

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

12

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M^a José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

Convenio sobre la política del empleo 1964 (núm. 122)

Aurelia CARRILLO LÓPEZ*

RESUMEN: En el Derecho de la Unión Europea, el art. 3.3 TUE señala como objetivos de la UE obrar «en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado [...] en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social», y el propio art. 147.2 TFUE establece que, al «formular y aplicar las políticas y medidas de la Unión deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo». La política de empleo tiene por finalidad última la garantía de un puesto de trabajo de calidad para toda la población, así lo reconoce el Convenio n. 122 de 1964 donde se dispone en su art. 1 que, todo Estado miembro deberá llevar a cabo «una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido»; y donde se fijan como objetivos de la política de empleo la garantía de un trabajo para todas las personas disponibles que lo busquen; que dicho trabajo sea tan productivo como sea posible; que exista libertad para escoger el empleo y que cada trabajador tenga posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y utilizar en el mismo la formación y facultades que posea; que se eliminen los impedimentos de acceso y permanencia en el empleo por razones de raza, sexo, religión, opinión pública, procedencia nacional y origen social.

Palabras clave: Políticas de empleo, trabajo decente, no discriminación.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Principios y objetivos de las políticas de empleo en el Convenio OIT n. 122. 3. La normativa nacional en políticas de empleo. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

* Doctora en Derecho. Fiscal sustituta del TSJ de Murcia.

Employment Policy Convention 1964 (No. 122)

ABSTRACT: In the Law of the European Union, art. 3.3 TUE points out that the EU aims to act «for the sustainable development of Europe based on a balanced economic growth [...] in a highly competitive market social economy, tending towards full employment and social progress», and art itself. 147.2 TFEU states that, «To formulate and implement the policies and measures of the Union, the objective of a high level of employment must be taken into account». The purpose of the employment policy is to guarantee a quality job for the entire population, as recognized in Convention No. 122 of 1964, which is set out in its art. 1st, that every Member State must carry out an «active policy aimed at promoting full, productive and freely chosen employment»; and where the employment policy objectives are set as the guarantee of a job for all available people who are looking for it; that such work be as productive as possible; that there is freedom to choose the job and that each worker has the possibility of acquiring the necessary training to occupy the job that suits him and use in it the training and powers he possesses; that the impediments of access and permanence in employment be eliminated due to race, sex, religion, public opinion, national origin and social origin.

Key Words: Employment policies, decent work, non-discrimination.

Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad¹

1. Introducción

El Convenio número 122 de la OIT se firmó en 1964² y entró en vigor el 15 de julio de 1966, fue ratificado por España el 28 de diciembre 1970. En la actualidad la OIT sigue considerando este Convenio como el principal mecanismo para orientar y coordinar las políticas nacionales, junto con las Recomendaciones n. 122 y n. 169 y otros instrumentos adoptados por la propia Organización³.

Este Convenio, se inspira en la Declaración de Filadelfia de 1944 conforme a la cual, le corresponde a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar los efectos de las políticas económicas y financieras sobre la política del empleo, teniendo en cuenta el objetivo fundamental de que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. En el mismo sentido se pronuncia la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, establece que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Todos estos instrumentos son parte integrante de un programa internacional más amplio de expansión económica basado en el pleno empleo, productivo y libremente elegido⁴.

El Convenio sobre política y empleo objeto de estudio, forma parte de los denominados Convenios de gobernanza, considerados como instrumentos prioritarios por el Consejo de Administración de la OIT desde 2008, por su importancia para el funcionamiento de las normas internacionales del trabajo. El Consejo de Administración de la OIT también ha designado cuatro convenios como instrumentos “prioritarios”, por lo cual impulsa a los Estados Miembros a su ratificación, debido a su

¹ Art. 31.1 CDFUE.

² RCL 1972, 957.

³ T. USHAKOVA, *La protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios en el marco de la ONU: Un intento fallido de regulación universal*, en J.L. GIL (dir.), *Migraciones internacionales e impacto de la crisis económica. Compromisos de la OIT*, Juruá, 2013.

⁴ Relacionadas con la política de empleo cabe citar: el Convenio y la Recomendación sobre el servicio del empleo de 1948; la Recomendación sobre la orientación profesional de 1949; la Recomendación sobre la formación profesional de 1962; el Convenio y la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958.

importancia para el funcionamiento del sistema de normas internacionales del trabajo. Estos convenios son los siguientes:

- 1) Convenio sobre la inspección del trabajo de 1947 (n. 81). Este Convenio prioritario estipula que los Estados que lo hayan ratificado deberán mantener un sistema de inspección del trabajo en la industria y el comercio; los Estados podrán exceptuar a las empresas mineras y de transporte. Establece una serie de principios respecto de la determinación de los campos de la legislación que abarca la inspección del trabajo, las funciones y la organización del sistema de inspección, los criterios de contratación, el estatus y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo, y sus competencias y obligaciones;
- 2) Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo) de 1976 (n. 144). Este Convenio prioritario establece el significado de “organizaciones representativas” de empleadores y de trabajadores, y dispone que los Estados que lo ratifiquen pongan en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con los puntos del orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, sumisiones a las autoridades nacionales competentes de las nuevas normas adoptadas por la OIT, un nuevo examen de los convenios no ratificados y de las recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto, de las memorias sobre los convenios ratificados, y las propuestas de denuncia de los convenios ratificados. Los empleadores y los trabajadores estarán representados en un plano de igualdad en todo organismo a través del cual se lleven a cabo las consultas, y estas deberán celebrarse al menos una vez al año;
- 3) Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura) de 1969 (n. 129). El convenio fue adoptado con la finalidad de instaurar un sistema de inspección de trabajo en las empresas agrícolas y de verificar el respeto y efectivo cumplimiento de los derechos laborales. Según lo dispuesto en el Convenio 129, el sistema de inspección del trabajo en agricultura se aplicará a toda aquella empresa agrícola que emplee trabajadores asalariados y aprendices, cualesquiera sea su forma de remuneración, la índole, forma o duración de su contrato de trabajo.

2. Principios y objetivos de las políticas de empleo en el Convenio OIT n. 122

Por política de empleo podemos entender, el conjunto de las decisiones

adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas para desarrollar programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como de la calidad en el empleo, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y la demanda de empleo y la reducción y protección de las situaciones de desempleo. Entre sus objetivos destaca el de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo, el mantenimiento de un sistema eficaz de protección ante situaciones de desempleo con políticas activas y prestaciones de desempleo, la adopción de un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente al de larga duración, la garantía de políticas dirigidas a la integración de colectivos con mayor dificultad de inserción laboral (jóvenes, mujeres, discapacitados, mayores de cuarenta y cinco años, parados de larga duración), la atención a los fenómenos migratorios internos y externos o el fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial.

La coordinación de la política de empleo corresponde al Gobierno por medio del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, pero son las comunidades autónomas las que pueden desarrollar la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de los programas y medidas transferidos. Por lo demás, en su diseño y modelo de gestión, la política de empleo deberá tener en cuenta su dimensión local para ajustarla a las necesidades del territorio de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en dicho ámbito.

El Convenio 122 de la OIT en su artículo 1 define las metas y objetivos de la política de empleo. Así, la política de empleo deberá tender a garantizar que, habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo, que dicho trabajo será tan productivo como sea posible, que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

Es importante destacar que pleno empleo no significa que no exista el desempleo⁵. Es inevitable algún grado de desempleo. El Convenio 122 crea la obligación básica de los Estados que lo ratifican, de pronunciarse explícita y formalmente sobre su política de empleo. Esta declaración puede adoptar distintas formas. Por ejemplo, algunos países incluyen una mención general en sus constituciones y en su legislación básica (como es

⁵ *Vid.* L.C. CROISSIER BATISTA, *El pleno empleo objetivo prioritario*, en *Economía Industrial*, 1977, n. 167, pp. 103 ss.

el caso España). Otros se pronuncian más específicamente sobre los detalles de sus políticas de empleo a través de legislación secundaria e instrumentos de políticas. El Convenio requiere que se persiga una activa política de empleo como objetivo primordial de las políticas económicas y sociales. El Convenio reconoce que dichas políticas deberán tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico y serán aplicadas mediante métodos que se adecuen a las condiciones y prácticas nacionales, no les exige a los Estados que logren tales metas en un periodo de tiempo determinado. Los gobiernos habrán de tomar medidas para implementar y evaluar la efectividad de sus políticas de empleo. Deberían determinar y revisar regularmente las decisiones que adopten.

El Artículo 2 del Convenio exige que los gobiernos «decidan y puedan revisar, dentro del marco de una política económica y social coordinada, las políticas a adoptar para el logro de los objetivos». Cada país en sus políticas de estado prevé programas, mecanismos y estrategias para aumentar el desarrollo económico del país, y mientras más empleo se genere, mayores son las oportunidades que tienen las personas de prosperar y ambientarse en un lugar donde se pueden percibir ganancias, pero, sobre todo, de lograr un crecimiento personal y profesional.

En el Artículo 3 del Convenio se establece que los gobiernos deberán consultar a los representantes de las personas que se verán afectadas por las medidas que se adopten. En especial se requerirá la opinión de agentes sociales tales como representantes de los empleadores y de los trabajadores, de manera que se tengan plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones. Esas consultas no deberían limitarse a las decisiones que se deriven de políticas de empleo en un sentido acotado, sino que deberían aplicarse a todos los aspectos de la política económica que afectan el empleo. En consecuencia, los agentes sociales deberían expresarse tanto en cuestiones relativas al mercado laboral como a los programas de capacitación laboral, y en el diseño de políticas económicas más generales que ejerzan su influencia en la promoción del empleo. Las deliberaciones habrán de incluir las opiniones de otros sectores de la población económicamente activa, como los que trabajan en el sector rural y en la economía informal. La participación de estos sectores no habrá de limitarse a la tarea de formular la citada política, sino que también debería extenderse a su aplicación.

El Convenio n. 122 se complementa con la Recomendación sobre la política de empleo n. 122 de 1964 y la Recomendación sobre la política de empleo n. 169 de 1984. Dichas recomendaciones describen las políticas de manera pormenorizada los enfoques de políticas. La OIT adoptó otros 20 instrumentos para gobernar la defensa y el trabajo técnico en diferentes

campos, como el desarrollo de aptitudes y de iniciativa empresarial, servicios de empleo, empleo de personas con discapacidades y otros grupos vulnerables, relaciones de empleo y empresas multinacionales.

La Recomendación 122 OIT, establece que con objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo estado miembro debería formular y llevara cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido con las garantías de que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; que dicho trabajo será tan productivo como sea posible y que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social. Además de dicha política de empleo deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y ser aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales.

Los fines de la política del empleo deberían ser clara y públicamente definidos, de ser posible en términos cuantitativos para el crecimiento económico y el empleo para lo que se debería consultar a los representantes de los empleadores y de los trabajadores, como a sus respectivas organizaciones, para la elaboración de toda política de desarrollo y utilización de las aptitudes humanas, y, además, en armonía con la Recomendación se debería tratar de obtener la colaboración de todos ellos para la ejecución de dicha política.

La política del empleo debería basarse en estudios analíticos sobre la magnitud y la distribución, actuales y futuras, de la fuerza de trabajo, del empleo, del desempleo y del subempleo. Deberían dedicarse recursos adecuados para la compilación de datos estadísticos, para la preparación de estudios analíticos y para la difusión de resultados.

Todo Estado que haya firmado el Convenio, debería reconocer la importancia de incrementar los medios de producción y de lograr el pleno desarrollo de las aptitudes humanas, por ejemplo, por medio de la educación, de la orientación y formación profesionales, los servicios de higiene y de vivienda, y debería tratar de conseguir y mantener un equilibrio adecuado entre los gastos relativos a estos diversos fines. Y debería adoptar las medidas necesarias para ayudar a los trabajadores, incluidos los jóvenes, y las demás personas que se incorporen por primera

vez a la fuerza de trabajo, a encontrar un empleo productivo y adecuado y a adaptarse, además, a las necesidades cambiantes de la economía.

La política del empleo siguiendo lo dispuesto en la Recomendación 122 debería coordinarse con la política económica y social general y con la planificación o la programación en los países que las utilicen, y debería aplicarse como parte integrante de las mismas. Todos los estados miembros deberían, en el mayor grado en que le permitan los recursos de que dispone y el nivel de su desarrollo económico, para adoptar medidas para ayudar a las personas desempleadas y subempleadas durante todo período de desempleo a subvenir a sus necesidades elementales y a las de las personas a su cargo, así como a adaptarse a las oportunidades que puedan presentárseles para ejercer un nuevo empleo útil. En las medidas que se adopten se deberán tener en cuenta las normas internacionales sobre seguridad social y las del § 5 de la Recomendación 122.

Los problemas del empleo cuyo origen debe atribuirse a fluctuaciones de la actividad económica, a cambios estructurales y, especialmente, a un nivel inadecuado de dicha actividad deberían ser solucionados por medio de medidas generales de carácter económico a largo plazo que deberían ser elaboradas en tal forma que promuevan una economía de expansión continua que tenga un grado razonable de estabilidad y que constituya el marco más propicio para el éxito de las medidas selectivas de la política del empleo. Y también por medio de medidas de carácter general a corto plazo, debiendo elaborarse y aplicarse medidas para evitar la aparición del desempleo o del subempleo causado por cambios estructurales y facilitar la adaptación de la producción y del empleo a dichos cambios. Con este fin y para evitar la pérdida de producción que causan los retrasos en llenar las vacantes, todo Estado que haya firmado el Convenio, debe establecer y financiar adecuadamente programas destinados a ayudar a los trabajadores a encontrar nuevos empleos y a adaptarse a ellos. Igualmente, se le debe dar prioridad especial a las medidas destinadas a resolver el grave problema del desempleo entre los jóvenes, que en muchos países es un problema que adquiere mayores proporciones. El desempleo juvenil presenta varias características que profundizan la gravedad de su carácter de problema social: se concentra en los grupos más pobres de la población, con lo que se convierte en el mecanismo más efectivo de reproducción de la pobreza, conjuntamente con los déficits educativos a los que está estrechamente asociado; la probabilidad de ser desempleadas es significativamente mayor para las jóvenes mujeres que las de los hombres en todos los países lo que reproduce también la discriminación de género; y está íntimamente correlacionado con los fenómenos de subempleo y trabajo informal, de subsistencia,

especialmente en los países en desarrollados⁶.

Los empresarios, los trabajadores y de sus respectivas organizaciones deben consultarse entre si con la mayor anticipación posible, y consultar a las autoridades publicas competentes, a los servicios del empleo o a los organismos similares, a fin de elaborar medidas que permitan en forma satisfactoria para toda una adaptación a los cambios en la situación del empleo.

Los Estados con la asistencia de las organizaciones intergubernamentales, y de otras organizaciones internacionales, deben cooperar en una acción internacional para facilitar la realización de los objetivos del empleo y debería evitar en su política económica interna la adopción de medidas que produzcan un efecto desfavorable sobre la situación del empleo y la estabilidad económica general en otros países, incluidos los países en vías de desarrollo.

Por otra parte, el Convenio de la OIT número 88, 1948, sobre el Servicio del Empleo⁷, establece en el artículo 6 que la organización del Servicio del Empleo deberá garantizar la eficacia de la contratación y de la colocación de los trabajadores, recogiendo, en su apartado a) la obligación de ayudar a éstos a encontrar un empleo conveniente⁸ y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a las necesidades de las empresas.

La OIT, tanto en la Declaración sobre la Justicia social para una Globalización Equitativa (2008), como en el Pacto Mundial para empleo (2009), ha reafirmado que el trabajo no es una mercancía, que es necesario colocar el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, requiriendo, para eso, que sus miembros promuevan políticas de empleo creando un entorno institucional y económico sustentable⁹. La fundamentación jurídica para la existencia de

⁶ J. RAMÍREZ-GUERRERO, *El desempleo juvenil, un problema estructural y global: el papel de las organizaciones de la sociedad civil*, Fundación Internacional de la Juventud, 2002.

⁷ Entró en vigor el 10 de agosto de 1950 y fue ratificado por España el 30 de mayo de 1960, vigente hoy.

⁸ De acuerdo con la propia OIT el tipo de trabajo que se busca debe ser, además, decente (con condiciones satisfactorias). El trabajo decente es el punto de convergencia de cuatro elementos u objetivos estratégicos, que constituyen sus pilares básicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, la ocupación, la protección social y el dialogo social. Vid. J.L. GIL Y GIL, *El trabajo decente y las reformas laborales*, en *Revista de Derecho Social y Empresa*, 2017, n. 7, pp. 1 ss.

⁹ Vid. J.L. MONEREO PÉREZ, B.M. LÓPEZ INSUA, *Trabajo decente y retribución del trabajo*, en J.L. MONEREO PÉREZ, J. GORELLI HERNÁNDEZ, Á.L. DE VAL TENA (dirs.), *El trabajo decente*, Comares, 2018, pp. 171 ss.; A. AYUSO, *La OIT en el escenario de la globalización: de la plena ocupación al trabajo digno en tiempos de crisis*, en *Quince años de reformas jurídicas (1993-2008)*, Dykinson, 2010, pp. 37 ss.

una política de empleo en la UE parte del artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea¹⁰ y se desarrolla específicamente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹¹.

3. La normativa nacional en políticas de empleo

Según el artículo 1 de la Ley de empleo de 2015, establece teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución Española, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo¹².

La política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Además, estas políticas públicas se complementarán con la protección por desempleo regulada en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social¹³. La acción protectora por desempleo a que se refiere el art. 206 del referido texto legal comprende internamente las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial y las acciones que integran las políticas activas de empleo¹⁴. Se observa la existencia de una interconexión funcional y dinámica entre la política de Seguridad Social y las políticas activas, encaminadas a alcanzar el objetivo fundamental del derecho al trabajo y a la reinserción profesional.

La garantía jurídica máxima del derecho “al trabajo” exige su materialización a través de una política pública orientada a alcanzar el pleno empleo creadora de puestos de trabajo para ocupar un empleo de calidad (lo que la OIT denomina “un trabajo decente”) que incorpora el derecho “al trabajo” como derecho social de los ciudadanos y, por tanto, como base del proceso de integración de la persona que trabaja en el

¹⁰ RCL 2009, 2299.

¹¹ RCL 2009, 2300.

¹² Y conforme lo dispuesto en el art. 2.c de la misma norma legal, haciendo referencia también a la “prevención”.

¹³ RDLegislativo 8/2015 que aprueba el TRLGSS; *Vid.* F. CAVAS MARTINEZ, *El nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social o la historia interminable*, en *Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Facultad de Derecho*, 2016, vol. 19, n. 1, pp. 380 ss.

¹⁴ *Cfr.* art. 36.2 TRLE.

sistema social. El derecho “al trabajo” tiene una dimensión individual y una dimensión colectiva-institucional; ambas son expresión de un derecho social de contenido complejo, impone la elaboración de una política de empleo como responsabilidad directa de los poderes públicos, que, ha de formar parte del “estatuto jurídico-protector” de los trabajadores.

Tanto desde el punto de vista jurídico como factico, la garantía del derecho “al trabajo” y sus expresiones típicas (el principio de estabilidad en el empleo, que, incorpora en si la protección jurídica frente al despido ilegítimo o injustificado) constituyen un contrapeso en las relaciones de poder y al mismo tiempo un presupuesto para el ejercicio efectivo de un más amplio conjunto de derechos socio laborales que conforman la misma idea de “estatuto jurídico-protector de los trabajadores”. La garantía del derecho social fundamental al trabajo exige su instrumentación a través de la acción positiva de los poderes públicos. La política de empleo va más allá de la política laboral en sentido estricto, no puede limitarse a la política laboral, pues abarca políticas y medidas de empleo extralaborales y políticas económicas inevitablemente conexas y anudadas a todas ellas en su conjunto¹⁵.

La base constitucional más firme de las políticas de empleo en su conjunto se encuentra en el art. 40.1, en relación con el art. 35.1 CE. Las políticas activas de empleo se complementan con la protección por desempleo, regulada en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. La acción protectora por desempleo del artículo 265 comprende las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencia y las acciones que integran las políticas activas de empleo¹⁶.

La política de empleo se orienta por objetivos de “calidad”, lo que debería conducir a que la política de empleo se base en el fomento de empleo “estable”, que garantice la estabilidad de la protección, la efectividad del conjunto de los derechos laborales y la misma “implicación” de los trabajadores en la dinámica de la organización productiva.

El primer objetivo de la política de empleo el de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, teniendo en cuenta lo previsto en el art. 9.2 de la CE, en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo, así como la libre elección de profesión u oficio sin que pueda prevalecer discriminación alguna, en los términos establecidos en el art. 17 del ET (art. 2.a) del TRLE). De ahí se infiere la centralidad político-jurídica de los principios de igualdad de oportunidades

¹⁵ J.L. MONEREO PÉREZ, C. MOLINA NAVARRETE, *Comentario a los artículos 35.1 y 40 de la Constitución*, en AA.VV., *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Comares, 2002.

¹⁶ *Vid.* art. 36 del Texto Refundido de la Ley de Empleo de 23 de octubre de 2015.

y de capacitación profesional.

La política de empleo es el instrumento de realización del derecho al trabajo y el trabajo, y el trabajo no solo es el medio de vida fundamental de la mayoría de la población activa, sino que constituye el principal factor de integración social.

En cuanto a los objetivos que debe cumplir la política de empleo son ¹⁷:

- 1) garantizar la plena igualdad de oportunidades y la no discriminación, teniendo en cuenta lo establecido en el art. 9.2 CE en el acceso al empleo, así como la libre elección de profesión u oficio sin que pueda prevalecer discriminación alguna (art. 17 ET);
- 2) mantener un sistema eficaz de protección ante las situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, asegurando la coordinación entre las mismas y la colaboración entre los distintos entes implicados en la ejecución de la política de empleo;
- 3) adoptar unas medidas preventivas frente al desempleo, especialmente el de larga duración;
- 4) asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a los colectivos con mayores dificultades tales como los jóvenes, discapacitados, mayores de 45 años;
- 5) mantener la unidad del mercado;
- 6) asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica;
- 7) coordinar el fenómeno migratorio atendiendo a la garantía de igualdad de trato y políticas de integración;
- 8) proporcionar servicios individualizados;
- 9) fomentar el espíritu empresarial.

Las políticas económicas y la política de empleo van conjuntamente en tanto que el desarrollo económico y la creación de empleo se concibe como una consecuencia directa de la educación, de la inversión social y de la cultura de la innovación. Dentro de las políticas educativas, en relación con el mercado de trabajo, cabe destacar la política de formación profesional. La formación es un derecho social fundamental de toda persona (arts. 35 y 40, en conexión con el art. 27 CE), pero también es un instrumento fundamental de cualquier política de empleo, incluso de prevención del desempleo, así como también constituye uno de los ejes fundamentales de las técnicas de gestión competitiva de los “recursos

¹⁷ Dichos objetivos vienen desarrollados en el art. 2 del citado Texto Refundido de la Ley de empleo de 2015.

humanos” en la empresa¹⁸.

4. Conclusiones

El derecho “al trabajo” y el derecho “a trabajar” se consagran al máximo nivel en los textos internacionales relativos a los derechos humanos: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 3 de enero de 1976, facultan al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para desempeñar las funciones de Comité Guardián del Pacto, para resolver sobre la violación de los derechos garantizados.

En tal sentido, considera que se «debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo». Y en ese marco se trata de garantizar para todos un “trabajo decente”, la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo de los niños, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y la no discriminación en el empleo y la ocupación.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, se ocupa específicamente del “derecho al trabajo” en el art. 23, conforme al cual: «1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses». Todo ello conduce a la consideración del trabajo más allá del empleo. La efectividad de ese “derecho a trabajar” en condiciones dignas exige, entre otras cosas, la realización de una política orientada al pleno empleo. El “derecho a trabajar” requiere también de la organización de los servicios

¹⁸ La formación se encuentra su marco normativo general en la LO 5/2002, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y en sus reglamentos. También LO 2/2006, de Educación.

de colocación. El art. 29 de la CDFUE establece que toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación.

El objetivo primordial ha sido crear una sociedad más igualitaria: poner fin a la pobreza y a los salarios de pobreza, garantizar los derechos humanos fundamentales, los servicios esenciales y un ingreso que permita que todos los individuos puedan vivir con dignidad. El modelo incluye un compromiso para lograr el empleo pleno, protección social para todos los ciudadanos, inclusión social y democracia.

La coordinación internacional se convierte en un elemento necesario importante para aumentar la eficacia de las políticas nacionales. Al poner como objetivo esencial el pleno empleo, productivo y libremente elegido en el centro del conjunto de las políticas económicas y sociales, los instrumentos examinados tienen que desempeñar una función decisiva en la lucha contra la pobreza y por la cohesión social. Dejando una flexibilidad en cuanto a la elección de las medidas pertinentes, los instrumentos examinados se inspiran en la convicción de que un diálogo social amplio es la mejor garantía para que las políticas del empleo sean eficaces. Los instrumentos examinados están íntimamente relacionados con el mandato de la Organización y con su enfoque tripartito de lograr el objetivo de trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres.

La lucha europea contra la pobreza se basa en el “crecimiento inclusivo”, lo que significa que sus políticas en este campo se centran en la entrada o vuelta al mercado laboral: el crecimiento económico generará \square puestos de trabajo que permitirán a las personas pobres salir de la miseria. Aunque la Unión Europea ha venido trabajando tradicionalmente con una concepción multidimensional de la pobreza, la consideración de que el empleo es el único remedio para dejar de ser pobre es estrictamente unidimensional. La práctica de la presente década pone de manifiesto que para la UE lo prioritario, o, incluso, lo único necesario para luchar contra la pobreza ha sido incrementar el PIB y, con él, el empleo.

Sin embargo, la lucha contra la pobreza en el marco de la Estrategia Europa 2020 no ha sido eficaz. El objetivo de acabar con la pobreza no solo no se ha conseguido, sino que va en aumento. La razón fundamental de este fracaso hay que buscarla en la visión unilateral de las causas de la pobreza sustentada por los organismos europeos, que ha llevado a considerar la inserción en el mercado laboral como la condición necesaria y suficiente para dejar de ser pobre. Centrarse exclusivamente en el empleo como mecanismo para combatir la pobreza plantea, ha generado una serie de graves problemas. El primero es que se han incentivado medidas de “flexibilización” del mercado de trabajo, que han puesto sobradamente de manifiesto su ineficacia para crear empleo de calidad. El

segundo es que el incremento de la precariedad laboral ha permitido llevar a cabo una distribución tremendamente injusta de los costes de la crisis, por un lado, y de los beneficios de la recuperación económica, por otro. El balance general que puede hacerse de los resultados de la Estrategia Europa 2020 para reducir el número de personas pobres puede formularse así: el empleo ha dejado de ser un seguro contra la pobreza y las agudas oscilaciones de la economía durante el periodo 2008-2016 han dado lugar a una redistribución de la riqueza en favor de los más privilegiados¹⁹.

5. Bibliografía

ALUJAS RUIZ J.A., *La política de fomento del empleo: Eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2004, n. 51

ALVARELLOS GALVE C., *Ley básica de empleo. Texto y comentarios*, Ministerio de Trabajo, 1981

AYUSO A., *La OIT en el escenario de la globalización: de la plena ocupación al trabajo digno en tiempos de crisis*, en *Quince años de reformas jurídicas (1993-2008)*, Dykinson, 2010

BALLESTER PASTOR I., *Asunción por España de los Convenios de la OIT en materia de empleo y colocación: ¿una meta realizable?*, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2015, n. 117

CAVAS MARTINEZ F., *El nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social o la historia interminable*, en *Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Facultad de Derecho*, 2016, vol. 19, n. 1

CAVAS MARTINEZ F., *Trabajo libre, trabajo digno: revisando viejas ideas a propósito de un reciente informe de la OIT sobre el trabajo forzoso en el mundo*, en *Revista Social Aranzadi*, 2001, n. 6

CROISSIER BATISTA L.C., *El pleno empleo objetivo prioritario*, en *Economía Industrial*, 1977, n. 167

CUETO IGLESIAS B., *La pirámide de la población y el mercado de trabajo*, *España ante el reto demográfico*, en *ICE – Revista de economía*, 2919, n. 908

CUETO IGLESIAS B., *Bajo nivel educativo, baja participación laboral. Un círculo vicioso difícil de romper*, en *Observatorio Social de “la Caixa”*, abril 2017

¹⁹ Vid. J.A. ESTEVEZ ARAUJO, *Pobreza y empleo en la Estrategia Europa 2020*, en *Oxímora*, 2019, n. 14, pp. 1 ss.

- ECHEVARRIA MAYO B., *Artículo 40 Pleno empleo*, en AA.VV., *Comentarios a la Constitución española*, Edersa, 2006, tomo IV
- ESTEVEZ ARAUJO J.A., *Pobreza y empleo en la Estrategia Europa 2020*, en *Oxímora*, 2019, n. 14
- GARCIA SOLANA M.J., *La colaboración público-privada en la gestión de los servicios de intermediación laboral*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2018
- GIL Y GIL J.L., *El trabajo decente y las reformas laborales*, en *Revista de Derecho Social y Empresa*, 2017, n. 7
- LÓPEZ GANDÍA J., *El régimen jurídico del empleo y los programas de fomento del empleo en España*, en *Revista de Trabajo*, 1980, n. 59-60
- LOZANO LARES F., [La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente](#), en [Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo](#), 2016, vol. 4, n. 4
- MARAVALL CASESNOVES H., *La política de empleo, una rama del Derecho del Trabajo*, en *Revista de Trabajo*, n. 35-36
- MONEREO PÉREZ J.L., *Las políticas activas de empleo. Derecho al trabajo y políticas activas de empleo en el marco de la política de empleo*, en *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e internacional*, Aranzadi, 2016
- MONEREO PÉREZ J.L., *La política de empleo como instrumento de lucha contra la precariedad laboral*, Bomarzo, 2011
- MONEREO PÉREZ J.L., *Evolución y futuro del Derecho el Trabajo: el proceso de racionalización jurídica de la cuestión social*, en *Relaciones Laborales*, 2001, n. 15-16
- MONEREO PÉREZ J.L., LÓPEZ INSUA B.M., *Trabajo decente y retribución del trabajo*, en J.L. MONEREO PÉREZ, J. GORELLI HERNÁNDEZ, Á.L. DE VAL TENA (dirs.), *El trabajo decente*, Comares, 2018
- MONEREO PÉREZ J.L., MOLINA NAVARRETE C., *Comentario a los artículos 35.1 y 40 de la Constitución*, en AA.VV., *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Comares, 2002
- MONTOYA MELGAR A., *Los incentivos públicos a la contratación laboral indefinida como medida de política de empleo*, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 1993, n. 9
- RAMIREZ-GUERRO J., *El desempleo juvenil, un problema estructural y global: el papel de las organizaciones de la sociedad civil*, Fundación Internacional de la Juventud, 2002
- ROJO TORRECILLA E., CAMAS RODA F., *Las reformas en materia de extranjería en el ámbito laboral: consolidación del modelo con reformulación de políticas*, en *Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 2010, n. 104
- SAGARDOY BENGOCHEA J.A., *Derecho del trabajo, víctima o culpable?*, en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2017, n. 196

USHAKOVA T., *La protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios en el marco de la ONU: Un intento fallido de regulación universal*, en J.L. GIL (dir.), *Migraciones internacionales e impacto de la crisis económica. Compromisos de la OIT*, Juruá, 2013

VALDÉS DAL-RE F., *Política de empleo y paro*, 1981

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo