

TEMA 37

LA POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA: DEFINICIÓN OBJETIVOS E INSTRUMENTOS PARA SU EJECUCIÓN. PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA: OBJETIVOS Y EJES DEL PROGRAMA CON CONTENIDOS EN MATERIA DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO. LOS FONDOS PARA LA FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO. FONDO SOCIAL EUROPEO: PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO. COFINANCIACIÓN.

Este material es propiedad del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) estando disponible en la página web del Organismo. Están protegidos por los correspondientes derechos de propiedad e industrial.

Se autoriza su reproducción siempre que se garantice la gratuidad de su distribución, así como la expresa referencia al SEPE. Queda totalmente prohibido su uso y distribución con fines comerciales, así como cualquier transformación o actividad similar o análoga. En consecuencia, no está permitido suprimir, eludir o manipular el presente aviso de derechos de autor, y cualesquiera otros datos de identificación de los derechos del SEPE.

Estos temas han sido elaborados por distintos expertos/as, coordinados por la Subdirección General de Recursos y Organización del SEPE, con el objeto de proporcionar una ayuda a los candidatos/as en la preparación de las pruebas selectivas de acceso a la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos, Especialidad Empleo.

Se advierte que constituyen un material de apoyo de carácter orientativo, que en modo alguno agota la materia de la que trata, ni ha de entenderse como garantía de superación de las pruebas. El contenido de los temas no compromete al órgano de selección, que está sometido únicamente a las reglas, baremos o valoraciones de aplicación al proceso selectivo. Por otro lado, el SEPE no se obliga a la actualización permanente de su contenido.

1. LA POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA

1.1 Definición

La política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen como finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo y a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo.

La política de empleo se desarrollará dentro de las orientaciones de políticas económicas, en el ámbito de la estrategia coordinada de empleo de la U.E

1.2 Objetivos de la política de empleo

Son objetivos generales de la política de empleo:

a) Garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución Española, en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo, así como la libre elección de profesión u oficio sin que pueda prevalecer discriminación alguna.

Dichos principios serán de aplicación a los nacionales de Estados miembros del Espacio Económico Europeo y, en los términos que determine la normativa reguladora de sus derechos y libertades, a los restantes extranjeros.

b) Mantener un sistema eficaz de protección ante situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, asegurando la coordinación entre las mismas y la colaboración entre los distintos entes implicados en la ejecución de la política de empleo y su gestión y la interrelación entre las distintas acciones de intermediación laboral.

c) Adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados, mediante acciones integradas de políticas activas de empleo que mejoren su ocupabilidad.

Igualmente, la política de empleo tenderá a adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo y de anticipación del cambio a través de acciones formativas que faciliten al trabajador el mantenimiento y la mejora de su calificación profesional, empleabilidad y, en su caso, recalificación y adaptación de sus competencias profesionales a los requerimientos del mercado de trabajo.

- d) Asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, parados de larga duración y mayores de 45 años.
- e) Mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal, teniendo en cuenta las características específicas y diversas de los diferentes territorios y promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales.
- f) Asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica, tanto en el ámbito estatal como en el europeo, de quienes desean trasladarse por razones de empleo.
- g) Coordinar su articulación con la dimensión del fenómeno migratorio interno y externo, en colaboración con las comunidades autónomas, en el marco de sus respectivas competencias.
- h) Proporcionar servicios individualizados a la población activa dirigidos a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, así como a las empresas para contribuir a la mejora de su competitividad.
- i) Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.

1.3 Instrumentos para su ejecución

Son instrumentos de la política de empleo: La intermediación laboral, las políticas activas de empleo y la coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo.

La intermediación laboral es el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, para su colocación. La intermediación laboral tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades.

También se considerará intermediación laboral la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquélla hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación.

Con independencia del agente que la realice, la intermediación laboral tiene la consideración de un servicio de carácter público.

A efectos del Sistema Nacional de Empleo, la intermediación en el mercado de trabajo se realizará a través de:

- a) Los servicios públicos de empleo.
- b) Las agencias de colocación.
- c) Aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior

La intermediación laboral realizada por los servicios públicos de empleo y las agencias de colocación, así como las acciones de intermediación que puedan realizar otras entidades colaboradoras de aquéllos, se prestarán de acuerdo a los principios constitucionales de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y no discriminación, garantizándose la plena transparencia en el funcionamiento de los mismos.

Los servicios públicos de empleo, agencias y entidades señalados en el párrafo anterior someterán su actuación en el tratamiento de datos de los trabajadores a la normativa aplicable en materia de protección de datos.

Con el fin de asegurar el cumplimiento de los citados principios, los servicios públicos de empleo garantizarán que el proceso específico de selección y casación entre oferta de trabajo y demanda de empleo corresponda, con carácter general, al servicio público de empleo y a las agencias de colocación.

En el supuesto de colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, los servicios públicos de empleo podrán contar con entidades colaboradoras especializadas para realizar el proceso de selección y casación entre oferta de trabajo y demanda de empleo .

Los servicios públicos de empleo asumen la dimensión pública de la intermediación laboral, si bien podrán establecer con otras entidades y con agencias de colocación, convenios, acuerdos u otros instrumentos de coordinación que tengan por objeto favorecer la colocación de demandantes de empleo.

La intermediación laboral realizada por los servicios públicos de empleo, por sí mismos o a través de las entidades o agencias de colocación cuando realicen actividades incluidas en el ámbito de la colaboración con aquéllos, conforme a lo establecido en este capítulo, se realizará de forma gratuita para los trabajadores y para los empleadores.

La intermediación realizada por las agencias de colocación con independencia de los servicios públicos de empleo deberá garantizar a los trabajadores la gratuidad por la prestación de servicios, no pudiéndose exigir a éstos ninguna contraprestación por los mismos.

A efectos de la intermediación que realicen los servicios públicos de empleo y, en su caso, las entidades colaboradoras de los mismos y de la ejecución de los programas y medidas de políticas activas de empleo, tendrán exclusivamente la consideración de demandantes de empleo aquéllos que se inscriban como tales en dichos servicios públicos de empleo

Los servicios públicos de empleo, sus entidades colaboradoras y las agencias de colocación en la gestión de la intermediación laboral deberán velar específicamente para evitar la discriminación tanto directa como indirecta en el acceso al empleo.

Los gestores de la intermediación laboral cuando, en las ofertas de colocación, apreciasen carácter discriminatorio, lo comunicarán a quienes hubiesen formulado la oferta.

En particular, se considerarán discriminatorias las ofertas referidas a uno de los sexos, salvo que se trate de un requisito profesional esencial y determinante de la actividad a desarrollar.

En todo caso se considerará discriminatoria la oferta referida a uno solo de los sexos basada en exigencias del puesto de trabajo relacionadas con el esfuerzo físico.

Políticas activas de empleo se entiende como Políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Las políticas definidas en el párrafo anterior deberán desarrollarse en todo el Estado, teniendo en cuenta la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los contenidos comunes establecidos en la normativa estatal de aplicación, las necesidades de los demandantes de empleo y los requerimientos de los respectivos mercados de trabajo, de manera coordinada entre los agentes de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral e intermediación laboral que realizan tales acciones, con objeto de favorecer la colocación de los demandantes de empleo.

Dichas políticas se complementarán y se relacionarán, en su caso, con la protección por desempleo regulada en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. La acción protectora por desempleo a que se refiere el referido texto legal comprende las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial y las acciones que integran las políticas activas de empleo.

Los recursos económicos destinados a las políticas activas de empleo serán gestionados por los servicios públicos de empleo, pudiendo desarrollar los servicios y programas que consideren necesarios y que se incluirán en los Planes Anuales de Política de Empleo.

Estos servicios y programas podrán ser gestionados mediante la concesión de subvenciones públicas, contratación administrativa, suscripción de convenios, gestión directa o cualquier otra forma jurídica ajustada a derecho.

En el diseño y ejecución de las políticas activas de empleo han de estar presentes los siguientes principios generales:

- a) El tratamiento individualizado y especializado a las personas en situación de desempleo para mejorar su empleabilidad, así como a las personas ocupadas para contribuir a la calidad y mantenimiento de su empleo.
- b) La respuesta a las necesidades de las empresas en materia de capital humano, empleo y formación.
- c) El fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora, especialmente en el marco de la economía sostenible y de los nuevos yacimientos de empleo, incluyendo la atención y el acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.
- d) La igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo. En particular, se tendrá en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad de trato entre mujeres y hombres para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de sexo.
- e) La adecuación a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades locales y sectoriales.

Estos principios informarán, a su vez, todas las actuaciones de las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo.

Los servicios y programas de políticas activas de empleo se diseñarán y desarrollarán por las comunidades autónomas y por el Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito de sus competencias teniendo en cuenta los contenidos comunes establecidos en la normativa estatal de aplicación. A estos efectos, reglamentariamente se regularán servicios y programas y contenidos comunes que serán de aplicación en todo el territorio del Estado. Este desarrollo reglamentario incluirá un marco legal de medidas estatales de políticas activas de empleo dirigidas de manera integrada a favorecer la inclusión laboral de las personas con discapacidad, que establecerá los contenidos mínimos que serán de aplicación en el conjunto del Estado.

La coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo: Los solicitantes y beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, conforme a lo establecido en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, deberán inscribirse y mantener la inscripción como demandantes de empleo en el servicio público de empleo, lo que implicará la suscripción ante el mismo del compromiso de actividad, y deberán cumplir las exigencias de dicho compromiso, que quedarán recogidas en el documento de renovación de la demanda.

No obstante, una vez inscritos y sin perjuicio de seguir manteniendo dicha inscripción, los solicitantes y beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo que lo deseen podrán requerir los servicios de las agencias de colocación.

La inscripción como demandante de empleo se realizará con plena disponibilidad para aceptar una oferta de colocación adecuada y para cumplir el resto de exigencias derivadas del compromiso de actividad, el cual se entenderá suscrito desde la fecha de la solicitud de las prestaciones y subsidios por desempleo.

Los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo inscritos en los servicios públicos de empleo, una vez hayan suscrito el compromiso de actividad, deberán participar en las políticas activas de empleo que se determinen en el itinerario de inserción, sin perjuicio de lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Los servicios públicos de empleo competentes verificarán el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la suscripción del compromiso de actividad de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, comunicando la sanción impuesta, en su caso, en el momento en que se imponga, al Servicio Público de Empleo Estatal o al Instituto Social de la Marina, según corresponda, para su ejecución.

Los servicios públicos de empleo competentes verificarán, asimismo, el cumplimiento de la obligación de dichos beneficiarios de mantenerse inscritos como demandantes de empleo, debiendo comunicar por medios electrónicos los incumplimientos de esta obligación al Servicio Público de Empleo Estatal o, en su caso, al Instituto Social de la Marina, en el momento en que se produzcan o conozcan.

El compromiso de actividad requiere la búsqueda activa de empleo, definida como el conjunto de acciones encaminadas tanto a la puesta en práctica de estrategias de búsqueda de empleo como a la mejora de la empleabilidad con objeto de que la persona demandante de empleo incremente sus posibilidades de inserción y/o de mejora de su situación en el mercado laboral.

La búsqueda activa de empleo se acreditará por el beneficiario de la prestación o subsidio por desempleo ante el servicio público de empleo competente, que deberá conservar la justificación documental aportada para su posterior fiscalización y seguimiento.

La comunicación de la búsqueda activa de empleo se realizará por los servicios públicos de empleo competentes a través de medios electrónicos, siendo el cauce adecuado el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), dentro del marco de los Acuerdos o Protocolos de actuación establecidos en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos

Laborales. Por acuerdo del Comité de Dirección del SISPE se fijarán las condiciones de la acreditación del compromiso de actividad y su certificación, formalizándose dicho acuerdo mediante Resolución del Director General del Servicio Público de Empleo Estatal.

Las administraciones y los organismos públicos que tengan atribuidas la competencia de la gestión del empleo y el Servicio Público de Empleo Estatal deberán cooperar y colaborar en el ejercicio de sus competencias garantizando la coordinación de las distintas actuaciones de intermediación e inserción laboral y las de solicitud, reconocimiento y percepción de las prestaciones por desempleo, a través de los acuerdos que se adopten en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y de los convenios de colaboración que se alcancen.

En estos convenios de colaboración se podrán establecer las condiciones de utilización de las cantidades no ejecutadas en la financiación de gastos de las distintas prestaciones por desempleo, para financiar programas de fomento del empleo y de formación profesional para el empleo.

En ese marco se fijará la conexión de los procesos de gestión y de los sistemas de información relacionados, la colaboración en la ejecución de las actividades, la comunicación de la información necesaria para el ejercicio de las respectivas competencias, la prestación integrada de servicios a los demandantes de empleo solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo, y la aplicación de intermediación, de medidas de inserción laboral y de planes de mejora de la ocupabilidad y de comprobación de la disponibilidad del colectivo.

1.4 Planificación y ejecución de la política de empleo.

En el ámbito de competencia estatal corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, la coordinación de la política de empleo.

Igualmente, corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, y previo informe de este ministerio a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, la aprobación de los proyectos de normas con rango de ley y la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias en relación con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento de empleo, protección por desempleo, formación profesional para el empleo en el ámbito laboral así como el desarrollo de dicha ordenación, todo ello sin perjuicio de las competencias que en materia de extranjería corresponden al Ministerio del Interior.

En cualquier caso, corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, la gestión y control de las prestaciones por desempleo.

De conformidad con la Constitución Española y sus Estatutos de Autonomía, corresponde a las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos.

2. Programa Nacional de Reformas

2.1 La Estrategia Europa 2020

La Estrategia Europa 2020, adoptada en el Consejo Europeo en junio de 2010, es el marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros de la UE. Surgió vinculada a la anterior Estrategia de Lisboa. Establece para la UE cinco objetivos cuantificados comunes para 2020, en los ámbitos de empleo, educación, investigación e innovación, integración social y reducción de la pobreza, cambio climático y energía. Cada Estado miembro ha fijado sus propios objetivos cuantificados.

Estos objetivos, junto a las orientaciones integradas constituyen la principal referencia para coordinar las políticas económicas, sociales y de empleo en la UE, que en el ámbito nacional se concretan en los Programas Nacionales de Reformas que anualmente deben presentar los Estados miembros.

2.2 El Semestre Europeo

El Semestre Europeo es la herramienta clave de la Estrategia “Europa 2020” y designa al ciclo de coordinación y supervisión de las políticas que afectan a dicha Estrategia. Deriva su nombre de que inicialmente se concentraba en el primer semestre del año, aunque en la actualidad cubre prácticamente un año entero. Su finalidad es fortalecer la coordinación y la supervisión de las políticas económicas, presupuestarias y estructurales para impulsar el crecimiento, incluyendo muy en particular las de empleo, además de educación, inclusión social, I+D+I+o entorno empresarial.

En la supervisión multilateral en el ámbito de empleo tiene un papel fundamental el Comité de Empleo de la UE.

2.3 Los Programas Nacionales de Reformas

En el ciclo del Semestre, los Programas Nacionales de Reformas (PNR) establecen las medidas que los Estados miembros plantean acometer en ámbitos como el empleo, la educación, la investigación, la innovación, o la inclusión social para atender las prioridades anuales, las orientaciones integradas y los objetivos de la Estrategia E2020.

Deben estar en línea con las orientaciones integradas y con las prioridades del Informe Anual de Crecimiento e informar sobre las medidas aplicadas o previstas de acuerdo con las Recomendaciones y los objetivos cuantificados nacionales. Los PNR se presentan en abril junto con los Programas de Estabilidad.

En 2019, el Gobierno acordó la remisión a la Comisión Europea del Programa de Estabilidad de España 2019-2022 y del Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2019, en cumplimiento de las obligaciones europeas. El objetivo es coordinar las políticas económicas nacionales y lograr los objetivos establecidos para la Unión Europea en su conjunto. En ambos documentos, el Gobierno explica la evolución reciente de la economía española, los avances en la agenda de reformas y el cumplimiento de las recomendaciones específicas formuladas por el Consejo Europeo en julio de 2018, además de exponer el escenario macroeconómico y fiscal a medio plazo.

El PNR 2019 se ha elaborado teniendo especialmente en cuenta las Recomendaciones Específicas del Consejo Europeo a España formuladas en julio de 2018:

2.4 El Programa Nacional de Reformas 2019 (PNR 2019)

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos ha aprobado también la remisión a la Comisión Europea del Programa Nacional de Reformas 2019 (PNR).

Este Plan recoge las acciones de tipo estructural para aumentar el crecimiento potencial de nuestra economía con el fin de hacer frente a los retos futuros. En línea con las recomendaciones de diversos organismos internacionales, con la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y con la hoja de ruta que ha guiado la acción del Gobierno, el Programa Nacional de Reformas recoge un conjunto coherente de reformas y acciones para sentar las bases de un crecimiento sostenible e inclusivo con siete ejes:

- (1) Sostenibilidad fiscal y crecimiento inclusivo
- (2) Formación y capital humano
- (3) Transición ecológica y desarrollo sostenible
- (4) Avance científico y tecnológico
- (5) Un mercado laboral eficiente y justo
- (6) Reducción de la desigualdad y protección del Estado de Bienestar y
- (7) Administración eficiente y modernización de la arquitectura institucional.

Este PNR se orienta al triple objetivo de garantizar la estabilidad fiscal, promover la cohesión social y la lucha contra la desigualdad e impulsar la productividad y el crecimiento potencial de la economía. Como reflejo de lo anterior, la agenda de política económica se ha estructurado mediante un programa coherente de reformas e inversiones para un crecimiento inclusivo y sostenible, recogido en el informe “la Agenda del Cambio”, publicado en febrero de 2019 y estructurado en torno a los siete ejes antes mencionados.

3 Los Fondos para la financiación de las Políticas Activas de Empleo

3.1 Las fuentes de financiación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020

1. **Fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado**, que figurarán consignados en los presupuestos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, al que se encuentra adscrito el SEPE.

2. **Fondos procedentes de la cuota de formación profesional para el empleo**, que constituye un ingreso afectado a la financiación exclusiva de los gastos del Sistema de Formación para el Empleo regulado en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre y su normativa de desarrollo. Los remanentes de tesorería procedentes de la cuota de formación que no hubiera sido aplicados al presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal en ejercicios anteriores, podrán ser utilizados para financiar incorporaciones de crédito en su presupuesto de gastos de formación, siempre que así lo disponga una norma con rango de ley.

3. **Fondos procedentes de la cuota por desempleo**, ya que el Sistema de Protección por Desempleo comprende tanto prestaciones por desempleo, como acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable. Por ello, cuando la recaudación de la cuota de desempleo es superior al gasto de las prestaciones por desempleo, este exceso se destina a financiar políticas de activación.

Las tres fuentes de financiación antes mencionadas, se recogen en su totalidad en los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal y con cargo a ellas se llevará a cabo la asignación anual de fondos a las comunidades autónomas para que éstas ejecuten los servicios y programas que correspondan.

4. **Fondos procedentes de los recursos propios de las comunidades autónomas**, entre los que se incluirán los necesarios para financiar el personal, los gastos corrientes e inversiones que fueron objeto de traspaso cuando las diferentes CCAA que asumieron las competencias de ejecución de la legislación laboral, así como las actualizaciones que éstos hubieran sufrido en aplicación de la normativa que en cada momento regule el sistema de financiación autonómico. Esta fuente de financiación se recoge en los presupuestos de cada comunidad autónoma.

5. **Fondos procedentes del Fondo Social Europeo**, que en el período de vigencia de la presente Estrategia incluirán las cantidades asignadas al Estado español para la ejecución de políticas de activación para el empleo, en el período de programación 2014-2020. En estas cantidades se incluyeron en 2017 y 2018 las cantidades de la Iniciativa de Empleo Juvenil que no se hubieran utilizado hasta la fecha. Esta fuente de financiación tendrá reflejo, tanto en los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal, como en los presupuestos de las diferentes CCAA.

Por ello, los recursos que cada ejercicio se destinen a la financiación de los servicios y programas que se incluyan en el Plan Anual de Política de Empleo, se incluirá tanto en los Presupuestos Generales del Estado, como en los Presupuestos de cada comunidad autónoma. Asimismo, el conjunto de los fondos antes mencionados incluye los importes necesarios para financiar la modernización y mejora de los servicios públicos de empleo, tanto Estatal como Autonómicos, en coherencia con las Recomendaciones de la Unión Europea, así como los nuevos instrumentos, infraestructuras y sistemas de información del Sistema Nacional de Empleo.

Hay que señalar que los recursos totales que el Sistema Nacional de Empleo asigna a la financiación de las políticas de activación para el empleo no son una mera suma de las cantidades anteriores, ya que una gran parte de ellas son transferencias internas entre las entidades del Sistema.

3.2 Gestión de los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado por las Comunidades Autónomas

Los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado no podrán destinarse a financiar gastos que deban ser objeto de financiación con recursos propios de las Comunidades Autónomas.

La asignación de los importes entre las distintas CCAA se llevará a cabo, con carácter general, en función de los criterios aprobados en cada ejercicio, por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, de acuerdo con en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. No obstante, excepcionalmente, cabe la posibilidad de que la normativa reguladora del propio servicio o programa establezca el criterio de asignación de cantidades entre las diferentes comunidades autónomas, o bien que éstas deban concurrir,

presentando los respectivos proyectos, para la obtención de determinada financiación, si así lo establezca la norma reguladora del respectivo programa o servicio.

En el período de vigencia de la presente Estrategia (2017-2020) la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales acordará el porcentaje de fondos que se debe distribuir entre las CCAA en función del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Anual de Política de Empleo de cada ejercicio. La medición del grado de cumplimiento de estos objetivos se realizará con periodicidad anual, en base a los indicadores del Plan Anual de Política de Empleo.

Tal y como establece el artículo 3.4.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el artículo 86 de la Ley General Presupuestaria, las cantidades asignadas a cada comunidad autónoma tienen la naturaleza jurídica de subvenciones, y por ello se destinarán exclusivamente a financiar los servicios y programas gestionados por las Comunidades Autónomas, que se incluyan en el Plan Anual de Política de Empleo de cada ejercicio.

En cada uno de los Planes Anuales de Política de Empleo se incluirá la relación y descripción conceptual de los indicadores que se utilizarán para medir el grado de cumplimiento de cada uno de los objetivos y del conjunto de éstos durante el correspondiente período de tiempo. El valor numérico de cada indicador se obtendrá mediante un algoritmo que ponderará los valores de sus posibles distintos componentes, cuando sea posible se procurará que los valores de las variables que se utilicen para determinar el valor de uno o más componentes procedan de sistemas de información compartidos para todos los servicios públicos de empleo.

4. Fondo Social Europeo

4.1 Definición Fondo Social Europeo

El Fondo Social Europeo (FSE) es uno de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) que la Unión Europea pone a disposición de los Estados Miembros para conseguir la cohesión económica y social de Europa, promoviendo el empleo y el desarrollo de las personas.

4.2 Asignación económica del FSE en España

En el actual período de programación (2014-2020) España va a contar con una dotación financiera de 9.090 millones de euros. Esta cifra incluye, además de la asignación financiera FSE, las siguientes partidas:

El Fondo procedente de la “Iniciativa de Empleo Juvenil” (“Youth Employment Initiative”, YEI) cuya asignación para España asciende a 943,5 millones de euros.

El Fondo de Ayuda a los Desfavorecidos (FEAD), del cual se han asignado a España 565,4 millones de euros.

Todas las regiones de la UE siguen recibiendo apoyo financiero mediante unas tasas de cofinanciación determinadas, de acuerdo a tres categorías de regiones:

- Regiones menos desarrolladas, con un PIB per cápita inferior al 75% de la media de la Unión, que siguen siendo la prioridad principal de la política europea.
- Regiones de transición, con un PIB per cápita comprendido entre el 75 % y el 90 % de la media de la UE 27.
- Regiones más desarrolladas, con un PIB per cápita superior al 90 % de la media.

En cuanto a las tasas de cofinanciación FSE, éstas dependen de la clasificación de las regiones españolas:

- Menos desarrolladas: Extremadura (80% de cofinanciación)
- En transición: Andalucía, Murcia y Castilla la Mancha (80% de cofinanciación), Canarias (85%) Melilla (80%)
- Más desarrolladas 12 CCAA al 50% de cofinanciación, Galicia y Asturias al 80% y Ceuta 80%

4.3 Gestión del FSE

El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, a través de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dependiente de la Secretaría de Estado de Empleo, ejerce las funciones atribuidas al Estado Miembro por los Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo relativos al Fondo Social Europeo y demás normativa comunitaria aplicable a tales materias.

Las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla comparten funciones en la gestión de los Programas Operativos Regionales.

4.4 Programación 2014-2020

Atendiendo a los reajustes de programación con respecto al anterior período FSE (2007-2013), se destacan dos apartados fundamentales:

La concentración temática. El objetivo es canalizar las inversiones hacia los sectores directamente relacionados con la Estrategia 2020, pero también constituir una masa financiera

crítica, que maximice el impacto positivo de la aplicación del FSE. Se establecen diferentes mecanismos de concentración.

Los Programas Operativos se concentrarán en un número determinado de objetivos temáticos y prioridades de inversión, lo que permitirá incrementar el impacto de los Fondos. Más concretamente, cada Programa Operativo deberá concentrar sus recursos FSE en un máximo de 5 prioridades de inversión fijadas en el Reglamento General. El porcentaje no sujeto a concentración podrá asignarse al resto de prioridades de inversión. El porcentaje de concentración dependerá del nivel de desarrollo de la región:

Las regiones más desarrolladas concentrarán el 80% de su asignación financiera FSE en 5 de las prioridades de inversión.

Las regiones en transición concentrarán el 70% de su asignación financiera FSE en 5 de las prioridades de inversión.

Las regiones menos desarrolladas concentrarán el 60% de su asignación financiera FSE en 5 de las prioridades de inversión.

Paralelamente a la concentración temática, señalada en el apartado anterior, se establece la obligación de destinar al menos el 20% de los recursos totales del FSE que reciba España al Objetivo temático de Fomento de la Inclusión Social y la Lucha Contra la Pobreza y la Discriminación.

Otro mecanismo de concentración vendrá definido a través de la Iniciativa de Empleo Juvenil, pues se obliga al Estado miembro a realizar una asignación a cargo del FSE de al menos un importe equivalente a la asignación procedente de dicha Iniciativa.

Asignación de unos 565,4 millones de euros para el Fondo Europeo de Ayuda a los más Desfavorecidos (FEAD). Esta asignación no se tendrá en cuenta a la hora de alcanzar la concentración del 20% de los recursos FSE en el objetivo temático de inclusión social.

Se presta un mayor apoyo a la innovación social y a la cooperación territorial. El Reglamento prevé elevar la tasa de cofinanciación en 10 puntos porcentuales en el caso de que se establezca un eje específico para Innovación Social y/o Cooperación Transnacional.

Modificaciones relativas a la simplificación de la arquitectura del Fondo Social Europeo en España, que estarán orientadas a la mejora de la gestión y a la consecución eficaz de resultados. Entre ellas, se encuentran las siguientes:

- Esfuerzo para la reducción del número de organismos intermedios.
- Eliminación de los organismos colaboradores.
- Simplificación en la gestión y en las normas de reembolso. Se propone un catálogo más amplio de opciones de costes simplificados.
- Refuerzo de la colaboración público-privada. Se fomentará una mayor participación de los agentes sociales y la sociedad civil, en especial el de las organizaciones no gubernamentales (ONG), mediante el fortalecimiento institucional, las estrategias de desarrollo y la simplificación del sistema de concesión de ayudas del FSE.
- Promoción de la utilización de instrumentos financieros y la consideración del gasto privado en el uso de los Fondos.
- Impulso de la coordinación y la complementariedad con el resto de Fondos del Marco Estratégico Común (MEC).
- Orientación a la consecución de resultados.

4.5 Programas operativos en España

La programación FSE para España se compone de los siguientes Programas Operativos:

3 grandes Programas Operativos nacionales que son de carácter horizontal y temático:

- Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación.
- Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social.
- Programa Operativo de Empleo Juvenil vinculado al desarrollo de la "Iniciativa de Empleo Juvenil".

Los 3 Programas Operativos obedecen a la necesidad de garantizar una actuación uniforme y homogénea en el territorio estatal, sin perjuicio de la obligada adaptación a las peculiaridades de las comunidades autónomas, con el objeto de permitir un mejor equilibrio territorial, así como la cohesión social, pretendiendo garantizar los objetivos de enfoque temático así como la complementariedad con los programas operativos regionales.

19 Programas Operativos regionales: uno por Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma.

Programa Operativo de Asistencia Técnica.

En conclusión, se han aprobado tres grandes Programas Operativos estatales (más uno de asistencia técnica) y se mantiene un programa regional por Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma.

4.6 Objetivos y ejes de programación FSE (2014 – 2020)

Los ejes prioritarios del FSE se corresponden con los cuatro objetivos temáticos, tal y como se recomienda en el “Position Paper para España FSE” de la Comisión Europea y, además, se establecen otros 4 ejes prioritarios para dar cumplimiento a las necesidades específicas en el territorio español. Son los siguientes:

- Eje 1: Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral.
- Eje 2: Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación.
- Eje 3: Inversión en educación, formación y mejora de las competencias profesionales y el aprendizaje permanente.
- Eje 4: Mejora de la capacidad institucional de los agentes y autoridades públicas y la eficiencia de la Administración Pública.
- Eje 5: Integración sostenible en el mercado de trabajo de las personas jóvenes que no se encuentran empleadas, ni participan en actividades de educación ni formación, en particular en el contexto de la Garantía Juvenil.
- Eje 6: Innovación Social.
- Eje 7: Cooperación Transnacional.
- Eje 8: Asistencia técnica.

Los programas operativos regionales, así como los de ámbito estatal, deberán decidir sobre los ejes temáticos en los que van a actuar a lo largo de período de programación 2014-2020. En todo caso, deberá tenerse en cuenta la debida coordinación y complementariedad entre los programas autonómicos y estatales, así como con el resto de fondos y de instrumentos financieros de la Unión.

4.7 Composición de los Programas Operativos

La arquitectura de los Programas Operativos FSE se ha simplificado y presenta las siguientes características:

El esquema de Autoridades permanece idéntico al del periodo de programación 2007-2013. Por tanto, la Autoridad de Gestión y la Autoridad de Certificación permanecen en la AGE. La IGAE será la Autoridad de Auditoría para los programas de ámbito nacional y las intervenciones regionales lo serán para los programas operativos autonómicos.

Desaparece la figura del organismo colaborador. Será necesario realizar un esfuerzo para reducir el número de organismos intermedios.

En el caso de los programas operativos autonómicos, se recomienda la existencia de un número máximo de tres organismos intermedios, que deberían actuar en los ámbitos de empleo, educación y asuntos sociales. El resto de participantes deberían hacerlo bajo la figura del beneficiario. Como regla general para la diferenciación entre organismos intermedios y beneficiarios, se establecen los siguientes parámetros:

El organismo intermedio es todo organismo público o privado que actúe bajo la responsabilidad de una autoridad de gestión o certificación, o que desempeñe funciones en nombre de tal autoridad en relación con las operaciones de ejecución de los beneficiarios.

El organismo intermedio es plenamente responsable de las verificaciones de gestión (siempre y cuando la Autoridad de Gestión se las haya delegado).

Respecto del término de beneficiario, es necesario distinguir su definición en dos ámbitos:

Beneficiarios en el marco del artículo 2.10 del Reglamento (UE) nº 1303/2013: define como beneficiario a los organismos públicos o privados que inician, o inician y ejecutan, las operaciones. En el caso de operaciones del Fondo Social Europeo estas entidades no pueden ser personas físicas.

Beneficiarios en el marco de Ayudas de Estado: define como beneficiarios a todas las entidades que reciben contribución financiera que puede ser entendida como ayuda de estado en el sentido del art. 107(1) del TFEU incluso cuando estas ayudas puedan ser catalogadas como “de minimis” o estén incluidas en los casos de exenciones por categorías.

Tanto en los programas de ámbito estatal como en los regionales podrán actuar organismos intermedios y beneficiarios públicos y privados.