



Bruselas, 16.5.2018
COM(2018) 297 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Informe de la Comisión sobre la evaluación intermedia del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)

{SWD(2018) 192 final}

Contexto

El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) fue creado hace diez años con el objetivo de ayudar a los trabajadores despedidos a raíz de los grandes cambios estructurales en los patrones del comercio mundial debido a la globalización y solidarizarse con ellos. El ámbito de aplicación inicial del Reglamento (CE) n.º 1927/2006, sobre el FEAG, se amplió en 2009 mediante el Reglamento (CE) n.º 546/2009, para incluir también los despidos que son consecuencia de la crisis económica y financiera mundial. El FEAG cofinancia medidas aplicadas por los Estados miembros para ayudar a los trabajadores despedidos a reintegrarse en el mercado de trabajo si su despido ha tenido un efecto significativo en la economía, especialmente en los niveles de empleo en una región o en un sector. Una cláusula de excepción contemplada en el artículo 6, apartado 2, del actual Reglamento (UE) n.º 1309/2013¹ (en lo sucesivo, «el Reglamento del FEAG») permite que los Estados miembros con altas tasas de desempleo juvenil incluyan a jóvenes que ni trabajan, ni siguen estudios ni formación (ninis) en las solicitudes del FEAG hasta finales de 2017².

Alcance de la evaluación intermedia

De conformidad con el artículo 20 del Reglamento del FEAG, la Comisión llevó a cabo esta evaluación intermedia para evaluar cómo y en qué medida logra el FEAG sus objetivos.

La evaluación intermedia abarca las veintinueve intervenciones del FEAG solicitadas en 2014 y 2015³. Las intervenciones, referentes a diez Estados miembros, abarcan veintiún sectores económicos, representando el sector de la automoción (cuatro casos) y el sector minorista (tres casos) la mayoría de las solicitudes de intervención del FEAG presentadas durante ese período de tiempo. El número de solicitudes de intervención del FEAG ha disminuido debido a la recuperación económica, lo cual limita la información disponible para el análisis.

Se evalúan la eficacia, la sostenibilidad, la eficiencia, la coherencia, la pertinencia y el valor añadido europeo de los resultados obtenidos, lo cual supera los requisitos establecidos en el Reglamento del FEAG de evaluar la eficacia y la sostenibilidad, y permite realizar una evaluación global a nivel de instrumento y proyecto⁴.

La evaluación intermedia se presenta en forma de documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Dicha evaluación se basa principalmente en un estudio de evaluación llevado a cabo por un contratista externo que fue aceptado por la DG EMPL en diciembre de 2016. Se

¹ [Reglamento \(UE\) n.º 1309/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización \(2014-2020\) y por el que se deroga el Reglamento \(CE\) n.º 1927/2006.](#)

² Se está estudiando actualmente la prórroga de la excepción.

³ La información sobre las solicitudes presentadas en 2016 está disponible en el Informe bienal sobre el FEAG, [COM\(2017\) 636 final](#).

⁴ La evaluación se basa en las directrices para la mejora de la legislación aprobadas por la Comisión Europea [COM\(2015\) 215 final](#). Las directrices para la mejora de la legislación se aprobaron en 2015 como enfoque integrado que abarca todo el ciclo político, con el fin de mejorar la calidad de la concepción de la legislación y las políticas de la UE de modo que alcancen sus objetivos al mínimo coste. Por lo que se refiere a las evaluaciones, además de establecer un amplio marco de criterios de evaluación que deben analizarse, las directrices para la mejora de la legislación también exigen amplias consultas con las partes interesadas. La Comisión realizó una consulta lo más amplia posible a fin de garantizar que el interés público general de la UE, en contraste con los intereses particulares de una limitada serie de grupos de partes interesadas, queda bien reflejado en el diseño futuro del FEAG, en consonancia con las directrices para la mejora de la legislación.

recopilaron y analizaron pruebas adicionales para el documento de trabajo procedentes de anteriores informes, evaluaciones y la experiencia general de la gestión del FEAG.

De conformidad con el artículo 20, apartado 1, letra a), del Reglamento del FEAG, el presente informe resume los principales resultados para las instituciones y órganos de la UE y los interlocutores sociales. Los resultados de la evaluación contribuirán también al desarrollo de la futura concepción y orientación política del FEAG.

Principales conclusiones

La programación temprana de la evaluación intermedia del FEAG solamente permitió obtener información y experiencia limitadas correspondientes al período actual. Por otra parte, la mejora económica se ha traducido en una disminución del número de solicitudes de intervención del FEAG, lo cual supone una reducción adicional de los datos disponibles. Los resultados de la evaluación deben tomarse con precaución, debido a la limitada solidez de los datos disponibles, a pesar de los esfuerzos de la Comisión por realizar la evaluación y la consulta de la manera más amplia posible.

Con respecto al *aprendizaje organizativo*, una importante lección aprendida durante este ejercicio es que la programación de la evaluación, tal como figura en el Reglamento del FEAG, era demasiado temprana. Las iniciativas futuras deberían poder avanzarse lo suficiente en el ciclo de ejecución de modo que se pueda recoger y analizar una amplia cantidad de datos, por lo que se aconseja programar las evaluaciones en consecuencia.

Sobre la *eficacia* del FEAG, el índice de reinserción de los trabajadores despedidos en el mercado de trabajo ha mejorado en comparación con el período de financiación anterior (del 49 % al 56 %). No obstante, los datos disponibles parecen indicar que las tasas de reinserción son muy específicas de cada intervención y dependen, por ejemplo, de la situación económica específica existente en la zona afectada. Por lo tanto, no solo resulta difícil comparar las tasas de reinserción entre unas intervenciones y otras, sino también encontrar elementos de comparación adecuados de medidas similares. Para superar este obstáculo, se recomienda encarecidamente a los Estados miembros que desarrollen objetivos específicos por intervención.

La movilización de la asistencia ofrecida a los trabajadores despedidos puede justificarse demostrando que los despidos se produjeron como consecuencia de la «globalización» o la «crisis financiera y económica». Sin embargo, ninguno de estos dos conceptos ha sido definido en el Reglamento del FEAG. En general, puede considerarse que la falta de definiciones ofrece cierta flexibilidad, pero también que deja zonas grises de incertidumbre. Encontrar las pruebas adecuadas que justifiquen una intervención es un reto importante y, a menudo, impide a los Estados miembros presentar su solicitud. Esto se debe también a que a menudo no es posible detectar y señalar el factor decisivo que dio lugar a un caso de reestructuración.

Aunque los casos de despidos inferiores al umbral general de 500 trabajadores despedidos podrían ser elegibles en el marco de una cláusula de excepción, los Estados miembros no están seguros de la manera de demostrar que los despidos pueden tener un impacto significativo en la economía, sobre todo en el caso de los niveles de empleo, pues este

impacto no se define con mayor precisión en el Reglamento. Parece muy importante que se defina con mayor claridad el impacto significativo, por ejemplo a través del desarrollo de indicadores específicos o un sistema de puntuación que ayudara a analizar el impacto.

Los problemas de capacidad administrativa y financiera de las autoridades nacionales, tanto en la fase de solicitud como en la de ejecución son un obstáculo adicional para los Estados miembros a la hora de decidir sobre una posible solicitud. Los problemas se refieren principalmente a la falta de disponibilidad de cofinanciación de la ayuda concedida, y la insuficiente dotación de personal de las autoridades que se ocupan del FEAG. Esto es especialmente cierto cuando existe poca o nula experiencia con el uso del FEAG o con la ayuda de reestructuración en general.

Un factor decisivo por el que el FEAG es menos utilizado por los trece Estados miembros que forman parte de la UE desde 2004 (EU-13) es la estructura industrial de estos países. La pérdida de puestos de trabajo a causa de los cambios estructurales provocados por la globalización relacionada con el comercio es menos frecuente en la EU-13.

Las medidas del FEAG se añaden a las medidas nacionales habituales o las intensifican. No se observaron efectos de desplazamiento a nivel de intervención.

La ayuda ofrecida por el FEAG no habría sido posible de otro modo. Esto demuestra la complementariedad y la adicionalidad de las medidas del FEAG.

La ayuda del FEAG también elimina los obstáculos para la participación en medidas nacionales o del FEAG, al ofrecer servicios adicionales como, por ejemplo, ayuda para viajes o para el cuidado de los hijos.

En lo que respecta a la excepción sobre los ninis, los Estados miembros afectados mostraron un gran interés en utilizarla, con la salvedad de España. Sin embargo, la excepción se utilizó, en total, solamente en nueve intervenciones en tres Estados miembros. No obstante, en aquellos casos en los que se ha utilizado, la ayuda ha beneficiado en gran medida a los jóvenes destinatarios, ayuda que no habrían obtenido de otro modo.

En algunos casos, la evaluación puso de manifiesto ciertos problemas a la hora de garantizar la entrega a tiempo de los datos de seguimiento. De persistir esta dificultad, la Comisión tendría que estudiar la adopción de medidas adecuadas.

Desde un punto de vista más general, los limitados requisitos de seguimiento expuestos en el Reglamento del FEAG suponen un problema y un obstáculo para realizar un análisis más pormenorizado.

Sobre la *sostenibilidad* de los resultados, como el ciclo de ejecución no había avanzado lo suficiente y, por tanto, la evaluación solo abarca un período de dos años (solicitudes presentadas en 2014 y 2015), no se dispone de datos fiables. La empleabilidad general mejoró gracias a la mejora y la actualización de capacidades. A nivel individual se observó que los beneficiarios desarrollaron una mayor autoestima, lo que podría dar lugar a un enfoque más proactivo para la búsqueda de empleo.

A nivel institucional, el uso de la ayuda del FEAG fomenta el desarrollo de un mecanismo general de ayuda a la reestructuración en los Estados miembros con poca experiencia en

relación con despidos masivos. En los Estados miembros que han acumulado una gran experiencia en este tema y que ya cuentan con mecanismos, el FEAG sirve como herramienta para poner a prueba medidas innovadoras, que posteriormente puedan integrarse en la ayuda habitual.

Por lo que respecta a la *eficiencia* de la ayuda, la duración de los procedimientos durante el proceso de toma de decisiones sigue siendo criticada a pesar de la considerable reducción del calendario y los plazos más estrictos para la Comisión y los Estados miembros. La duración del procedimiento de solicitud se ha reducido y se encuentra ahora en torno a los 200 días de media, frente a una media de 300 días en el anterior período de programación.

En la mitad de los casos, los Estados miembros expresan una opinión positiva sobre la orientación recibida de la Comisión Europea durante la fase de solicitud.

Se precisan más esfuerzos para garantizar la *coherencia* de la financiación. Aunque a nivel de intervención, no se han podido detectar solapamientos con otros fondos nacionales o de la UE, existe margen para ajustar mejor el FEAG y el Fondo Social Europeo (FSE). El FEAG se concibió para ofrecer medidas que sirvan de complemento a otros instrumentos como el FSE. En la interacción entre la financiación nacional y el FEAG puede observarse como mucho un planteamiento integrado. Sin embargo, actualmente los Estados miembros no diseñan paquetes estratégicos de inversión en capital humano en los que se pudiera integrar la ayuda del FEAG a la hora de enfrentarse a importantes reestructuraciones. Por otra parte, el FEAG podría coordinarse mejor con las recomendaciones establecidas en el Marco de Calidad de la UE para la Anticipación del Cambio y la Reestructuración.

En cuanto a la *pertinencia* de la financiación del FEAG, existen indicios de que el FEAG es un instrumento importante para el desarrollo del capital humano. Las partes interesadas, en particular aquellas con experiencia de puesta en práctica de medidas del FEAG cuestionaban que el FEAG fuera el canal adecuado para proporcionar asistencia a los ninis. En una medida mucho menor, aunque todavía significativa, el criterio de la crisis ya no se consideraba pertinente. A la luz de los cambios en el funcionamiento de la globalización, la creciente interconexión de las economías mundiales y el desarrollo en aumento de cadenas de valor mundiales probablemente seguirán aumentando la pertinencia del criterio de la globalización, pero también harán que sea más difícil demostrar que los despidos fueron causados realmente por la globalización. Teniendo en cuenta las dificultades para ofrecer pruebas que justifiquen las solicitudes, es evidente que el FEAG podría movilizarse mucho más rápido si se exigiera menos documentación. El FEAG funcionaría en ese caso mejor como instrumento de rescate de emergencia.

Esto también debería considerarse a la luz del ámbito de aplicación del FEAG que abarca la globalización y la crisis financiera, pero no otros acontecimientos económicos importantes. Los trabajadores despedidos debido a otras razones, como por ejemplo la automatización, afrontan dificultades muy similares y superan en número a los trabajadores despedidos debido a la globalización. De ampliarse el ámbito de aplicación a fin de abarcar cualquier tipo de hecho de reestructuración que cause un impacto adverso significativo, el fondo estaría preparado para responder a cualquier novedad. Por lo tanto, ya no sería necesario sostener que estos hechos que dan lugar a reestructuración deberían quedar contemplados en el ámbito de aplicación del FEAG.

La evaluación constató que el FEAG había generado *valor añadido europeo*. Esto es especialmente cierto en lo que se refiere a sus efectos en términos de volumen, lo que significa que la ayuda del FEAG no solo aumenta el número y la diversidad de servicios ofrecidos, sino también su nivel de intensidad. Por otra parte, las intervenciones del FEAG presentan una alta visibilidad y demuestran el valor añadido europeo de la intervención directamente al público en general.

Implicaciones para el futuro diseño de la política

La evaluación intermedia indica que el FEAG está logrando sus objetivos de contribuir a la prioridad de la estrategia Europa 2020 de crecimiento integrador. Esto se consigue mostrando solidaridad y prestando apoyo a los trabajadores despedidos como consecuencia de la globalización y la crisis financiera y económica. Existe consenso y pruebas justificadas de que esta ayuda es útil y, de no existir el FEAG, la ayuda no se habría ofrecido.

No obstante, debe mejorarse el diseño del FEAG. Se puede hacer frente a varios retos para el futuro, especialmente teniendo en cuenta los debates del periodo posterior a 2020.

Sobre el ámbito de aplicación

Los datos recogidos durante las consultas con las partes interesadas efectuadas en el transcurso de los trabajos de evaluación muestran que el diseño del FEAG necesita una revisión o una nueva definición, por ejemplo en lo que concierne a su ámbito de aplicación exacto y los criterios para su utilización. En consonancia con el principio de subsidiariedad, las medidas de reestructuración deben tener un impacto significativo en la economía y el mercado laboral a fin de justificar la movilización de la ayuda del FEAG. No obstante, el concepto de «impacto significativo» no está claramente definido. En particular, los despidos inferiores al umbral habitual de 500 trabajadores en zonas rurales podrían ser elegibles, por ejemplo en virtud de la cláusula de excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento del FEAG, pero los Estados miembros no están seguros de cómo demostrar el impacto significativo. Parece importante definir un claro indicador relacionado con el empleo y los efectos sociales. Esto es importante sobre todo según las cadenas de valor pasan a estar más integradas y menos localizadas, y dado que las pymes constituyen la mayor parte de las empresas en muchos Estados miembros.

Los términos «globalización» y «crisis» tampoco están claramente definidos, y los Estados miembros suelen encontrarse en una situación de ambigüedad sobre el criterio conforme al cual deberían presentar su solicitud. Determinar qué es lo que ha desencadenado un despido de trabajadores para ver si este suceso podría justificar una posible solicitud y demostrarlo en una solicitud suelen considerarse uno de los principales obstáculos para que un Estado miembro presente su solicitud. A la vista de estas dificultades, y considerando que se pierden más puestos de trabajo debido a los cambios tecnológicos (en estos casos los trabajadores despedidos se enfrentan a las mismas dificultades que los trabajadores despedidos debido a la globalización, ya que sus capacidades quedan anticuadas u obsoletas), una posible solución podría ser incluir dentro del ámbito de aplicación del FEAG todos los despidos a gran escala que causen un impacto significativo. Esto daría lugar a un uso más equilibrado del FEAG, extendiendo su potencial a los Estados miembros de la EU-13. Así se reduciría la carga de tener que aportar pruebas en una solicitud para demostrar que las pérdidas de empleo fueron causadas por la globalización. Puesto que es también uno de los dos pasos que más tiempo necesitan durante la fase de solicitud, esta simplificación reduciría en unas semanas el tiempo

necesario para la movilización de la ayuda del FEAG, y también ofrecería más posibilidades a los Estados miembros más pequeños para solicitar la ayuda.

Sobre el seguimiento y la notificación

Con el fin de analizar mejor la *eficacia* del FEAG, los Estados miembros deberían estar obligados a recopilar datos de seguimiento más detallados, en particular por lo que respecta a la categoría de los trabajadores (formación profesional y educativa), su situación laboral y el tipo de empleo hallado.

Capacidad para solicitar y ejecutar las intervenciones del FEAG

La razón principal de que los Estados miembros que podían haberse beneficiado de intervenciones del FEAG no presenten sus solicitudes radica en los problemas de *capacidad institucional y financiera*. Por un lado, podría ser simplemente una escasez de mano de obra; actualmente los Estados miembros pueden solicitar asistencia técnica únicamente si llevan a ejecución una intervención del FEAG. Dado que los despidos pueden producirse inesperadamente, sería importante que los Estados miembros estén preparados para reaccionar inmediatamente y puedan presentar su solicitud sin demora. Además, en determinados Estados miembros, parece que son necesarios esfuerzos de desarrollo de capacidades institucionales más profundos para garantizar una ejecución eficaz y efectiva de la intervención del FEAG. Por lo tanto, un presupuesto de asistencia técnica permanente podría contribuir a garantizar un constante desarrollo de capacidades en los Estados miembros. Este es el caso en Grecia, por ejemplo, donde las autoridades se enfrentan con el desafío de ejecutar diversas intervenciones del FEAG, sin poder apoyarse en una gran experiencia en ayuda de reestructuración.

Medidas de apoyo

Parece necesario integrar más estrechamente la asistencia del FEAG en el Marco de Calidad de la UE para la Anticipación del Cambio y la Reestructuración y diseñar un enfoque mejor coordinado tanto para las medidas preventivas en la anticipación de grandes reestructuraciones y medidas reactivas puntuales, como las actualmente cofinanciadas por el FEAG. Esto podría significar la ampliación del alcance de la actividad del FEAG o un enfoque más coordinado con otros instrumentos de la UE, como el FSE. A pesar de que el diseño del instrumento demuestra una clara complementariedad de los fondos, los Estados miembros podría integrar mejor las ayudas del FEAG en un paquete global de ayuda de reestructuración. Las transiciones en el mercado de trabajo exigen inversiones intensivas en capital humano, tanto en forma de medidas proactivas de anticipación como medidas reactivas.

Cláusula de excepción sobre los ninis

El desempleo juvenil sigue siendo un desafío importante. La experiencia demuestra que la ayuda del FEAG se utiliza ampliamente si se ofrece a ninis. No obstante, se debería examinar si el FEAG es la mejor vía para ofrecer este tipo de ayuda o si hay otros canales que puedan ofrecer más posibilidades de llegar a los jóvenes afectados. Podría considerarse injusto si solo se ofrece ayuda a los ninis de regiones afectadas por una reestructuración masiva causada por

la globalización o la crisis financiera, pero no a los de las regiones afectadas por la automatización.

Implicaciones políticas

En su [Libro Blanco sobre el futuro de Europa](#), la Comisión expresa su preocupación por los movimientos aislacionistas, dudas crecientes sobre los beneficios del comercio abierto y la economía de mercado social de la UE en general.

En su [Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización](#), la Comisión señala que la combinación de la globalización relacionada con el comercio y del cambio tecnológico es el principal motor de una creciente demanda de mano de obra cualificada y una disminución de la demanda de mano de obra poco cualificada. En general, a pesar de las enormes ventajas de un comercio más abierto y de una mayor integración de las economías mundiales, deben abordarse estos efectos colaterales negativos. Como las ventajas actuales de la globalización ya están distribuidas de forma desigual entre las distintas personas y regiones, lo que provoca un impacto significativo sobre aquellos que han resultado perjudicados, existe el peligro de que la evolución cada vez más rápida de los avances tecnológicos permita alimentar aún más dichos efectos. Con el fin de evitar que se amplíe aún más la brecha, Europa deberá ayudar a los trabajadores a obtener las capacidades requeridas. Por lo que respecta específicamente al FEAG, en el Documento de reflexión se señala que debe estudiarse la mejora de la operatividad del instrumento, con el fin de garantizar un despliegue más rápido en caso de una gran reestructuración. Para que pueda prestar apoyo a una serie más amplia de medidas de desarrollo económico, más allá de la actual atención específica a los trabajadores afectados, sería necesaria más flexibilidad. Será necesario colmar la brecha existente entre las medidas a corto plazo y las estrategias de reconversión a más largo plazo que financia la política de cohesión.

La Comisión puso en marcha el [pilar europeo de derechos sociales](#) que tiene en cuenta las realidades cambiantes del entorno de trabajo. Más concretamente, en ese pilar se presenta un principio relacionado con la activación y la facilitación de las transiciones en el mercado de trabajo: «Toda persona tiene derecho a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. Toda persona tiene derecho a la transferencia de la protección social y el derecho a la formación durante las transiciones profesionales.» El FEAG ofrece un instrumento importante y visible a nivel de la UE para llevar este principio a la práctica en el caso de grandes reestructuraciones. El FEAG demuestra ser un instrumento útil para hacer frente a los efectos negativos de la globalización, y su gran visibilidad podría contribuir a reducir las dudas relativas a la economía social de mercado de la UE.

La evaluación intermedia ha demostrado que el FEAG está creando valor añadido europeo ofreciendo ayuda a los trabajadores despedidos en grandes reestructuraciones. La Comisión desea, por tanto, seguir debatiendo la ayuda proporcionada actualmente por el FEAG con el

Parlamento Europeo, el Consejo y todas las partes interesadas. El FEAG se considera una parte esencial del paquete global de medidas de inversión en capital humano. La Comisión está estudiando la posibilidad de seguir desarrollando el FEAG a fin de estar preparados para los retos del período posterior a 2020.