

UNA PERSPECTIVA SOCIAL DEL TRATADO QUE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA: EL FONDO SOCIAL EUROPEO

MÓNICA LÓPEZ VISO
Universidad de Vigo (España)

1. PRESENTACIÓN.—2. ACERCA DEL TIPO DE SOCIEDAD QUE DEBERÍA CONSTRUIR EUROPA: a) *La cohesión económica y social: principio básico de actuación.* b) *El Fondo Social Europeo: la presencia social de las políticas comunitarias.*—3. EL FONDO SOCIAL EUROPEO EN EL MARCO DE LA NUEVA EUROPA: a) *Las revisiones del Fondo Social Europeo: crisis o adaptación al proyecto europeo.* b) *El Fondo Social Europeo en el Proyecto de Tratado Constitucional: fundamentos y proyecciones de las reformas.*—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El Fondo Social Europeo (FSE) es un instrumento fundamental para alcanzar la cohesión económica y social mediante la promoción de políticas de empleo. El desafío de la política de cohesión es la disputa sobre qué tipo de sociedad debería construir Europa. El proyecto de Tratado Constitucional es resultado de buscar un mínimo común donde los avances en política social y empleo siguen siendo la gran asignatura pendiente.

Palabras clave: Europa, Tratado Constitucional, Política Social, Fondo Social Europeo, Principio de Cohesión.

ABSTRACT

The European Social Fund (FSE) is an instrument fundamental to reach the economic and social cohesion by means of the promotion of use policies. The challenge of the cohesion policy is the dispute on what type of society would have to construct Europe. The Constitutional Treaty project is turned out to look for a common minimum where the advances in social policy and of use continue being the great pending subject.

Key words: Europe, Constitutional Treaty, Social Policy, European Social Fund, Principle of Cohesion.

1. PRESENTACIÓN

El Fondo Social Europeo (FSE) es uno de los instrumentos estructurales de que dispone la Unión Europea para contribuir a la consecución de la cohesión económica y social de las distintas regiones del territorio comunitario. Es el único Fondo comunitario que funciona desde la misma génesis de la construcción europea, los demás son posteriores (1). El Tratado CEE (1957) recoge los argumentos del Comité Spaak, y crea este fondo con el designio originario de mejorar las posibilidades de empleo disponibles para los trabajadores y facilitar su movilidad, tanto en el aspecto geográfico como profesional. Desde entonces, el FSE ha sido la principal medida comunitaria llevada a cabo para paliar los problemas de desempleo, dramáticamente ignorados en las prioridades comunitarias. El proyecto del FSE como una institución flexible ha permitido su adaptación a lo largo de estos años tanto a las ampliaciones comunitarias, como a las diferentes circunstancias del mercado de trabajo, que se han materializado en las sucesivas reformas del mismo, desde la primera en 1971 hasta la más reciente propuesta presentada por la Comisión en julio de 2004. Esta evolución, plasmada en el derecho derivado, se ha realizado sin apenas alterar lo redactado sobre los Fondos Estructurales en las sucesivas modificaciones de los Tratados Comunitarios. En la reciente propuesta de un proyecto de Tratado de Constitución para Eu-

(1) En el año 1962 se crea el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) cuya sección de orientación contribuye al desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales menos desarrolladas. En 1975, se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para la aplicación de la política regional mediante programas de desarrollo destinados a las regiones más desfavorecidas. Además, si bien, hasta el 2007, fuera de la política estructural, en 1992 se aprueba el llamado Fondo de Cohesión cuyos recursos se dirigen a los Estados, no a las regiones, que no alcancen el 90 por 100 de la renta media comunitaria.

ropa, las limitadas modificaciones en lo relativo al FSE, integradas en un insuficiente desarrollo de los temas sociales, son resultado de un intento de acuerdo entre posiciones muy distintas en el ámbito social.

2. ACERCA DEL TIPO DE SOCIEDAD QUE PUEDE CONSTRUIR EUROPA

A mediados de los ochenta, en las negociaciones del Acta Única, los países menos prósperos de la Comunidad consideraron que el objetivo propuesto de un mercado común sin fronteras tendría efectos negativos especialmente en sus regiones más atrasadas. Con la intención de promover un desarrollo armónico del territorio comunitario, se plantea el principio de cohesión económica y social que en términos prácticos se traduce en un reparto de los recursos, que se van a dirigir a las regiones menos desarrolladas, vertebrado a partir de los Fondos Estructurales.

a) *La cohesión económica y social: principio básico de actuación*

La cohesión ha simbolizado una de las políticas prioritarias en Europa desde una doble perspectiva. Por un lado, la cohesión económica implica, como he apuntado, la reducción de las diferencias de desarrollo económico entre las distintas regiones de la Comunidad, ayudando a las menos desarrolladas a alcanzar una mayor prosperidad, en la medida en que las disparidades regionales constituyen un obstáculo estructural importante para la estabilidad económica y política de la Unión. Por otro, la cohesión social hace referencia a una reducción de las desigualdades existentes en el seno de la sociedad, principalmente en materia de empleo como elemento en torno al cual a lo largo del siglo XX se ha intentado «construir un orden social justo y legítimo, construir eso que hoy se llama cohesión social» (2). Es así que la solidaridad no sólo es una fuente de justicia social, sino que es beneficiosa para todas las partes.

Podemos entonces encontrar diferentes justificaciones de la política de cohesión: conseguir el avance de la justicia social, reducir los retrasos estructurales y evitar las tensiones políticas y sociales (3). Pero a pesar de la trascendencia que este principio de cohesión económica y social ha tenido y tendrá en el proceso de construcción europea, en los textos comunitarios no

(2) PRIETO (1999): 14.

(3) ARNAUD (1999).

existe una definición explícita del concepto (4). Esta ausencia se explica básicamente por el equilibrio económico de los seis Estados fundadores de la CEE en los inicios de la integración comunitaria. La realización del mercado común se concretaba entonces en el respeto de las libertades comunitarias y la aplicación de una política de libre mercado como mejor impulso de crecimiento y equilibrio territorial (5).

Se acepta consensuadamente que la cohesión económica y social es «aquella solidaridad financiera entre los estados miembros que trata de tener en cuenta la riqueza relativa de los países a la hora de determinar la política de ingresos y gastos de la CEE» (6). La cohesión es, ante todo, un asunto político con componentes económicos, sociales y territoriales. Es desde la perspectiva política de la cohesión que se contribuye al mantenimiento del compromiso de pertenecer a una entidad supranacional con pretensiones y objetivos compartidos por todos (7). De hecho, como sostiene también Amoêdo, un cierto equilibrio de los parámetros relativos al nivel de vida en las diferentes regiones es una «condición fundamental para un progreso hacia la unión económica, monetaria y política, reto de nuestro tiempo» (8).

Podemos ver en la puesta en marcha de las políticas de cohesión una respuesta al punto de partida, preeminentemente económico, en el que se desarrolla el proceso de integración europea. Smith nos habla de «reacción defensiva» que fomenta un equilibrio en el cual pueden coexistir mercado único y dimensión social (9). En palabras de Molina del Pozo, ha sido «la mala conciencia comunitaria provocada por la carencia de una política de empleo propiamente dicha» (10) la que ha permitido converger hacia una cohesión económica y social y un desarrollo de carácter global. Es así que la política de cohesión realizada a través de los Fondos Estructurales si bien tiene como fin inmediato reducir las desigualdades territoriales de la Unión Europea, su objetivo de mayor alcance será el institucionalizar los principios clave del capitalismo regulado en Europa. La actuación de los Fondos Estructurales encarna la principal política redistributiva de la Unión en un contexto de claro predominio de las políticas regulativas (11).

(4) Lázaro Araujo argumenta que no están las constituciones o los tratados para definir y clarificar conceptos. LÁZARO ARAUJO (2004): 15.

(5) FUENTES GARCÍA (1994); ISLA *et al.* (1998): 327-355.

(6) JIMÉNEZ (1992).

(7) Véase el estudio en torno al concepto de cohesión en LÁZARO ARAUJO (2004).

(8) AMOÊDO PINTO (1996): 14.

(9) SMITH (1999): 117-139.

(10) MOLINA DEL POZO (1995): 467.

(11) MORATA (2000): 26.

En conclusión, la consecución de un proyecto europeo depende, en una gran medida, del ejercicio de la política de cohesión. El desafío de la política de cohesión es la disputa sobre qué tipo de sociedad debería construir Europa: una Europa neoliberal o el capitalismo regulado, en la medida en que la política de cohesión ha sido, en palabras de Liesbet Hooghe, «el buque insignia del capitalismo regulado» (12).

b) *El Fondo Social Europeo: la presencia social de las políticas comunitarias*

El FSE se erige como el instrumento fundamental para alcanzar la cohesión económica y social mediante la promoción de políticas de empleo (13). En su cometido contra el paro, en particular el paro de los jóvenes y el de larga duración, realiza indirectamente una lucha contra la pobreza, en el sentido de que la política de ayudas se orienta a las categorías más desfavorecidas y a la promoción de la igualdad. Por otro lado, los programas de formación profesional se han concentrado regionalmente sobre todo en el sur de Europa e Irlanda, en la consecución de reducir las diferencias entre las distintas regiones de la Comunidad.

La proyección del FSE como instrumento de la política de cohesión económica y social se expresa en las tres prioridades que definen su ámbito de aplicación: el territorio o regiones a las que van dirigidos de forma prioritaria sus recursos; las acciones objeto de las ayudas; y los colectivos o grupos sociales beneficiarios.

En su actuación el FSE, al igual que el resto de los Fondos Estructurales, proyecta su acción a todo el territorio de la Comunidad, pero como ya he expresado no todo el territorio comunitario va a tener el mismo trato, sino que se van a concentrar los recursos en determinadas regiones prioritarias. Esta intervención del FSE en las zonas menos desarrolladas tiene lugar desde mediados de los años setenta, siendo entonces acordada como prioridad la formación de la mano de obra en estas regiones (14). El territorio en el que se aplica el FSE varía así en función de los objetivos que persigue la Comunidad al actuar a través de los Fondos. Los conocidos como *objetivos comunitarios* han ido modificándose en las distintas regulaciones normativas has-

(12) HOOGHE (1999): 224.

(13) CERI JONES (1997) y LÓPEZ VISO (2002b).

(14) KASTRISSIANAKIS y GALEROS (1991): 33-38.

ta estructurarse en los tres actuales (15). De tal forma que la ayuda del FSE puede ir dirigida a todo el territorio de la Comunidad, en virtud del objetivo 3 o limitarse a las regiones que cumplan una serie de requisitos definidos por la Comisión. En virtud del objetivo 1 se dirige fundamentalmente a las regiones con un PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media comunitaria y en función del objetivo 2 apoya la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales. Así, mientras los objetivos 1 y 2 están territorializados y tienen un carácter regional, el objetivo 3 actúa en todas las regiones de la Comunidad excepto las incluidas en el objetivo 1. La actuación del FSE en todo el territorio de la Unión tiene su sentido porque el FSE busca atender la aplicación de la *Estrategia de Empleo* que va orientada a toda la Unión. Si bien, casi la mitad de los recursos del FSE en los últimos años se han destinado a la cofinanciación de medidas en las regiones objetivo 1. Esta prioridad nos da idea de la importancia fundamental que concede el FSE al desarrollo económico de estas regiones y de la necesidad de cohesión en toda la Unión Europea.

En segundo lugar, el campo de acción del FSE se define en función de la misión que le atribuye el Tratado de la Comunidad Europea y de las prioridades acordadas en los ámbitos del empleo y del desarrollo de los recursos humanos. Quizá, el nombre de Fondo Social Europeo pudo no ser el más apropiado para designar un instrumento financiero que no responde al conjunto de las distintas necesidades sociales de la Comunidad, sino que sus objetivos están vinculados casi de un modo exclusivo al empleo y a la formación profesional (16). Se puede afirmar que, estrictamente, no se trata de un fondo social sino de un fondo de empleo, siendo la formación profesional la categoría fundamental en la que el FSE ha centrado su actuación. Desde finales de los noventa han surgido nuevos argumentos políticos que se distancian de las estrategias adaptativas y pretenden, en su lugar, crear formas alternativas de empleo (17). Es un hecho visible en la actualidad el surgimiento de experiencias que, integrando objetivos sociales y económicos, intentan responder a necesidades sociales insatisfechas, al mismo tiempo que crean empleo.

En tercer lugar, entre los colectivos priorizados por el Fondo podemos distinguir dos tipos de beneficiarios: los organizadores de los programas y

(15) Artículos 3, 4 y 5 del Reglamento del Consejo 1260/99, de 21 de junio de 1999 por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

(16) Martín Valverde habla de desajuste terminológico derivado de la relación entre la denominación de este organismo y su campo de acción que es, fundamentalmente, la política de formación y empleo. MARTÍN VALVERDE (1986): 16.

(17) COMISIÓN EUROPEA (1998): 11-15.

los individuos a los que se dirigen dichos programas y acciones. Los sujetos organizadores son calificados por la terminología comunitaria como los «beneficiarios finales» (18). En los primeros años de actuación del FSE, los recursos iban dirigidos sólo a los Estados y no es hasta su primera reforma en 1977 cuando se extienden también a otros organismos de carácter público e incluso privado. En la actualidad, la responsabilidad de gestionar la intervenciones del FSE corresponde tanto a las instituciones públicas —centrales, regionales o locales— como privadas —desde centros de formación profesional, centrales sindicales y organizaciones empresariales, hasta asociaciones sin ánimo de lucro—. Por su parte, los destinatarios de las acciones del FSE también se han ido renovando. En sus inicios iba dirigido exclusivamente a los trabajadores desempleados, con necesidades de readaptación o reinstalación profesionales. Fruto de la primera reforma de 1971 pasa a incluir a casi toda la población asalariada comunitaria, extendiéndose en 1977 también a los trabajadores por cuenta propia, trabajadores migrantes y minusválidos (19). La reforma de 1983 marca un cambio fundamental sustituyéndose el sistema de exclusión anterior por un sistema más flexible de cuotas que reserva una parte importante de los recursos a acciones de empleo dirigidas a jóvenes menores de 25 años (20). A lo largo de los últimos años, diversos colectivos sociales han sido priorizados por el Fondo Social: jóvenes (21), parados de larga duración (22), mujeres, personas amenazadas de la exclusión del mercado laboral (23) (personas discapacitadas, trabajadores migrantes...). La incidencia de las cifras de paro en determinadas regiones y grupos sociales es la línea directriz que ha dirigido las prioridades políticas en el diseño del FSE.

(18) Artículo 9.1 del Reglamento del Consejo 1260/99, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

(19) MONTROYA *et al.* (1988); MARTÍN VALVERDE (1986); RIBAS (1980).

(20) VANDAMME (1984): 183-198.

(21) GARCÍA GIL (1991): 92-95; LÓPEZ BACHERO (1994): 9-14; SACRISTÁN FERNÁNDEZ (1994): 75-77.

(22) Véase las conclusiones realizadas en base al informe Meagar sobre el FSE y el desempleo de larga duración. COMMISSION EUROPÉENNE (1999): 65-67; TOFFANIN (1991): 24-33.

(23) P. Abrahamson realiza un análisis de la lista de categorías sociales investigadas por los científicos sociales bajo el título de exclusión. ABRAHAMSON (1997): 117-139. Entre las personas amenazadas por la exclusión del mercado laboral los discapacitados han sido un grupo fundamental de atención por el FSE. BARBACINI (1991): 107.

3. EL FONDO SOCIAL EUROPEO EN EL MARCO DE LA NUEVA EUROPA

a) *Las reformas del Fondo Social Europeo: crisis o adaptación al proyecto europeo*

El diseño del FSE como una institución moldeable ha permitido su adaptación a las distintas situaciones económicas y sociales del mercado de trabajo comunitario, que se han materializado en las sucesivas reformas de su normativa reguladora, desde la primera revisión en 1971 hasta las últimas propuestas legislativas adoptadas por la Comisión el pasado julio de 2004 y que se aprobarán a finales de año para el período 2007-2013. El incremento de las cifras de paro en Europa desde finales de los años setenta, la precarización del mercado laboral con especial incidencia en determinados colectivos, la necesaria flexibilización y simplificación en la concesión de las ayudas, la integración en su actuación con los demás instrumentos estructurales, las adhesiones de nuevos Estados miembros, la adaptación a la perspectiva de desarrollo regional manifestada por la Comunidad, la escasez de los recursos disponibles y su necesaria concentración en los colectivos y regiones menos favorecidos y, fruto de todo ello, la voluntad de adaptar el papel pasivo del Fondo Social hacia su participación promocional y activa en la resolución de los problemas del mercado de trabajo, han sido los aspectos fundamentales que forman parte del espíritu de las distintas reformas (24).

Es así que las distintas modificaciones efectuadas en el FSE no son fruto de una «crisis de la institución» (25), sino que podemos afirmar casi lo contrario. El FSE se ha ido adaptando a algo tan dinámico como el mercado laboral y ha ido ajustando su estructura a las modificaciones surgidas en el propio proceso de integración europea. La importancia que el Fondo da a las necesidades cambiantes de sus objetivos fue reconocida de hecho por la inclusión de una cláusula de revisión en cada una de las principales reformas, consistente en acometer renovaciones cada cinco años. Las sucesivas reformas de su normativa han profundizado su dimensión social y ha ido abandonando el papel que le limitaba a ser una caja de compensación de los costes sociales para convertirse poco a poco en un instrumento de redistribución. La lógica que orientó la reforma del actual período de actuación del FSE hasta el 2006 partió ya de la necesidad de simplificación y concentración de los objetivos de los Fondos Estructurales (26) y la adaptación del FSE a la

(24) LÓPEZ VISO (2002a).

(25) GÁRATE CASTRO (1987): 1914.

(26) Recogidas en el Reglamento del Consejo 1260/99 del Consejo, de 21 de junio de

Estrategia Europea de Empleo. Bajo esta perspectiva, la clasificación de las zonas del territorio comunitario en función de los objetivos de los Fondos Estructurales es determinante para beneficiarse del reparto de la financiación (27). Así, a lo largo de las distintas intervenciones plurianuales la Comisión ha ido concentrando el porcentaje de la población beneficiaria de Fondos Estructurales en el territorio de la Unión, pasando del 50 por 100 durante 1994-1999 hasta un 35-40 por 100 en el período 2000-2006 (28).

El FSE ha estado así sometido desde su creación a una profunda adaptación de su funcionamiento que se ha realizado sin apenas alterar lo redactado sobre los Fondos Estructurales en las sucesivas modificaciones de los Tratados Comunitarios, con la excepción del Acta Única Europea donde sí se lleva a cabo la más profunda reforma del Fondo Social, que culmina en 1988 con la aprobación de la normativa referente a los Fondos Estructurales (29), y cuya fundamental consecuencia es el cambio de la actuación independiente en que los Fondos habían operado hasta el momento, financiando actuaciones agrarias (FEOGA), regionales (FEDER) o de empleo (FSE), en favor de un sistema global de integración de sus papeles respectivos, trabajando juntos hacia la meta de cohesión económica y social. Unos años más tarde, tras la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992, se consolida la cohesión y se amplían las funciones del FSE añadiendo a éstas, según reza el texto del Tratado, «facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales». A semejanza del Tratado de Maastricht, los Tratados de Ámsterdam y Niza, apenas modifican directamente su actuación. En Ámsterdam se producen ligeros progresos en los temas sociales, fundamentalmente empleo y derechos sociales, pero apenas se originan variaciones directamente relacionadas con el FSE, ya que se mantiene lo establecido en política de cohesión económica y social y todo lo referido a los

1999, en el cual se van a reducir el número de objetivos prioritarios con relación a las anteriores disposiciones.

(27) La ayuda de los Fondos Estructurales para las regiones menos desarrolladas del objetivo 1 se duplicó entre 1988-1994 y se ha triplicado para el período 2000-2006, representando cerca del 70 por 100 de los recursos de los Fondos. COMISIÓN EUROPEA (2000): 18.

(28) Esta concentración se ha completado con la llamada *ayuda transitoria* para las regiones que eran subvencionables y que dejaron de serlo en el período 2000-2006. Este sistema tiene como fin evitar en estas regiones un cese repentino de la ayuda comunitaria y, de este modo, consolidar los resultados de las intervenciones estructurales anteriores.

(29) CERVILLA *et al.* (1989): 39-64 y ORDÓÑEZ SOLÍS (1997): 32.

(30) Véase el análisis de Abélès del papel del Parlamento Europeo en relación a la extensión de sus poderes gracias a la introducción del procedimiento de la cooperación. ABÉLÈS (1995): 61-77.

Fondos Estructurales, en general, cuya reforma estaba vinculada a lo establecido en la Agenda 2000. Las únicas novedades están referidas a la toma de decisiones de aplicación relativas al Fondo, pasándose del procedimiento de cooperación (30) al procedimiento de codecisión, que se tradujo en la facultad del Parlamento Europeo de oponerse por mayoría a la adopción de un texto con el que está en desacuerdo, adquiriendo así una especial relevancia en materia de política social (31). Además, se añadió la previa consulta al Comité Económico y Social y la consulta obligada al Comité de las Regiones, que antes no era necesaria. Por su parte, las modificaciones introducidas por el Tratado de Niza, en diciembre de 2000, sólo afectan al FSE, de nuevo, en lo relativo al procedimiento de toma de decisiones que posibilita al Consejo a decidir por mayoría cualificada en el ámbito de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión (artículo 161) a partir de enero de 2007.

Las dificultades (32) que entraña el sistema por unanimidad se incrementan con la reciente ampliación, la incorporación de cada nuevo Estado supone matemáticamente reducir la posibilidad teórica de alcanzar el consenso. Así ha quedado patente en el Consejo Europeo de Bruselas (33), al no alcanzarse un acuerdo sobre las perspectivas financieras 2007-2013. Se trata de las cuartas perspectivas financieras, después del paquete Delors I (1988-1992), el paquete Delors II (1993-1999) y la Agenda 2000 (2000-2006). En el desacuerdo del Consejo Europeo de Bruselas se han entremezclado turbulentamente los intereses nacionales, diversos procesos electorales y algunas consultas populares sobre el Tratado Constitucional Europeo. Estos presupuestos financieros afectan directamente a la nueva política de cohesión 2007-2013 que está destinada a dar una nueva configuración al panorama de la solidaridad europea en una Unión ampliada (34). Las principales novedades que introduce la nueva política de cohesión, en lo que afecta a los instrumentos estructurales, de manera muy concisa, se pueden resumir en: la reducción a tres Fondos (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión) en lugar de cinco con sólo tres objetivos, con la supresión de las Iniciativas Comunitarias; la elaboración de programas operativos monofondos; y la inclusión del Fondo de Cohesión en la Programación general plurianual —antes no

(31) QUERMONNE (1998): 47-58

(32) Hooghe afirma que el resultado más probable con la norma de la unanimidad es el mínimo común divisor. HOOGHE (1999): 208. Fonseca calcula que en la futura Unión de 27 Estados será 4.096 veces más difícil alcanzar un acuerdo que en la Unión actual de 15 Estados. FONSECA MORILLO (2000): 92.

(33) Véase en Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo de la UE, Bruselas, 18 de junio 2005, doc. 10255.

(34) COMISIÓN EUROPEA (2004).

formaba parte de la política estructural— con reglas idénticas de gestión que los Fondos Estructurales.

En relación a los recursos, la inversión prevista supera los 336.000 Meuros (un 0,41 por 100 del PIB de la UE) bajo el principio de mayor concentración en las regiones más necesitadas en función de los tres nuevos objetivos: el *objetivo convergencia*, que implica el 78,5 por 100 de la asignación total para las regiones menos desarrolladas y las afectadas por el efecto estadístico; el llamado *objetivo competitividad regional y empleo*, con un 17,2 por 100 de los recursos para todas las restantes regiones; y el *objetivo cooperación territorial europea*, menos del 4 por 100 de la asignación total.

Si bien, las propuestas presentadas todavía tendrán que volver a sufrir duras negociaciones entre *los veinticinco*, no hay duda que las prioridades afectan a los países más pobres y que las circunstancias de la ampliación harán que los flujos de ayudas se dirijan principalmente hacia los países del Este. El FSE y el resto de los instrumentos estructurales deben y pueden adaptarse, como ya lo han demostrado en ocasiones anteriores, a esta nueva Unión Europea.

b) *El Fondo Social Europeo en el Proyecto de Tratado Constitucional: fundamentos y proyecciones de las reformas*

Los líderes de *los veinticinco* Estados miembros y los tres países candidatos lograron en el 2004 un acuerdo histórico al aprobar el primer Tratado Constitucional de la UE. Se trata, desde una perspectiva política, de un avance cualitativo en el proceso de Unión Europea, aun admitiendo que el acuerdo que establece una Constitución para Europa es, en términos técnicos, un Tratado (35). Por ello, y pese a que el texto que debía ser ratificado por cada país, bien en referéndum o bien por cada Parlamento Nacional, a fin de entrar en vigor el 1 de noviembre 2006, parece ya desdibujarse tras las negativas de los referéndum holandés y francés, debemos seguir trabajando en ésta u otra nueva redacción. Creo, por tanto, que sigue teniendo interés poner de relieve las novedades que representa, así como sus puntos débiles, que por mi parte se ciñen a lo relacionado con el FSE.

Los artículos referidos al FSE están recogidos en la sección segunda de la tercera parte que versa sobre la materia social (artículos 219 a 221). El proyecto de Tratado consta de 465 artículos divididos en cuatro partes. La primera, contiene los objetivos, valores y principios y disposiciones institu-

(35) MANIN (2005).

cionales básicas de la Unión. La segunda incluye la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza en diciembre de 2000. La tercera contiene las bases jurídicas de las políticas comunes y las disposiciones relativas al funcionamiento de la Unión. Por último, la cuarta parte regula las disposiciones generales y finales. A ellas se adjuntan dos anejos, Protocolos y Declaraciones.

Podemos afirmar que aunque en lo relativo a los temas sociales se han introducido muy pocas novedades, sí existe una agrupación más lógica de los asuntos sociales que la actualmente prevista en el TCE. La mayoría de los investigadores parecen de acuerdo en afirmar que el nuevo Tratado de Roma simplifica, sistematiza y reordena el abanico de Tratados internacionales que contienen las reglas fundamentales del sistema europeo de integración.

De forma escueta, los principales avances sociales del nuevo Tratado son los siguientes: En la parte primera, la nueva definición de los valores y objetivos de la Unión (artículos I-2 y I-3): la «economía social» y el «pleno empleo» figuran entre los objetivos de la Unión —en el Tratado de Niza se hablaba de «economía de mercado abierta» y «empleo elevado»—, así como la promoción de la «justicia social», la «solidaridad entre las generaciones» y la lucha contra la «exclusión social y la discriminación». Además, la política social (si bien, sólo en lo relativo a los aspectos definidos en la parte III) y la política de cohesión económica, social y territorial son explícitamente reconocidas como una competencia compartida y no sólo como una competencia complementaria (artículo I-14). Sin embargo, estas novedades se quedan muy escasas para alcanzar el llamado modelo social europeo y reflejan la incapacidad de someter a debate los grandes ejes del proyecto europeo (36). Así, también, en lo relativo al empleo, si bien la Constitución fija el «pleno empleo» como uno de los objetivos de la UE y nos habla de una «estrategia coordinada para el empleo» (artículo 97), no existe una competencia plena de la Unión, sino compartida con los Estados miembros. A nivel comunitario se han ido adquiriendo nuevas competencias en empleo, pero todavía se mantiene fuertemente vigente el principio de soberanía nacional en esta materia. Su tratamiento normativo sigue confirmando la tradicional asimetría comunitaria entre lo económico y lo social (37).

En la parte segunda se integra, con alguna modificación, la Carta de Derechos Fundamentales que había sido aprobada en diciembre de 2000 en el Consejo Europeo de Niza. Como bien es sabido, lo significativo es la efica-

(36) ROBERT (2005): 104.

(37) NAVARRO NIETO (2000).

cia jurídica vinculante que comporta el pleno reconocimiento en el ordenamiento comunitario de derechos sociales de tercera generación, tales como el de huelga, negociación colectiva o la protección por despido injustificado, que se recogen en ella.

En la parte tercera se incluye una «cláusula social» de carácter transversal (artículo III-117) según la cual la Unión debe tener en cuenta, al definir y aplicar todas las políticas de esta parte, las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, la garantía de una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana. Además, reúne y reorganiza en su capítulo III materias que en el TCE estaban muy diseminadas. Así presenta en su sección primera, el empleo (artículos 203-208); en su sección segunda, la política social (artículos 209-219); y en la sección tercera, la cohesión económica, social y territorial (artículos 220-221). Si bien, lo relativo a la política social prácticamente se mantiene sin modificaciones novedosas.

En lo que afecta específicamente al FSE, encontramos una mención expresa en los artículos 219, 221 y 224. En un simple análisis cuantitativo observamos como a lo largo del Tratado Constitucional sólo es nombrado en tres ocasiones, en comparación con las siete referencias que recoge el TCE. Sin embargo, podemos afirmar que en su regulación apenas se producen modificaciones que le afecten directamente. En el TCE el fundamento de las intervenciones del FSE se encuentra en el capítulo 2 (artículos 123 a 128) del Título III relativo a la *Política Social*. En el Tratado Constitucional, como hemos dicho, el FSE está regulado prácticamente por el artículo 219 en la sección segunda de la tercera parte, igualmente rubricada *Política social*:

Artículo III-219.

1. *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 un Fondo Social Europeo destinado a fomentar, dentro de la Unión, 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 la evolución de los sistemas de producción, en especial mediante la formación y la reconversión profesionales.*

2. *La Comisión administrará el Fondo. En dicha tarea estará asistida por un comité, presidido por un miembro de la Comisión y compuesto por representantes de los Estados miembros, de las organizaciones sindicales de trabajadores y de las asociaciones empresariales.*

3. *La ley europea establecerá las medidas de aplicación relativas al Fondo. Se adoptará previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.*

El apartado 1 de este artículo es exactamente lo redactado en el artículo 146 del TCE, salvo dos únicas modificaciones. Por un lado, la referencia a la Unión donde antes figuraba Comunidad. En el artículo I-1 se manifiesta que la presente Constitución «crea la Unión Europea». Como Mangas Martín precisa, jurídicamente hablando, el nuevo Tratado conlleva «una sucesión de una organización internacional por otra con el mismo nombre» (38). Se produce, por tanto, una nueva etapa jurídica y política, en la medida en que deroga los Tratados anteriores, incluido el Tratado de la Unión Europea (TUE) que estableció de manera oficial el nombre de Unión Europea en sustitución del de Comunidad Europea.

La otra modificación que presenta mayor interés es la sustitución de «cambios de los sistemas de producción» por «*evolución* de los sistemas de producción». Las palabras nunca son inocentes, sino que constituyen una realidad compleja. Si consultamos en el Diccionario de la Real Academia Española la palabra *cambio* nos remite a la acción y efecto de *cambiar*. Es decir, «dejar una cosa o situación para tomar otra», «convertir o mudar algo en otra cosa, frecuentemente su contraria». Por su parte, en la entrada *evolución* encontraremos «desarrollo de las cosas o de los organismos, por medio del cual pasan gradualmente de un estado a otro». La palabra *evolución*, por tanto, a diferencia de *revolución*, connota la idea de proceso, a la vez, gradual y ordenado. Además, su significado lleva hacia una determinada concepción, se refiere a la dinámica interna de las cosas que hace que se desarrollen o transformen, en definitiva su propio desarrollo. Así, esta reforma refleja el espíritu del Tratado constitucional que cierra el cauce a perspectivas de transformación socioeconómica. No nos olvidemos que aunque parezca hoy muy lejano, tan sólo hace unas décadas aún era viable un modelo diferente del capitalista en cuanto organización de la actividad productiva del que son herederos los países de la última ampliación.

En el apartado 2 del mismo artículo se reproduce íntegramente el artículo 147 del Tratado CE, salvo al referirse a la composición de los miembros del Comité del FSE. Este comité tiene un papel protagonista en la asistencia y control de las ayudas del FSE, si bien con un exclusivo carácter consultivo. Se trata de un organismo de naturaleza colegiada que se erige como un «microcosmo» (39) de cada Estado miembro, reuniendo a los representantes de los gobiernos y fuerzas sociales (40). El diálogo social queda de esta manera

(38) MANGAS MARTÍN (2005): 23.

(39) O'SULLIVAN (1997): 9.

(40) Las disposiciones relativas a la organización y las tareas de este Comité se establecen en el artículo 49 del Reglamento (CE) núm. 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de

integrado en la reflexión y actuación del FSE (41). El cambio de la fórmula «representantes de los Gobiernos» (42) por «representantes de los Estados miembros» remite a un debate conceptual de la ciencia política entre Estado y Gobierno. Ambos conceptos son diferentes. El Estado constituye la persona colectiva de la sociedad política en la función del derecho y el sujeto de la soberanía. En cambio, el Gobierno es la organización específica del poder constituido en y por el Estado y al servicio del Estado. Como acertadamente nos señala Georges Burdeau en su *Tratado de Ciencia Política*, «los gobernantes, en la vida corriente parecen, al ser los órganos de su actividad exterior, la encarnación del Estado, llevando al equívoco de utilizar, indistintamente, Estado y Gobierno». Burdeau confirma así que el Estado es un concepto más fundamental —o fundamento del otro— que el de Gobierno, «porque el Estado no es sólo el régimen concreto que se encuentra en el poder en un momento dado, sino la base de la autoridad y la legalidad de ese régimen» (43). El que figure representantes de los Estados, en su concepción más extensa y rica, avanza en la dirección ensayada por Europa de abrir la posibilidad de que representantes regionales participen directamente en este Comité, así como en otras instituciones, léase el Consejo de Ministros europeo y otros órganos subordinados —ejemplo de los modelos alemán y belga—, en calidad de enviados de las regiones o incluso en nombre del Estado central. Éste ha sido uno de los principios fundamentales del sistema de gobierno europeo, como se recuerda en el Libro Blanco de la Comisión europea sobre la *Gobernanza Europea* que reconoce a las Regiones y a los Ayuntamientos el papel de mediadores entre el ciudadano y las instituciones comunitarias y recomienda una estrecha cooperación entre las instituciones europeas, los gobiernos nacionales y las administraciones regionales y locales (44).

Finalmente, en el punto 3 se sustituye la alusión a la adopción de decisiones por el Consejo Europeo por la atribución a la ley europea como entidad

1999, que señala que el Comité estará formado por dos *representantes del Gobierno*, dos representantes de las organizaciones de los trabajadores y dos representantes de las organizaciones de los empresarios de cada uno de los Estados miembros. Tras la adhesión de los nuevos miembros de los países del Este la composición del Comité se renueva por Decisión del Consejo de 12 de julio de 2004 por la que se nombra a los miembros del Comité previsto en el artículo 147 del Tratado CE (DOCE, C, núm. 462, de 12 de julio de 2004).

(41) HERMANN (1991): 75.

(42) Expresión que figura también en las disposiciones relativas a la organización y las tareas de este Comité se establecen en el artículo 49 del Reglamento (CE) núm. 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999.

(43) BURDEAU (1985).

(44) COMISIÓN EUROPEA (2001).

competente en la adopción de las medidas de aplicación relativas al Fondo. Una de las novedades del proyecto de Tratado es la variación del léxico comunitario para identificar los actos jurídicos de la Unión. Así, los antiguos reglamentos y directivas pasan a denominarse leyes y leyes marco comunitarias. Como bien señala Losada Fraga, esta redenominación es un arma de doble filo, pues «hasta ahora los ciudadanos podían soportar ciertas imposiciones de los reglamentos y directivas por la apariencia técnica de éstos, pero parece poco creíble que en el futuro acepten leyes con esos mismos contenidos, pues con ellas se adoptan decisiones políticas y no técnicas, de las que alguien ha de hacerse responsable» (45).

Mi argumentación partía de la escasa innovación del Tratado Constitucional en los aspectos sociales donde los insuficientes avances son resultado de buscar un mínimo denominador común. La política social y la política de empleo se manifiestan en la Unión Europea también a través de las intervenciones del FSE. Su actuación es fruto, por tanto, de este intento de acuerdo entre posiciones muy distintas en el ámbito social. La política social sigue siendo la gran asignatura pendiente de la Constitución Europea, que se limita a consolidar los avances de los últimos 40 años de construcción comunitaria pero no propone novedades relevantes y mantiene el derecho de veto en la mayoría de los temas sociales. Por su parte, en políticas de empleo la actuación de la Unión se limita a una mera coordinación. El rechazo a este nuevo Tratado en los referéndum francés y holandés, como protestas ante esta forma de constituir Europa, puede abrir, a partir de ahora, nuevas posibilidades para estimular e impulsar la necesidad de una mayor presencia del tantas veces reclamado modelo social europeo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABÉLÈS, M. (1995): «La fonction politique européenne acteurs et enjeux», en Y. MÉNY, P. MULLER y J. L. QUERMONNE (dir.), *Politiques Publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris, págs. 61-77.
- ABRAHAMSON, P. (1997): «Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos?», en L. MORENO (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CLIC, Madrid, págs. 117-139.
- AMOÊDO PINTO, M. (1996): «Les fonds structurels dans la Communauté européenne», *Revue du Marché Unique Européen*, núm. 2, págs. 11-81.
- ARNAUD, J. L. (1999): *Quince países en un barco. La cohesión económica y social, piedra angular de la construcción europea*, Fundación BBV, Bilbao.

(45) LOSADA FRAGA (2005).

- BARBACINI, P. (1991): «Le concours du FSE à la réadaptation professionnelle aux politiques d'insertion professionnelle des personnes handicapées», *Europe Sociale*, núm. 2, págs. 106-107.
- BORDEAU, G. (1985): *Tratado de Ciencia Política*, UNAM, México.
- CERI JONES, H. (1997): «Hywel Ceri Jones presenta la Agenda 2000 y su impacto sobre el FSE», *FSE InfoRevista*, núm. 3, págs. 1-4.
- CERVILLA, P.; J. FERNÁNDEZ y D. ORDÓÑEZ (1989): «Los Fondos estructurales de la Comunidad Europea», en *Boletín de Información sobre las Comunidades Europeas*, supl. 5.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): «Aceptar los retos del nuevo milenio...», *FSE InfoRevista*, núm. 4, págs. 1-2.
- (2001): *La Gobernanza Europea. Libro Blanco*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2004): *Una nueva asociación para la cohesión convergencia competitividad cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2005): *Tercer informe intermedio sobre la cohesión: Hacia una nueva colaboración para el crecimiento, el empleo y la cohesión*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- FONSECA MORILLO, J. (2000): «Las transformaciones institucionales: El Consejo y la Comisión», en J. M. DE FARAMIÑAN GILBERT (coord.), *Reflexiones en torno al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Ed. Comares, Granada, págs. 85-138.
- FUENTES GARCÍA, J. (1994): «Análisis de los instrumentos estructurales en la Unión Europea. Fuentes documentales y recopilación bibliográfica», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 32, 2, págs. 243-270.
- GÁRATE CASTRO, J. (1987): «El Fondo Social Europeo: configuración actual», *Actualidad laboral*, núm. 35, págs. 1913-1928.
- GARCÍA GIL, A. (1991): «Le concours du FSE aux politiques d'insertion professionnelle en faveur des jeunes», *Europe Sociale*, núm. 2, págs. 92-95.
- HERMANN, W. (1991): «Le comité du FSE», *Europe Sociale*, núm. 2, págs. 74-77.
- HOOGHE, L. (1999): «La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo europeo», en I. LLAMAZARES y F. REINARES (ed.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 201-224.
- ISLA PERA, M.; J. M. MELLA MÁRQUEZ y A. SOY I CASALS (1998): «La política regional de la UE y su evaluación», en J. M. MELLA MÁRQUEZ (coord.), *Economía y Política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid.
- JIMÉNEZ, F. (1992): *Maastricht: el inicio de la cuenta atrás para la Unión Económica y Monetaria*, Boletín Económico de I.C.E., Madrid.
- KASTRISSIANAKIS, A. y T. GALEROS (1991): «Le FSE et les régions en retard développement», *Europe Sociale*, núm. 2, págs. 33-38.
- LÁZARO ARAUJO, L. (2004): «España, la gran ampliación y la cohesión europea», *Estudios sobre la Economía Española. FEDEA*, núm. 188, págs. 1-42.

- LÓPEZ BACHERO, M. (1994): «La situación de los jóvenes y la política social comunitaria», *Boletín de Estudios y Documentación*, núm. 3, págs. 9-77.
- LÓPEZ VISO, M. (2002a): *Fundamentos, evolución y configuración del Fondo Social Europeo: su aplicación en Galicia*, Tesis doctorales, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- (2002b): «A Política Social e de Emprego na Unión Europea», en L. DOMÍNGUEZ CASTRO (ed.), *España e Europa. Do franquismo ó euro*, Xerais de Galicia, Colección Universitaria-Manuais, La Coruña, págs. 189-205.
- LOSADA FRAGA, F. (2005): «Parámetros democráticos e integración europea. Respuestas del nuevo Tratado Constitucional y de la Gobernanza a las deficiencias democráticas de la Unión Europea», *Circunstancia. Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, núm. 7 (disponible en <http://www.ortegaygasset.edu/circunstancia/numero7/art6.htm>).
- MANIN, P. (2005): «Del Tratado a la Constitución. ¿Ruptura o Continuidad?», en J. VIDAL-BENEYTO (coord.), *El reto constitucional de Europa*, Dykinson, Madrid, págs. 87-102.
- MANGAS MARTÍN, A. (2005): *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid.
- MARTÍN VALVERDE, A. (1986): *El Fondo Social y la política de empleo en la Comunidad Europea*, La Ley, Bilbao.
- MOLINA DEL POZO, C. F. (1995): *España en la Europa Comunitaria: Balance de diez años*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- MONTOYA MELGAR, A.; J. M. GALIANA MORENO y A. V. SEMPERE NAVARRO (1988): *Instituciones de Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madrid.
- (1994): *Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madrid.
- MORATA, F. (2000): «Gobernación europea y políticas públicas», en F. MORATA (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, págs. 11-30.
- NAVARRO NIETO, F. (2000): *El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- O'SULLIVAN, D. (1997): «Le Comité du FSE: de quoi s'agit-il?», *FSE Inforevista*, núm. 2, págs. 9-11.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D. (1997): *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid.
- PRIETO, C. (1999): *La crisis del empleo en Europa*, Germania, Alzira.
- QUERMONNE, J. L. (1998): *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, París.
- RIBAS, J. J.; M. J. JONEZY y J. C. SECHE (1980): *Derecho Social Europeo*, Instituto de Estudios Sociales, Madrid.
- ROBERT, A.-C. (2005): «Constitución europea: la imaginación traicionada», en J. VIDAL-BENEYTO (coord.), *El reto constitucional de Europa*, Dykinson, Madrid, págs. 103-114.
- SACRISTÁN FERNÁNDEZ, C. (1994): «Medidas adoptadas por la Comunidad Europea y los Estados miembros para el fomento del empleo juvenil», *Boletín de Estudios y Documentación*, núm. 3, págs. 75-77.

- SMITH, M. P. (1999): «La gran transformación de Europa: El mercado único y el modelo europeo de sociedad», en I. LLAMAZARES y F. REINARES (ed.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 117-139.
- TOFFANIN, E. (1991): «La vocation principale du FSE: la lutte contre le chômage de longue durée et l'insertion professionnelle des jeunes», *Europe Sociale*, núm. 2, págs. 24-33.
- VANDAMME, J. (1984): «De la politique sociale européenne à l'espace économique et social européen», en J. VANDAMME (dir.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, París, págs. 5-11.