



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 21 de mayo de 2021  
(OR. en)

---

**Expediente interinstitucional:  
2018/0196(COD)**

---

**6674/21  
ADD 3**

**FSTR 21  
REGIO 36  
FC 9  
SOC 122  
PECHE 75  
CADREFIN 122  
JAI 237  
SAN 119  
CODEC 295**

#### **PROYECTO DE EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL CONSEJO**

---

Asunto: Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de un 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 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

– Proyecto de exposición de motivos del Consejo

---

## I. INTRODUCCIÓN

1. El 29 de mayo de 2018, la Comisión adoptó la propuesta de Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC)<sup>1</sup>. La propuesta original de RDC establecía disposiciones comunes para siete Fondos de gestión compartida: el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo de Asilo y Migración, el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados y el Fondo de Seguridad Interior. El 14 de enero de 2020, junto con la propuesta de creación del Fondo de Transición Justa (FTJ), la Comisión propuso varias modificaciones del RDC<sup>2</sup> con objeto de incluir el FTJ como un nuevo fondo en el marco de las normas generales del RDC. El 28 de mayo de 2020, a raíz del brote de COVID-19 y como parte del marco financiero plurianual (MFP) revisado 2021-2027 y del paquete de recuperación, la Comisión propuso varias modificaciones del paquete legislativo de la política de cohesión 2021-2027, en particular modificaciones adicionales del RDC<sup>3</sup>.
2. El Comité Económico y Social Europeo emitió su dictamen sobre la propuesta inicial de RDC el 17 de octubre de 2018<sup>4</sup>, y el 10 de junio de 2020<sup>5</sup> y el 18 de septiembre de 2020<sup>6</sup>, su dictamen sobre las propuestas modificadas.
3. El Comité de las Regiones emitió su dictamen sobre la propuesta inicial de RDC el 5 de diciembre de 2018<sup>7</sup>, y el 14 de octubre de 2020<sup>8</sup>, su dictamen sobre las propuesta modificadas.
4. El Tribunal de Cuentas Europeo emitió su dictamen sobre el RDC el 31 de octubre de 2018<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Documento 9511/18 + ADD 1.

<sup>2</sup> Documento 5259/20 + ADD 1.

<sup>3</sup> Documento 8399/20 + ADD 1.

<sup>4</sup> DO C 62 de 15.2.2019, p. 83.

<sup>5</sup> DO C 311 de 18.9.2020, p. 55.

<sup>6</sup> DO C 429 de 11.12.2020, p. 236.

<sup>7</sup> DO C 86 de 7.3.2019, p. 41.

<sup>8</sup> DO C 440 de 18.12.2020, p. 191.

<sup>9</sup> DO C 17 de 14.1.2019, p. 1.

5. El Parlamento Europeo adoptó su posición en primera lectura sobre el RDC en su Pleno del 27 de marzo de 2019.
6. El Grupo «Medidas Estructurales» estudió la propuesta de RDC en varias reuniones bajo las Presidencias búlgara, austriaca, rumana, finlandesa, croata, alemana y portuguesa.
7. El Comité de Representantes Permanentes aprobó varios mandatos parciales de negociación sobre diferentes partes (categorías del RDC) del Reglamento entre diciembre de 2018 y mayo de 2019<sup>10</sup>. El 22 de julio de 2020, el Comité de Representantes Permanentes refrendó otro mandato parcial de negociación con el Parlamento Europeo en relación con las propuestas modificadas de la Comisión para el RDC<sup>11</sup>. Además, el 5 de octubre de 2020, el Comité de Representantes Permanentes actualizó el mandato parcial de negociación para tener en cuenta las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el marco financiero plurianual 2021-27 y el paquete de recuperación adoptadas en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020<sup>12</sup>.
8. Sobre la base de dichos mandatos, las Presidencias rumana, finlandesa, croata, alemana y portuguesa llevaron a cabo negociaciones interinstitucionales que concluyeron en febrero de 2021.
9. El 16 de marzo de 2021, la Comisión de Desarrollo Regional (REGI) del Parlamento Europeo aprobó el resultado de las negociaciones interinstitucionales. El 18 de marzo de 2021, el presidente de la Comisión REGI envió una carta a la Presidencia del Consejo en la que indicaba que recomendaría al Pleno que aceptara la posición del Consejo sin enmiendas, previa formalización del texto por los juristas-lingüistas, en la segunda lectura del Parlamento.
10. Teniendo en cuenta el mencionado acuerdo y tras la formalización de los juristas-lingüistas, el Consejo adoptó su posición en primera lectura el [xxxx de 2021], de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario establecido en el artículo 294 del TFUE.

---

<sup>10</sup> Documento 11149/19 (versión consolidada de los mandatos parciales del RDC).

<sup>11</sup> Documento 9428/20 (solo en inglés).

<sup>12</sup> Documento 10879/20 (solo en inglés).

## **II. OBJETIVO (artículos 1 a 9)**

11. De conformidad con los artículos 174, 175, 177 y 322 del TFUE, entre otros, el RDC es el Reglamento marco para un conjunto de Fondos de gestión compartida cuyo objetivo es ayudar a los Estados miembros a reforzar su cohesión económica, social y territorial, reduciendo las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas. Se establecen disposiciones comunes basadas en el artículo 177 del TFUE para abarcar las normas estratégicas específicas del FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión, el FTJ y el FEMPA.
12. Además, con el fin de avanzar en el desarrollo de una ejecución coordinada y armonizada de los Fondos de la Unión ejecutados en régimen de gestión compartida, se establecen normas financieras sobre la base del artículo 322 del TFUE para todos los Fondos cubiertos por el RDC, y la posición del Consejo en primera lectura especifica claramente el ámbito de aplicación de las disposiciones pertinentes.
13. El RDC apoyará los siguientes objetivos políticos:
  - a) una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad regional a las tecnologías de la información y de las comunicaciones;
  - b) una Europa más verde, baja en carbono, en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible;
  - c) una Europa más conectada, mejorando la movilidad;
  - d) una Europa más social e inclusiva, por medio de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales;
  - e) una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales.

### **III. ANÁLISIS DE LA POSICIÓN DEL CONSEJO EN PRIMERA LECTURA**

#### **a) Enfoque estratégico y programación (artículos 7 a 37)**

14. El acuerdo de asociación, elaborado por cada Estado miembro, será un documento conciso de carácter estratégico que guíe las negociaciones entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate sobre el diseño de los programas en el marco del FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión, el FTJ y el FEMPA.
15. Los Estados miembros en el nivel territorial apropiado, de acuerdo con su marco institucional, jurídico y financiero, y los organismos designados por ellos al efecto serán los responsables de concebir y ejecutar los programas. También tendrán debidamente en cuenta el principio de asociación durante la ejecución.
16. Se han reforzado los principios horizontales, entre otras finalidades para garantizar la sostenibilidad de la financiación, apoyar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE, incorporar los principios de «no ocasionar daños» y «la eficiencia energética primero» y reforzar el vínculo con los planes nacionales de energía y clima. Los programas indicarán el objetivo de contribución climática para cada Estado miembro como porcentaje de su asignación total del FEDER y del Fondo de Cohesión.
17. Con el fin de ofrecer a los Estados miembros suficiente flexibilidad en la ejecución de sus asignaciones en régimen de gestión compartida, la posición del Consejo en primera lectura permite transferir determinados niveles de financiación entre los Fondos y entre los instrumentos en régimen de gestión compartida y los instrumentos en régimen de gestión directa e indirecta. Además, cada Estado miembro también dispondrá de la flexibilidad necesaria para contribuir al Programa InvestEU, en determinadas condiciones que establece el Reglamento.
18. Se establecerá y se especificará claramente en las disposiciones pertinentes tanto de los artículos como de los anexos del Reglamento una lista limitada de condiciones favorecedoras, así como un conjunto conciso y exhaustivo de criterios objetivos para su evaluación, con el fin de garantizar los requisitos previos necesarios para el uso eficaz y eficiente de la ayuda de la Unión concedida por los Fondos.

19. La posición del Consejo en primera lectura mantiene un enfoque similar al de los mecanismos existentes que, para el periodo 2014-2020, vinculan las políticas de financiación de la UE con la gobernanza económica de la Unión, y permite a la Comisión presentar al Consejo, para el periodo 2021-2027, una propuesta de suspensión total o parcial de los compromisos o pagos de uno o varios de los programas del Estado miembro de que se trate si este no adopta medidas eficaces en el contexto del proceso de gobernanza económica. Los programas FSE + e Interreg quedarán excluidos del ámbito de aplicación de dichos mecanismos.
20. Con el fin de reforzar aún más el vínculo entre la política de cohesión y el Semestre Europeo, por primera vez los Estados miembros llevarán a cabo en 2024 una revisión intermedia de cada programa financiado por el FEDER, el FSE +, el Fondo de Cohesión y el FTJ. La finalidad de esta revisión es dar lugar a un ajuste exhaustivo de los programas basado en su rendimiento. En el caso de programas en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento, se retendrá una cantidad correspondiente al 50 % de la contribución para los ejercicios 2026 y 2027 («importe de flexibilidad») por cada programa en cada Estado miembro. Este importe solo se asignará al programa de manera definitiva una vez se haya adoptado la Decisión de la Comisión a raíz de la revisión intermedia.
21. Los colegisladores han decidido también facultar a la Comisión para adoptar medidas temporales que faciliten el uso de los Fondos en respuesta a circunstancias excepcionales o inusuales. La Comisión dispondrá del marco legislativo necesario para adoptar las medidas más adecuadas a la luz de dichas circunstancias, preservando al mismo tiempo los objetivos de los Fondos.
22. Para reducir la carga administrativa, la posición del Consejo en primera lectura permite aplicar, a iniciativa del Estado miembro, asistencia técnica vinculada a la ejecución del programa mediante un tipo fijo basado en los avances en la ejecución del programa. No obstante, cuando se prefiera la continuidad con el periodo 2014-2020, la posición del Consejo ofrece al Estado miembro la posibilidad de seguir recibiendo el reembolso de los gastos subvencionables en que el beneficiario haya efectivamente incurrido y que hayan sido pagados al ejecutar operaciones de asistencia técnica.

**b) Seguimiento, evaluación, comunicación y visibilidad (artículos 38 a 50)**

23. Para examinar el rendimiento de los programas, los Estados miembros constituirán comités de seguimiento en cuya composición se incluirán representantes de los socios pertinentes. En el caso del FEDER, el FSE+ y el Fondo de Cohesión, los informes anuales de ejecución se sustituirán por revisiones anuales del rendimiento basadas en la información y los datos más recientes facilitados por el Estado miembro en cuestión acerca de la ejecución de los programas.
24. Las autoridades de los programas, sus beneficiarios y las partes interesadas de los Estados miembros seguirán siendo los responsables de concienciar sobre los logros alcanzados con la financiación de la Unión e informar en consecuencia al público en general. La posición del Consejo en primera lectura considera que las actividades relacionadas con la transparencia, la comunicación y la visibilidad son esenciales para hacer visible en la práctica la actuación de la Unión.

**c) Ayuda financiera de los Fondos (artículos 51 a 68)**

25. La posición del Consejo contribuye a simplificar el uso de los Fondos y reducir el riesgo de error. Con este fin, se definen tanto las modalidades de contribución de la Unión a los Estados miembros como las modalidades de ayuda prestada por los Estados miembros a los beneficiarios. Las autoridades de gestión podrán conceder subvenciones en forma de financiación no vinculada a los costes. En lo que respecta a las subvenciones concedidas a los beneficiarios, se pretende que los Estados miembros hagan un uso cada vez mayor de las opciones de costes simplificados.
26. Con el fin de aportar claridad jurídica, la posición del Consejo en primera lectura especifica el periodo de subvencionabilidad de los gastos o los costes vinculados a las operaciones financiadas por los Fondos en virtud del presente Reglamento y restringe el apoyo a las operaciones completadas.

**d) Gestión y control (artículos 69 a 85)**

27. La posición del Consejo en primera lectura ofrece la posibilidad de que los Estados miembros, por propia iniciativa, designen un órgano de coordinación para que se ponga en contacto con la Comisión y le proporcione información, y coordine las actividades de las autoridades del programa en ese Estado miembro.
28. La posición del Consejo en primera lectura también garantiza un equilibrio adecuado entre la ejecución eficaz y eficiente de los Fondos y los costes y las cargas administrativos conexos, mediante una frecuencia, un alcance y una cobertura más precisos de las verificaciones de gestión y auditorías. A este respecto, la posición del Consejo garantiza que las verificaciones de gestión sean proporcionadas a los riesgos previamente evaluados y las auditorías sean proporcionadas al nivel del riesgo para el presupuesto de la Unión.

**e) Gestión financiera y marco financiero (artículos 86 a 112)**

29. La posición del Consejo en primera lectura propone una serie de medidas proporcionadas que deben aplicarse a nivel de los Estados miembros y de la Comisión para salvaguardar los intereses financieros y el presupuesto de la Unión.
30. A fin de promover los objetivos del TFUE relacionados con la cohesión económica, social y territorial, el objetivo de inversión en empleo y crecimiento proporcionará apoyo a todas las regiones, asignando recursos en el marco de tal objetivo con cargo al FEDER y al FSE+ con arreglo a una clave de asignación basada principalmente en el PIB per cápita. Los Estados miembros con una renta nacional bruta («RNB») per cápita inferior al 90 % de la de la media de la Unión se beneficiarán además del Fondo de Cohesión en el marco de dicho objetivo.
31. Los recursos destinados al objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) se asignarán a los Estados miembros con arreglo a una metodología de asignación específica que tiene en cuenta, en particular, la densidad de población en las zonas fronterizas.
32. La Comisión dispondrá el desglose anual de las asignaciones disponibles por Estado miembro para el FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión y el FTJ, en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento, junto con la lista de regiones admisibles, así como las asignaciones para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg).



33. La posición del Consejo en primera lectura también establece los porcentajes máximos de cofinanciación en el ámbito de la política de cohesión por categoría de región, en su caso, a fin de garantizar que se respete el principio de cofinanciación mediante un grado apropiado de ayuda nacional pública o privada.

**f) Otras disposiciones (artículos 112 a 119)**

34. A fin de garantizar la continuidad en la prestación de apoyo en el ámbito de actuación pertinente, la posición del Consejo en primera lectura establece disposiciones de ejecución escalonada entre los periodos 2014-2020 y 2021-2027.

**IV. CONCLUSIÓN**

35. La posición del Consejo en primera lectura refleja el acuerdo transaccional alcanzado en las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo, con el apoyo de la Comisión.

36. El Consejo considera que su posición en primera lectura constituye un texto equilibrado que cumple todos los objetivos del Reglamento sobre Disposiciones Comunes.

