

## **EL FONDO SOCIAL EUROPEO Y EL FOMENTO DE LA MOVILIDAD DE TRABAJADORES EN LA UNIÓN EUROPEA: LAS BUENAS PRÁCTICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS\***

DJAMIL TONY KAHLE CARRILLO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Politécnica de Cartagena  
[djamil.kahale@upct.es](mailto:djamil.kahale@upct.es)

### **RESUMEN**

La Unión Europea tiene el compromiso, entre otros, de crear más y mejores empleos y de contribuir a una sociedad más inclusiva. Dicho compromiso constituye el núcleo de la estrategia Europa 2020, que persigue generar un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo en la Unión Europea. Para ello, juega un papel importante el Fondo Social Europeo a la hora de conseguir los objetivos europeos y mitigar las consecuencias de la crisis económica, sobre todo el aumento de los niveles de desempleo y pobreza. El presente artículo tiene como objetivo estudiar uno de los campos de actividad del Fondo Social Europeo como es la movilidad de trabajadores en la Unión Europea.

**Palabras clave:** Fondo Social Europeo; movilidad laboral; buenas prácticas; Unión Europea.

### **ABSTRACT**

The European Union is committed, among other things, to creating more and better jobs and contributing to a more inclusive society. This commitment is at the heart of the Europe 2020 strategy, which aims to generate smart,

---

\* Este artículo queda enmarcado dentro de los trabajos de investigación desarrollados por el autor en el Proyecto de Investigación financiado por Comisión Europea EaSI-VP/201/006 - Overcoming challenges in the field of posting of workers through joint cooperation of social partners from public sector -.

sustainable and inclusive growth in the European Union. To this end, the European Social Fund plays an important role in achieving European objectives and mitigating the consequences of the economic crisis, especially the increase in unemployment and poverty levels. The aim of this article is to study one of the fields of activity of the European Social Fund, namely the mobility of workers in the European Union.

**Keywords:** European Social Fund; Labour mobility; Good practices; European Union.

## RESUMO

A Unión Europea ten o compromiso, entre outros, de crear máis e mellores empregos e de contribuír a unha sociedade máis inclusiva. Este compromiso constitúe o núcleo da estratexia Europa 2020, que persegue xerar un crecemento intelixente, sostible e inclusivo na Unión Europea. Para iso, xoga un papel importante o Fondo Social Europeo á hora de conseguir os obxectivos europeos e mitigar as consecuencias da crise económica, sobre todo o aumento dos niveis de desemprego e pobreza. O presente artigo ten como obxectivo estudar un dos campos de actividade do Fondo Social Europeo como é a mobilidade de traballadores na Unión Europea.

**Palabras chave:** Fondo Social Europeo; mobilidade laboral; boas prácticas; Unión Europea.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) tiene el compromiso, entre otros, de crear más y mejores empleos y de contribuir a una sociedad más inclusiva. Dicho compromiso constituye el núcleo de la estrategia Europa 2020, que persigue generar un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo en la UE. Para ello, juega un papel importante el Fondo Social Europeo (FSE) a la hora de conseguir los objetivos europeos y mitigar las consecuencias de la crisis económica, sobre todo el aumento de los niveles de desempleo y pobreza<sup>1</sup>.

El FSE es la principal herramienta con la que cuenta Europa para apoyar la creación de empleo, ayudar a las personas a conseguir mejores puestos de trabajo y garantizar oportunidades laborales más justas para todos los ciudadanos de la UE. Para ello, aquel organismo invierte en capital humano europeo: trabajadores, jóvenes y todas aquellas personas que buscan empleo.

No es una agencia de empleo y, por ende, no publica ofertas de trabajo. Uno de sus objetivos es financiar proyectos relacionados con el empleo a escala local, regional y nacional en toda Europa. Sus proyectos son extraordinariamente variados en cuanto a naturaleza, magnitud y objetivos, y se dirigen a una amplia variedad de grupos. Hay proyectos dirigidos a sistemas educativos, profesorado y niños en edad escolar; a solicitantes de empleo jóvenes y de edad avanzada, y a emprendedores en potencia con todo tipo de antecedentes personales.

Bajo este contexto, el presente artículo tiene como objetivo estudiar uno de los campos de actividad del FSE como es la movilidad de trabajadores en la UE. Para ello, se emprende con esta introducción, para luego ofrecer la definición de FSE. Seguidamente, se analizan sus prioridades de actuación para luego estudiar su papel en la Estrategia Europa 2020. Para ello, se determinan, por una parte, las medidas que eliminan las barreras a la movilidad laboral, como no podía ser de otra manera; y por otra, las actuaciones del FSE en la movilidad laboral y las del nuevo Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para poder destacar las

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=es>

buenas prácticas realizadas por los Estado miembros. Finalmente, se presentan las conclusiones más relevantes. La metodología de investigación que se ha llevado a cabo para materializar este estudio se ha basado, fundamentalmente, en una revisión bibliográfica y en el análisis de artículos de revistas jurídicas especializadas, libros e internet. Así como la jurisprudencia habida en la materia. Sin la ayuda de aquellas herramientas el estudio no se hubiese materializado.

## **2. DEFINICIÓN DE FONDO SOCIAL EUROPEO**

El Tratado de 25 de marzo de 1957, de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>2</sup>, establece en el artículo 162 que, 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. Que tiene como fin fomentar, dentro de la UE, 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.

La administración del FSE corresponde a la Comisión, que estará asistida por un Comité, presidido por un miembro de la Comisión y compuesto por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones sindicales de trabajadores y de las asociaciones empresariales<sup>3</sup>. No obstante, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al

---

<sup>2</sup> DOUE C 202, de 7 de junio de 20016.

<sup>3</sup> Art. 163 TFUE. Con arreglo a la normativa aplicable a las intervenciones financiadas por el FSE, la autoridad de gestión y la autoridad pagadora deben ejercer controles de diferente naturaleza en fases distintas. Tanto en la fase de las verificaciones de primer nivel efectuadas por la autoridad de gestión como en la de la certificación llevada a cabo por la autoridad pagadora, que constituyen garantías de buena gestión financiera, las autoridades nacionales deben cerciorarse ex ante y de modo exhaustivo tanto de la existencia como de la conformidad de los gastos de que se trate. La obligación de los solicitantes y beneficiarios de ayudas comunitarias de asegurarse de proporcionar a la Comisión información suficientemente precisa es inherente al sistema de ayudas del FSE y esencial para su buen funcionamiento. STUE de 18 de junio de 2010, Asunto n.º T-549/08.

procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social<sup>4</sup> y al Comité de las Regiones<sup>5</sup>, los reglamentos de aplicación relativos a dicho Fondo<sup>6</sup>.

La doctrina ha señalado que el FSE constituye la manifestación de una variante de la política de cohesión, por una parte, de la política social. Por otra, de la política del empleo. Finalmente, de la política de recursos humanos. Por tanto, constituye uno de los importantes instrumentos de la UE en el desarrollo de dichas políticas sociales, especialmente en el desarrollo de los recursos humanos y la mejora del funcionamiento del empleo en los países

---

<sup>4</sup> El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es un órgano consultivo de la UE compuesto por representantes de las organizaciones de trabajadores y empresarios y otros grupos de interés. Emite dictámenes sobre cuestiones de la UE para la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo, y actúa como puente entre las instituciones de la UE con capacidad decisoria y los ciudadanos europeos. Permite a los grupos de interés emitir una opinión formal sobre las propuestas legislativas de la UE. Sus tres tareas principales son: a) Velar por que la política y la legislación de la UE se adapten a las condiciones económicas y sociales, buscando un consenso que sirva al bien común, b) Promover una UE participativa, dando voz a las organizaciones de trabajadores y empresarios y otros grupos de interés y garantizando el diálogo con ellos, c) Promover los valores de la integración europea e impulsar la causa de la democracia participativa y las organizaciones de la sociedad civil. [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_es)

<sup>5</sup> El Comité Europeo de las Regiones (CDR), cuya sede está en Bruselas, es un organismo consultivo de la UE compuesto por representantes elegidos a escala local y regional, procedentes de todos los Estados miembros de la UE. A través del CDR, los representantes pueden dar a conocer su opinión sobre la legislación de la UE que repercute directamente en las regiones y ciudades. El CDR permite a las regiones y ciudades participar formalmente en la elaboración de la legislación de la UE, garantizando el respeto de la posición y las necesidades de los entes regionales y locales. La Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo deben consultar al CDR al elaborar legislación sobre asuntos relacionados con la administración local y regional, como la sanidad, la educación, el empleo, la política social, la cohesión económica y social, el transporte, la energía y el cambio climático. De lo contrario, el CDR puede llevar el asunto ante el Tribunal de Justicia. Cuando el CDR recibe una propuesta legislativa, redacta y adopta un dictamen y lo envía a las instituciones pertinentes de la UE. El CDR también emite dictámenes por iniciativa propia. [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_es)

<sup>6</sup> Art. 164 TFUE.

miembros. Bajo este contexto, como no podría ser de otra manera, apoya medidas de prevención contra el desempleo, desarrollo de los recursos humanos y políticas de integración social con el propósito de promover un elevado nivel de empleo y lograr la cohesión económica y social<sup>7</sup>.

En cuanto a la cohesión económica y social, la UE, desde sus inicios, siempre ha tenido un objetivo clave y ha sido la reducción, mediante su política de cohesión, de las desigualdades sociales y económicas entre sus muy diversas regiones. Aquella utiliza los Fondos Estructurales para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020, como más adelante se desarrollará. No obstante, se adelanta que estos fondos abordan los problemas de las regiones con desventajas naturales o demográficas graves y permanentes (por ejemplo, una densidad de población muy reducida, regiones insulares, transfronterizas y de montaña, las zonas afectadas por una transición industrial y las zonas rurales). El Tratado de Lisboa añadió una tercera dimensión, conocida como la cohesión territorial<sup>8</sup>. Ello significa aprovechar al máximo las fortalezas de cada territorio para contribuir al desarrollo sostenible y equilibrado de toda la UE. Así, implica la planificación y la aplicación, por parte de un territorio y sus vecinos, de soluciones óptimas a cuestiones tales como el transporte o internet<sup>9</sup>. Coincidiendo con la adopción de su marco financiero plurianual, la UE adoptó una serie de reglamentos por los que se rigen los fondos para el período 2014-2020, en el que participa el FSE<sup>10</sup>.

El régimen jurídico del FSE se lleva a cabo a través de dos instrumentos. Dicho en otros términos, el desarrollo reglamentario del TFUE se materializa, por una parte, de

---

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. «El Fondo Social Europeo». *Revista de Derecho de la Unión Europea*. N 5 (2003), p. 144.

<sup>8</sup> DE VAL TENA, A. «La política de empleo en la Unión Europea: de la Estrategia de Lisboa a la Estrategia Europa 2020». *Temas Laborales*. N 106 (2010), p. 99-129.

<sup>9</sup> Los artículos 174 al 178 del TFUE establecen las bases jurídicas de la política de cohesión de la UE.

<sup>10</sup> [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/economic\\_social\\_cohesion.html?locale=e\\_s](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/economic_social_cohesion.html?locale=e_s)

manera genérica, por el Reglamento (UE) núm. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo (Reglamento 1303)<sup>11</sup>. Por otra, de manera específica o particular, por el Reglamento (UE) núm. 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1081/2006 del Consejo (Reglamento 1304)<sup>12</sup>.

El FSE, por tanto, debe mejorar las oportunidades de empleo, reforzar la inclusión social, luchar contra la pobreza, promover la educación, la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente y llevar a cabo políticas de inclusión activas, sostenibles y exhaustivas en el marco de las funciones que le asigna el artículo 162 TFUE<sup>13</sup>. En este contexto, contribuirá a la cohesión económica, social y territorial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 174 del TFUE<sup>14</sup>; y, a su vez, debe tener en cuenta

---

<sup>11</sup> DOUE L 347/320, de 20 de diciembre de 2013.

<sup>12</sup> DOUE L 347/470, de 20 de diciembre de 2013.

<sup>13</sup> CABRA DE LUNA, M. Y DE LORENZO GARCÍA, R. «El Fondo Social Europeo como instrumento financiero para la inclusión social: oportunidades para el Tercer Sector de Acción Social». *Revista Española del Tercer Sector*. N 27 (2014), p. 99-136.

<sup>14</sup> Art. 174 TFUE: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana<sup>15</sup>.

En cuanto a su funcionamiento, cada Estado miembro, en colaboración con la Comisión Europea, acuerdan uno o varios programas operativos para la financiación del FSE por un periodo de programación de siete años. Estos programas operativos describen las prioridades de las actividades del FSE y sus objetivos. La UE distribuye la financiación del FSE entre los Estados miembros y las regiones para que financien sus programas operativos. Estos programas apoyan económicamente proyectos relacionados con el empleo que llevan a cabo distintas organizaciones públicas y privadas denominadas beneficiarios. Así se ayuda a los participantes, personas en su mayoría, aunque también pueden ser empresas u organizaciones de otro tipo.

El trabajo en equipo es muy importante, dado que la Comisión Europea y las autoridades nacionales y regionales se asocian para diseñar y gestionar el Fondo Social Europeo. Esta asociación también implica la participación de muchos otros colaboradores, como ONGs u organizaciones de trabajadores, en el diseño de la estrategia del FSE y en la supervisión de su ejecución. Por tanto, trabajar de manera conjunta es la mejor forma de asegurar que los fondos se invierten de la manera más eficaz y eficiente posible, y que satisfacen las necesidades de la región o comunidad en cuestión.

Bajo este contexto, se resaltan, entre otros, dos principios importantes que orientan el funcionamiento del FSE. Por una parte, la cofinanciación asegura la propiedad a escala nacional y regional. La financiación del FSE siempre debe ir acompañada de financiación pública o privada. Los porcentajes de cofinanciación varían entre el 50% y el 85% (hasta el 95% en casos excepcionales) del coste total del proyecto, en función de la riqueza relativa de la región.

---

<sup>15</sup> Art. 9 TFUE.



Por otra, la gestión compartida permite asumir responsabilidades a los niveles adecuados. Las directrices del FSE se diseñan a escala europea tras consultar con un amplio espectro de partes interesadas, y los programas operativos se negocian entre las autoridades nacionales y la Comisión. Las autoridades relevantes de cada país llevan a cabo la ejecución mediante programas operativos.

La financiación, no obstante, se basa en las necesidades. El nivel de financiación del FSE y los tipos de proyectos que se financian difieren de una región a otra en función de su riqueza relativa. Las regiones de la UE están clasificadas en tres categorías de financiación, basadas en su PIB regional per cápita en comparación con la media de la UE (UE de los 27).

### **3. PRIORIDADES DE ACTUACIÓN (MISIONES) DEL FONDO SOCIAL EUROPEO**

El Reglamento 1304 establece las misiones del FSE, que incluye la Iniciativa de Empleo Juvenil, el ámbito de sus ayudas, disposiciones específicas y las categorías de gastos subvencionables. Empero, el artículo 2 establece de manera taxativa las siguientes misiones:

a) Promover unos niveles elevados de empleo y de calidad del empleo, mejorar el acceso al mercado laboral, fomentar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y facilitar su adaptación al cambio industrial y a los cambios de los sistemas de producción necesarios para garantizar un desarrollo sostenible, propiciar un elevado nivel de educación y formación para todos y apoyar la transición de la educación al empleo entre los jóvenes, luchar contra la pobreza, auspiciar la inclusión social y fomentar la igualdad de género, la no discriminación y la igualdad de oportunidades, contribuyendo de esta forma a dar respuesta a las prioridades de la UE en materia de mejora de la cohesión económica, social y territorial.

b) Respaldar a los Estados miembros en la consecución de las prioridades y objetivos principales de la estrategia de la UE para un crecimiento

inteligente, sostenible e integrador (Estrategia Europa 2020) y permitiéndoles afrontar sus retos específicos por lo que respecta al logro de los objetivos de dicha estrategia, según lo señalado en el apartado a). El FSE apoyará, a su vez, la concepción y aplicación de políticas y medidas en relación con sus misiones, teniendo en cuenta las Directrices Integradas pertinentes y las correspondientes recomendaciones específicas por país<sup>16</sup> y, cuando proceda, a escala nacional, los programas nacionales de reforma; así como otros informes y estrategias nacionales aplicables.

c) Beneficiar a los ciudadanos y, especialmente, a las personas desfavorecidas, como los desempleados de larga duración, las personas con discapacidad, los inmigrantes, las minorías étnicas, las comunidades marginadas y las personas de cualquier edad que sufren pobreza y exclusión social. De igual manera, prestar ayuda a trabajadores, a empresas, incluidos los agentes de la economía social, y a emprendedores; así como a sistemas y estructuras, con el fin de facilitar su adaptación a los nuevos retos, incluida una mayor adecuación de las cualificaciones profesionales, y fomentar una buena gobernanza, el progreso social y la aplicación de

---

<sup>16</sup> Adoptadas de conformidad con el artículo 121, apartado 2, y el artículo 148, apartado 4, del TFUE. Art. 121.2 TFUE: «El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo.

Sobre la base del informe del Consejo, el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión.

Con arreglo a estas conclusiones, el Consejo, adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales. El Consejo informará de su recomendación al Parlamento Europeo».

148.4 TFUE: «El Consejo, basándose en los informes a que se refiere el apartado 3 y tras recibir las opiniones del Comité de Empleo, efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular recomendaciones a los Estados miembros, si lo considera pertinente a la vista de dicho examen».

reformas, especialmente en el ámbito del empleo, la educación, la formación y las políticas sociales.

Bajo este contexto, el artículo 9 del Reglamento 1304 establece su ámbito de aplicación, en relación con el objetivo temático «Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral», en los siguientes términos:

a) El acceso al empleo por parte de los demandantes de empleo y de las personas inactivas, incluidos los desempleados de larga duración y las personas alejadas del mercado laboral, así como las iniciativas de empleo locales y el fomento de la movilidad laboral.

b) La integración sostenible en el mercado de trabajo de los jóvenes, de manera especial a aquellos sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación; así como los jóvenes que corren el riesgo de sufrir exclusión social y los procedentes de comunidades marginadas, también a través de la aplicación de la Garantía Juvenil.

c) El trabajo por cuenta propia, el espíritu emprendedor y la creación de empresas, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas innovadoras.

d) La igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluidos el acceso al empleo, la progresión en la carrera profesional, la conciliación de la vida laboral y la vida privada y la promoción de igual remuneración por igual trabajo.

e) La adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios al cambio.

f) El envejecimiento saludable y activo.

g) La modernización de las instituciones del mercado de trabajo, como los servicios de empleo públicos y privados, y la mejora de la respuesta a las necesidades del mercado laboral, también a través de medidas que aumenten la movilidad laboral transnacional, así como a través de programas de movilidad y una mejor cooperación entre instituciones y partes interesadas correspondientes.

#### **4. EL PAPEL DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN LA ESTRATEGIA EUROPA 2020**

El FSE, como ya se ha adelantado, juega un papel fundamental en la Estrategia Europea. La Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, contiene la Estrategia Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador<sup>17</sup>, su finalidad es, por una parte, la de superar la crisis que continúa azotando a muchas economías europeas. Por otra, la de subsanar los defectos del modelo de crecimiento y crear las condiciones propicias para un tipo de crecimiento distinto, más inteligente, sostenible e integrador.

Por consiguiente, aquella debe permitir a la UE, como prioridades, alcanzar un crecimiento inteligente, mediante el desarrollo de los conocimientos y de la innovación; un crecimiento sostenible, basado en una economía más verde, más eficaz en la gestión de los recursos y más competitiva; y, un crecimiento integrador, orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial.

Bajo este contexto, ha fijado cinco objetivos clave que la UE debe alcanzar al final de la década en los ámbitos de empleo, educación, investigación e innovación, integración social y reducción de la pobreza, y cambio climático y energía, que se señalan a continuación:

- a) Empleo: El 75% de la población de entre 20 y 64 años deberá tener empleo.
- b) I+D: El 3% del PIB de la UE deberá ser invertido en I+D.
- c) Cambio climático y sostenibilidad energética: Reducir en un 20% (o un 30% si se dan las condiciones) las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentar en un 20% las energías renovables, y aumentar en un 20% la eficiencia energética.
- d) Educación: El porcentaje de abandono escolar deberá ser inferior al 10% y al menos el 40% de las personas de 30 a 40 años deberá tener estudios

---

<sup>17</sup> Bruselas, 3 de marzo de 2010. COM (2010) 2020 final.

superiores completos.

e) Lucha contra la pobreza y la exclusión social: Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

La estrategia incluye, a su vez, siete iniciativas emblemáticas que constituyen un marco en el que la UE<sup>18</sup> y las administraciones nacionales pueden aunar esfuerzos y reforzarse mutuamente en áreas relacionadas con las prioridades de Europa 2020; como la innovación, la economía digital, el empleo, la juventud, la política industrial, la pobreza y el uso eficiente de los recursos.

Con relación a la lucha contra el empleo, la UE fija como objetivos que el 75% de la población entre 20 a 64 años tenga empleo; el 3% del PIB de la UE se invierta en I+D, como ya se ha adelantado; y, la tasa de abandono escolar sea inferior al 10%.

Para alcanzar aquellos objetivos, especialmente a la movilidad de los trabajadores, estudiantes, empresas o autónomos, como estrategia para combatir la lucha contra el empleo propone las siguientes iniciativas:

a) «Juventud en movimiento»: Su desarrollo pretende mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo. A través de la promoción de la movilidad de estudiantes y aprendices, su objetivo es reforzar los resultados y el atractivo internacional de las instituciones de enseñanza superior de Europa,

---

<sup>18</sup> 1.- «Unión por la innovación», con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación y garantizar que las ideas innovadoras se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo. 2.- «Una agenda digital para Europa», con el fin de acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas. 3.- «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», para ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar nuestro sector del transporte y promover la eficacia energética. 4.- «Una política industrial para la era de la mundialización», para mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial.

incrementar la calidad general de todos los niveles de educación y formación en la UE, combinando excelencia y equidad, y mejorar la situación laboral de los jóvenes. Por tanto, a escala de la UE, la Comisión trabajará con el fin de:

- Integrar e incrementar los programas de la UE relativos a movilidad, universidad e investigación (como Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus y Marie Curie) y ligarlos a los programas y recursos nacionales.
- Establecer la agenda de modernización de la educación superior (currículo, gobernanza y financiación) incluyendo la evaluación comparativa de los resultados de las universidades y de los sistemas educativos en un contexto general.
- Explorar las formas de promover el espíritu emprendedor mediante programas de movilidad para jóvenes profesionales.
- Promover el reconocimiento del aprendizaje no formal e informal.
- Lanzar un Marco de Empleo de los Jóvenes que subraye las políticas destinadas a reducir la tasa de desempleo de los jóvenes. En el que se debería promover, junto con los Estados miembros y los interlocutores sociales, el acceso de los jóvenes al mercado laboral mediante el aprendizaje, períodos de prácticas y otros trabajos o experiencias, incluido un programa («Tu primer trabajo EURES») destinado a incrementar las oportunidades de empleo de los jóvenes al favorecer la movilidad dentro de la UE<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> «Tu primer trabajo EURES» es un plan específico de movilidad. Los principales objetivos son los siguientes: a) Cubrir puestos vacantes en determinados sectores, profesiones, países o grupos de países, b) Apoyar a grupos de trabajadores predispuestos a la movilidad, como por ejemplo los jóvenes.

El plan está abierto a los jóvenes candidatos y empresarios de los 28 países de la UE, Noruega e Islandia. Los candidatos deben tener la nacionalidad de cualquiera de estos países y ser residentes legales en ellos.

En su respectivo nivel, los Estados miembros necesitarán:

- Garantizar una inversión eficaz en los sistemas educativo y de formación a todos los niveles (desde el preescolar al universitario).
- Mejorar los resultados educativos, abordando cada segmento (preescolar, primario, secundario, formación profesional y universitario) mediante un planteamiento integrado que recoja las competencias clave y tenga como fin reducir el abandono escolar.
- Reforzar la apertura y relevancia de los sistemas educativos estableciendo un marco de cualificaciones nacionales y acoplando mejor los resultados educativos con las necesidades del mercado laboral.
- Mejorar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo mediante una acción integrada que incluya, entre otros aspectos, orientación, asesoramiento y prácticas.

b) «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos»: Su aplicación permite modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas a través del desarrollo de capacidades a lo largo de su vida, con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, mediante la movilidad laboral.

El objetivo de esta Agenda es crear condiciones para modernizar los mercados laborales con objeto de incrementar los niveles de empleo y garantizar la continuidad de los modelos sociales. Es decir, habilitar a las personas mediante la adquisición de nuevas cualificaciones con el propósito de que la población activa actual y futura se adapte a

---

El objetivo, por tanto, es ayudar, por una parte, a los jóvenes de hasta 35 años a encontrar un puesto trabajo, de aprendizaje o de prácticas en otro país de la UE. Por otra, a los empresarios a encontrar las aptitudes que necesitan para cubrir las vacantes.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=993&langId=es>

las nuevas condiciones y a potenciales cambios de carrera; reducir el desempleo<sup>20</sup>; e incrementar la productividad laboral. A escala de la UE, la Comisión trabajará con el fin de:

- Definir y ejecutar, junto con los interlocutores sociales europeos, la segunda fase de la agenda de «flexiguridad», para concretar las mejores formas de gestionar las transiciones económicas, de luchar contra el paro y de incrementar las tasas de actividad.
- De acuerdo con los principios de una regulación inteligente, adaptar el marco legislativo a las nuevas modalidades del trabajo (por ejemplo, jornada laboral, trabajadores desplazados) y a los nuevos riesgos para la higiene y la seguridad laboral.
- Facilitar y promover la movilidad laboral en el interior de la UE y adaptar mejor la oferta laboral a la demanda con un apoyo financiero apropiado de los fondos estructurales, especialmente el FSE.
- Promover una política de inmigración laboral prospectiva y general que responda con flexibilidad a las prioridades y necesidades de los mercados de trabajo.
- Reforzar la capacidad de los interlocutores sociales y hacer un uso pleno del potencial de resolución de problemas que ofrece el diálogo social a todos los niveles (europeo, nacional, regional, sectorial y de empresa).
- Promover la cooperación reforzada entre las instituciones del mercado de trabajo, como los servicios públicos de empleo de los Estados miembros.
- Dar un fuerte impulso al marco estratégico de cooperación en educación y formación con

---

<sup>20</sup> ROJO TORRECILLA, E. "La construcción de la dimensión social de la Unión Europea: muchos retos pendientes y muchas necesidades a las que responder". *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*. N 2 (2014), p. 117-126.



participación de todos los interesados. En concreto, esto debería traducirse en la aplicación de los principios del aprendizaje permanente (en cooperación con los Estados miembros, los interlocutores sociales y expertos) inclusive a través de vías de aprendizaje flexibles entre distintos sectores de educación y formación, y reforzando el atractivo de la educación y la formación profesional.

- Asegurar que las competencias necesarias para participar en el aprendizaje permanente y en el mercado de trabajo se adquieren y sean reconocidas en toda la enseñanza general, profesional, superior y en la educación de adultos, y desarrollar un lenguaje común y un instrumento operativo para la educación, la formación y el trabajo: un Marco Europeo de Cualificaciones, Competencias y Ocupaciones (MECCO)<sup>21</sup>.

En su respectivo nivel, los Estados miembros necesitarán:

---

<sup>21</sup> La Comisión Europea lanzó la propuesta para crear el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF en sus siglas en inglés) en septiembre de 2006. Esta recomendación justifica la creación de un marco global en Europa que facilite la comparación de cualificaciones y de los niveles de cualificación con el objetivo de fomentar tanto la movilidad geográfica en el mercado laboral como el aprendizaje permanente. El núcleo del marco consiste en 8 niveles de cualificación de nidos en resultados de aprendizaje (conocimientos, destrezas y competencia). Los países pueden establecer correspondencias entre sus niveles de cualificación nacionales y la referencia neutra fijada por el EQF. Tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo (diciembre de 2007), en 2008 se iniciará el proceso de aplicación. Aquellos países que decidan adoptar el EQF (se trata de un proceso voluntario), deberán hacerlo en dos fases. La primera fase (equiparación de los niveles de cualificación nacionales con el EQF) debería finalizarse antes de 2010. La segunda (introducción de una referencia al EQF en todas las acreditaciones oficiales nuevas) debería finalizar antes de 2012. COMISIÓN EUROPEA. ¿Qué es el marco europeo de cualificaciones para el aprendizaje permanente? Bélgica: Comunidades Europeas (2008). Disponible en: [https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-eqf/files/brochexp\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-eqf/files/brochexp_es.pdf)

- Ejecutar planes nacionales de «flexiguridad», según lo acordado por el Consejo Europeo, con objeto de reducir la segmentación del mercado laboral y facilitar las transiciones, así como facilitar la conciliación entre vida laboral y familiar.
- Revisar y controlar regularmente la eficiencia de los sistemas impositivos y de beneficios de forma que el trabajo sea atractivo, prestando una atención particular a los trabajadores poco cualificados y eliminando los obstáculos a la actividad por cuenta propia.
- Promover nuevas formas de equilibrio entre la vida laboral y familiar y políticas de envejecimiento activo e incrementar la igualdad entre sexos.
- Promover y controlar la aplicación efectiva de los resultados del diálogo social.
- Dar un fuerte impulso a la aplicación del MECCO, a través del establecimiento de marcos nacionales de cualificaciones.
- Garantizar que las competencias requeridas para proseguir la formación y el mercado laboral sean reconocidas en toda la educación general, profesional, superior y de adultos, incluyendo el aprendizaje no formal e informal.
- Desarrollar colaboraciones entre el mundo educativo y de formación y el mundo laboral, en especial mediante la implicación de los interlocutores sociales en la planificación de la educación y la impartición de formación.

La Estrategia Europa 2020, en definitiva, reafirma la política industrial como una de las prioridades estratégicas de Europa para la década. Bajo este contexto, si Europa quiere seguir ejerciendo un papel destacado en la economía mundial, su industria debe situarse en primer plano. Se ha demostrado que las naciones más ricas del mundo son aquellas que poseen los sectores industriales más potentes,

y que hay una clara correlación entre los países del entorno con mayor peso industrial y los que han soportado mejor las fases adversas de los ciclos económicos.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la movilidad no debe conducir al despoblamiento de las regiones, sino que debería ser un medio para que las regiones más pobres salgan de su situación mediante una distribución del riesgo solidaria, según establece el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia una recuperación generadora de empleo»<sup>22</sup>.

Dicha Comunicación, a su vez, va acompañada de una serie de documentos de trabajo de los servicios de la Comisión, en los que se explica cómo interactúan las políticas de empleo con otras políticas para favorecer un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. Considerado en su conjunto, este «paquete sobre empleo» no solo impulsa la iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», sino que contribuye también a la puesta en práctica, con mejores sinergias, de iniciativas emblemáticas como «Una agenda digital para Europa», «Unión por la innovación», «Juventud en movimiento», «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», «Una política industrial para la era de la mundialización» y «Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión». El paquete sobre empleo muestra, a su vez, cómo puede utilizarse el presupuesto de la UE, especialmente el FSE, para apoyar la reforma del mercado de trabajo y contribuir a reunir la inversión necesaria en el contexto de una recesión económica.

## **5. MEDIDAS QUE ELIMINAN LAS BARRERAS A LA MOVILIDAD LABORAL**

La libre circulación de las personas en el espacio interior ha constituido uno de los pilares básicos del proceso de integración europea y, por consecuencia, se ha definido como una de las libertades fundamentales, antes, de la

---

<sup>22</sup> DOUE de 15 de enero de 2013, C 11/65.

Comunidad Europea, y, después, de la UE. La libre circulación de trabajadores es un principio fundamental establecido en el artículo 45 del TFUE<sup>23</sup> y desarrollado en el Derecho derivado europeo y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>24</sup>. Por consiguiente, los ciudadanos de la UE tienen derecho a buscar empleo en otro país de la Unión, trabajar en otro país sin necesidad de permiso de trabajo, residir en otro país por motivos de trabajo, permanecer en el mismo cuando hayan dejado de trabajar, recibir el mismo trato que los ciudadanos de ese país en lo que respecta al acceso al empleo, las condiciones de trabajo y las ventajas sociales y fiscales<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Art. 45 TFUE: «1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:

a) de responder a ofertas efectivas de trabajo;

b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros;

c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;

d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos establecidos por la Comisión.

4. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública».

<sup>24</sup> El artículo 45 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro, en virtud de la cual los trabajadores empleados en los establecimientos de un grupo de sociedades situados en el territorio de ese Estado miembro se ven privados del derecho de voto y del derecho a ser candidatos en la elección de los representantes de los trabajadores en el consejo de supervisión de la sociedad matriz del grupo, establecida en dicho Estado miembro, así como, en su caso, del derecho a ejercer o a seguir ejerciendo su mandato de representantes en ese consejo, cuando renuncien a su puesto de trabajo en uno de esos establecimientos y sean contratados por una filial perteneciente al mismo grupo establecida en otro Estado miembro. STJUE de 18 de julio de 2017, Asunto n.º C-566/15.

<sup>25</sup> El art. 39.2 CE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que, en la tributación del impuesto sobre la renta de un trabajador no residente que ha ejercido su actividad profesional en un Estado miembro

Bajo este contexto, el Tribunal de Justicia de la UE ha señalado que los Estados miembros pueden tener la posibilidad de limitar la admisión de ciudadanos extranjeros a determinados puestos de la Administración Pública, que presuponen, por parte de sus titulares, la existencia de una relación particular de solidaridad con el Estado; así como la reciprocidad de derechos y deberes que son el fundamento del vínculo de nacionalidad que no puede producir el efecto de privar a un trabajador, una vez admitido al servicio de la Administración Pública de un Estado miembro, de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 45 del TFUE<sup>26</sup>.

De igual manera, ha dispuesto en el sentido de que se opone a una legislación de un Estado miembro, en el supuesto que un trabajador residente está obligado a matricular en dicho Estado miembro un vehículo automóvil del que es propietario, pero que ya está matriculado en otro Estado miembro y está destinado esencialmente a ser utilizado en el territorio de este último Estado<sup>27</sup>.

Por ello, incumbe al órgano jurisdiccional nacional garantizar la plena efectividad de aquel precepto y conceder a los trabajadores derechos a una pensión de jubilación comparables a aquellos de los que gozan los funcionarios que conservan los derechos a una pensión de jubilación

---

durante parte del ejercicio fiscal, dicho Estado miembro deniegue al referido trabajador la concesión de una ventaja fiscal relacionada con su situación personal y familiar debido a que, si bien ha percibido en ese Estado miembro todos o casi todos sus ingresos durante ese período, estos no representan la parte principal de su renta imponible en dicho ejercicio considerado en su totalidad. El hecho de que dicho trabajador se haya trasladado para ejercer su actividad profesional a un Estado tercero y no a otro Estado miembro de la Unión resulta irrelevante para esta interpretación. Y es que un sujeto pasivo no residente que no ha obtenido en el Estado de empleo todos o casi todos los ingresos familiares de los que se ha beneficiado durante todo el ejercicio considerado, no se halla en una situación comparable a la de los residentes de dicho Estado para que hayan de tomarse en consideración sus capacidades contributivas a efectos de la tributación de la renta en ese mismo Estado. Así pues, el Estado miembro en el que el sujeto pasivo ha percibido tan solo una parte de su renta imponible durante todo el ejercicio considerado no tiene la obligación de concederle las ventajas que concede a sus propios residentes. STJUE de 18 de junio de 2015, Asunto C-9/14.

<sup>26</sup> STJUE de 22 de junio de 2017, Asunto n.º C-20/16.

<sup>27</sup> STJUE de 31 de mayo de 2017, Asunto n.º C-420/15.

correspondiente al tiempo de servicio cubierto a pesar de haber cambiado de empleador público, interpretando el Derecho interno de manera conforme a dicho artículo o, si tal interpretación no es posible, absteniéndose de aplicar cualquier disposición contraria del Derecho interno; de manera que se les aplique el mismo régimen que el aplicable a tales funcionarios<sup>28</sup>.

Asimismo, ha dispuesto que el artículo en cuestión debe interpretarse en el sentido de que confiere a un miembro de la familia de un ciudadano de la UE, nacional de un tercer Estado, un derecho de residencia derivado en el Estado miembro del que es nacional dicho ciudadano, cuando este reside en ese último Estado; pero se traslada regularmente a otro Estado miembro como trabajador en el sentido de dicha disposición, si su denegación tiene un efecto disuasorio del ejercicio efectivo de los derechos que el artículo 45 TFUE confiere al trabajador<sup>29</sup>.

La excepción a la libre circulación prevista en el TFUE en relación con la Administración pública hace referencia únicamente al acceso a los empleos, siendo indiferente el carácter de la relación jurídica entre el trabajador y la Administración. No cabe, por tanto, aceptar medidas discriminatorias de los trabajadores en materia de retribución o de otras condiciones de trabajo después de que hayan ingresado en la Administración<sup>30</sup>.

No obstante, con todo lo anterior, la movilidad beneficia a las propias personas, especialmente a los trabajadores, y a la sociedad. Cuando se produce un movimiento, los trabajadores, por una parte, cubren las vacantes en las empresas, regiones o países de destino. Por otra, alivian las áreas las áreas geográficas o sectores económicos de origen de un exceso de población tanto activa como desempleada. Por ello, la UE presta especial atención a promover las ventajas que supone la movilidad laboral y ha publicado una serie de Comunicaciones destinadas a eliminar los obstáculos que la dificultan dentro de Europa. En este sentido, considera la eliminación de dichos obstáculos como

---

<sup>28</sup> STJUE de 13 de julio de 2016, Asunto n.º C-187/15.

<sup>29</sup> STJUE de 12 de marzo de 2014, Asunto n.º C-457/12.

<sup>30</sup> STJUE de 12 de febrero de 2014, Asunto n.º C-152/73.

un factor crucial para preparar a una población activa altamente cualificada que constituya la base para el desarrollo de una economía dinámica basada en el conocimiento.

Por lo que está también tomando medidas con el fin de flexibilizar aún más los sistemas educativos y de formación, y conectarlos mejor a los mercados laborales en proceso de cambio, y para impulsar el aprendizaje permanente y la obtención y certificación de cualificaciones. Entre las medidas más frecuentes adoptadas por la UE en los Estados miembros para eliminar las barreras a la movilidad figuran, entre otras, las siguientes<sup>31</sup>:

- a) La creación de diversos incentivos para la movilidad.
- b) La introducción de reformas en las prácticas del mercado laboral.
- c) La aportación constante de información y asesoramiento a los trabajadores.
- d) La mejora de los servicios públicos de empleo y de otros servicios que apoyan la movilidad.
- e) La creación de incentivos para la recolocación de trabajadores.
- f) La concesión de subvenciones y becas destinadas a estudiantes e investigadores que deseen realizar parte de sus estudios o investigaciones en el extranjero.

## **6. LA ACTUACIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN LA MOVILIDAD LABORAL**

La movilidad laboral, como se ha podido comprobar, no constituye un área específica de intervención del FSE. Empero, esto no significa que las intervenciones en el ámbito de la movilidad laboral no puedan ser subvencionables. El Reglamento 1304 menciona explícitamente el fomento de la movilidad laboral como parte de la política de aprendizaje permanente (para el período 2000-2006); además de como medio para mejorar

---

<sup>31</sup> COMISIÓN EUROPEA. *El Fondo Social Europeo y la movilidad laboral*. Bélgica: Unión Europea, 2010, p.4.

el acceso al empleo de las personas que buscan trabajo y de la población inactiva, y para su inserción sostenible en el mercado laboral (para el período actual 2007-2013)<sup>32</sup>.

De igual manera, muchas de las acciones relacionadas con ámbitos clave de las políticas del FSE, como la adaptabilidad de los trabajadores y empresas, las políticas activas del mercado laboral y el aprendizaje permanente ejercen una influencia sobre la movilidad laboral. Por consiguiente, existen muchas más acciones subvencionadas que no están relacionadas directamente con la movilidad laboral, pero que desempeñan un papel crucial cuando los trabajadores, los solicitantes de empleo o los estudiantes deciden cambiar de trabajo, de región o país.

Ejemplos de ello, se destacan, entre otros, los siguientes:

- Apoyar iniciativas para mejorar la calidad de los sistemas educativos y de formación en los Estados miembros: Al facilitar la obtención de cualificaciones laborales complementarias a trabajadores y a las personas solicitantes de empleo, quienes estarán así mejor cualificados profesionalmente para entrar en el mercado laboral o permanecer en él, y tal vez cambien de trabajo desplazándose a otra región o país.
- Apoyar la eficiencia de los servicios públicos de empleo: Al garantizar una mejor ayuda y asesoramiento a los solicitantes de empleo, que estarán mejor informados acerca de las posibilidades existentes en el mercado laboral, como es la posibilidad de utilizar sus cualificaciones profesionales en regiones donde dicha experiencia profesional resulta particularmente necesaria.
- Apoyar iniciativas que facilitan el reconocimiento de cualificaciones: Al eliminar un importante obstáculo a la libre circulación de personas y, por consiguiente, a la movilidad de los trabajadores más allá de las fronteras nacionales.

---

<sup>32</sup> PÉREZ VIEJO, J. y CASTRO CLEMENTE, C. «Evaluación del Fondo Social Europeo 2007-2013 en el contexto de la política de cohesión europea y la crisis». *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*. N 7 (2016).



La Comisión Europea, en este sentido, señala que, por un lado, aunque la movilidad laboral es un asunto que merece atención en toda la UE, no todos los Estados miembros parecen concederle la misma prioridad por lo que respecta a las oportunidades brindadas por el FSE. Lo que significa que en algunos Estados miembros la movilidad puede haber avanzado lo suficiente como para alcanzar la función de equilibrio que tiene; mientras que en otros no cabe esperar una mayor movilidad que genere beneficios suficientes para que merezca la pena seguir impulsándola. Sin embargo, en algunos Estados miembros la movilidad laboral puede haberse alcanzado por vías distintas a las de la financiación del FSE<sup>33</sup>.

Por otro, la movilidad laboral puede ser el resultado concreto, pero no planeado de algunas de las intervenciones del FSE. Por consecuencia, es muy probable que los Estados miembros hayan adoptado medidas y que, como consecuencia de éstas, al menos una parte de los beneficiarios haya cambiado de trabajo o se haya desplazado al extranjero para hacer su formación o para trabajar. Sin olvidar que la formación es la principal actividad respaldada por el FSE y su resultado puede consistir en que algunas personas adquieran las cualificaciones laborales necesarias para poder considerar la posibilidad de cambiar de empleo o plantearse trabajar o estudiar en el extranjero durante un período de tiempo.

Bajo este contexto, aproximadamente una tercera parte de los Estados miembros de la UE ha señalado en los documentos del FSE que la movilidad laboral es un tema importante y que; por tanto, debería abordarse dentro del marco de otros ámbitos o prioridades políticas del FSE. A menudo, las intervenciones previstas van ligadas a medidas que deben contribuir a reducir o eliminar los obstáculos específicos relacionados con la movilidad y que han de ponerse en marcha en un ámbito más amplio; por ejemplo, para la modernización de los servicios públicos de empleo.

---

<sup>33</sup> COMISIÓN EUROPEA. *El Fondo Social Europeo y la movilidad laboral*. Bélgica: Unión Europea, 2010, p. 7.

El apoyo del FSE a la movilidad laboral se refiere primordialmente a dos tipos de intervención que abordan una serie de obstáculos. Por una parte, los servicios de información y asesoramiento. Por otra, el reconocimiento y la certificación de cualificaciones. El FSE apoya a los Estados miembros y regiones que abordan el tema de los servicios de información y asesoramiento a través de la cofinanciación para la creación o desarrollo de los servicios de información.

Dichos centros no dirigen exclusivamente su interés hacia temas relacionados con la movilidad laboral, aunque sí los incluyen como parte de su cartera de servicios. Al disponer ampliamente y de manera sencilla de facilidades de consejo, orientación y asesoramiento sobre las oportunidades en materia de educación y formación, además de las laborales en otras regiones o en el extranjero, se facilita la movilidad tanto profesional como geográfica.

De igual manera, el FSE promueve la colaboración entre los servicios públicos de empleo y otras agencias pertinentes que estimulan la movilidad interregional e internacional. El enfoque y la oferta de servicios puede variar, pero su fin es el mismo; es decir, ofrecer a las personas la información necesaria para que tomen decisiones bien fundamentadas sobre las nuevas perspectivas profesionales.

Uno de los impedimentos más significativos que dificultan la libre circulación de trabajadores es el reconocimiento de los certificados de educación y formación en el extranjero y su supuesta equivalencia con las titulaciones obtenidas en el país de acogida. Como complemento a las políticas de la UE orientadas a promover el paralelismo en la estructura de la educación superior (las titulaciones de grado y postgrado en programas profesionales o científicos: el llamado Proceso de Bolonia<sup>34</sup>), y para crear un marco de cualificaciones

---

<sup>34</sup> El Proceso de Bolonia es un esfuerzo colectivo de administraciones públicas, universidades, profesores, estudiantes, asociaciones interesadas en la materia, empresas, agencias de garantía de la calidad, organizaciones internacionales e instituciones, entre ellas la Comisión Europea. Los objetivos principales son: a) Introducir el sistema de tres ciclos grado-máster-doctorado, b) Consolidar la garantía de calidad, c) Facilitar el reconocimiento de cualificaciones y de periodos de estudios.

profesionales que sea válido tanto a nivel nacional como europeo, el FSE respalda el reconocimiento del aprendizaje tanto formal como informal y la creación de instituciones que se dediquen a convalidar las cualificaciones y a fomentar la transparencia.

La movilidad de los trabajadores y los solicitantes de empleo a menudo mejoran por medio de una ayuda económica concreta como, por ejemplo, para los desplazamientos o alojamiento y los servicios de recolocación y reajuste de empleados<sup>35</sup>. Hay personas que posiblemente deseen viajar al extranjero, pero los jóvenes o las personas en paro, con recursos económicos limitados, tendrán dificultades para afrontar los gastos del traslado, por no señalar el coste de una estancia no remunerada en el extranjero. El FSE respalda económicamente a los estudiantes mediante la concesión de becas para cursar estudios en una región o Estado miembro diferentes, y para costear su regreso.

La contribución del FSE a la promoción de la movilidad laboral va mucho más allá de los rendimientos y resultados cosechados en el marco de trabajo de las intervenciones específicas de movilidad. Los logros registrados infravaloran el alcance real de las intervenciones del FSE, pero se afirma que la ayuda directa o indirecta a la movilidad laboral marca la diferencia de cara a los beneficiarios y Estados miembros

---

Las notables diferencias entre los sistemas de educación y formación en Europa han supuesto tradicionalmente un escollo para los europeos a la hora de hacer valer las cualificaciones obtenidas en un país para presentarse a un puesto de trabajo o matricularse en un curso en otro. La mayor compatibilidad de los sistemas educativos facilita a los estudiantes y a quienes buscan empleo la movilidad en Europa.

Al mismo tiempo, las reformas de Bolonia impulsan la competitividad de las universidades y escuelas europeas y su atractivo para el resto del mundo. El Proceso de Bolonia también apoya la modernización de los sistemas de educación y formación con el fin de lograr que se ajusten a las necesidades de los cambios en el mercado laboral. Esto es especialmente importante ya que tanto la proporción de trabajos que requieren especialización como la demanda de innovación y emprendimiento Deutsch (de) English (en) français (fr) van en aumento. [http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/bologna-process\\_es](http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/bologna-process_es)

<sup>35</sup> ÁLVAREZ CUESTA, H. «Políticas de empleo en la Unión Europea y desplazamiento de trabajadores». *Unión Europea Aranzadi*. N. 11 (2015).

que saben hacer un buen uso de las oportunidades brindadas.

Generar más y mejores trabajos constituye el núcleo y la esencia de la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europea de Empleo<sup>36</sup>. La movilidad laboral forma parte de estas estrategias, por un lado, al mejorar la capacidad de empleo y la adaptabilidad de la población activa. Por otro, la movilidad laboral permite que los trabajadores sean más productivos y aumente el empleo. La UE alberga grandes expectativas sobre el hecho de que la movilidad laboral ejerza en todas sus formas una influencia positiva sobre la aplicación de sus políticas de empleo.

## **7. FONDO SOCIAL EUROPEO PLUS (FSE+)**

El Fondo Social Europeo Plus (FSE+) es el principal instrumento de la (UE) para invertir en las personas. Con un presupuesto de casi 99.300 millones de euros para el período 2021-2027, el FSE+ seguirá aportando una importante contribución a las políticas de empleo, sociales, educativas y de competencias de la UE, incluidas las reformas estructurales en estos ámbitos.

El Fondo, a su vez, es una de las piedras angulares de la recuperación socioeconómica de la UE de la pandemia del coronavirus. La pandemia ha revertido los avances en la participación laboral, ha desafiado los sistemas educativos y de salud y ha aumentado las desigualdades. El FSE+ es, por tanto, uno de los instrumentos clave de la UE que ayuda a los Estados miembros a abordar estos desafíos. Como parte de la política de cohesión, el FSE + también continúa su misión de apoyar la cohesión económica, territorial y social en la UE, reduciendo las disparidades entre los Estados miembros y las regiones.

Por tanto, se configura como principal instrumento de la UE para invertir en las personas y aplicar el pilar europeo de derechos sociales, contribuyendo a una Europa más Social; a una cohesión económica, social y territorial de conformidad con el artículo 174 TFUE y a la consecución de

---

<sup>36</sup> MONEREO PÉREZ, J y LÓPEZ INSUA, B. «Una política europea de empleo para el trabajo en el siglo XXI». *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N 173 (2015).

los objetivos marcados en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. El FSE+ para el período de programación 2021-2027 fusiona:

- a) El Fondo Social Europeo (FSE).
- b) La Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ).
- c) El Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

En este contexto, el FSE+ apoya las políticas y las prioridades orientadas a contribuir a alcanzar el pleno empleo, potenciar la calidad y la productividad en el trabajo, aumentar la movilidad geográfica y laboral de los trabajadores dentro de la Unión, mejorar los sistemas de educación y de formación, y promover la inclusión social y la salud.

La base jurídica del FSE+ se sustenta en Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 1296/2013<sup>37</sup>. Bajo este contexto, al centrarse en la movilidad laboral que es el objeto de este estudio, el artículo 4 dispone que el FSE+ apoyará los siguientes objetivos específicos de las políticas sectoriales de empleo y movilidad laboral, educación e inclusión social, ayudando también a la erradicación de la pobreza, con lo que contribuirá al objetivo político de «una Europa más social e integradora mediante la aplicación del pilar europeo de derechos sociales» que se recoge en el artículo 5, letra d), del Reglamento (UE) 2021/1060:

- a) Modernizar las instituciones y los servicios del mercado de trabajo para evaluar y prever las necesidades de capacidades y garantizar una asistencia oportuna y personalizada y el apoyo a la adecuación entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, las transiciones y la movilidad.
- b) Promover la igualdad de acceso a una educación y una formación de calidad e inclusivas y su culminación, en particular para los grupos desfavorecidos, desde la educación infantil y

---

<sup>37</sup> DOUE L 231, de 30 de junio de 2021.

cuidados de la primera infancia, pasando por la educación y la formación generales y profesionales, hasta la educación superior, así como la educación y el aprendizaje de las personas adultas, facilitando también la movilidad para el aprendizaje para todos y la accesibilidad de las personas con discapacidad.

c) Promover el aprendizaje permanente, en particular mediante oportunidades para todos de mejora y reciclaje flexibles de las capacidades teniendo en cuenta las capacidades empresariales y digitales, una mejor previsión de los cambios y nuevos requisitos de capacidades, habida cuenta de las necesidades del mercado de trabajo, facilitando las transiciones profesionales y promoviendo la movilidad profesional.

Como puede desprenderse los objetivos del FSE, entre otros, es la movilidad laboral como herramienta para facilitar la movilidad geográfica voluntaria de los trabajadores y aumentar las oportunidades de empleo mediante el desarrollo y la oferta de servicios de apoyo específicos a los empresarios y a los demandantes de empleo, con vistas al desarrollo de mercados de trabajo europeos integrados, desde la preparación de la contratación hasta la asistencia posterior a la colocación, para ocupar vacantes en determinados sectores, profesiones, países o regiones fronterizas, o para grupos concretos, por ejemplo, personas en situaciones de vulnerabilidad. En definitiva, potencia la movilidad de los trabajadores.

## **8. BUENAS PRÁCTICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS**

La Comisión Europea ha destacado un conjunto de buenas prácticas de los Estados miembros, entre ellas se encuentra España, como se estudiará a continuación:

a) El repertorio nacional de certificaciones de profesionalidad de España: El Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha desarrollado el repertorio

nacional de certificaciones de profesionalidad<sup>38</sup>. Las certificaciones profesionales incrementan la transparencia de estas y fomenta la libre circulación de trabajadores, a la vez que mantiene una calidad uniforme en la formación profesional.

Los certificados de profesionalidad están regulados por el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero<sup>39</sup>, y son el instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en el ámbito de la administración laboral. Los cuales acreditan el conjunto de competencias profesionales que capacitan para el desarrollo de una actividad laboral identificable en el sistema productivo sin que ello constituya regulación del ejercicio profesional. Tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y son expedidos por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

Aquellos se obtienen a través de dos vías. Por una parte, superando todos los módulos que integran el certificado de profesionalidad. Siguiendo los procedimientos establecidos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

Por otra, el Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad y los reales decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación<sup>40</sup>, tiene por objeto introducir las modificaciones de la regulación de los certificados de profesionalidad en relación con el nuevo contrato

---

<sup>38</sup> MARTÍNEZ DE GOICOECHEA, P. y GONZÁLEZ MARTÍN, A. «El Fondo Social Europeo y las políticas activas de empleo en España: normativa, evaluación y control». *Estudios financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*. N 229 (2002), p. 93-156.

<sup>39</sup> BOE núm. 27, de 31 de enero de 2008.

<sup>40</sup> BOE núm. 69, de 21 de marzo de 2013.

para la formación y el aprendizaje, con la formación profesional dual; así como en relación con su oferta e implantación y con aquellos aspectos que dan garantía de calidad al sistema. Asimismo, normaliza los requerimientos para la acreditación de centros con oferta de teleformación, así como de sus tutores-formadores, amplía la participación en la oferta formativa a los centros de iniciativa privada y a las empresas y establece medidas para favorecer la gestión eficaz de esta oferta y para mejorar el seguimiento de la calidad en el desarrollo de la actividad formativa.

b) El sistema nacional portugués de reconocimiento, convalidación y certificación: Portugal ha instaurado con éxito un sistema de reconocimiento, convalidación y certificación de cualificaciones con el objetivo expreso de reducir el déficit de cualificaciones educativas y profesionales. Este sistema viene a ocupar un vacío institucional que la UE ha destacado como una de las principales barreras que impiden la movilidad. A través de sus 182 centros regionales, participaron en él desde el año 2000 más de 50.000 personas, trabajadores y desempleados, de los cuales casi dos tercios encontraron empleo una vez certificadas sus cualificaciones.

c) El programa finlandés de movilidad profesional promueve la rotación laboral para apoyar a las comunidades sometidas a un cambio: Ayuda a reorganizar el trabajo y la contratación de nuevo personal en empresas y desarrolla la cooperación entre las instituciones de formación y las empresas. Las personas de más de 40 años constituyen un grupo objetivo específico del programa, en el que se adoptan medidas destinadas a elevar su nivel de educación. Como resultado de estas intervenciones, se crean o se mantienen casi 5.500 puestos de trabajo y se fundan 460 empresas. La rotación laboral revela un funcionamiento particularmente positivo en más de 6.600 PYMEs, la mitad



microempresas con menos de 5 empleados. Casi 19.000 personas obtienen una titulación o cualificación laboral, y 8.000 eran mayores de 40 años.

d) El programa francés de apoyo a la movilidad: Tiene como objetivo facilitar la integración profesional de personas desfavorecidas en busca de trabajo en sectores menos atractivos, concretamente, a través de incentivos a la recolocación y otras ayudas destinadas a cubrir los costes relacionados con el procedimiento de contratación. El Servicio Público de Empleo de Francia (ANPE) y la Asociación de Empleo en la Industria y el Comercio (ASSEDIC) conceden ayudas económicas a beneficiarios que iniciaban una actividad, de por lo menos un año de duración, en una localidad alejada de su lugar de residencia. Los beneficiarios son personas en busca de trabajo que viven de las prestaciones sociales mínimas.

e) Movilidad de estudiantes e investigadores en Cerdeña, Italia: El programa de movilidad de Cerdeña «Master and Back» concede becas y estancias de aprendizaje a los jóvenes que están dispuestos a estudiar en otra región italiana u otro país, dentro o fuera de la UE, para luego regresar. El programa dura entre 6 y 36 meses y concede ayudas para los estudios superiores en programas universitarios (hasta los 35 años), las pasantías y prácticas de entre 6 y 12 meses en universidades, empresas, centros de investigación y administraciones públicas de Italia o del extranjero (también para personas menores de 35 años) y subvenciona a las empresas o instituciones de Cerdeña que quieran contratar por un período de 1 a 2 años a investigadores locales (hasta 40 años) que trabajen en el extranjero o en otra región italiana.

El «Master and Back» se presenta como una herramienta que permite aumentar las habilidades de los jóvenes licenciados sardos, aumentando su potencial profesional y ocupacional. El programa da

valor al curso de estudio completado y apoya su mejora en universidades de excelencia que operan fuera del territorio regional. La región de Cerdeña tiene la intención de recompensar a sus estudiantes que, a través de un camino de formación de alto nivel, eligen hacer un excelente plan de estudios excelente y luego poner a disposición de aquel territorio las habilidades profesionales adquiridas. Toda la información contenida en este sitio se da para información<sup>41</sup>.

f) La movilidad profesional y geográfica de los investigadores en España: Ha fomentado en varias regiones la movilidad profesional de investigadores entre las universidades y el sector privado. Asimismo, ha incentivado la contratación de quienes estuviesen en posesión de un doctorado en los departamentos de investigación y desarrollo de empresas privadas, y ha apoyado el regreso y la inserción de investigadores que habían trabajado en el extranjero.

Bajo este contexto, se crea el programa Ramón y Cajal, entre otros, como más adelante se hará mención, que está financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, que consiste en la concesión de ayudas de una duración de 5 años para la contratación laboral de doctores por Centros de Investigación y Desarrollo. El presupuesto se destina a la cofinanciación del coste de contratación del personal. Además, se concede una ayuda adicional para cubrir los gastos directamente relacionados con la puesta en marcha y desarrollo inicial de las actividades de investigación del investigador contratado, una vez incorporado a su puesto de trabajo en el Centro de I+D.

Por último, se subraya la Resolución de la Presidencia de la Agencia Estatal de Investigación por la que se aprueba la convocatoria de tramitación anticipada, correspondiente al año 2020, de diversas

---

<sup>41</sup> <https://www.regione.sardegna.it/masterandback/>

actuaciones contempladas en el Subprograma Estatal de Formación y en el Subprograma Estatal de Incorporación, del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 –Ayudas Ramón y Cajal, Ayudas Juan de la Cierva-Formación, Ayudas Juan de la Cierva-Incorporación y Ayudas para personal técnico de apoyo-<sup>42</sup>, en el que señala que los investigadores contratados podrán participar en programas adicionales de movilidad, con un máximo de ocho meses durante la ejecución de la ayuda, financiados por convocatorias del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación o por cualquier otra fuente de financiación.

Las ayudas tienen su encaje dentro del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica e Innovación (Plan Estatal I+D+i) 2017-2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros en su reunión de 29 de diciembre de 2017, a través del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad. El Plan Estatal I+D+i 2017-2020 está integrado por cuatro programas estatales que corresponden a los

---

<sup>42</sup> *Vid.* Resolución de la Presidencia de la Agencia Estatal de Investigación por la que se aprueba la convocatoria de tramitación anticipada, correspondiente al año 2020, de diversas actuaciones contempladas en el Subprograma Estatal de Formación y en el Subprograma Estatal de Incorporación, del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 –Ayudas Ramón y Cajal, Ayudas Juan de la Cierva-Formación, Ayudas Juan de la Cierva-Incorporación y Ayudas para personal técnico de apoyo-, en el Extracto de la Resolución de 23 de noviembre de 2020 de la Presidencia de la Agencia Estatal de Investigación, por la que se aprueba la convocatoria 2020 de las ayudas Ramón y Cajal (BOE núm. 312, de 28 de noviembre de 2020). En los mismos términos, *vid.* Orden CIN/1478/2021, de 27 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de las ayudas Ramón y Cajal y de las ayudas Juan de la Cierva-formación, del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación para el período 2021-2023, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y por la que se aprueba la convocatoria de tramitación anticipada correspondiente al año 2021 (BOE núm. 312, 29 de diciembre de 2021).

objetivos generales establecidos en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 y en la Estrategia Europa 2020, e incluye únicamente las ayudas estatales destinadas a la I+D+i. Dichos programas son:

- a) Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad.
- b) Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema Español de I+D+i.
- c) Programa Estatal de Liderazgo Empresarial en I+D+i.
- d) Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad.

El objetivo del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad es financiar e incentivar, mediante convocatorias en concurrencia competitiva, la formación y especialización de los recursos humanos en I+D+i e impulsar su inserción laboral, tanto en el sector público como privado, así como facilitar la movilidad internacional y la movilidad dentro del sector público -universidades y organismos de investigación- y entre éste y las empresas. El Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad está integrado por tres Subprogramas Estatales: Formación, Incorporación y Movilidad.

g) El proyecto Galeuropa en España: El proyecto ayuda a realizar periodos de prácticas en el extranjero. Está abierto a personas menores de 30 años que actualmente ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación. Asimismo, se da prioridad a las personas con discapacidades, a los desempleados de larga duración y a aquellas personas que proceden de entornos desfavorecidos. Cada periodo de prácticas dura de dos a tres meses y se brinda la oportunidad de formarse en 27 países europeos. El aspecto de la movilidad del proyecto significa que los participantes no solo aprenden competencias

profesionales durante sus prácticas. Los jóvenes que han participado en el proyecto han regresado con mejores aptitudes lingüísticas, experiencia en diferentes culturas y prácticas laborales, así como con otras aptitudes interpersonales como el trabajo en equipo y la planificación, que son importantes para el desarrollo personal y la empleabilidad.

h) Generation: Formación en economía digital en España: El curso provee las necesarias habilidades técnicas y el apoyo personal que pueden ayudar el éxito a los jóvenes profesionales en la economía digital. Con una duración de más de 450 horas, la metodología combina formación presencial, online, tutorías y trabajos en grupo en aspectos técnicos, como el diseño de servicio y producto, RRSS, SEO, SEM, marketing móvil, publicidad digital o analytics, con la formación en soft skills (responsabilidad, orientación de futuro, perseverancia, comunicación, trabajo en equipo, etc.) y formación para el empleo.

i) El Programa European Coworkings en España: Es un programa de aceleración de empresas con una diferencia, dado que no solo ofrece formación en línea gratuita, sino que brinda a los emprendedores españoles la oportunidad de visitar unos de 20 países de la UE. Allí, pueden colaborar con otras personas en un centro de innovación y recibir apoyo personalizado gratuito para seguir avanzando en su idea de negocio. El proceso de formación y tutoría dura unos tres meses en total, en los que los participantes se benefician no solo del apoyo de negocio intensivo, sino de la oportunidad de colaborar y compartir experiencias de manera transfronteriza.

## **9. CONCLUSIONES**

Como se ha podido comprobar, el FSE no tiene competencia directa en relación con la movilidad laboral. Dicho en otros términos, su objetivo no es taxativo para la movilidad. No obstante, no es óbice para que varias actuaciones se subvencionen. El Reglamento 1304 menciona explícitamente

el fomento de la movilidad laboral como parte de la política de aprendizaje permanente; además de como medio para mejorar el acceso al empleo de las personas que buscan trabajo y de la población inactiva, y para su inserción sostenible en el mercado laboral.

De igual manera, muchas de las acciones relacionadas con ámbitos clave de las políticas del FSE, como la adaptabilidad de los trabajadores y empresas, las políticas activas del mercado laboral y el aprendizaje permanente ejercen una influencia sobre la movilidad laboral. Por consiguiente, existen muchas más acciones subvencionadas que no están relacionadas directamente con la movilidad laboral, pero que desempeñan un papel crucial cuando los trabajadores, los solicitantes de empleo o los estudiantes deciden cambiar de trabajo, de región o país.

El apoyo del FSE a la movilidad laboral se refiere primordialmente a dos tipos de intervención que abordan una serie de obstáculos. Por un lado, los servicios de información y asesoramiento. Por otro, el reconocimiento y la certificación de cualificaciones. El FSE apoya a los Estados miembros y regiones que abordan el tema de los servicios de información y asesoramiento a través de la cofinanciación para la creación o desarrollo de los servicios de información.

Asimismo, promueve la colaboración entre los servicios públicos de empleo y otras agencias pertinentes que estimulan la movilidad interregional e internacional. El enfoque y la oferta de servicios puede variar, pero su fin es el mismo; es decir, ofrecer a las personas la información necesaria para que tomen decisiones bien fundamentadas sobre las nuevas perspectivas profesionales.

Por último, se destacan los ejemplos que la Comisión Europea señala en cuanto a las buenas prácticas que se están materializando de manera especial en España. Por una parte, el repertorio nacional de certificaciones de profesionalidad, que son el instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en el ámbito de la administración laboral. Por los que acreditan el conjunto de competencias profesionales que capacitan para el desarrollo

de una actividad laboral identificable en el sistema productivo sin que ello constituya regulación del ejercicio profesional. Tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y son expedidos por el Servicio SEPE y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

Por otra, la movilidad profesional y geográfica de los investigadores, en el que se ha incentivado la contratación de quienes estuviesen en posesión de un doctorado en los departamentos de investigación y desarrollo de empresas privadas, y ha apoyado el regreso y la inserción de investigadores que habían trabajado en el extranjero. En este sentido, se destaca el programa Ramón y Cajal, que se encuentra inserto en el Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad que tiene por objeto financiar e incentivar, mediante convocatorias en concurrencia competitiva, la formación y especialización de los recursos humanos en I+D+I e impulsar su inserción laboral, tanto en el sector público como privado, así como facilitar la movilidad internacional y la movilidad dentro del sector público -universidades y organismos de investigación- y entre éste y las empresas. El Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad está integrado por tres Subprogramas Estatales: Formación, Incorporación y Movilidad.

Asimismo, dispone que los investigadores contratados podrán participar en programas adicionales de movilidad, con un máximo de ocho meses durante la ejecución de la ayuda, financiados por convocatorias del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación o por cualquier otra fuente de financiación.

Por último, el proyecto Galeuropa que ayuda a realizar periodos de prácticas en el extranjero que está abierto a personas menores de 30 años que actualmente ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación; y el Programa European Coworkings que es un programa de aceleración de empresas que brinda a los emprendedores españoles la oportunidad de visitar unos de 20 países de la UE. Empero, las anteriores buenas prácticas no serán las últimas, habrá que esperar a las nuevas que se vayan creando a consecuencia de la nueva creación del FSE+.

Hay que destacar que la Comisión Europea ha publicado este año un estudio titulado «Evaluación del apoyo del Fondo Social Europeo en el empleo y la movilidad laboral» (Evaluation of ESF support to employment and labour mobility, en inglés) con el objetivo de evaluar el impacto que ha tenido el apoyo del Fondo Social Europeo en materia de empleo y la movilidad laboral para la ciudadanía en la Unión Europea<sup>43</sup>. El estudio desvela que el impacto que han tenido los fondos ha sido positivo y 1.3 millones de personas participantes se han beneficiado de forma directa y han podido acceder al empleo gracias a su participación en iniciativas financiadas por el Fondo Social Europeo.

Asimismo, visibiliza la necesidad de iniciativas que se enfoquen específicamente en las mujeres y en personas mayores, ya que, según el estudio, son personas que necesitan apoyo adicional, especialmente después de la crisis generada por la pandemia de la COVID-19. Bajo este contexto, con relación al apoyo del FSE al empleo y la movilidad laboral, el informe señala que ha tenido, en general, un impacto positivo. Antes de la actual pandemia había una creciente demanda de mano de obra en la mayoría de los Estados miembros y las operaciones de empleo y movilidad laboral del FSE. Había 1,3 millones de participantes, inmediatamente después de su participación en una operación del FSE. Los estudios que investigan lo que habría sucedido de los participantes en ausencia de la ayuda del FSE confirman efectos diversos, pero positivos en términos de posibilidades de empleo gracias al apoyo recibido.

Además, la investigación exploratoria sobre las repercusiones macroeconómicas generales tiende a confirmar que el apoyo es beneficioso y sostenible para varias regiones con altos niveles de desempleo. Asimismo, las operaciones del FSE han contribuido al desarrollo de una mano de obra más adaptable y han ayudado a mejorar la empleabilidad de los numerosos participantes (6,8 millones de participaciones 2014-18). Los costes unitarios de la

---

<sup>43</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bfaf7f61-cfd3-11ea-adf7-01aa75ed71a1/language-en>



consecución tanto de participaciones como de los resultados están en línea con las referencias de los programas análogos.

Existe consenso sobre la importancia de captar mejor el progreso de los participantes hacia el empleo en términos de resultados blandos o intermedios, pero el proceso de seguimiento de los resultados blandos sigue siendo esporádico, combinado con la necesidad de informar sobre los resultados concretos, como la obtención de un empleo con mayor frecuencia. El enfoque en el espíritu empresarial proporciona algunas perspectivas valiosas para las nuevas realidades del mercado laboral que seguirán a la pandemia y ofrecerán más opciones al empleo remunerado tradicional. Finalmente, se ha afirmado que al «igual que las normas de coordinación de los sistemas nacionales de Seguridad Social, que forman parte del marco de la libre circulación de personas (movilidad transnacional «para» el acceso a un empleo), deben contribuir a mejorar el nivel de vida y las condiciones de empleo de estas, también las normas sobre el desplazamiento transnacional de trabajadores (movilidad en un empleo preexistente), que integra el régimen de mercado de otra gran libertad económica, la de prestación de servicios, deben hacer lo propio. De ahí la cada vez más estrecha interacción entre ambos sectores»<sup>44</sup>.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CUESTA, H. «Políticas de empleo en la Unión Europea y desplazamiento de trabajadores». *Unión Europea Aranzadi*. N. 11 (2015).

CABRA DE LUNA, M. Y DE LORENZO GARCÍA, R. «El Fondo Social Europeo como instrumento financiero para la inclusión social: oportunidades para el Tercer Sector de Acción Social». *Revista Española del Tercer Sector*. N 27 (2014).

COMISIÓN EUROPEA. *¿Qué es el marco europeo de cualificaciones para el aprendizaje permanente?* Bélgica:

---

<sup>44</sup> MOLINA NAVARRETE, C. «En la antesala de una nueva «historia reformadora»: crónicas y críticas de las novedades sociolaborales por imperativo europeo». *Centro de Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*. N 428 (2018).

Comunidades Europeas (2008). Disponible en: [https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-egf/files/brochexp\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-egf/files/brochexp_es.pdf)

COMISIÓN EUROPEA. *El Fondo Social Europeo y la movilidad laboral*. Bélgica: Unión Europea, 2010.

DE VAL TENA, A. «La política de empleo en la Unión Europea: de la Estrategia de Lisboa a la Estrategia Europa 2020». *Temas Laborales*. N 106 (2010).

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. «El Fondo Social Europeo». *Revista de Derecho de la Unión Europea*. N 5 (2003).

MARTÍNEZ DE GOICOECHEA, P. y GONZÁLEZ MARTÍN, A. «El Fondo Social Europeo y las políticas activas de empleo en España: normativa, evaluación y control». *Estudios financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*. N 229 (2002).

MOLINA NAVARRETE, C. «En la antesala de una nueva «histeria reformadora»: crónicas y críticas de las novedades sociolaborales por imperativo europeo». *Centro de Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*. N 428 (2018).

MONEREO PÉREZ, J y LÓPEZ INSUA, B. «Una política europea de empleo para el trabajo en el siglo XXI». *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N 173 (2015).

PÉREZ VIEJO, J. y CASTRO CLEMENTE, C. «Evaluación del Fondo Social Europeo 2007-2013 en el contexto de la política de cohesión europea y la crisis». *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*. N 7 (2016).

ROJO TORRECILLA, E. «La construcción de la dimensión social de la Unión Europea: muchos retos pendientes y muchas necesidades a las que responder». *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*. N 2 (2014).