



Bruselas, 3.6.2021
COM(2021) 291 final

2018/0196 (COD)

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión
Europea**

sobre la

**posición del Consejo relativa a la adopción de una propuesta 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, de
Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el
Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el
Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados**

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión
Europea**

sobre la

**posición del Consejo relativa a la adopción de una propuesta 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, de
Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el
Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el
Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados**

1. ANTECEDENTES

Fecha de transmisión de la propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo [documento COM(2018) 375 final, 2018/0196 (COD)]:	29 de mayo de 2018
Fecha del dictamen del Comité Económico y Social Europeo:	17 de octubre de 2018
Fecha del dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo:	31 de octubre de 2018
Fecha del dictamen del Tribunal de las Regiones:	6 de diciembre de 2018
Fecha de la posición del Parlamento Europeo en primera lectura:	27 de marzo de 2019
Fecha de transmisión de las propuestas modificadas: (documento COM(2020) 23 final, 2018/0196 (COD)) (documento COM(2020) 450 final, 2018/0196 (COD)):	14 de enero de 2020 28 de mayo de 2020
Fecha del dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo:	14 de junio de 2020
Se consultó al Comité Económico y Social Europeo, que decidió no emitir dictamen	
Se consultó al Comité de las Regiones, que decidió no emitir dictamen	
Fecha de adopción de la posición del Consejo:	27 de mayo de

2. OBJETIVO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN

La propuesta de Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) tiene como objetivo establecer disposiciones comunes para ocho fondos de gestión compartida. La propuesta reduce la fragmentación de las normas, proporcionando un conjunto común de normas básicas para los siguientes fondos:

- FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
- FC: Fondo de Cohesión
- FSE+: Fondo Social Europeo Plus
- FTJ: Fondo de Transición Justa
- FEMPA: Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura
- FAMI: Fondo de Asilo, Migración e Integración
- IGFV: Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados
- FSI: Fondo de Seguridad Interior

Los principales objetivos de la arquitectura y las disposiciones de la propuesta de RDC son:

1. Reducir sustancialmente la carga administrativa innecesaria para los beneficiarios y los organismos gestores, manteniendo al mismo tiempo un nivel elevado de garantía de legalidad y regularidad. Tal es el principio rector clave del enfoque para 2021-2027, e incluye un gran número de simplificaciones y adecuaciones entre reglamentos, pero especialmente en lo que se refiere a lo siguiente:
 - i. No existe ningún requisito de proceso de designación para la parte de las autoridades de los sistemas de gestión y control (y otras medidas que faciliten la puesta en marcha de los programas). Un mayor uso de «disposiciones proporcionadas», pudiendo los programas de menor riesgo basarse más en los sistemas nacionales.
 - ii. El fomento continuado de las opciones de costes simplificados y el uso de pagos sujetos al cumplimiento de las condiciones o el logro de los resultados.
 - iii. Instrumentos financieros.
2. Aumentar la flexibilidad para ajustar los objetivos y recursos de los programas a la luz de la evolución de las circunstancias, y también en lo que se refiere a las aportaciones voluntarias a los instrumentos gestionados directa o indirectamente a nivel de la UE.
3. Adaptar los programas en mayor medida a las prioridades de la UE, y elevar su eficacia. Esto incluye:
 - i. la adecuación de la lógica de intervención y de la elaboración de informes a las rúbricas del MFP, y el aumento de los requisitos de concentración de los fondos de la política de cohesión en cinco objetivos políticos: 1) una Europa más competitiva e inteligente, 2) una economía más verde y baja en carbono en transición hacia una economía con cero emisiones netas y una Europa

- resiliente; 3) una Europa más conectada; 4) una Europa más social e inclusiva; 5) una Europa más próxima a sus ciudadanos;
- ii. la forja de un vínculo más estrecho con el proceso del Semestre Europeo y de los fondos HOME con otras recomendaciones de la UE (por ejemplo, recomendaciones sobre la evaluación de Schengen);
 - iii. el establecimiento de condiciones favorables significativas que deben cumplirse a lo largo del periodo de ejecución.

También confirma la asignación financiera general y el equilibrio entre los fondos de la política de cohesión, las categorías de regiones y los objetivos.

3. OBSERVACIONES SOBRE LA POSICIÓN DEL CONSEJO

La posición del Consejo refleja plenamente el acuerdo alcanzado en los diálogos tripartitos. Los cambios más importantes introducidos con respecto a la propuesta de la Comisión son los siguientes:

Programación, transferencias, revisión intermedia y condiciones favorables

- Se ha añadido un nuevo artículo que incluye los objetivos de contribución climática del FEDER y el Fondo de Cohesión (30 % y 37 %), junto con el mecanismo de ajuste climático en caso de que el seguimiento ponga de manifiesto un avance insuficiente hacia la consecución del objetivo. En el anexo I se establecen coeficientes climáticos para cada ámbito de intervención.
- Se refuerzan las disposiciones relativas a las asociaciones con la inclusión de la posibilidad de asignar un porcentaje adecuado de los recursos procedente de los Fondos a la mejora de la capacidad administrativa de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, y con el apoyo del papel del Código de Conducta sobre las asociaciones [Reglamento Delegado (UE) n.º 240/2014] en todas las fases de programación y ejecución. El Consejo ha aceptado que se añada el artículo relativo a los principios horizontales, como solicitó el Parlamento, y que se ajusta plenamente al texto del Tratado. Los objetivos de los Fondos deben tener en cuenta, entre otros, el principio de «no causar un perjuicio significativo».
- El Acuerdo de Asociación sigue siendo el principal documento que establece la orientación estratégica de la programación y las modalidades de ejecución de los Fondos. El FAMI, el FSI y el IGFV se han excluido del Acuerdo de Asociación. Sin embargo, el Acuerdo de Asociación seguirá abarcando la coordinación entre los ocho Fondos del RDC, incluidos el FAMI, el FSI y el IGFV, así como las complementariedades con otros instrumentos de la UE. El Acuerdo de Asociación solo puede modificarse una vez, tras la revisión intermedia.
- Se permite una mayor flexibilidad para transferir recursos, por ejemplo:
 - Los umbrales de las contribuciones a InvestEU del FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión y el FEMPA se han diferenciado en dos etapas (hasta el 2 % de cada fondo al principio del periodo de programación, y hasta el 3 % después del 1 de enero de 2023).
 - La introducción de una disposición relativa a la devolución de los fondos, en caso de recursos no utilizados, de las transferencias entre los Fondos del RDC, hasta el 5 % (con una excepción para las transferencias entre los tres fondos de

cohesión, véase más adelante), y de las transferencias de los Fondos del RDC a otros instrumentos en régimen de gestión directa o indirecta, hasta el 5 %.

- Se han incrementado los umbrales de las transferencias entre los fondos de la política de cohesión, hasta el 20 % (25 % para Chequia).
- Las transferencias del FEDER y el FSE+ al FTJ pasan a ser voluntarias.
- Se ha modulado la posibilidad de transferir recursos entre categorías de regiones según el nivel de desarrollo de los Estados miembros (5 %, hasta el 15 % para países cuya RNB per cápita, medida en EPA para 2015-2017, sea inferior al 90 % de la media de la UE).
- En cuanto a las condiciones favorables, los Estados miembros podrán presentar solicitudes de pago que correspondan a objetivos específicos para los que no se cumplan las condiciones. La Comisión no realizará pagos antes de su cumplimiento.
- Marco de rendimiento y revisión intermedia de los programas de las políticas de cohesión: se ha introducido una cantidad de flexibilidad, correspondiente al 50 % de las asignaciones para los dos últimos años del periodo de programación, que no se asignarán de forma definitiva a los programas hasta después de la revisión intermedia de 2025.
- El periodo durante el que la Comisión puede proponer medidas temporales como respuesta a circunstancias excepcionales e inusuales se ha limitado a 18 meses. Las nuevas disposiciones relativas al diálogo estructurado han planteado dudas, y la Comisión ha publicado una declaración en este sentido.
- Se han introducido algunas limitaciones relativas a los plazos y al ámbito de aplicación de medidas vinculadas a la buena gobernanza económica, así como algunas modificaciones en el procedimiento correspondiente (condicionalidad macroeconómica). Todos los programas del FSE+ han sido excluidos de la aplicación de estas disposiciones.
- La posibilidad de aplicar el objetivo político 5 se ha subordinado al uso de uno de los tres tipos de instrumentos territoriales: inversiones territoriales integradas, estrategias de desarrollo local participativo (EDLP) y otras herramientas territoriales. Se ha aclarado el papel de la opción de un fondo principal en el caso de las EDLP, con una posibilidad de ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
- Se ha introducido la posibilidad de programar asistencia técnica, como alternativa al enfoque a tanto alzado, con la excepción de los Fondos HOME e Interreg, utilizando los distintos porcentajes establecidos para cada uno de los Fondos.

Seguimiento, evaluación, comunicación y visibilidad

- Se han confirmado los derechos de voto todos los miembros de los comités de seguimiento.
- El papel del comité de seguimiento en el marco del FEMPA se ha reducido a la consulta sobre la aprobación de las modificaciones de los programas.
- Dejará de exigirse el informe anual de rendimiento para el FEMPA.
- La frecuencia de la transmisión electrónica de datos financieros se ha reducido de seis a cinco veces y a dos veces al año por dato sobre indicadores, lo que sigue siendo un incremento respecto a las dos o tres veces actuales para los fondos de la

política de cohesión y de una vez al año para el FAMI, el FSI y el IGFV (los datos que deben transmitirse se establecen en el anexo VII).

- La frecuencia de publicación de listas actualizadas de operaciones seleccionadas se ha reducido desde la propuesta de cada tres meses a cada cuatro meses, aunque con mayor frecuencia que en la situación actual.
- Se ha ampliado la información relativa a las obligaciones de publicar las ayudas de la UE recibidas por personas físicas y destinatarios finales. Además, se ha disminuido el nivel de corrección financiera del 5 % al 3 % en los casos en que los beneficiarios no cumplan con la obligación de publicar las ayudas de la UE recibidas.
- Se ha introducido una nueva disposición que exige a los Estados miembros que publiquen información, excepto cuando el Derecho de la Unión o la legislación nacional excluya esa publicación por razones de seguridad, orden público, investigaciones penales o protección de datos personales.

Ayuda financiera de los Fondos, incluidas las disposiciones de los instrumentos financieros y las normas de elegibilidad

- Se han introducido disposiciones relativas a subvenciones condicionadas, con garantías adicionales sobre la reutilización de los importes devueltos, en comparación con el periodo 2014-2020.
- Se ha introducido la adjudicación directa de la gestión de instrumentos financieros al BEI, instituciones financieras internacionales y bancos públicos.
- Se han introducido disposiciones adicionales relativas a los instrumentos financieros ejecutados en periodos de programación consecutivos, con vistas a garantizar su claridad jurídica.
- Se ha introducido la posibilidad de que el IVA de operaciones cuyo coste total sea al menos de 5 000 000 EUR (incluido el IVA) sea elegible, en caso de que no sea recuperable de conformidad con la legislación nacional sobre el IVA. También se incluyen normas específicas sobre operaciones que combinan instrumentos financieros con forma de subvención.
- Se han incrementado y diferenciado los costes y comisiones de gestión para las concesiones directas, con el 5 % y el 7 % respectivamente para el fondo de cartera, y el 7 % y el 15 % para fondos específicos.

Sistema de gestión y de control

- Se han ampliado las acciones necesarias para que los Estados miembros prevengan irregularidades, incluido el fraude, las detecten, las corrijan e informan sobre ellas, con el fin de incluir la recopilación de información sobre los titulares reales de los beneficiarios de la financiación, de conformidad con el nuevo anexo XVII. El uso de una herramienta única de extracción de datos sigue siendo voluntario, a pesar del acuerdo interinstitucional. La Comisión ha publicado una declaración en este sentido.
- Si bien los Estados miembros velarán por que todos los intercambios de información entre los beneficiarios y las autoridades de los programas se realizan por medio de sistemas de intercambio electrónico de datos (requerido para los Fondos HOME y el FEMPA a partir del 1 de enero de 2023), se ha introducido una excepción que, previa solicitud explícita de un beneficiario, permite a la autoridad de gestión aceptar de manera excepcional intercambios de información en papel.

- El formato de los informes de los Estados miembros relativos a irregularidades, de conformidad con los criterios para la determinación de los casos de irregularidades de los que debe informarse, se ha establecido en un nuevo anexo XII, en lugar del acto de ejecución inicialmente propuesto.
- Se han clarificado algunas normas relativas a la selección de las operaciones, en particular sobre el vínculo con estrategias de especialización inteligentes para algunos objetivos específicos del OP 1, y se ha modificado el papel de la Comisión respecto a las normas de selección de las operaciones (no consulta, solo a título informativo, 15 días antes del comité de seguimiento).
- Se ha introducido un plazo de 80 días para que la autoridad de gestión realice el pago desde la fecha de presentación de la solicitud de pago por parte del beneficiario (frente a los 90 días propuestos por la Comisión).
- En cuanto a las verificaciones de gestión, la estrategia de gestión del riesgo requerida se ha sustituido por una descripción escrita, más sencilla, de los riesgos. Además, se ha introducido la posibilidad de que el FAMI, el FSI y el IGFV establezcan normas específicas respecto a las verificaciones de gestión, en caso de que el beneficiario sea una organización internacional.

Gestión financiera

- La tasa de retención de solicitudes de pago intermedio se ha reducido del 10 % al 5 %, lo que suscita preocupación, y la Comisión ha publicado una declaración en este sentido.
- Se ha incrementado el número de solicitudes de pago enviadas al año, de las cuatro propuestas a seis.
- Se ha introducido la posibilidad de incluir en las solicitudes de pago los anticipos abonados a los beneficiarios de ayuda estatal.
- Se ha incrementado el importe que se permite incluir en el primer pago de los instrumentos financieros del 25 % al 30 %.
- Normas de liberación: se ha introducido la norma N+3 para 2021-2026, aunque se mantiene la fecha final de elegibilidad de finales de 2029.
- Normas de prefinanciación: se ha introducido la liquidación anual de la prefinanciación para 2021 y 2022 (el primer ejercicio contable termina el 30 de junio de 2022), y se mantiene la liquidación al final del ejercicio contable para los demás ejercicios. Para los fondos FAMI, FSI y IGFV se ha incluido una excepción de los porcentajes de prefinanciación que deben fijarse en los reglamentos específicos de los diferentes Fondos y la liquidación a más tardar al final del ejercicio contable. El uso limitado de la liquidación anual plantea dudas, y la Comisión ha publicado una declaración en este sentido.

Marco financiero, incluidas disposiciones relativas a recursos, porcentajes de cofinanciación (solo política de cohesión)

- El volumen y la distribución de recursos se han ajustado ligeramente, de conformidad con el marco financiero plurianual.
- Se ha actualizado la referencia a la nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas («regiones de nivel NUTS 2»), con una referencia al Reglamento (UE) 2016/2066 de la Comisión. Se ha actualizado la base para el cálculo de las

asignaciones, con la referencia a la base de las cifras de la Unión para el periodo 2015-2017.

- Se han aumentado los porcentajes de cofinanciación y se han diferenciado más: regiones menos desarrolladas, 85 %; regiones en transición, 60 %; regiones más desarrolladas, 40 %; regiones en transición que fueron clasificadas como regiones menos desarrolladas en el periodo de programación 2014-2020, 70 %; regiones más desarrolladas que fueron regiones en transición o tenían un PIB per cápita inferior al 100 % en el periodo 2014-2020, 50 %; Fondo de Cohesión, 85 %; Interreg, 80 %; regiones ultraperiféricas, 85 %. En el caso del FTJ, los porcentajes serán mayores para las regiones en transición y para las más desarrolladas: a) 85 % para las regiones menos desarrolladas; b) 70 % para las regiones en transición; c) 50 % para las regiones más desarrolladas.
- Se ha confirmado la transferencia de 10 000 millones EUR del Fondo de Cohesión al MCE, así como la división a una ratio de 70 % / 30 % para la asignación nacional hasta el 1 de enero de 2024 y las licitaciones competitivas, aunque se han establecido normas específicas para los Estados miembros cuya renta nacional bruta (RNB) per cápita, medida en estándares de poder adquisitivo y calculada sobre la base de las cifras de la Unión para el periodo 2015-2017, sea inferior al 60 % de la RNB per cápita media de la EU-27 (se garantizará el 70 % del 70 % del importe que hayan transferido al MCE hasta el 1 de enero de 2025).

Objeto / definiciones: delegación de competencias y disposiciones de ejecución, transitorias y finales

- Tratamiento y protección de datos personales. Se ha introducido un nuevo artículo con un fundamento jurídico para el tratamiento de datos personales en forma de obligación en relación con el uso de datos personales por parte de las autoridades de los programas.
- Se han establecido definiciones nuevas o revisadas para los conceptos de operador económico, beneficiario, condición favorable, prioridad del FEMPA y tasas de error residual.
- Se ha introducido una nueva disposición para confirmar que el RDC será revisado por el Parlamento y el Consejo antes del 31 de diciembre de 2027, de conformidad con el artículo 177 del TFUE.

4. CONCLUSIÓN

La Comisión apoya los resultados de las negociaciones interinstitucionales y acepta, por tanto, la posición adoptada por el Consejo.

Por otro lado, con respecto a algunas modificaciones consideradas más problemáticas, la Comisión ha publicado cuatro declaraciones sobre las cuestiones siguientes:

- 1) «Liquidación de la prefinanciación».
- 2) «Diálogo estructurado en el marco de medidas temporales para el uso de los Fondos en respuesta a circunstancias excepcionales e inusuales».
- 3) «Nuevas medidas para proteger el presupuesto de la Unión y los recursos del instrumento Next Generation EU frente al fraude y las irregularidades mediante la exigencia del uso obligatorio de una herramienta única de extracción de datos proporcionada por la Comisión».

4) «Protección del presupuesto de la UE mediante el uso de un porcentaje de retención de pagos para programas de gestión compartida».

Las declaraciones se publicarán en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C.

1. Liquidación de la prefinanciación

Declaración de la Comisión relativa a la liquidación de la prefinanciación

Los límites de los pagos recogidos en el Reglamento del MFP tuvieron en cuenta el supuesto de que toda la prefinanciación se liquidaría con carácter anual. La Comisión considera que el acuerdo alcanzado con los colegisladores sobre el RDC podría resultar en que se vaya más allá de los límites aplicables del MFP para los créditos de pago, teniendo en cuenta los perfiles de pago previstos. Esto podría resultar en un retraso en los pagos durante la segunda mitad del próximo periodo.

2. Diálogo estructurado en el marco de medidas temporales para el uso de los Fondos en respuesta a circunstancias excepcionales e inusuales.

Declaración de la Comisión relativa al diálogo estructurado en el marco de medidas temporales para el uso de los Fondos en respuesta a circunstancias excepcionales e inusuales

Las disposiciones adoptadas por los colegisladores exigen que la Comisión informe de forma inmediata al Parlamento y al Consejo sobre la evaluación de la situación sobre las circunstancias excepcionales e inusuales. Los colegisladores también exigen que la Comisión les informe con inmediatez sobre el seguimiento previsto a lo largo de las medidas temporales para el uso de los Fondos y tenga debidamente en cuenta las posiciones adoptadas y opiniones expresadas durante el diálogo estructurado al que el Parlamento o el Consejo podrán invitar a la Comisión.

Estas exigencias no son conformes al artículo 291, apartados 2 y 3, del TFUE ni con el Reglamento de comitología n.º 182/2011, que no establece la participación del Parlamento y el Consejo en el control del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. Podrían resultar en situaciones en las que las competencias de ejecución de la Comisión se vieran limitadas. Por tanto, la Comisión solo puede satisfacer estas exigencias siempre y cuando no afecten a sus competencias de ejecución tal y como se regulan en virtud del artículo 291 del TFUE y del Reglamento de comitología n.º 182/2011.

Estas disposiciones no pueden reproducirse nunca en un marco jurídico distinto en el que no se contemplen circunstancias excepcionales e inusuales.

3. Nuevas medidas para proteger el presupuesto de la Unión y los recursos de instrumento Next Generation EU frente al fraude y las irregularidades mediante la exigencia del uso obligatorio de una herramienta única de extracción de datos proporcionada por la Comisión

Declaración de la Comisión relativa a las nuevas medidas para proteger el presupuesto de la Unión y los recursos del instrumento Next Generation EU frente al fraude y las irregularidades mediante la exigencia del uso obligatorio de una herramienta única de extracción de datos proporcionada por la Comisión

En el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, como una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios, los puntos 30 a 33 exigen que la Comisión ponga a disposición un sistema integrado e interoperable de información y supervisión que incluya una herramienta única de extracción de datos y de clasificación de riesgos para acceder y analizar los datos exigidos con vistas a su aplicación generalizada por parte de los Estados miembros. Además, las tres instituciones se comprometen a cooperar lealmente, a lo largo del procedimiento legislativo relativo a los actos de base pertinentes, para garantizar las actuaciones consecutivas a las Conclusiones del Consejo Europeo de julio de 2020 al respecto.

La Comisión considera que el acuerdo alcanzado por los colegisladores en virtud del artículo 69, apartado 2 (responsabilidades de los Estados miembros), sobre el uso obligatorio de una herramienta única de extracción de datos y la recogida y el análisis de datos sobre los titulares reales de los beneficiarios de la financiación no es suficiente para mejorar la protección del presupuesto de la Unión y del instrumento Next Generation EU frente al fraude y las irregularidades y para garantizar un control eficaz de los conflictos de intereses, las irregularidades, los problemas de doble financiación y el uso indebido delictivo de los fondos. Por tanto, el método acordado por los colegisladores en el Reglamento sobre disposiciones comunes no refleja de forma adecuada la ambición y el espíritu deseados del Acuerdo Interinstitucional.

4. Protección del presupuesto de la UE mediante el uso de un porcentaje de retención de pagos para programas de gestión compartida

Declaración de la Comisión relativa a la protección del presupuesto de la UE mediante el uso de un porcentaje de retención de pagos para programas de gestión compartida

La Comisión considera que el acuerdo de los colegisladores de reducir el porcentaje de retención para programas de gestión compartida del 10 % al 5 % aumenta el riesgo de que el presupuesto de la UE pague importes afectados por irregularidades.

Para minimizar este riesgo, la Comisión hará un uso adecuado de interrupciones y suspensiones de pagos a programas cuando considere que el porcentaje de retención del 5 % sea insuficiente para cubrir el importe de posibles irregularidades.