

ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

INFORME DE ANÁLISIS NORMATIVO

Fecha del documento:
12/2023

Un informe de:



Centro asesor del:



Autoría:

María Pindado Galán
Confederación Autismo España

Editor:

Centro Español sobre Trastorno del Espectro del Autismo. Año 2023.

© PROHIBIDO SU USO COMERCIAL Y CUALQUIER MODIFICACIÓN NO AUTORIZADA.
CENTRO ESPAÑOL SOBRE TRASTORNO DEL ESPECTRO DEL AUTISMO.

Informe de análisis normativo. Estrategia Europea de empleo

por CENTRO ESPAÑOL SOBRE TRASTORNO DEL ESPECTRO DEL AUTISMO, 2023,
gestionado por la Confederación Autismo España.

Centro asesor del:



Presentación

Según datos de Autismo Europa, entre el 76 y el 90% de las personas adultas con TEA está desempleada y no desarrolla ninguna actividad productiva o laboral, lo que les convierte en el colectivo de la discapacidad con la tasa más alta de desempleo. En términos generales, en la Unión Europea, unos 87 millones de personas tienen algún tipo de discapacidad, solo la mitad de estas personas tienen un empleo, en comparación con tres de cada cuatro personas sin discapacidad. Pero, además:

- El 28,4 % de las personas con discapacidad se encuentra en riesgo de **pobreza o exclusión social**, frente al 17,8 % de las personas sin discapacidad.
- Solo el 29,4 % de las personas con discapacidad consigue un **título de enseñanza superior**, frente al 43,8 % de las personas sin discapacidad.
- El 52 % de las personas con discapacidad se sienten **discriminadas**.

La UE y sus Estados miembros se han comprometido a mejorar la situación social y económica de las personas con discapacidad, incluyendo las personas con autismo, tomando como guía el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

El principio 17 del **pilar europeo de derechos sociales** subraya que las personas con discapacidad tienen derecho a una ayuda a la renta que garantice una vida digna, a servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la sociedad y a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades.

La UE proporciona ayuda financiera, coordinación y sensibilización a través de diferentes programas y organismo. Uno de los instrumentos más importantes para este desafío es la Estrategia Europea de Empleo, que, a pesar de no estar focalizada únicamente para personas con autismo o personas con discapacidad, ha supuesto sin duda una herramienta fundamental desde su nacimiento para promover un empleo justo, estable y de calidad dentro de la Unión para todas las personas.



En este informe abordaremos su evolución partiendo desde sus primeros orígenes, su funcionamiento, estructura, componentes y logros más importantes, prestando especial atención a aquellas acciones o contenidos de mayor relevancia para las personas autistas.

Índice

INTRODUCCIÓN.....	1
1. BASE JURÍDICA.....	1
2. OBJETIVOS	2
3. RESULTADOS	2
4. PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO	8
5. BIBLIOGRAFÍA.....	11

Introducción

La Estrategia Europea de Empleo empezó en 1997, cuando los Estados miembros de la UE decidieron establecer un conjunto de objetivos comunes de la política de empleo. Su **objetivo principal es crear más y mejores puestos de trabajo en toda la UE**.

En la actualidad, forma parte de la estrategia de crecimiento Europa 2020 y se pone en práctica a través del semestre europeo (nombre que recibe el proceso anual de coordinación de las políticas económicas entre los Estados miembros y las instituciones de la UE).

La **aplicación** de la Estrategia Europea de Empleo —a la que contribuye con sus actividades el Comité de empleo— se articula alrededor de estas **cuatro fases del semestre europeo**:

1. Las orientaciones para las políticas de empleo recogen las prioridades y objetivos comunes en materia de empleo propuestos por la Comisión, acordados por los Gobiernos nacionales y adoptados por el Consejo de la UE.
2. El Informe Conjunto sobre el Empleo, basado en tres elementos: el análisis de la situación del empleo en Europa, la aplicación de las orientaciones para el empleo y la evaluación del cuadro de indicadores sociales y de empleo clave. La Comisión publica el informe y el Consejo de la UE lo adopta.
3. Los programas nacionales de reforma presentados por los Gobiernos nacionales, cuyo contenido examina la Comisión para determinar su adecuación a Europa 2020 (programas nacionales de reforma anteriores a 2011).
4. Tras evaluar los programas nacionales de reforma, la Comisión publica una serie de informes sobre los Estados miembros, en los que analiza sus políticas económicas, y formula recomendaciones específicas para cada país.

1. Base jurídica

Artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 8 a 10, 145 a 150, 156 a 159 y 162 a 164 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

2. Objetivos

De conformidad con el artículo 3 del TUE, la Unión tiene el deber de aspirar al pleno empleo y al progreso social. La cláusula horizontal del artículo 9 del TFUE establece que, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta el objetivo de un nivel de empleo elevado. También se encomienda a los Estados miembros y a la Unión que se esfuercen por desarrollar una estrategia coordinada, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 145 del TFUE.

3. Resultados

A. Desde las primeras etapas (de los años cincuenta a los años noventa del siglo XX) hasta los objetivos para después de 2020

Ya en los años cincuenta del siglo pasado, los trabajadores se beneficiaban de la ayuda de readaptación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Se concedían ayudas a los trabajadores de los sectores del carbón y del acero cuyos puestos de trabajo se veían amenazados por la reestructuración industrial. El Fondo Social Europeo (FSE) (2.3.2 El Fondo Social Europeo), creado en 1957, constituía el principal instrumento de lucha contra el desempleo.

Durante la década de los ochenta y principios de los años noventa, los programas de acción en materia de empleo **se centraron en grupos específicos** y se creó una serie de sistemas de observación y documentación.

En un contexto de elevado desempleo en la mayoría de los países de la Unión, el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo (1993) desencadenó un debate sobre la estrategia europea en materia de economía y empleo al situar por primera vez el empleo a la cabeza de las prioridades de la Unión.

El nuevo capítulo sobre empleo introducido por el Tratado de Ámsterdam (1997) sentó las bases para el establecimiento de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), así como de un Comité de Empleo permanente, de carácter consultivo, encargado de fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral. No obstante, la política de empleo siguió siendo principalmente competencia de los Estados miembros. La inclusión de un «protocolo social» en el Tratado reforzó la participación de los interlocutores sociales (2.3.7 El diálogo social).

La cumbre extraordinaria de Luxemburgo sobre el empleo, celebrada en noviembre de 1997, supuso la puesta en marcha de la EEE junto con el método abierto de coordinación — el llamado «proceso de Luxemburgo», un ciclo anual de coordinación y seguimiento de las políticas nacionales de empleo basado en el compromiso de los Estados miembros de establecer un conjunto de objetivos y metas comunes. La EEE situó el objetivo de empleo elevado en pie de igualdad con las prioridades macroeconómicas de crecimiento y estabilidad.

En el año 2000, el Consejo Europeo de Lisboa fijó como nuevo objetivo estratégico hacer de la Unión Europea «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo», con el pleno empleo como objetivo global de la política de empleo y social, estableciendo una serie de metas concretas que debían lograrse, a más tardar, en 2010 (la Estrategia de Lisboa).

A raíz de la crisis financiera de 2007-2008, en 2010 se adoptó la Estrategia Europa 2020 y se introdujo el Semestre Europeo como mecanismo de coordinación de las políticas económicas y financieras. Esta Estrategia de diez años para el empleo y un crecimiento inteligente, sostenible e integrador definió por vez primera una serie de objetivos principales, como el aumento del índice de ocupación de las personas con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años hasta el 75 % para 2020. Los Estados miembros debían traducir todos los objetivos principales en objetivos nacionales.

En 2017, la Comisión presentó el pilar europeo de derechos sociales, que define veinte principios y derechos esenciales para apoyar un proceso renovado de convergencia hacia mejores condiciones de vida y de trabajo. El pilar va acompañado de un «cuadro de indicadores sociales» para el seguimiento de los avances. En la Cumbre Social celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017, el Parlamento, el Consejo y la Comisión pusieron de

relieve su compromiso compartido mediante la adopción de una proclamación conjunta sobre el pilar europeo de derechos sociales.

El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales de 2021 estableció tres nuevos objetivos principales de la Unión que deben alcanzarse a finales de la década, entre los que se incluyen los siguientes:

- Empleo: como mínimo el 78 % de la población con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años debe tener empleo de aquí a 2030;
- Competencias: como mínimo el 60 % de los adultos debe participar en actividades de formación todos los años.

B. Refuerzo de la coordinación y del seguimiento

El ciclo anual de seguimiento de las políticas de empleo en el marco del Semestre Europeo incluye los siguientes elementos:

- orientaciones para el empleo, formuladas por la Comisión y adoptadas por el Consejo previa consulta al Parlamento;
- un informe conjunto sobre el empleo, publicado por la Comisión y adoptado por el Consejo;
- programas nacionales de reformas;
- informes por país y recomendaciones específicas por país, formulados por la Comisión y, en el caso de las recomendaciones, adoptadas posteriormente por el Consejo.

Las cuatro orientaciones para el empleo (artículo 148 del TFUE) presentan objetivos estratégicos para las políticas nacionales de empleo y comprenden prioridades políticas en los ámbitos del empleo, la educación y la inclusión social. Las orientaciones para el empleo forman parte de las ocho orientaciones integradas, que incluyen también cuatro orientaciones generales para las políticas económicas (artículo 121 del TFUE).

En los últimos años, **las orientaciones de empleo se han adaptado a los principios del pilar europeo de derechos sociales (2.3.1 Las políticas sociales y de empleo: principios generales) y han integrado elementos relacionados con las consecuencias de la crisis**

de la COVID-19, las transiciones ecológica y digital, la equidad en la transición ecológica, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la invasión rusa de Ucrania.

La Comisión propuso un cuadro de indicadores sociales revisado (adjunto al Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales), como herramienta clave de seguimiento utilizada en el Semestre Europeo, para reflejar mejor las prioridades y acciones políticas establecidas en el Plan de Acción. El cuadro de indicadores sociales consta de diecisiete indicadores principales, respaldados por el Consejo, que evalúan los resultados en materia social y de empleo de los Estados miembros en tres grandes dimensiones: **i) igualdad de oportunidades, ii) condiciones de trabajo justas, y iii) protección social e integración social.**

C. Actos jurídicos vinculantes — Derecho de la Unión

Sobre la base de las disposiciones recogidas en el TFUE relativas a los ámbitos del empleo y de los asuntos sociales, se han adoptado una serie de Directivas, Reglamentos y Decisiones para garantizar unas normas mínimas en todos los Estados miembros de la Unión en los siguientes ámbitos:

- salud y seguridad en el trabajo: derechos y obligaciones generales y específicos, equipos de trabajo, riesgos específicos, como, por ejemplo, sustancias peligrosas o agentes carcinógenos ([2.3.5 La salud y la seguridad en el trabajo](#));
- igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: igualdad de trato en el trabajo, embarazo, permiso de maternidad, permiso parental ([2.3.9 La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación](#));
- **protección contra la discriminación por motivos de sexo, raza, religión, edad, discapacidad y orientación sexual** ([2.3.9 La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación](#));
- Condiciones de trabajo: salario mínimo, trabajo a tiempo parcial, contratos de duración determinada, jornada laboral, empleo juvenil, información y consulta de los trabajadores ([2.3.6 Los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores](#); [2.3.7 El diálogo social](#));

- servicios de apoyo: una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo.

La legislación de la Unión también apoya las libertades fundamentales que rigen la circulación de las personas, los servicios y los capitales dentro del territorio de la Unión (mercado único) como sigue:

- libre circulación de trabajadores: igualdad de trato, acceso a los beneficios sociales (2.1.5 La libre circulación de trabajadores);
- desplazamiento de trabajadores: duración, salarios, sectores cubiertos (2.1.13 El desplazamiento de trabajadores).

D. Coordinación a través de recomendaciones y otras iniciativas políticas

Además del «Derecho imperativo» anteriormente mencionado, otras medidas contribuyen a aumentar la coordinación entre los Estados miembros de la Unión a través del «Derecho indicativo», con importantes repercusiones si han sido bien preparadas y cuentan con un buen respaldo y seguimiento a escala de la Unión. El «Derecho indicativo» comprende las recomendaciones del Consejo, que son actos jurídicos no vinculantes, y otras iniciativas políticas introducidas por la Comisión.

- La Garantía Juvenil Europea tiene por objeto garantizar que todas las personas jóvenes menores de treinta años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o prácticas en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar la educación formal.
- Una Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral se centra en el registro, las evaluaciones individuales detalladas y los acuerdos de integración laboral que se ofrecerán a los desempleados de larga duración inscritos.
- **La Agenda de Capacidades Europea contempla doce medidas centradas en las capacidades para el empleo, a fin de garantizar que el derecho a la formación y al aprendizaje permanente sea una realidad en toda Europa.** El año comprendido entre el 9 de mayo de 2023 y el 8 de mayo de 2024 se ha declarado «Año Europeo de

las Competencias» con el objetivo de abordar la escasez de capacidades en la Unión y promover una mentalidad de reciclaje y mejora de las capacidades para ayudar a las personas a desarrollar las competencias adecuadas para empleos de calidad.

- Una Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 esboza un enfoque estratégico para la transición gradual entre las medidas de emergencia adoptadas para preservar el empleo durante la pandemia y las nuevas medidas necesarias para una recuperación generadora de empleo.
- **El Marco estratégico en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027 determina retos clave, objetivos estratégicos para la salud y la seguridad en el trabajo y acciones e instrumentos para abordarlos.**
- **La Estrategia Europea de Cuidados tiene como objetivo garantizar unos servicios asistenciales de alta calidad, asequibles y accesibles en toda la Unión y mejorar la situación tanto de quienes reciben cuidados como de quienes los prestan, ya sea de forma profesional o no profesional.**

E. Apoyo procedente de instrumentos de financiación de la Unión

Existen diferentes programas de financiación de la Unión que ofrecen apoyo en el ámbito del empleo.

- El Fondo Social Europeo Plus (FSE+) (2.3.2 Fondo Social Europeo) es el principal instrumento de la Unión dedicado a invertir en las personas y reúne un conjunto de fondos y programas, en particular el FSE, la Iniciativa de Empleo Juvenil, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas y el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social. El FSE+ tiene como objetivo hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia de COVID-19, promover elevados niveles de empleo, crear protección social y desarrollar una mano de obra cualificada y resiliente, preparada para la transición a una economía ecológica y digital.
- El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos apoya a las personas que pierden su empleo como consecuencia de cambios

estructurales en los patrones del comercio mundial, la digitalización, la automatización y la transición a una economía baja en carbono.

- El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, elemento central de [NextGenerationEU](#), es un instrumento temporal para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los Estados miembros entre febrero de 2020 y el 31 de diciembre de 2026. Tiene como objetivo mitigar las repercusiones económicas y sociales de la crisis de la COVID-19 y mejorar las economías y sociedades europeas haciéndolas más sostenibles, resilientes y mejor preparadas para los retos y oportunidades que presentan las transiciones ecológica y digital.
- REACT-UE (Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa) complementa los programas de los Fondos Estructurales 2014-2020 y se suma a las asignaciones de cohesión para el período 2021-2027. Prorroga y amplía las medidas de reparación y respuesta a la crisis aplicadas a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus.
- El instrumento SURE (Apoyo para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia) proporcionó asistencia financiera a los Estados miembros durante la crisis de la COVID-19, permitiendo regímenes de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares para proteger el empleo y a los trabajadores.
- El Fondo de Transición Justa tiene como objetivo aliviar los costes sociales y económicos derivados de la transición hacia una economía climáticamente neutra ayudando a las personas a adaptarse a un mercado laboral cambiante. Constituye el primer pilar del Mecanismo para una Transición Justa, que forma parte del Pacto Verde Europeo.

4. Papel del Parlamento Europeo

El papel del Parlamento en este campo ha ido evolucionando gradualmente. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo debe consultar al Parlamento antes de adoptar las orientaciones para las políticas de empleo. Además, el método abierto de coordinación ha

reforzado el papel de los Parlamentos nacionales, cuya participación se prevé en el establecimiento y la consecución de los objetivos nacionales.

El Parlamento respaldó firmemente la Estrategia Europa 2020. Algunas de las iniciativas de lucha contra el desempleo juvenil tienen su origen en propuestas del Parlamento sobre medidas prácticas y concretas, como la Garantía Juvenil de la Unión y las normas mínimas sobre los períodos de prácticas. El Parlamento ha apoyado con firmeza, desde 2010, el establecimiento de la Garantía Juvenil, y hace seguimiento de su aplicación. En su Resolución, de 17 de julio de 2014, sobre el empleo juvenil pidió un marco jurídico europeo por el que se introdujesen unas normas mínimas para la aplicación de la Garantía Juvenil, incluida la calidad de los períodos de aprendizaje, y que también abarcase a los jóvenes de 25 a 30 años de edad. En una Resolución aprobada en 2018 sobre el próximo presupuesto a largo plazo de la Unión, el Parlamento pidió un aumento significativo de la financiación para la aplicación de la Iniciativa de Empleo Juvenil. El 8 de octubre de 2020, el Parlamento aprobó una Resolución en la que expresaba su preocupación por el carácter voluntario de la Garantía Juvenil (actualmente una Recomendación del Consejo) y pedía a la Comisión que propusiera un instrumento vinculante. El Parlamento condenó, asimismo, los períodos de prácticas no remunerados e instó a la Comisión a que revisase los instrumentos europeos existentes, como el Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas y el Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz. El Parlamento insistió en que se incorporasen criterios de calidad en las ofertas a los jóvenes, entre ellos el principio de remuneración justa de los aprendices y los períodos de prácticas, el acceso a la protección social, el empleo sostenible y los derechos sociales.

Asimismo, el Parlamento, en su Resolución de 29 de octubre de 2015, apoyó el enfoque adoptado en la Recomendación sobre la integración de los desempleados de larga duración. La intensa labor del Parlamento en materia de desarrollo de capacidades se ha visto reflejada en la Agenda de Capacidades Europea.

En la Resolución del Parlamento, de 13 de marzo de 2019, sobre el Semestre Europeo se hizo hincapié en que los objetivos y compromisos sociales de la Unión son tan importantes como los económicos. Desde el inicio de la pandemia de COVID-19, el Parlamento ha intentado mitigar las consecuencias negativas de la crisis, en particular para el mercado



laboral. En una Resolución, de 10 de julio de 2020, sobre las orientaciones para las políticas de empleo de la Unión, los diputados al Parlamento Europeo pidieron medidas drásticas para amortiguar el impacto causado por la pandemia, en particular una revisión de las próximas orientaciones a la luz de la situación, y pusieron de relieve la necesidad de luchar contra el desempleo juvenil a través de la mejora de la Garantía Juvenil.

En su Resolución, de 17 de diciembre de 2020, sobre una Europa social fuerte para unas transiciones justas, el Parlamento pidió que los derechos sociales fueran jurídicamente exigibles y que se alcanzasen objetivos sociales concretos de aquí a 2030.

5. Bibliografía

- Autismo Europa
- Comisión Europea



C/ Pajaritos 12, Bajo - Oficina 1. 28007 - Madrid
www.centroautismo.es

Centro asesor del:

