C/2025/774

11.2.2025

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo RESTORE: Apoyo regional urgente para la reconstrucción, que modifica el Reglamento (UE) 2021/1058 y el Reglamento (UE) 2021/1057

[COM(2024) 496 final — 2024/0275 (COD)]

(C/2025/774)

Ponente general: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 14.11.2024 Parlamento Europeo, 25.10.2024
Base jurídica	Artículo 164, artículo 175, párrafo tercero, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en el pleno	4.12.2024
Pleno n.º	592
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	138/0/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE manifiesta claramente su solidaridad y apoyo a las personas gravemente afectadas por las recientes catástrofes naturales en Europa central, oriental y meridional. Cuando las catástrofes climáticas afectan a las regiones de la UE, Europa es más fuerte si colabora y se mantiene unida.

1.2. El CESE reconoce que las consecuencias del cambio climático y la escasez de recursos ya se están dejando sentir. Por lo tanto, hemos de adaptarnos a una realidad que no hemos experimentado antes. Aunque la Unión acierta al comprometerse con la tarea de evitar un empeoramiento de la situación, no estamos preparados para emergencias climáticas, crisis energéticas y catástrofes naturales imprevistas.

1.3. La crisis climática es un problema sistémico que trasciende fronteras, en el sentido de que es necesario un cambio sistémico del modo en que funciona nuestra economía, y de que es crucial que los gobiernos se comprometan a adoptar soluciones sistémicas en lugar de limitarse a abordar los síntomas del problema.

1.4. El CESE considera que se necesitarán medidas inmediatas, sencillas y eficaces para paliar las consecuencias sociales, territoriales y económicas de estas catástrofes naturales. Las regiones de la UE requerirán amplias obras de reconstrucción para recuperarse de estas catástrofes.

1.5. El CESE acoge con satisfacción la flexibilidad que se prevé en la propuesta de la Comisión para apoyar a los países afectados, habida cuenta del impacto grave y duradero que las catástrofes naturales tienen en el tejido social y económico de las regiones de la UE.

1.6. El CESE expresa su apoyo a la política de cohesión como instrumento de inversión a largo plazo de la UE, al tiempo que reconoce que las catástrofes naturales extremas pueden poner en peligro su desarrollo en el futuro.

1.7. El CESE subraya con fuerza que el principio fundamental de no dejar a nadie —ni personas ni regiones— atrás en la política de cohesión sigue teniendo vigencia y validez, y que los interlocutores de la sociedad civil están dispuestos a seguir trabajando en favor de este principio a través de una política de inversión sólida de la UE.

1.8. En su reciente Resolución titulada «Nadie debe quedarse atrás. Por una política de cohesión inclusiva y participativa en apoyo de la cohesión social, económica y territorial» ([1]), el CESE se refiere de forma clara y contundente a la política de cohesión como la política de inversión a largo plazo más importante de la UE para reducir las disparidades regionales, económicas y territoriales.

1.9. El CESE considera que la UE necesita un nuevo mecanismo de financiación estable y sólido que sea adaptable, flexible y esté preparado para responder a crisis nuevas y emergentes en los próximos años y décadas. Es esencial que el funcionamiento de este mecanismo, más centrado en las respuestas rápidas y urgentes, sea coherente con las políticas generales de la Unión en materia de clima, medio ambiente y energía, lo que reducirá a largo plazo la dependencia respecto a las respuestas de emergencia y protegerá a la humanidad y al mundo natural.

1.10. El CESE insta a la Comisión Europea a colaborar estrechamente con los Estados miembros, los entes locales y las organizaciones de la sociedad civil para que aprovechen de la manera más eficaz y rápida posible las oportunidades de ayuda a las regiones afectadas. Las organizaciones de la sociedad civil, los trabajadores, las pymes y las ONG se han visto gravemente perjudicados por las catástrofes naturales y una parte sustancial de los fondos debe destinarse a ellos para que puedan recuperarse de los importantes daños sufridos.

1.11. 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 falta poco para el invierno invierno.

2. **Observaciones generales**

2.1. *Motivación y descripción de la propuesta*

2.1.1. La Comisión Europea presentó la propuesta de Apoyo regional urgente para la reconstrucción (RESTORE), que modifica los Reglamentos FEDER (2021/1058) y FSE+ (2021/1057) en respuesta a las inundaciones en Europa Central y Oriental provocadas por la tormenta Boris y a los incendios en Portugal en septiembre de 2021, que generaron serias necesidades de reconstrucción y de apoyo inmediato a las personas afectadas.

2.1.2. La propuesta de la Comisión tiene por objeto inyectar liquidez y aliviar la carga financiera para los Estados miembros afectados por catástrofes naturales, con la posibilidad de que la UE financie las nuevas prioridades específicas programadas en el FEDER y el FSE+ hasta el 100 %, una prefinanciación adicional del 30 % y un porcentaje máximo para la reprogramación de los recursos del FEDER y del FSE+ de hasta el 10 % de la asignación total del FEDER, el FSE+ y el Fondo de Cohesión de manera conjunta.

2.1.3. Es posible una mayor flexibilidad en caso de catástrofes naturales graves a nivel nacional o regional, tal como se definen en el Reglamento del Fondo de Solidaridad de la UE (FSUE), o incluso si se sitúan por debajo de los umbrales del Reglamento del FSUE, siempre que sean reconocidas como tales por las autoridades competentes de los Estados miembros. La subvencionabilidad retroactiva a partir del 1 de enero de 2024 está prevista incluso para las operaciones que hayan sido completadas físicamente o ejecutadas íntegramente.

2.1.4. En particular, en el Reglamento (UE) 2021/1058 relativo al FEDER, se incluye un nuevo objetivo específico en el marco del objetivo político 2 (una Europa más verde, baja en carbono), mientras que el ámbito de aplicación de la ayuda se mantiene sin cambios y sin establecer excepciones a las normas de concentración temática aplicables. Además, en el Reglamento (UE) 2021/1057 sobre el FSE+, la propuesta de la Comisión prevé una serie de excepciones temporales y flexibilidad para garantizar que la asistencia llegue a la ciudadanía con el menor número posible de procedimientos burocráticos, sin necesidad de introducir una prioridad específica.

([1]) Resolución del Comité Económico y Social Europeo — «*Nadie debe quedarse atrás. — Por una política de cohesión inclusiva y participativa en apoyo de la cohesión social, económica y territorial*; DO C, C/2024/6016, 23.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6016/oj.

2.1.5. La propuesta incluye la financiación de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y la prestación de asistencia con apoyo material que se habilitarán sin que haya que adoptar medidas de acompañamiento, para proporcionar apoyo directo a la ciudadanía. En el caso de la asistencia sanitaria, la duración de la cobertura es de hasta dieciocho meses a partir de la fecha de la catástrofe, mientras que, en el caso de la asistencia material, la duración es de hasta seis meses, lo que permite una respuesta más rápida a las emergencias. El plazo para la presentación de modificaciones del programa se fija en cuatro meses a partir de la catástrofe natural o de la entrada en vigor del Reglamento RESTORE.

2.1.6. Esta propuesta no prevé el apoyo del Fondo de Cohesión al nuevo objetivo específico, ya que su ámbito de aplicación está limitado por el Tratado a los sectores del transporte y el medio ambiente. No obstante, los Estados miembros pueden transferir recursos del Fondo de Cohesión al FEDER dentro de los límites establecidos en el Reglamento sobre disposiciones comunes (en total, hasta el 20 % de la asignación inicial).

2.1.7. La propuesta no implica ningún cambio en los límites máximos anuales del marco financiero plurianual (MFP) para compromisos y pagos, por lo que se mantiene dentro de los límites del MFP actual y es neutra desde el punto de vista presupuestario. La prefinanciación del 30 %, así como el aumento del porcentaje de la financiación de la UE hasta el 100 %, pueden dar lugar a una asignación anticipada de créditos de pago en 2025 y 2026, y los pagos posteriores se efectuarán en una fase posterior, ya que el marco financiero global se mantiene sin cambios. Para 2025, la Comisión propuso cubrir las necesidades adicionales mediante una nota rectificativa al presupuesto de 2025. Para evitar una doble financiación, los costes cubiertos por otros instrumentos nacionales o de la UE o por compañías de seguros deben deducirse de las solicitudes de pago.

2.2. *Observaciones generales*

2.2.1. El CESE expresa su solidaridad con los Estados miembros afectados por catástrofes naturales y reconoce que los efectos de una crisis, como una catástrofe natural, pueden tener un impacto significativo en el desarrollo de una región.

2.2.2. Las recientes catástrofes naturales que se han producido en Europa central, oriental y meridional, pero también en la ciudad de Valencia, han tenido un efecto devastador en la población de esas regiones. En muchas ciudades y pueblos será necesario llevar a cabo amplias obras de reconstrucción para reparar las infraestructuras y equipos dañados.

2.2.3. El CESE señala que deben adoptarse medidas inmediatas y eficaces para aliviar la carga que pesa sobre los presupuestos locales, regionales y nacionales y mitigar el riesgo de que se agraven las disparidades territoriales como consecuencia de estas catástrofes.

2.2.4. La política de cohesión se ha utilizado en varias ocasiones para superar las repercusiones más inmediatas de una crisis. Por ejemplo, se recurrió a ella desde el primer día de la crisis provocada por la pandemia. La política de cohesión también fue un instrumento fundamental cuando comenzó la guerra en Ucrania, ya que contribuyó a apoyar a las regiones fronterizas y a los refugiados por medio del Reglamento CARE. También se recurrió a ella cuando las facturas de electricidad no dejaban de aumentar y ayudó a las pymes a afrontarlas.

2.2.5. Sin embargo, el CESE destaca el riesgo de convertir la política de cohesión en un instrumento de respuesta a las crisis en detrimento de sus objetivos a largo plazo. Encontrar el equilibrio adecuado entre las necesidades de flexibilidad y de garantía del carácter estratégico y a largo plazo de la política de cohesión es fundamental para las regiones de la UE.

2.2.6. En su reciente Resolución titulada «Nadie debe quedarse atrás. Por una política de cohesión inclusiva y participativa en apoyo de la cohesión social, económica y territorial», el CESE destacó su oposición a toda medida destinada a reducir la política de cohesión o a transformarla en un instrumento para hacer frente a las emergencias.

2.2.7. El CESE considera que la Unión necesita un nuevo mecanismo de financiación que pueda ofrecer una asistencia inmediata y ambiciosa a los Estados miembros en caso de emergencias como las anteriormente indicadas. A este respecto, el CESE ya propuso crear un nuevo Fondo de adaptación al cambio climático, financiado mediante la reasignación de recursos a partir de los fondos existentes de la UE, en particular el Fondo de Cohesión y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y gestionado de manera simplificada y coherente a través de este nuevo Fondo.

2.2.8. 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.

2.2.9. El CESE pide encarecidamente a la Comisión que reconozca la pesada carga que ha recaído sobre los entes locales y las organizaciones de la sociedad civil que actúan en las comunidades locales para hacer frente a los desafíos derivados de estas catástrofes naturales. En este contexto, el CESE pide que se reserve a los entes locales, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil un nivel mínimo de ayuda en el marco de las prioridades pertinentes para garantizar que este tipo de beneficiarios reciba una parte adecuada de los recursos, dado su papel activo en las acciones para reparar los daños, a imagen de lo que se prevé en la propuesta FAST CARE.

2.3. *Observaciones específicas*

2.3.1. El CESE propone que la flexibilidad propuesta también cubra las catástrofes naturales del segundo semestre de 2023, y no solo a partir del 1 de enero de 2024, y subraya que las inundaciones que afectaron a Grecia en septiembre y Eslovenia en agosto de 2023 causaron daños considerables que requerirán proyectos de restauración complejos y plurianuales, que en algunos casos únicamente comenzarán cuando finalicen los estudios necesarios. Muchos de estos gastos se producirán en una fecha posterior, por lo que será fundamental garantizar la igualdad de trato de los Estados miembros ya afectados.

2.3.2. El CESE señala que es probable que las medidas propuestas vayan más allá del apoyo específico que anunció la presidenta de la Comisión Europea y constituyen otro ejemplo de utilización de la política de cohesión como medio para afrontar las consecuencias de las crisis, más allá del objetivo del TFUE.

2.3.3. El CESE subraya la necesidad de una complementariedad eficaz, eficiente y más simplificada de los esfuerzos tanto en la respuesta a las crisis como en la gestión y prevención de riesgos, con vistas al debate sobre el próximo MFP.

2.3.4. El CESE expresa sus dudas de que la propuesta no implique ningún cambio en los límites máximos anuales del MFP para compromisos y pagos, se mantenga dentro de los límites del MFP actual y sea neutra desde el punto de vista presupuestario.

2.3.5. El CESE manifiesta su preocupación por que la práctica de proporcionar financiación de la UE hasta el 100 % tienda a aceptarse como norma en la política de cohesión y por que la Comisión Europea tenga que encontrar soluciones alternativas y más estables para hacer frente a las consecuencias de la crisis climática con vistas al nuevo período de programación.

2.3.6. El CESE también desea añadir posibilidades de financiación para medidas preventivas, además de las medidas de restauración, mediante la ampliación del artículo 1, apartado 1, letra a), de la propuesta, y hace hincapié en que la prevención puede evitar futuros costes de restauración. Además, el CESE pide aclaraciones adicionales sobre la manera en que las nuevas prioridades contribuyen a los objetivos climáticos, ya que la reasignación de recursos puede afectar al cumplimiento de los compromisos pertinentes contraídos hasta la fecha en el marco del actual período de programación 2021-2027.

2.3.7. El CESE está de acuerdo con la financiación de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y la prestación la asistencia con apoyo material que se habilitarán sin necesidad de adoptar medidas de acompañamiento, para proporcionar apoyo directo a la ciudadanía; no obstante, pide más aclaraciones sobre el procedimiento que se seguirá y cómo funcionará realmente para los Estados miembros. El CESE pide más detalles sobre los mecanismos concretos que deben activarse para movilizar los fondos y el papel de la Comisión Europea en el control de los costes.

2.3.8. El CESE considera que debe existir una definición de «catástrofe natural» para que todos los Estados miembros puedan utilizarla en consecuencia. Es importante tener una visión clara del contexto y de qué medidas serán o no subvencionables.

2.3.9. El CESE pide que se adopten medidas específicas para las organizaciones de la sociedad civil gravemente perjudicadas por las catástrofes y que la sociedad civil desempeñe un papel activo en el proceso de reconstrucción y recuperación.

Bruselas, 4 de diciembre de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE