

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

551.O PLENO DEL CESE (PLENO A DISTANCIA), 5.5.2020 – 7.5.2020

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros»

[COM(2020) 70 final]

(2020/C 232/03)

Ponente general: **Ellen NYGREN**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 6.3.2020
Fundamento jurídico	Artículo 148, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en el pleno	7.5.2020
Pleno n.º	551 — Pleno a distancia
Resultado de la votación	251/03/07
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de revisión de las orientaciones para las políticas de empleo. Su función para servir de guía a largo plazo para las políticas de empleo de los Estados miembros de la UE también es importante en tiempos de crisis. Las políticas de empleo son esenciales para el desarrollo económico y social del conjunto de la Unión Europea y de sus Estados miembros. La aplicación del pilar europeo de derechos sociales es un medio común para lograr una convergencia sostenible al alza y, a este respecto, resulta apropiada la revisión de las orientaciones para el empleo. La UE y sus Estados miembros deben proseguir los esfuerzos para eliminar las disparidades. La convergencia al alza es un principio transversal que debe tenerse en cuenta e integrarse en todas las políticas de la UE.

1.2. La propuesta de revisión de las orientaciones para el empleo se publicó antes de la expansión del brote de COVID-19. La COVID-19 ha evolucionado desde entonces hasta convertirse en una pandemia y sus efectos han puesto de manifiesto la necesidad de adoptar medidas urgentes, también en lo que respecta a las políticas del mercado de trabajo. A fin de limitar la propagación de la enfermedad, se han tomado medidas sin precedentes en todos los Estados miembros de la UE y fuera de ellos. El CESE considera que es preciso hacer más en términos de acción coordinada.

1.3. El CESE está convencido de que solo un plan europeo global de recuperación económica permitirá a los Estados miembros de la UE y a sus ciudadanos, empresas y trabajadores afrontar de la mejor manera posible las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y reconstruir una economía europea más sostenible y resiliente. Aunque no se sabe cuánto tiempo durará la situación extraordinaria creada por la crisis de la COVID-19, está claro que los efectos en el mercado de trabajo continuarán durante un largo período. Por lo tanto, las orientaciones para las políticas de empleo en 2020 también deben adaptarse a fin de tener en cuenta esta nueva situación.

1.4. El choque económico provocado por el brote de COVID-19 ya se ha traducido en una crisis social y de empleo, que puede tener repercusiones graves y duraderas en los mercados de trabajo europeos. En este contexto, debe contemplarse la posibilidad de adoptar este año una orientación adicional y extraordinaria/de emergencia para el empleo a fin de guiar las adaptaciones necesarias de las políticas de empleo en los Estados miembros de la UE a fin de afrontar esta situación sin precedentes. La orientación de emergencia para el empleo en relación con la COVID-19 podría incluir referencias a medidas temporales eficientes necesarias para mitigar el impacto de la crisis, como modalidades de trabajo a corto plazo, apoyo a los ingresos, ampliación de la prestación por enfermedad y fomento del teletrabajo (respetando al mismo tiempo la responsabilidad del empleador con respecto a la salud y la seguridad de los empleados).

1.5. De acuerdo con la orientación n.º 5, sigue alentándose a los Estados miembros a promover «formas innovadoras de trabajo». Aunque las nuevas formas de trabajo y la innovación ofrecen oportunidades de crecimiento, el CESE ya ha puesto de manifiesto anteriormente los numerosos retos que plantean estas modalidades de trabajo. Las orientaciones para las políticas de empleo deben intentar traducir las tendencias relacionadas con las nuevas formas de trabajo en oportunidades de empleo justas. Debe aplaudirse el llamamiento a la fijación de salarios adecuados y justos, ya sea mediante la mejora de los mecanismos de salarios mínimos legales donde ya existen o mediante la negociación colectiva. La participación de los interlocutores sociales es fundamental y es muy positivo que la orientación n.º 5 pida a los Estados miembros «promover el diálogo social y la negociación colectiva con vistas a la fijación de los salarios». En este sentido, esta orientación debería incluir en su versión final propuestas para reforzar la eficacia de los convenios colectivos mejorando su cobertura.

1.6. En lo que atañe a la Orientación n.º 6 («Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias»), el CESE valora positivamente que se refiera a una visión global de competencias armonizadas con un sistema productivo que sea sostenible. El CESE celebra que las orientaciones pidan a los Estados miembros que adapten sus sistemas de educación y formación e inviertan 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. En este sentido, el CESE pide estrategias europeas y nacionales más eficaces para garantizar una financiación sostenible para la readaptación profesional y la formación complementaria de todos los adultos mediante el aprendizaje permanente, que se centren sobre todo en ofrecer un apoyo eficaz a los trabajadores y a los desempleados.

1.7. En cuanto a la Orientación n.º 7 («Mejorar el buen funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social»), el buen funcionamiento del diálogo social es esencial en cualquier política de empleo, incluida la aplicación de las orientaciones de empleo de la UE. Por lo tanto, es necesario hacer más para facilitar y promover el diálogo social, tanto a nivel nacional como europeo. Por otra parte, la Comisión ha logrado avances en la participación de la sociedad civil en el proceso del Semestre Europeo, algo que cabe celebrar y que debe proseguirse. Un elemento que falta en esta orientación es la necesidad de mejorar la seguridad y la salud en el trabajo. En el contexto del brote de COVID-19, un entorno de trabajo seguro y saludable es esencial para combatir el riesgo de contagio y de propagación de virus y otras enfermedades. Como siempre, y en particular en estas circunstancias excepcionales, los empresarios deben asumir la responsabilidad de la salud y la seguridad de sus trabajadores y proporcionarles a ellos y a sus representantes información adecuada, realizar evaluaciones de riesgo y adoptar medidas de prevención. Los poderes públicos, las empresas, los trabajadores y los interlocutores sociales, todos ellos, tienen que desempeñar un papel a la hora de proteger a los trabajadores, sus familias y la sociedad en general.

1.8. La mayoría de las pequeñas empresas y microempresas cuentan con recursos económicos y de gestión limitados, por lo que se les debería ofrecer un apoyo financiero práctico y adaptado que les permita participar en programas de salud y seguridad en el trabajo para que puedan adaptar los lugares de trabajo, y aplicar rápidamente nuevos procedimientos y prácticas a fin de proteger a los trabajadores. Los inspectores del trabajo, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), la Red Europea para las Empresas y las autoridades competentes a escala nacional pueden ofrecer apoyo práctico como, por ejemplo, herramientas rentables, gratuitas y fáciles de usar, así como información, orientación y asesoramiento.

1.9. En lo que se refiere a la Orientación n.º 8 («Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la inclusión social y combatir la pobreza»), cabe señalar que debe lucharse contra cualquier práctica discriminatoria. Debe brindarse protección social y asistencia sanitaria a todos los ciudadanos. El fomento de la participación de las mujeres en el mercado laboral y del envejecimiento activo para todos debe ir acompañado de medidas adecuadas como el acceso a unos servicios públicos de calidad y unas condiciones de trabajo dignas para todos. Las orientaciones para las políticas de empleo también deben tener en cuenta objetivos de protección social como la cobertura plena y eficaz, la adecuación y la transparencia.

2. Antecedentes

2.1. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que los Estados miembros considerarán 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 ⁽¹⁾. El artículo 148 del TFUE dispone que el Consejo debe adoptar orientaciones para las políticas de empleo. Estas estructuran el ámbito de aplicación y la dirección de la coordinación de las políticas de los Estados miembros y sirven de base para las recomendaciones específicas por país dentro del proceso del Semestre Europeo.

2.2. Las orientaciones para las políticas de empleo y las orientaciones para las políticas económicas se adoptaron por primera vez como «paquete integrado» en 2010, en relación con la Estrategia Europa 2020. En 2018, las orientaciones para las políticas de empleo se armonizaron con los principios del pilar europeo de derechos sociales. El CESE acogió con satisfacción esta armonización desde el principio ⁽²⁾, pero exigió en ese y en varios de sus Dictámenes ulteriores ⁽³⁾ que se hiciera más en la práctica para cumplir y aplicar verdaderamente el pilar.

2.3. Puesto que el Semestre Europeo se ha actualizado para integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento se ha transformado en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible, y ahora se propone revisar las orientaciones para las políticas de empleo.

2.4. La propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros presentada por la Comisión se aprobó el 26 de febrero de 2020, antes de que comenzase la coordinación de las medidas de emergencia para hacer frente al brote de COVID-19. El objetivo inmediato de las autoridades públicas debe ser intentar garantizar el equilibrio adecuado entre la salvaguardia de la salud pública mediante la reducción de la propagación del virus y el mantenimiento de una actividad económica vital.

2.5. La OIT ha advertido de que las consecuencias de la COVID-19 en el empleo son «profundas, de gran alcance y sin precedentes» ⁽⁴⁾ y podrían provocar la pérdida de millones de puestos de trabajo, así como un aumento del subempleo y de los trabajadores pobres, lo que superará con creces los efectos de la crisis financiera de 2008-2009. Reducir la magnitud del impacto dependerá de la rapidez y la determinación con las que se tomen y apliquen las decisiones políticas.

2.6. El CESE está convencido de que solo un plan europeo global de recuperación económica permitirá a los Estados miembros de la UE y a sus ciudadanos, empresas y trabajadores afrontar de la mejor manera posible las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y reconstruir una economía europea más sostenible y resiliente ⁽⁵⁾. Los Estados miembros deben alcanzar rápidamente un acuerdo sobre el nuevo marco financiero plurianual (MFP), que reduzca la incertidumbre sobre la financiación de las inversiones de la UE a partir de 2021.

2.7. Trabajadores y empresas de un amplio espectro de sectores económicos se han visto seriamente afectados. Muchas empresas, especialmente pymes, microempresas y empresas sociales, se ven amenazadas por la insolvencia y millones de trabajadores son vulnerables a pérdidas de ingresos y despidos ⁽⁶⁾. Por término medio, alrededor del 90 % de las pymes señalan que se han visto económicamente afectadas y esperan un aumento de la tasa de desempleo que oscilará entre un 3 % y un 5 % ⁽⁷⁾. Se necesitan medidas específicas para apoyar a las empresas y empleos en sectores clave que se han visto especialmente afectados.

2.8. En Europa y en todo el mundo, los trabajadores sanitarios han recibido aplausos, con toda la razón, como héroes que están en primera línea, que hacen todo lo posible por salvar vidas y que, en demasiados casos, pagan ellos mismos el precio final. En algunos países, ellos, al igual que los profesores, otros trabajadores del sector público, los cuidadores domésticos internos y los trabajadores del sector asistencial, han sido infravalorados y han padecido la peor parte de las

⁽¹⁾ Artículo 146, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁽²⁾ DO C 237 de 6.7.2018, p. 57

⁽³⁾ DO C 14 de 15.1.2020, p. 1

⁽⁴⁾ Véase Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición

⁽⁵⁾ Véase la Declaración del CESE «La respuesta de la UE al brote de COVID-19 y la necesidad de que los Estados miembros den muestras de una solidaridad sin precedentes».

⁽⁶⁾ SMEunited «A view on the COVID impact on and support measures for SMEs»; BusinessEurope «Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo de 23 de abril de 2020 — Carta de Pierre Gattaz y Markus J. Beyrer al presidente del Consejo Europeo, Charles Michel».

⁽⁷⁾ SMEunited «A view on the COVID impact on and support measures for SMEs».

medidas de austeridad tras la crisis de 2008. En adelante, es esencial que este reconocimiento renovado se traduzca de manera concreta en condiciones mejoradas y en la inversión necesaria en los servicios públicos y, en particular, en el sistema de protección social.

2.9. La crisis de la COVID-19 también está poniendo claramente al descubierto los problemas estructurales existentes en los mercados laborales europeos. Persisten las desigualdades entre los trabajadores que se hallan en formas de empleo más estables y seguras y aquellos que trabajan con modalidades de empleo más precarias. Tanto los empresarios como los trabajadores necesitan flexibilidad para hacer frente a los rápidos cambios en el mundo del trabajo, y esta debe consolidarse mediante la promoción de la seguridad y unas condiciones laborales justas en todas las formas de trabajo.

2.10. Muchos de los trabajadores que por regla general se consideran «poco» cualificados y que reciben una remuneración proporcionalmente baja han sido de hecho los trabajadores clave que han ayudado a que no se pare el mundo, a menudo poniéndose ellos mismos y a sus seres queridos en peligro.

2.11. Estos trabajadores, que ya son los más vulnerables en términos de acceso al mercado de trabajo y de participación en el mismo, se hallan en una situación de mayor riesgo de exclusión. Este grupo incluye a las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad y otros colectivos que sufren discriminación en el lugar de trabajo, como los inmigrantes y los gitanos. Algunos trabajadores, sobre todo las mujeres, pueden verse obligados a abandonar sus empleos para asumir las responsabilidades derivadas del cuidado de los hijos y otros miembros de la familia.

2.12. La principal preocupación de las empresas europeas ha sido mantener su posición en el mercado y conservar los empleos de millones de trabajadores. Las empresas y los interlocutores sociales han encontrado soluciones pragmáticas como, por ejemplo, la adaptación de los planes empresariales, la introducción de regímenes de reducción de jornada laboral, teletrabajo u otras alternativas flexibles, y la creación de condiciones para impartir formación a distancia en la empresa.

2.13. A la luz de estos hechos, la coordinación de las políticas de empleo de la Unión Europea debe adaptarse para responder a esta situación nueva y sin precedentes. La propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de un Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19 ⁽⁸⁾ presentada por la Comisión es una iniciativa bienvenida para prestar apoyo inmediato a los trabajadores y las empresas. Si se aplica con rapidez, ayudará a amortiguar los efectos negativos en el empleo y a propiciar las condiciones para una pronta recuperación. Aunque no se sabe cuánto tiempo durará la situación extraordinaria creada por la crisis de la COVID-19, está claro que los efectos continuarán durante un largo período. Por lo tanto, las orientaciones para las políticas de empleo en 2020 también deben adaptarse a fin de tener en cuenta esta nueva situación.

2.14. Las orientaciones para las políticas de empleo deben ser estables durante un período de tiempo más largo y ser válidas para todos los Estados miembros, teniendo en cuenta las distintas circunstancias nacionales. Sin embargo, frente al brote actual de COVID-19 —que ya muestra indicios de estar convirtiéndose en una crisis económica y social con graves consecuencias duraderas para los mercados de trabajo europeos— debe contemplarse la posibilidad de adoptar este año una orientación adicional y extraordinaria/de emergencia para el empleo a fin de guiar las adaptaciones necesarias de las políticas de empleo en los Estados miembros de la UE para afrontar esta situación sin precedentes. El método abierto de coordinación vigente debe seguir mejorándose para ayudar a los Estados miembros a evaluar de forma comparativa los progresos alcanzados en la reforma y mejorar los resultados de sus políticas de empleo y sistemas nacionales de protección social.

2.15. Una orientación de emergencia para el empleo en relación con la COVID-19 podría incluir referencias a medidas temporales eficientes necesarias para mitigar el impacto de la crisis, como modalidades de trabajo a tiempo parcial, apoyo a los ingresos, ampliación de la prestación por enfermedad, aplazamiento de las cotizaciones a la seguridad social abonadas por los empresarios, del impuesto preliminar sobre los salarios y del impuesto sobre el valor añadido, y fomento del teletrabajo (respetando al mismo tiempo la responsabilidad del empleador con respecto a la salud y la seguridad de los empleados).

⁽⁸⁾ COM(2020) 139 final

2.16. En el contexto de la crisis de la COVID-19, el CESE aprovecha la oportunidad que le brinda el presente Dictamen para exponer observaciones y recomendaciones sobre la forma de abordar las perturbaciones sin precedentes en los mercados de trabajo de un creciente número de países, tras el cierre parcial de la vida social y económica para luchar contra la infección vírica. Esta situación hará necesario que los Estados miembros de la UE adapten sus políticas de empleo.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE se remite a anteriores Dictámenes sobre las orientaciones para las políticas de empleo y reitera algunos puntos válidos formulados en ellos:

- Son necesarios esfuerzos de mayor magnitud para invertir en la creación de empleo de calidad y atajar el trabajo precario, ya que esto también frena la productividad ⁽⁹⁾.
- La UE y sus Estados miembros deben proseguir los esfuerzos para eliminar las disparidades. La convergencia al alza es un principio transversal que debe tenerse en cuenta e integrarse en todas las políticas de la UE ⁽¹⁰⁾.
- El CESE reitera su llamamiento en favor de un paquete de inversión social adecuado como parte de un programa europeo de crecimiento e inversión equivalente al 2 % del PIB ⁽¹¹⁾.
- En cada orientación deben figurar disposiciones sobre la igualdad de género y debe destacarse, en particular, la cuestión de los salarios bajos al abordar la brecha salarial de género ⁽¹²⁾.
- En varios Dictámenes se ha reiterado el apoyo a la estrategia de inclusión social de las personas con discapacidad, los inmigrantes y los gitanos.
- El buen funcionamiento del diálogo social es fundamental para alcanzar una convergencia social al alza y un acceso al empleo de calidad, a las cualificaciones y las competencias, así como para mejorar el planteamiento y la aplicación de las reformas que se derivan de estos objetivos ⁽¹³⁾.
- La única manera de construir sociedades más igualitarias es generar un crecimiento y un empleo más inclusivos y sostenibles, en conjunción con una mejora de la productividad y la competitividad, con el objetivo de garantizar a la población unas condiciones de trabajo dignas, salarios y pensiones adecuadas y la capacidad de ejercer sus derechos ⁽¹⁴⁾.
- El Comité también ha llamado la atención sobre la necesidad de mejorar el cuadro de indicadores y la necesidad de un Semestre Europeo económico y social en uno de sus Dictámenes sobre el pilar ⁽¹⁵⁾. La relación entre la vigilancia de las cuestiones macroeconómicas y las políticas de empleo y sociales es fundamental.
- El CESE sigue opinando que, a pesar de los avances con el pilar y la integración de las orientaciones para las políticas de empleo en las orientaciones generales para las políticas económicas, aún existe una falta de convergencia entre ambos paquetes de orientaciones. El CESE acoge favorablemente la actualización de las orientaciones, basada en la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Semestre Europeo.

3.2. El CESE reitera que, a la hora de diseñar las políticas de regulación del mercado de trabajo y los derechos sociales, es necesario combinar de manera coherente las dimensiones interrelacionadas de la competitividad, la productividad y la sostenibilidad social, incluidos los derechos de los trabajadores. Todas las políticas aplicadas por las instituciones europeas, nacionales y locales deben garantizar un equilibrio adecuado entre sostenibilidad económica, social y medioambiental ⁽¹⁶⁾.

⁽⁹⁾ DO C 282 de 20.8.2019, p. 32, punto 3.1.4.

⁽¹⁰⁾ DO C 282 de 20.8.2019, p. 32, punto 1.7.

⁽¹¹⁾ DO C 237 de 6.7.2018, p. 57, puntos 1.3 y 4.3.

⁽¹²⁾ DO C 237 de 6.7.2018, p. 57, punto 1.13.

⁽¹³⁾ DO C 282 de 20.8.2019, p. 32, punto 3.3.1.

⁽¹⁴⁾ DO C 282 de 20.8.2019, p. 32, punto 3.4.1.

⁽¹⁵⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 145.

⁽¹⁶⁾ DO C 282 de 20.8.2019, p. 32, punto 1.3.

3.3. Las políticas de empleo son esenciales para el desarrollo económico y social del conjunto de la UE y de sus Estados miembros. Las orientaciones para el empleo desempeñan un importante papel de unir a la Comisión, los gobiernos nacionales, los empresarios y los sindicatos para modernizar las políticas de empleo y los sistemas de protección social en consonancia con el contexto económico y social cambiante en Europa.

3.4. El pilar europeo de derechos sociales puede ser un medio para promover la convergencia al alza y mejorar las condiciones de vida y de trabajo en toda la UE. El futuro del mercado laboral debería ser un tema clave en los debates sobre el pilar de derechos sociales, los cuales deberían centrarse en la importante transformación que este está experimentando. Asimismo, debería adoptarse una estrategia europea coherente en materia de empleo que abarque los temas siguientes:

- inversión e innovación,
- empleo y creación de puestos de trabajo de calidad,
- condiciones de trabajo justas para todos,
- transiciones justas y fluidas apoyadas por unas políticas activas para el mercado laboral,
- igualdad de oportunidades para todos,
- implicación de todas las partes interesadas, especialmente en el caso de los interlocutores sociales,
- inversión en sistemas de educación y formación para ofrecer una educación de alta calidad e inclusiva, que incluya la educación y la formación profesionales, el aprendizaje permanente, la formación complementaria y el reciclaje profesional, sobre todo para tener en cuenta los requisitos de las capacidades digitales y ecológicas.

3.5. La aplicación efectiva del pilar europeo de derechos sociales en los Estados miembros solo será posible si se dispone de suficientes recursos financieros para invertir en políticas sociales destinadas a aplicar los derechos y principios del mismo mediante iniciativas políticas específicas. A tal fin, deberían promoverse mecanismos como el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas ⁽¹⁷⁾.

3.6. En particular, el desempleo plantea un grave problema para la mayoría de los países. Los efectos de la crisis de la COVID-19 exigen más esfuerzos en relación con las políticas activas de mercado laboral que en circunstancias normales. Debe hacerse más tanto en la UE como a nivel nacional.

3.7. Las orientaciones para las políticas de empleo, armonizadas con los principios del pilar europeo de derechos sociales, pueden ser una herramienta importante para que los Estados miembros elaboren y apliquen políticas y medidas que mitiguen el impacto económico y social de la crisis de la COVID-19 a corto plazo y salgan de la crisis sin menoscabar los derechos laborales o perder competitividad. Esto puede coordinarse dentro del marco del Semestre Europeo. En el caso de las orientaciones para las políticas de empleo, debe ser prioritario el fomento del diálogo social. Debe garantizarse un diálogo social fuerte a todos los niveles a fin de abordar los efectos de la crisis de la COVID-19 de una manera sostenible desde el punto de vista tanto económico como social.

3.8. La conservación del empleo y una reducción del tiempo de trabajo convenientemente compensada son en este sentido mejores para los empresarios y los trabajadores que el despido. La promoción y el apoyo financiero de estos instrumentos de mercado de trabajo en toda la UE serían una importante contribución para estabilizar la vida económica y social en estas circunstancias excepcionales.

⁽¹⁷⁾ DO C 282 de 20.8.2019, p. 32, punto 3.5.5.

3.9. En este contexto, el CESE acogió con satisfacción la creación de SURE⁽¹⁸⁾, el instrumento anunciado por la Comisión Europea y desarrollado para apoyar económicamente los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, los mecanismos de compensación de ingresos y otras medidas destinadas a prevenir el desempleo a raíz del brote de COVID-19.

3.10. Con respecto a las orientaciones para los Estados miembros sobre la aplicación de este instrumento, el CESE pide a la Comisión que vele al menos por que a) todos los Estados miembros establezcan una reducción del tiempo de trabajo o medidas similares, b) estas medidas engloben a todos los trabajadores, sectores y empresas, c) se efectúen pagos preferiblemente a las empresas que incrementen sus esfuerzos para evitar despidos, y d) los interlocutores sociales participen plenamente en el diseño, el desarrollo y la implantación de los regímenes a escala nacional, sectorial y de las empresas y se asigne una financiación adecuada de la UE para ayudar a los Estados miembros a aplicar las medidas necesarias.

3.11. En su reciente declaración conjunta sobre la COVID-19⁽¹⁹⁾, los interlocutores sociales europeos instan a que se realicen los máximos esfuerzos para ayudar a los trabajadores, las empresas, las actividades económicas y los servicios públicos a sobrevivir a la crisis, de modo que puedan reanudar sus actividades cuando esta termine, conservar los empleos de los trabajadores mientras tanto, protegerlos del desempleo y la pérdida de ingresos y aliviar las pérdidas económicas.

3.12. Los interlocutores sociales instan a los gobiernos a aprobar en particular medidas que contemplen:

- evitar distorsiones en el mercado único, incluidas prohibiciones y restricciones a la exportación y especialmente a la exportación de equipos médicos y medicamentos, y frenar el cierre de fronteras a los bienes; salvaguardar todos los modos de transporte de mercancías es una prioridad en la UE, que también desempeña un papel esencial para coordinar e informar sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros;
- alentar el gasto y la inversión de los Estados miembros en especial para reforzar el personal, los equipos y los medios de los servicios nacionales de salud, los sistemas de protección social y otros servicios de interés general;
- movilizar Fondos Estructurales no utilizados y otros fondos de la UE para ayudar a los Estados miembros a garantizar el apoyo financiero y a los ingresos de los trabajadores afectados por el desempleo o la suspensión de empleo;
- garantizar el acceso al crédito y el apoyo financiero a las empresas, en particular a las pymes de cualquier tipo, afectadas por el confinamiento y las medidas de emergencia, con una intervención coordinada con cargo al presupuesto de la UE, el BCE, el BEI y los bancos nacionales de fomento;
- activar el Fondo de Solidaridad para desastres naturales y cualquier otra financiación disponible a escala de la UE, para compensar las insuficiencias del presupuesto actual;
- reconocer también los esfuerzos de la Comisión Europea para hacer uso de una flexibilidad total en las normas sobre ayudas estatales.

3.13. Los Estados miembros deben hacer partícipes a los interlocutores sociales nacionales en el diseño y la aplicación de las medidas nacionales.

⁽¹⁸⁾ Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19.

⁽¹⁹⁾ Declaración conjunta de los interlocutores sociales europeos sobre la COVID-19

3.14. La Comisión y los Estados miembros deben velar por que el apoyo financiero llegue a las empresas, en especial a las pymes de cualquier tipo, y a todos los trabajadores, incluidos aquellos con trabajos precarios que son más vulnerables.

3.15. El plan de la Comisión para mostrar flexibilidad en relación con la aplicación de sus normas presupuestarias y sobre ayudas estatales es esencial para apoyar a los servicios públicos, que se encuentran al límite, así como a las empresas y trabajadores afectados por la crisis.

3.16. Los fondos de la UE invertidos en la protección de los trabajadores y las empresas contra los peores efectos de la crisis deben complementar el gasto de los Estados miembros.

3.17. Europa debe demostrar responsabilidad, solidaridad y eficiencia frente a esta emergencia protegiendo a todos sus ciudadanos, trabajadores y empresas afectados.

4. Observaciones específicas

4.1. El papel de las orientaciones para las políticas de empleo como guía también es importante en estos momentos de crisis de la COVID-19, cuando las medidas a corto plazo reciben la mayor parte de la atención. La perspectiva a largo plazo no debe olvidarse incluso en tiempos de urgencia, a fin de esforzarse por lograr una convergencia al alza sostenible.

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

4.2.1. Desde una perspectiva a largo plazo, la orientación se queda corta a la hora de presentar medidas eficaces para impulsar la demanda de mano de obra. Todas las medidas propuestas se refieren a las barreras de entrada para las empresas y propuestas de desplazamiento de la carga impositiva para reducir la carga fiscal del trabajo. Esta propuesta es cortoplacista y no tiene en cuenta las consecuencias políticas de reducir la capacidad financiera del Estado.

4.2.2. De acuerdo con la orientación n.º 5, sigue alentándose a los Estados miembros a promover «formas innovadoras de trabajo». Aunque las nuevas formas de trabajo y la innovación ofrecen oportunidades de crecimiento, el CESE ya ha puesto de manifiesto anteriormente los numerosos retos que plantean estas modalidades de trabajo. Las orientaciones para las políticas de empleo deben intentar traducir las tendencias relacionadas con las nuevas formas de trabajo en oportunidades de empleo justas basadas en un equilibrio entre una transición sencilla en los mercados laborales y disposiciones apropiadas para la seguridad de los trabajadores⁽²⁰⁾.

4.2.3. Debe aplaudirse el llamamiento a la fijación de salarios adecuados, ya sea mediante la mejora de los mecanismos de salarios mínimos legales donde ya existen o mediante la negociación colectiva. La participación de los interlocutores sociales es fundamental y es muy positivo que las orientaciones pidan a los Estados miembros «promover el diálogo social y la negociación colectiva con vistas a la fijación de los salarios». En la actualidad, el CESE elabora un Dictamen sobre salarios mínimos dignos⁽²¹⁾.

4.2.4. Se acoge con satisfacción el desplazamiento de la carga impositiva del trabajo hacia otras fuentes señalado en las orientaciones, así como la nueva especificación. Sin embargo, es necesaria una mayor claridad sobre otras posibles fuentes. El CESE ha aprobado Dictámenes que abordan asuntos como la planificación fiscal agresiva, y el fraude y la evasión fiscales⁽²²⁾.

4.2.5. Esta orientación debe incluir en su versión final propuestas para reforzar la eficacia de los convenios colectivos mejorando su cobertura. Al mismo tiempo, el pleno cumplimiento del principio de subsidiariedad y de la función autónoma que desempeñan los interlocutores sociales constituye un requisito previo de la máxima importancia⁽²³⁾.

⁽²⁰⁾ DO C 237 de 6.7.2018, p. 57, punto 5.1.

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE «Salarios mínimos dignos en toda Europa» (SOC/632) (en curso).

⁽²²⁾ DO C 237 de 6.7.2018, p. 57; DO C 129 de 11.4.2018, p. 1;

⁽²³⁾ DO C 237 de 6.7.2018, p. 57, punto 5.5.

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

4.3.1. Es bueno que esta orientación se refiera a una visión global de competencias armonizadas con un sistema productivo que sea sostenible. El CESE celebra que las orientaciones pidan a los Estados miembros que adapten sus sistemas de educación y formación e inviertan 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.

4.3.2. El CESE anima a los Estados miembros a aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen los fondos de la UE, que también deberían complementarse con recursos nacionales. El CESE pide estrategias europeas y nacionales más eficaces para garantizar una financiación sostenible para la readaptación profesional y la formación complementaria de todos los adultos, que se centren sobre todo en ofrecer un apoyo eficaz a los trabajadores y a los desempleados por medio de los servicios públicos de empleo, las empresas, las cuentas individuales de formación y otras prácticas utilizadas a nivel nacional. Teniendo en cuenta la repercusión del brote de COVID-19, podrían ser necesarias medidas inmediatas para adaptar la oferta de trabajo a las necesidades y demandas actuales, por ejemplo las empresas del sector servicios que prestan temporalmente su personal al sector sanitario.

4.3.3. El CESE sugiere a la Comisión Europea que sea más ambiciosa a la hora de establecer indicadores y parámetros de referencia de la participación en el aprendizaje de adultos y el acceso a la formación para empleados, así como indicadores relacionados con la inversión pública y privada en EFP, y en la orientación n.º 6 debe tenerse en cuenta y exigirse el derecho de los trabajadores a permisos retribuidos con fines de formación⁽²⁴⁾.

4.3.4. La readaptación profesional y la formación complementaria serán un ingrediente esencial para adaptar los mercados de trabajo mientras se prolongue la crisis de la COVID-19 pero también para asegurar que Europa salga de ella reforzada y más competitiva. Los Estados miembros deben establecer o reforzar los mecanismos y sistemas de apoyo a la transición profesional con el respaldo del Fondo Social Europeo. La finalidad de estos mecanismos es crear vías de retorno al empleo, evitar despidos que provoquen un desempleo prolongado, pero también abrir vías a nuevos trabajos y diversos procesos de creación de empleo.

4.3.5. Comprender mejor la naturaleza cambiante del trabajo y de las relaciones laborales en la era digital debería aumentar la eficacia de la política de empleo de la UE. La pandemia de COVID-19 ha dado lugar a una situación en la que hay más personas que nunca teletrabajando. El teletrabajo no es adecuado para todas las circunstancias ni para todos los puestos, pero si se practica correctamente, puede ser un componente importante de la respuesta para ofrecer flexibilidad en el horario de trabajo a fin de ayudar a los trabajadores a lograr un mejor equilibrio entre la vida profesional y la vida privada y redundar en interés de las empresas. Es fundamental garantizar disposiciones adecuadas en materia de salud y seguridad tanto en el lugar de trabajo como en las condiciones de teletrabajo, incluido el respeto de los límites de tiempo de trabajo. También se requieren más investigación e inversión en medidas que aborden riesgos nuevos y emergentes, incluidos el estrés y otros riesgos psicosociales.

4.3.6. Con el fin de lograr la plena alfabetización digital de los profesores y alumnos, así como de los ciudadanos, incluidos los de las zonas marginadas, es necesario movilizar los fondos públicos adecuados y contratar personal técnico cualificado. Es esencial garantizar el acceso a internet, proporcionar formación en alfabetización digital a personas en situación de riesgo, y brindarles la oportunidad de ejercer sus derechos y tener acceso a los servicios sociales.

4.3.7. El CESE ya ha hecho hincapié en la necesidad de garantizar unos ingresos dignos durante la formación. Los instrumentos utilizados en algunos Estados miembros de la UE también deben examinarse con vistas a que las buenas prácticas en el ámbito de las normas mínimas relativas al derecho a permisos de formación se conviertan en prácticas habituales en otros Estados miembros.

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE — Financiación sostenible para el aprendizaje permanente y el desarrollo de capacidades, en un contexto de escasez de mano de obra cualificada (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia croata) (SOC/629), véase página 8 del presente Diario Oficial.

4.3.8. En materia de apoyo a los desempleados y en vista del aumento del número de trabajadores que se encuentran en situación de desempleo de larga duración, las orientaciones para las políticas de empleo deben abordar la necesidad de tomar medidas tempranas para evitar las secuelas que deja el hecho de quedarse fuera del mercado laboral. La cobertura y el nivel de las prestaciones de desempleo deben ser suficientes. Algunos sistemas nacionales son demasiado rígidos en lo que respecta al cumplimiento de los requisitos, y el reembolso es demasiado bajo. A este respecto, el CESE ha pedido recientemente medidas europeas para fijar unas normas mínimas para los regímenes nacionales de desempleo ⁽²⁵⁾.

4.3.9. Al tiempo que se facilitan las oportunidades de empleo en todo tipo de formas de trabajo, la visión de la UE sobre el empleo a largo plazo debería centrarse en poner en el orden del día el empleo de calidad.

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

4.4.1. El llamamiento a luchar por unas condiciones transparentes y previsibles para prevenir la segmentación y el empleo precario y fomentar la transición hacia formas de empleo por tiempo indefinido es un signo positivo. Lo mismo se aplica al refuerzo y la mejora de la capacidad de negociación colectiva de los interlocutores sociales. Las orientaciones para el empleo también deben tener como objetivo promover la cobertura de la negociación colectiva y garantizar que todos los trabajadores tengan derecho a organizarse y a acceder libremente a la representación sindical.

4.4.2. Las disposiciones sobre el acceso a la resolución imparcial de litigios que figuran en esta orientación deben ser de aplicación general, en lugar de aplicarse únicamente a los «despidos injustificados». No obstante, se deberán respetar los derechos de las partes a acudir a los tribunales cuando fracase la resolución alternativa de litigios ⁽²⁶⁾.

4.4.3. Otros elementos positivos de la propuesta de la Comisión, en comparación con las orientaciones para el empleo actuales, son el énfasis en unas condiciones justas para los trabajadores móviles y las referencias a la lucha contra la discriminación y el fin de la pobreza de las personas con empleo. Será importante que los Estados miembros tengan en cuenta a los trabajadores móviles, incluidos los trabajadores fronterizos, al aplicar las medidas, como el cierre de fronteras, para amortiguar el impacto del brote de COVID-19.

4.4.4. Un elemento que falta en esta orientación es la necesidad de mejorar la seguridad y la salud en el trabajo. En el contexto del brote de COVID-19, un entorno de trabajo seguro y saludable es esencial para combatir el riesgo de contagio y de propagación de virus y otras enfermedades. Los empresarios deben asumir la responsabilidad de la salud y la seguridad de sus trabajadores y proporcionarles a ellos y a sus representantes información adecuada, realizar evaluaciones de riesgo y adoptar medidas de prevención. Los poderes públicos, las empresas, los trabajadores y los interlocutores sociales, todos ellos, tienen que desempeñar un papel a la hora de proteger a los trabajadores, sus familias y la sociedad en general. Para mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, los Estados miembros deben invertir en salud y seguridad en el trabajo y asegurar medios y disposiciones adecuados para las inspecciones de trabajo o los representantes sindicales de salud y seguridad, así como apoyar a los empresarios.

4.4.5. La mayoría de las pequeñas empresas y microempresas cuentan con recursos económicos y de gestión limitados, por lo que se les debería ofrecer un apoyo financiero práctico y adaptado que les permita participar en programas de salud y seguridad en el trabajo para que puedan adaptar los lugares de trabajo, y aplicar rápidamente nuevos procedimientos y prácticas a fin de proteger a los trabajadores. Los inspectores del trabajo, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), la Red Europea para las Empresas y las autoridades competentes a escala nacional pueden ofrecer apoyo práctico como, por ejemplo, herramientas rentables, gratuitas y fáciles de usar, así como información, orientación y asesoramiento.

4.4.6. El CESE sugiere que se haga más para desarrollar la capacidad de los interlocutores sociales en el diálogo social, prever inversiones en estructuras para apoyar el diálogo social y promover procedimientos legislativos que fomenten este diálogo. Existen países con un diálogo social menos desarrollado y, sin lugar a dudas, otros que siguen experimentando un retroceso en este ámbito debido a la crisis. Se acoge con satisfacción la labor de la Comisión Europea para aumentar la cooperación con los interlocutores sociales en el contexto del Semestre Europeo. Dado el lugar central que ocupa el diálogo social en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en las orientaciones para las políticas de empleo y las

⁽²⁵⁾ DO C 97 de 24.3.2020, p. 32

⁽²⁶⁾ DO C 237 de 6.7.2018, p. 57, punto 5.9.

recomendaciones específicas por país, el CESE vuelve a insistir en que el diálogo social debe estar presente en todos los Estados miembros e insta a todos los agentes políticos a escala nacional y europea a reforzar las estructuras de negociación colectiva a todos los niveles. Por otra parte, la Comisión ha logrado avanzar en la participación de la sociedad civil en los informes específicos por país, algo que cabe celebrar y que debe proseguirse.

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

4.5.1. La cobertura de la protección social se aborda a la luz del desafío demográfico y la necesidad de que los trabajadores trabajen durante más tiempo. Las orientaciones para las políticas de empleo también deben tener en cuenta objetivos como la cobertura plena y eficaz, la adecuación y la transparencia.

4.5.2. La igualdad de género solo podrá lograrse aumentando la participación de las mujeres en todos los niveles del mercado de trabajo, en términos tanto de tasas de empleo como de aumento del número medio de horas trabajadas por las mujeres. Son necesarias nuevas medidas para abordar los obstáculos al empleo femenino, por ejemplo la falta de servicios de atención asequibles y accesibles, y para eliminar la brecha salarial entre hombres y mujeres. Para ello, deben abordarse diversos obstáculos estructurales a nivel europeo y nacional, incluido un aumento de la inversión en servicios públicos de calidad y medidas para garantizar la transparencia salarial. El emprendimiento puede ser una oportunidad para la independencia económica de las mujeres, con empleos de calidad y carreras de éxito, que pueden sacar a las mujeres de la pobreza y la exclusión social, contribuyendo al mismo tiempo a una representación de género más equilibrada en los procesos decisivos.

4.5.3. Para las personas con discapacidad es especialmente importante facilitarles el acceso al mercado laboral abordando las prácticas discriminatorias. Debe prestarse un apoyo adecuado a través de los servicios de empleo y mediante campañas públicas para luchar contra los prejuicios y promover la no discriminación de las personas con discapacidad. Por lo que se refiere al acceso a los servicios relacionados con la discapacidad, es preciso hacer referencia tanto a la vida independiente como a las cuestiones de accesibilidad.

4.5.4. Para asegurar el acceso de todos a la asistencia sanitaria, debe prestarse atención a la necesidad de proporcionar una prestación de servicios sanitarios sostenible, eficiente, asequible y accesible, así como de financiación suficiente para un personal sanitario debidamente formado.

4.5.5. Con respecto al envejecimiento activo, son necesarias propuestas concretas para evitar promover políticas inadecuadas para los trabajadores mayores. Como acordaron los interlocutores sociales europeos en el Acuerdo marco autónomo de los agentes sociales europeos sobre envejecimiento activo y un enfoque intergeneracional⁽²⁷⁾, el envejecimiento activo consiste en optimizar las oportunidades para que los trabajadores de todas las edades trabajen en condiciones saludables, productivas y de buena calidad hasta la edad de jubilación legal, sobre la base del compromiso y la motivación mutuos de los empresarios y los trabajadores.

4.5.6. El CESE también destacó en este sentido en varios de sus Dictámenes la necesidad de fomentar la solidaridad intergeneracional, acompañada de unas políticas de crecimiento y empleo eficaces. Necesitamos una política real de «envejecimiento activo», disponer de políticas que garanticen buenas condiciones laborales, salud, seguridad y horarios de trabajo adecuados, y aumentar la participación en el aprendizaje permanente. Necesitamos elevar las tasas de empleo de las personas de más edad, que a menudo se ven obligadas a dejar su trabajo prematuramente debido a problemas de salud, a la intensidad de la labor que deben realizar, a un despido anticipado, así como a la falta de oportunidades para formarse o reincorporarse al mercado de trabajo⁽²⁸⁾.

Bruselas, 7 de mayo de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽²⁷⁾ Acuerdo marco autónomo de los agentes sociales europeos sobre envejecimiento activo y un enfoque intergeneracional

⁽²⁸⁾ DO C 237 de 6.7.2018, p. 57, punto 5.9, y Dictamen «La evolución del mundo del trabajo y la longevidad y el envejecimiento de la población — Condiciones previas para que los trabajadores de más edad permanezcan activos en el nuevo mundo del trabajo», (DO C 14 de 15.1.2020, p. 60).