

# EL FONDO SOCIAL EUROPEO

CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ \*

SUMARIO: I. Concepto y ubicación del Fondo Social Europeo en el conjunto de los fondos estructurales de la comunidad. II. Evolución legislativa del Fondo Social Europeo. 1. *Primera etapa: de 1958 a 1971*. 2. *Segunda etapa de evolución del Fondo Social Europeo: de 1971 a 1983*. 3. *Tercera etapa de evolución legislativa del Fondo Social Europeo: de 1983 a la actualidad*. III.- Objetivos y ámbitos de intervención del Fondo Social Europeo. IV. Programación del Fondo Social Europeo. V. La iniciativa comunitaria EQUAL a cargo del Fondo Social Europeo. 1. *Concepto y objetivos de la Iniciativa comunitaria EQUAL*. 2. *Acciones que se financian mediante esta Iniciativa*. 3. *Programación de esta Iniciativa*. VI. Seguimiento y control de los fondos. 1. *El control del Estado a través de la autoridad de gestión*. 2. *Seguimiento y control a través de los denominados comités de seguimiento*. 3. *El control de la Comisión*. VII. Evaluación e informes sobre la aplicación de los recursos de fondos estructurales e iniciativas comunitarias. 1. *Evaluación*. A) *Evaluación previa*. B) *Evaluación intermedia*. C) *Evaluación posterior*. 2. *Informes*. 3. *Publicidad*.

## I. CONCEPTO Y UBICACIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN EL CONJUNTO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE LA COMUNIDAD

Los Fondos estructurales son los instrumentos financieros quizá más importantes del conjunto del presupuesto comunitario. Se trata de los medios de que se vale la Comunidad para el logro de la que también podríamos de alguna forma denominar «política estructural» de la Unión: la cohesión económica y social. En sus orígenes, no obstante estaban destinados genéricamente a encauzar la aplicación del conjunto de las políticas comunitarias, sin distinción alguna. El tiempo ha puesto de manifiesto sin embargo la necesidad de la especialización de cada uno de los Fondos estructurales

---

\* Profesora titular de la UNED.

hacia el logro de una política específica, sin perjuicio de que ello redunde en el logro de la política vertebral y de síntesis que es la política de la cohesión económica y social <sup>1</sup>.

A través de los instrumentos financieros estructurales que son los Fondos se trata pues de lograr toda una serie de objetivos generales y prioritarios que se enumeran de forma pormenorizada para el período de perspectivas financieras que se abre en el año 2000 hasta el año 2006, en el Reglamento CE 1260/1999, del Consejo de 21 de junio de 1999 <sup>2</sup>, que recoge las actuales disposiciones generales del conjunto de los Fondos estructurales.

El Fondo Social Europeo (FSE) constituye la manifestación de una variante de la política de cohesión: la política social, del empleo y de recursos humanos.

La política social está institucionalmente asociada a la política regional, pero a diferencia de ésta, la política social comunitaria tiene un reconocimiento explícito en el Tratado constitutivo. El Fondo Social Europeo constituye el principal instrumento de la Unión en el desarrollo de esta política social y, en particular en el desarrollo de los recursos humanos y la mejora del funcionamiento del empleo en la Unión. En este sentido el Fondo apoya medidas de prevención contra el desempleo y de desarrollo de los recursos humanos y de integración social con el fin de promover un elevado nivel de empleo, de igualdad entre hombres y mujeres y, en definitiva, de lograr la cohesión económica y social. Además el Fondo Social Europeo contribuye como instrumento financiero al logro de las acciones emprendidas en base a la Estrategia Europea de Empleo y de las Directrices anuales sobre el empleo.

## II. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

El instrumento financiero que es el Fondo Social Europeo no es en la actualidad el Fondo que nació reflejado en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Ha sufrido variaciones importantes, en parte justificadas por el hecho de la propia evolución y transformación del empleo en el seno de la Comunidad.

En este sentido la actual concepción y tratamiento jurídico que recibe el Fondo Social Europeo dista mucho de ser la que tuvo en sus orígenes, de ahí que resulte de interés hacer un breve recorrido por las etapas que pueden apreciarse como diferentes en su ordenación a partir de determinados hitos históricos.

---

<sup>1</sup> Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., «La política comunitaria de la cohesión económica y social», *Políticas comunitarias*, Madrid, 2001, pp. 547 y ss.

<sup>2</sup> DO n.º L 161 de 26/06/1999. Vid. Informe 3/2000 sobre «La unidad de mercado y cohesión social», *Sesión extraordinaria del Pleno de 28 de junio de 2000*.

## 1. Primera etapa: de 1958 a 1971 <sup>3</sup>

Desde sus orígenes, el FSE cuenta con un reflejo específico en el TCE, en cuyo antiguo artículo 123 se le encomendaba la misión de «fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores».

El primer reglamento del Fondo Social fue el Reglamento 2396/1971 del Consejo, de 8 de noviembre <sup>4</sup>, por el que se procedió a reformar esas primeras previsiones del Tratado, dividiendo sus misiones en dos modalidades de intervención:

- Las misiones que permitían la intervención del FSE atendiendo a las especiales características de la evolución del empleo en el seno de la Comunidad.
- La misión estructural de eliminación del paro y el subempleo de larga duración.

## 2. Segunda etapa de evolución del Fondo Social Europeo: de 1971 a 1983

A partir de la asunción por parte de la Comunidad de la necesidad de una mayor concentración y priorización de las inversiones, en 1977 se aborda una nueva modificación del FSE en el sentido de concentrar las ayudas que éste ofrecía en las regiones que venían estando más afectadas por el desempleo. La dispersión de las ayudas que ofrecía el Fondo resultó ser un inconveniente hasta la fecha para la efectividad de las intervenciones financieras que se llevaban a cabo a través de este instrumento, de ahí que se tratara de paliar, en parte, unificando todas las ayudas procedentes del mismo instrumento financiero.

Mediante la Decisión 83/516/CE del Consejo, de 17 de octubre de 1983 <sup>5</sup>, el Fondo Social Europeo se estructuró de forma más adecuada mediante la fijación de sus misiones, las modalidades de intervención y la concreción del procedimiento de actuación de la Comisión <sup>6</sup>. De la misma fecha es el Reglamento 2950/1983, del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre la aplicación de la Decisión anterior, referente a las funciones del FSE en el que se determinó un período de tres años de vigencia de las orientaciones para la gestión del Fondo y, por tanto, de sus acciones prioritarias. Asimismo se concretó su financiación en cuanto que el FSE cubriría el cincuenta por ciento de los gastos elegibles y, en el caso de que se tratase de proyectos de empresas privadas, el concurso del FSE no podía sobrepasar la ayuda concedida por los poderes públicos <sup>7</sup>.

<sup>3</sup> COMISIÓN EUROPEA, «Le Fonds social européen, Europe sociale», *OPOCE*, 1991, n.º 2/91; HATT, P., «Trente ans d'intervention du FSE», *OPOCE*, 1991, n.º 2/1991, y MARTÍN VALVERDE, A., *El Fondo social y la política de empleo en la Comunidad Europea*, Madrid, 1986.

<sup>4</sup> DOCE L 249, de 10 de noviembre de 1971.

<sup>5</sup> DOCE L 289, de 22 de octubre de 1983.

<sup>6</sup> *Vid.* DOMÍNGUEZ, J. L., *La reforma de 1983 del Fondo Social Europeo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.

<sup>7</sup> *Vid.* CERVILLA MARTÍNEZ, P., y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J., «Los instrumentos financieros comunitarios», *Boletín de Información sobre las Comunidades Europeas*, n.º 1, 1986, pp. 17 y ss.

Con la Decisión de la Comisión 83/673/CE, de 22 de diciembre de 1983, relativa a la gestión del FSE<sup>8</sup> entró en una nueva etapa en la que se destinaría la mayor dotación presupuestaria a las inversiones de este Fondo y se concentraría la gestión del mismo enteramente en la Comisión.

El Acta Única modificó a continuación el precepto del TCE, añadiendo el artículo 130 B y otorgando al mismo un objetivo más ambicioso al incardinarlo en la misión del logro de la específica política de la cohesión económica y social. El TUE aumentaría más adelante sus funciones al señalar asimismo que el Fondo habría de facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesional. Sería la propia caracterización de constante transformación del Fondo la que condujera, de otro lado a eliminar del TCE los artículos referidos a la gestión de este Fondo en la medida en que las reformas reglamentarias eran continuas y ello obligaba a constantes cambios del Tratado.

### **3. Tercera etapa de evolución legislativa del Fondo Social Europeo: de 1983 a la actualidad**

Se trata ésta de la etapa de integración y coordinación del FSE con el resto de los Fondos estructurales, mediante la técnica de la aprobación de un Reglamento marco, un Reglamento de coordinación y un Reglamento específico de ordenación. El Reglamento específico del Fondo Social Europeo sería para este período el Reglamento CE 4255/88 modificado posteriormente por el 2083/93, de 20 de julio de 1993<sup>9</sup>.

El artículo 146 TCE —antiguo 123— establece ahora literalmente lo siguiente:

«Para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida, se crea, en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo destinado a fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales».

En sus artículos 147 y 148, el TCE sigue recogiendo unas mínimas reglas de gestión del Fondo al señalar que su administración corresponde a la Comisión, asistida por un Comité presidido por un miembro de la Comisión compuesto por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones sindicales de trabajadores y asociaciones empresariales —art. 147—. En todo caso es misión del Consejo, previa consulta

<sup>8</sup> DOCE L 377, de 31 de diciembre de 1983.

<sup>9</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, «Política social europea: opciones para la Unión», *Libro Verde*. COM (93) 551, de 17 de noviembre de 1993.

al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, las decisiones de aplicación relativas a este Fondo —art. 148—.

Actualmente es el Reglamento CE 1784/1999 del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de julio, el que organiza y regula el Fondo Social Europeo, derogando el Reglamento de 1988 <sup>10</sup> y, en el marco del mencionado Reglamento 1260/1999, que aprueba las disposiciones generales del conjunto de los Fondos estructurales.

### **III. OBJETIVOS Y ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO**

Las intervenciones del FSE se ajustan a los tres nuevos objetivos que concreta el Reglamento general 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999:

- Promoción del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas: Objetivo 1.
- Apoyo a la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales: Objetivo 2.
- Apoyo a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación y formación: Objetivo 3.

A su vez, e integrando estos objetivos, el Reglamento 1784/1999 prevé que el Fondo apoye y complemente las actividades de los Estados miembros destinadas a la mejora del mercado de trabajo y de los recursos humanos básicamente en los ámbitos de cinco políticas:

- Desarrollo de políticas activas del mercado de trabajo para combatir y prevenir el desempleo de larga duración a hombres y mujeres, facilitando la reintegración de desempleados de larga duración en el mercado de trabajo y apoyando la integración profesional de jóvenes y de las personas que se reincorporan al mercado de trabajo tras un período de ausencia.
- Promoción de la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado de trabajo y, en particular a las personas amenazadas por la exclusión social.
- Fomento y mejora de la formación profesional, la formación general y el asesoramiento en el marco de una política de formación durante toda la vida con el objeto de facilitar y mejorar el acceso y la integración en el mercado de trabajo, mejorando la capacidad de trabajar y fomentando la movilidad profesional.
- Promoción de la mano de obra cualificada con formación y adaptable a la innovación y a la nueva organización del trabajo.

---

<sup>10</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, «Fondos estructurales comunitarios 1994-1999», *Textos reglamentarios y comentarios*, 1993.

- Adopción de medidas especiales para mejorar el acceso y la participación de la mujer en el mercado de trabajo, incluido el desarrollo de su carrera y su acceso a las nuevas oportunidades de trabajo y a las empresas y asimismo con objeto de reducir la segregación vertical y horizontal en el mercado de trabajo.

De otro lado y, con alcance horizontal, el Fondo Social Europeo persigue estos objetivos en relación con estas políticas en tres líneas de actuación:

- Apoyo al desarrollo local.
- La dimensión social y el empleo en el seno de la sociedad de la información, mediante el desarrollo de políticas y programas concebidos para aprovechar el potencial de la sociedad de la información.
- Igualdad de mujeres y hombres en el sentido de integración de las políticas de igualdad de oportunidades.

Las actividades subvencionales por parte del FSE se concretan en tres tipos de ayudas:

- *Ayudas a personas*: a la educación y formación profesional; aprendizaje; ayudas al empleo y al autoempleo; a la investigación; al desarrollo científico y tecnológico; formación universitaria de tercer ciclo y formación de directivos. Para aumentar la eficacia de las ayudas anteriores, además se prevén dos tipos más de ayudas:
- *Ayudas a estructuras y sistemas*: desarrollo y mejora de la formación profesional, la educación y cualificación; modernización y mejora de la eficacia de los servicios de empleo; desarrollo de vínculos entre el mundo del trabajo y los centros de enseñanza; desarrollo de sistemas para la anticipación de los cambios en el empleo, sobre todo en relación con las nuevas modalidades y formas de organización del trabajo, teniendo en cuenta la necesidad de conciliar familia y profesión y de permitir que los trabajadores de edad avanzada realicen trabajos estimulantes hasta la jubilación.
- *Medidas de acompañamiento*: Se trata de medidas que sin tener un alcance social propiamente dicho, colaboran a la mejora de las condiciones del empleo: servicios e instalaciones de asistencia para personas dependientes; fomento de medidas sociopedagógicas para facilitar un itinerario de inserción laboral y sensibilización, información y publicidad.

#### IV. PROGRAMACIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

La programación o el procedimiento desde el momento en que se aprueba la aplicación de los recursos comunitarios canalizados a través de Fondos estructurales, a los Estados y, finalmente a los beneficiarios de cada Estado miembro o agrupaciones de desarrollo (AD), resulta ciertamente compleja y no difiere de unos Fondos estructurales a otros, siguiendo unas etapas o fases bien determinadas en el Reglamento 1260/1999:

1. El presupuesto de los Fondos estructurales y las normas de base de su utilización son decididos por el Consejo Europeo a partir de una propuesta de la Comisión Europea negociada con el Parlamento Europeo. Todos los Fondos estructurales se reparten por países y por objetivos. Las zonas que pueden beneficiarse de dichos Fondos son determinadas por la Comisión de acuerdo con los países y asimismo la Comisión propone orientaciones temáticas comunes.
2. Tras estas decisiones en el ámbito comunitario, cada Estado o región establece y recoge en un plan sus propuestas en favor de las zonas en dificultades o de los grupos sociales vulnerables, teniendo en cuenta las orientaciones temáticas marcadas por la Comisión. Los agentes económicos y sociales participan en la elaboración de los planes. En relación con el Fondo Social Europeo, el Plan nacional para el empleo constituye la piedra angular de esta fase de programación comunitaria.
3. Los planes, una vez concluidos, se presentan a la Comisión Europea.
4. Se entra en una etapa de negociación en la que la Comisión discute con cada Estado sobre los contenidos de estos planes presentados, así como sobre los fondos nacionales y comunitarios que se van a destinar a estos objetivos.
5. Cuando se llega a un acuerdo entre la Comisión y cada Estado, la Comisión aprueba los denominados documentos de programación: los marcos comunitarios de apoyo (MCAs) o documentos únicos de programación (DOCUPs) y los programas operativos (PO)<sup>11</sup>. Además la Comisión ya puede proporcionar a los Estados un anticipo de los fondos que les permita poner en marcha el programa.
6. Los programas luego se concretan en los denominados «complementos de programa» que son aprobados por las autoridades de gestión y son comunicados a la Comisión para su información. Estos documentos permiten a dichas autoridades poner en marcha los proyectos según su ordenamiento jurídico. En nuestro país se trataría de garantizar la libre concurrencia mediante la convocatoria de los correspondientes concursos. En esta etapa entran pues los programas en su fase operativa (PO).
7. Las autoridades de gestión —en nuestro país la UAFSE— seleccionan los proyectos que más se adaptan a los objetivos del programa e informan a los beneficiarios de su elección.
8. Las agrupaciones seleccionadas ponen en marcha su proyecto que debe estar terminado antes del plazo definido en el programa, ya que la secuencia de las ayudas europeas está programada desde un principio.

---

<sup>11</sup> Según exijan o no una decisión adicional de la Comisión para la aplicación de los programas. *Vid.* Reglamento 1260/1999, del Consejo, de 21 de junio de 1999.

9. Asimismo, las autoridades de gestión de cada Fondo hacen un seguimiento de la ejecución de los proyectos e informan de ello a la Comisión, presentándole la documentación pertinente en cuanto a la aplicación de las ayudas. La Comisión a su vez supervisa los sistemas de control aplicados y va pagando progresivamente conforme a las fases previstas en la programación <sup>12</sup>.

Dentro de esta secuencia de programación y, como sucede respecto al resto de Fondos estructurales, el Fondo Social Europeo distribuye sus intervenciones en tres grupos de actuación que son:

- los programas de objetivos prioritarios,
- las denominadas acciones innovadoras y
- las iniciativas comunitarias.

Respecto a los *programas de objetivos prioritarios*, son los Estados miembros los que fijan sus prioridades nacionales sobre el empleo y los recursos humanos a través de sus planes nacionales para el empleo. Dichas prioridades constituyen el punto de partida de los mecanismos de funcionamiento del FSE, teniendo en cuenta que sus intervenciones se han de concentrar en un número limitado de áreas o temas, así como en las necesidades más importantes y en las acciones más eficaces. De otro lado se prevé de conformidad al Reglamento 1260/1999, el establecimiento de regímenes de pequeñas subvenciones para la intervención en los objetivos 1 y 3 con disposiciones especiales de acceso para las organizaciones no gubernamentales y asociaciones locales.

El FSE también puede financiar *acciones innovadoras de preparación, seguimiento y evaluación* en los Estados miembros o a escala comunitaria, necesarias para llevar a cabo acciones de carácter innovador o proyectos piloto relativos a mercados de trabajo o formación profesional; estudios e intercambio de experiencias que presenten un carácter multiplicador; de asistencia técnica vinculadas a la preparación, seguimiento y control de las acciones financiadas por el FSE; acciones dirigidas al personal de las empresas o sus miembros en el marco del diálogo social e información a los socios participantes y a los beneficiarios finales.

Pero quizá la mayor repercusión y volumen de ayudas del Fondo Social Europeo se produce en relación con las denominadas *iniciativas comunitarias* <sup>13</sup>. En la medida en que el FSE debe contribuir a la puesta en marcha de una iniciativa que tenga por

---

<sup>12</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL Y DIRECCIÓN GENERAL DE PRENSA Y COMUNICACIÓN, «Al servicio de las regiones», *Europa en movimiento*. OPOCE, 2001, pp. 18-19.

<sup>13</sup> En su origen las iniciativas comunitarias constituyeron dotaciones financieras al margen de los Fondos estructurales. En la actualidad, sin embargo, constituyen objetivos financiados por los Fondos estructurales e integrados en éstos. La Comisión aprueba los programas de iniciativas comunitarias basándose en las propuestas presentadas por los Estados miembros con una duración de siete años.

objeto combatir la discriminación y cualesquiera desigualdades en relación con el mercado de trabajo —art. 5.1 Reglamento 1784/1999—, éste debe contribuir por la vía de la iniciativa comunitaria a la consecución de este objetivo. Esta iniciativa ha recibido en la actualidad para el período de perspectivas financieras que se abrió en el año 2000 y hasta el año 2006, la denominación de Iniciativa EQUAL.

## **V. LA INICIATIVA COMUNITARIA EQUAL A CARGO DEL FONDO SOCIAL EUROPEO**

### **1. Concepto y objetivos de la Iniciativa comunitaria EQUAL**

EQUAL es la nueva Iniciativa Comunitaria de Recursos Humanos cofinanciada por el Fondo Social Europeo para el período 2001-2006 y los respectivos Estados miembros. La Comisión Europea la define como «la cooperación transnacional para la promoción de nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y las desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo» y, en este sentido, para cumplir dicho objetivo los proyectos cofinanciados por la Iniciativa EQUAL deben tener un contenido innovador, diseñado y desarrollado a través de la cooperación entre entidades de distinta naturaleza y desde una perspectiva de trabajo transnacional, con el fin de llegar a los grupos más afectados por la discriminación y la desigualdad en el mercado de trabajo. Precisamente este alcance innovador y transnacional constituye una de las características fundamentales que diferencian los recursos que se canalizan a través de Iniciativas comunitarias y los que lo hacen por la vía directa de los Fondos estructurales, con independencia de que las Iniciativas se cofinancien a través de los Fondos estructurales, a los efectos presupuestarios.

Los antecedentes más próximos de la Iniciativa EQUAL se sitúan en los programas Empleo y Adapt que constituyen las experiencias previas en el terreno de la lucha contra la discriminación en el empleo en el contexto comunitario. EQUAL unifica todos estos esfuerzos, desarrollando y difundiendo nuevas maneras de aplicar las políticas de empleo para combatir todo tipo de discriminación y de desigualdad sufrido por las personas que tratan de acceder al mercado de trabajo o por quienes ya forman parte de éste. La estrategia comunitaria de lucha contra la discriminación en todos sus frentes (por razón de sexo, raza, origen étnico, religión, creencias, discapacidad, edad u orientación sexual) requiere de una Iniciativa que se centre en el mercado de trabajo y a ello responde la Iniciativa EQUAL que, a diferencia de las iniciativas antes descritas, se trata de una Iniciativa de nueva generación que aúna todos los esfuerzos que en este campo se venían haciendo con anterioridad en el seno de la Comunidad. En este sentido EQUAL trata de vincular entre sí a las acciones comunitarias subvencionadas, los programas apoyados por el FSE y los objetivos políticos establecidos en el marco de la Estrategia Europea de Empleo que se puso en marcha en la Cumbre de Luxemburgo de noviembre de 1997, a partir de la incorporación de

un nuevo capítulo sobre el empleo en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

El objetivo de esta Estrategia es conseguir un incremento significativo de la tasa de empleo para todos estos grupos sociales en Europa y los esfuerzos para el logro de este objetivo se canalizan mediante esta única Iniciativa cuyas orientaciones fueron aprobadas por Comunicación de la Comisión a los Estados miembros el 14 de abril de 2000<sup>14</sup>. Con la iniciativa EQUAL se pretende pues promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo a través de la cooperación transnacional, teniendo en cuenta además la integración social y profesional de los solicitantes de asilo.

La Estrategia Europea para el empleo se plasma en cada Estado en sus respectivos planes nacionales de acción para el empleo que se estructuran en torno a cuatro pilares o ejes fundamentales:

— Eje número uno: capacidad de inserción profesional. Representa el 34.2 por ciento de la dotación total destinada a esta Iniciativa.

Dentro de este eje existen a su vez dos áreas temáticas: inserción y reinserción y combatir el racismo y la xenofobia.

— Eje número dos: espíritu de empresa. Representa el 15 por ciento de la dotación total.

El espíritu de empresa trata de fomentar básicamente el área temática de creación de empresas.

— Eje número tres: adaptabilidad. Representa el 15 por ciento de la dotación total. La adaptabilidad se entiende en relación con los cambios económicos estructurales y a las nuevas tecnologías.

— Eje número cuatro: igualdad de oportunidades. Representa el 31 por ciento de la dotación total.

Las dos áreas temáticas de la igualdad de oportunidades son la de la conciliación de la vida familiar y profesional y la de reducción de los desequilibrios de género y la segregación.

Luego hay dos ejes más en los que la aplicación de fondos asignados a la Iniciativa es menor:

— Eje número cinco: solicitantes de asilo. Le corresponde el 2 por ciento de la dotación total.

— Eje número seis: asistencia técnica. Le corresponde el 2,6 por ciento de la dotación total.

La financiación que corresponde a la Iniciativa EQUAL se concede en forma de subvenciones del Fondo Social Europeo cuya contribución a la misma para el período

---

<sup>14</sup> DO n.º C 127 de 05/05/2000.

2000-2006 es de 2.847 millones de euros. La dotación financiera total de la Iniciativa EQUAL para España asciende a 515,4 millones de euros, cantidad que representa el 4,5 por ciento de la dotación total del FSE para el territorio nacional y para el periodo de programación 2000-2006. En todo caso, los porcentajes de contribución comunitarias se aplican teniendo en cuenta la naturaleza innovadora de los métodos utilizados.

El presupuesto para asistencia técnica no debe superar el cinco por ciento de la contribución total del Fondo Social Europeo al Programa de Iniciativa Comunitaria (PIC). De otro lado una cantidad indicativa de un máximo del dos por ciento de esa contribución total se ha de reservar para financiar las actividades realizadas a iniciativa de la Comisión, las cuales cuentan con una financiación del cien por cien del coste total.

## **2. Acciones que se financian mediante esta Iniciativa**

EQUAL tiene por objeto principalmente financiar actividades en el marco de cuatro acciones específicas:

- La primera acción es la del establecimiento de agrupaciones de desarrollo (AD) y de cooperación transnacional que sean estables y efectivas.
- La segunda acción consiste en la ejecución de programas de trabajo de las agrupaciones de desarrollo.
- La tercera consiste en la creación de redes telemáticas, difusión de buenas prácticas y repercusión en la política nacional.
- Finalmente, la cuarta acción se basa en la asistencia técnica para apoyar las acciones anteriores.

Las acciones primera y segunda son consecutivas. Los Estados miembros deben iniciar la tercera acción tan pronto como se puedan difundir resultados y la acción cuarta proporciona apoyo incluso antes de que se inicie la primera acción.

La acción tercera consiste en una acción separada que es de obligada participación para todas las agrupaciones de desarrollo a fin de garantizar la generalización de los resultados que es uno de los objetivos de cualquier Iniciativa comunitaria. Los Estados miembros deben establecer mecanismos que faciliten la generalización de resultados, tanto a nivel horizontal (el nivel de las organizaciones activas en el mismo área o en una similar), como a nivel vertical (el nivel de la política regional y nacional, incluido el PNAE y los Fondos estructurales).

En cuanto a la cuarta acción —la asistencia técnica—, ésta tiene por objeto proporcionar apoyo técnico a las Agrupaciones de desarrollo antes de que se inicie la acción primera, con los siguientes fines:

- Aconsejar y facilitar la consolidación de agrupaciones y la búsqueda de socios transnacionales adecuados para la cooperación.
- Recoger, editar y difundir las experiencias y los resultados, incluidos los informes anuales de las AD.

- Apoyar las redes temáticas, las actividades horizontales de difusión y la creación de mecanismos para lograr una repercusión en las políticas generales.
- Cooperar en la creación de redes europeas y asegurar el intercambio de toda la información pertinente a los demás Estados miembros y a la Comisión.

### 3. Programación de esta Iniciativa

El procedimiento de acceso a los fondos destinados para esta Iniciativa comienza mediante la elaboración por parte de los Estados miembros de un proyecto de PIC para EQUAL a partir de las asignaciones financieras indicativas que la Comisión ha adoptado para cada uno de ellos. Los PIC adoptan la forma de un documento único de programación (DOCUP), con un complemento del programa tal y como requiere el Reglamento general 1260/1999 para el resto de Iniciativas comunitarias.

Los Estados miembros en todo caso deben introducir la perspectiva de género en las fases de programación, ejecución, seguimiento y evaluación de EQUAL, debiendo además incluir en sus propuestas de PIC toda una serie de datos de forma obligatoria:

- Descripción de la situación actual por lo que respecta a la discriminación y a la desigualdad en el mercado de trabajo.
- Evaluación de la repercusión prevista.
- Descripción de la estrategia para la ejecución de la iniciativa, basada en la selección de prioridades.
- Descripción de la relación entre la estrategia y el PNAE pertinente.
- Síntesis de las elecciones aprendidas con Adapt y Empleo para las prioridades temáticas seleccionadas.
- Resumen de las medidas tomadas para garantizar la complementariedad entre Equal y otros instrumentos y programas comunitarios.
- Descripción de las medidas previstas para poner en práctica las prioridades.
- Indicación de si las acciones propuestas podrían recibir subvenciones del FEDER, el FEOGA o el IFOP.
- Descripción de las medidas de asistencia técnica adoptadas.
- Plan de financiación indicativo.
- Descripción de las acciones y métodos para aplicar eficazmente la igualdad.
- Informe sobre el proceso de programación.
- Medidas de ejecución, seguimiento y evaluación de los PIC.

La selección para la primera acción —establecimiento de agrupaciones de desarrollo— es la fase principal del proceso de selección necesario para recibir financiación en el marco de esta Iniciativa. Deberá basarse en una solicitud presentada conjuntamente por una serie de organizaciones (iniciadoras de AD) que han de aportar una determinada información según el área temática y el territorio o sector de actuación que pretende abordarse.

En España, la gestión de las ayudas del Fondo Social Europeo, entre las que se encuentran las relativas a la Iniciativa EQUAL, se encomienda a una autoridad específica de gestión que es la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), adscrita a la Dirección General de Fomento de la Economía Social y del Fondo social Europeo de la Secretaría General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En su calidad de autoridad de gestión la UAFSE, entre otras muchas tareas, realiza la convocatoria para la presentación de proyectos y lleva a cabo el proceso de selección, para lo que cuenta con una estructura de apoyo. Tras la verificación de los datos aportados, confirma la selección inicial de la agrupación y le notifica el presupuesto plurianual disponible para ejecutar su programa de trabajo. Este programa de trabajo debe cubrir en general un período inicial de dos a tres años. Los criterios de acceso a la subvención son los habituales del FSE. Sin embargo, para lograr la máxima eficacia, EQUAL también puede financiar acciones que cumplan los criterios de acceso a la subvención del FEDER, el FEOGA «Orientación» y el IFOP.

Todos estos mecanismos tienen finalmente unos objetivos específicos mencionados pormenorizadamente en la Comunicación de la Iniciativa EQUAL de 14 de abril de 2000:

- Identificar los factores que conducen a la desigualdad y discriminación.
- Identificar y evaluar los factores que conducen a las buenas prácticas y comparar sus resultados.
- Divulgar las buenas prácticas desde que se constituyen las agrupaciones de desarrollo.

## VI. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS FONDOS

Los instrumentos que la Comunidad articula para el seguimiento y control de los recursos asignados al Fondo Social Europeo y la Iniciativa EQUAL no son diferentes a los articulados para el resto de Fondos estructurales e Iniciativas comunitarias. Se trata de diversos mecanismos previstos en el Título IV del Reglamento CE 1260/1999.

### 1. El control del Estado a través de la autoridad de gestión

El seguimiento de la aplicación de los recursos correspondiente a un proyecto beneficiario de los Fondos estructurales o de cualquier Iniciativa comunitaria, se articula por la propia autoridad de gestión —para el caso que nos ocupa, la UAFSE— quien será en términos generales la responsable de la eficacia y regularidad de la gestión y la ejecución de los mismos. Para ello, la autoridad de gestión tiene varios deberes al respecto:

- establecer el dispositivo de recogida de datos financieros y estadísticos fiables.
- adaptar y ejecutar el complemento del programa.

- elaborar y presentar el informe anual de ejecución a la Comisión.
- organizar la evaluación intermedia.
- utilizar un sistema de contabilidad separada o de una codificación contable adecuada.
- controlar la regularidad de las operaciones financiadas en el marco de intervención.
- controlar la compatibilidad con otras políticas comunitarias.
- respetar las obligaciones en materia de información y de publicidad.

## **2. Seguimiento y control a través de los denominados comités de seguimiento**

Cada Marco Comunitario de Apoyo (MCA) o Documento Único de Programación (DOCUP) o Programa Operativo (PO) debe estar supervisado por un Comité denominado de seguimiento creado por cada Estado miembro y presidido por un representante de tal Estado. Estos comités son competencia pues de los Estados miembros y en sus trabajos puede participar además un representante de la Comisión y, cuando proceda, un representante del BEI.

Cada comité de seguimiento elabora su propio reglamento interno en el marco del régimen jurídico y financiero del Estado interesado, de tal forma que refleje el conjunto de sus funciones que, entre otras pueden ser:

- confirmar o adaptar el complemento del programa.
- estudiar y aprobar en un plazo de seis meses a partir de la aprobación de la intervención, la selección de las operaciones financiadas en el marco de cada una de las medidas.
- revisar periódicamente los avances realizados en relación con el logro de los objetivos.
- estudiar los resultados de la aplicación.
- estudiar y aprobar el informe anual y el informe final de ejecución antes de enviarlos a la Comisión.
- estudiar y aprobar cualquier propuesta de modificación del contenido de la decisión sobre la participación en los Fondos.
- proponer a la autoridad de gestión toda adaptación o revisión de la intervención para el logro de los objetivos.

## **3. El control de la Comisión**

La Comisión es genéricamente la responsable de la aplicación del presupuesto de las Comunidades Europeas y, en particular de sus Fondos estructurales e Iniciativas comunitarias. Por este motivo los funcionarios o agentes de la Comisión pueden efectuar, de acuerdo con las disposiciones convenidas con el Estado miembro, controles *in situ*, en particular mediante visitas en las que pueden participar funcionarios o agen-

tes del Estado interesado. Asimismo la Comisión puede pedir al Estado que sus funcionarios realicen un control para comprobar la regularidad de una o más operaciones y en estos controles pueden participar del mismo modo funcionarios de la Comisión.

En cualquier caso, los controles de la Comisión se hacen en colaboración con los Estados miembros que habrán de cooperar basándose en acuerdos administrativos bilaterales, para coordinar programas, metodología y aplicación de los propios controles. De tal forma que si en dichos controles se advierten irregularidades en la aplicación de los recursos, al margen de las medidas urgentes que habrá de tomar el Estado, la Comisión podrá hacer observaciones que, cuando proceda, podrán ir acompañadas de medidas correctivas destinadas a subsanar las insuficiencias de gestión advertidas. Incluso la Comisión podrá suspender la totalidad o parte del pago intermedio si comprueba indicios o irregularidades significativas no corregidas en los gastos en cuestión.

En todo caso se trata de actuaciones que han de comunicarse al Estado afectado para que alegue lo pertinente, tratando de llegar a un acuerdo sobre las observaciones o medidas llevadas a cabo por la Comisión. De no llegarse a un acuerdo entre la Comisión y el Estado, la Comisión puede o bien reducir el anticipo o bien efectuar las correcciones financieras requeridas, lo cual supone suprimir la totalidad o parte de la participación de los Fondos en la intervención de que se trate. Y, en última instancia, todo importe indebidamente percibido y que de lugar a su reintegro, deberá ser devuelto por los beneficiarios con intereses de demora.

## **VII. EVALUACIÓN E INFORMES SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DE FONDOS ESTRUCTURALES E INICIATIVAS COMUNITARIAS**

### **1. Evaluación**

Forma parte del control financiero la evaluación de la eficacia de toda intervención estructural con el objeto, de un lado, de apreciar el impacto global en los objetivos contemplados en el artículo 158 del TCE y, en particular en el refuerzo de la cohesión económica y social de la Comunidad y, de otro, también de apreciar el impacto de las prioridades propuestas en los planes y de los ejes prioritarios previstos en los MCAs y en cada intervención.

Pero además de la previsión financiera de estas evaluaciones, el Reglamento 1260/1999 integra las mismas bajo el principio de eficacia general de toda intervención financiera comunitaria, en el sentido de que, conforme a los indicadores que fijan los Estados miembros —que son a su vez responsables de su utilización— se ha de evaluar por los Estados en estrecho contacto con la Comisión, la eficacia general de los POs, de los DOCUPs y de cualquier programación el cumplimiento de cada objetivo basándose en una serie limitada de indicadores, a más tardar en diciembre del año 2003.

La evaluación es extensa en el tiempo, de tal modo que a la evaluación previa le suceden una evaluación intermedia y una evaluación posterior. No obstante caben evaluaciones complementarias y aun temáticas con el objeto de conocer aspectos muy diversos. Todas ellas utilizan los distintos elementos que puede proporcionar el seguimiento de las intervenciones mediante la recopilación de las informaciones correspondientes. Sus resultados se ponen a disposición del público, previa petición.

### **A) *Evaluación previa***

Es la evaluación que sirve de base para preparar los planes, las intervenciones y los complementos de programa. Se lleva a cabo bajo la responsabilidad de las autoridades competentes en la preparación de los planes, intervenciones y complementos y su objeto es evaluar y analizar las capacidades, deficiencias y potencialidades del Estado, región o sector en cuestión.

Los criterios de evaluación previa tienen en cuenta muy diversos aspectos y, particular la competitividad, la innovación, las pequeñas y medianas empresas, el empleo, el mercado de trabajo, la estrategia europea en materia de empleo, el medio ambiente y la igualdad entre hombres y mujeres. En concreto esta evaluación ha de incluir los siguientes datos (art. 41.2 Reglamento 1260/1999):

- Evaluación de la situación socioeconómica.
- Evaluación de la situación medioambiental de la región.
- Evaluación de la situación en términos de igualdad de hombres y mujeres en lo que se refiere a sus oportunidades en el mercado de trabajo y el trato en el trabajo.

### **B) *Evaluación intermedia***

Es la evaluación que estudia los primeros datos con que se cuenta en relación a las intervenciones, su pertinencia y la realización de los objetivos. Asimismo analiza la utilización de los créditos otorgados, su seguimiento y aplicación.

La autoridad de gestión es la responsable de esta evaluación, aunque siempre en colaboración con la Comisión y el Estado miembro. Se realiza por un evaluador independiente y se presenta al Comité de seguimiento y a la Comisión, por regla general, tres años después de la aprobación del MCA relativo a la intervención y a más tardar, según exige el artículo 42 del Reglamento 1260/1999, el 31 de diciembre de 2003.

### **C) *Evaluación posterior***

Esta evaluación tiene por objeto dar cuenta de la utilización de los recursos, su eficacia y eficiencia y, sobre todo, en el marco del logro de la cohesión económica y social. Por tanto se trata de una evaluación que se centra en la detección de los factores

de éxito o fracaso de la actuación. Es responsabilidad de la Comisión el llevarla a cabo mediante peritos independientes, si bien con la colaboración de los Estados miembros y sus autoridades de gestión.

## 2. Informes

También forma parte del control externo de la gestión o ejecución del presupuesto comunitario el deber de la Comisión de presentar informes financieros cada tres años al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Se trata con ello de apreciar los progresos logrados en la realización de la cohesión económica y social a través de la aplicación de los Fondos estructurales, el Fondo de Cohesión, el BEI y los demás instrumentos financieros.

Estos informes deben incluir tres tipos de información:

- Un balance de los progresos logrados en el objetivo de la cohesión.
- Balance del papel de los Fondos estructurales, de cohesión, BEI y demás instrumentos financieros, así como la repercusión de las demás políticas comunitarias y nacionales a lo largo de este proceso.
- Propuestas relativas a las acciones y políticas comunitarias para una mejor forma de alcanzar dicha cohesión.

Pero además, con una periodicidad anual, la Comisión ha de presentar al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones un informe en el que se han de incluir balances y desgloses sobre:

- Las actividades de cada Fondo y la utilización de sus recursos.
- La coordinación de las intervenciones de los Fondos entre sí y de éstos con los demás instrumentos financieros.
- Indicaciones relativas a la adaptación de las intervenciones y su coherencia con las políticas comunitarias.
- Grandes proyectos que se hayan beneficiado de la participación de los Fondos.
- Resultado de los controles efectuados por la Comisión.
- Dictámenes de los Comités.

## 3. Publicidad

En materia de publicidad las responsabilidades se reparten entre los Estados miembros y sus autoridades de gestión. El Estado miembro ha de garantizar la publicidad de los planes y sus autoridades de gestión tienen la responsabilidad de garantizar la publicidad de la intervención, informando sobre las posibilidades que ofrecen a los beneficiarios finales potenciales en todos los sentidos y, a la opinión pública sobre los resultados de la intervención y el papel desempeñado en favor de aquélla.

Probablemente como conclusión de la síntesis anterior se observa básicamente que las principales deficiencias en la gestión de los Fondos estructurales e Iniciativas

comunitarias —en particular referidas al Fondo Social Europeo e Iniciativa comunitaria EQUAL— están precisamente en estas últimas etapas que se suceden tras la aportación de los recursos comunitarios a los Estados miembros a través de sus autoridades de gestión. Los procedimientos de adjudicación, su seguimiento posterior o control y evaluación requieren sin duda de medios suficientes de inspección de los que carecen, tanto los Estados miembros —y aún más las autoridades de gestión— y, desde luego, la propia Comisión europea cuyos funcionarios y agentes —y en todo caso, medios materiales— son a todas luces insuficientes para abordar el control de todos y cada uno de los proyectos en todos y cada uno de los Estados receptores de recursos. El problema no es tanto normativo —puesto que las previsiones en relación con dichos controles tienen un reflejo suficiente— como material y financiero. Es preciso dotar a la Comisión europea de más medios humanos y materiales para abordar el seguimiento y control de la aplicación de los recursos financieros comunitarios. La posible medida a adoptar de crear la figura del Fiscal Europeo para la defensa de los intereses financieros de la Unión, es un mecanismo de control *a posteriori* que, siendo importante, no resultaría suficiente para evitar de forma previa los desvíos en la aplicación de los recursos comunitarios canalizados a través de los Fondos estructurales, Iniciativas o Programas comunitarios <sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., «Las instituciones financieras en una Unión Europea ampliada (El nuevo Reglamento Financiero y la previsión del Fiscal Europeo para la protección penal de los intereses financieros comunitarios)», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 3. 2002, pp. 243 y ss.