

DESAFÍOS Y NUEVAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO (Examen de los periodos 2007-2013 y 2014-2020)

Noemí SERRANO ARGÜELLO

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Valladolid*

SUMARIO

I.-SEMBLANTE DEL FONDO SOCIAL EUROPEO. II.-EL FONDO SOCIAL EUROPEO Y LOS OBJETIVOS SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA HOY. III.-EL PROGRESIVO PERFECCIONAMIENTO DE SUS OBJETIVOS: DEL EMPLEO AL DESARROLLO REGIONAL Y LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. IV.-LA CONFIGURACIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN EL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. A. La continuidad de sus líneas básicas. B. El órgano consultivo y gestor: el Comité del Fondo Social Europeo. C. El Reglamento del Fondo Social Europeo. Su instrumento jurídico de regulación. V.-UNA APROXIMACIÓN A LA ACTUAL CONCRECIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL FONDO SOCIAL EUROPEO. VI.-AYUDAS Y BENEFICIARIOS DEL FONDO SOCIAL EUROPEO. A. El gasto subvencionable. B. La tendencial ampliación de sus beneficiarios. VII.-LAS NUEVAS PREVISIONES PARA EL FONDO SOCIAL EUROPEO EN EL PERIODO 2014-2020. VIII.-LOS AVANCES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO. IX.-BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

I. SEMBLANTE DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

El FSE ha sido acompañante de todo el proceso comunitario desde sus inicios, es el único fondo que hunde sus raíces en los Tratados fundacionales –con el rango de Fondo estructural–, es, sin duda, el germen de la política social europea, la política de empleo y de la política de formación profesional¹. Las raíces del FSE engarzan con el Tratado de Roma, el FSE nace así en 1957 con la finalidad de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores (no obstante, tuvo un bagaje previo en un fondo de ayuda *sin nombre* ya creado en el Tratado de París, en 1951, aunque entonces circunscrito, como el propio Tratado, a la Comunidad del carbón y del acero y con la encomienda de tareas de recualificación profesional y recolocación², ante el temor de pérdida de empleos en esos sectores de actividad fruto de la propia creación de la Comunidad).

¹ Ésta última fue la única aludida expresamente en la instauración de las Comunidades europeas.

² Artículo 56 del Tratado CECA.

Su diseño incipiente reflejaba dos grandes líneas de actuación, una formativa (de formación profesional denominada reformativa, destinada en aquel momento a la reeducación profesional de desempleados con la finalidad de encontrar un nuevo empleo) y otra de empleo (entonces sólo de recualificación para el empleo). Aquella visión estuvo circunscrita al reemplazo/recolocación de los trabajadores que habían perdido su puesto de trabajo; por ello, era necesario destinar recursos para su recolocación en otros sectores frente a la disminución de necesidades de mano de obra en la explotación del carbón y acero.

En el Tratado de Roma el Fondo era el acompañante necesario de uno de los objetivos generales de la Comunidad económica, la elevación del nivel de vida de sus ciudadanos³, se articula sobre una pluralidad de ejes que persiguen generar, mediante medidas de fomento en el territorio europeo, oportunidades de empleo y la movilidad geográfica de los trabajadores así como el ofrecimiento de formación profesional. Se trata de un fomento económico sufragado a través del FSE, en forma de subvenciones o ayudas. A lo largo de los años, manteniendo su finalidad originaria, se ha ido adaptando a la agenda política de, primero, las Comunidades europeas y, luego, la Unión europea y a las cuestiones en ella directamente relacionadas con el empleo. Fue creado para realizar una tarea reparadora de los problemas de empleo, como éstos no han permanecido inalterables con el transcurrir del tiempo, el FSE se ha amoldado a las nuevas demandas de puestos de trabajo y mano de obra o, al menos, lo ha intentado.

Gracias al paso del tiempo se ha ido adaptando a nuevas necesidades europeas, introduciendo modificaciones sucesivas sin perder su objetivo primario: favorecer el empleo y *mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores*. De ahí que, de forma sintética, siempre se haya asociado el FSE con las distintas posibilidades de fomento del empleo en el marco de la creación del mercado común, primero, y más tarde mercado interior. Sus prioridades se vinculan al empleo y al mercado de trabajo, aunque a lo largo de los años hayan variado algunas de las áreas y colectivos sobre las que de manera prioritaria se proyecta, siempre ampliando sus esferas de actuación, si bien determinados ámbitos han permanecido inalterados desde su inicial formulación. En sus distintas concreciones, explicitadas a través de los sucesivos Reglamentos de aplicación⁴, ha amoldado sus medidas a las necesidades del empleo de cada momento mediante programas e iniciativas comunitarias de recursos humanos⁵. Necesidades que han sido cambiantes o coyunturales algunas y otras estructurales, pero el FSE no

³ Incorporado al art. 4 TCEE.

⁴ En la actualidad vigente el Reglamento CE 1081/2006, del Parlamento europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento 1784/1999. Aunque cuando se escriben estas páginas (2011) ya está redactándose la nueva propuesta de Reglamento para el periodo 2014-2020 y –como es habitual– deroga el anterior Reglamento CE 1081/2006 –COM (2011) 607 final, de 6 de octubre de 2011–.

⁵ Por citar algunas iniciativas de las más cercanas a nuestros días –hasta su supresión en 2006–: EUROFORM, EMPLEO –NOW, HORIZON, INTEGRA, YOUTHSTAR–, ADAPT o EQUAL.

dejará de promover durante toda su existencia programas cofinanciados dirigidos a las dos grandes ramas que siempre le han acompañado: (1) la formación profesional y (2) el empleo.

II. EL FONDO SOCIAL EUROPEO Y LOS OBJETIVOS SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA HOY

El componente comunitario de política social emerge gracias al FSE, al estar incorporado a la perspectiva de consecución de la integración económica. En coherencia con esa realidad se ha definido el FSE como instrumento comunitario de carácter financiero y estructural en materia de mercado laboral⁶. Gracias a sus aportaciones, con el transcurrir de los años, ha contribuido a la construcción continuada de la Europa social.

El FSE como instrumento financiero, es el principal y más temprano elemento de corrección del (quizá incorrectamente) llamado *déficit social europeo*. Durante años ha reforzado los valores sociales de las Comunidades europeas –hoy Unión Europea– y ha ofrecido plena visibilidad a sus objetivos sociales desde el transfondo del mercado interior y la Europa de los mercaderes. El componente social europeo fue remarcado gracias a la existencia del FSE. El FSE funcionó como eje motriz del naciente modelo de solidaridad europeo. A diferencia de aquellos primeros años hoy la intensa proyección social de la Unión no sólo está presente en los Tratados (destacando arts. 2 y 3 TUE y arts. 4, 5, 6, 7, 9, 10 y 151 y 152 TFUE, de todos entre todos ellos conviene empaparse del contenido del art. 9: «*En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana*») sino muy impregnada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión europea –al recoger un relevante número de derechos de contenido social–, a la consecución de todos ellos sirven los recursos y ayudas del FSE. El Fondo es el instrumento financiero que alimenta tanto la política social (arts. 151 a 161 TFUE) como la política de empleo (arts. 145 a 146 TFUE) y, en buena medida, la política de formación profesional (art. 166 TFUE) y se integra en el gran objetivo de la cohesión económica, social y territorial (arropado en los arts. 174 a 178 TFUE). Hasta el punto que los más recientes documentos comunitarios recuerdan que las actividades ejercidas por el FSE se realizan en el marco del art. 174 TFUE. Lo que debe ser leído, como la labor conjunta que se ejecuta en el ámbito comunitario en favor de la mejora

⁶ FRAILE, J. M. (1994), «El Fondo Social Europeo», *Cuadernos de Relaciones laborales* n.º 4, UCM, pág. 61.

de la cohesión económica, social y territorial y del fomento del desarrollo de la Unión en su conjunto; buscando, por un lado, la reducción de las diferencias de los niveles de desarrollo de las distintas regiones y, por el otro, el impulso de aquellas regiones menos favorecidas.

El FSE enlazada con las acciones sociales comunitarias, incluso antes de consumarse como tal una completa política social en sus distintas dimensiones. Las acciones que sucesivamente le fueron encomendadas trazaban los cimientos sociales europeos. En la actualidad el FSE es la herramienta comunitaria para estimular y avivar las funciones sociales (aunque no sólo éstas). Su ubicación sistemática en el TFUE realiza su esencia social sin embargo, se encuentra diferenciado de las políticas a las que sirve: social, empleo y formación profesional. Se trata de políticas comunitarias no armonizables (expresamente declarado en el Tratado para la política social –art. 153.2 TFUE–). A las tres políticas les caracteriza el modo de actuación comunitaria, sobre las decisiones de los EEMM éstos pueden llegar a coordinarse o a fijar criterios comunes de colaboración pero en un escalón débil. La acción comunitaria prevista es de apoyo y complemento de las acciones de los EEMM, por ello será posible implantar criterios comunes pero con exclusión expresa de los mecanismos de armonización. La política social es competencia compartida entre EEMM y la Unión, (art. 4.2 TFUE); la formación profesional admite las acciones de la Unión para apoyar, coordinar o complementar la acción de los EEMM (art. 6 letra e TFUE); respecto de la política de empleo se faculta a la Unión para que coordine las políticas de empleo de los EEMM principalmente mediante la determinación de orientaciones para el empleo (art. 5.2 TFUE). En lo concerniente a la política de empleo⁷, la Unión adquiere competencia para definir la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los EEMM de acuerdo con la reglas del Tratado (art. 2 TFUE).

III. EL PROGRESIVO PERFECCIONAMIENTO DE SUS OBJETIVOS: DEL EMPLEO AL DESARROLLO REGIONAL Y LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Con el Tratado de Roma, el FSE surgía en conexión directa para afrontar la lucha contra el desempleo. Entonces se llegó a mencionar que el Tratado, de manera singular, a través del FSE incorporaba una política de empleo para las Comunidades europeas⁸, a pesar de que no fuera explícitamente detallada, a dife-

⁷ Sobre los primeros años de andadura de la Política de empleo nos remitimos a nuestro trabajo, SERRANO ARGÜELLO, N. (2001), «La estrategia conjunta de empleo en la Unión europea y su plasmación en España», *RUCT* n.º 2, págs. 77 a 110.

⁸ Son muchos los autores que han desarrollado esta idea que se extrae de la lectura de los textos comunitarios que marcaban orientaciones a las políticas de empleo de los EEMM a través del FSE, crean-

rencia de otras políticas. Aquella conjetura es hoy una realidad bien conformada, recogida con profusa reiteración en las funciones encomendadas al FSE en el vigente Reglamento CE 1081/2006, de 5 de julio de 2006 y en el proyectado Reglamento para el periodo 2014-2020.

A través de la creación del FSE nunca se quiso potenciar desde Europa acciones pasivas características de las prestaciones de desempleo sino luchar contra la causa misma del desempleo⁹. De ahí que tempranamente mutase en su concepción restringida, sólo destinada a cambios estructurales (sectores en reconversión), para proyectar sus ayudas sobre situaciones coyunturales generadoras de exceso de mano de obra y de paro pero también sobre el desempleo estructural.

Durante los primeros años ciertas limitaciones del FSE se convertían en barreras para desarrollar una completa y auténtica política de empleo comunitaria, al modo de las diseñadas en el Tratado. Sin embargo, sus acciones a favor del empleo han sido visibles durante todo este tiempo y no sólo cuando aparece la Estrategia Europea del Empleo (1997). Desde una perspectiva histórica cada vez es más estrecho el vínculo entre los objetivos políticos y los objetivos de los fondos estructurales, de forma que éstos refuerzan aquella agenda política. El FSE lo hizo en los últimos años con la Estrategia de Lisboa y ahora lo construye con la Estrategia Europa 2020. De alguna manera el FSE es la entidad financiadora de las políticas marcadas por la Agenda Social europea, incluidas sus sucesivas renovaciones. Una expresa llamada se encuentra recogida en la reciente Decisión del Consejo, de 26 de abril de 2012, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, con una llamada expresa a los EEMM para que sopesen el uso del FSE cuando lleven a la práctica las orientaciones para el empleo¹⁰.

Su importante labor no ha acabado en ese objetivo sino que el FSE también ha servido con fuerza para ayudar a la convergencia de las regiones y EEMM menos desarrollados con los más prósperos, es decir, complementa la función de desarrollo regional encomendada desde 1975 al FEDER (si bien se coordina con él), pues el FSE ha buscado contribuir a la reducción de desequilibrios del empleo y del mercado de trabajo entre regiones. Igualmente comparte con otros

do con esas directrices su propia política comunitaria, por todos, MARTÍN VALVERDE, A. (1986), *El Fondo Social Europeo y la política de empleo en la Comunidad europea*, La Ley, Madrid, págs. 33 y ss.; GÁRATE CASTRO, J. (1987) «Apuntes sobre la regulación y funcionamiento del Fondo social europeo», *REDT* n.º 30, págs. 243 y ss., autor que calificaba al FSE como «instrumento activo de la política comunitaria de empleo» y en otro lugar ponía de manifiesto que el FSE era un instrumento adaptable a la política de empleo que en cada momento se potencia. Incluso para sus primeras fases se le definió como *instrumento autónomo puesto al servicio de la política comunitaria del empleo*, así VALDÉS DAL-RÉ F. (1994), «La cohesión económica y el nuevo Fondo Social Europeo», *RL-La Ley*, tomo 2, págs. 55 y 58.

⁹ Así lo ponen de manifiesto los comentaristas del Fondo, por todos, RIBAS, J. J., JONCZ, M. J., SÉCHÉ, J. C. (1980) «El fondo social europeo», en *Derecho social europeo*, IES-Ministerio de Trabajo, págs. 451 y ss.

¹⁰ DOUE, serie L, n.º 119, de 4 de mayo de 2012.

Fondos estructurales, o no, los objetivos de cohesión económica y social, en particular con el Fondo de cohesión creado en 1994. El actual art. 175 TFUE denomina a los Fondos estructurales instrumentos de los objetivos de cohesión económica y social, con cita expresa del FSE (junto a los restantes fondos estructurales y otros instrumentos financieros). El FSE se ha movido siempre hacia la consecución de objetivos de empleo y formación pero también de convergencia y cohesión económica, social y territorial (que es otro de los objetivos de la Unión, expresamente contemplado en el art. 3 TUE versión consolidada).

Los Títulos del TFUE relativos al empleo, política social y Fondo Social Europeo no pueden ser analizados de una manera aislada. Por el contrario, constituyen un bloque común, hay un entramado conjunto que desprende de la política social la necesidad de creación y mantenimiento del empleo. El FSE es un eficaz instrumento para afianzar los fines y objetivos que proponen esos otros Títulos. Asimismo el FSE se articula mediante acciones formativas, de ahí la interrelación del Fondo con la política de formación profesional¹¹. El FSE es un instrumento financiero que sirve a la Unión para hacer posibles sus objetivos, para acometer con sustento económico todos esos objetivos sociales pero, a su vez, también es útil para el conjunto de los objetivos de la cohesión que persiguen reducir las diferencias entre las regiones (art. 175 TFUE) y desarrollo de las políticas de la Unión.

Por lo cual, se convierte en instrumento económico necesario para materializar acciones de formación, empleo y política social. Ofrece soporte financiero, sus recursos son dotados por la UE (bajo criterios políticos) si bien su funcionamiento se rige por parámetros administrativos. Gracias a él se intentan conseguir los objetivos fijados, con fines estructurales (de ahí su permanencia en el tiempo). Los recursos del Fondo tienen una procedencia comunitaria, su gestión es política y su funcionamiento de carácter administrativo.

Los objetivos del FSE de la penúltima fase, la que abarca los años 2007-2013, hoy vigente, se detallan minuciosamente en el Reglamento CE 1081/2006, de 5 de julio de 2006 relativo al FSE¹². Desde su primer considerando el propio Reglamento enmarca la tarea del FSE en estrecha relación con la estrategia coordinada del empleo (relacionándolo con el actual art. 145 TFUE), exigiendo una

¹¹ Así GOMEZ MUÑOZ, J. M. (1999), «El Fondo Social Europeo y las Políticas de Formación Profesional y de Empleo», en A. Galán y M. C. Rodríguez-Piñero (eds.), *Inserción Laboral*, Universidad de Huelva Publicaciones, Huelva, págs. 323 a 354. La política nació con la Decisión 63/266/CE, de 2 de abril, del Consejo por la que se establecen los principios generales para la elaboración de una política común de formación profesional (DOCE de 20 de abril). Se trata de una política no armonizable, ni siquiera inicialmente persiguió un grado de coordinación comunitaria, que por tanto permite asimetrías en atención a intereses nacionales. Aunque reformulada años más tarde con la Decisión 94/819/CE, de 6 de diciembre, del Consejo (DOCE de 29 de diciembre). El art. 128 TCEE en su versión del Tratado de Roma incluyó, por cierto, dentro del capítulo dedicado al FSE, llamando al Consejo a establecer «los principios generales de una política común de formación profesional, capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común».

¹² DOUE serie L n.º 210, de 31 de julio de 2006.

coherencia de las intervenciones del FSE en relación con la Estrategia Europea del Empleo¹³. Así, expresamente, se encomienda al FSE el apoyo de las políticas de los EEMM que se ajusten *estrictamente* a las orientaciones y recomendaciones adoptadas en el seno de la Estrategia Europea del Empleo¹⁴, sin perjuicio de continuar reforzando los objetivos de etapas anteriores y que ya habían sido exaltados en Lisboa (2000) y Gotemburgo (2001): inclusión social, no discriminación, fomento de la igualdad, la educación y la formación. Igualmente se recuerda la necesidad de reforzar el llamado círculo virtuoso que conecta las políticas económicas y las de empleo pues no parece concebible el crecimiento económico si éste no lleva asociado incremento y mejora del empleo. También colabora en la conexión triangular, a modo de perfecto equilibrio, entre la competitividad, el empleo y la cohesión social, idea nacida de la Estrategia de Lisboa. El marchamo de aquellas políticas comunitarias se convierte en función principal del Fondo; el FSE es brazo ejecutor de aquellas políticas para mejorar el empleo y las oportunidades de trabajo, favoreciendo un alto nivel de empleo y la creación de *más y mejores puestos de trabajo* (el objetivo-eslogan de Lisboa).

El contexto de la propia Unión europea hace que el FSE se dirija hacia las necesidades de la fraguada ampliación de la Unión además de enfrentarse al fenómeno de la globalización, como novedad se abre a las exigencias demográficas de una envejecida población europea¹⁵, trayendo a primera línea de las actuaciones del FSE la formación a lo largo de la vida ligada al alargamiento de la vida laboral, queriendo impulsar más años de vida en activo. Son extensos y muy ambiciosos los escenarios sobre los que se proyectará el FSE: la mejora de la capacidad de adaptación de trabajadores y empresarios, incrementar el capital humano, el acceso al empleo y participación en el mercado laboral, todo ello bajo criterios de calidad del empleo y productividad del trabajo, propiciar la inclusión social de los desfavorecidos, lucha contra la discriminación con expresa mención del fomento de la igualdad entre hombres y mujeres y fomento de la inserción en el mercado de trabajo de las personas inactivas. En relación con los grupos que merecerán especial protección, esta etapa se va a centrar tanto en aquellos marginados en relación con el mercado de trabajo como en la integración de los migrantes, así mismo el FSE se encargará de continuar con la cooperación transnacional y las acciones interregionales, bajo el criterio de la cooperación. Sin olvidar la sempiterna proyección de sus recursos para reducir disparidades nacionales, regionales y locales en relación con el empleo. A estos fines tradicionales se unen ahora otros comunes objetivos de la Unión europea, el desarrollo sostenible, el incremento de la productividad y competitividad.

¹³ Art. 4 del Reglamento CE 1081/2006, de 5 de julio de 2006.

¹⁴ Art. 2.1 in fine del Reglamento CE 1081/2006, de 5 de julio de 2006.

¹⁵ Las ayudas no se circunscriben al FSE sino que se atenderá al grave problema del envejecimiento de la población también con los Fondos estructurales, el Fondo de cohesión, el BEI y restantes instrumentos financieros, así figura recogido en el art. 3 del Reglamento CE1083/2006 de 11 de julio.

En su constante adaptación a las circunstancias del mercado de trabajo aparece un nuevo enfoque bajo criterios estratégicos¹⁶, se observa la rápida velocidad de las mutaciones económicas y sociales, por ello el FSE desde su privilegiada atalaya para la creación y conservación de empleos debe concentrarse tanto en el desafío de la competitividad como en las necesidades de las regiones europeas, son éstas sus prioridades renombradas.

IV. LA CONFIGURACIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN EL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

A. LA CONTINUIDAD DE LAS LÍNEAS BÁSICAS

El actual art. 162 TFUE mantiene en gran medida la regulación originaria del FSE (recogida en el art. 123 TCEE en su versión de 1957)¹⁷, en esencia conserva su principal idea fuerza de mejora de las posibilidades de empleo en la Europa comunitaria. Se trata de una forma de sintetizar, en el marco del empleo, la referencia a la mejora de las condiciones de vida y empleo que originariamente aparecía en el preámbulo del Tratado de Roma.

Para la consecución de ese objetivo el texto incorporó la referencia a la creación del FSE (art. 3.1.i TCEE)¹⁸. Fondo que era instituido por el propio Tratado «*con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida*», directamente vinculado con la misión enunciada en el precedente art. 2 TCEE de *elevación acelerada del nivel de vida*. La referencia al FSE aparece también en otros pasajes del Tratado que lo calificarán como medida para alcanzar los fines y objetivos propuestos, dando noticia de la existencia y funcionamiento del FSE.

Con la aprobación del TUE se menciona la consecución del mercado interior en una economía social de mercado tendente al pleno empleo y al progreso social, así figura en el actual art. 3 de la versión consolidada del TUE. Una herramienta para el logro de esos fines sin duda ha sido y lo es hoy el FSE. Sus ámbitos de actuación se proyectan en múltiples planos, buscando facilitar el acceso al trabajo y también el tránsito entre puestos de trabajo, la recolocación, la formación permanente y la mejora de cualificaciones y capacidades de los trabajadores.

Si la peculiaridad aclarada con la creación del FSE consistió no sólo en destinar recursos financieros a fines sociales sino en dotarse, desde el inicio, de un

¹⁶ GONZÁLEZ-BLANCH ROCA, F. (2004), «Los nuevos desafíos para el futuro del Fondo Social Europeo», *Boletín Económico del ICE* n.º 2821, págs. 55 a 61.

¹⁷ El mencionado precepto establecía: «*Para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado común y contribuir así a la elevación del nivel de vida, se crea, en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo encargado de fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores*».

¹⁸ Luego pasó a ser la letra j) del art. 3.1 TCEE.

instrumento dirigido a esos fines: el FSE. La redacción vigente conserva íntegra esa perspectiva original, su texto procede de la redacción dada por el Tratado de la Unión europea inalterado desde el año 1992¹⁹, en un lenguaje muy similar a la versión primitiva «*para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida*²⁰, se crea, en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo» y describe el FSE como fondo destinado al fomento de las oportunidades de empleo, la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y a la adaptación, bien a las transformaciones industriales, bien a los cambios en los sistemas de producción valiéndose de la formación y reconversión profesionales.

El FSE ha sido visto con una doble cara, pues a su visible faz social resulta imprescindible unir siempre la realidad económica de la Unión europea ya que el FSE permite incorporar acciones dirigidas a confortar cambios económicos que repercuten, directamente, sobre el empleo. Este acercamiento puede ser leído como un objetivo doble, a la vez social y económico²¹. La misión del Fondo está dirigida a facilitar el empleo. El texto del Tratado incluye específicas medidas para contribuir a esa finalidad aunque lo hace de manera genérica y amplia, utilizando nociones que permitirán una posterior elasticidad y cierta flexibilidad en la concreción temporal no sólo de las acciones del FSE sino de la delimitación de sus objetivos más precisos.

B. EL ÓRGANO CONSULTIVO Y GESTOR: EL COMITÉ DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

El actual art. 163 TFUE conserva la originaria redacción del Tratado de Roma, del entonces art. 124 TCEE. El mencionado precepto encomienda la administración del FSE a la Comisión, esta institución en el desarrollo de su tarea se encuentra asistida por un comité conocido como *el Comité del FSE*.

En él no sólo participan autoridades europeas de la propia Comisión (presidiendo el mismo) y los gobiernos de los EEMM sino también los agentes sociales como máximos exponentes de la vida social, organizaciones sindicales y empresariales. Su composición es tripartita, más correctamente, es un comité consultivo tripartito, de naturaleza colegiada²². Así ha sido desde su creación,

¹⁹ Así fue redactado por el art. G.D.34 TUE.

²⁰ Como puede observarse estas palabras casi son literalmente idénticas a las contempló el art. 3.1.i del TCEE como objeto de la creación del FSE.

²¹ Por todos, RIBAS, J. J., JONCZ, M. J., SÉCHÉ, J. C. (1980, págs. 451 y ss).

²² Los miembros del *Comité del FSE* cuentan con un estatuto: Estatuto del Comité del Fondo Social Europeo, aprobado por Decisión 83/517/CEE, de 17 de octubre, DOCE, serie L, n.º 289, de 22 de octubre de 1983. El primer Estatuto fue aprobado por Decisión del Consejo de 25 de agosto de 1960, DOCE n.º 56 de 31 de agosto de 1960. Respecto a su composición se delimita que el *Comité del FSE* se compone por un representante del Gobierno, un representante de las organizaciones sindicales y un representante de las

siendo sin duda el FSE un ejemplo prematuro de participación de los agentes sociales en la toma de decisiones comunitarias. El *Comité del FSE* interviene desde la definición de las prioridades del Fondo hasta su puesta en práctica y evaluación. La participación plena de los agentes sociales en el Comité ha permitido una mejor aproximación a los contextos socio-económicos de cada momento, reuniendo la cotidianeidad práctica del mercado de trabajo con la lejanía del aparato comunitario, facilitando atisbar las necesarias correcciones en las acciones financiadas por el FSE²³. En la actualidad el artículo 104 del Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) 1260/1999²⁴, recuerda que la Comisión estará asistida por un Comité creado en virtud del artículo 147 del Tratado (actual art. 163 TFUE). Los miembros y suplentes son nombrados por el Consejo, a propuesta de la Comisión, por un período de tres años²⁵, el último nombramiento se ha producido para el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2012.

En la final composición del Comité del FSE el Consejo recibe el mandato de esforzarse por lograr una representación equitativa de las distintas categorías. Sin embargo, no se fijan los criterios de representatividad de organizaciones sindicales o empresariales, tampoco el art. 154 TFUE delimita los criterios de representatividad a tomar en consideración cuando se efectúen consultas a los inter-

organizaciones empresariales de cada Estado miembro. Hasta la regulación de 2006 los representantes fueron dos por cada categoría, con la ampliación de la Unión se decidió reducirlos a uno por categoría. Cada Estado miembro nombrará a un suplente para cada categoría de representantes. Inicialmente fueron dos representantes por cada unas de las categorías, sin embargo, la ampliación de la Unión europea (a 25 miembros y luego a 27) hacía excesivamente numeroso el Comité del FSE por lo que se decidió que fuera un único representante por categoría.

²³ Para ello se dota de un reglamento de funcionamiento interno que delimita los procedimientos y métodos de trabajo del propio Comité. Cada vez que se aprueba un Reglamento de los Fondos estructurales en uno de sus preceptos se recoge la composición y funciones del mismo, de acuerdo con lo fijado en el Tratado.

²⁴ DOUE, serie L, n.º 210, de 31 de julio de 2006.

²⁵ En su originaria composición el mandato era de dos años, también renovables. El mandato puede ser renovado. El nombramiento de los miembros del comité y sucesivas renovaciones se realiza a través de Decisiones del Consejo ajustándose tanto a los requisitos establecidos por el Reglamento del FSE vigente como al Reglamento que fija las disposiciones generales de todos los fondos estructurales. Las decisiones son publicadas en el DOUE a título meramente informativo. El Consejo nombra a los miembros a propuesta de la Comisión. No obstante, el nombramiento que hace la Unión europea se vincula con la comunicación que realizan los EEMM a la Comisión, es decir, son los Estados los que remiten los nombres para cada una de las categorías mencionadas, indicando a cuál de ellas representan –gobierno, organizaciones empresariales y sindicatos–, y su condición de titulares o suplentes. Ante la ausencia de los titulares los suplentes están automáticamente facultados para tomar parte de las deliberaciones del Comité. La presidencia del Comité se encarga al Comisario responsable del FSE pudiendo delegar sus funciones en un alto funcionario de la Comisión. Es posible que en las deliberaciones estén presentes sujetos ajenos al Comité, expresamente se prevé que si las cuestiones que se debaten por el Comité del FSE afectan al BEI o al FEI, éstos pueden designar a un representante, con voz pero sin derecho a voto.

locutores sociales a nivel de la Unión, parece que se tendrán como referente aquéllos que pertenezcan a las prácticas y legislaciones nacionales.

La toma de decisiones del Comité de FSE exige la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos y se expresa a través de Dictámenes. La Comisión deberá informar «al Comité de la forma en que haya tenido en cuenta sus dictámenes»²⁶. El Comité emite dictámenes sobre las cuestiones relacionadas con el FSE, en particular todo lo vinculado con las ayudas que otorga y los posibles cambios de su reglamentación. Las actuales atribuciones del *Comité del FSE* son las siguientes²⁷: (1) dictaminar sobre disposiciones de aplicación del Reglamento que establece las disposiciones generales de los fondos estructurales, (2) dictaminar en relación con los proyectos de decisión de la Comisión relacionados con la programación en caso de apoyo por parte del FSE, (3) ha de ser consultado siempre que se traten medidas de asistencia técnica por iniciativa de la Comisión si van acompañadas de apoyo por el FSE²⁸ y cuantas cuestiones repercutan en la ejecución de las estrategias de empleo, formación e integración social de la Unión europea cuando éstas son pertinentes para el FSE, (4) a modo de cierre, se incorpora una cláusula abierta que permite al Comité pronunciarse sobre otras cuestiones siempre que la Comisión le consulte²⁹.

Más allá de sus funciones meramente consultivas, el *Comité del FSE* ha sido catalogado como organismo de comunicación³⁰, que sirve al propio FSE para la interlocución con instituciones comunitarias y nacionales, con los interlocutores sociales y, en fin, con los propios partícipes del Comité y quienes estén interesados en sus actividades.

C. EL REGLAMENTO DEL FONDO SOCIAL EUROPEO. SU INSTRUMENTO JURÍDICO DE REGULACIÓN

Conforme dispone el art. 164 TFUE las concreciones temporales de los objetivos del FSE van definiéndose gracias a su propio Reglamento de aplicación. El Reglamento ha variado con los años³¹. No obstante, en versiones anteriores del Tratado de la Comunidad Económica hubo no uno sino varios precep-

²⁶ Art. 104.6 del Reglamento CEE 1083/2006, de 11 de julio.

²⁷ Actualmente descritas en los apartados 4 y 5 del art. 104 del Reglamento CEE 1083/2006, de 11 de julio.

²⁸ En directa relación con el art. 45 del Reglamento CEE 1083/2006, de 11 de julio, en particular la expresa llamada que se realiza al Comité del FSE en su apartado 3.º siempre que se prevea la intervención del FSE.

²⁹ En la descripción literal de las funciones del *Comité del FSE* parece que no cabe la emisión de dictámenes a iniciativa propia.

³⁰ MARTÍN VALVERDE, A. (1986, págs. 65 y ss.).

³¹ El primero que se dictó fue el Reglamento CEE 9/60 del Consejo de 25 de agosto de 1960 (DOCE serie L n.º 56, de 31 de agosto), cuyas disposiciones tuvieron efectos retroactivos desde 1 de enero de 1958.

tos que cubrirían el espacio del actual art. 164 TFUE. Nos referimos a los arts. 125 a 128 TCEE. Este conglomerado de disposiciones, por un lado, encomendaron al Consejo adoptar las disposiciones reglamentarias necesarias para la operatividad del FSE, determinación de condiciones para la concesión de ayudas y fijación de las categorías de empresas y trabajadores que se beneficiarían del mismo (art. 127 TCEE), igualmente, se determinaban ya en el Tratado las cuantías que cubriría el Fondo y se precisaron con gran detalle las concretas situaciones de protección (art. 125 TCEE), por otro, encomendaron al Consejo establecer los principios generales para la ejecución de una política común de formación profesional (art. 128 TCEE)³². La mayoría de estos preceptos se han suprimido con el pasar de los años en aras a la simplicidad, a la agilidad de los procedimientos, buscando siempre una mayor flexibilidad en las condiciones requeridas para el disfrute de las ayudas frente a las rigideces que fijó el original art. 125 TCEE en su versión de 1957 o a la incorporación de las líneas de la política de formación profesional. Se hacía expresa referencia al instrumento jurídico encargado de desarrollar el FSE, los Reglamentos. Posteriormente tras algunas modificaciones del Tratado, tan sólo mencionará, de manera genérica, que el Consejo adopta las decisiones de aplicación relativas al FSE (así sucedió por ejemplo en el art. 125 TCEE tras su redacción dada por el TUE).

Como puede observarse el art. 164 TFUE, como ya lo hiciera anteriormente el art. 148 TCE (en su versión del Tratado de Ámsterdam)³³ de nuevo cita expresamente a los Reglamentos de aplicación del FSE en el propio texto del Tratado, determinándose así cuál es el acto legal comunitario para desarrollar los aspectos relativos al Fondo. La aprobación de su Reglamento, desde Ámsterdam, se lleva a cabo bajo el proceso de codecisión con la activa participación del Parlamento europeo. Inicialmente era suficiente la consulta previa al Comité económico y social (CESE) y a la Asamblea, desde hace años también es imprescindible la consulta al Comité de las Regiones, ya no siendo hoy necesaria la consulta al Parlamento pues esta institución es ahora *plenamente* participe en el proceso legislativo junto con el Consejo (art.178 TFUE en conexión con el art. 164 TFUE).

La actual regulación del FSE no es autónoma sino que se articula a partir del Reglamento que establece las disposiciones generales de los Fondos estructurales, también cambiantes en atención a las prioridades políticas europeas de cada momento. Ello significa que el FSE cuelga de la percha de los objetivos generales planteados por la Unión europea para sus fondos estructurales, que es tanto como indicar que se fijan unos criterios de gasto con finalidades precisas descritas mediante objetivos (estos objetivos han ido variando con el transcurrir de los años en concordancia con las directrices de la política europea). No obstante, su

³² Disposición incluida entonces dentro del capítulo 2 del Título V dedicado al FSE.

³³ Redacción que no se ha visto modificada ni por el Tratado de Niza ni por el posterior Tratado de Lisboa.

mecánica ha continuado siendo la misma: los fondos estructurales se orientan a objetivos y los recursos han de centrarse en ellos, de esta manera los objetivos se amparan financieramente. El Reglamento relativo al FSE vigente en cada etapa ha venido delimitando los ámbitos de intervención del fondo (algunos han permanecido inermes –destaca el combate y la prevención del desempleo– otros se han adaptado a las circunstancias socioeconómicas del momento –por ejemplo, la necesidad de hacer frente al ritmo creciente de reestructuraciones económicas y sociales debido a la mundialización o la falta de competencias de la mano de obra en la Europa ampliada o el progresivo envejecimiento de la población–). En determinados momentos de la vida del FSE se han fijado iniciativas comunitarias destinadas a colectivos prioritarios.

La regulación del FSE a través del correspondiente Reglamento se ha acomodado a las demandas del contexto económico pero anclado al tiempo en que se prepara y aprueba el Reglamento, por ello el vigente Reglamento CE 1083/2006 no alcanza la profundidad de la crisis que vivimos. Sería deseable que, aun tratándose de iniciativas plurianuales, se abriese la posibilidad de la modificación de las acciones financiadas por el FSE cuando el empleo cae pronunciadamente durante el periodo de aplicación. Está abierto el proceso de consultas, elaboración, redacción y definitiva aprobación para el nuevo Reglamento que tendrá operatividad a partir del año 2014 (y hasta 2020), entonces será cuando se diseñen acciones frente a la actual crisis del empleo pero si se hubiesen anticipado tendrían un más inmediato efecto favorecedor tanto sobre la creación como el mantenimiento del empleo.

V. UNA APROXIMACIÓN A LA ACTUAL CONCRECIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

La planificación de las acciones del fondo se realiza a través de su Reglamento. Varían en atención a los cambios económicos y sociales y a las necesidades de empleo y formación. En las últimas etapas el FSE ha adquirido un papel de financiación de políticas de empleo estrechamente vinculadas con la Estrategia Europea del Empleo y sus objetivos. El FSE colabora con la estrategia reforzando la consecución de esos objetivos (más y mejores empleos, alta tasa de empleo, calidad del empleo, adaptabilidad para anticiparse a cambios y reestructuraciones económicas y sociales por parte de trabajadores y de empresas, inclusión social, lucha contra la discriminación). El FSE es escudero fiel de la política del empleo, es un instrumento que sirve a aquélla, que busca el crecimiento, la creación de empleo y (últimamente) su mantenimiento, unido a las acciones de la Comisión en materia de empleo; aunque se interrelaciona con otros ejes como la competitividad o la convergencia de las regiones. Financia acciones que pretenden desarrollar y mejorar las inversiones en capital humano, aspectos formativos que inciden tanto en los sistemas de enseñanza (evitar el

abandono precoz, mejora de la enseñanza profesional y superior) como en la formación permanente de los trabajadores, en ambos casos para acoplarlas a las necesidades del mercado de trabajo.

En la actualidad los recursos de todos los fondos gozan de un enfoque estratégico, por ello se distribuyen por objetivos que responden a las prioridades determinadas por la Unión europea, así sucede con el FSE³⁴. Las áreas en las que interviene el FSE en su última etapa (2007-2013) se concentran en dos de los objetivos descritos por el art. 3.2 del Reglamento CE 1083/2006, de 11 de julio, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al FEDER, FSE y Fondo de cohesión: (1) de carácter mixto relacionado con la convergencia y *competitividad regional y empleo* y (2) la consecución en singular del objetivo de la *convergencia*³⁵. Para cada una de aquellas áreas se fijan prioridades.

Respecto a la *convergencia y competitividad regional y empleo* las acciones que apoyará el FSE se relacionarán con cinco campos en los que opera para alcanzar esos objetivos³⁶. Son los siguientes:

1. El pilar de la adaptación de trabajadores y empresas. El énfasis aquí recae sobre la formación permanente, en particular de los menos cualificados y de los de mayor edad, conteniendo el desarrollo de cualificaciones y competencias, difusión de TIC, aprendizaje por medios electrónicos y habilidades de gestión e incluye el fomento del espíritu empresarial y la creación de empresas. La formación no es suficiente, por ello también se priorizan cuantas acciones se dirijan a difundir formas innovadoras de organizar el trabajo siempre que sean, al tiempo, más productivas. Tampoco se descuidan las medidas relacionadas con la mejora de la seguridad y salud en el trabajo, la anticipación de futuras necesidades de empleo y de aptitudes profesionales, el desarrollo de los servicios de empleo que incorpore también la recolocación para los trabajadores que sufren un proceso de reestructuración de empresa o de sector.

³⁴ Vid. GONZÁLEZ BLANCH, F. (2009), «50 años del Fondo Social Europeo. Balance y perspectivas», en C.F. Molina del Pozo, *Treinta años de integración europea*, ed. Juruá, Lisboa, págs. 428 y ss.

³⁵ El objetivo competitividad regional y empleo pretende mejorar la competitividad y el aumento del nivel de empleo de regiones que ya no son «menos desarrolladas» sino que están en proceso de un mayor desarrollo pero pertenecieron a objetivos prioritarios (objetivo 1) pero por su nivel de renta no pueden beneficiarse del objetivo convergencia. Mientras el objetivo de convergencia en su última reformulación pretende acelerar la convergencia de los EEMM y regiones menos desarrollados. A él pertenecen las regiones NUTE 2, con un PIB *per capita* inferior al 75% de la media de la E-25 (hoy E-27). El FSE interviene para su consecución en conjunción con el FEDER y el Fondo de cohesión, si bien para beneficiarse de las ayudas del Fondo de cohesión es suficiente que los Estados tengan una renta nacional bruta (RNB) *per capita* inferior al 90% de la RNB media de E-25. Un análisis en LÁZARO ARAUJO, L. (2009), «España y los fondos estructurales», en C.F. Molina del Pozo, *Treinta años de integración europea*, ed. Juruá, Lisboa, págs. 445 a 450.

³⁶ Las regiones españolas que durante el periodo 2007-2013 se pueden beneficiar del objetivo competitividad regional y empleo son Canarias, Castilla y León y Murcia.

En este ámbito dentro de las denominadas estrategias de especialización inteligente se consideran que son un instrumento importante para las regiones en su proceso de reestructuración. Para ello toda política de cohesión pero, en particular, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización son los instrumentos llamados a apoyar tanto las actuaciones previsoras y las medidas dirigidas a ayudar a los trabajadores cuyo empleo se ve amenazado por determinadas reestructuraciones³⁷.

2. Facilitar no sólo el acceso al empleo sino también la inserción duradera en el mercado de las personas inactivas y de quienes buscan trabajos, sean desempleados jóvenes o de larga duración, así como el apoyo del llamado, eufemísticamente, envejecimiento activo y la prolongación de la vida laboral, todo ello buscando el incremento de la población activa. Varias acciones se acumulan en torno a esta prioridad, la modernización de los servicios de empleo y su reforzamiento, junto con cualquier iniciativa que contribuya a alcanzar elevado empleo; la implantación de acciones preventivas y activas que se anticipen a la necesidades personales (formación adaptada, búsqueda de empleo, recolocación, movilidad, posibilidad de trabajo por cuenta propia y creación de empresas, incluida la incorporación a cooperativas), incorporación de medidas que estimulen la participación en el mercado, flexibilizadoras para la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de edad y conciliadoras de la vida profesional y la vida privada (incrementando los servicios de guarderías y de atención a los dependientes). Todo lo relacionado con una mayor presencia femenina de las mujeres en el empleo, estimulando su presencia duradera, reduciendo las segregaciones por sexos que aun persisten, y combatiendo las importantes brechas salariales entre hombres y mujeres, producidas tanto por discriminaciones como por causas directas e indirectas. Del mismo modo que es necesario reforzar la integración del trabajador migrante, ya desde su participación en el empleo, introducir medidas favorecedoras de la movilidad geográfica y movilidad ocupacional de los trabajadores, incluyendo acciones tales como la orientación, la formación lingüística, la convalidación de títulos o de competencias adquiridas.
3. Potenciar la inclusión social de los desfavorecidos y luchar contra toda forma de discriminación en el mercado de trabajo. Se busca generar imanes de integración en el empleo de los excluidos sociales y laborales, entre los que se cita una mixtura de grupos (minorías, jóvenes, víctimas de exclusión social, personas discapacitadas, cuidadores de personas dependientes) se describe la necesidad de ofrecer acceso a la

³⁷ Véase el Libro Verde: *Reestructuración y previsión del cambio: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente?*, Bruselas, 17 de enero de 2012, COM(2012) 7 final, pág. 22.

educación y formación profesional, acciones complementarias, servicios de apoyo y atención, así como nos indica la importancia que en este campo ha de jugar la economía social. Respecto a la nueva proyección de la no discriminación en el trabajo, se introduce veladamente el lema de Naciones Unidas: *somos iguales somos diferentes*, para que se acepte la diversidad, se realicen campañas de sensibilización de empresas, entes e iniciativas locales de empleo.

4. Reforzar el capital humano, lo que ha de alcanzarse en fases previas al empleo, en particular mediante reformas de los sistemas educativos y de formación profesional para desde allí conseguir mejorar la empleabilidad, de manera que se trace un puente entre la educación y la formación y las necesidades del mercado de trabajo, para ello es necesario que los docentes participen en procesos de actualización de conocimientos. Para apoyar estas iniciativas es necesario, también, generar redes entre los establecimientos de enseñanza, los centros tecnológicos y de investigación y las empresas.
5. Finalmente, se propone que se promuevan asociaciones e iniciativas e incluso acuerdos entre distintos agentes, donde tienen un destacado papel los interlocutores sociales pero también otros representantes de la sociedad para abanderar las reformas en materia de empleo y de inclusión laboral, ya sea en ámbitos locales, regionales o transnacionales.

En segundo término respecto al *objetivo de la convergencia*, el FSE está llamado en el periodo 2007-2013 a apoyar acciones de los EEMM agrupadas, en esta ocasión, en dos planos:

1. Ampliar y mejorar el capital humano. Con reformas de los sistemas educativos y de formación orientadas a reducir el abandono escolar, romper con clichés formativos sexuados que perpetúan la segregación laboral de hombres y mujeres, e incrementar la población con formación. Ello se ha de completar con la dedicación de un mayor número de personas dedicadas a la innovación e investigación, dotándoles de estudios postuniversitarios y formando un mayor número de investigadores.
2. La necesidad de aumentar la eficiencia de las Administraciones públicas y de los servicios públicos en todos los ámbitos territoriales gracias a la introducción de reformas, mejoras legislativas y de buena gestión en los campos económicos, del empleo, la educación, el ámbito social, el medioambiental y el judicial. Para ello es necesario mejorar la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas gracias a estudios, estadísticas y seguimiento de expertos, pero también ofrecer formación continua al personal.

Para poder disfrutar de los recursos del FSE cuando las acciones están dirigidas en exclusiva al objetivo de la convergencia es inexcusable que el Estado

pueda acogerse a las ayudas del Fondo de Cohesión (bien a las ayudas de convergencia porque su renta nacional bruta es inferior al 90% de la media comunitaria o bien a las ayudas transitorias a las que podrán acogerse temporalmente, aun superando aquel umbral de renta)³⁸. Como los recursos del Fondo son limitados, a la hora de elegir las iniciativas por la Unión europea se da preferencia a las actividades innovadoras, a las de enfoque transnacional o interregional. Además se *sobreincentiva* con un 15% de incremento las acciones de inclusión social, aunque ya reciban recursos del Fondo europeo del desarrollo.

Dentro de toda esta amplísima gama de posibles acciones definidas como prioritarias por el art. 3 del Reglamento CE 1081/2006, de 5 de julio, que cubrirá el FSE gracias a su cofinanciación, son los EEMM quienes desarrollarán las que más se ajusten a sus desafíos, es decir, a sus políticas internas y concretas opciones de política legislativa o simplemente a sus problemas más acuciantes.

Es un mandato de los sucesivos Reglamentos de los Fondos la designación por cada Estado Miembro de una autoridad de gestión y una autoridad pagadora. Dependiente en la actualidad a la Secretaría de empleo se encuentra la unidad administrativa del FSE (conocida por sus siglas como UAFSE). Para su gestión se crea la Unidad Administradora del Fondo Social europeo (UAFSE), dependiente del Ministerio de Trabajo y encargada de la coordinación y administración del FSE en España³⁹. El Estado español opta por designar como unidad de gestión a aquella que aporta mayor montante de ayuda y como unidad pagadora la unidad nacional encargada del FSE, la UAFSE se encargará de fijar los mecanismos de colaboración con las autoridades responsables del control interno (intervención general y otras). A la UAFSE se la conoce como autoridad de gestión y de certificación del FSE en España⁴⁰. Es el interlocutor válido frente a la

³⁸ De las regiones españolas que pueden beneficiarse del mismo son Andalucía, Castilla La Mancha, Extremadura, y Galicia, y con la extensión de ayudas transitorias (conocidas como regiones del efectos estadístico) Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.

³⁹ La UAFSE goza del rango de Subdirección General, tiene encomendado canalizar la mayoría de las propuestas españolas para el FSE que serán aceptadas por la Comisión, jugando un relevante papel en la planificación y programación, publicación de convocatorias para presentación de proyectos y selección de los mismos, así como –una vez recibidos los fondos– administra los recursos y realiza las tareas de gestión que sean pertinentes, también coordina los recursos cuando no es responsable directa de la gestión. Opera en relación directa con las instituciones comunitarias y en su perspectiva nacional con las distintas Administraciones que quieran beneficiarse de las ayudas del FSE. Realiza funciones de seguimiento, fiscalizadoras y evaluadoras. Se rige por RD 683/2002, de 12 de julio, por el que se regulan las funciones y procedimientos de gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, para conocer más respecto de esta unidad: UAFSE (2001, págs. 11 a 19) y la consulta de la URL <http://www.mtin.es/uafse/es/> Para profundizar sobre esta cuestión vid. UAFSE (2001), «A modo de introducción: los programas del Fondo Social en España y su Administración», Rev. de estudios cooperativos, n.º 75, pág. 17.

⁴⁰ En relación con su tarea de control, de autoridad de gestión y autoridad pagadora un estudio detallado desde la prevención del fraude e irregularidades en GONZÁLEZ MARTÍN, A. y MARTÍNEZ DE GOICOECHEA, P. (2002) «El Fondo Social Europeo y las políticas activas de empleo en España: normativa, evaluación y control», *RTSS-CEF* n.º 229, págs. 149 y ss.

Comisión en representación del Reino de España. Durante años nuestro país ha recibido importantes cantidades del FSE⁴¹.

VI. AYUDAS Y BENEFICIARIOS DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

A. EL GASTO SUBVENCIONABLE

El FSE es el eje sobre el que pivota la financiación comunitaria destinada a los objetivos sociales, de empleo, de formación profesional y, en el último periodo, también todo lo relativo a la inclusión social. Como es conocido, se diseña como Fondo estructural. Invariablemente ha pretendido el cumplimiento de objetivos relacionados con la formación, el empleo y la integración social, aunque no en todos los casos ha logrado alcanzar sus propósitos. La consecución de los objetivos se ha denominado el *efecto levadura* de los fondos estructurales, capaz de movilizar recursos para impulsar un crecimiento «exponencial» socioeconómico de la Unión europea⁴². Virtualidad que en relación con el FSE se observa al encargar concentrar el gasto en la puesta en marcha, seguimiento y evaluación de los programas operativos de naturaleza estratégica. Es decir, con la mera selección de prioridades –aun siendo prioridades cada vez más crecientes y extensas– si bien delimitando éstas en puntos trascendentales para favorecer el empleo, se impulsa el crecimiento global. El enfoque estratégico arrastra el incremento del empleo para todos los colectivos. Si los recursos del FSE no pueden cubrir todas las demandas de ayuda, se puede predicar una escasez de recursos, por ello el gasto se dirige a las elegidas bajo los propios criterios de preferencia que precisa la profusa reglamentación del FSE.

Desde su creación las ayudas del FSE son ayudas y no préstamos, el vocablo técnico utilizado es el de gasto subvencionable⁴³. Se ofrece asistencia para cubrir las iniciativas o programas comunitarios sufragados por el Fondo, éstas pueden conformarse en forma de ayudas no reembolsables (individuales o globales), ayudas reembolsables, bonificaciones de intereses, microcréditos y hasta en fondos de garantía y adquisición de bienes o servicios ajustándose a la normativa de contratos públicos⁴⁴.

⁴¹ En la Europa de los 15 EEMM era el país de la Unión europea que más ayudas recibía del fondo, por ejemplo, de acuerdo con la distribución de ayudas ingresaba el 23,5% del mismo en el periodo 2000-2006.

⁴² Efecto que se proyecta graciosamente sobre la empresa privada y en particular sobre la PYME, al respecto GONZÁLEZ-BLANCH ROCA, F. (2004, pág. 56).

⁴³ Que se repite en los más recientes Reglamentos del FSE (así en el de 2006 y el proyectado para 2013). Al respecto sobre la *subvencionabilidad* del gasto véase el art. 13 de la Propuesta de Reglamento relativo al FSE –COM (2011) 607 final–.

⁴⁴ Art. 11 del Reglamento CE 1081/2006, de 5 de julio.

El FSE siempre ha utilizado criterios de cofinanciación, de forma que una parte de los gastos eran cubiertos por el Estado miembro o agentes participantes en las acciones y la otra por el FSE (inicialmente la contribución europea vino establecida en el propio Tratado de Roma, era del 50%, con el transcurrir de los años la distribución de los porcentajes se ha venido relacionado directamente con el menor nivel de desarrollo regional y con los propios objetivos del FSE, alcanzándose en ocasiones el 55%, 60% o cuantías superiores, hasta del 85%, en atención al carácter superprioritario de las regiones, su ubicación geográfica de *ultramar* o los colectivos a los que se dirige)⁴⁵.

A este modo de distribución de la financiación se le ha denominado como financiación mixta o financiación de cobertura parcial pues las aportaciones del Fondo son parciales al estar los presupuestos de las acciones o programas del FSE compuestos por recursos europeos y también por recursos nacionales, sean públicos o privados. Hasta el punto de otorgarle el loable rol de instrumento de redistribución mirando de lejos sus primeros años de mera caja de compensación⁴⁶.

Como los restantes fondos estructurales e instrumentos financieros, el FSE se somete a criterios comunes delimitados en el Reglamento dedicado a esta cuestión. En la actualidad está vigente el Reglamento 1083/2006, de 11 de julio, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social europeo y al Fondo de Cohesión⁴⁷. A lo largo de un completo capítulo delimita los principios aplicables a las ayudas⁴⁸, son un conjunto de criterios: complementariedad, coherencia, coordinación, conformidad, programación plurianual (en la actualidad de seis años), asociación (Comisión, Estado miembro y en su caso autoridades competentes territoriales o no, interlocutores sociales, representantes de la sociedad civil, etc.), nivel territorial de ejecución (de acuerdo con la división competencial y territorial de cada Estado miembro), proporcionalidad, gestión compartida entre la Comisión y los EEMM, adicionalidad, igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación (con expresas exigencias de implementación transversal de ese principio en todas las etapas de ejecución de los fondos) y desarrollo sostenible, e incluye la protección y mejora del medio ambiente⁴⁹.

Las intervenciones comunitarias mediante estos Fondos se configuran siempre como complementarias de las actuaciones de los respectivos EEMM así como complementarias de otros instrumentos financieros de la Unión. Dentro de

⁴⁵ Excepcionalmente se cubría la totalidad de los gastos atendibles cuando se trataba de programas puestos en marcha por la Comisión y dirigidos a examinar la eficacia de las operaciones financieras del FSE.

⁴⁶ LÓPEZ VISO, M. (2005, pág. 232).

⁴⁷ DOUE serie L n.º 210, de 31 de julio de 2006.

⁴⁸ El establecimiento de estos principios comunes a todos los Fondos estructurales surgió en 1993 apoyado por las reformas promovidas en el *paquete Delors*.

⁴⁹ Capítulo IV, arts. 9 a 17 del Reglamento CE 1083/2006, de 11 de julio.

sus prioridades se fija el fomento de la competitividad y la creación de empleo. Parece necesario subrayar que bajo el criterio de complementariedad se permite entre el FEDER y el FSE financiar intervenciones que estén dentro del ámbito de actuación del otro fondo, aunque de forma limitada. Pero no de otras iniciativas, como es el caso del programa PROGRESS⁵⁰ (programa comunitario para el empleo y la solidaridad social) que expresamente impide que se solapen las acciones que cubre este programa y las que se resguarden bajo los Fondos estructurales, en particular del FSE⁵¹. El programa PROGRESS ha de entenderse como complementario del FSE, en refuerzo del empleo y la inclusión social.

Otro de los principios que caracterizan los fondos estructurales –y que es relevante en el diseño del FSE– es el llamado principio de adicionalidad, de forma que las aportaciones del Fondo no pueden ser sustitutivas de los gastos estructurales públicos –o asimilados– de los EEMM, pues el dinero europeo ofrece a los EEMM un apoyo financiero *adicional* para realizar las políticas de empleo e inclusión.

B. LA TENDENCIAL AMPLIACIÓN DE SUS BENEFICIARIOS

En la terminología utilizada para los Fondos estructurales se distingue al beneficiario final de los programas y acciones sufragados de aquellos otros que son los sujetos, públicos o privados, que organizan los programas y participan en las iniciativas comunitarias. En relación con el FSE se ha ampliado este grupo de promotores, pues si inicialmente sólo podían serlo los EEMM posteriormente se abre la posibilidad a cualquier organismo público y a entidades privadas, con una importante participación de los agentes sociales, en particular de sindicatos y organizaciones empresariales pero también de otras organizaciones representativas de colectividades sociales (asociaciones, ONGs...).

En relación con sus destinatarios, en sus primeros momentos los sujetos beneficiarios de las acciones del FSE eran exclusivamente los trabajadores por cuenta ajena, primero trabajadores desempleados o con riesgo de desempleo por sufrir reestructuraciones; después se fue paulatinamente ampliando al trabajo asalariado pasando de aquellos colectivos más apartados del empleo a toda la población asalariada. Esta idea se mantuvo hasta la aparición del Acta Única europea, a partir de ese momento desaparece esa concepción restrictiva ampliándose su ámbito subjetivo a la población activa, de forma que sus iniciativas se dirigen al conjunto de la población en edad de trabajar integrando incluso a los estudiantes de formación profesional justo en el momento anterior a su incorpo-

⁵⁰ Amparado en la Decisión 1672/2006/CE, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social –Progress 2007-2013.

⁵¹ Art. 15.2 del la Decisión 1672/2006/CE, DOUE serie L n.º 315 de 15 de noviembre de 2006.

ración al mercado de trabajo. En la actualidad el FSE se vuelca sobre la población en su conjunto, la que podría trabajar por gozar de capacidades para el trabajo, con específicas acciones destinadas a los sujetos inactivos ofreciendo medidas de diversa índole (o puentes) para que se incorporen al empleo.

Respecto al trabajo por cuenta propia ya tempranamente el Parlamento europeo había exigido que el FSE incluyese al trabajador autónomo y se le ofreciese la posibilidad de beneficiarse de las ayudas formativas. En 1977 recibirán las primeras ayudas del FSE. El FSE desde el Reglamento CEE 4255/88 del Consejo se proyecta a lo que pronto se denominó un concepto amplio de trabajador. El concepto ya había sido incluido en el derecho comunitario por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. En ningún caso los preceptos del Tratado dedicados al FSE establecieron una interpretación restrictiva para el apoyo exclusivo al trabajador asalariado, esta limitación había nacido en el derecho derivado.

En la actualidad el FSE se proyecta sobre el conjunto de la población, así art. 3 del Reglamento CE 108/2006, de 5 de julio, incluye, en forma de prioridades del fondo: mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores, empresas y empresarios, facilitar el acceso al empleo y la inserción duradera de las personas inactivas y de las que buscan trabajo, potenciar la inclusión social de las personas desfavorecidas y luchar contra todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo, reforzar el capital humano aumentando la empleabilidad y promover la creación de redes de interesados. Como puede observarse el *leitmotiv* del FSE sigue siendo *mejorar las posibilidades de empleo* pero ya no sólo de los trabajadores sino del conjunto de los ciudadanos europeos y, yendo más allá, de las personas que residen en el territorio de la Unión pues a pesar de continuar refiriéndose el art. 164 TFUE a los trabajadores, los desarrollos aplicativos del FSE utilizan una visión amplia de la población europea que también incluye, expresamente, a inactivos e inmigrantes.

VII. LAS NUEVAS PREVISIONES PARA EL FONDO SOCIAL EUROPEO EN EL PERIODO 2014-2020

Si nos distanciamos de los Reglamentos que disciplinan el FSE, podemos observar cómo la última etapa ha puesto nuevamente de manifiesto algunas rigideces en el funcionamiento del Fondo. El entorno en el que opera se ha precipitado debido a las actuales circunstancias económicas y del empleo, su deterioro en los últimos años permite observar la falta de previsión de la necesaria flexibilidad de los programas operativos del FSE para acomodarse con rapidez a estas nuevas realidades, sobrevenidas o (mejor) no prevenidas en el año 2006 cuando se diseñaron las actuaciones para el periodo 2007-2013⁵².

⁵² Una leve mejora se produjo mediante el Reglamento 396/2009, de 6 de mayo (DOUE serie L n.º 126, de 21 de mayo de 2009) que modificará el Reglamento de 2006 ampliando los tipos de costes sub-

La intervención del FSE es (o ha venido siendo, hasta la fecha) rígida en tanto en cuanto se condiciona a los programas operativos que se han elaborado con bastante antelación, sólo excepcionalmente tienen entrada iniciativas comunitarias y programas de innovación ajenos a una anterior planificación. Además no siempre se permite variar las prioridades en atención a las necesidades regionales y/o nacionales. No obstante esta crítica debe ser parcialmente relajada, pues a partir del año 2011 se ha incorporado cierta elasticidad, al permitir que las acciones financiadas por el Fondo se (re)ajusten a las demandas del momento económico y social. Las propias instituciones comunitarias valoran positivamente las reformas iniciadas en 2009 respecto del FSE y consideran que éste ha sido un instrumento eficaz frente a la actual crisis mediante sus programas operativos, capaz de dar respuestas tempranas⁵³.

La preparación de la nueva etapa del FSE para el periodo 2014-2020 está en marcha⁵⁴; los primeros bosquejos y propuestas atienden a la realidad que vivimos (2011-2012), ahondan en la función del FSE para combatir el desempleo, luchar contra el riesgo de pobreza y la exclusión social y como elemento clave de la política de cohesión social. Al FSE se le asignan algunos específicos objetivos comprendidos en la Estrategia Europa 2020⁵⁵, la nueva Agenda política de la Unión. En particular, de entre los objetivos cuantificables los relacionados con el empleo (el 75% de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada), la lucha contra la pobreza (el riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos) y en parte el educativo (el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y al menos el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos). De sus tres prioridades, se coloca al FSE apoyando el llamado *crecimiento integrador* –que supone el fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial– se le atribuye un papel ejecutor de aquella prioridad, sin dejar de cooperar tanto en el *crecimiento inteligente* (potenciando el conocimiento y la innovación como generadores de empleos), como en el *crecimiento sostenible* (con empleos verdes). Una vez más se propugna la actualización del Fondo para que, en este momento crítico –hasta el punto de manejarse la hipótesis de una década perdida–, contribuya, a aumentar el empleo, siga siendo (el Fondo) el instrumento dedicado a las personas, centrado en los más vulnerables en el empleo por ser excluidos laborales o por ser excluidos sociales,

vencionables por el FSE mediante la simplificación de trámites para así facilitar el acceso a subvenciones cofinanciadas, en atención a la crisis, llamada entonces financiera.

⁵³ Así aparece recogido por METIS & The Vienna Institute for International Economics, en el Informe final *Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis*, Viena, publicado el pasado 19 de marzo de 2012. El citado documento puede consultarse en <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?langId=es&catId=67&newsId=7963>

⁵⁴ Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo relativo al Fondo social europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1081/2006, COM (2011) 607 final, de 6 de octubre; 2011/0268 (COD). El impulso de la nueva regulación parte de la Comisión en virtud de las competencias que le atribuye el art. 290 TFUE.

⁵⁵ Comunicación de la Comisión *Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020.

continúe con la implantación de medidas antidiscriminatorias⁵⁶ –reforzando las exigencias de los arts. 8 y 10 del Tratado– y refuerce la transnacionalidad, incluso implante medidas de innovación social⁵⁷.

De entre las concretas iniciativas comunitarias que se proponen a raíz de la Estrategia Europa 2020 el FSE participaría, al menos, en la denominada: (1) *agenda de nuevas cualificaciones y empleos*, para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral y (2) *plataforma europea contra la pobreza*, para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad. Muy probablemente en las iniciativas: (1) *una política industrial para la era de la mundialización*, para mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial y (2) *juventud en movimiento*, para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo. En las tres restantes iniciativas el Fondo colaboraría estrechamente para alcanzar (1) *una Europa que utilice eficazmente los recursos*, (2) *Unión por la innovación*, y (3) *una agenda digital para Europa*⁵⁸. En relación con las Directrices integradas de Europa 2020, el FSE ha de contribuir al menos a: aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural (directriz 7), conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente (directriz 8), mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior (directriz 9) y promover la inclusión social y luchar contra la pobreza (directriz 10). Del mismo modo el FSE sirve de apoyo a los Programas nacionales de reforma. Además el FSE actúa en asociación con el Programa integrado para el cambio y la innovación sociales, ambos se convierten en soportes de la iniciativa europea del empleo y la inclusión social.

Por parte de distintos Comités, como el CESE y el Comité de las Regiones⁵⁹, se reclaman para la nueva fase (2014-2020) más recursos para el FSE ante la pérdida de empleos –la Comisión ya ha propuesto que se escruten fór-

⁵⁶ Con la novedosa implantación de un precepto dedicado al fomento de la igualdad de oportunidades y no discriminación, art. 8 de la Propuesta de Reglamento relativo al FSE –COM (2011) 607 final–.

⁵⁷ Al respecto, *ESF Committee opinion on the future of the European Social Fund*, de 3 de junio de 2010.

⁵⁸ Esta apreciación nuestra aparece corroborada, punto por punto, en la Propuesta de Reglamento relativo al FSE aprobada en octubre de 2011, COM (2011) 607 final, pág. 9.

⁵⁹ Dictamen exploratorio del CESE: *El futuro del Fondo Social Europeo después de 2013*, DOUE serie C n.º 132, de 3 de mayo de 2011 y Dictamen prospectivo del Comité de las Regiones: *El futuro del Fondo Social Europeo a partir de 2013*, DOUE serie C n.º 166, de 7 de junio de 2011.

mulas de financiación *innovadoras*–, así como una mayor participación local y regional en la determinación de las prioridades que no se apoye sólo y exclusivamente en los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Se demanda que las acciones del FSE también atiendan a las disparidades *intrarregionales* en materia de empleo, incluso se acoge positivamente que el nuevo FSE tome parte en el desarrollo local, que la tradicional inversión en recursos humanos se abra a más grupos necesitados de integración como las minorías étnicas –con cita de la comunidad romaní que sufre una triple exclusión: social, económica y segregación territorial–.

También en el nuevo Reglamento se citan expresamente las comunidades marginadas y las personas que sufren exclusión social. En su centro neurálgico pivota la continuidad de su función como elemento de inclusión social, no perder la atención a las llamadas prioridades horizontales del FSE basadas en la inclusión de personas, de quienes continúan estando más apartados del mercado de trabajo (jóvenes, discapacitados, mujeres, inmigrantes, desempleados de larga duración, trabajadores de mayor edad), continuar en la senda de la lucha contra la discriminación en particular por razón de sexo y edad para avanzar en la igualdad de oportunidades y de trato, que por hacer frente a las elevadas tasas de desempleo no se descuide el empleo de calidad, al tiempo que se desarrollen medidas eficaces para la recolocación de los despedidos. Se incita a proseguir en la línea de mejora de una educación –a la vista de un sistema educativo poco eficaz–, formación y trabajo con adaptación permanente de las competencias –las actuales competencias profesionales se califican de insuficientes y en algunos campos, sectores o regiones de deficitarias–, igualmente la formación profesional debería redefinirse tomando en cuenta el momento de la crisis y con un estudio previo de las necesidades los sectores y las regiones.

El fomento de la movilidad laboral será un elemento central sobre el que pivota la reforma (sólo centrada en la movilidad geográfica transnacional –indebidamente a nuestro parecer–). Corresponde al FSE apoyar a los servicios de empleo europeos –EURES–, en sus funciones de intervención y orientación para el empleo. Las ayudas del FSE deben llegar a todas las regiones con una tasa de desempleo superior a la media comunitaria si se acusan desequilibrios de su mercado laboral aunque tengan un PIB elevado. Igualmente se reclama que el FSE se integre plenamente en la Estrategia Europea del Empleo en todos sus niveles (europeo, nacional, regional y local) pues siendo su instrumento de aplicación, sirve a sus objetivos y se ha de dirigir a la consecución de las Directrices para el empleo que adoptan conjuntamente el Consejo y el Parlamento europeo. En concreto se apuesta por implantar políticas activas de empleo que sean eficaces. El otro brazo del FSE estará sostenido por la lucha contra los riesgos de exclusión social de las personas socialmente más marginadas y en situación de pobreza.

El relativamente reciente nacimiento, en el año 2006, del Fondo europeo para la globalización (FEAG)⁶⁰ implica que se diferencien con claridad sus funciones. En cuanto al papel del FSE se le arroga una función *preventiva*; el FEAG, por el contrario, tiene fines *curativos*. Se propone que se eviten posibles duplicidades entre ambos fondos, la tendencia de futuro será diferenciar sus campos de actuación y, por consiguiente, sus correspondientes coberturas.

Tras haberse diseñado nuevos desafíos para el FSE, éstos han de acompañarse a las peticiones para el mercado de trabajo europeo de mayor competitividad y mejora de la productividad. Así los programas operativos e iniciativas comunitarias a las que se destinen los recursos del FSE tendrán que integrar esas demandas, por coherencia de la propia política europea. El poliédrico concepto de la *flexiseguridad*, estrechamente asido al reforzamiento del empleo en sus distintos momentos: acceso, mantenimiento y transiciones del empleo, también exigirá al FSE destinar aportaciones para ese difícil fin de combinar seguridad y flexibilidad, aun con imperfectos equilibrios, buscar la ponderación de acciones que se acomoden a las prioridades y necesidades de los mercados de trabajo europeos. No obstante, también continúan siendo sus objetivos facilitar y promover la movilidad laboral o la búsqueda de una adecuación de la oferta laboral a la demanda. No pretende descuidar ni la igualdad de trato, la promoción de la no discriminación y la supresión de desigualdades entre mujeres y hombres⁶¹, ni tampoco la innovación social y cooperación transnacional que viene desarrollando el Fondo. Finalmente, el reto del envejecimiento activo, aunque estaba ya recogido en la anterior etapa, se antoja como una renovada prioridad del FSE para las próximas décadas. Cuestiones nuevas que financiará el FSE, atendiendo a las tasas de pobreza persistentes, será una ayuda alimentaria a las personas más necesitadas⁶².

Para el periodo 2014-2020 los tres ángulos del triángulo de la actividad financiadora del FSE se centrarán en medidas en favor del empleo, la educación y la inclusión social. También están ya esbozados cuáles son sus objetivos temáticos⁶³: (1) fomento del empleo y de la movilidad laboral, (2) inversión en educación, competencias profesionales y aprendizaje permanente, (3) fomento de la inclusión social y lucha contra la pobreza y (4) mejora de la capacidad institucional y de la eficacia de la administración pública –y aunque no lo cite también de los agentes sociales que colaboran con las administraciones en materia de

⁶⁰ Regulado por Reglamento CE 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, DOCE serie L n.º 406 de 30 de diciembre de 2006.

⁶¹ Art. 7 de la Propuesta de Reglamento relativo al FSE –COM (2011) 607 final–.

⁶² Así al menos figura en la Propuesta de Reglamento relativo al FSE, COM (2011) 607 final, de 6 de octubre de 2011, pág. 5.

⁶³ El art. 3 de la Propuesta de Reglamento relativo al FSE –COM (2011) 607 final– recoge el ámbito de aplicación y detalla, para cada uno de los objetivos temáticos, las medidas que habrán de llevarse a la práctica.

empleo y política social, de las ONGs y, también, de los agentes locales y regionales que son partícipes en las acciones del Fondo–, (5) si bien aquéllos objetivos han de ser completados por medidas que contribuyan al cuidado medioambiental, mejor uso de las tecnologías, potenciación de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación y mejora de la competitividad de las PYMES.

Dos son los esfuerzos que, una vez más, la proyectada nueva reforma 2014-2020 exige al remozado FSE: (1) su simplificación (mediante la limitación de las normas reguladoras del acceso a subvenciones, reduciendo la complejidad de las subvenciones y de la carga auditora, sobretodo para hacerlo más accesible a beneficiarios menores, con la doble finalidad de conseguir sus resultados y reducir sus tasas de error) y (2) su articulación y complemento con los restantes instrumentos financieros (en particular de los recursos utilizados para sus fines por la *Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión*, esto es, el propio FSE, FEAG, programa PROGRESS, EURES y el instrumento europeo de microfinanciación).

El diseño que se debate en las Instituciones comunitarias perfila tres ejes para el reparto económico: (1) se limiten las ayudas destinadas a la mejora de la capacidad administrativa a EEMM con regiones menos desarrolladas o con Derecho a recibir ayudas de los Fondos de Cohesión, se insiste también en la participación de los agentes sociales y las organizaciones no gubernamentales; (2) destinar al menos el 20% de la dotación del FSE a la lucha contra la pobreza y el fomento de la inclusión social, (3) concentrar la financiación de los programas operativos en un número limitado de prioridades de inversión.

Por lo que respecta al control del gasto, cada vez se demanda una mayor fiscalización de los resultados alcanzados y de eficacia de aquellos, que se evaluará mediante los indicadores establecidos para medir el progreso real⁶⁴; se propone que el monto total de las ayudas del FSE sea recibido por los EEMM si los objetivos son conseguidos (o en la medida de su consecución). Para ayudar a esa evaluación se imponen indicadores comunes obligatorios que permitirán conocer la eficacia y el real impacto del apoyo del FSE. De esta manera el FSE servirá a objetivos alcanzados y no a la realización de acciones sin resultados perceptibles.

VIII. LOS AVANCES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

El FSE se ha convertido en el medio más destacado para la consecución de la política social y la política de empleo. Desde su creación el FSE enraíza institucionalmente con la esencia de la configuración del proyecto europeo, de su brazo social. Como ha quedado suficientemente manifestado en las páginas pre-

⁶⁴ El art. 5 de la Propuesta de Reglamento relativo al FSE –COM (2011) 607 final– contiene las exigencias de dichos indicadores y la necesidad de categorizarlos, y en aras a la evaluación de recoger indicadores de ejecución y de resultados.

cedentes es un instrumento financiero que canaliza los objetivos comunitarios de empleo, formación profesional y otros objetivos sociales de contenido principalmente laboral, aunque no sólo, la integración social también ha despertado con fuerza en las acciones subvencionables en las últimas décadas. Sus objetivos iniciales, con el devenir de los años, se han convertido en el origen y basamento de políticas comunitarias como la política de empleo, la política social y, en parte, la política de formación profesional. Parece necesario incidir nuevamente en que el FSE aparece en el Tratado de Roma cuando aún no se habían perfeccionado como tales todas esas políticas comunitarias con excepción de la política de formación profesional. La lectura que puede hacerse de esa temprana decisión es el auténtico interés comunitario por las cuestiones sociales.

Durante su vigencia el Fondo ha alcanzado muy destacables resultados. Si en 1975 se beneficiaron más de 2 millones de personas de las acciones financiadas por el FSE en 2007 la cifra era de 8 millones y medio de personas y hoy (en 2011-2012) alcanza a más de 9 millones de ciudadanos y residentes comunitarios. En la actualidad sus recursos suponen una décima parte del Presupuesto comunitario, el gasto se cifra en torno a 10.000 millones de euros anuales⁶⁵. Las cantidades destinadas al FSE han sido eficaces e ineficaces en su historia. Desde hace poco más de una década se realizan informes y emiten documentos *ad hoc* que analizan las acciones financiadas con la finalidad de evaluar resultados y reorientar las nuevas medidas en aras a la eficacia del gasto. En ocasiones esa acción se realiza conociendo a cuántos destinatarios han llegado las acciones financiadas, bajo un criterio de tasa de cobertura, ante la dificultad de evaluar resultados. Hasta la fecha se fiscaliza el buen fin de los gastos, mediante el control de la de la facturación.

El actual FSE se despliega en estrecha conexión con la división territorial de la UE, sus objetivos sociales y su singular proyección sobre los ciudadanos. Las acciones del FSE interactúan sobre la situación que atraviesan los europeos y sus regiones⁶⁶. De manera que el fondo ha buscado equilibrios de promoción del empleo en las distintas regiones, impulsando el desarrollo regional y prestando especial atención a ciertos grupos de personas (en situación de exclusión laboral o social, marginación, refugiados, etc.). Los reglamentos referidos a los Fondos estructurales y en particular en relación al FSE como instrumento financiero incorporan los objetivos que se pretenden alcanzar mediante el gasto. La descripción de los mismos se ha ido ampliando con el pasar de los años pero no se ha desligado de su enfoque socio-laboral y formativo: orientado a la integración profesional de jóvenes, a la protección de los excluidos del mercado de trabajo,

⁶⁵ Es posible que el futuro se incremente esta partida destinada al FSE, la propuesta de la Comisión para todo el periodo 2014-2020 alcanza la cifra de 84.000 millones de euros (el 25% del presupuesto destinado a la política de cohesión), que se enmarcan dentro de los 376000 millones de euros previstos inicialmente para toda la política de cohesión durante 2014-2020.

⁶⁶ Pueden consultarse los comentarios de BABINET F. (1992, págs. 693 a 730).

al combate de la exclusión laboral y el desempleo de larga duración, la formación permanente, la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales, de organización y nuevos sistemas productivos.

Desde 1971 el FSE se somete a revisiones periódicas, valiéndose de la experiencia previa –atendiendo a la práctica anterior– y sus resultados, con esas revisiones se busca mejorar la consecución de sus objetivos. Esta técnica ha irrogado dinamicidad a la política de empleo y permite que el FSE se adapte a los numerosos cambios del mercado de trabajo, siendo capaz de acompasar medidas y prioridades a la concreta situación de cada momento. En aras a su efectividad se han replanteado sus métodos de intervención, se ha simplificado su gestión, se ha procedido a un mayor control del destino de los gastos *elegibles* o *subvencionables* y a la permanente evaluación de sus aportaciones. Pero la evaluación se ha ceñido a justificaciones financieras del gasto y no en la consecución de los resultados propuestos. La plena simplificación aun no se ha alcanzado. La transparencia se dispersa en la alambicada estructura de control comunitaria, incluso en ocasiones algunas acciones no gozan siquiera de la debida publicidad, en consecuencia no llegan a todos sino sólo a quienes tienen conocimiento de las mismas para poder solicitarlas y saben moverse en su complejidad gestora. Esa situación no se produce únicamente con las ayudas del FSE sino con toda la tramitación comunitaria.

Pese a sus imperfecciones, se ha visto en el FSE una técnica de consecución de objetivos comunitarios mediante el llamado *derecho suave*, pero con una gran efectividad de cumplimiento, ya que al articularse a través del apoyo financiero de las ayudas económicas la consecución de esas orientaciones, sobre todo de política de empleo, refuerza el cumplimiento de las acciones pues de otra manera no se recibirían los recursos⁶⁷. El FSE se bifurca en dos ramas, sus enfoques son: uno sectorial, otro grupal; si bien ambos se entretajan con el desarrollo regional. Sin embargo, aunque se fijen las áreas prioritarias de actuación, al ser éstas tan numerosas, los recursos del FSE tienden a concentrarse primordialmente en algunas de ellas.

Los programas operativos han marcado el camino de las acciones del FSE, han reducido las variadas iniciativas comunitarias a un puñado de medidas. El Fondo se ha centrado en los recursos humanos para mejorar el empleo en la Unión, siempre vinculado a la consecución de altos niveles de empleo (hoy política de empleo), reforzando la política activa de empleo para así combatir el desempleo. Sin embargo, las ayudas del FSE han ofrecido a la población europea mucha más formación que recolocación. Gracias al FSE la formación profesional recibe impulso en los EEMM, se extiende a los excluidos del mercado laboral y a los grupos desfavorecidos (personas discapacitadas, migrantes, en situación de exclusión social y marginación) o mejora la capacitación para el empleo de los jóvenes. Ha inyectado recursos para la formación de las mujeres, con lo que ello ha supuesto de mejora laboral real en términos de igualdad y no

⁶⁷ Al respecto ALONSO GARCÍA, B. (2002, pág. 869).

discriminación entre mujeres y hombres en el empleo. En otro orden de cosas, todavía sigue siendo muy escasa la movilidad geográfica de los trabajadores impulsada e incentivada por las ayudas del Fondo, se observa su persistente incapacidad para alcanzar este objetivo.

Aquella remota identificación del FSE con el empleo hoy es una realidad. El FSE, al igual que otras acciones encuadradas en el amplio espectro de la política social, en la actualidad no sólo se centra en programas o iniciativas comunitarias, también fomenta el desarrollo de buenas prácticas bajo la base del intercambio de experiencias ya concluidas, compara las mismas, controla su eficacia y sus progresos, publica sus resultados y, además, promueve su divulgación, lo que proyecta sobre el FSE las bondades que ya surte el método abierto de coordinación diseñado para la política social (art. 156 TFUE) y para la protección e inclusión social.

Los EMM que más han aprovechado los recursos han sido los más necesitados de convergencia y cohesión territorial, pues de alguna manera la elevación del nivel de vida de los trabajadores se proyecta, principalmente, sobre aquellas regiones con menor desarrollo económico y menor renta. Además suele coincidir que las necesidades formativas y de cualificación profesional son mayores en esos territorios. Especialmente, durante años España ha sido una gran beneficiaria de la ayudas del FSE, en no pocas ocasiones el Estado miembro que más presupuesto recibió. Aunque conviene críticamente valorar si los importantes montantes económicos han tenido su correlativo reflejo social en los objetivos perseguidos pero no siempre conseguidos. En particular cuando muchas de las carencias del mercado español de trabajo, que inciden en el empleo, no se han visto corregidas con el transcurrir de los años. Nuestra tasa de empleo es baja respecto a la media comunitaria, el paro ha sido siempre muy elevado, posicionándonos a la cabeza de las cifras de desempleo de toda la Unión (cuando éramos 12 EEMM, con la ampliación a 15 EEMM y ahora siendo 27 EEMM), incidiendo sobre el desempleo de larga duración y el de los jóvenes.

La participación femenina en el mercado laboral sigue siendo baja y consiguientemente elevado su nivel de desempleo, no se ha logrado una formación profesional que responda a las demandas del mercado de trabajo, ni tampoco formar lo suficiente a las personas con más bajas cualificaciones, el nivel de fracaso escolar y abandono temprano sin obtención de título formativo es preocupante, a ello se une que siguen existiendo carencias formativas relevantes, los desequilibrios territoriales internos relativos al empleo no se han corregido y para ciertos territorios se han agravado y, en fin, en la compleja estructura territorial está ausente una auténtica coordinación nacional de las políticas activas de empleo.

No obstante falta flexibilidad, pues en ciertas ocasiones se observa la ausencia de adaptación temprana del FSE a determinadas necesidades del empleo. Singular paradoja del Fondo cuando uno de sus fines es, precisamente, la adaptación de trabajadores y empresas. Tampoco se ha logrado todavía la medición correcta de la eficacia de sus resultados.

Podemos concluir realizando un balance final del FSE. Sin duda ha ayudado a la mejora del empleo y a los mercados de trabajo dotándoles de trabajadores cualificados e, incluso, el FSE se ha acompañado con las inevitables transformaciones en las formas de producción, con los excedentes de mano de obra primero agrarios y luego de determinados sectores industriales, sobre todo, sectores en declive, con las recesiones económicas y las expansiones cíclicas, con las reconversiones, inevitables recolocaciones y ha atendido a las nacientes necesidades del empleo. Sin embargo, podría subsistir hoy una de las críticas vertida al FSE desde sus albores: no ha ofrecido todo el potencial que de él se podría esperar en atención a los ingentes recursos económicos y humanos destinados al fin de la mejora del empleo.

IX. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ALONSO GARCÍA, B. (2002), «El empleo en la Unión Europea y las acciones del Fondo Social», *REDT* n.º 114.
- BABINET, F. (1992), «Articles 123, 124, 125, 126, 127 y 128», en Constantinesco, Jacqué, Kovar y Simon (dirs): *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Economica, París.
- DOMÍNGUEZ GARRIDO, J. L. (1986), «La problemática del Fondo Social Europeo», *Documentación laboral* n.º 19.
- DOMÍNGUEZ GARRIDO, J. L. (1988/89), «El nuevo régimen jurídico del Fondo Social Europeo», *Documentación laboral* n.º 27-28.
- DE EUSEBIO RIVAS, P. (1986), «El Fondo Social europeo: balance y resultados para España», *RL-La Ley*, Tomo II.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2003), «El Fondo Social Europeo», *Rev. de Derecho de la Unión Europea*.
- FRAILE, J. M. (1994), «El Fondo Social Europeo», *Cuadernos de Relaciones Laborales* n.º 4, UCM.
- GÁRATE CASTRO, J. (1987) «Apuntes sobre la regulación y funcionamiento del Fondo social europeo», *REDT* n.º 30.
- GARCÍA MURCIA, J. y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P. (2004), «El Fondo Social Europeo», *Noticias de la Unión Europea* n.º 234.
- GÓMEZ MUÑOZ, J. M. (1999), «El Fondo Social Europeo y las Políticas de Formación Profesional y de Empleo», en A. Galán y M.C. Rodríguez-Piñero (eds.), *Inserción Laboral*, Universidad de Huelva Publicaciones, Huelva.
- GONZÁLEZ MARTÍN, A. y MARTÍNEZ DE GOICOECHEA, P. (2002) «El Fondo Social Europeo y las políticas activas de empleo en España: normativa, evaluación y control», *RTSS-CEF* n.º 229.
- GONZÁLEZ-BLANCH ROCA, F. (2004), «Los nuevos desafíos para el futuro del Fondo Social Europeo», *Boletín Económico del ICE* n.º 2821.
- (2009). «50 años del Fondo Social Europeo. Balance y perspectivas», en C. F. Molina del Pozo, *Treinta años de integración europea*, ed. Juruá, Lisboa.
- LÁZARO ARAUJO, L. (2009), «España y los fondos estructurales», en C. F. Molina del Pozo, *Treinta años de integración europea*, ed. Juruá, Lisboa.
- LÓPEZ VISO, M. (2005), «Una perspectiva social del Tratado que establece una Constitución para Europa: El Fondo Social europeo», *Rev. de Estudios Políticos* n.º 130.
- (2006), «El Fondo Social Europeo: escenarios y nuevos retos en el marco de la actual Unión europea», *Rev. de Estudios Europeos* n.º 43.

- MARTÍN VALVERDE, A. (1986), *El Fondo Social Europeo y la política de empleo en la Comunidad europea*, La Ley, Madrid.
- PALMERO ZURDO, J. (2000), «El Fondo Social Europeo y la Europa social del siglo XXI», *Noticias de la Unión Europea* n.º 181.
- RIBAS, J. J., JONCZ M. J., SÉCHÉ, J.C. (1980) «El fondo social europeo», en *Derecho Social Europeo*, IES-Ministerio de Trabajo.
- SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. y SEMPERE NAVARRO, A.V. (2004), «La política social (y el Fondo Social Europeo)», en V. Garrido y otros (dirs.) *Comentarios a la Constitución europea*, vol. 3, Tirant lo Blanch, Valencia.
- SERRANO ARGÜELLO, N. (2001), «La estrategia conjunta de empleo en la Unión europea y su plasmación en España», *Rev. Universitaria de Ciencias del Trabajo*, n.º 2.
- UAFSE (2001), «A modo de introducción: los programas del Fondo Social en España y su Administración», *Rev. de estudios cooperativos*, n.º 75.
- VALDÉS DAL-RÉ, F. (1994), «La cohesión económica y el nuevo Fondo Social Europeo», *RL-La Ley*, tomo 2.

Abstract

European Social Fund is an European financial instrument, it is linked to help people get better jobs, to improve the employment of workers and citizens. Their pillars have been two: training and outplacement. In the treatment extracts from the Treaty on the functioning of the European Union, the ESF is suitable for European social policy, employment policy and professional training policy, and it introduces the great social and economic cohesion objective. Along times ESF no abandons original purposes, anyway, after the times, it makes adjusting to social necessities, it is always increasing social values of the European Union. In this article we analyze Council Regulation for the current ESF funding period (years 2007-2013) and upcoming Regulation (years 2014-2020), we exam the level of adjustment of Fund to the necessities and social aims there are present in recent times, especially in a time of European crisis we live nowadays.

Résumé

Le Fonds Social Européen est l'instrument à finalité structurelle destiné à attribuer des aides financières à l'objet d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et des citoyens. Ses piliers ont été jusqu'à présent la formation et le reclassement et à partir du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne il s'occupe d'appuyer la politique sociale, la politique d'emploi et la politique de formation professionnelle dans le cadre générale de la Cohésion économique, sociale de l'UE. Sans abandonner ses buts originaux, le FSE a été capable de s'adapter aux nécessités sociales du moment et de renforcer les valeurs sociales de l'Union Européenne. Cet article analyse le Règlement en vigueur du FSE (2007-2013), ainsi que le projet de Règlement pour la période 2014-2020, mettant en lumière le degré d'adaptation de ce dernier aux nécessités sociales résultant de l'actuelle crise européenne.