



EL FONDO SOCIAL EUROPEO PLUS

El Fondo Social Europeo (FSE) fue establecido en virtud del Tratado de Roma con el fin de mejorar las posibilidades de movilidad y empleo de los trabajadores. Sus funciones y normas operativas se revisaron posteriormente para reflejar los cambios en la situación económica y laboral de los Estados miembros, así como la evolución de las prioridades políticas definidas a escala de la Unión.

BASE JURÍDICA

Artículo 46, letra d), artículo 149, artículo 153, apartado 2, letra a), artículo 164, artículo 175, apartado 3, y artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

OBJETIVOS

El Fondo Social Europeo Plus (FSE+) tiene por objeto ayudar a los Estados miembros a hacer frente a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, lograr elevados niveles de empleo y una protección social justa, y desarrollar una mano de obra cualificada y resiliente, preparada para la transición a una economía ecológica y digital. El FSE+ es el principal instrumento de la Unión dedicado a invertir en las personas.

RESULTADOS

A. Períodos de programación anteriores

El FSE fue el primero de los Fondos Estructurales. En los primeros años, hasta 1970, reembolsaba a los Estados miembros el 50 % de los costes de formación profesional y reinstalación de los trabajadores víctimas de reestructuraciones económicas. En total, prestó asistencia a más de dos millones de personas durante ese período. En 1971 una Decisión del Consejo aumentó considerablemente los recursos del Fondo, y en 1983 la reforma en el marco de la [Decisión 83/516/CEE del Consejo](#) reorientó el Fondo hacia la lucha contra el desempleo juvenil y la ayuda a las regiones más necesitadas. Al introducir en el [Tratado constitutivo de la Comunidad Europea](#) el objetivo de la cohesión económica y social en el marco de la Comunidad, el [Acta Única Europea de 1986](#) preparó el terreno para una reforma exhaustiva destinada básicamente a introducir un enfoque coordinado de la programación y el funcionamiento de los Fondos Estructurales. El [Tratado de Maastricht](#) amplió el alcance de la ayuda del FSE, para incluir la «adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los



sistemas de producción». En el siguiente período de programación (1994-1999), se duplicó el nivel de la financiación asignada a la cohesión económica y social.

En el ámbito de la [Agenda 2000](#), se simplificó el marco general de los Fondos Estructurales para el período de programación 2000-2006. Al FSE, con un presupuesto de 60 000 millones EUR, se le encargó la doble tarea de contribuir a la política de cohesión y a la aplicación de la [Estrategia Europea de Empleo \(2.3.3\)](#). También cofinanció la iniciativa comunitaria EQUAL, centrada en apoyar proyectos innovadores y transnacionales que abordaran la discriminación y las desventajas en el mercado laboral.

En el período de programación 2007-2013, solamente quedaban tres Fondos Estructurales: el FSE, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión. Juntos debían alcanzar los objetivos de convergencia (al que se asignó el 81,5 % de los recursos), competitividad regional y empleo (16 % de los recursos) y cooperación territorial (2,5 % de los recursos).

Los recursos de los Fondos Estructurales se distribuyen entre los Estados miembros de acuerdo a una fórmula que tiene en cuenta la población y su densidad, la prosperidad regional, el desempleo y el nivel de educación. La correspondiente negociación entre los Estados miembros coincide con la del marco financiero plurianual (MFP) de un determinado período. Una de las características principales de los Fondos Estructurales es el principio de adicionalidad, por el que los Estados miembros no pueden utilizar dichos Fondos para gastos nacionales que habrían programado en cualquier caso.

En el período 2007-2013, el FSE, junto con los demás instrumentos financieros de la política de cohesión de la Unión, cumplió una función clave en el marco del plan de acción de recuperación de la Unión, adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008.

B. Período de programación 2014-2020

1. Cinco Fondos Estructurales regidos por normas comunes

Los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020, a saber, el FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, se regían por un conjunto de normas comunes, establecidas en el [Reglamento \(UE\) 1303/2013](#), de 17 de diciembre de 2013. Por otra parte, una serie de reglamentos específicos para cada fondo definía los ámbitos de intervención y otras particularidades. El [Reglamento \(UE\) n.º 1304/2013](#), de 17 de diciembre de 2013, estableció las misiones del FSE, incluidos el alcance de sus ayudas, disposiciones específicas y las categorías de gastos subvencionables.

Con una asignación de 74 000 millones EUR, el FSE cofinanció programas operativos nacionales o regionales, cuya duración coincidía con los siete años del MFP 2014-2020 y que fueron propuestos por los Estados miembros y aprobados por una decisión de la Comisión.

Se centraba en los cuatro objetivos temáticos siguientes:



- promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral;
- promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y la discriminación;
- invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente;
- mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.

El papel del FSE se ha reforzado en el período 2014-2020 con la asignación a este Fondo de un porcentaje mínimo jurídicamente vinculante del 23,1 % de los recursos totales destinados a la cohesión. Cada año, el Fondo ayudó a unos 10 millones de personas a encontrar trabajo o a mejorar su preparación para encontrar trabajo en el futuro.

2. Fondo Social Europeo e Iniciativa de Empleo Juvenil

El Reglamento del FSE incluye la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), que contó con un presupuesto total de 8 800 millones EUR para el período 2014-2020. Se financia a partir de tres fuentes: las asignaciones del FSE a los Estados miembros, una línea presupuestaria específica de la Unión y la cofinanciación nacional de la parte correspondiente al FSE. La IEJ apoya a los jóvenes que ni estudian ni trabajan ni siguen ninguna formación («ninis») en las regiones cuyo nivel de desempleo juvenil supera el 25 %.

3. La COVID-19 y la invasión de Ucrania

En abril de 2020, la Comisión puso en marcha dos paquetes de medidas: la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus, con el fin de movilizar los Fondos Estructurales de la Unión para responder a la crisis. El Parlamento y el Consejo adoptaron rápidamente las dos propuestas. No se proporcionaron nuevos recursos financieros de la Unión, pero se permite la máxima flexibilidad para emplear los recursos existentes no utilizados allí donde más se necesiten. Los Estados miembros pueden transferir recursos financieros entre fondos, regiones y temas, y, de manera excepcional, se les permite una cofinanciación del 100 % para el período 2020-2021. En mayo de 2020, la Comisión dio seguimiento a la propuesta relativa a REACT-UE (Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa), que proporcionará 55 000 millones EUR en inversiones adicionales a través del FEDER, el FSE y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas. El FSE ha desempeñado un papel decisivo en la respuesta inmediata a la crisis de la COVID-19 al movilizar 1 400 millones EUR en concepto de ayuda directa, aunque el importe total de la ayuda es probablemente más elevado. Se ha utilizado para apoyar los servicios sociales, mantener el empleo en los sectores afectados, en particular mediante regímenes de reducción del tiempo de trabajo, proteger a los grupos vulnerables y financiar los salarios del personal sanitario, los equipos informáticos y los equipos de protección individual.

La [Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa](#) (CARE, 6 de abril de 2022) y los paquetes [CARE Plus](#) (12 de abril de 2022) por los que se modifican las normas comunes y el Reglamento FEAD añaden flexibilidad adicional a la política de cohesión



2014-2020, teniendo en cuenta la urgencia de abordar los retos migratorios derivados de la invasión militar de Rusia.

C. Período de programación 2021-2027

1. Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027

El 29 de mayo de 2018, la Comisión [adoptó la propuesta](#) de Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) para el período 2021-2027. El RDC fue modificado el 14 de enero de 2020 mediante una propuesta de la Comisión para incluir el Fondo de Transición Justa, y el 28 de mayo de 2020, a raíz del brote de COVID-19, se propusieron [más enmiendas](#). El Parlamento aprobó el RDC en segunda lectura el 23 de junio de 2021. El acto definitivo se firmó el 24 de junio ([Reglamento \(UE\) 2021/1060](#)).

En el RDC se definen las normas financieras para ocho fondos en régimen de gestión compartida, a saber, el FSE+, el FEDER, el Fondo de Cohesión, el Fondo de Transición Justa, el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados. Incluye, asimismo, las disposiciones comunes aplicables a los cinco primeros fondos mencionados, incluido el FSE+. No obstante, el RDC no se aplica al capítulo de empleo e innovación social del FSE+, pues su régimen es de gestión directa e indirecta.

2. FSE+

El 2 de mayo de 2018, la Comisión presentó su propuesta relativa al MFP 2021-2027. Esta incluía un FSE+ renovado dotado de un presupuesto de 101 000 millones EUR. El FSE+ debía fusionar el FSE, la IEJ, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) y el programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud. En el contexto de la crisis de la COVID-19, la Comisión anunció la introducción de un programa de salud independiente en el próximo MFP: el programa «La UE por la Salud». El 28 de mayo de 2020, como parte del MFP 2021-2027 revisado y del paquete de recuperación, la Comisión publicó una propuesta modificada de Reglamento del FSE+ que no incluía el programa de salud en su ámbito de aplicación. El Parlamento aprobó su posición en primera lectura el 4 de abril de 2019, y, en segunda lectura, el 8 de junio de 2021. El acto definitivo se firmó el 24 de junio ([Reglamento \(UE\) 2021/1057](#)). El presupuesto total del FSE+ asciende a casi 99 300 millones EUR.

Los objetivos específicos del FSE+ son los siguientes:

- apoyar los ámbitos políticos del empleo y la movilidad laboral, la educación y la inclusión social, en particular ayudando a erradicar la pobreza y contribuyendo con ello a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales;
- apoyar las transiciones digital y ecológica, la creación de empleo a través de capacidades para la especialización inteligente y la mejora de los sistemas de educación y formación;
- apoyar medidas temporales en circunstancias excepcionales o inusuales (por ejemplo, financiar regímenes de reducción del tiempo de trabajo sin necesidad de combinarlos con medidas activas o facilitar el acceso a la asistencia sanitaria,



también para las personas que no son directamente vulnerables desde el punto de vista socioeconómico).

Las disposiciones del FSE+ incluyen lo siguiente:

- Todos los Estados miembros deben abordar el desempleo juvenil en sus programas de gastos. En los Estados miembros en los que el número de ninis sea superior a la media de la Unión, el 12,5 % del fondo se destinará a combatir el desempleo juvenil.
- Por lo menos el 25 % del presupuesto se destinará a promover la inclusión social, en particular la integración de nacionales de terceros países.
- Al menos el 3 % del presupuesto se destinará a ayuda alimentaria y asistencia material básica para las personas más necesitadas.
- Todos los Estados miembros deben asignar un importe adecuado de sus recursos del FSE+ para la ejecución de la Garantía Infantil Europea mediante acciones específicas para combatir la pobreza infantil. Los Estados miembros con un nivel de pobreza infantil superior a la media de la Unión deben utilizar al menos el 5 % de sus recursos del FSE+ para abordar esta cuestión.
- Debe destinarse una financiación adecuada a la creación de capacidades para los agentes sociales y la sociedad civil en los Estados miembros, y al menos el 0,25 % del fondo debe asignarse cuando así lo exijan las recomendaciones específicas de cada país.
- Un artículo sobre el respeto de los derechos fundamentales subraya que en todas las operaciones deben seleccionarse y ejecutarse de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Para beneficiarse de la financiación de la política de cohesión, cada Estado miembro debe preparar un acuerdo de asociación. Se trata de un documento estratégico para la programación de inversiones en el que se exponen los planes de las autoridades nacionales sobre el modo de utilizar el FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión, el FTJ y el FEMPA. Incluye la asignación financiera anual indicativa para cada programa.

3. Instrumentos de integración en el mercado laboral que complementan el FSE+

El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) se creó como un instrumento de la política de competitividad (no de cohesión) del MFP 2007-2013 para apoyar al personal despedido a causa de cambios estructurales importantes en el comercio mundial resultantes de la globalización. Mientras que el FSE+ apoya programas dirigidos a alcanzar los objetivos estructurales a largo plazo de mantener o reinsertar a las personas en el mercado laboral, el FEAG responde a emergencias específicas, como despidos masivos debidos a la globalización, durante un período de tiempo limitado.

A la luz de la crisis económica y financiera, el Reglamento FEAG ([Reglamento \(CE\) n.º 1927/2006](#)) se modificó temporalmente hasta el final de 2011 para cubrir los despidos consecuencia de dicha crisis, y se ofrecieron tasas de cofinanciación comprendidas entre el 50 % y el 65 %. Esta modificación se trasladó al Reglamento del



FEAG para el período 2014-2020 ([Reglamento \(UE\) n.º 1309/2013](#)), y el FEAG pasó a cubrir los despidos generados por las crisis financieras y económicas mundiales, además de los despidos causados por la globalización. Para el período 2014-2020, se amplió el ámbito de aplicación a nuevas categorías de personas beneficiadas, como las que trabajan por cuenta propia, las que tienen contrato de duración determinada y la mano de obra intermitente. En previsión de un posible *Brexit* duro, en 2019 se modificó el Reglamento del FEAG para ayudar a las personas que trabajan por cuenta ajena y por cuenta propia en la Europa de los Veintisiete que habrían perdido su empleo si el Reino Unido se hubiera retirado sin acuerdo ([Reglamento \(UE\) 2019/1796](#)).

El 30 de mayo de 2018, la Comisión propuso un nuevo [FEAG revisado para el período posterior a 2020](#) con un importe máximo anual de 200 millones EUR (a precios de 2018) al margen de los límites máximos del MFP 2021-2027. La propuesta amplía la cobertura a las personas que pierden su empleo como resultado de una reestructuración a raíz de la transición a una economía hipocarbónica o debido a la automatización o la digitalización, y reduce el umbral para la activación del FEAG de 500 a 250 despidos.

El 27 de mayo de 2020, en el marco del Plan de Recuperación para Europa, la Comisión propuso aumentar el importe máximo anual a 386 millones EUR. El 27 de enero de 2021, la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento aprobó un texto que había sido acordado en segunda lectura temprana en las negociaciones interinstitucionales y solicitó, en especial, que se redujera el umbral de despidos de 250 a 200. El Parlamento aprobó el texto en segunda lectura el 27 de abril, y el acto definitivo se firmó el 28 de abril ([Reglamento \(UE\) 2021/691](#)). El FEAG tiene un presupuesto anual de 210 millones EUR para 2021-2027.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

La influencia del Parlamento sobre el FSE ha ido aumentando con el transcurso de los años. En virtud del Tratado de Maastricht, el Parlamento debía dar su aprobación a las disposiciones generales que regulan los fondos. Con la entrada en vigor del [Tratado de Lisboa](#), la adopción de las normas generales está sometida al procedimiento legislativo ordinario. El Parlamento considera que el FSE es el instrumento más importante de la Unión para combatir el desempleo y, por ello, siempre ha preconizado el funcionamiento eficiente del Fondo y ha solicitado una legislación y unos procedimientos más sencillos para aumentar la eficacia y la calidad de la ayuda del FSE.

Con el paso de los años, el Parlamento ha ampliado el alcance de la ayuda del FSE a fin de abarcar las iniciativas para luchar contra las desigualdades de género, la discriminación y la exclusión social mediante la promoción del acceso de los grupos vulnerables al empleo. Apoyó la propuesta de la Comisión relativa a la contribución del FSE para afrontar la crisis económica y, en su [Resolución de 7 de octubre de 2010](#), el Parlamento pidió reforzar el FSE como motor principal para la aplicación de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.



Gracias al Parlamento, en el período de programación 2014-2020, el FSE sumó el 23,1 % de la financiación total de la Unión destinada a la cohesión, y un 20 % de la asignación del FSE a cada Estado miembro tuvo que dedicarse a la inclusión social.

Tras la oleada de personas refugiadas que se inició en 2014, el Parlamento, en su [Resolución de 5 de julio de 2016](#), recordó que la integración profesional es un trampolín para la inclusión social, y destacó que puede recurrirse al FSE para financiar medidas que faciliten la integración de estas personas en los mercados laborales de la Unión. La Comisión asumió estas preocupaciones en su propuesta de FSE+ para 2021-2027 mediante la adición de una referencia específica a las personas migrantes y a su integración en el mercado laboral entre los objetivos del FSE+.

Asimismo, para el FSE+ 2021-2027, las enmiendas del Parlamento incluyen una delimitación de más financiación para la ayuda alimentaria y material, una financiación adecuada para el desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales y salvaguardias para garantizar que los proyectos financiados con fondos de la Unión respeten plenamente los derechos fundamentales.

Para más información sobre este tema, véase el [sitio web de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales](#).

Monika Makay
03/2023

