COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 2.6.2021
COM(2021) 282 final

2021/0137 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que los Estados miembros deben considerar sus políticas económicas y el fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto en el seno del Consejo. Dispone que el Consejo ha de adoptar orientaciones para el empleo (artículo 148), especificando que deben ser compatibles con las orientaciones generales de las políticas económicas (artículo 121).

Si bien las orientaciones generales de las políticas económicas siguen siendo válidas en el tiempo, las orientaciones para el empleo deben elaborarse cada año. Las orientaciones se adoptaron juntas por primera vez en 2010 («paquete integrado») a fin de apoyar la Estrategia Europa 2020, y permanecieron estables hasta 2014. En 2015 se adoptaron unas orientaciones integradas revisadas. En 2018, las orientaciones para el empleo se alinearon con los principios del pilar europeo de derechos sociales proclamado en noviembre de 2017 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, con vistas a impulsar reformas a nivel nacional y para que sirviera de orientación en un proceso renovado de convergencia en toda Europa. Las orientaciones se mantuvieron sin cambios en 2019. En 2020, se adaptaron para integrar elementos relacionados con las consecuencias de la crisis de la COVID-19, las transiciones ecológica y digital y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Junto con las orientaciones generales de las políticas económicas, las orientaciones para las políticas de empleo se presentan en forma de una Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (parte II de las orientaciones integradas) y proporcionan la base jurídica de las recomendaciones específicas por país.

Los objetivos y las prioridades generales formulados en las orientaciones para las políticas de empleo siguen siendo válidos. Con arreglo al artículo 148, apartado 2, del TFUE, su validez para 2021 debe ser confirmada mediante una Decisión del Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo.

Las «orientaciones para las políticas de empleo» son las siguientes:

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

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

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

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

2021/0137 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

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 Europeo[1],

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo[2],

Visto el dictamen del Comité de las Regiones[3],

Visto el Dictamen del Comité de Empleo[4],

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 orientados al futuro y con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos de pleno empleo y progreso social, crecimiento equilibrado y un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente enunciados en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea. Los Estados miembros deben considerar el fomento del empleo un asunto de interés común y han de coordinar su acción al respecto en el seno del Consejo, teniendo en cuenta las prácticas nacionales relativas a las responsabilidades de los interlocutores sociales.

(2) La Unión debe luchar contra la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales, así como la igualdad entre las mujeres y los hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión ha de tener en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la pobreza y la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana, como se establece en el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

(3) De conformidad con el TFUE, la Unión ha elaborado y aplicado instrumentos de coordinación para las políticas económicas y de empleo. Como parte de esos instrumentos, las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (en lo sucesivo, «las orientaciones») que figuran en el anexo de la Decisión (UE)

[1] DO C […] de […], p. […].
[2] DO C […] de […], p. […].
[3] DO C […] de […], p. […].
[4] DO C […] de […], p. […].

2020/1512 del Consejo[5], junto con las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión que establece la Recomendación (UE) 2015/1184 del Consejo[6], conforman las orientaciones integradas. 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 resultante de políticas y reformas nacionales y europeas coordinadas debe ser una mezcla de políticas generales económicas y de empleo sostenible y adecuada que conduzca al logro de efectos indirectos positivos.

(4) Las orientaciones son coherentes con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la legislación de la Unión en vigor y diversas iniciativas de la Unión, incluidas la Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020[7], la Recomendación del Consejo de 15 de febrero de 2016[8], la Recomendación del Consejo de 19 de diciembre de 2016[9], la Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018[10], la Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente[11], la Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2019[12], la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019[13], la Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2014[14], la Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020[15], la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) de 4 de marzo de 2021[16] y la [Recomendación del Consejo por la que se establece la Garantía infantil Europea[17]]

(5) El Semestre Europeo reúne los diferentes instrumentos en un marco global para una supervisión y coordinación multilaterales integradas de las políticas económicas y de empleo. Al tiempo que persigue la sostenibilidad medioambiental, la productividad, la equidad y la estabilidad, el Semestre Europeo integra los principios del pilar europeo

---

5 Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 344 de 19.10.2020, p. 22).

6 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).

7 Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, 2020/C 372/01 (DO C 372 de 4.11.2020, p. 1).

8 Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (DO C 67 de 20.2.2016, p. 1).

9 Recomendación del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos (DO C 484 de 24.12.2016, p. 1).

10 Recomendación del Consejo, de 15 de marzo de 2018, relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz (DO C 153 de 2.5.2018, p. 1).

11 Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2018, relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente (DO C 189 de 4.6.2018, p. 1).

12 Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2019, relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de alta calidad (DO C 189 de 5.6.2019, p. 4).

13 Recomendación del Consejo, de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia (DO C 387 de 15.11.2019, p. 1).

14 Recomendación del Consejo, de 10 de marzo de 2014, sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas (DO C 88 de 27.3.2014, p. 1).

15 Recomendación del Consejo, de 24 de noviembre de 2020, sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, 2020/C 417/01 (DO C 417 de 2.12.2020, p. 1).

16 Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión, de 4 de marzo de 2021, sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) C/2021/1372 (DO L 80 de 8.3.2021, p. 1).

17 …

de derechos sociales y su herramienta de supervisión, el cuadro de indicadores sociales, y prevé un fuerte compromiso con los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas. El Semestre Europeo apoya la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las políticas económicas y de empleo de la Unión y de los Estados miembros deben ir acompañadas de la transición de Europa hacia una economía digital, climáticamente neutra y sostenible desde el punto de vista medioambiental, mejorando la competitividad, impulsando la innovación, fomentando la justicia social y la igualdad de oportunidades y abordando las desigualdades y disparidades regionales.

(6) El cambio climático y los retos medioambientales relacionados, la globalización, la digitalización, la inteligencia artificial, el teletrabajo, la economía de plataformas y el cambio demográfico transformarán las economías y las sociedades europeas. La Unión y sus Estados miembros deben trabajar juntos para abordar eficazmente estos factores estructurales y, en su caso, adaptar los sistemas existentes, reconociendo la estrecha interdependencia de las economías y los mercados de trabajo de los Estados miembros, y las políticas conexas. Para ello se requiere una acción política coordinada, ambiciosa y eficaz, tanto a escala nacional como de la Unión, en consonancia con el TFUE y con las disposiciones sobre gobernanza económica de la Unión. Esta acción política debe incluir el estímulo a la inversión sostenible, un compromiso renovado con reformas estructurales adecuadamente programadas que mejoren el crecimiento económico, la creación de empleo de calidad, la productividad, condiciones de trabajo adecuadas, la cohesión social y territorial, una convergencia al alza, la resiliencia y el ejercicio de responsabilidad presupuestaria. Debe combinar medidas que incidan en la oferta y en la demanda, teniendo en cuenta al mismo tiempo sus repercusiones medioambientales, laborales y sociales.

(7) El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron el pilar europeo de derechos sociales[18] («el pilar»). 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, estructurados en torno a tres categorías: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones laborales equitativas y protección e inclusión social. Los principios y derechos orientan la estrategia de la Unión, velando por que las transiciones a la neutralidad climática, la sostenibilidad medioambiental, la digitalización y el cambio demográfico sean socialmente justas y equitativas. El pilar, con el cuadro de indicadores que lo acompaña, constituye un marco de referencia para llevar a cabo un seguimiento de los resultados de los Estados miembros en los ámbitos social y del empleo, impulsar reformas a nivel nacional, regional y local y reconciliar lo «social» y el «mercado» en la economía moderna actual, fomentando también la economía social. El 4 de marzo de 2021, la Comisión presentó un Plan de Acción para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales[19], que incluye objetivos principales y complementarios ambiciosos pero realistas en materia de empleo, capacidades, educación y ámbitos sociales para 2030.

[18] Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales (DO C 428 de 13.12.2017, p. 10).

[19] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales», COM(2021) 102 final.

(8) El 8 de mayo de 2021, los dirigentes de la UE en la Cumbre Social de Oporto[20] reconocieron el pilar europeo de derechos sociales como un elemento fundamental de la recuperación, señalando que su aplicación reforzará el impulso de la Unión hacia una transición digital, ecológica y justa, y contribuirá a lograr una convergencia social y económica al alza y a abordar los retos demográficos. Subrayaron que la dimensión social, el diálogo social y la participación activa de los interlocutores sociales constituyen el núcleo de una economía social de mercado altamente competitiva. Los Estados miembros consideraron que el Plan de Acción del pilar europeo de derechos sociales presentado por la Comisión ofrecía orientaciones útiles para la aplicación del pilar, en particular en los ámbitos del empleo, las capacidades, la salud y la protección social. Acogieron con satisfacción los nuevos objetivos principales de la UE para 2030 en materia de empleo (el 78 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada), las capacidades (el 60 % de todos los adultos deberían participar en la formación cada año) y la reducción de la pobreza (de al menos 15 millones, incluidos 5 millones de niños) y el cuadro de indicadores sociales revisado con el objetivo de supervisar los avances hacia la aplicación de los principios del pilar social como parte del marco de coordinación de políticas en el contexto del Semestre Europeo. Además, señalaron que, a medida que Europa se recupere gradualmente de la pandemia de COVID-19, la prioridad será pasar de la protección a la creación de empleo y mejorar la calidad del empleo, y subrayaron que la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales será esencial para garantizar la creación de más y mejores puestos de trabajo para todos en el marco de una recuperación inclusiva. Por último, los Estados miembros destacaron la importancia de seguir de cerca, incluso al más alto nivel, los avances logrados en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y los objetivos principales de la UE para 2030.

(9) Las reformas del mercado laboral, incluidos los mecanismos nacionales de fijación de salarios, deben seguir las prácticas nacionales de diálogo social, con vistas a proporcionar salarios justos que permitan un nivel de vida digno y un crecimiento sostenible. También deben facilitar las oportunidades necesarias para que se tengan ampliamente en cuenta los aspectos socioeconómicos, incluidas las mejoras en la sostenibilidad, la competitividad, la innovación, la creación de empleo de calidad, las condiciones de trabajo, la pobreza de las personas con empleo, la educación y las capacidades, la salud pública y la inclusión y los ingresos reales. Los Estados miembros y la Unión deben velar por que se mitigue el impacto social, económico y en el empleo de la crisis de la COVID-19 y por que las transiciones sean socialmente justas y equitativas. El objetivo debe ser reforzar la recuperación y el impulso hacia una sociedad inclusiva y resiliente en la que las personas estén protegidas y empoderadas para anticipar y gestionar el cambio, y en la que puedan participar activamente en la sociedad y en la economía. Es necesario un conjunto coherente de políticas activas del mercado de trabajo que incluya la contratación temporal y los incentivos a la transición, así como políticas en materia de capacidades y mejores servicios de empleo para apoyar las transiciones en el mercado laboral, como se destaca en la Recomendación (UE) de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE).

(10) Debe abordarse la discriminación en todas sus formas, procurar la igualdad de género y apoyar el empleo juvenil. 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 sistemas de

[20] Consejo Europeo, Declaración de Oporto, 8 de mayo de 2021.

protección social adecuados e inclusivos, así como eliminando los obstáculos a la educación y la formación y a la participación en el mercado de trabajo, en particular mediante inversiones en atención y educación de la primera infancia y en capacidades digitales. El acceso equitativo y oportuno a cuidados de larga duración y servicios sanitarios asequibles, incluidas la prevención y la promoción de la atención sanitaria, es especialmente pertinente a la luz de la crisis de la COVID-19 y en el contexto del envejecimiento de las sociedades. 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 velar por que las relaciones laborales derivadas de nuevas formas de trabajo mantengan y refuercen el modelo social europeo.

(11) Las orientaciones integradas deben constituir la base de las recomendaciones específicas por país que el Consejo pueda dirigir a un Estado miembro. Dada la naturaleza política global y prospectiva de los planes de recuperación y resiliencia, y puesto que todos los Estados miembros presentaron dichos planes, en 2021 no fue necesario que la Comisión propusiera recomendaciones específicas por país. No obstante, la Comisión propuso recomendaciones sobre la situación presupuestaria de los Estados miembros en 2021, según lo previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(12) Los Estados miembros deben utilizar plenamente REACT UE[21], que refuerza los fondos de la política de cohesión hasta 2023, el Fondo Social Europeo Plus, el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[22] y otros fondos de la Unión, como el Fondo de Transición Justa o InvestEU, a fin de impulsar el empleo, las inversiones sociales, la inclusión social o la accesibilidad, promover las oportunidades de perfeccionamiento y reciclaje de la mano de obra, el aprendizaje permanente y una educación y formación de alta calidad para todos, incluidas la alfabetización y la capacitación digitales. 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.

(13) El Comité de Empleo y el Comité de Protección Social deben supervisar el modo en que se aplican las políticas pertinentes 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 las políticas económicas y sociales deben colaborar estrechamente. 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.

(14) Se consultó al Comité de Protección Social.

---

21 Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE) (DO L 437 de 28.12.2020, p. 30).

22 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (*DO L 57 de 18.2.2021, p. 17*).

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, que figuran en el anexo de la Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo, se mantienen para 2021 y los Estados miembros las tendrán en cuenta en sus políticas de empleo y sus programas de reforma.

Artículo 2

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta