# Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) 2021/1060 por lo que respecta a una mayor flexibilidad para hacer frente a las consecuencias de la agresión militar por parte de la Federación de Rusia — Asistencia Flexible para los Territorios (FAST-CARE)

*[COM(2022) 325 final — 2022/0208 (COD)]*

(2022/C 486/20)

Ponente: **Elena-Alexandra CALISTRU**

| | |
|---|---|
| Consulta | Parlamento Europeo, 4.7.2022 |
| | Consejo de la Unión Europea, 15.7.2022 |
| Base jurídica | Artículos 177 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea |
| Sección competente | Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social |
| Aprobado en sección | 9.9.2022 |
| Aprobado en el pleno | 21.9.2022 |
| Pleno n.º | 572 |
| Resultado de la votación | |
| (a favor/en contra/abstenciones) | 189/0/1 |

## 1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 A través de su propuesta FAST-CARE, la Comisión ha adoptado medidas adicionales muy necesarias para ayudar a los Estados miembros, las autoridades locales y los interlocutores de la sociedad civil a abordar las consecuencias de la agresión de Rusia contra Ucrania. El CESE acoge con gran satisfacción este nuevo paquete global de medidas que amplía el apoyo ya prestado en el marco de CARE mediante la provisión de nuevas ayudas y una mayor flexibilidad en la financiación de la política de cohesión.

1.2 El CESE reconoce, asimismo, que los efectos directos e indirectos de la invasión no provocada iniciada el 24 de febrero han dado lugar a un aumento continuo del número de refugiados que llegan a todos los Estados miembros y, en particular, a las fronteras de la Unión, por lo que es necesario seguir actuando. La situación actual no tiene precedentes y exige adoptar todas las medidas posibles y adaptadas que puedan aplicarse en estas circunstancias específicas. A tal efecto, el CESE considera que FAST-CARE ofrece una respuesta a estas circunstancias puesto que no solo ofrece financiación adicional para afrontar los retos migratorios que se derivan de la agresión militar rusa, sino que ayuda a mitigar el retraso en la ejecución de proyectos debido a los efectos combinados de la crisis de la COVID-19 y de los elevados costes energéticos y la escasez de materias primas y mano de obra causados por la guerra.

1.3 El CESE ha subrayado una y otra vez la necesidad de dar una respuesta inmediata y eficaz por todos los medios posibles. Los continuos esfuerzos por mantener la flexibilidad de la financiación deben garantizar la ejecución más eficiente de las inversiones de la política de cohesión en el marco del MFP 2014-2020, así como la puesta en marcha sin contratiempos de los programas de 2021-2027. El CESE acoge con satisfacción la posibilidad de aplicar temporalmente un porcentaje de cofinanciación del 100 %, con cargo al presupuesto de la UE, para la ejecución de los programas de la política de cohesión. También se acoge con la misma satisfacción la posibilidad de efectuar transferencias adicionales entre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión, así como entre categorías de regiones.

1.4 El CESE acoge muy favorablemente el reconocimiento por parte de la Comisión de la pesada carga que ha recaído sobre las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil que actúan en las comunidades locales para hacer frente a los desafíos migratorios derivados de la agresión militar rusa. El CESE también acoge con satisfacción la disposición de reservar un nivel mínimo de ayuda del 30 %, en el marco de las prioridades pertinentes, para las autoridades locales, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de garantizar que este tipo de beneficiarios reciba una parte adecuada de los recursos, dado su papel activo en las acciones de acogida e integración de los refugiados. Sin embargo,

este porcentaje podría ser demasiado bajo para los países que acogen a un gran número de refugiados, por lo que debería considerarse con mayor detenimiento la posibilidad de elevar este nivel en el caso de los países limítrofes con Ucrania.

1.5 El CESE considera que las ONG y los interlocutores sociales están llamados a desempeñar un papel fundamental, como organizaciones encargadas de llevar las medidas a la práctica y como socios valiosos en el seguimiento de la ejecución de los programas, y está dispuesto a facilitar un nuevo diálogo sobre esta participación de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, tanto en la UE como en Ucrania. La sociedad civil ha demostrado su eficacia a la hora de ofrecer una respuesta inmediata al inicio de la guerra y, si cuenta con recursos suficientes, servirá de enlace imprescindible entre las necesidades sobre el terreno y su integración en las políticas de alto nivel. El CESE sigue abogando por una implicación más plena en la respuesta inmediata y una mayor inclusión a largo plazo en la formulación del programa de integración mientras la guerra continúa.

1.6 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de eximir a los Estados miembros de la necesidad de cumplir los requisitos de concentración temática para el marco financiero plurianual 2014-2020, brindándoles la posibilidad de reorientar los fondos entre objetivos temáticos dentro de la misma prioridad y el mismo Fondo y categoría de región, dada la rápida evolución de los cambios en la situación sobre el terreno. Asimismo, el CESE acoge favorablemente la disposición que permite a título excepcional la subvencionalidad de los gastos en caso de operaciones concluidas o plenamente ejecutadas a partir de la fecha de la invasión.

1.7 El CESE toma nota de la combinación de medidas exhaustivas que tienen en cuenta las necesidades a nivel microeconómico o individual (por ejemplo, la ampliación de plazo y el aumento del coste unitario recientemente establecido para cubrir las necesidades básicas y ayudar a las personas a las que se conceda protección temporal), así como las necesidades a nivel macroeconómico o de los Estados miembros (por ejemplo, facilitar el escalonamiento de las operaciones de los programas de 2014-2020 a los del período de programación de 2021-2027, con el fin de dar cabida a otras operaciones que están sufriendo retrasos, sin afectar a las obligaciones de los Estados miembros de cumplir los requisitos de concentración temática y los objetivos de contribución a la acción por el clima).

1.8 Asimismo, se toman debidamente en consideración las disposiciones destinadas a aliviar la carga administrativa de los Estados miembros, así como los compromisos contraídos por la Comisión Europea para ayudar a los beneficiarios y las partes interesadas mediante la oferta de apoyo y orientación adicionales, por ejemplo, en lo que se refiere a la gestión de contratos públicos que generan sobrecostes, y a otras medidas y orientaciones no legislativas. El CESE insta a la Comisión a que colabore con los Estados miembros, las autoridades locales y la sociedad civil para eliminar todas las posibles cargas administrativas innecesarias, y actúe al mismo tiempo con total transparencia a la hora de asignar y ejecutar medidas para hacer frente a las consecuencias de la guerra en Ucrania. En este contexto, el CESE también subraya la necesidad de una participación más activa de la sociedad civil y los interlocutores sociales de la UE y Ucrania para garantizar la planificación, la gestión y el control efectivos de los recursos y velar por que estos lleguen a quienes más los necesitan, donde más los necesitan.

1.9 El CESE reconoce que deben adoptarse todas las medidas posibles con arreglo al actual marco financiero plurianual (MFP). En este contexto, el Comité valora positivamente la intención de la Comisión de modificar el Reglamento del MFP con el fin de optimizar los recursos restantes de 2014-2020 y facilitar una transición fluida al programa de 2021-2027. No obstante, cabe señalar que, si bien el CESE siempre ha abogado por la máxima flexibilidad ([1]) a todos los niveles, desde el inicio hasta el cierre de los programas, para garantizar que los recursos disponibles se utilicen en la mayor medida posible, considera que también puede que sea necesario recurrir a nuevas herramientas financieras innovadoras para hacer frente a la acumulación de consecuencias directas e indirectas de la guerra en Ucrania ([2]). Una posible solución que el CESE ha recomendado anteriormente consiste en un fondo separado de la Unión Europea para la reconstrucción y el desarrollo de Ucrania, que complemente los esfuerzos realizados para apoyar a los Estados miembros afectados por la guerra ([3]).

([1]) Véase el documento de posición del CESE sobre el tema *COVID-19: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos — Una flexibilidad excepcional*.

([2]) En sus dictámenes anteriores, el CESE ha insistido una y otra vez en la necesidad de garantizar que el MFP de 2021-2027 ofrezca la posibilidad de añadir nuevos instrumentos financieros innovadores, que vayan más allá del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (FRR)* (DO C 364 de 28.10.2020); *COVID-19: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos — Una flexibilidad excepcional*; el *Reglamento sobre la Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus*; o el *Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD)/Crisis de la COVID-19*.

([3]) Véase el Dictamen del CESE sobre el *Octavo informe sobre la cohesión* (DO C 323 de 26.8.2022, p. 54).

1.10 El CESE hace un llamamiento al Consejo y al Parlamento Europeo para que aprueben rápidamente el Reglamento a fin de que pueda aplicarse lo antes posible. La magnitud del desafío requiere una respuesta colectiva y más coordinada, teniendo en cuenta en particular que se acercan rápidamente los meses de invierno.

## 2. **Observaciones generales**

2.1 Desde el 24 de febrero, la Comisión ha presentado una serie de propuestas, en el marco de la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE), con el fin de garantizar que la financiación disponible con arreglo a la política de cohesión de 2014-2020 y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), así como la prefinanciación correspondiente a los programas REACT-UE, se movilicen rápidamente para abordar las consecuencias inmediatas de la guerra de agresión rusa contra Ucrania, permitiendo al mismo tiempo a los Estados miembros continuar con sus esfuerzos por garantizar una recuperación ecológica, digital y resiliente de sus economías tras la crisis derivada de la pandemia de COVID-19.

2.2 No obstante, dado que las necesidades siguen aumentando, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y las regiones de la UE han pedido a la Comisión que presente nuevas iniciativas dentro del marco financiero plurianual para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en este sentido. Actualmente, se requiere apoyo para atender a las necesidades más a largo plazo de los civiles desplazados, a los que hay que ayudar a integrarse mediante la provisión de alojamiento, asistencia sanitaria, acceso al empleo y educación mientras se encuentran en los Estados miembros de la Unión. Cabe señalar que esta cuestión de satisfacer las necesidades a largo plazo de los refugiados no solo repercute en comunidades que ya se han visto gravemente afectadas por la pandemia de COVID-19 (por ejemplo, en lo que atañe a la carga que pesa sobre el sistema sanitario), sino que plantea nuevos problemas, como los aspectos relacionados con el género de las intervenciones políticas (por ejemplo, el escaso número de niños escolarizados, lo que dificulta de manera significativa la integración profesional de las mujeres).

2.3 La guerra ha causado cuellos de botella en la cadena de suministro y escasez de mano de obra. Además, ha exacerbado los aumentos de los precios de las materias primas, incluidos los de la energía y los materiales. Esta situación viene a sumarse a las consecuencias de la pandemia, generando una tensión adicional para los presupuestos públicos y nuevos retrasos en las inversiones, especialmente en infraestructuras.

2.4 El paquete de medidas FAST-CARE introduce varios cambios significativos en la legislación sobre la política de cohesión de 2014-2020 y de 2021-2027, con el fin de agilizar y simplificar aún más el apoyo de los Estados miembros a la integración de los nacionales de terceros países, al tiempo que se mantiene la ayuda a la recuperación de las regiones tras la pandemia de COVID-19.

2.5 Se garantizará un mayor apoyo a los que se encargan de acoger a las personas desplazadas (Estados miembros, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil) por medio de las siguientes medidas:

— los pagos de prefinanciación se incrementan en 3 500 millones EUR adicionales, que se abonarán en 2022 y 2023, lo que proporcionará liquidez adicional rápida a todos los Estados miembros;

— la posibilidad de cofinanciación del 100 % por parte de la UE en el marco de los programas del período 2014-2020 se amplía ahora a las medidas que promueven la integración socioeconómica de los nacionales de terceros países;

— la misma posibilidad se ofrece para los programas del período 2021-2027, que se revisarán a mediados de 2024;

— el importe del coste unitario simplificado para cubrir las necesidades básicas de los refugiados, que se estableció en 40 euros en el marco de CARE, se elevará a 100 euros por semana y persona, y estos costes podrán reclamarse durante un período que pasará de las trece semanas actuales a veintiséis semanas;

— se ampliará la posibilidad de financiación cruzada ya concedida en el marco de CARE entre el FEDER y el FSE. Esto significa que el Fondo de Cohesión ahora también podrá movilizar recursos para hacer frente a las consecuencias de los retos migratorios;

— el reembolso del gasto en operaciones que aborden retos migratorios podrá solicitarse en lo sucesivo de manera retroactiva, incluso cuando la operación ya se haya completado.

2.6 Con el fin de garantizar que las inversiones se realizan donde más se necesitan, FAST-CARE introduce dos cambios importantes:

— al menos el 30 % de los recursos movilizados por los mecanismos de flexibilidad previstos debe concederse a las actividades gestionadas por las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil que operan en las comunidades locales, de modo que las que soportan la mayor parte de los esfuerzos reciban un apoyo adecuado;

— los programas pueden apoyar operaciones fuera de su ámbito geográfico, pero dentro del Estado miembro de que se trate, teniendo en cuenta que los refugiados se desplazan a menudo dentro de Estados miembros.

2.7 En lo que atañe al apoyo práctico para resolver el problema del retraso en la ejecución, los proyectos por importe superior a 1 millón EUR (especialmente los de infraestructuras) que se subvencionaron en el marco de los programas del período 2014-2020, pero que no pudieron completarse a tiempo debido a los aumentos de precios y la escasez de materias primas y mano de obra, podrán seguir recibiendo ayuda en el marco de los programas del período 2021-2027, aunque no sean subvencionables con arreglo a los criterios aplicables durante este último período.

## 3. **Observaciones específicas**

3.1 El CESE encomia los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para establecer medios adecuados y eficaces de provisión de apoyo financiero que aborden las consecuencias de la agresión militar rusa, que ahora tiene un alcance más amplio y un impacto mayor. Como consecuencia de ello, los Estados miembros se enfrentan a una afluencia continua y sustancial de personas que huyen de dicha agresión. Esta situación viene a sumarse a las consecuencias de la pandemia de COVID-19, en particular a la perturbación de las cadenas de valor, lo que supone un reto para los presupuestos públicos que estaban centrados en la recuperación de la economía, pero también plantea el riesgo de retrasar las inversiones, especialmente en infraestructuras.

3.2 Asimismo, el CESE reconoce que, dado el continuo aumento de los efectos directos e indirectos de la guerra en Ucrania en todos los Estados miembros, resulta esencial garantizar los medios para hacer frente a los retos migratorios y las perturbaciones del mercado mediante una combinación de financiación, procedimientos y asistencia técnica, todo ello acompañado de flexibilidad, agilidad y una reacción rápida.

3.3 El CESE está totalmente de acuerdo en que la financiación ha de facilitarse mediante una revisión específica del actual marco financiero, a fin de evitar toda interrupción de la financiación necesaria para las medidas clave de mitigación de la crisis y de apoyo a las personas necesitadas. El CESE ya ha recomendado en dictámenes anteriores ([4]) que se asignen recursos adicionales a los Estados miembros a modo de prefinanciación inmediata.

3.4 El CESE celebra que se haya ampliado para estas medidas la posibilidad de utilizar hasta el 100 % de la cofinanciación hasta el ejercicio contable que finalizó el 30 de junio de 2022, a fin de contribuir a aliviar la carga que pesa sobre las finanzas públicas de los Estados miembros, y que el aumento sustancial de la prefinanciación ([5]) procedente de los recursos REACT-UE haya proporcionado a los Estados miembros la liquidez necesaria para cubrir las necesidades más acuciantes.

3.5 El CESE también se congratula de que la Comisión haya propuesto que se establezca un porcentaje de cofinanciación de hasta el 100 % para las prioridades que promuevan la integración socioeconómica de los nacionales de terceros países en el marco de los programas del período 2021-2027. Aunque la fecha límite para la aplicación de este porcentaje sea el 30 de junio de 2024, la posibilidad de revisarlo en función de cómo se haya utilizado y de prorrogarlo si se demuestra su eficiencia proporciona una hoja de ruta que permita disponer de una mayor flexibilidad y liquidez cuando surjan necesidades urgentes de financiación.

3.6 El CESE acoge con gran satisfacción la disposición en virtud de la cual al menos el 30 % de la ayuda en el marco de las prioridades pertinentes debe concederse a beneficiarios que sean autoridades locales, interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil que operen en comunidades locales, a fin de garantizar que este tipo de beneficiarios reciba una parte adecuada de dichos recursos, habida cuenta de su papel activo en las acciones de acogida e integración de los refugiados. No obstante, este porcentaje podría ser demasiado bajo para los países limítrofes con Ucrania que acogen a un número mucho más alto de refugiados. Por lo tanto, aunque se trate de un porcentaje mínimo, debería alentarse una asignación mayor, reservando al menos el 50 % de la ayuda en el marco de una prioridad determinada a los beneficiarios que sean autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil que operen en comunidades locales.

3.7 El CESE comprende la necesidad de preservar los objetivos originales de la política de cohesión y el hecho de que esta no pueda convertirse en un remiendo universal para todas las emergencias que puedan surgir. A tal efecto, se consideran comprensibles las disposiciones que limitan el importe total programado en el marco de las prioridades de integración de los refugiados en un Estado miembro al 5 % de la asignación nacional inicial de dicho Estado miembro procedente del FEDER y el FSE+ combinados. Sin embargo, estos umbrales deben someterse a una revisión previa para dejar un margen de maniobra suficiente en caso necesario, especialmente para los países limítrofes. Es evidente que los países que acogen a la gran mayoría de refugiados que huyen de Ucrania tienen más dificultades que otros Estados miembros de la UE. Así pues, los límites porcentuales deben tener en cuenta las realidades sobre el terreno y las disparidades entre los retos a los que se enfrentan los distintos Estados miembros.

---

([4]) Documento de posición del CESE sobre *REACT-UE*.

([5]) El CESE ha sido coherente en sus dictámenes anteriores al valorar positivamente el incremento porcentual de los pagos anticipados o la prefinanciación, si bien ha abogado por un mayor esfuerzo para garantizar que los recursos financieros se movilicen lo antes posible. A este respecto, véase el documento de posición del CESE sobre la *Ayuda financiera a los Estados miembros afectados por una emergencia grave de salud pública*.

3.8 El CESE insta a la Comisión Europea a colaborar estrechamente con los Estados miembros, las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil para que aprovechen de la manera más eficaz y rápida posible las oportunidades de ayuda a los refugiados ucranianos creadas por FAST-CARE. Aunque el Reglamento pide a los Estados miembros que informen sobre el cumplimiento del requisito del 30 % en el informe final de ejecución, el CESE abogaría por que se informe continuamente, así como por la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la aplicación de estas disposiciones.

3.9 Las consideraciones anteriores también se aplican a la planificación, la ejecución y el seguimiento de los programas vinculados a la aplicación de la política de cohesión, así como al proceso de selección de los proyectos que vayan a llevarse a cabo. En este contexto, debe prestarse atención al riesgo de transformar la política de cohesión en un conjunto de respuestas fragmentadas a las emergencias que han sacudido nuestro continente.

3.10 La creación de una sinergia inequívoca entre los principios de cohesión y los objetivos esenciales de la política y las nuevas realidades sociales, económicas y medioambientales relativas a la escasez de mano de obra, las dificultades en la cadena de suministro y el aumento de los precios y los costes de la energía debería constituir una preocupación clave en lo que atañe a la consecución de una tasa de absorción adecuada que refleje el uso más eficaz de los recursos existentes.

4. El CESE toma nota de la decisión de la Comisión de no prorrogar un año más la regla n+3 para el período 2014-2020, así como de su opinión de que, independientemente de la concentración anticipada de los créditos de pago para 2022 y 2023 (debida principalmente a la prefinanciación), FAST-CARE es neutral desde un punto de vista presupuestario durante el período 2021-2027 y no requiere cambios en los límites máximos anuales del marco financiero plurianual para compromisos y pagos. No obstante, el CESE anima encarecidamente a la Comisión a que supervise el impacto de los cambios y prevea un margen de maniobra para hacer frente a las necesidades o prioridades emergentes o crecientes.

Bruselas, 21 de septiembre de 2022.

*La Presidenta*
*del Comité Económico y Social Europeo*
Christa SCHWENG