



Bruselas, 28.5.2020
COM(2020) 450 final

2018/0196 (COD)

Propuesta modificada de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

El 29 de mayo de 2018, la Comisión Europea adoptó sus propuestas legislativas por las que se rige el uso de la financiación de la política de cohesión para el período 2021-2027¹, definiendo el apoyo de los Fondos en torno a unas pocas prioridades políticas fundamentales de la UE.

A principios de este año, con la pandemia de COVID-19, la economía europea se ha enfrentado a una profunda perturbación exógena, simétrica y sin precedentes. La presión inmediata sobre los sistemas sanitarios, con un espantoso número de víctimas humanas, ha ido seguida de repentinas y graves consecuencias sociales y económicas.

Esta situación provocará un empeoramiento considerable de los resultados económicos, la reducción del número de operadores económicos y un fuerte aumento del desempleo y la pobreza. También planteará retos importantes para la gestión de las finanzas públicas y de la deuda en los próximos años, lo que, a su vez, puede limitar la inversión pública necesaria para la recuperación económica y el desarrollo.

Como respuesta inmediata, ya se han adaptado los instrumentos de la política de cohesión actualmente disponibles en el marco de los programas del período 2014-2020. Se llevó a cabo una primera modificación² del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 a este respecto, con el fin de reforzar los sistemas sanitarios de los Estados miembros mediante el aumento de las inversiones y el apoyo a los operadores económicos y a los trabajadores. A esta modificación siguió una segunda³, cuyo objetivo es ofrecer a los Estados miembros una flexibilidad excepcional para gestionar y modificar sus programas, cuando ello sea necesario para hacer frente a la situación de crisis.

Además, la Comisión propone que se aproveche plenamente el presupuesto de la UE para movilizar la inversión y concentrar el grueso del apoyo financiero durante los primeros años de la recuperación, que son cruciales. Estas propuestas se basan en dos pilares. Por una parte, un instrumento de recuperación europeo de emergencia, que potenciará temporalmente la capacidad financiera del presupuesto de la UE recurriendo al margen de maniobra de que dispone dicho presupuesto para obtener financiación adicional en los mercados financieros. Por otra parte, un marco financiero plurianual reforzado para el período 2021-2027. La Comisión propone reforzar los programas clave a través del Instrumento de Recuperación Europeo para canalizar la inversión rápidamente hacia donde sea más necesaria, reforzar el mercado único, intensificar la cooperación en ámbitos como la salud y la gestión de crisis, y dotar a la Unión de un presupuesto diseñado para impulsar la transición a largo plazo hacia una Europa más resiliente, más verde y más digital, respaldando al mismo tiempo los principios del pilar europeo de derechos sociales.

La presente propuesta forma parte del segundo de esos pilares. Las inversiones de la política de cohesión durante el período 2021-2027 tendrán que desempeñar su papel a largo plazo como instrumentos de refuerzo del crecimiento y la convergencia a partir de 2021, año en que se prevé que la economía de la UE empiece a recuperarse de la grave recesión.

¹ COM(2018) 375 final.

² Reglamento (UE) 2020/460.

³ Reglamento (UE) 2020/558.

A este respecto, está claramente confirmada la pertinencia del diseño de la política de cohesión para el período 2021-2027, configurada con arreglo a estrategias de crecimiento con perspectivas de futuro, en particular a través de la concentración temática centrada en la competitividad económica, la agenda del Pacto Verde Europeo y la promoción del pilar europeo de derechos sociales. Es fundamental garantizar unas condiciones favorables para una rápida recuperación que allane el camino al desarrollo económico de la UE, cumpliendo al mismo tiempo el objetivo del Tratado de promover la convergencia y reducir las disparidades. Al proporcionar ayuda, debe prestarse especial atención a las regiones que estén más afectadas por la crisis y menos equipadas para recuperarse.

Por otra parte, la repentina y en gran medida inesperada aparición de la pandemia demuestra la necesidad de una mayor flexibilidad y reactividad de la política de cohesión. En particular, debe concederse a los Estados miembros flexibilidad adicional para transferir recursos entre los Fondos en cualquier momento del período de programación.

También es imprescindible que el marco jurídico de la política de cohesión establezca mecanismos a los que se pueda recurrir rápidamente en caso de que se produzcan más perturbaciones en la Unión en los próximos años. En consecuencia, se proponen medidas para la utilización de los Fondos en respuesta a circunstancias excepcionales e inusuales, respecto a las cuales se fijan criterios, para garantizar que puedan establecerse excepciones a determinadas normas a fin de facilitar la respuesta. En este contexto, la Comisión debe estar facultada para adoptar actos de ejecución, a fin de establecer medidas temporales, para enfrentarse a circunstancias excepcionales e inusuales.

Por último, como consecuencia de retrasos y deficiencias en la ejecución, la pandemia de COVID-19 ha reducido la capacidad de los beneficiarios de completar a tiempo las operaciones que han recibido ayuda en el marco de los programas del período 2014-2020. Debido a las consecuencias presupuestarias de la crisis, es posible que los beneficiarios no estén en condiciones de financiar la finalización de las operaciones en cuestión antes de la fecha de cierre. A este respecto, debe concederse una mayor flexibilidad que permita el escalonamiento de las operaciones.

Estas propuestas de modificación se completan mediante una propuesta paralela destinada a modificar la propuesta de Reglamento relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión⁴, cuya finalidad es reforzar la preparación de los sistemas sanitarios y aprovechar mejor el potencial de la cultura y el turismo, dada su vulnerabilidad a la crisis y su importancia crítica en varias regiones. Del mismo modo, la presente propuesta va acompañada de una propuesta de modificación de la propuesta de Reglamento relativo al Fondo Social Europeo Plus⁵, para reforzar el apoyo a las medidas que abordan el empleo juvenil y la pobreza infantil, y centrarse más en ayudar a la población activa en su transición verde y digital.

A nivel de la Unión, el Semestre Europeo de coordinación de la política económica constituye el marco para determinar las prioridades nacionales de reforma e inversión, entre ellas la ayuda financiera con cargo a los Fondos. Durante los últimos años se han forjado estrechos vínculos entre el proceso del Semestre Europeo y las inversiones de la política de cohesión, que hacen que dicha política resulte especialmente adecuada para la ejecución de las inversiones identificadas en dicho proceso. El proceso del Semestre Europeo ya ha indicado

⁴ COM(2018) 372 final.

⁵ COM(2018) 382 final.

ámbitos prioritarios específicos en los que debe concentrarse al comienzo del período el grueso de la inversión pública a fin de contribuir a la recuperación económica y el desarrollo.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La propuesta se limita a modificaciones específicas de la propuesta de Reglamento por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados («propuesta de RDC»), y mantiene la coherencia con otras políticas de la Unión.

2. **BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD**

- **Base jurídica**

La propuesta se basa en el artículo 322, apartado 1, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»), que ofrece la base jurídica para la adopción de reglamentos que establezcan las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas.

Se basa asimismo en los artículos 177 y 349 del TFUE.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

La propuesta no modifica la modalidad de ejecución de la política de cohesión, que sigue aplicándose en el marco de la gestión compartida.

La gestión compartida se basa en el principio de subsidiariedad, dado que la Comisión delega las tareas de programación estratégica y ejecución en los Estados miembros y las regiones. También limita la acción de la UE a lo necesario para alcanzar sus objetivos tal como se establecen en los Tratados.

- **Proporcionalidad**

La propuesta constituye un cambio limitado y específico que no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de aportar más flexibilidad en la gestión de los programas y una mayor reactividad a la hora de adaptar las disposiciones de ejecución críticas, a fin de abordar una posible perturbación simétrica en el futuro.

La habilitación propuesta permite a la Comisión adoptar un conjunto limitado de medidas inmediatas, en caso de crisis futuras, durante un plazo limitado. La propuesta se atiene, por tanto, al principio de proporcionalidad.

- **Elección del instrumento**

La presente propuesta modifica una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de calidad de la legislación existente**

No procede.

- **Consultas con las partes interesadas**

No se ha consultado con partes interesadas externas. No obstante, la propuesta ha ido precedida de amplias consultas con los Estados miembros y el Parlamento Europeo durante las últimas semanas.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

No procede.

- **Evaluación de impacto**

La propuesta de RDC iba acompañada de una evaluación de impacto. La evaluación de impacto validó el sistema de ejecución propuesto para estos Fondos, como se refleja en la propuesta de RDC de 29 de mayo de 2018.

Las modificaciones que se proponen acerca de la propuesta de RDC son limitadas y específicas, y no proponen modificar ni la arquitectura ni las piedras angulares de la propuesta inicial. Solo aportan mejoras y ajustes limitados sobre la base de la experiencia adquirida en el contexto de la pandemia de la COVID-19 y sus efectos. Por tanto, no se ha llevado a cabo una evaluación de impacto independiente.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

Las modificaciones que se proponen acerca de la propuesta de RDC son limitadas y específicas, y no proponen modificar elementos que serían pertinentes para la adecuación regulatoria o la simplificación.

- **Derechos fundamentales**

La propuesta carece de repercusiones en los derechos fundamentales, ya que no modifica los elementos correspondientes de la propuesta de RDC de 29 de mayo de 2018.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La modificación propuesta no implica cambio alguno en la propuesta relativa al próximo marco financiero plurianual para el período 2021-2027⁶.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

No procede.

- **Documentos explicativos (para las Directivas)**

No procede.

⁶ COM(2018) 322 final.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Las modificaciones que se proponen a la propuesta de RDC se centran en los elementos siguientes:

- Mayor flexibilidad para transferir recursos entre Fondos, completada con una mayor flexibilidad para las transferencias entre el FEDER, el FSE+ o el Fondo de Cohesión, con arreglo al artículo 21.
- Habilitación a la Comisión para adoptar actos de ejecución que prevean medidas temporales de utilización de los Fondos en respuesta a circunstancias excepcionales e inusuales que permitan:
 - aumentar los pagos intermedios en 10 puntos porcentuales;
 - seleccionar operaciones ya completadas;
 - la elegibilidad con carácter retroactivo de las operaciones;
 - ampliar los plazos para la presentación de documentos y datos.
- Reducción, a 5 millones EUR, del umbral correspondiente a las operaciones que puedan escalonarse en dos períodos de programación.

Propuesta modificada de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados

La propuesta COM(2018) 375 de la Comisión queda modificada como sigue:

1) Se inserta el considerando 15 *bis* siguiente:

«(15 *bis*) Con el fin de ofrecer flexibilidad a los Estados miembros para asignar y ajustar la asignación de recursos financieros de conformidad con sus necesidades específicas, es necesario darles la posibilidad de solicitar transferencias limitadas de los Fondos a cualquier otro instrumento en régimen de gestión directa o indirecta, o entre los Fondos al principio del período de programación o durante la fase de ejecución.».

2) Se inserta el considerando 20 *bis* siguiente:

«(20 *bis*) Con el fin de dar una respuesta rápida a las circunstancias excepcionales e inusuales contempladas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que puedan surgir durante el período de programación, deben establecerse medidas temporales para facilitar el uso de los Fondos en respuesta a tales circunstancias.».

3) El considerando 71 se sustituye por el texto siguiente:

«(71) A fin de garantizar condiciones uniformes para la adopción de acuerdos de asociación, la adopción o la modificación de programas y la aplicación de correcciones financieras, deben conferirse competencias de ejecución a la Comisión. Las competencias de ejecución relacionadas con el formato que debe emplearse para informar sobre las irregularidades, los datos electrónicos que deben registrarse y almacenarse y la plantilla para el informe final de rendimiento deben ejercerse de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo(*). Aunque estos actos son de carácter general, debe utilizarse el procedimiento consultivo, ya que solo establecen aspectos técnicos, formularios y plantillas. Las competencias de ejecución en relación con el establecimiento del desglose de las asignaciones financieras correspondientes al FEDER, al FSE+ y al Fondo de Cohesión deben adoptarse sin procedimientos de comité, pues meramente reflejan la aplicación de una metodología de cálculo predefinida. Además, las competencias de ejecución en relación con las medidas temporales para la utilización de los Fondos en respuesta a circunstancias excepcionales deben adoptarse sin procedimientos de comité, dado que el ámbito de aplicación se determina en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y se limita a las medidas establecidas en el presente Reglamento.

(*) Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO L 55 de 28.2.2011, p. 13).».

4) En el artículo 1, el apartado 2 se sustituye por el texto siguiente:

«2. El presente Reglamento no se aplicará al capítulo de Empleo e Innovación Social del FSE+, ni a los componentes de gestión directa o indirecta del FEMP, el FAMI, el FSI y el IGFV, salvo en el caso de la asistencia técnica por iniciativa de la Comisión.».

5) En el artículo 8, la letra d) se sustituye por el texto siguiente:

«d) cuando proceda, desglose de los recursos financieros por categoría de regiones con arreglo al artículo 102, apartado 2, e importes de las asignaciones propuestas para su transferencia con arreglo a los artículos 21 y 105, incluida una justificación de tales transferencias;».

6) El artículo 21 se modifica como sigue:

a) El apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:

«1. Los Estados miembros podrán solicitar, en el Acuerdo de Asociación o en la solicitud de modificación de un programa, la transferencia del 5 %, como máximo, en total, de la asignación nacional inicial de cada Fondo a cualquier otro instrumento en régimen de gestión directa o indirecta.

Los Estados miembros también podrán solicitar, en el Acuerdo de Asociación o en la solicitud de modificación de un programa, la transferencia del 5 %, como máximo, en total, de la asignación nacional inicial de cada Fondo a otro Fondo o a otros Fondos. Los Estados miembros podrán solicitar una transferencia adicional del 5 %, como máximo, en total, de la asignación nacional inicial por Fondo entre el FEDER, el FSE+ o el Fondo de Cohesión dentro de los recursos totales del Estado miembro en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento.».

b) El apartado 3 se sustituye por el texto siguiente:

«3. En las solicitudes de modificación de un programa se deberá establecer el importe total transferido cada año desglosado por Fondos y categorías de regiones, cuando proceda, acompañado de la debida justificación, e indicando el programa o programas revisados con arreglo al artículo 19.».

c) El apartado 5 se sustituye por el texto siguiente:

«5. En caso de que la solicitud se refiera a la modificación de un programa, solo se podrán transferir recursos correspondientes a años civiles futuros.».

7) El epígrafe del título II, capítulo III, se sustituye por el texto siguiente:

«Medidas relacionadas con una buena gobernanza económica y con circunstancias excepcionales e inusuales».

8) Se inserta el artículo 15 *bis* siguiente:

«Artículo 15 bis

Medidas temporales de utilización de los Fondos en respuesta a circunstancias excepcionales e inusuales

En caso de que el Consejo haya reconocido, después del [fecha de entrada en vigor del presente Reglamento], que se ha producido un acontecimiento inusitado fuera del control de uno o más Estados miembros, que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas o acarree una crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión, tal como se contempla en el artículo 5, apartado 1, párrafo décimo, en el artículo 6, apartado 3, párrafo cuarto, en el artículo 9, apartado 1, párrafo décimo, y en el artículo 10, apartado 3, párrafo cuarto, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 (**), o que han aparecido factores económicos adversos e inesperados que tienen importantes consecuencias desfavorables sobre la hacienda pública, tal como se contempla en el artículo 3, apartado 5, y en el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, la Comisión podrá, mediante una decisión de ejecución y durante el período definido en dicha decisión:

- a) a petición de un Estado miembro, aumentar los pagos intermedios en 10 puntos porcentuales por encima del porcentaje de cofinanciación aplicable, sin exceder del 100 %, como excepción a lo dispuesto en el artículo 106, apartados 3 y 4;
- b) permitir que las autoridades de un Estado miembro seleccionen para recibir ayuda operaciones que se hayan completado materialmente o se hayan ejecutado plenamente antes de presentar a la autoridad de gestión la solicitud de financiación conforme al programa, como excepción a lo dispuesto en el artículo 57, apartado 6, a condición de que la operación se produzca en respuesta a las circunstancias excepcionales;
- c) disponer que el gasto de las operaciones en respuesta a tales circunstancias pueda ser elegible a partir de la fecha en que el Consejo haya refrendado la aparición de dichas circunstancias, como excepción a lo dispuesto en el artículo 57, apartado 7;
- d) ampliar los plazos para la presentación de documentos y de datos a la Comisión hasta tres meses más como máximo, como excepción a lo dispuesto en el artículo 36, apartado 5, el artículo 37, apartado 1, el artículo 39, apartado 2, y el artículo 44, apartado 3, párrafo primero.

(*) Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209 de 2.8.1997, p. 1).».

- 9) En el artículo 111, apartado 1, la letra b) se sustituye por el texto siguiente:
«b) el coste total de la operación supera los 5 millones EUR;».
- 10) Los anexos I, II y V se modifican con arreglo al anexo de la presente propuesta.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente