

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

478ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 22 Y 23 DE FEBRERO DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (2014-2020)»

[COM(2011) 608 final — 2011/0269 (COD)]

(2012/C 143/09)

Ponente: **Martin SIECKER**

Coponente: **Jean-Pierre HABER**

Los días 24 y 25 de octubre de 2011, respectivamente, de conformidad con los artículos 175(3) y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (2014-2020)»

COM(2011) 608 final – 2011/0269 (COD)

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de febrero de 2012 (ponente: Martin Siecker; coponente: Jean-Pierre Haber).

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 23 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 158 votos a favor, 10 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el hecho de que la Comisión haya presentado una propuesta para dar continuidad al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización. Al mismo tiempo, el CESE no está convencido de que todas las propuestas de la Comisión vayan a resolver los problemas del Fondo. El número de solicitudes presentadas al FEAG ha sido –y sigue siendo– muy reducido, y el CESE no cree que ampliar el Fondo a la agricultura sea la forma adecuada de solventar esta deficiencia. En lugar de ello, el Comité sugiere algunas medidas adicionales para mejorar la utilización del FEAG, como reducir los límites y acelerar el procedimiento, puesto que el propio instrumento ha tenido unos resultados relativamente buenos en los casos en los que se ha aplicado.

1.2 Una de las causas de la infrautilización es el procedimiento lento y burocrático que sigue el FEAG debido a su carácter específico. La Comisión no puede decidir sin remitirse al Parlamento Europeo y al Consejo. Una vez interviene la autoridad presupuestaria, es preciso someterse a determinados

procedimientos que llevan mucho tiempo para la aprobación de todas las solicitudes de ayuda, con un notable gasto de recursos administrativos que podrían haberse utilizado mejor.

1.3 El CESE sugiere, asimismo, que se reduzca a 200, en lugar de los 500 propuestos, el número de despidos necesario para presentar una solicitud. También recomienda aumentar la cofinanciación de la UE hasta el 75 % para mejorar la utilización del FEAG. El CESE acoge favorablemente el hecho de que se amplíe el concepto de «trabajador» para incluir en él a los trabajadores que tengan contratos de duración determinada y a los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal. El CESE está de acuerdo en que se incluya a los trabajadores por cuenta propia. Son actores con una importancia y un peso considerable en el mercado laboral y se cuentan entre los primeros en verse afectados por las consecuencias tanto de la globalización como de las crisis económicas. El FEAG no se concibió para ayudar a los empresarios, por lo que el CESE no está de acuerdo en ampliarlo para incluir a los propietarios-administradores de pymes. La DG Empresa tiene una sección dedicada a las políticas en favor de las pymes que dispone de importantes programas de apoyo. El FEAG no debería interferir en estos programas.

1.4 El CESE sugiere otras dos posibilidades de mejorar los resultados del FEAG. La primera es informar a las pymes de las oportunidades que brinda el Fondo mediante una campaña de información masiva; la segunda, implicar a los interlocutores sociales desde el inicio mismo del procedimiento de presentación de solicitudes al Fondo. Asimismo, el CESE manifiesta su sorpresa por la decisión del Consejo de diciembre de 2011 de eliminar la posibilidad de utilizar el FEAG para combatir las consecuencias sociales inesperadas de la crisis económica durante los dos últimos años del actual período de aplicación (2012 y 2013), tanto más cuanto que de una evaluación global de las solicitudes se desprende que el Fondo ha arrojado buenos resultados en este sentido. Por este motivo, el CESE urge al Consejo a reconsiderar su decisión y expresa con absoluta claridad su deseo de que esta dimensión se incluya en el próximo período del Fondo, de 2014 a 2020.

1.5 El CESE no está de acuerdo con la propuesta de ampliar el FEAG a la agricultura, pero reconoce que habrá que hacer algo por este sector cuando entren en vigor futuros acuerdos comerciales como el acuerdo con Mercosur. Este acuerdo resultará beneficioso para la UE en su conjunto, pero dentro de la Unión reportará sobre todo ventajas a la industria y los servicios, mientras que la agricultura tendrá que pagar la factura. La Comisión ha expresado su esperanza de que los futuros acuerdos comerciales puedan tener el mismo impacto. Es justo que se compense a la agricultura por este tipo de desventajas, pero debería hacerse mediante una solución a la medida del sector, por ejemplo, en el marco de los Fondos Estructurales vinculados a la política agrícola común. El CESE pide que el FEAG, que se creó para apoyar a los trabajadores despedidos a reinsertarse en el mercado laboral, siga reservándose para este propósito.

1.6 El CESE insiste en que se mantenga el funcionamiento del Fondo en período de crisis y que, entre otras cosas, pueda utilizarse en las situaciones de deslocalización y relocalización de actividades industriales en la Unión Europea.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 En marzo de 2006 la Comisión presentó una propuesta para crear un Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG). Su propósito era proporcionar ayuda específica y puntual para facilitar la reinsertión laboral de los trabajadores de determinadas áreas o sectores despedidos como consecuencia de una grave perturbación de la economía, como una deslocalización de actividades a terceros países, un incremento masivo de las importaciones o una disminución progresiva de la cuota de mercado de la UE en un sector determinado. El principal criterio para solicitar la ayuda del FEAG era que se hubieran producido más de mil despidos en una empresa o un grupo de empresas del mismo sector en una o dos regiones contiguas.

2.2 El FEAG se creó para la duración del período de programación 2007-2013. Entre las medidas previstas se incluían el reciclaje profesional, la ayuda a la reinsertión laboral, la ayuda a la creación de empresas y subsidios adicionales. El FEAG interviene a petición de un Estado miembro. El importe financiado por la UE no debía superar el 50 % del coste total estimado del conjunto de medidas previstas por el Estado miembro. En 2009 se adaptaron los criterios de ayuda bajo la presión de la crisis económica. El número mínimo de despidos se redujo de 1 000 a 500 y la participación de la UE en proyectos del FEAG se incrementó del 50 % al 65 %.

2.3 En octubre de 2011 la Comisión presentó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo con el fin

de prorrogar el FEAG durante el período de programación 2014-2020 para contribuir a lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020, y de ampliar la dotación de las ayudas a la agricultura. Con el fin de garantizar que la ayuda del FEAG llegue a todos los trabajadores con independencia de su contrato de trabajo o de su relación laboral, se amplía el concepto de «trabajador» para incluir en él no solo a los trabajadores con contrato laboral de duración indefinida, sino también a los que tengan contratos de duración determinada, a los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal, a los propietarios-administradores de microempresas y de pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores por cuenta propia, incluidos los agricultores. La participación de la UE en los proyectos del FEAG oscilará entre el 50 % y el 65 %.

2.4 La Comisión propone que el FEAG permanezca al margen del marco financiero plurianual (MFP) debido al carácter imprevisible y urgente de las circunstancias que justifican su despliegue. A nivel de la Unión los gastos deben orientarse hacia la obtención de resultados concretos. Por lo que se refiere a la incidencia del gasto del FEAG, el MFP ha establecido el objetivo de que en doce meses ha de encontrar empleo estable al menos el 50 % de los trabajadores que se benefician de la ayuda del FEAG. Para que la Comisión pueda comprobar si los Estados miembros están haciendo todo lo posible por alcanzar ese objetivo, estos dispondrán de quince meses para presentar un informe provisional sobre el uso de las ayudas del FEAG.

3. Observaciones generales

3.1 El FEAG se concibió como una especie de «primeros auxilios», un instrumento que permitiera a la UE dar una respuesta rápida y flexible para ayudar a los trabajadores que hubieran perdido su empleo como consecuencia de la globalización. El capital disponible para el FEAG se elevaba a 3 500 millones de euros para todo el período de siete años comprendido entre 2007 y 2013. En los primeros cinco años, de 2007 a 2011, se han utilizado poco más de 364 millones de euros de los 2 500 millones disponibles para dicho período. Las causas más importantes de esta moderada utilización del FEAG han sido el procedimiento administrativo lento y burocrático, el elevado límite de mil trabajadores y el bajo nivel de cofinanciación del 50 %. La utilización mejoró en 2009 después de que el límite para las solicitudes se redujera de 1 000 a 500 trabajadores, el límite de cofinanciación por la UE se incrementara del 50 % al 65 % (con determinadas condiciones) y las solicitudes no solo se admitieran para luchar contra las consecuencias de la globalización, sino también contra las consecuencias de la crisis económica.

3.2 Después de estas adaptaciones la utilización del FEAG aumentó de ocho solicitudes en 2007 y cinco en 2008 a 29 en 2009 y 2010. En 2011 se aprobaron ocho solicitudes, y otras 18 están todavía en curso de evaluación. El FEAG se ha utilizado en mayor medida para luchar contra las consecuencias de la crisis que para luchar contra las consecuencias de la globalización: 53 solicitudes por crisis en tres años (desde 2009, cuando se amplió el FEAG para incluir la crisis, hasta noviembre de 2011), frente a 26 solicitudes por globalización en cinco años. Las 53 solicitudes por crisis se destinaron a 48 607 trabajadores, y las 26 solicitudes por globalización a 28 135 trabajadores, por lo que en total han recibido ayuda 76 742 trabajadores para potenciar su empleabilidad.

3.3 En la evaluación intermedia del FEAG se calculó cuántos de los trabajadores afectados encontraron otro empleo en un año con arreglo a los quince informes finales disponibles entonces respecto al periodo 2007-2009. El índice medio de reinserción laboral fue del 41,8 %. Los índices superaron el 50 % de referencia en seis de los quince primeros casos cofinanciados por el FEAG, y no lo alcanzaron por poco en los otros nueve casos. La variación de los resultados obtenidos en materia de reinserción laboral es muy grande: del elevado índice del 78,2 % en un caso en Alemania a unos índices significativamente más bajos, del 4 al 6 %, en los casos notificados en Portugal, España e Italia. A fin de conseguir niveles comparables de eficacia, habría que considerar la conveniencia de vincular parte de la ayuda concedida a los resultados de la misma. A medio plazo (más de doce meses después de que concluyera la ayuda del FEAG) los índices de reinserción laboral aumentaron en la mayor parte de los casos (de los que se dispone información), pese al impacto de la crisis económica global que afecta a las economías locales. El índice de empleo de los beneficiarios del FEAG aumentó con el tiempo en ocho casos y disminuyó en tres casos. En el conjunto de los casos el índice de reinserción laboral aumentó de media siete puntos porcentuales. Parece, pues, justificada la conclusión general de que, al margen del uso escaso del Fondo, sus resultados han sido buenos.

3.4 Lo que no se ha abordado es el tercer motivo del uso escaso del FEAG, es decir, el hecho de que el Fondo no tiene presupuesto propio. Por esa razón la autoridad presupuestaria, en este caso el Parlamento Europeo y el Consejo, tiene que decidir por separado ante cada solicitud si la ayuda está justificada. A pesar de que el modelo, como instrumento al margen de las estructuras existentes en la UE, permite una respuesta rápida y flexible, el procedimiento administrativo que debe seguirse por motivos de precisión es muy largo y burocrático. Por ello hay que tener en cuenta los elevados costes que supone el procedimiento de aprobación como, por ejemplo, la traducción a 22 lenguas, el coste de las salas de reunión y de los documentos para las reuniones, el tiempo de los participantes y la interpretación, partidas correspondientes a las diversas fases del proceso. Una vez aprobadas todas las solicitudes, nos preguntamos si no habría sido mejor destinar a los trabajadores afectados los gastos que supone el procedimiento de aprobación. La ventaja del procedimiento actual del FEAG es que es muy transparente y da visibilidad al compromiso de la UE de luchar contra la exclusión social. Pero, aunque la transparencia y la visibilidad son sumamente importantes, se debe hacer algo para acelerar el procedimiento y reducir los costes.

3.5 Otros posibles modelos que el Consejo y el PE mencionan en su propuesta y en los documentos que la acompañan ⁽¹⁾ son la integración del FEAG en el FSE y la transformación del FEAG en un fondo autónomo con su propia dotación presupuestaria. Ambos modelos tienen ventajas e inconvenientes. El principal inconveniente de incorporar las ayudas del FEAG en el FSE es la necesidad de disponer de una dotación clara en el presupuesto de la UE, a pesar de que es imposible planificar o programar los despidos masivos. Ventajas claras son el incremento de la coherencia y la complementariedad con el FSE, la reducción potencial del tiempo necesario para tomar una decisión y la simplificación y racionalización de las solicitudes del FEAG. La opción 3, transformar el FEAG en un fondo autónomo con su propia dotación presupuestaria, aparte de varios inconvenientes, sólo tendría una ventaja: dar mayor visibilidad a la solidaridad europea.

4. Observaciones particulares

4.1 Ante todo el CESE desea manifestar su asombro por la decisión del Consejo de diciembre de 2011 de suprimir la posibilidad de que el FEAG pueda utilizarse para luchar contra las consecuencias sociales imprevistas de la crisis económica, cuando se necesiten los «primeros auxilios», durante los dos últimos años del periodo de vigencia actual del Fondo (2012 y 2013). El examen de las solicitudes de ayuda presentadas al FEAG hasta el 17 de noviembre de 2011 muestra claramente que el Fondo ha funcionado relativamente bien en este sentido y no tanto en el cumplimiento de su propósito original de luchar contra las consecuencias de la globalización. Tanto en 2009 como en 2010 se aprobaron 23 solicitudes para luchar contra las consecuencias de la crisis y solo seis solicitudes para luchar contra las consecuencias de la globalización. Por consiguiente, el CESE insta al Consejo a considerar que, mientras la crisis perdure, el FEAG pueda también utilizarse para luchar contra sus consecuencias. El CESE quiere dejar absolutamente claro su deseo de que en la prórroga del Fondo se siga incluyendo la lucha contra las consecuencias de la crisis económica, mientras se siguen reduciendo los límites establecidos para las solicitudes.

4.2 Aunque el número de solicitudes aumentó después de 2008, la utilización del FEAG sigue siendo muy escasa. Parece, por tanto, lógico reducir los límites para las solicitudes en mayor medida de lo que se propone. En las conclusiones preliminares de la revisión intermedia del FEAG se afirma respecto a la reducción del límite del número de despidos de 1 000 a 500: «Sin embargo, en algunos contextos, este número reducido se seguiría considerando muy elevado, porque incluso la pérdida de 200-300 empleos puede causar una grave perturbación en determinados contextos locales y regionales». El límite actual (de 500 trabajadores) puede resultar todavía muy elevado si tenemos en cuenta los procesos actuales de deslocalización y subcontratación. Por lo tanto, el CESE sugiere reducir este límite a 200 trabajadores.

4.3 El CESE sugiere, además, otras dos posibilidades de mejorar los resultados del FEAG. Por regla general, las pymes son demasiado pequeñas y no tienen recursos suficientes para mantenerse completamente al día sobre las posibilidades que ofrece la UE en determinadas circunstancias. Es probable que un gran número de pymes que afrontan problemas para los que el FEAG ofrece una solución ni siquiera conozcan la existencia de este Fondo, por lo que no pueden beneficiarse de él. El CESE está seguro de que se ganaría muchísimo con una campaña de información masiva sobre las posibilidades del Fondo dirigida a los propietarios-administradores de pymes. Otra idea que podría tener una incidencia positiva en los resultados del FEAG es implicar a los interlocutores sociales desde el inicio mismo del procedimiento de presentación de solicitudes al Fondo.

4.4 Hasta ahora la evaluación ha mostrado que las fuertes reservas de los Estados miembros en la primera fase de funcionamiento del FEAG se basaban, en parte, en la elevada contribución propia que debían aportar. Por esta razón los porcentajes se modificaron en 2009, lo que parece haber tenido un efecto positivo. Dado que la crisis actual sigue exigiendo instrumentos de mercado laboral firmes y activos, el CESE recomienda aumentar la cofinanciación de la UE hasta el 75 % para seguir mejorando la utilización del FEAG.

⁽¹⁾ SEC (2011) 1130, 1131 y 1133 final.

4.5 La Comisión propone continuar con el mismo modelo actual del FEAG como un instrumento de crisis al margen del marco financiero. El inconveniente de este modelo son los procedimientos lentos y burocráticos que implica. La burocracia radica, en parte, en los cuellos de botella que se crean en Bruselas y, en parte, en los que se crean en los Estados miembros. El CESE insta a la Comisión a que intente encontrar una solución a estos cuellos de botella para que el procedimiento resulte más flexible y rápido y los solicitantes potenciales no sigan percibiéndolo como un obstáculo. Por ejemplo, las solicitudes las presentan las regiones, pero deben tramitarse a través del nivel nacional. Ello ralentiza considerablemente el proceso, por lo que resultaría mucho más eficaz revisar este tipo de procedimientos.

4.6 El CESE acoge favorablemente el hecho de que en el nuevo Reglamento se amplíe el concepto de «trabajador» para incluir en él no solo a los trabajadores con contrato laboral de duración indefinida, sino también a los que tengan contratos de duración determinada y a los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal. El CESE abriga reservas respecto a la inclusión de los trabajadores por cuenta propia. El FEAG se creó como un instrumento flexible para ayudar a los empleados que hayan perdido su empleo debido a las consecuencias de la globalización. El estatuto de los trabajadores por cuenta propia varía mucho en función de sus respectivos Estados miembros. Abarca desde expertos altamente cualificados con una posición fuerte en el mercado de trabajo hasta trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes, que de hecho están en la misma posición que los empleados, y microempresas formadas por una sola persona. Una gran proporción de estos trabajadores por cuenta propia constituye una parte importante del mercado laboral. Estos trabajadores se cuentan entre los primeros que se verán afectados por las consecuencias tanto de la globalización como de las crisis económicas. Por este motivo, el CESE propone que se incluya a estas personas activas en el mercado de trabajo en el FEAG, a fin de prevenir el desempleo y propiciar una mejor utilización del Fondo.

4.7 En lo que respecta a los propietarios-administradores de pymes, el CESE mantiene sus dudas. Cuando son propietarios-administradores de una pyme que da empleo cabe considerarlos como empleadores y no pueden ser beneficiarios del Fondo, ya que el FEAG está destinado a los trabajadores que han perdido su empleo. La concesión de ayudas a estas empresas podría crear fácilmente una distorsión de la competencia con otras pymes. La presentación de solicitudes al FEAG por parte de este grupo interferiría con la política de la DG Empresa, basada en una amplia oferta de programas de educación, formación e innovación, por lo que el CESE considera que los propietarios-administradores de pymes como tales no deberían ser elegibles.

Sin embargo, los trabajadores de estas pymes sí pueden beneficiarse del Fondo cuando pierden su empleo debido a consecuencias inesperadas de la globalización y cumplen los demás requisitos del FEAG.

4.8 El CESE no está de acuerdo con que el FEAG se amplíe a los agricultores. La Comisión justifica su propuesta de que hasta más del 80 % de los fondos del FEAG se utilicen para las explotaciones agrarias refiriéndose a las negociaciones sobre futuros acuerdos comerciales. La UE ya ha hecho estimaciones en el sentido de que estos acuerdos, como el acuerdo con Mercosur entre la UE y varios países sudamericanos, beneficiarán a la Unión en su conjunto, pero dentro de la UE reportarán, sobre todo, ventajas a la industria y los servicios, mientras que acarrearán desventajas a la agricultura. Es probable que muchos de estos acuerdos futuros tengan las mismas consecuencias.

4.9 En la propuesta se afirma que el FEAG proporcionará «ayudas únicas y específicas destinadas a los trabajadores despedidos como consecuencia de los grandes cambios estructurales generados por la creciente globalización de los patrones comerciales y de los modelos de producción». En el párrafo siguiente la Comisión añade que «a través del FEAG la Unión también podrá prestar ayuda en caso de despidos masivos ocasionados por una grave perturbación de la economía local, regional o nacional causada por una crisis imprevista. Además, está previsto ampliar el ámbito de actuación del FEAG con el fin de proporcionar ayudas transitorias a los agricultores para que puedan adaptarse a las nuevas situaciones del mercado creadas de resultados de la conclusión por parte de la Unión de acuerdos comerciales sobre productos agrarios».

4.10 Hay varias razones importantes por las que el FEAG no resulta un instrumento adecuado para incluir en su ámbito la agricultura. Los problemas que tendrá que afrontar la agricultura como consecuencia de estos acuerdos comerciales serán estructurales, porque es probable que los futuros acuerdos tengan las mismas consecuencias y el FEAG solo será un instrumento temporal. Además, los acuerdos comerciales como el de Mercosur exigen, por lo general, varios años de negociaciones y no pueden considerarse «una grave perturbación de la economía local, regional o nacional causada por una crisis imprevista». Serán graves perturbaciones de la economía local, regional o nacional causadas por acciones deliberadas y cuidadosamente preparadas por la Unión Europea. Huelga decir que es preciso compensar a la agricultura por esa carga, pero debería hacerse mediante un instrumento a la medida del sector. El CESE pide que el FEAG, que se creó para apoyar a los trabajadores despedidos a reinserirse en el mercado laboral, siga reservándose para este propósito.

Bruselas, 23 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON