



Bruselas, 28.5.2020
COM(2020) 452 final

2018/0197 (COD)

Propuesta modificada de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

La pandemia de COVID-19 ha supuesto una perturbación exógena profundo y sin precedentes para la economía europea. Asistimos a una contracción de la actividad económica y a un aumento del desempleo; la incertidumbre de la situación puede dar lugar a una recuperación más lenta. La respuesta inicial a la crisis dependía en gran medida de las capacidades nacionales y regionales, que difieren considerablemente entre Estados miembros y regiones, debido a las estructuras económicas y los márgenes de obra presupuestarios diversos. Estas diferencias pueden dar lugar a una recuperación asimétrica y contribuir a aumentar las disparidades regionales, lo que, a su vez, puede debilitar el mercado único, la estabilidad financiera de la zona del euro y la solidaridad de nuestra Unión.

La propagación del coronavirus entre los países ha llevado a muchos Gobiernos a introducir medidas sin precedentes para contener la pandemia, como el cierre temporal de empresas o las restricciones generalizadas de los viajes y la movilidad, y ha provocado una mayor incertidumbre en los mercados financieros. Esto, a su vez, puede provocar una fuerte disminución del nivel de producción en muchas economías, con graves consecuencias sociales. En los próximos años esto puede suponer un reto importante para las finanzas públicas, lo que, a su vez, puede limitar la inversión pública necesaria para la recuperación económica.

La Comisión propone que se aproveche plenamente el presupuesto de la UE para movilizar la inversión y que se concentre el apoyo financiero en 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 2021-2027. La Comisión propone reforzar los programas clave a través del Instrumento Europeo de Recuperación para canalizar la inversión rápidamente a 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 a medida para impulsar la transición a largo plazo hacia una Europa más resiliente, más verde y más digital.

La presente propuesta forma parte del segundo pilar mencionado anteriormente. Es fundamental garantizar una rápida recuperación de la economía de la UE tras la pandemia de COVID-19, cumpliendo al mismo tiempo el objetivo del Tratado de promover la convergencia y reducir las disparidades. Esto requiere acciones adaptadas al contexto de las economías nacionales y regionales. Las inversiones en el marco de la política de cohesión deben desempeñar un papel clave a la hora de garantizar una recuperación para todos que allane el camino al desarrollo económico a largo plazo. Al prestar apoyo, debe hacerse especial hincapié en las regiones más afectadas por la crisis y que están menos equipadas para recuperarse.

Por consiguiente, es necesario proponer modificaciones del ámbito de aplicación y de los objetivos específicos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), así como un mecanismo flexible que pueda aplicarse rápidamente en caso de que otros acontecimientos excepcionales desemboquen en una situación de crisis que afecte a la Unión.

La política de cohesión ya permite un amplio espectro de posibilidades de financiación, de modo que se pueda adaptar a las circunstancias individuales de los Estados miembros y las regiones. Sin embargo, con el fin de mejorar la resiliencia económica y la recuperación de la UE en general, se propone mejorar la flexibilidad de la inversión en el marco de los programas que aborden las deficiencias en el sector sanitario, mejoren la preparación relacionada con emergencias imprevistas, promuevan la creación de empleo en las pequeñas y medianas empresas y aprovechen plenamente el potencial económico de los sectores turístico y cultural.

Con el fin de mejorar la capacidad de prevención, protección, respuesta rápida y recuperación en materia de emergencias sanitarias, se propone que las inversiones para mejorar la resiliencia de los sistemas sanitarios se programen y ejecuten de manera global. Esto requiere que las inversiones puedan ir más allá de la ejecución de infraestructuras y que puedan incluir inversiones en los equipos y suministros necesarios para garantizar que los sistemas sanitarios sean resilientes. Por otra parte, dado que la gestión eficaz de cualquier crisis requiere el abastecimiento de los suministros correspondientes, el FEDER también debe ser capaz de financiar suministros para mejorar la resiliencia frente a las catástrofes, además de mejorar la resiliencia de los sistemas sanitarios. En este contexto, es necesario que los Estados miembros garanticen un enfoque coordinado y la complementariedad entre las inversiones financiadas con cargo al [Programa Sanitario] y por el FEDER.

El confinamiento motivado por la pandemia de COVID-19 afectará gravemente a las regiones donde los sectores de la cultura y el turismo contribuyen de manera significativa a las economías regionales. Los datos disponibles indican que es probable que el impacto económico y social derivado de la imposición de restricciones a los viajes, así como el descenso de la confianza de los consumidores, sea mayor en los territorios más dependientes del turismo y la hostelería. Por lo tanto, se propone, además de las posibilidades de apoyo al turismo y la cultura en el marco de otros objetivos políticos, la creación de un objetivo específico separado en el marco del objetivo político 4, a fin de aprovechar el potencial de la cultura y el turismo para mejorar el desarrollo económico, la inclusión social y la innovación social.

Con el fin de estimular un crecimiento que genere empleo y competitividad en las pymes, los objetivos específicos del FEDER deben reflejar la creación de empleo en las pequeñas y medianas empresas. También se propone que, cuando se establezcan medidas temporales de ayuda estatal en respuesta a circunstancias específicas, el FEDER apoye a las empresas en crisis. Esto es coherente con el enfoque adoptado con arreglo al Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 y con las normas para la concesión de ayudas *de minimis*.

Por último, es necesario ajustar los indicadores para permitir el uso de indicadores de realización y de resultados relacionados con el turismo y la cultura al margen del objetivo político 5, en consonancia con las modificaciones propuestas al objetivo específico de cultura y turismo.

Para extraer lecciones de la crisis actual, es imperativo que el marco jurídico de la política de cohesión prevea mecanismos que puedan invocarse rápidamente en caso de que surjan circunstancias excepcionales en la próxima década. Por lo tanto, se proponen medidas temporales para la utilización del FEDER en respuesta a circunstancias excepcionales e inusuales con vistas a garantizar que, en circunstancias limitadas y específicas, se puedan conceder excepciones a determinadas normas para facilitar la respuesta a tales circunstancias.

Entre ellas se incluye la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la ayuda del FEDER, incluyendo, por ejemplo, el apoyo al capital circulante de las pymes en forma de subvenciones, así como la posibilidad de suavizar los requisitos de concentración temática cuando sea necesario como medida temporal para dar una respuesta eficaz a tales circunstancias excepcionales e inusuales.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La propuesta se limita a una modificación específica de la propuesta de Reglamento COM(2018) 372, de 29 de mayo de 2018, y es coherente con el marco jurídico general establecido para los Fondos, en particular con la propuesta de Reglamento COM(2018) 375, de 29 de mayo de 2018, y con la propuesta para su modificación.

Junto con la propuesta modificada de Reglamento COM(2018) 375, de 29 de mayo de 2018, la presente propuesta constituye un medio para apoyar la recuperación económica y un mecanismo de respuesta a la crisis con arreglo a las normas de gestión compartida en caso de acontecimientos excepcionales que desemboquen en una situación de crisis a nivel de la Unión.

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

La propuesta se limita a las modificaciones específicas de la propuesta de Reglamento COM(2018) 372, de 29 de mayo de 2018, y mantiene la coherencia con otras políticas de la Unión y, en particular, promueve la complementariedad y las sinergias con el Programa de Salud.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La propuesta se basa en los artículos 177, 178 y 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

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

La propuesta introduce una mayor flexibilidad para la programación, de modo que los Estados miembros puedan proponer intervenciones que respondan mejor a las consecuencias económicas de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 y apoyen la recuperación económica de todas las regiones. Asimismo, introduce un mecanismo de respuesta a las crisis con arreglo a las normas de gestión compartida en forma de competencias de ejecución de la Comisión para garantizar que, en circunstancias excepcionales, se concedan excepciones temporales para responder a tales acontecimientos.

- **Proporcionalidad**

La propuesta es un cambio limitado y específico que no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de ofrecer una mayor flexibilidad en cuanto al ámbito de aplicación y a los objetivos del FEDER necesarios para apoyar la recuperación económica y prepararse frente a acontecimientos excepcionales que desemboquen en el futuro en una situación de crisis a nivel de la Unión.

- **Elección del instrumento**

La 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. Sin embargo, la propuesta ha ido precedida de amplias consultas con los Estados miembros y el Parlamento Europeo en las últimas semanas relacionadas con las consecuencias económicas de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

No procede.

- **Evaluación de impacto**

Se ha realizado una evaluación de impacto para preparar la propuesta de Reglamento COM(2018) 372, de 29 de mayo de 2018. Los presentes cambios limitados y específicos no requieren ninguna evaluación de impacto específica.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

No procede.

- **Derechos fundamentales**

No procede.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La modificación propuesta no implica ningún cambio en la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027, de 2 de mayo de 2018 [COM(2018) 322]. Los importes correspondientes al FEDER y al Fondo de Cohesión para el período 2021-2027 se mantienen sin cambios.

5. OTROS ELEMENTOS

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

La aplicación de las medidas será objeto de seguimiento y presentación de informes en el marco de los mecanismos de información establecidos en la propuesta de Reglamento COM(2018) 375, de 29 de mayo de 2018, y en la propuesta de Reglamento COM(2018) 372, de 29 de mayo de 2018.

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

No procede.

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

Se propone modificar la propuesta de Reglamento COM(2018) 372, de 29 de mayo de 2018, de la siguiente manera:

- 1) se modifica el artículo 2, apartado 1, letra a), inciso iii), de manera que el título del objetivo específico cubra la creación de empleo;
- 2) se modifica el artículo 2, apartado 1, letra d), inciso ii), para garantizar el apoyo al fomento de la resiliencia de la educación y formación en línea y a distancia;
- 3) se modifica el artículo 2, apartado 1, letra d), inciso iv), de manera que el título del objetivo específico cubra la resiliencia de los sistemas sanitarios;
- 4) se añade un nuevo objetivo específico relacionado con la cultura y el turismo como inciso v) en el artículo 2, apartado 1, letra d);
- 5) se añade un nuevo párrafo en el artículo 4, apartado 1, para garantizar la admisibilidad de los suministros esenciales necesarios para reforzar la resiliencia del sistema sanitario o frente a las catástrofes;
- 6) se modifica el artículo 6, apartado 1, letra d), de manera que, cuando se establezcan medidas temporales de ayuda estatal en respuesta a circunstancias específicas, el FEDER apoye a las empresas en crisis;
- 7) se añade un nuevo artículo 11 *bis* para permitir medidas temporales que hagan posible una ampliación selectiva del ámbito de aplicación del FEDER, como subvenciones para el capital circulante de las pymes, así como una excepción a los requisitos de concentración temática y de asignación mínima al desarrollo urbano sostenible en caso de circunstancias excepcionales e inusuales en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento;
- 8) se modifica el anexo I para permitir utilizar indicadores de realización y de resultados relacionados con el turismo y la cultura al margen del objetivo político 5.

Propuesta modificada de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión

La propuesta COM(2018) 372 de la Comisión queda modificada como sigue:

- 1) Se inserta el considerando 7 *bis* siguiente:

«(7 *bis*) En el caso de las pequeñas y medianas empresas (pymes), que constituyen la espina dorsal de la economía europea, el FEDER debe seguir apoyando su desarrollo mediante una mejora de su crecimiento y su competitividad. Además, teniendo en cuenta el impacto potencialmente profundo de la pandemia de COVID-19 o cualquier situación de crisis que pueda producirse en el futuro y tenga repercusiones en las empresas y el empleo, el FEDER debe apoyar la recuperación de dicha crisis mediante el apoyo a la creación de empleo en las pymes.».
- 2) Se inserta el considerando 10 *bis* siguiente:

«(10 *bis*) Con el fin de reforzar la preparación para la educación y la formación a distancia y en línea de una forma integradora desde el punto de vista social, el FEDER, en el ejercicio de su función de mejorar el acceso a servicios inclusivos y de calidad en el ámbito de la educación, la formación y el aprendizaje permanente, debe contribuir al fomento de la resiliencia del aprendizaje a distancia y en línea. Los esfuerzos para garantizar la continuidad de la educación y la formación durante la pandemia de COVID-19 han puesto de manifiesto importantes deficiencias relativas al acceso a los equipos de TIC y a la conectividad necesarios por parte de los alumnos procedentes de entornos desfavorecidos y en regiones remotas. En este contexto, el FEDER debe apoyar la puesta a disposición de los equipos de TIC y de la conectividad necesarios, fomentando así la resiliencia de los sistemas de educación y formación para el aprendizaje a distancia y en línea.».
- 3) Se inserta el considerando 10 *ter* siguiente:

«(10 *ter*) Con el fin de reforzar la capacidad de los sistemas sanitarios públicos para prevenir las emergencias sanitarias, responder a ellas rápidamente y recuperarse de las mismas, el FEDER también debe contribuir a la resiliencia de los sistemas sanitarios. Además, puesto que la pandemia sin precedentes de COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia de la disponibilidad inmediata de suministros esenciales para dar una respuesta eficaz a una situación de emergencia, debe ampliarse el ámbito de aplicación del apoyo del FEDER a fin de permitir la compra de los suministros necesarios para reforzar la resiliencia frente a las catástrofes y la resiliencia de los sistemas sanitarios. Al adquirir suministros para reforzar la resiliencia de los sistemas sanitarios, estos deben ser coherentes con la estrategia sanitaria nacional, no ir más allá de esta, y garantizar la complementariedad con [el Programa de Salud], así como con las capacidades de rescEU en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión (MPCU).».
- 4) Se inserta el considerando 10 *quater* siguiente:

«(10 *quater*) Para poder apoyar a las economías regionales que dependen en gran medida de los sectores turístico y cultural, debe establecerse un objetivo específico propio. Esto permitiría explotar todo el potencial de la cultura y el turismo para la recuperación económica, la inclusión social y la innovación social, sin perjuicio de las posibilidades de prestar apoyo con cargo al FEDER a esos sectores en el marco de otros objetivos específicos.».

5) El considerando 21 se sustituye por el texto siguiente:

«(21) Al mismo tiempo, es importante aclarar qué actividades quedan fuera del ámbito de aplicación del FEDER y del Fondo de Cohesión, incluidas las inversiones para lograr la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes de las actividades enumeradas en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo(*), a fin de evitar la duplicación de la financiación disponible, que ya existe en el marco de dicha Directiva. El FEDER y el Fondo de Cohesión tampoco deben apoyar a las empresas en crisis, tal como se definen en el Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión (**), a menos que se autorice en virtud de marcos temporales de ayudas estatales para hacer frente a circunstancias excepcionales. Además, debe establecerse expresamente que los países y territorios de ultramar enumerados en el anexo II del TFUE no son admisibles para recibir apoyo del FEDER ni del Fondo de Cohesión.

(*) Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

(**) Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1).».

6) Se inserta el considerando 27 *bis* siguiente:

«(27 *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 preverse medidas temporales para facilitar el uso de la ayuda del FEDER en respuesta a tales circunstancias. Además, las competencias de ejecución en relación con las medidas temporales para la utilización de los Fondos en respuesta a circunstancias excepcionales e inusuales deben adoptarse sin procedimientos de comité, dado que el ámbito de aplicación está determinado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y limitado a las medidas establecidas en el presente Reglamento.».

7) En el artículo 2, el apartado 1 se modifica como sigue:

a) en la letra a), el inciso iii) se sustituye por el texto siguiente:

«iii) potenciando el crecimiento y la competitividad de las pymes y la creación de empleo en estas;»;

b) la letra d) se modifica como sigue:

i) el inciso ii) se sustituye por el texto siguiente:

«ii) mejorando el acceso a servicios inclusivos y de calidad en el ámbito de la educación, la formación y el aprendizaje permanente mediante el

desarrollo de infraestructuras, en particular mediante el fomento de la resiliencia de la educación y la formación en línea y a distancia;»;

ii) el inciso iv) se sustituye por el texto siguiente:

iv) garantizando la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria y fomentando la resiliencia de los sistemas sanitarios;»;

iii) se añade el inciso v) siguiente:

v) potenciando el papel de la cultura y el turismo en el desarrollo económico, la inclusión social y la innovación social;».

8) En el artículo 4, apartado 1, se añade el párrafo siguiente:

«Con el fin de contribuir al objetivo específico en el marco del OP 2 expuesto en el artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iv), y al objetivo específico en el marco del OP 4 establecido en la letra d), inciso iv), de dicho artículo, el FEDER apoyará asimismo la adquisición de los suministros necesarios para reforzar la resiliencia de los sistemas sanitarios y para reforzar la resiliencia frente a las catástrofes.».

9) En el artículo 6, apartado 1, la letra d) se sustituye por el texto siguiente:

«d) las empresas en crisis, tal como se definen en el artículo 2, apartado 18, del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, a menos que se autorice en virtud de un marco temporal de ayudas estatales establecido para hacer frente a circunstancias excepcionales;».

10) Se añade el capítulo II *bis* siguiente:

«CAPÍTULO II *bis*

Medidas temporales en respuesta a circunstancias excepcionales e inusuales

Artículo 11 bis

Medidas temporales de utilización del FEDER en respuesta a circunstancias excepcionales e inusuales

Cuando el Consejo haya reconocido, a partir del [*fecha de entrada en vigor del presente Reglamento*], que se ha producido un acontecimiento inusitado que está fuera del control de uno o más Estados miembros y que tiene una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas o suponga una crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión tal como se define 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 a los que se refieren el artículo 3, apartado 5, y 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) ampliar el ámbito de aplicación de la ayuda del FEDER, no obstante lo dispuesto en el artículo 4, con el fin de apoyar las medidas estrictamente necesarias para responder a tales circunstancias excepcionales o inusuales, en particular a través de la financiación de capital circulante para las pymes en forma de subvenciones;

- b) reducir los requisitos de concentración temática y los requisitos de asignación mínima establecidos para el desarrollo urbano sostenible, no obstante lo dispuesto en el artículo 3 y en el artículo 9, apartado 2.

(*) 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).

(**) Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6).».

- 11) El anexo I se modifica de conformidad con el anexo de la presente propuesta.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente