

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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»

[COM(2020) 450 final – 2018/0196 (COD)]

y sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión»

[COM(2020) 452 final – 2018/0197 (COD)]

(2020/C 429/29)

Ponente: **Mihai IVAȘCU**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 8.6.2020, 10.6.2020 Parlamento Europeo, 17.6.2020
Fundamento jurídico	Artículos 177, 178 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	20.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	217/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Tras el impacto simétrico, exógeno y sin precedentes de la pandemia de la COVID-19, las previsiones indican que el desempleo y la pobreza se elevarán drásticamente, y que un número significativo de empresas quebrará.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya plenamente la iniciativa de la Comisión de utilizar el presupuesto de la Unión Europea (UE) para movilizar la inversión y ofrecer apoyo financiero durante la recuperación posterior a la COVID-19.

1.3. La crisis de la COVID-19 ha dado lugar a respuestas no coordinadas entre los Estados miembros en función de las capacidades nacionales y regionales. El CESE considera que ciertas modificaciones de la propuesta de RDC son absolutamente necesarias y acoge con satisfacción la intención de añadir simplificación y flexibilidad a los siete fondos de gestión compartida.

1.4. El CESE considera asimismo que las flexibilidades propuestas ofrecen el enfoque adecuado en una situación económica y social complicada y permitirán que los Estados miembros utilicen los fondos disponibles allí donde resultan más necesarios. La recuperación posterior a la COVID-19 debe atenerse a principios sostenibles y a una correlación de esfuerzos entre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), los Fondos de Cohesión y otros programas europeos.

1.5. Por otra parte, el CESE se declara insatisfecho con las disparidades existentes respecto al modo en que los distintos Estados miembros incorporan a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, y procuran la participación de estos, en la preparación de los acuerdos de asociación y en el establecimiento y la ejecución de los programas, así como en los comités de seguimiento.

1.6. El CESE considera que debe prestarse especial atención a las regiones gravemente afectadas por la crisis de la COVID-19 y que se enfrentan a las mayores dificultades para retomar una recuperación económica sostenida. La inclusión social y la reducción de las disparidades entre los Estados miembros y entre las distintas regiones constituyen y deben representar la principal prioridad de los Fondos de Cohesión.

1.7. El CESE conviene en que la ampliación de la flexibilidad temporal es absolutamente necesaria y apoya la propuesta de que las transferencias puedan efectuarse al inicio del período de programación o en cualquier otro momento de la fase de ejecución.

1.8. Además, garantizar medidas temporales que permitan el uso de los Fondos en circunstancias excepcionales reforzará la confianza y corregirá los desequilibrios en la economía. La elevada deuda pública prevista generará un impacto importante en la economía si no se sostiene eficazmente con la ayuda de todos los medios necesarios.

1.9. El Comité cree que es imprescindible que se permita una mayor flexibilidad del presupuesto de la UE a la hora de afrontar perturbaciones adversas, especialmente en el caso de aquellas cuyo origen no es económico.

1.10. El CESE recomienda que la UE aplique políticas para la mejora de la cooperación transfronteriza en tiempos de crisis. Unos mejores protocolos y una colaboración reforzada propiciarían una respuesta europea optimizada e inmediata ante cualquier tipo de catástrofe.

2. Introducción y propuesta legislativa

2.1. Hace más de dos años, la Comisión Europea propuso el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) ⁽¹⁾, constituido por normas legislativas para el uso de los fondos de la política de cohesión en el período 2021-2027. El marco legislativo propuesto ha añadido simplificación y flexibilidad para responder a las necesidades emergentes, así como eficiencia en el uso de los instrumentos financieros. El texto se debatió con los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes.

2.2. El Reglamento propuesto introduce ciertas disposiciones que ofrecerían un margen de maniobra para el uso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo de Cohesión, el Fondo de Transición Justa y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. También modifica las normas financieras aplicables a los fondos antes mencionados, así como para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados. El CESE acoge favorablemente la intención de añadir simplificación y flexibilidad a los siete fondos de gestión compartida.

2.3. Tras el impacto simétrico, exógeno y sin precedentes de la pandemia de la COVID-19, al aumento de la presión sobre los sistemas sanitarios europeos le han seguido de manera inmediata unas graves dificultades sociales y económicas. Las previsiones indican que el desempleo y la pobreza se elevarán drásticamente, y que un número significativo de empresas quebrará.

2.4. Para el marco financiero restante (final de año), se han adoptado con la mayor celeridad dos propuestas legislativas como respuesta inmediata a los posibles efectos de la pandemia: dos enmiendas al Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptadas el 30 de marzo de 2020 y el 23 de abril de 2020, respectivamente, tratando de proporcionar flexibilidad a los Estados miembros en su intento de gestionar los programas de respuesta a la crisis de la COVIDA-19.

2.5. Los debates en curso sobre una estrategia de salida sostenida se centran en dos pilares: el Fondo Europeo de Recuperación y un sólido marco financiero plurianual reforzado. La propuesta de Reglamento va en la dirección de apoyar las inversiones de la política de cohesión a medio y largo plazo.

2.6. El CESE apoya plenamente la iniciativa de la Comisión de utilizar el presupuesto de la UE para movilizar la inversión y ofrecer apoyo financiero durante la recuperación posterior a la COVID-19. Esto debería producirse en apoyo de planes más amplios para fomentar la competitividad y la sostenibilidad de la economía europea y aplicar el pilar europeo de derechos sociales.

2.7. La actual crisis de la COVID-19 nos ha demostrado la importancia de la flexibilidad y la rápida coordinación de las respuestas de los Estados miembros y de la UE. Estas lecciones deben reflejarse en el nuevo marco jurídico y financiero, que ha de demostrar su flexibilidad y capacidad para responder a circunstancias extraordinarias en el futuro.

3. Observaciones generales

3.1. La crisis de la COVID-19 ha dado lugar a respuestas no coordinadas entre los Estados miembros en función de las capacidades nacionales y regionales. Esto podría dar lugar a una recuperación asimétrica y, al mismo tiempo, contribuir al aumento de las disparidades y la desigualdad regionales, lo que a largo plazo podría socavar el mercado único y la estabilidad financiera de la Unión Europea. El CESE considera fundamental actuar de inmediato para evitar una mayor fragmentación del mercado único y respetar el objetivo del Tratado de promover la convergencia y reducir las disparidades.

⁽¹⁾ COM(2018) 375 final — 2018/0196(COD).

⁽²⁾ DO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

3.2. La recuperación económica necesita una fuerte inversión pública, que podría verse dificultada por la presión significativa que soportan las haciendas públicas, prolongando así la crisis. Por tanto, de cara al próximo marco financiero plurianual, ciertas modificaciones de la propuesta de RDC son absolutamente necesarias.

3.3. El Semestre Europeo está estrechamente vinculado a las inversiones de la política de cohesión que, a su vez, son adecuadas para atender las necesidades detectadas en el proceso del Semestre Europeo y contribuir activamente a la recuperación económica. El CESE ha abogado reiteradamente por *«la necesidad de establecer un marco europeo común, similar al Acuerdo de Asociación en el marco de los Fondos Estructurales de la UE, que garantice la participación firme y significativa de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en su conjunto en todas las fases del diseño y ejecución del Semestre Europeo»* ⁽³⁾.

3.4. El artículo 6 del Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes sobre los siete fondos estipula el modo en que cada Estado miembro debe organizar asociaciones con los entes regionales y locales competentes, incluyendo al menos a las administraciones municipales y otras autoridades públicas, a los interlocutores económicos y sociales, así como a los organismos pertinentes que representan a la sociedad civil, a los interlocutores medioambientales y a las entidades que representan derechos fundamentales, etc. Todos los Estados miembros deben procurar la participación de tales partes interesadas en la preparación de los acuerdos de asociación y en el establecimiento y ejecución de los programas, así como en los comités de seguimiento.

3.4.1. Aunque estas líneas son claras, el CESE se declara insatisfecho con las disparidades existentes respecto al modo en que los distintos Estados miembros incorporan a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, y procuran la participación de estos. El CESE ha señalado ya que *«varios Estados miembros han recibido recomendaciones sobre el fortalecimiento del diálogo social en las recomendaciones específicas por país de este año. Al objeto de fomentar la participación de los interlocutores sociales, convendría introducir normas mínimas sobre la consulta de los interlocutores sociales nacionales por parte de los gobiernos nacionales en diferentes fases del proceso del Semestre Europeo»* ⁽⁴⁾.

3.5. En cuanto al período de ejecución actual, el CESE reconoce ciertas dificultades para que los beneficiarios finalicen en plazo los programas aprobados. La flexibilidad es clave para propiciar el éxito en los resultados y la posible prolongación del período de ejecución, garantizando al mismo tiempo el correcto escalonamiento de las actividades.

3.6. El CESE considera que las flexibilidades propuestas constituyen el enfoque adecuado en una situación económica y social complicada, en la que se prevén circunstancias excepcionales en el próximo período de ejecución. Cada vez resulta más evidente que el impacto económico de la pandemia de la COVID-19 repercutirá a largo plazo en los Estados miembros, y que la única forma de garantizar una salida sostenible pasa por la deuda. En este sentido, resulta sumamente útil crear de inmediato el marco para que todos los países puedan añadir flexibilidad a su estrategia de salida y utilizar los fondos disponibles allí donde resultan más necesarios.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE cree que debe prestarse especial atención a las regiones gravemente afectadas por la crisis de la COVID-19 y que se enfrentan a las mayores dificultades para retomar una recuperación económica sostenida.

4.2. La inclusión social y la reducción de las disparidades entre los Estados miembros y entre las distintas regiones constituyen, como debe ser, la principal prioridad de los Fondos de Cohesión. Dado que los sectores turístico y cultural se han visto intensamente afectados por la crisis de la COVID-19, deberían recibir un apoyo especial. Al mismo tiempo, la inclusión social no se limita a estos sectores, y los principios del pilar europeo de derechos sociales deben ser fundamentales en cualquier planteamiento. Por consiguiente, el CESE apoya la creación de un objetivo específico en el marco de la política 4 del FEDER.

4.3. El CESE acoge favorablemente la intención de proporcionar una mayor flexibilidad a los Estados miembros en cuanto a la transferencia de determinadas cantidades entre los distintos fondos de la UE en el momento en que lo consideren necesario. El marco jurídico de la política de cohesión debe adaptarse con rapidez a las nuevas realidades para que los mecanismos diseñados específicamente se adopten y apliquen con facilidad. La flexibilidad y las excepciones a las normas vigentes podrían resultar primordiales en una situación económica y social tan difícil. En este sentido, el CESE apoya que se habilite a la Comisión Europea para adoptar los actos de ejecución necesarios.

4.4. Las enmiendas propuestas introducen cierta flexibilidad para que los Estados miembros soliciten transferencias entre los Fondos, o de los Fondos a cualquier instrumento, mediante gestión directa o indirecta. El CESE conviene en que la ampliación de la flexibilidad temporal es absolutamente necesaria y apoya la propuesta de que las transferencias puedan efectuarse al inicio del período de programación o en cualquier otro momento de la fase de ejecución.

⁽³⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre *El Semestre Europeo y la política de cohesión — Hacia una nueva estrategia europea después de 2020* (DO C 353 de 18.10.2019, p. 39).

⁽⁴⁾ DO C 47 de 11.2.2020, p. 113.

4.5. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fomenta la coordinación entre las políticas fiscales y la aplicación de unas finanzas públicas saneadas, esenciales para una recuperación y un crecimiento económicos sostenibles. El CESE considera que garantizar medidas temporales que permitan el uso de los Fondos en circunstancias excepcionales reforzaría la confianza y corregiría los desequilibrios en la economía. La elevada deuda pública prevista generará un impacto importante en la economía si no se sostiene eficazmente con la ayuda de todos los medios necesarios.

4.6. El CESE cree que deben existir mecanismos de complementariedad inequívocos entre los distintos flujos de financiación europeos. En cualquier caso, la recuperación posterior a la COVID-19 debe atenerse a principios sostenibles y a una correlación de esfuerzos entre el FEDER, los Fondos de Cohesión y otros programas europeos.

4.7. El CESE acoge favorablemente la incorporación de las circunstancias excepcionales e inusuales en relación con las medidas vinculadas a una buena gobernanza económica. En consonancia con la necesidad de mayor flexibilidad para responder a circunstancias extraordinarias, como la crisis de la COVID-19, el CESE considera necesario el cambio propuesto en el título del capítulo III para el título 2.

4.8. El CESE apoya plenamente la introducción propuesta del artículo 15 bis. El Comité cree que es imprescindible que se permita una mayor flexibilidad del presupuesto de la UE a la hora de afrontar perturbaciones adversas, especialmente en el caso de aquellas cuyo origen no es económico. Además, la flexibilidad introduce un enfoque correcto en cuanto a que los pagos intermedios podrían incrementarse excepcionalmente hasta un 10 % por encima del porcentaje de cofinanciación aplicable, pero sin superar la cuota del 100 %.

4.9. El CESE considera pertinente la inclusión de una justificación de las transferencias en el artículo 8, letra d), ya que ello permitiría una mejor supervisión y transparencia.

4.10. Por otra parte, la modificación del considerando (71) garantiza que las competencias de ejecución relativas a las medidas temporales para el uso de los Fondos deben otorgarse a la Comisión Europea sin procedimientos de comité. Se propone flexibilidad adicional en toda transferencia que cualquier Estado miembro pueda solicitar de hasta el 5 % de la asignación total de cualquier Fondo a otro Fondo. También puede solicitarse una transferencia adicional de hasta el 5 % en el marco del objetivo de inversión para el crecimiento y el empleo, entre el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión.

4.11. El CESE coincide en la importancia de las pymes en la economía y acoge con satisfacción la mayor atención que se les presta. Además, debe hacerse especial hincapié en las pymes que generan crecimiento y crean puestos de trabajo de alta calidad, necesarios para reducir las desigualdades y las disparidades.

4.12. La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que la educación digital plantea numerosos desafíos. Limitarse a garantizar el acceso a las TIC y a los equipos digitales a los alumnos en entornos desfavorecidos no basta. El CESE recomienda a los Estados miembros que analicen vías para habilitar el acceso a las plataformas digitales. Por otra parte, los alumnos de entornos desfavorecidos y algunos profesores de edad avanzada carecen de las destrezas necesarias para trabajar adecuadamente con herramientas y contenidos digitales. Por tanto, el CESE exige una inversión inmediata adicional en la mejora de las capacidades.

4.13. El CESE apoya la reducción propuesta del umbral de 10 a 5 millones EUR en el caso de las operaciones sujetas a una ejecución escalonada, siempre que se cumplan todas las demás condiciones estipuladas en el artículo 111.

4.14. Además de reforzar la capacidad en cuanto a equipos y suministros médicos, el CESE recomienda que la UE aplique políticas para la mejora de la cooperación transfronteriza en tiempos de crisis. Las catástrofes y las crisis naturales no se detienen en las fronteras nacionales. Durante la pandemia, la coordinación y las respuestas conjuntas de los Estados miembros han sido muy limitadas, desorganizadas e impulsadas por tendencias de orientación interna. Unos mejores protocolos y una colaboración reforzada eliminarían muchos de los cuellos de botella iniciales y propiciarían una respuesta europea optimizada e inmediata ante cualquier tipo de catástrofe.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER
