

RECOMENDACIONES

COMISIÓN

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

de 3 de octubre de 2008

sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral

[notificada con el número C(2008) 5737]

(2008/867/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 211,

Considerando lo siguiente:

- (1) El respeto de la dignidad humana es uno de los principios básicos de la Unión Europea; entre sus objetivos se encuentra la promoción del pleno empleo y el progreso social, la lucha contra la exclusión social y la discriminación y el fomento de la justicia social y la protección social. De conformidad con el artículo 137, apartado 1, letra h), del Tratado, el papel de la Comunidad consiste en apoyar y complementar las actividades de los Estados miembros para la integración de las personas excluidas del mercado laboral. El artículo 34 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes.
- (2) La Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social⁽¹⁾, sigue siendo un instrumento de referencia de las políticas comunitarias en lo que respecta a la pobreza y la exclusión social y no ha perdido su pertinencia, aunque es necesario hacer un mayor esfuerzo para poder aplicarla plenamente.
- (3) Desde 1992 han surgido nuevos instrumentos estratégicos. Uno de estos instrumentos es el Método Abierto de Coordinación en materia de Protección Social e Inclusión Social, entre cuyos objetivos se encuentra la inclusión social activa de todos, que se debe asegurar promoviendo la participación en el mercado laboral y luchando contra

la pobreza y la exclusión entre las personas y los colectivos más marginados⁽²⁾. Otro instrumento lo constituye la Estrategia Europea de Empleo, cuyos objetivos son, entre otros, reforzar la inclusión social, combatir la pobreza, impedir la exclusión del mercado laboral y fomentar la integración profesional de las personas desfavorecidas⁽³⁾.

- (4) La persistencia de la pobreza y el desempleo y la creciente complejidad de las desventajas múltiples requieren soluciones políticas globales e integradas⁽⁴⁾. Con vistas a modernizar los sistemas de protección social, es preciso combinar un apoyo a la renta adecuado con el vínculo al mercado de trabajo y el acceso a unos servicios de calidad en una estrategia integrada de inclusión activa⁽⁵⁾. Esta estrategia es plenamente complementaria del enfoque de flexiguridad, si bien está orientada a las personas situadas en los márgenes del mercado de trabajo. Contribuye a la Estrategia de Lisboa por medio de la activación y la movilidad de la mano de obra y es una pieza clave de la dimensión social de la Estrategia para un Desarrollo Sostenible de la Unión Europea⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Comunicación COM(2005) 706, titulada «Trabajar juntos, trabajar mejor: un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea».

⁽³⁾ Decisión del Consejo, de 7 de julio de 2008, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Documento del Consejo 10614/2/082008, no publicado aún en el Diario Oficial.

⁽⁴⁾ Comunicación «Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral» [COM(2007) 620] y Comunicación sobre la Agenda Social [COM(2005) 33].

⁽⁵⁾ Comunicación COM(2006) 44, relativa a una «Consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral».

⁽⁶⁾ Comunicación COM(2007) 620, Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, celebrado en Bruselas el 14 de diciembre de 2007, y nota orientativa del Comité de Protección Social sobre la inclusión activa de 3 de julio de 2008. Véanse también, en particular, las Conclusiones del Consejo de 5 de diciembre de 2007 (documento 16139/07); el dictamen del Comité de las Regiones, de 18 de junio de 2008, sobre inclusión activa (doc. CDR 344/2007), y el dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 27 de octubre de 2007 sobre normas sociales mínimas (doc. CESE 892/2007).

⁽¹⁾ DO L 245 de 26.8.1992, p. 46.

- (5) En la aplicación paulatina de la presente Recomendación, deben tenerse en cuenta las prioridades nacionales y los recursos financieros.
- (6) La presente Recomendación, así como la aplicación de los principios comunes que establece, deben entenderse sin perjuicio de la aplicación de la legislación comunitaria, incluida la normativa relativa a las ayudas estatales y el Reglamento general de exención por categorías ⁽¹⁾, así como la reglamentación comunitaria relativa a la contratación pública.
- (7) De conformidad con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros son responsables de la definición del nivel de apoyo a la renta y el establecimiento de una adecuada combinación de estrategias a la luz de las distintas situaciones y necesidades a escala local, regional y nacional.

RECOMIENDA QUE LOS ESTADOS MIEMBROS:

- 1) Conciban y apliquen una estrategia global integrada para la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral en la que se combinen un apoyo a la renta adecuado, unos mercados de trabajo inclusivos y acceso a unos servicios de calidad. Las políticas de inclusión activa deberían facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar, y proporcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad junto con ayuda para su participación social para aquellos que no puedan hacerlo.
- 2) Aseguren la eficacia de las políticas de inclusión activa mediante:
 - a) una concepción global de las políticas en la que se determine la combinación adecuada de los tres aspectos de la estrategia de inclusión activa, teniendo en cuenta su impacto conjunto en la integración social y económica de las personas desfavorecidas y sus posibles interacciones, incluidas las sinergias y correlaciones de riesgos y beneficios;
 - b) una aplicación integrada de los tres aspectos de la estrategia de inclusión activa, a fin de abordar de forma efectiva las múltiples causas de la pobreza y la exclusión social y mejorar la coordinación entre los servicios y agencias públicos que llevan a cabo políticas de inclusión activa;
 - c) la coordinación de las políticas entre las autoridades locales, regionales, nacionales y europeas a la luz de sus respectivas funciones, competencias y prioridades particulares;
 - d) la participación activa de todos los demás actores pertinentes, incluidas las personas afectadas por la pobreza y
 - a) *Apoyo a la renta adecuado*
Reconozcan el derecho fundamental del individuo a los recursos y la ayuda social suficientes para llevar una vida compatible con la dignidad humana como parte de un dispositivo global y coherente para combatir la exclusión social.
 - i) Reconsideren sus sistemas de protección social, en caso necesario, habida cuenta de los *principios comunes* enumerados en el apartado B de la Recomendación 92/441/CEE. En particular, en el marco de una estrategia de inclusión activa, el derecho a unos recursos suficientes debería:
 - combinarse con la disponibilidad activa para el trabajo o la formación profesional con objeto de obtener un trabajo en el caso de las personas cuyas condiciones permitan una disponibilidad activa, o, en su caso, prever medidas económicas y sociales de integración de las otras personas,
 - combinarse con políticas consideradas necesarias, a nivel nacional, para la integración económica y social de las personas afectadas.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado (Reglamento general de exención por categorías) (DO L 214 de 9.8.2008, p. 3).

ii) Aseguren la aplicación de ese derecho de conformidad con las *orientaciones prácticas* en la sección C, apartados 1, 2 y 3, de la Recomendación 92/441/CEE del Consejo. En especial, cuando se determinen los recursos necesarios para llevar una vida digna, deberán tenerse en cuenta las condiciones de vida y los niveles de precios por el tipo y el tamaño del hogar en el Estado miembro en cuestión, utilizando los indicadores nacionales apropiados. En un contexto de inclusión activa deben salvaguardarse los incentivos a buscar empleo para las personas cuya condición las hace aptas para el trabajo y se deben ajustar o complementar las cantidades para cubrir necesidades específicas.

b) *Mercados de trabajo inclusivos*

Adopten medidas para garantizar que las personas cuya condición las hace aptas para el trabajo reciban ayuda efectiva para conseguir (de nuevo) un empleo acorde a su capacidad de trabajo, y permanecer en él mismo.

i) Fomenten los siguientes *principios comunes* en el marco de las estrategias de inclusión activa:

- aborden las *necesidades de la gente* excluida del mercado laboral a fin de facilitar su reintegración progresiva en la sociedad y en el mercado laboral y aumentar sus posibilidades de encontrar empleo,
- tomen las medidas necesarias para promover unos *mercados laborales inclusivos* a fin de asegurarse de que el acceso al empleo sea una oportunidad abierta para todos,
- fomenten *empleos de calidad*, incluidos el sueldo y los beneficios, las condiciones laborales, la salud y seguridad, el acceso a la formación continua y las perspectivas profesionales, en especial con objeto de prevenir la pobreza de las personas que tienen un empleo,
- aborden la segmentación del mercado laboral mediante el fomento del *mantenimiento y la progresión en el empleo*.

ii) Apliquen estos principios mediante las siguientes *orientaciones prácticas*:

- extiendan y mejoren la inversión en capital humano a través de políticas inclusivas de educación y formación, incluidas estrategias de por vida efectivas; adapten los sistemas de educación y formación en respuesta a nuevos requisitos de competencia y a la necesidad de cualificaciones digitales,
- prevean medidas activas y preventivas del mercado laboral, incluidos servicios y apoyo adaptados, personalizados y sensibles a las necesidades que incluyan una identificación temprana de las necesidades, ayuda en la búsqueda de empleo,

orientación y formación y motivación para buscar un trabajo activamente,

- examinen sistemáticamente los incentivos y los factores de desincentivación derivados de los sistemas fiscales y de indemnización, incluidas la gestión y condicionalidad de las prestaciones y una reducción significativa de los elevados tipos impositivos efectivos marginales, especialmente para los que dispongan de un nivel bajo de ingresos, garantizando al mismo tiempo unos niveles adecuados de protección social,
- proporcionen apoyo a la economía social y el empleo protegido como una fuente esencial de empleos de incorporación al mercado laboral de las personas desfavorecidas, promuevan la inclusión financiera y los micropréstamos, los incentivos financieros para que los empresarios contraten a estas personas y el desarrollo de nuevas posibilidades de empleo en el sector de los servicios, especialmente a escala local, e incrementen la sensibilización en relación con el carácter inclusivo del mercado laboral,
- promuevan la adaptabilidad y faciliten apoyo en el lugar del trabajo y un entorno favorable, incluidas atención a la salud y el bienestar y no discriminación, así como la aplicación de la legislación laboral junto con el diálogo social.

c) *Acceso a unos servicios de calidad*

Tomen todas las medidas necesarias para permitir que las personas afectadas, de conformidad con las disposiciones nacionales pertinentes, reciban un apoyo social adecuado mediante el acceso a servicios de calidad. En particular, deberían tomarse medidas dirigidas a:

Prestar los servicios esenciales para el apoyo de las políticas sociales y económicas de inclusión activa, comprendidos servicios de ayuda social, empleo y servicios de formación, apoyo a la vivienda y viviendas sociales, servicios de cuidados infantiles, servicios de cuidados a largo plazo y servicios sanitarios, conforme a los siguientes *principios comunes*, que tengan en cuenta el papel de las autoridades locales, regionales y nacionales, la legislación comunitaria aplicable y las diferentes situaciones, necesidades y preferencias de los Estados miembros:

- disponibilidad territorial, accesibilidad física y asequibilidad,
- solidaridad, igualdad de oportunidades para usuarios y empleados y respeto a la diversidad de usuarios,
- inversión en capital humano, condiciones laborales e infraestructuras físicas adecuadas,
- servicios globales y coordinados, diseñados y puestos en funcionamiento de forma integrada,

- participación de los usuarios y enfoques personalizados para abordar las múltiples necesidades de las personas desde una perspectiva individual,
- seguimiento y evaluación del rendimiento e intercambio de las mejores prácticas.

5) Garanticen los recursos y los beneficios pertinentes en el marco de acuerdos de protección social; utilicen las disposiciones y los recursos de los Fondos Estructurales, en especial del Fondo Social Europeo, para apoyar medidas activas de inclusión.

Establezcan disposiciones detalladas, financien los costes y organicen su gestión y su aplicación de conformidad con las legislaciones o prácticas nacionales.

Tengan en cuenta las restricciones económicas y presupuestarias, las prioridades establecidas por las autoridades nacionales y la situación de la hacienda pública con objeto de lograr el equilibrio adecuado entre los incentivos al trabajo, la atenuación de la pobreza y unos costes presupuestarios sostenibles.

Tomen las medidas necesarias para garantizar que todo el mundo, incluidos los menos privilegiados, esté informado de sus derechos y del apoyo disponible, mediante el uso, en su caso, de tecnologías de la información.

Simplifiquen en la medida de lo posible los procedimientos administrativos, así como las medidas para examinar los recursos y las situaciones.

Organicen, siempre que sea posible y con arreglo a las disposiciones nacionales, las modalidades de recurso ante las autoridades administrativas competentes y, en caso necesario, terceros independientes, como los tribunales, que sean fácilmente accesibles a las personas afectadas.

6) Mejoren los indicadores y los sistemas de información a fin de maximizar la capacidad de producir información actualizada y comparable que abarque todos los aspectos de la inclusión activa.

Controlen y evalúen las políticas de inclusión activa en el marco del Método Abierto de Coordinación sobre la base de una estrecha cooperación entre el Comité de Protección Social y el Comité de Empleo y el apoyo del programa Progress.

Aseguren la coherencia con la política global relativa a los objetivos de cohesión social que establece la Estrategia de Lisboa.

Los destinatarios de la presente Recomendación serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el 3 de octubre de 2008.

Por la Comisión
Vladimír ŠPIDLA
Miembro de la Comisión