

Estrasburgo, 29.5.2018
SWD(2018) 283 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuestas de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión
relativo a un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un
contexto transfronterizo
sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea
(Interreg) financiado con ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y los
instrumentos de financiación exterior**

{COM(2018) 372 final} - {SEC(2018) 268 final} - {SWD(2018) 282 final}

Resumen de la evaluación de impacto

1. ALCANCE Y MISIÓN

La misión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión (FC) queda establecida en los Tratados: la cohesión económica, social y territorial. Esto significa reducir las disparidades regionales y nacionales en un amplio abanico de temas: innovación, competitividad, empleo, medio ambiente, transporte, educación e infraestructuras sanitarias y desarrollo urbano sostenible.

Una prioridad transversal es la cooperación transfronteriza en el marco de la cooperación territorial europea («CTE» o «Interreg») y el Compromiso Transfronterizo Europeo.

Para mantener la coherencia con otras políticas de la UE en régimen de gestión compartida, las normas en materia de cumplimiento y ejecución del FEDER y el Fondo de Cohesión se rigen, en la medida de lo posible, por el Reglamento sobre disposiciones comunes («RDC»), en el que se establecen disposiciones comunes para siete fondos de gestión compartida a nivel de la UE:

- FC: Fondo de Cohesión
- FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
- FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
- FSE+: Fondo Social Europeo Plus
- FAMI: Fondo de Asilo y Migración
- FSI: Fondo de Seguridad Interior
- IGF: Instrumento de Gestión de Fronteras

2. LECCIONES APRENDIDAS DE PROGRAMAS ANTERIORES

Desde el punto de vista de **la estrategia, las prioridades y el impacto de la política**, en la evaluación *ex post* se estableció una diferencia entre temas:

- De alto valor añadido e impacto: el apoyo a las pymes, las estrategias de especialización inteligente y la ayuda a las regiones para ascender en la cadena económica, una economía baja en carbono, el desarrollo urbano sostenible y la cooperación regional
- De menor impacto, como el apoyo a las grandes empresas y a las inversiones aeroportuarias (salvo en las regiones ultraperiféricas).

Simplificación: la necesidad de reducir la carga administrativa. En las evaluaciones *ex post* del FEDER y el Fondo de Cohesión se comprobó que los sistemas de gestión, control y auditoría son excesivamente complejos, lo cual ha dado lugar a inseguridad administrativa y a retrasos en la ejecución. La complejidad ha sido particularmente problemática en los países de la Europa de los Quince, donde la financiación fue relativamente más pequeña, lo que apunta a una necesidad de proporcionalidad.

La necesidad de flexibilidad para responder a las necesidades emergentes: En la evaluación *ex post* del FEDER y del Fondo de Cohesión se comprobó que la adaptación de los programas durante la crisis económica fue uno de los éxitos del período 2007-2013 y esto debe tenerse en cuenta.

El potencial de los instrumentos financieros: En la evaluación *ex post* del FEDER y el Fondo de Cohesión se comprobó que los instrumentos financieros pueden ser un medio más eficiente de financiar la inversión en algunos ámbitos políticos, pero hay retrasos en la ejecución y dificultades para difundir su uso.

La Comisión llevó a cabo una consulta pública sobre «fondos de la UE en el ámbito de la política de cohesión» (entre el 10 de enero de 2018 y el 9 de marzo de 2018). La conclusión principal es la necesidad de simplificación: las partes interesadas consideraban que la complejidad de los procedimientos era, con mucha diferencia, el principal obstáculo para el éxito, seguido de unos requisitos engorrosos en materia de auditoría y control, la falta de flexibilidad, la dificultad para garantizar la sostenibilidad financiera y los retrasos en los pagos.

Además, en general, los encuestados se mostraron claramente partidarios de:

- La política de cohesión para todas las regiones (aunque con atención continua a las regiones menos desarrolladas).
- La innovación de las políticas, incluidas las estrategias de especialización inteligente y la inversión inteligente en general.
- La continuación y el desarrollo de la concentración temática.
- Hacer énfasis en los retos locales (en particular el desarrollo urbano sostenible).
- La cooperación interregional, transfronteriza y en toda Europa.

3. OPCIONES POLÍTICAS

Las opciones destacan alternativas para hacer frente a la reducción del presupuesto:

- Opción 1: Recortes generalizados.
- Opción 2: Reducción de la contribución a las regiones más desarrolladas.
- Opción 3: Mantenimiento del apoyo en ámbitos clave (concentración temática) y reducción en otros temas.

La opción 3 es la preferida, entre otras razones, por:

- Mantener un enfoque centrado en los temas de mayor valor añadido para la UE, en los que la evaluación demuestra que la política ha tenido el mayor impacto.
- Muchos de los grandes retos (globalización, transformación económica, transición a una economía baja en carbono, retos medioambientales, migración y bolsas de pobreza urbana) afectan cada vez más a numerosas regiones de toda la UE, incluso a las más desarrolladas. La inversión de la UE es a la vez necesaria y un signo de solidaridad.
- Mantener una masa crítica: las inversiones en las regiones más desarrolladas son ya pequeñas en términos per cápita.
- La gran mayoría de los participantes en la consulta pública está a favor de que el FEDER se destine a todas las regiones. Esta opción garantiza también una mayor visibilidad de los fondos de la política de cohesión en todos los Estados miembros.

4. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y CONCENTRACIÓN TEMÁTICA

Once de los objetivos temáticos utilizados en el período 2014-2020 han sido simplificados en cinco objetivos políticos claros en el presente Reglamento:

1. Una Europa más inteligente: una transformación industrial innovadora e inteligente.
2. Una Europa más verde, baja en carbono.
3. Una Europa más conectada: movilidad y conectividad regional de las TIC.
4. Una Europa más social: aplicación del pilar europeo de derechos sociales.
5. Una Europa más cercana a los ciudadanos: desarrollo sostenible e integrado de las zonas urbanas, rurales y costeras a través de iniciativas locales.

Esta simplificación permite sinergias y flexibilidad entre distintos capítulos dentro de un objetivo determinado, eliminando distinciones artificiales entre distintas políticas que contribuyen al mismo objetivo. Asimismo, sienta las bases para la concentración temática.

Con el fin de garantizar que, en un contexto de reducción presupuestaria, sigue habiendo una masa crítica de inversión, el Reglamento sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión mantiene requisitos de concentración temática. La mayoría de los recursos (entre el 65 % y el 85 %) se concentrarán en la contribución a los objetivos políticos que, según las pruebas de evaluación y la evaluación de impacto, aportan el mayor valor añadido y contribuyen más a las prioridades de la UE:

- OP 1: «una Europa más inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente»;
- OP 2: «una Europa más verde y baja en carbono, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la adaptación al cambio climático y la prevención y la gestión de riesgos».

Para permitir la flexibilidad, los criterios de concentración serán de aplicación a escala nacional.

En el caso de los países con:	% mínimo «OP1»	% mínimo «OP2»
RNB inferior al 75 %	35 %	30 %
RNB entre el 75 y el 100 %	45 %	30 %
RNB superior al 100 %	60 %	OP1 + OP2 = mínimo 85 %

5. COHERENCIA CON LAS PRIORIDADES DE LA UE Y CON OTRAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN

Se mantendrán las condiciones *ex ante*, pero como «condiciones favorables». Se reducirán en número y se centrarán rigurosamente en los ámbitos que tengan mayor impacto sobre la eficacia del apoyo del FEDER y del FC. Además, volverán a abordarse a lo largo del período.

Se ajustarán mejor al proceso del Semestre Europeo. En la fase de programación, los Estados miembros identificarán las recomendaciones específicas por país pertinentes de los últimos dos años (2019 y 2020) a fin de incluirlas en los programas. La Comisión y los Estados miembros debatirán sobre las recomendaciones específicas por país (y en las reuniones de los comités de seguimiento), como parte del diálogo estratégico anual.

El Reglamento sobre disposiciones comunes da lugar a una mayor coherencia de las normas entre los **siete fondos de gestión compartida** afectados.

Dada la concentración temática en el OP1, una cuestión importante es la **coherencia con Horizonte Europa**. Horizonte Europa se centrará en la «excelencia europea» (la generación y el aprovechamiento de nuevos conocimientos, que dan lugar a una investigación puntera) y el FEDER, en la «relevancia regional» (difusión de los conocimientos y la tecnología disponibles en los lugares que lo necesiten, incorporándolos a nivel local a través de estrategias de especialización inteligente y constituyendo sistemas de innovación locales).

Para mantener la coherencia con el **Mecanismo «Conectar Europa» (CEF)**, hay más sinergia y complementariedad en los casos en los que el CEF se centra especialmente en la «red básica», mientras que el FEDER y el Fondo de Cohesión también ofrecerán apoyo para la «red global», en particular garantizando el acceso regional y local a la red así como las conexiones de transporte en las zonas urbanas.

6. INTERREG Y MECANISMOS TRANSFRONTERIZOS EUROPEOS

Basándose en el éxito de los anteriores programas Interreg, proponemos una evolución conforme a las líneas siguientes:

- Los **programas transfronterizos** deben pasar de gestionar y distribuir fondos principalmente a actuar como instituciones de intercambio, facilitando la actividad transfronteriza y convirtiéndose en un centro de planificación estratégica.
- El hecho de añadir **cooperación fuera de la UE**, que adoptará la forma de: 1) un componente específico para las regiones ultraperiféricas, y 2) la incorporación de los actuales fondos IAP/IEV para apoyar la ampliación y la cooperación con los países vecinos.

Interreg seguirá contando con la posibilidad de basarse en todos los objetivos prioritarios (cuando proceda) y, pese a estar financiada por el FEDER, estará cubierta por un Reglamento CTE en el que se establecerán normas específicas para el contexto de Interreg.

En muchos casos los obstáculos transfronterizos (especialmente en relación con los servicios sanitarios, la legislación laboral, el transporte público local y el desarrollo empresarial) se deben a las distintas prácticas administrativas y los distintos marcos jurídicos nacionales. Para los programas es difícil abordar estos obstáculos administrativos en solitario, ya que requieran una decisión más allá de las estructuras de los programas.

La Comisión propone facilitar soluciones con **un instrumento jurídico «listo para su uso» que permita utilizar la normativa de un Estado miembro en un Estado miembro vecino**. Dado que la acción es voluntaria o facultativa, al ser (o no) utilizada por iniciativa de los Estados miembros de que se trate, respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Además, no tiene incidencia en los costes del presupuesto de la UE.

El instrumento ofrece dos opciones: un Compromiso Transfronterizo Europeo (que permite por sí mismo una excepción a las normas habituales) o una Declaración Transfronteriza Europea (los signatarios se comprometen formalmente a legislar para modificar las normas habituales). El mecanismo cubrirá proyectos conjuntos para cualquier elemento de infraestructura que tenga repercusiones en una región transfronteriza o cualquier otro servicio de interés económico general que se preste en una región transfronteriza.

7. SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE REALIZACIÓN

Existen pruebas de que los costes administrativos asociados al FEDER y al Fondo de Cohesión son considerables; en un estudio reciente¹ se ha estimado que ascienden al 3 % de los costes medios del programa en el caso del FEDER y al 2,2 % en el caso del Fondo de Cohesión. Mayor aún es la carga administrativa para los beneficiarios (incluidas las pymes).

La mayoría de las simplificaciones con respecto al FEDER y el Fondo de Cohesión tendrán lugar a través del RDC. Muchas son difíciles de cuantificar económicamente de antemano, pero en el estudio se estimó que:

- Hacer un mayor uso de las opciones de costes simplificados (o de pagos condicionales) con respecto al FEDER y el Fondo de Cohesión podría reducir considerablemente los costes administrativos totales (entre un 20 y un 25 %) si estas opciones se aplican de manera generalizada.
- **Una solución más proporcionada con respecto al control y las auditorías** supondría una importante reducción del número de verificaciones y de la carga de auditoría en el caso de los programas «de bajo riesgo». Esto reduciría los costes administrativos totales del FEDER y el Fondo de Cohesión entre un 2 y un 3 %, y los costes de los programas afectados en una proporción mucho mayor.

Otras simplificaciones son:

- La combinación de diferentes fondos —y de los instrumentos financieros y las subvenciones— se codifica en normas sencillas.
- Dejará de haber normas específicas para las inversiones generadoras de ingresos.
- No habrá un proceso de proyectos importantes (sino que los proyectos estratégicos serán supervisados por el comité de seguimiento).
- Se simplificará la financiación, por ejemplo mediante el enfoque del sello de excelencia.
- Los instrumentos financieros estarán mejor integrados en el proceso de programación y ejecución desde el principio y la evaluación *ex ante* se racionalizará en consecuencia; se propone flexibilidad para la combinación de subvenciones e instrumentos financieros.
- Se han aclarado las normas de admisibilidad y se han simplificado las disposiciones sobre los costes y las tasas de gestión, mientras que su ejecución sigue basándose en fomentar una gestión eficiente.
- No habrá ninguna notificación adicional por separado sobre los instrumentos financieros, ya que estos están incorporados en el mismo sistema de notificación que todas las demás formas de financiación.

¹ Spatial Foresight & t33, *New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds, preliminary results* (Nuevos costes administrativos y cargas en los Fondos EIE. Resultados preliminares).