

**Dictamen del Comité de las Regiones sobre «la agenda de nuevas cualificaciones y empleos»**

(2011/C 259/07)

## EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- anima encarecidamente a todos los Estados miembros a que establezcan objetivos nacionales cuantitativos para todos los objetivos de la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, a fin de permitir una mayor apropiación de los programas nacionales de reforma, demostrar ambición política para las políticas seguidas y permitir una evaluación transparente de la eficacia de las políticas;
- aboga por un planteamiento sobre las cualificaciones y los empleos que a) faculte a los socios regionales y locales para planificar intervenciones y asignar recursos para responder a las necesidades de los empresarios regionales y locales, centrándose en los grupos destinatarios de la mano de obra; y b) establezca un marco de coordinación de los servicios en el lugar donde se presten y conciba soluciones adaptadas a cada caso para resolver problemas específicos de índole regional y local;
- se remite al artículo 174 del TFUE sobre la cohesión territorial y subraya la necesidad de tener plenamente en cuenta las diferencias regionales, ya que en la Unión Europea existen desequilibrios importantes y los retos que las regiones han de afrontar para cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020 varían de manera considerable. Estas circunstancias y los desafíos que plantean han sido expuestos con claridad en el Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial;
- pide que se examine con más atención el calendario de la paulatina supresión de las actuales medidas de crisis centradas en el mercado de trabajo y las repercusiones que ello puede tener en la confianza de los mercados, la hacienda pública, las perspectivas de empleo individuales de los trabajadores vulnerables y los niveles globales de desempleo a largo plazo; considera que el éxito inicial de la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos dependerá de la eficacia y los efectos a largo plazo de las medidas de crisis sostener el mercado de trabajo durante la crisis económica. No obstante, el punto de partida debe ser la rápida supresión de las medidas de crisis;

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ponente</b>             | Henk KOOL (NL/PSE), Miembro del Consejo Ejecutivo de la ciudad de La Haya                                                                                                                                                                               |
| <b>Texto de referencia</b> | Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo<br><br>COM(2010) 682 final |

## I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

### EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1. acoge con satisfacción la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», que es una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador; reconoce que se complementa con otras iniciativas emblemáticas de la UE y subraya que la Agenda solo podrá cumplirse si, para su aplicación, se adopta un planteamiento coherente, multinivel e integrado;

2. anima encarecidamente a todos los Estados miembros a que establezcan objetivos nacionales cuantitativos para todos los objetivos de la Estrategia Europa 2020, en particular los directamente relacionados con la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, a fin de permitir una mayor apropiación de los programas nacionales de reforma, demostrar ambición política para las políticas seguidas y permitir una evaluación transparente de la eficacia de las políticas;

3. se congratula de que la Comisión haga alguna referencia a los aspectos regionales en la iniciativa emblemática, aunque considera que se hubiera debido hacer más hincapié en el papel específico que los entes regionales y locales desempeñan como empleadores, proveedores de servicios y reguladores, en la promoción del crecimiento y la cohesión y en la coordinación de las colaboraciones estratégicas entre instituciones de educación, agencias empresariales y empresas en sus territorios respectivos;

4. aboga por un planteamiento sobre las cualificaciones y los empleos que a) faculte a los socios regionales y locales para planificar intervenciones y asignar recursos para responder a las necesidades de los empresarios regionales y locales, centrándose en los grupos destinatarios de la mano de obra; y b) establezca un marco de coordinación de los servicios en el lugar donde se presten y conciba soluciones adaptadas a cada caso para resolver problemas específicos de índole regional y local;

5. por otra parte, considera que algunas de las propuestas de acción formuladas en la iniciativa emblemática podrían beneficiarse de una mayor dimensión local y regional, e insta a las instituciones europeas y a los Estados miembros a que apoyen la acción sobre: las estrategias locales para mejorar las cualificaciones; una dimensión subnacional para el Panorama de cualificaciones de la UE; medidas locales sobre la integración de personas con dificultades a la hora de encontrar trabajo —como por ejemplo los inmigrantes— en el mercado laboral; la acción local para combatir el abandono escolar prematuro, el analfabetismo y la incapacidad para el cálculo numérico entre los adultos, así como para fomentar las estrategias de aprendizaje permanente; facilitar las condiciones para la creación de empleo; el diálogo social a nivel local y regional sobre las políticas de

empleo y trabajo; los centros regionales de excelencia para los empleos del mañana; y acciones para la futura oferta de trabajadores a sectores clave, como el sanitario;

6. se remite al artículo 174 del TFUE sobre la cohesión territorial y subraya la necesidad de tener plenamente en cuenta las diferencias regionales, ya que en la Unión Europea existen desequilibrios importantes y los retos que las regiones han de afrontar para cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020 varían de manera considerable. Estas circunstancias y los desafíos que plantean han sido expuestos con claridad en el Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial<sup>(1)</sup>, en particular,

(a) menos de una de cada tres regiones ha alcanzado el índice de empleo del 75 %, y casi una de cinco regiones tiene un índice inferior al 65 %;

(b) en más del 20 % de las regiones, el 40 % o más de su población tiene un bajo nivel educativo;

(c) menos de una de cada seis regiones ha conseguido el objetivo del ciclo terciario de estudios;

(d) las tasas de participación en el aprendizaje permanente varían considerablemente, ya que más del 22 % de las regiones registran una tasa bajísima de participación: del 5 % o incluso inferior;

(e) el envejecimiento de la población se está acelerando, lo que ha alterado la tasa de dependencia demográfica.

7. pone de relieve los posibles efectos negativos para algunas regiones que pueden derivarse de las políticas que persiguen mejorar los agregados macroeconómicos u objetivos nacionales, con escasa o nula referencia a la dimensión territorial, e insta a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que tengan en cuenta las consecuencias de este enfoque, en particular para las regiones con graves debilidades estructurales;

8. señala la enorme disparidad en términos de niveles de participación en el aprendizaje y formación entre las diferentes regiones de la Unión Europea, y manifiesta su preocupación por

<sup>(1)</sup> COM(2010) 642 final (9.11.2010).

el hecho de que, a pesar de los numerosos objetivos que a largo de los años se han establecido a este respecto, conseguir que las regiones y los Estados miembros más rezagados alcancen la media de la UE continúa siendo un gran fracaso;

9. lamenta que la presentación de la iniciativa emblemática sobre la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos no haya venido acompañada de una evaluación de la repercusión presupuestaria de las medidas propuestas;

10. pide que se examine con más atención el calendario de la paulatina supresión de las actuales medidas de crisis centradas en el mercado de trabajo y las repercusiones que ello puede tener en la confianza de los mercados, la hacienda pública, las perspectivas de empleo individuales de los trabajadores vulnerables y los niveles globales de desempleo a largo plazo; considera que el éxito inicial de la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos dependerá de la eficacia y los efectos a largo plazo de las medidas de crisis sostener el mercado de trabajo durante la crisis económica. No obstante, el punto de partida debe ser la rápida supresión de las medidas de crisis;

11. solicita que, tanto a nivel nacional como de la UE, se establezcan mecanismos para coordinar los esfuerzos encaminados a conseguir los objetivos de la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, así como las otras iniciativas emblemáticas y, en particular, las iniciativas «Juventud en movimiento» y «Plataforma contra la pobreza»;

### **Dar un nuevo impulso a la flexiguridad**

12. acoge con satisfacción el reconocimiento por parte de la Comisión Europea de que, en un mercado laboral débil en el contexto de unos elevados niveles de desempleo estructural, las medidas destinadas a aumentar la oferta de mano de obra pueden resultar por sí solas insuficientes para resolver el problema del desempleo y deben complementarse con actuaciones encaminadas a aumentar la demanda de mano de obra; pide, no obstante, que estos dos conjuntos de soluciones políticas se apliquen de manera más equilibrada;

13. reconoce que las medidas nacionales de flexiguridad necesitan potenciarse y adaptarse al nuevo contexto económico y social, y acoge favorablemente la inclusión de las directrices sobre flexiguridad en el trabajo del Consejo; recuerda a la Comisión que debe implicarse siempre a los interlocutores sociales cuando se prevean modificaciones que puedan tener consecuencias en el mercado laboral; pide a la Comisión que precise con mayor detalle las implicaciones que para la seguridad en el empleo, los derechos laborales vigentes, el tiempo de trabajo y los modos de organización del trabajo tendrán los cambios propuestos a los contratos de duración indefinida;

14. recuerda que la Unión Europea ha servido de catalizador para los cambios progresivos introducidos en los sistemas nacionales de Derecho laboral a través de directivas de la UE anteriores y destaca la importancia de mantener estas normas; no obstante, considera que es necesario seguir esforzándose y fomentar las transformaciones estructurales hacia una mayor estabilidad social;

15. apoya el énfasis que pone la Comisión Europea en el papel fundamental de las pymes para la creación de empleo y

la competitividad económica, y recuerda las recomendación formuladas en su Dictamen sobre la «Small Business Act»<sup>(2)</sup>, en especial respecto del acceso a la financiación y la aplicación del principio «pensar primero a pequeña escala»;

16. recuerda que una serie de directivas de la UE sobre el empleo se han incorporado a la legislación de los Estados miembros con ritmo desigual en sus progresos y diversas interpretaciones, con la consecuencia de que no existe un mercado laboral único de la UE y no se dan condiciones de competencia equitativas. Sin embargo, al mismo tiempo constata que el derecho de la Comisión a recibir informes de los Estados miembros en cuanto a la aplicación de la legislación de la UE a nivel nacional garantiza que las diferencias nacionales se mantengan dentro de un marco aceptable. Para hacerse una idea general de dónde se hallan las diferencias, se sugiere que se realice un análisis comparativo de cómo se aplican determinadas directivas en los Estados miembros;

### **Dotar a las personas de las cualificaciones apropiadas para obtener un empleo**

17. toma nota de la evaluación sucinta que presenta la Comisión Europea sobre los principales retos a los que se enfrenta el mercado de trabajo de la Unión Europea; reconoce que hay una deficiencia de cualificaciones apropiadas para las futuras necesidades del mercado laboral, una insuficiente oferta y demanda de oportunidades de formación en determinados niveles de cualificaciones y una necesidad de canalizar y aprovechar mejor las cualificaciones y experiencia de los trabajadores inmigrantes;

18. advierte, sin embargo, de que en la actualidad la Comisión Europea interpreta de forma demasiado restrictiva el problema de las cualificaciones y parece subestimar el desafío que suponen la gestión de las transformaciones de la composición sectorial de la economía y sus repercusiones desde la perspectiva de la edad, el sexo y las personas con discapacidad funcional, así como la certificación de la experiencia previa, la formalización de las cualificaciones asociadas a sectores profesionales básicos en expansión, como las profesiones auxiliares del ámbito de la salud, el reconocimiento de la proporción creciente de trabajadores de más edad y los problemas conexos que se derivan de la necesidad de actualizar continuamente sus competencias, la gestión de la tasa de desempleo entre los nacionales de terceros países (que es más del doble de la tasa de los trabajadores nacionales en algunos Estados miembros) y el reconocimiento de que es necesario un conjunto específico de políticas para hacer frente al fenómeno del creciente número de jóvenes que no estudian, ni trabajan ni están en capacitación o prácticas (jóvenes NEET);

19. considera que la Comisión Europea debe hacer mayor hincapié en la necesidad de que la prestación de servicios y la planificación estratégica relacionadas con el trazado del perfil del mercado de trabajo, las previsiones, la elaboración de una política industrial y una mayor personalización del diseño y planificación de intervenciones directas con los empresarios, interlocutores sociales y servicios de empleo locales para prestar apoyo a las empresas y crear mecanismos proactivos que permitan determinar con antelación las necesidades formativas de los trabajadores en las empresas amenazadas de cierre tengan un mayor arraigo local;

<sup>(2)</sup> CDR 246/2008 fin.

20. respalda la idea de un Panorama de cualificaciones de la UE que permitirá aumentar la transparencia para los solicitantes de empleo, los trabajadores, las empresas y las instituciones públicas, pero cree es preciso contar con una variante más local de este instrumento a fin de completar la información recopilada a nivel nacional, especialmente en los Estados miembros con sistemas de administración muy centralizados. Es en el nivel subnacional donde puede obtenerse la información más exacta y oportuna sobre los mercados de trabajo regionales y donde los entes regionales y locales pueden desempeñar un papel importante a la hora de detectar la inadecuación de las cualificaciones, facilitar programas de reciclaje y formación profesional adecuados, e incentivar la inversión en respuesta a la demanda local;

21. apoya el desarrollo de los contactos entre la empresa y la universidad y, en particular, la integración de prácticas laborales «que proporcionen créditos» en todos los programas universitarios para mejorar las cualificaciones técnicas y empresariales y las habilidades básicas o sociales de los graduados y aumentar su empleabilidad en el moderno mercado de trabajo;

22. considera que la alfabetización y competencia digital debería ser un elemento fundamental para anticiparse a la hora de determinar las futuras cualificaciones y que la inversión en las infraestructuras de las TIC debe ir acompañada de unos planes apropiados para mejorar las competencias digitales de la mano de obra y, sobre todo, de los poco cualificados, los grupos vulnerables y los desempleados;

23. sugiere, dado que 2011 es el Año europeo del Voluntariado, que la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos tenga en cuenta el valor del voluntariado para aumentar la gama de cualificaciones de una persona; asimismo, solicita que los actuales sistemas de certificación que reconocen las cualificaciones, conocimientos y experiencia adquiridos a lo largo del voluntariado se vinculen al plan CV Europass para facilitar el reconocimiento en toda la UE de las experiencias de voluntariado y la correspondiente empleabilidad;

24. considera que deberían reconocerse de manera explícita los servicios que ya prestan en la actualidad muchos entes regionales y locales en materia de tutoría y asesoramiento, así como para incentivar y ayudar a las empresas, especialmente las pymes, y que debería destacarse y apoyarse en mayor medida su papel en la inversión compartida y la promoción de los vínculos entre el mundo académico y el mundo comercial;

### **La agenda de la UE para promover la movilidad laboral**

25. señala que sólo el 15 % de la movilidad del mercado de trabajo obedece a movimientos transfronterizos en el interior de la UE y que el porcentaje de trabajadores migrantes en edad de trabajar procedentes de terceros países es dos veces superior al de migrantes de otros Estados miembros. Considera que es positivo disponer de un panorama de los perfiles profesionales que poseen los nacionales de terceros países, tal como propone la Comisión Europea, e insiste en que ésta haga hincapié en la

integración social y económica y asocie a los niveles nacional, regional y local. Ahora bien, si este panorama de perfiles profesionales llega a elaborarse, debe hacerse con gran cuidado y respetarse la integridad personal;

26. reconoce que la Comisión Europea apoya la movilidad laboral como mecanismo de ajuste de los desequilibrios del mercado interregional, pero señala que ello tiene repercusiones en el principio de cohesión territorial; insta a que se tomen más en cuenta los efectos de la fuga de cerebros y las diferentes repercusiones que la movilidad laboral puede tener tanto para las regiones «de origen» como para las regiones «de acogida», dado que con la continuación de esta política se corre el riesgo de que el aumento de los puestos de trabajo conseguido a corto plazo en toda la UE suponga a largo plazo un incremento de los costes en algunas regiones periféricas. Por último, pide que se abra un amplio debate sobre la experiencia migratoria entre los Estados miembros y sus regiones y sobre las implicaciones para el potencial de crecimiento a largo plazo de las distintas regiones;

### **Mejorar la calidad del trabajo y de las condiciones laborales**

27. acoge positivamente la propuesta de llevar a cabo una evaluación a gran escala del acervo legislativo actual en materia de calidad del trabajo y de las condiciones laborales, pero insta a la Comisión Europea a que en sus reflexiones tenga en cuenta la desigual aplicación hasta la fecha de las directivas de la UE en los Estados miembros;

28. pone de relieve la importancia de los programas de racionalización y ajuste de los presupuestos que están aplicando en la actualidad los entes regionales y locales de numerosos Estados miembros de la UE y destaca las posibles dificultades que podrían tener las autoridades para gestionarlos al mismo tiempo que aplican un programa progresivo sobre el tratamiento de su propio personal. Al intentar mantener la calidad de los servicios de primera línea con menos recursos financieros y humanos existe la preocupación de que los entes regionales y locales puedan encontrar dificultades para cumplir la Directiva sobre la ordenación del tiempo de trabajo. Es probable que los aumentos de la productividad sean insuficientes por sí solos para atender la gran cantidad de objetivos de servicio y existirá una presión inevitable para que las plantillas reducidas trabajen más horas. Una vez que se hayan obtenido mejoras reales en la productividad, es de esperar que se establezca un equilibrio entre la reducción del personal y el volumen de servicios que pueden prestarse. Hay que apoyar a los entes regionales y locales para que den ejemplo en el cumplimiento de las normas laborales y de empleo y pedirles que adopten metas realistas de prestación de servicios;

29. reconoce que los Estados miembros conservan el control sobre la aplicación legislativa de estas leyes de protección, pero sugiere que la UE podría establecer un instrumento de comparación y difusión de datos, en particular sobre la aplicación de las normas de salud y seguridad en el trabajo -un «observatorio de la salud y la seguridad», que permitiera el intercambio de información sobre las deficiencias de la aplicación en todos los Estados miembros;

30. observa que la Agenda de nuevas cualificaciones y empleo hace referencia a la pobreza en el empleo, pero lamentablemente no formula ninguna propuesta específica en términos del trabajo de calidad, empleo sostenible y unos ingresos suficientes para abordar directamente esta cuestión persistente;

### Apoyar la creación de empleo

31. coincide con la opinión de que las pymes serán el motor del futuro crecimiento del empleo y será necesario que haya un nivel más alto de actividad empresarial en la economía de la UE para sostener a la creciente población en edad laboral y liberarse de los elevados niveles de dependencia de la inversión extranjera directa en algunas regiones, pero pide que se conciba de manera más abierta la formación en espíritu empresarial y la adaptación a la nueva composición sectorial de la economía. Es preciso poner más énfasis en el espíritu empresarial en los sistemas de enseñanza, pero también hay que incorporarlo en la formación y el reciclaje profesional de los trabajadores de más edad, tanto del sector público como del privado, a fin de impulsar la innovación en los lugares de trabajo existentes;

32. acoge con satisfacción la importancia otorgada al principio de «pensar primero a pequeña escala», que debería aplicarse en todas las prioridades de la iniciativa emblemática; asimismo, subraya que el apoyo no debería prestarse sólo a las empresas incipientes, a las nuevas pymes y a las empresas de alta tecnología, sino también a aquellas que estén en proceso de desarrollo y reestructuración, a fin de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de todas las empresas;

33. está de acuerdo en que deben realizarse esfuerzos para integrar los empleos del sector informal en el sector formal y pone de relieve que, para lograrlo, habrá que regular determinadas actividades en el sector doméstico y de cuidados; pide a la Comisión Europea una propuesta con los detalles sobre los tipos de incentivos para avanzar en este sentido lo antes posible;

34. considera que, a través de la ejecución de los contratos públicos, los poderes públicos también pueden contribuir a la contratación de desempleados de larga duración, personas discapacitadas y trabajadores en prácticas. Por ejemplo, pueden especificar en sus licitaciones que la empresa que obtenga el contrato deberá asignar un determinado porcentaje del valor del contrato a la contratación de estos grupos objetivo. Las posibilidades existentes en este ámbito aún no se han explotado suficientemente. Por tanto, de acuerdo con su dictamen sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE, el Comité recomienda que en la aplicación de los contratos públicos se preste mayor atención en el nivel de la UE a la contratación social y al fomento del empleo de los desempleados de larga duración, las personas con discapacidad y los trabajadores en prácticas;

### Instrumentos financieros de la UE al servicio de las nuevas cualificaciones y empleos

35. considera deseable una mayor claridad sobre la forma en que los programas pertinentes de la UE deberían tener en cuenta los objetivos de la iniciativa emblemática sobre nuevas

cualificaciones y empleos durante el actual período de programación, pero advierte contra los cambios radicales en los programas operativos en esta fase del proceso de aplicación;

36. respalda el llamamiento en favor de una mejor utilización de los fondos de la UE y una mayor sinergia entre ellos, tal como se pide en la revisión del presupuesto de la UE <sup>(3)</sup>, para apoyar los objetivos de la Agenda para las nuevas capacidades y los nuevos empleos. Sin embargo, considera que la mejor manera de lograrlo es mediante:

**planteamientos de base local:** una mejor coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales con un enfoque multifondo (marco estratégico común) y, en particular, una dimensión territorial reforzada del Fondo Social Europeo (que se aplica mediante programas nacionales de gran alcance sólo en algunos Estados miembros). Los Estados miembros y las regiones deberían mantener la suficiente flexibilidad para definir sus propias prioridades y elaborar la combinación de respuestas políticas adecuada a las particularidades nacionales y regionales;

**un enfoque de la gobernanza multinivel:** a fin de coordinar en mayor medida los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y las ambiciones de la política de cohesión se considera acertada la creación de los contratos de asociación para el desarrollo y la inversión. Estos contratos deberían desarrollarse junto con todos los niveles de gobierno para asegurar que la programación regional no se transforme en un mero instrumento determinado por las prioridades nacionales;

**un enfoque basado en los resultados:** proceso continuo de seguimiento de los progresos a través de indicadores tanto cualitativos como cuantitativos para apoyar la evaluación y la elaboración de políticas. Esto ayudaría a reforzar las acciones centradas en las prioridades y también guarda relación con las recomendaciones específicas por país formuladas en el marco de la Estrategia Europa 2020 (artículo 148 del TFUE). Para alcanzar este objetivo es necesario desarrollar un marco común de evaluación de impacto en toda la UE;

37. considera deseable que se tenga en cuenta el refuerzo de la relación existente entre las obligaciones de notificación que imponen la Estrategia Europa 2020 y los programas nacionales de reforma, por una parte, y las impuestas por la política de cohesión, por otra, a fin de evitar la duplicación y conseguir resultados más efectivos;

38. reconoce la necesidad de utilizar mejor los fondos de la UE para introducir reformas en el terreno del empleo, la educación y la formación, pero rechaza las propuestas tendentes a hacer depender la financiación de condiciones específicas vinculantes contractualmente, por considerar que no debería existir un vínculo punitivo entre el derecho de una región a recibir financiación de los fondos de la política de cohesión y la eficacia de las instituciones y políticas macroeconómicas del Estado miembro;

39. observa que, basándose en la experiencia adquirida con la aplicación de determinados fondos como el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), es preciso mejorar la coordinación entre todos los fondos de la UE que guarden relación con las cualificaciones y el empleo.

<sup>(3)</sup> COM(2010) 700 final, 19.10.2010.

40. expresa su deseo de asistir a la Comisión Europea a la hora de supervisar la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y sus iniciativas emblemáticas por parte de los entes locales y regionales a través de su Plataforma de Seguimiento de la Estrategia Europa 2020.

Bruselas, 1 de julio de 2011.

*La Presidenta  
del Comité de las Regiones*  
Mercedes BRESSO

---