Consejo de 13 de julio de 2001, sobre el papel de la educación y la formación en las políticas con relevancia para el empleo, *DOCE* C204, de 20 de julio de 2001.

⁶² Sobre la importancia de las nuevas tecnologías en materia de empleo, cfr. Dictamen del Comité Económico y Social «Nuevos conocimientos. Nuevos empleos», *DOCE* C14, de 16 de enero de 2001.

⁶³ Las directrices para la política de empleo de los Estados miembros para 2001, a partir de tales prioridades, se aprobaron mediante Decisión del Consejo 2001/51/CE, de 24 de enero de 2001.

⁶⁴ 23 y 24 de marzo.

⁶⁵ Cfr. Conclusiones de la Presidencia - Consejo Europeo de Estocolmo, 23 y 24 de marzo de 2001.

⁶⁶ En 2000, la UE experimentó un crecimiento económico aproximado del 3,5%, según se pone de manifiesto en las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Estocolmo, 23 y 24 de marzo de 2001.

⁶⁷ Y es que «se puede hablar de crisis del empleo en un doble plano: el del paro y el de la calidad de empleo», JÁUREGUI, R., *op. cit.*, p. 67. Sobre calidad en el empleo, puede consultarse el Dictamen del Comité Económico y Social, «Mejora cualitativa de la política social y de empleo», CES 1124/2001 FR-GL/mf.

Lo económico, pues, parece decididamente puesto al servicio del empleo a través de acciones basadas en la coordinación de ambas políticas, de tal manera que el crecimiento económico empiece a ser sinónimo de empleo. Con el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001⁶⁸, al binomio dimensión económica - dimensión social y empleo de la UE, se une un tercer elemento destinado a integrarse igualmente, de forma coordinada y global, en la consecución de la Europa del conocimiento y el pleno empleo. El concepto de «desarrollo sostenible» se convierte en el tercer vértice de la estrategia europea, dando cabida a la dimensión medioambiental y estableciéndose como principio el de estudiar las repercusiones económicas, sociales y ambientales de todas las políticas de forma coordinada, teniéndolas en cuenta a la hora de tomar decisiones⁶⁹.

Meses después, tendría lugar el Consejo Europeo de Laeken⁷⁰, en el que se pondrá de manifiesto la evidencia de un periodo de desaceleración e incertidumbre mundial que agudiza la necesidad de aplicar prontamente las reformas estructurales previstas en Lisboa y Estocolmo⁷¹; sin embargo, el aspecto más relevante de este Consejo Europeo fue, sin duda, la contribución de los interlocutores sociales, insistiendo en la necesidad de desarrollar una mejor articulada concertación tripartita en torno a los diferentes objetivos de Lisboa, poniendo de manifiesto la escasa virtualidad del Comité Permanente de Empleo creado en 1970 y proponiendo su sustitución por un Comité Tripartito para el Crecimiento y el Empleo que proporcionara un ámbito real de concertación entre los interlocutores sociales y las instituciones públicas con el objeto de afrontar coordinadamente la estrategia definida en Lisboa. Así, el Consejo Europeo de Laeken acuerda la celebración de una Cumbre Social Tripartita anual, que deberá tener lugar antes de cada Consejo Europeo de Primavera⁷² y cuyo

⁶⁸ 15 y 16 de junio de 2001.

⁶⁹ Conclusiones de la Presidencia - Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001.

⁷⁰ 14 y 15 de diciembre de 2001.

⁷¹ No obstante, se constata la consecución de ciertos logros respecto de la estrategia de Lisboa, fundamentalmente de índole económica: se alcanzaron acuerdos durante 2001 en torno a la liberalización de los servicios postales y sobre el paquete de Directivas en materia de telecomunicaciones; cfr. Conclusiones de la Presidencia - Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001; al mismo tiempo, (MEMO/02/237), se indica desde Bruselas que el empleo ha mostrado una cierta resistencia frente a la desaceleración: en 2001 la tasa global de empleo aumentó en un 0,6% y la cifra de desempleo bajó en el mismo porcentaje. Se insiste de modo particular en la tasa de empleo de los trabajadores de más edad, tan sólo un 38,5%, muy por debajo del objetivo Lisboa del 50%.

⁷² Sobre la base de la Comunicación de la Comisión «Diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio y propuesta de Decisión que establece una Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo, COM (2002) 341, de 26 de junio, el Consejo

cometido será garantizar la participación de los interlocutores sociales, concertados con el Consejo y la Comisión, en los distintos componentes de la estrategia económica y de empleo de Lisboa y completada en Göttingen⁷³.

Se llega así al Consejo Europeo de Barcelona de 2002⁷⁴, en el que se analizan detalladamente los avances conseguidos y los puntos débiles a reforzar. El Consejo constata ciertos logros en la aplicación de la estrategia de Lisboa, respecto de las políticas de mercado de trabajo (más activas y centradas en las posibilidades de empleo de colectivos con dificultades de inserción laboral debido a su escasa formación), así como respecto de la reducción de la carga fiscal del trabajo, en el conjunto de la UE y, especialmente, en relación a los puestos de trabajo que exigen menor especialización⁷⁵. Además, y como propuestas concretas

adoptará la Propuesta de Decisión por la que se establece una Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo, 2002/C 227 E/31.

⁷³ Cfr., artículo 2 *Funciones*, de la Propuesta de Decisión del Consejo, 2002/C 227 E/31. La primera reunión de la Cumbre Social Tripartita tuvo lugar en Bruselas, el 20 de marzo de 2003, produciéndose en ella un intercambio de puntos de vista sobre el papel y las iniciativas que llevan a cabo actualmente los agentes sociales a favor de la realización de los objetivos de Lisboa, según se pone de manifiesto en *Sociedad y vida política - Política Social*, Boletín Multimedia: www.aquieuropa.com/indices/cuadernos/eso.htm.

⁷⁴ 15 y 16 de marzo.

⁷⁵ No obstante, se enumeran una serie de objetivos sobre los que «hay que seguir esforzándose» y que deberán abordarse desde la doble perspectiva económica y de empleo: 1) medidas fiscales que aumenten la demanda laboral y la participación en el mercado de trabajo, dándose prioridad en las rebajas fiscales a los trabajadores con salarios más bajos; 2) sistemas de protección social que hagan que compense trabajar y fomenten la búsqueda de empleo como medio para mantener a los demandantes de empleo a salvo de las trampas de la pobreza y del desempleo (en este punto, el Consejo propone reformas en aspectos tales como la condicionalidad de las prestaciones, los requisitos para ser beneficiarios, la duración de las prestaciones, la tasa de recolocación y la posible existencia de prestaciones conectadas al trabajo. Apela, además, a una modernización de los sistemas administrativos y a un mayor rigor en la gestión); 3) mejora de la eficiencia del mercado laboral, indicando ser frecuentes las situaciones en las que coinciden altas tasas de desempleo y escasez de mano de obra, para cuyo equilibrio se propone el aumento de la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores, mejorando los métodos de reconocimiento de los distintos sistemas nacionales de formación profesional y aumentando el tiempo de formación del trabajador para mejorar las competencias que serán requeridas por una sociedad del conocimiento (en este sentido, el Consejo recuerda la importancia que están llamados a tener los sistemas de educación y formación de cara a la mejora del mercado de trabajo); 4) eliminar barreras y medidas disuasorias a la participación de las mujeres en el mercado laboral, por ejemplo, indica el Consejo, mejorando las ofertas de guarderías (en consonancia con los modelos nacionales de asistencia, los Estados miembros deberán esforzarse en prestar para 2010 servicios de acogida que alcance, al menos, al 90% de los niños de edad comprendida entre los tres años y la de escolarización obligatoria, y al menos al 33% de los niños menores de tres años).

de actuación, el Consejo Europeo de Barcelona señala que la Estrategia para el Empleo deberá reforzarse reduciendo el número de Directrices para el Empleo, evaluando los avances en un plazo intermedio fijado en 2006, y reforzando el papel y la responsabilidad de los interlocutores sociales al aplicar y supervisar las Directrices.

6. El objetivo de Lisboa en 2003. Logros, retos y asignaturas pendientes

En enero de 2003, la Comisión de las Comunidades Europeas, en el Informe anual al Consejo de Primavera de 2003⁷⁶, llevó a cabo un análisis global de la situación europea desde la puesta en marcha de la estrategia de Lisboa. La Comisión entiende que las pautas fijadas en Lisboa y la línea de coordinación entre las dimensiones económica, de empleo y medioambiental siguen siendo las adecuadas para alcanzar el objetivo del pleno empleo en la sociedad europea del conocimiento. Sin embargo, se pone de manifiesto que las condiciones en las que se establecieron aquellas medidas han cambiado hoy radicalmente; en este sentido, la Comisión se refiere a que «la incertidumbre política y el prolongado deterioro económico de los últimos dieciocho meses han afectado a la confianza de las empresas y los consumidores. La vulnerabilidad de nuestra economía a las condiciones externas hace aún más necesario acelerar el ritmo de las reformas»⁷⁷. Así, los próximos doce meses serían decisivos de cara a poder alcanzar los objetivos de Lisboa.

⁷⁶ COM (2003) 5 final, de 14 de enero de 2003, «Optar por el crecimiento: Conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva. Informe al Consejo Europeo de primavera de 21 de marzo de 2003, sobre la estrategia de Lisboa de renovación económica, social y medioambiental».

⁷⁷ Específicamente, respecto del desempleo, las conclusiones de la Comisión pueden sintetizarse del siguiente modo: 1) pese al aumento global del desempleo como consecuencia del deterioro económico las reformas estructurales propuestas en Lisboa han demostrado ser capaces de generar empleo en numerosos mercados laborales europeos, aunque no en todos; los resultados no son homogéneos y las reformas, en determinados Estados miembros, no han sido suficientemente globales; 2) se precisa de un esfuerzo adicional de aquellos Estados que no han contribuido de forma significativa al crecimiento del empleo, siendo prioritario reforzar las medidas de activación de los desempleados; 3) para incrementar no sólo el número de empleos, sino también su calidad, es fundamental el objetivo de dotar a los trabajadores de las capacidades necesarias para integrarse en una economía del conocimiento, ámbito en el que la situación se presenta altamente desigual en los distintos Estados miembros. Una alta proporción de los empleos creados en los últimos diez años se corresponde con sectores que requieren de un nivel de estudios de medios a altos, a pesar de lo cual, el gasto público de educación permanece estancado desde los años noventa.

Las medidas son claramente viables, pero no existen garantías de éxito dada la desaceleración económica actual y las condiciones políticas del momento: a nivel nacional, deben impulsarse y reforzarse el ritmo de las reformas. Y es que, insiste la Comisión, los datos demuestran que los países que más han avanzado en los últimos años son aquellos que han aplicado un amplio abanico de reformas, acompañando las reformas del mercado laboral con otras de carácter estructural en el mercado de productos⁷⁸. De esta forma, los Estados miembros deberán centrar sus acciones en dos objetivos prioritarios (y, desde luego, amplísimos): establecer las condiciones para incrementar la inversión en conocimiento e innovación —objetivo fundamental de cara a la creación de empleo⁷⁹—, y acelerar el ritmo de las reformas que han sido acordadas. A partir de 2003, las Directrices para el Empleo⁸⁰ deberán adoptar una perspectiva trienal, de cara a proceder a su revisión en el plazo intermedio de 2006.

Sobre la base de este Informe Anual presentado por la Comisión, el Consejo Europeo de primavera, reunido en Bruselas en marzo de 2003⁸¹, definió las prioridades inmediatas de la acción comunitaria, diseñando las medidas tendentes a impulsarlas y detallando las acciones concretas que habrá que emprender para poner en práctica tales medidas durante los próximos doce meses⁸², a partir de las nuevas Orientaciones Generales de Política Económica y Directrices para el Empleo, abarcando éstas ahora un periodo de tres años y presentándose en un

⁷⁸ Balance de 2002 de Economía de la Unión, COM (2002) 712, de 11 de diciembre de 2002. Se pone de manifiesto que Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y Reino Unido cumplen en la actualidad el objetivo de alcanzar una tasa de empleo del 70% para 2010, en tanto Portugal, Austria y Finlandia superan ya el objetivo intermedio del 67% fijado para 2005.

⁷⁹ El gasto total en I+D (1,9% del PIB) permanece estancado desde la segunda mitad de los noventa, según constata la Comisión en su informe.

⁸⁰ Junto con las orientaciones generales de política económica y la estrategia de mercado interior.

⁸¹ 20 y 21 de marzo de 2003.

⁸² Así, el Consejo Europeo identifica las siguientes prioridades: 1) incrementar el empleo y la cohesión social, lo que exigirá reformas estructurales profundas orientadas al pleno empleo, una mayor productividad y un empleo de mejor calidad; 2) dar prioridad a la innovación y el espíritu empresarial, puesto que el sector industrial se presenta como una fuente imprescindible de crecimiento y empleo en el seno de una sociedad del conocimiento; 3) potenciar el mercado interior y la interconexión de Europa, ya que la productividad y el crecimiento exigen un mercado interior dinámico y competitivo; 4) potenciar la protección medioambiental para alcanzar un mayor crecimiento y más empleo: los objetivos ambientales deben servir de catalizadores para la innovación y la modernización de sectores clave como lo son la energía y el transporte, fomentando nuevas inversiones en tecnologías limpias, lo que generará crecimiento y empleo.

formato nuevo y conciso, con recomendaciones claras de actuación, y cuya aprobación tuvo lugar en el Consejo Europeo, reunido en Salónica en junio de 2003⁸³.

Así las cosas, la acción comunitaria en materia de empleo se asienta hoy por hoy sobre los mismos pilares y líneas de actuación que quedaron marcados en Luxemburgo (incentivo de la empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad a las nuevas tecnologías e igualdad de oportunidades entre sexos), redefinidos en Lisboa (pleno empleo en una sociedad europea del conocimiento, a través de una acción comunitaria coordinada y global) y ampliados en Gotemburgo (añadiéndose la dimensión medioambiental). Se trata, en definitiva, de hacer converger las políticas económicas, de empleo y medioambientales en pos de un solo objetivo: la creación de una Europa del conocimiento, tecnológica y digital, competitiva y sostenible, capaz, por todo ello, de ser al mismo tiempo una Europa sin desempleo.

⁸³ 19 y 20 de junio. «En consecuencia, el Consejo Europeo da su respaldo al proyecto de orientaciones generales de políticas económicas y al proyecto de directrices para el empleo. Es la primera vez que ambos conjuntos de orientaciones se han presentado con arreglo a nuevos procedimientos racionalizados: el Consejo Europeo expresa su satisfacción por el hecho de que abarquen ahora un periodo de tres años y se presenten en un formato nuevo y conciso, con recomendaciones claras de actuación. (...) Los Estados miembros deberían garantizar la compatibilidad y coherencia en la aplicación de ambas series de orientaciones.», *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo - Salónica, 19 y 20 de junio de 2003*.