

Informe Especial

## Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa

Una mayor flexibilidad, pero la insuficiencia de datos dificulta la futura evaluación de la eficacia



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-VIII
<b>Introducción</b>	01-14
<b>Respuesta de la UE y de los Estados miembros a los retos migratorios causados por la agresión militar rusa contra Ucrania</b>	01-05
<b>Financiación de la UE para proyectos que abordan los retos migratorios</b>	06-09
<b>Modificaciones de las normas de la política de cohesión a través de CARE</b>	10-12
<b>Funciones y competencias</b>	13-14
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	15-19
<b>Observaciones</b>	20-80
<b>Las medidas CARE resultaron útiles para el uso de los limitados fondos de la política de cohesión disponibles</b>	20-32
La financiación de la política de cohesión, incluidos los recursos de REACT-UE, solo constituyó una pequeña proporción de la ayuda global a los refugiados procedentes de Ucrania	21-23
Las autoridades de gestión consideraban útil el mecanismo de flexibilidad de CARE, pero lo usaban de manera desigual	24-32
<b>La reprogramación se basó en análisis de necesidades y contribuyó a la respuesta global a la crisis</b>	33-45
La financiación se reasignó sobre la base de una evaluación de las necesidades de los refugiados y en consonancia con las respuestas nacionales	36-42
La reprogramación se vio afectada por la incertidumbre de una situación cambiante y se limitó a la financiación restante para el período 2014-2020	43-45

<b>Los proyectos se ejecutaron rápidamente y respondieron a las necesidades detectadas, pero la eficacia de la ayuda rara vez se midió</b>	<b>46-63</b>
Los proyectos se seleccionaron y ejecutaron rápidamente	47-53
Los proyectos dirigidos a los refugiados se adaptaron a situaciones y necesidades específicas	54-58
Los participantes consideraron los proyectos útiles, pero rara vez se midió la eficacia de la ayuda concedida	59-63
<b>La Comisión proporcionó un apoyo adecuado, pero la falta de información limita la evaluación de la eficacia de CARE</b>	<b>64-80</b>
La Comisión proporcionó a las autoridades de gestión orientaciones oportunas y adecuadas sobre CARE	66-68
La información incompleta sobre el uso de CARE limita la evaluación de su eficacia	69-78
La Comisión había aceptado analizar la idoneidad de la política de cohesión como medida presupuestaria relacionada con las crisis	79-80
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>81-87</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo I – Ejemplos de actividades subvencionables cofinanciadas por fondos de la UE</b>	
<b>Anexo II – Información sobre los proyectos auditados</b>	
<b>Anexo III – Información detallada sobre nuestra encuesta</b>	
<b>Anexo IV – Uso e impacto financiero de las medidas CARE</b>	
<b>Siglas y acrónimos</b>	
<b>Glosario</b>	
<b>Respuestas de la Comisión</b>	
<b>Cronología</b>	
<b>Equipo auditor</b>	

## Resumen

**I** El 24 de febrero de 2022, Rusia inició su guerra de agresión contra Ucrania, provocando una llegada masiva de personas desde Ucrania a la UE. El 4 de marzo de 2022, el Consejo activó por primera vez la Directiva de protección temporal, concediendo a estas personas desplazadas (a quienes este informe se refiere como refugiados) el derecho a la protección temporal. Al final de octubre de 2024 había alrededor de 4,2 millones de beneficiarios de protección temporal en la UE. Para ayudar a abordar estos retos migratorios, la UE adaptó gradualmente las normas sobre los fondos de la política de cohesión de la UE mediante la adopción de tres Reglamentos sobre la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa, conocidos como CARE, CARE Plus y FAST-CARE, denominados conjuntamente CARE en este informe. CARE introdujo una mayor flexibilidad, liquidez y simplificación para facilitar a los Estados miembros la financiación de los correspondientes proyectos. Sin embargo, no asignó ninguna nueva financiación a los Estados miembros.

**II** El objetivo de la auditoría era evaluar el uso de CARE por parte de los Estados miembros y los fondos disponibles de la política de cohesión para abordar las necesidades específicas de los refugiados. El presente informe puede contribuir al debate sobre la eficacia del apoyo y la integración de los nacionales de terceros países en la UE y el papel de la política de cohesión en este proceso.

**III** Concluimos que CARE ayudó a los Estados miembros a utilizar los fondos de la política de cohesión disponibles para hacer frente a los retos migratorios y a las consiguientes necesidades de los refugiados derivadas de la guerra en Ucrania. Estos importes eran relativamente pequeños en comparación con los fondos nacionales utilizados para los refugiados, pero también con los fondos de la política de cohesión de la UE en general. La UE reaccionó con prontitud tras el inicio de la guerra, al igual que los Estados miembros que auditamos. Sin embargo, es probable que la falta de datos específicos de CARE y de un seguimiento sobre el uso de los fondos obstaculice cualquier evaluación posterior de la eficacia de CARE.

**IV** Nuestra auditoría puso de manifiesto que el uso de las medidas CARE y su alcance variaban significativamente entre las autoridades de gestión, ya que la crisis no afectó por igual a todos los Estados miembros. Las autoridades de gestión consideraron que CARE era útil y les proporcionaba las medidas de flexibilidad, liquidez y simplificación necesarias para reaccionar rápidamente a las crisis.

**V** Constatamos que el apoyo se basaba en un análisis de las necesidades de los refugiados y a menudo formaba parte de la respuesta global de los Estados miembros a la crisis. La reprogramación de los fondos de la política de cohesión disponibles, incluidos los recursos de REACT-UE, se vio afectada por la incertidumbre inherente a la evolución de la situación, tanto en lo que respecta a la insuficiencia de la información sobre los flujos de refugiados como a la inestabilidad de la situación política y económica provocada por la crisis. En el actual período de programación 2021-2027, el apoyo a los refugiados procedentes de Ucrania forma parte del apoyo general a los nacionales de terceros países.

**VI** Los proyectos auditados que se centraban en los refugiados se adaptaban a las necesidades y disponibilidades específicas de los participantes, pero no fue posible evaluar la eficacia global de la asistencia prestada, ya que solo tres de estos proyectos la midieron. Constatamos que la Comisión había prestado asistencia oportuna y adecuada a los Estados miembros para la ejecución de CARE y que las autoridades de gestión consideraban que este apoyo era útil a la hora de utilizar CARE para hacer frente a los retos migratorios.

**VII** Sin embargo, el seguimiento general de los fondos de la política de cohesión no abarca todos los aspectos de la ayuda que afronta los retos migratorios y el uso de CARE. La Comisión no dispone de una visión global de los programas y los importes asignados en el marco de CARE, ni de datos suficientes sobre su uso. Por lo tanto, no existe una base suficiente para que la Comisión evalúe la eficacia de CARE según lo previsto en su evaluación *ex post* de los fondos de la política de cohesión del período 2014-2020.

**VIII** Recomendamos que, si hubiera de preparar propuestas de nuevas medidas o modificaciones relacionadas con las crisis, la Comisión debería garantizar la existencia de un sistema de seguimiento adecuado con los datos necesarios para evaluar su eficacia.

# Introducción

## Respuesta de la UE y de los Estados miembros a los retos migratorios causados por la agresión militar rusa contra Ucrania

**01** El 24 de febrero de 2022, Rusia puso inició una agresión militar que obligó a millones de personas que vivían en Ucrania a huir. En consecuencia, la UE, y en particular sus regiones centrales y orientales, se enfrentaron a una afluencia sustancial de personas que huían de la guerra. Al final de octubre de 2024, alrededor de 4,2 millones de personas que habían huido de Ucrania gozaban de protección temporal en la UE (véanse los datos de Eurostat en la [ilustración 1](#)).

**02** En respuesta a esta afluencia masiva de personas, el 4 de marzo de 2022 el Consejo<sup>1</sup> activó por primera vez la Directiva de protección temporal<sup>2</sup>, para conceder a quienes se hallaban incluidos en su ámbito de aplicación el derecho a la **protección temporal**. Inicialmente se concedió por un año hasta el 4 de marzo de 2023, pero se ha ido prorrogando posteriormente por períodos adicionales de un año. Actualmente está en vigor hasta el 4 de marzo de 2026.

---

<sup>1</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2022/382.

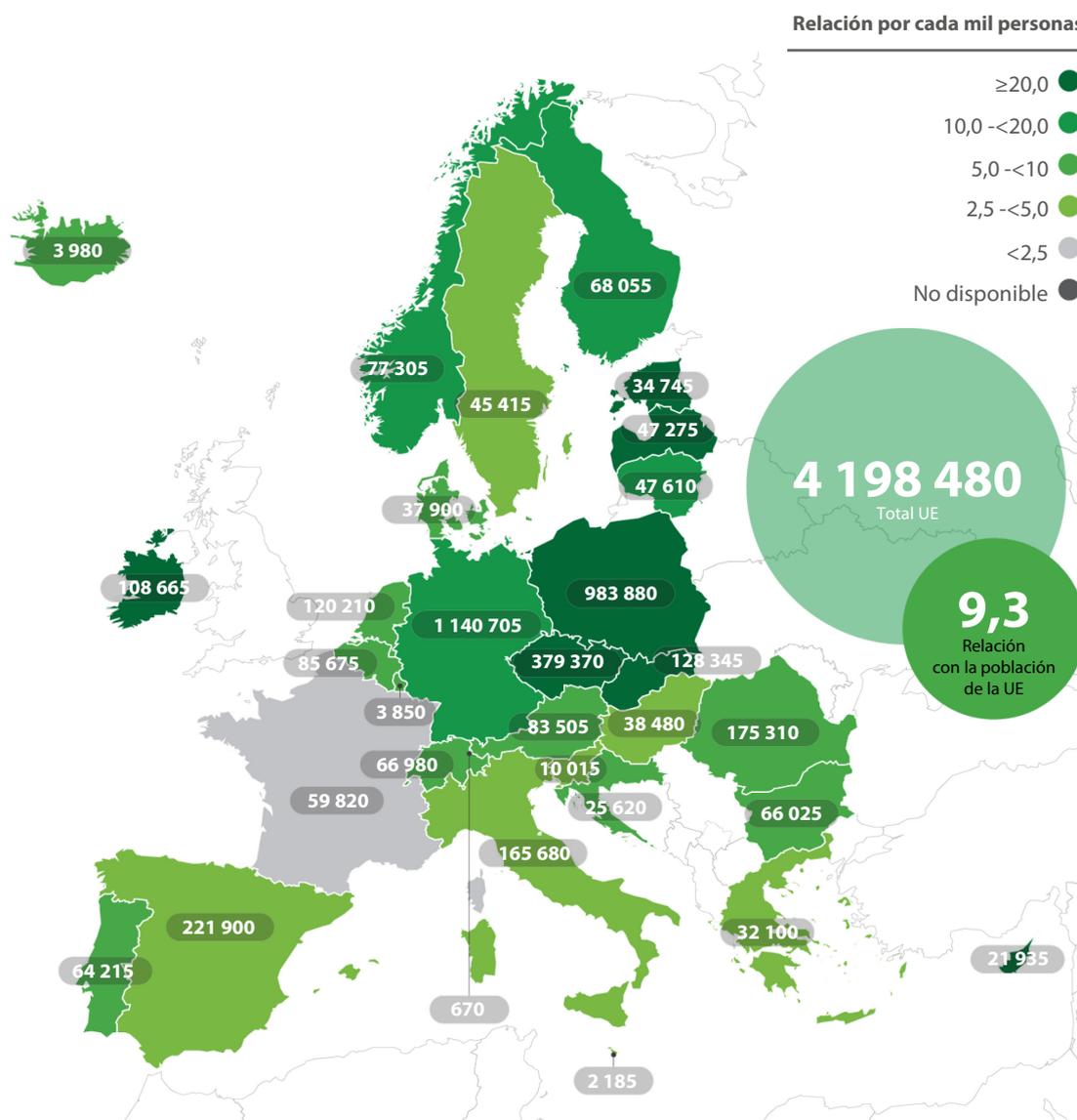
<sup>2</sup> Directiva 2001/55/CE.

**03** La protección temporal se aplica a las siguientes categorías de personas desplazadas procedentes de Ucrania desde el 24 de febrero de 2022 en adelante:

- o nacionales ucranianos que residieran en Ucrania antes de esa fecha;
- o nacionales de terceros países distintos de Ucrania o apátridas que gozaran de protección internacional o de una protección nacional equivalente en Ucrania antes de la mencionada fecha;
- o miembros de las familias de las dos categorías anteriores.

Además, los apátridas y los nacionales de terceros países distintos de Ucrania que puedan demostrar que residían legalmente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 sobre la base de un permiso de residencia permanente válido, y que no puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas, tienen derecho a recibir protección temporal o una protección adecuada en virtud del Derecho nacional. A diferencia de las personas que solicitan asilo, los beneficiarios de protección temporal disponen, entre otros, del derecho inmediato de residencia, del acceso a la vivienda o alojamiento, a la asistencia social, a la atención médica y a la educación, y del derecho a trabajar. Todos aquellos que huyen de la agresión militar contra Ucrania se denominan **refugiados** en el presente informe. Utilizamos este término en un sentido político amplio en lugar de la definición más restrictiva de la Convención de Ginebra y del acervo de la UE en materia de asilo.

## Ilustración 1 – Protección temporal concedida a personas que huyen de Ucrania



Ciudadanos de terceros países que huyeron de Ucrania y gozaban de protección temporal al final de **octubre de 2024**.

*Por lo general, los datos en Francia no incluyen menores.*

*Los datos sobre el número de personas bajo protección temporal al final del mes en España, Chipre y Grecia incluyen personas cuyo estatuto de protección temporal ya no estaba vigente.*

Fuente: Estadísticas mensuales de Eurostat para octubre de 2024 [códigos de datos en línea: (migr\_asytpsm, migr\_asytpspop, demo\_gind)].

**04** La gran afluencia de refugiados generó importantes retos para los Estados miembros y las regiones, a los que en el presente informe nos referimos como **retos migratorios**, ya que las infraestructuras y los servicios básicos, como la asistencia sanitaria, el transporte y las escuelas, tuvieron que atender a más personas.

**05** La asistencia a estos refugiados se ha financiado con cargo a diversas fuentes nacionales o internacionales, incluido el presupuesto de la UE. Las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones benéficas y de la sociedad civil, las empresas privadas y los ciudadanos han emprendido numerosas iniciativas privadas. Las administraciones públicas locales, regionales y nacionales también han puesto en marcha iniciativas.

## Financiación de la UE para proyectos que abordan los retos migratorios

**06** A escala de la UE, el fondo que presta apoyo a la migración legal a los Estados miembros y contribuye a la integración de los nacionales de terceros países es el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)<sup>3</sup>. Este fondo se destina a la fase de primera acogida y ayuda inmediata, así como a la fase de acogida e integración temprana. Se centra en la educación, los cursos de idiomas y otra oferta formativa (como cursos de orientación cívica y orientación profesional) y apoya los costes de infraestructura correspondientes. Las personas que huían de Ucrania podían optar a las operaciones de integración financiadas por el FAMI. Asimismo, El Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) apoya las acciones de los Estados miembros destinadas a proporcionar alimentos o asistencia material básica.

**07** Los fondos de la política de cohesión también desempeñan un papel a la hora de abordar los retos migratorios. Suelen centrarse en la integración socioeconómica y a largo plazo de los migrantes que residen legalmente en un Estado miembro. En el período 2014-2020, los fondos de la política de cohesión eran el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión (FC). En el período 2021-2027, los fondos de la política de cohesión son el FEDER, el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el FC y el Fondo de Transición Justa (FTJ). La política de cohesión no suele centrarse en los retos migratorios, y su financiación es en principio complementaria, en particular, respecto de la financiada con cargo al FAMI<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> El Tribunal de Cuentas Europeo publicó recientemente el [Informe Especial 26/2024](#), relativo al uso del Fondo de Asilo, Migración e Integración para apoyar la integración de nacionales de terceros países.

<sup>4</sup> Considerando 5 del [Reglamento \(UE\) 2022/562](#).

**08** Para hacer frente a los retos migratorios, los Estados miembros también han podido utilizar los recursos de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE<sup>5</sup>), establecida en 2020. Complementó la financiación que les proporcionaron los programas del período 2014-2020 y se ejecutó a través del FEDER, el FSE y el FEAD. La financiación de REACT-UE para los Estados miembros ascendió a 50 400 millones de euros y se dividió en dos tramos: 39 600 millones de euros en 2021 y 10 800 millones de euros en 2022.

**09** En abril de 2022, la Comisión publicó una lista indicativa de las actividades subvencionables en el marco de cada fondo<sup>6</sup>, con vistas a que los Estados miembros maximizaran el impacto del gasto. En el *anexo I* se ofrece una visión general de las diferentes fases de la ayuda, ejemplos de actividades subvencionables y una indicación del instrumento de cofinanciación de la UE.

---

<sup>5</sup> Reglamento (UE) 2020/2221.

<sup>6</sup> Personas que huyen de Ucrania – Lista indicativa de actividades subvencionables por fondo (FAMI, FSI-Fronteras y Visados, FSE, FEAD, FEDER 2014-2020), versión de 6 de abril de 2022.

## Modificaciones de las normas de la política de cohesión a través de CARE

**10** Para hacer frente a los nuevos retos migratorios, la UE adaptó gradualmente las normas de la política de cohesión a fin de introducir una mayor flexibilidad, liquidez y simplificación para facilitar a los Estados miembros la financiación de proyectos pertinentes<sup>7</sup>. En particular:

- o En abril de 2022, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron un Reglamento sobre la **Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa**, conocido como **CARE**<sup>8</sup>, que introdujo medidas para permitir un uso rápido y flexible de la financiación disponible de la política de cohesión y del FEAD. En particular, permitió gastos retroactivos, facilitó la financiación cruzada entre el FEDER y el FSE, e hizo posible solicitar una cofinanciación del 100 % para el ejercicio contable 2021-2022<sup>9</sup>.
- o También en abril de 2022, menos de una semana después de la adopción de CARE, los legisladores adoptaron medidas adicionales, conocidas como **CARE Plus**<sup>10</sup>. Estas medidas aumentaron los porcentajes de prefinanciación del tramo REACT-UE de 2021 (véase el apartado **08**) y permitieron el uso de costes unitarios.
- o En octubre de 2022, los legisladores adoptaron **FAST-CARE**<sup>11</sup>. Entre otros cambios, amplió la financiación cruzada de CARE al FC, ayudó a financiar proyectos fuera de la zona geográfica de un programa, permitió la financiación retroactiva de proyectos finalizados, proporcionó hasta un 100 % de cofinanciación para la integración de nacionales de terceros países y simplificó el escalonamiento de determinadas operaciones a lo largo de múltiples períodos de programación<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Considerandos 3, 4, 8, 9, 11 y 12 del [Reglamento \(UE\) 2022/562](#); considerandos 4 a 6 del [Reglamento \(UE\) 2022/613](#); título y considerandos 3, 5 y 8 a 10 del [Reglamento \(UE\) 2022/2039](#).

<sup>8</sup> [Reglamento \(UE\) 2022/562](#).

<sup>9</sup> La posibilidad de una cofinanciación del 100 % es un ejemplo de flexibilidad que se utiliza como excepción temporal para hacer frente a las crisis, como se destaca en el apartado 162 de nuestro [análisis 03/2024](#).

<sup>10</sup> [Reglamento \(UE\) 2022/613](#).

<sup>11</sup> [Reglamento \(UE\) 2022/2039](#).

<sup>12</sup> Véase la nota a pie de página 9.

**11** En el *cuadro 1* se ofrece un resumen de las medidas CARE, clasificadas en cuatro grupos.

**Cuadro 1 – Resumen de los Reglamentos CARE**

CARE	CARE Plus	FAST-CARE
<b>Objetivos generales</b>		
Los tres Reglamentos tienen por objeto aliviar la carga que pesa sobre los presupuestos nacionales mejorando la liquidez y proporcionando flexibilidad y simplificación, de modo que la financiación disponible pueda utilizarse rápidamente para proyectos que hacen frente a retos migratorios. Además, FAST-CARE aborda las perturbaciones en la ejecución de los proyectos de cohesión en curso a causa de 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.		
<b>Fondo afectado<sup>1</sup></b>		
FEDER, FSE, FC, FEAD		FEDER, FSE, FSE+, FC
<b>Período de programación</b>		
2014-2020		2014-2020 y 2021-2027
<b>Principales medidas introducidas</b>		
 <b>Liquidez:</b> Introducción de una cofinanciación de la UE del 100 % de las solicitudes de pago presentadas entre el 1 de julio de 2021 y el 30 de junio de 2022 para el FEDER, el FSE, el FC y el FEAD.	Aumento del porcentaje de prefinanciación del 11 % a un máximo del 45 % de la asignación REACT-UE para 2021.	Introducción de una cofinanciación de la UE de hasta el 100 % cuando se establezca un eje prioritario específico que promueva la integración socioeconómica de los nacionales de terceros países <sup>2</sup> , incluso cuando sea el resultado del uso de la financiación cruzada entre fondos.  Aumento del porcentaje de prefinanciación en un 0,5 % en 2022 y 2023 para el FEDER, el FSE+ y el CF <sup>3</sup> .
 <b>Flexibilidad:</b> Se facilita la financiación cruzada entre el FEDER y el FSE para proyectos que aborden los retos migratorios causados por la agresión militar. Cuando se utilice esta financiación cruzada, debe establecerse un eje prioritario específico.		La financiación cruzada entre fondos de CARE se extiende al FC.  Se facilita la financiación con cargo al FEDER, el FSE y el FC de operaciones situadas fuera de la zona geográfica del programa, pero dentro de un Estado miembro.  Reducción del umbral mínimo para el coste total del proyecto de 5 millones de euros a 1 millón de euros para proyectos escalonados de programas de 2014-2020 a programas de 2021-2027 <sup>3</sup> .  Aumentar la flexibilidad en todos los ejes prioritarios en el momento del cierre del 10 % al 15 %.

CARE	CARE Plus	FAST-CARE
 <b>Subvencionabilidad:</b> Introducción de la subvencionabilidad retroactiva hasta el 24 de febrero de 2022 para los gastos, aunque se hubieran efectuado antes de la presentación a la Comisión de la modificación del programa operativo. Aplicable a los proyectos que aborden los retos migratorios cofinanciados por el FEDER, el FSE y el FEAD.		Introducción de la subvencionabilidad retroactiva hasta el 24 de febrero de 2022 para los proyectos que se completaron físicamente y se ejecutaron en su totalidad antes de que el beneficiario solicitara financiación en el marco del programa o antes de que se aprobara una modificación del programa. Aplicable a los proyectos que aborden los retos migratorios, cofinanciados por el FEDER, el FSE y el FC.  Introducción de la obligación de asignar el 30 % de la asignación financiera a un eje prioritario específico que utilice la financiación cruzada de CARE (2014-2020) o a una prioridad específica para la integración de nacionales de terceros países (2021-2027) cuyos beneficiarios sean autoridades locales u organizaciones de la sociedad civil que operen a nivel local.
 <b>Simplificación administrativa:</b> Reducción de las obligaciones de información del FSE cuando se introduce un eje prioritario específico que utiliza financiación cruzada.  Simplificación del procedimiento de modificación de programas del FEAD. La opción de cofinanciación del 100 % solo requiere la notificación a la Comisión.	Introducción de un coste unitario de 40 euros semanales por cada persona a la que se conceda protección temporal, durante un máximo de 13 semanas.	Aumento del coste unitario por persona a 100 euros por semana y hasta 26 semanas.  Simplificación de las modificaciones de los programas del FEDER, el FSE y el FC para las transferencias entre objetivos temáticos del mismo eje prioritario y cuando opten por una cofinanciación del 100 %.  La reducción de las obligaciones de información del FSE se amplía a otros ejes prioritarios que solo financien proyectos destinados a hacer frente a los retos migratorios.

<sup>1</sup> FAST-CARE también incluía algunas disposiciones relativas al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), aspecto no comprendido en la política de cohesión, por lo que no se trata en la presente auditoría.

<sup>2</sup> Pertinente también para el período 2021-2027, pero solo para el gasto declarado en las solicitudes de pago hasta el final del ejercicio contable (30 de junio de 2024).

<sup>3</sup> Solo pertinente para el período de programación 2021-2027.

**12 CARE** (denominación que en el presente informe comprende conjuntamente CARE, CARE Plus y FAST-CARE) **no asignó nueva financiación** a los Estados miembros. En cambio, les dio libertad para dirigir rápidamente la financiación restante de los programas de 2014-2020, incluidos los recursos de REACT-UE, a operaciones destinadas a hacer frente a los retos migratorios. **CARE se creó como un mecanismo de flexibilidad** para utilizar los fondos de la UE con el fin de aliviar la carga sobre los presupuestos públicos, más que como un nuevo instrumento para financiar la asistencia a los refugiados.

### Funciones y competencias

**13** La gestión de la política de cohesión es compartida entre los Estados miembros y la Comisión. Los servicios de la Comisión encargados son la Dirección General (DG) de Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Estas realizan las evaluaciones que conducen a la aprobación por parte de la Comisión de los programas 2014-2020 y 2021-2027 y de las modificaciones posteriores presentadas por los Estados miembros, así como el seguimiento de la ejecución y la evaluación de la eficacia y eficiencia de la financiación.

**14** En los ámbitos nacional, regional o local, las autoridades de gestión designadas son responsables de ejecutar los fondos de la política de cohesión a través de programas. Proponen modificaciones de los programas para su aprobación por la Comisión, establecen y aplican procedimientos y criterios de selección adecuados, celebran acuerdos de subvención con los beneficiarios para los proyectos seleccionados, supervisan la ejecución e informan sobre las realizaciones y los resultados.

## Alcance y enfoque de la auditoría

**15** El objetivo de la auditoría era evaluar el uso de CARE por parte de los Estados miembros, y los fondos disponibles de la política de cohesión, para abordar las necesidades de los refugiados. Examinamos si:

- o los Estados miembros reprogramaron los fondos disponibles del período 2014-2020 y utilizaron eficazmente las medidas CARE;
- o los proyectos ejecutados para ayudar a los refugiados se seleccionaron rápidamente, se basaron en un análisis de las necesidades y mejoraron las circunstancias de los refugiados;
- o el apoyo de la Comisión a los Estados miembros durante la crisis y su seguimiento del uso de la financiación fueron adecuados.

**16** Examinamos la aplicación de los tres Reglamentos CARE, y analizamos tanto el período 2014-2020 como el período 2021-2027. Nuestra auditoría abarca el período comprendido entre el 24 de febrero de 2022 (el principio de la guerra en Ucrania) y el final de 2023. Nuestra auditoría no abarcó la financiación nacional utilizada por los Estados miembros para responder a la crisis.

**17** Recabamos pruebas mediante:

- o La revisión de la legislación de la UE (incluidos los Reglamentos CARE) e informes, estadísticas y análisis pertinentes publicados por la UE, los Estados miembros, las ONG y los expertos.
- o Entrevistas con personal de los servicios pertinentes de la Comisión (DG Política Regional y Urbana, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y DG Migración y Asuntos de Interior) y con representantes de las administraciones nacionales y regionales.
- o Una muestra de cuatro Estados miembros (Bulgaria, Alemania, Italia y Polonia) a partir de la cual analizamos los marcos políticos estratégicos pertinentes, y dos programas de cada uno de los períodos 2014-2020 y 2021-2027, incluidas las modificaciones en el contexto de CARE. Seleccionamos estos cuatro Estados miembros, ya que utilizaron medidas CARE y eran una combinación de Estados vecinos y no vecinos de Ucrania, y Estados con y sin experiencia previa en la acogida de refugiados. También tuvimos en cuenta el número de registros de protección temporal, también en relación con la población en general.

- o Trabajo de auditoría sobre el terreno en los cuatro Estados miembros, en los que examinamos una muestra de 18 proyectos y 11 subvenciones del período 2014-2020 (véase el [anexo II](#)). Seleccionamos los proyectos en función tanto de su tamaño como de la gama de asistencia ofrecida. Abarcamos tanto proyectos finalizados como en curso. Analizamos las solicitudes de proyectos, los procedimientos de selección, la aprobación de subvenciones, la documentación y los informes de ejecución. Entrevistamos a miembros del personal de los proyectos auditados y a participantes en estos, así como a representantes de ONG.
- o Una encuesta en todos los Estados miembros de todas las autoridades de gestión encargadas del FEDER, el FSE y el FC en 2014-2020 y 2021-2027. El objetivo era obtener información sobre si estaban utilizando las medidas CARE y, en caso contrario, por qué no, y sobre las medidas que consideraban más útiles (véase el [anexo III](#)). También recabamos su opinión sobre el apoyo prestado por la Comisión. Recibimos respuestas de 143 autoridades de gestión, lo que representa el 38 % de las encuestadas.

**18** Llevamos a cabo esta auditoría en el contexto de la guerra en curso en Ucrania y del continuo apoyo tanto de la UE como de los Estados miembros a los refugiados. Esto nos permitió proporcionar información pertinente sobre cómo se había utilizado y se seguía utilizando la financiación de la UE disponible.

**19** Esperamos que, junto con nuestro informe sobre el uso del apoyo del Fondo de Asilo, Migración e Integración para la integración de los nacionales de terceros países<sup>13</sup>, este informe contribuya al debate sobre la eficacia del apoyo a los nacionales de terceros países en la UE y la integración de estos, así como sobre el papel de la política de cohesión en este proceso.

---

<sup>13</sup> Véase nuestro [Informe Especial 26/2024](#).

## Observaciones

### Las medidas CARE resultaron útiles para el uso de los limitados fondos de la política de cohesión disponibles

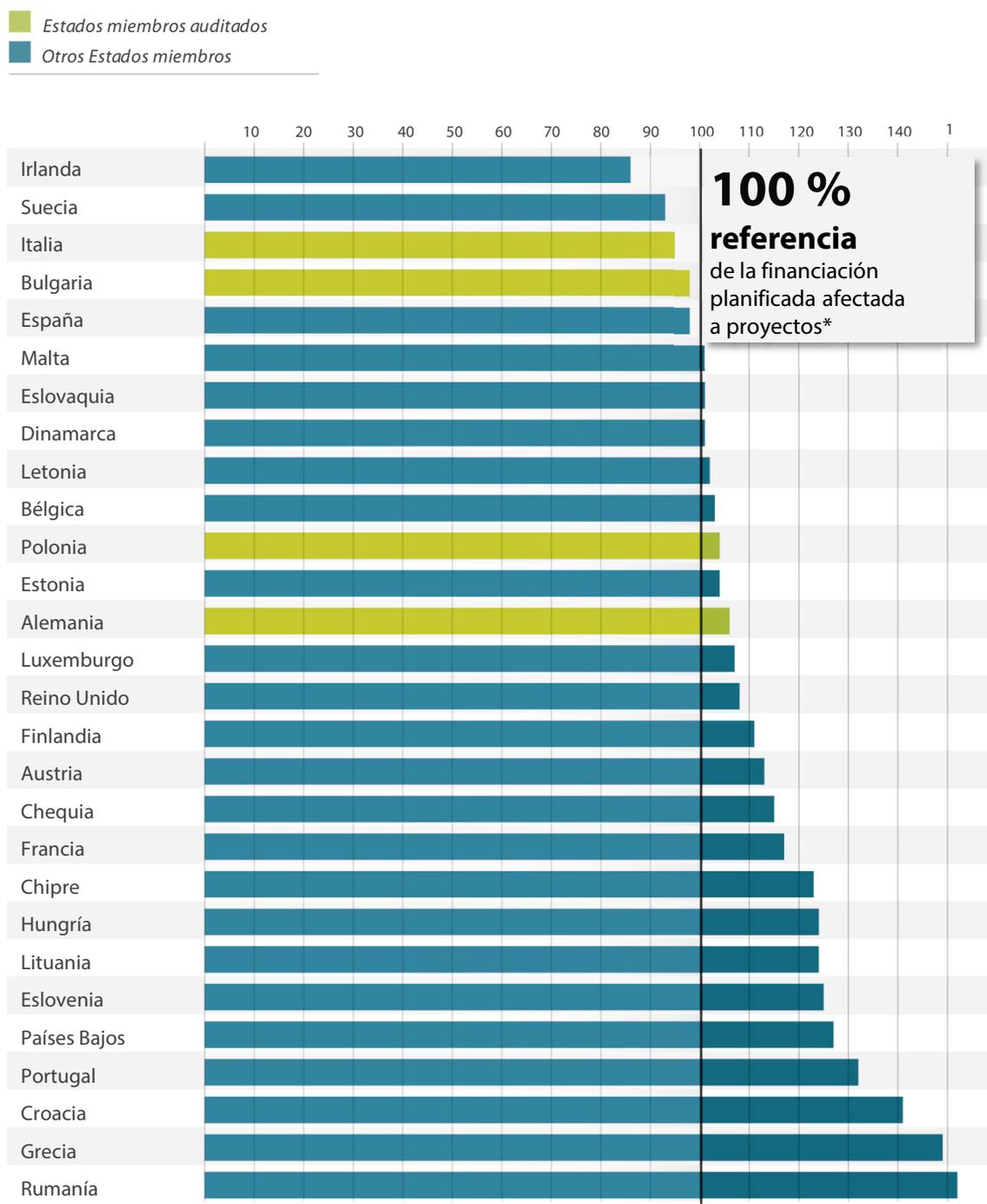
**20** CARE proporcionó a los Estados miembros flexibilidad, liquidez y simplificación con objeto de facilitar el uso de los fondos de la política de cohesión para responder rápidamente a los retos migratorios (véase el [cuadro 1](#)). Examinamos si los Estados miembros se habían acogido a las medidas CARE y las consideraron útiles.

### La financiación de la política de cohesión, incluidos los recursos de REACT-UE, solo constituyó una pequeña proporción de la ayuda global a los refugiados procedentes de Ucrania

**21** En respuesta a la crisis, se movilizaron fondos nacionales, internacionales y de la UE en los Estados miembros. Además, hubo un número significativo de iniciativas privadas de ONG, organizaciones benéficas y organizaciones de la sociedad civil, empresas y ciudadanos.

**22** En cuanto a la financiación de la política de cohesión para el período 2014-2020 (FEDER, FSE, FC), los Estados miembros solo disponían de fondos restantes limitados. Cuando comenzó la guerra en Ucrania, quedaban menos de dos años hasta el final del período de subvencionabilidad (31 de diciembre de 2023), y la mayor parte de la financiación de la política de cohesión, incluidos los recursos de REACT-UE (tramo de 2021), ya se había afectado a algún proyecto concreto (véase la [ilustración 2](#)). Los Estados miembros ya habían utilizado los fondos de la política de cohesión para la asistencia sanitaria y el apoyo a las empresas para hacer frente al impacto de la pandemia de COVID-19. Véase nuestro Informe Especial [02/2023](#). El tramo de 2022 de REACT-UE, por un importe de 10 800 millones de euros, aún debía programarse en ese año, pero no se puso a disposición nueva financiación específica para apoyar a los refugiados procedentes de Ucrania (véase el apartado [12](#)).

## Ilustración 2 – Fondos de la política de cohesión 2014-2020, incluidos los recursos de REACT-UE (tramo de 2021), afectados a proyectos al final de 2021



\*Los Estados miembros pueden afectar más del 100 % de los fondos disponibles, ya que algunos de los proyectos no utilizarán todos los fondos asignados.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la Plataforma de datos abiertos sobre cohesión.

**23** No existe información completa y fiable sobre los importes totales de la financiación que los Estados miembros utilizaron para responder a la crisis. Ni las autoridades nacionales que auditamos ni la mayoría de las entidades encuestadas recopilamos estos datos, ya que no estaban obligadas a hacerlo. Sin embargo, existen indicios claros en dos de los Estados miembros auditados de que la financiación nacional (no sometida a nuestra auditoría) era significativamente superior a la financiación disponible a través de CARE (véase el [recuadro 1](#)).

### **Recuadro 1**

#### **En dos Estados miembros auditados, el apoyo de la UE a los refugiados representa menos del 5 % de la financiación nacional**

##### **Polonia**

El Fondo de Ayuda de Polonia proporciona financiación y cofinanciación para apoyar a los ciudadanos ucranianos afectados por la guerra que han encontrado refugio en Polonia.

Según el [informe anual de la Oficina Superior de Auditoría polaca](#), los gastos del Fondo de Ayuda ascendieron en 2022 a 13 900 millones de zlotis (aproximadamente 3 000 millones de euros).

En comparación, según los datos de la Comisión, Polonia asignó 70 millones de euros de los programas del período 2014-2020 (aproximadamente el 2 % de los gastos del Fondo de Ayuda) para ayudar a los refugiados.

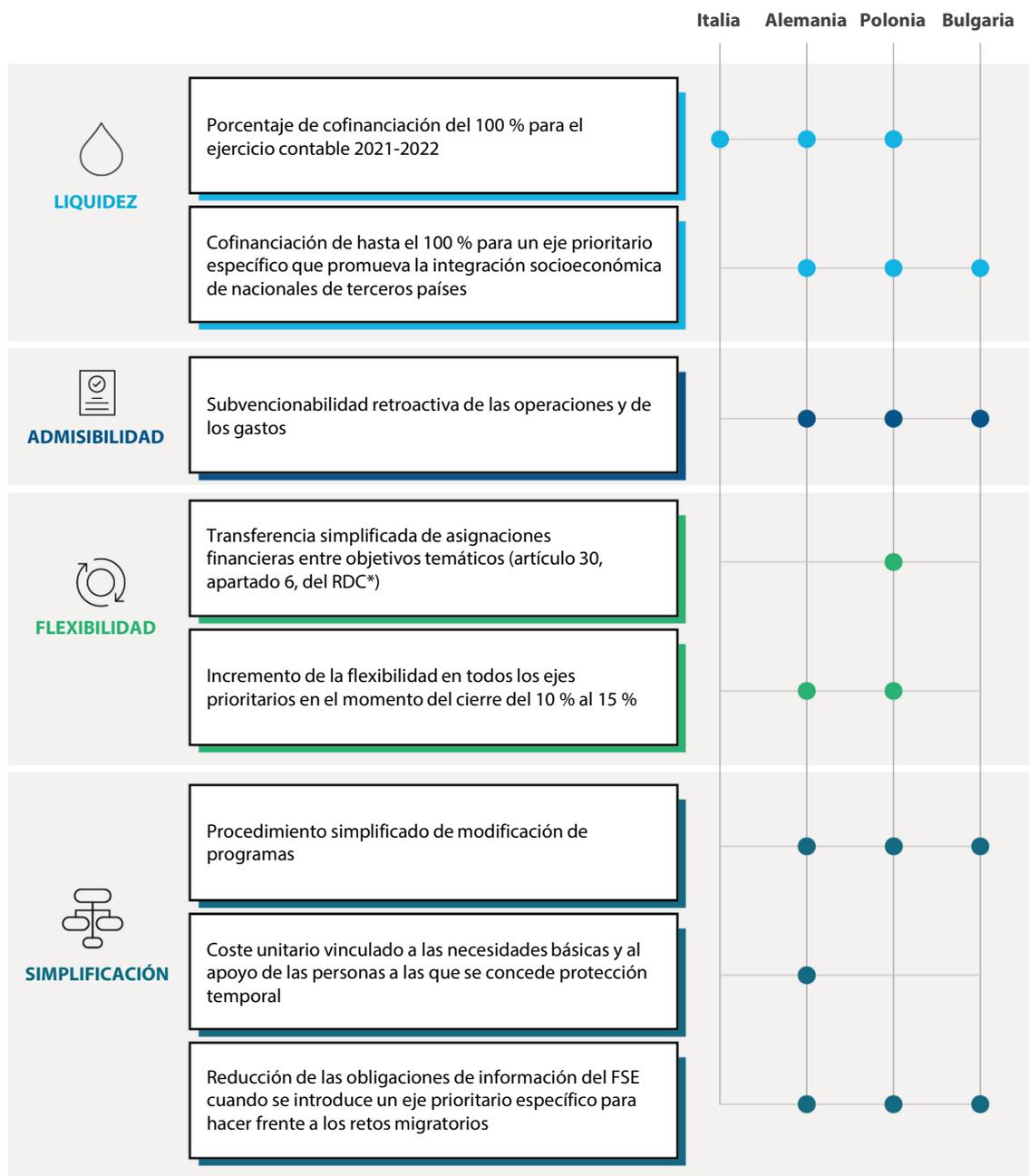
##### **Italia**

Estimamos que, hasta febrero de 2024, se asignaron alrededor de 1 300 millones de euros de financiación nacional para apoyar a los refugiados en territorio italiano. En comparación, según los datos recibidos de la Comisión, Italia asignó 60 millones de euros para el mismo fin procedentes de los fondos de la política de cohesión (el 4,6 % de la financiación nacional asignada).

## Las autoridades de gestión consideraban útil el mecanismo de flexibilidad de CARE, pero lo usaban de manera desigual

**24** La afluencia de refugiados y los correspondientes retos migratorios no afectaron por igual a todos los Estados miembros (véase la *ilustración 1*). Nuestra auditoría puso de manifiesto que el uso y el alcance de las medidas CARE variaban significativamente entre las autoridades de gestión (véase la *ilustración 3*, así como un resumen del uso y el impacto financiero de las medidas CARE en el *anexo IV*). Por ejemplo, en el ejercicio contable 2021-2022, los programas italianos solo aprovecharon la posibilidad de cofinanciación del 100 %, mientras que los programas polaco y alemán hicieron uso de otras medidas CARE. En general, todas las autoridades de gestión auditadas consideraban que CARE era útil y proporcionaba a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para reaccionar rápidamente a la crisis.

### Ilustración 3 – Uso de medidas CARE en programas seleccionados

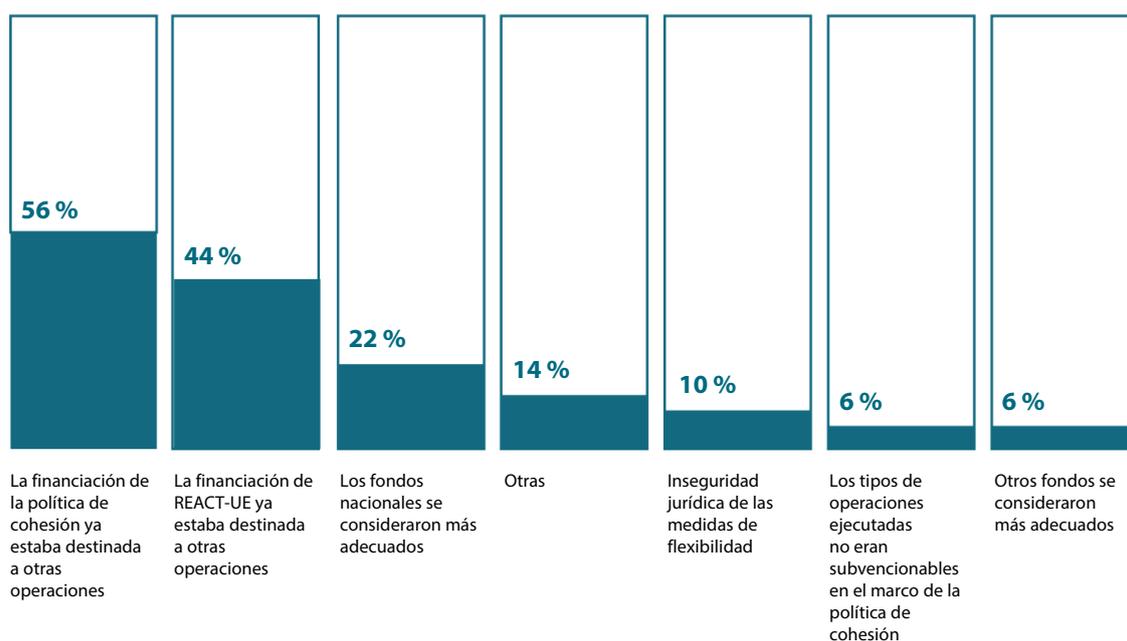


\*Reglamento sobre disposiciones comunes para el período 2014-2020.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**25** Según nuestra encuesta, 72 (55 %) de las autoridades de gestión que respondieron a la pregunta pertinente (véase el [anexo III](#)) indicaron haber usado medidas CARE. Fueron responsables de la gestión de al menos 74 programas de cohesión para el período 2014-2020. Por el contrario, 59 (45 %) autoridades de gestión declararon no haber usado ninguna medida CARE para los programas del período 2014-2020 por una o varias razones. Principalmente se debió a que el programa carecía de financiación, pues esta ya se había destinado a otras operaciones, o a que los fondos nacionales o de otro tipo se consideraban más adecuados (véase la [ilustración 4](#)).

#### Ilustración 4 – Razones de los encuestados para no utilizar medidas CARE



*Nota:* Los encuestados podían elegir más de una respuesta a esta pregunta.

*Fuente:* Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

**26** Constatamos que la medida CARE que se utilizó con mayor frecuencia era la posibilidad de una cofinanciación del 100 % (véase el [anexo IV](#)). Las autoridades de gestión podían utilizarla para las solicitudes de pago presentadas entre el 1 de julio de 2021 y el 30 de junio de 2022. También podían solicitar una cofinanciación de hasta el 100 % de los gastos en el marco de una prioridad específica establecida para la integración socioeconómica de nacionales de terceros países, incluidos los ejes prioritarios específicos establecidos como resultado de la utilización de la financiación cruzada de CARE entre fondos.

**27** Además de permitir una cofinanciación del 100 %, los requisitos relacionados con algunas de las medidas de flexibilidad de CARE proporcionaron un incentivo para usar ejes prioritarios específicos dirigidos a afrontar los retos migratorios, lo que permitió a las autoridades de gestión simplificar y acelerar la ejecución de los proyectos (véase el [recuadro 2](#)).

### Recuadro 2

#### Ventajas de establecer un eje prioritario específico para hacer frente a los retos migratorios

El programa regional polaco para Pomerania estableció un eje prioritario específico con una asignación total de 5,4 millones de euros.

La autoridad de gestión indicó que el apoyo a los refugiados era complejo, ya que debía satisfacer múltiples necesidades, como el apoyo a la subsistencia y la asistencia, la atención sanitaria, los cursos de idiomas, la asistencia jurídica y psicológica, la orientación profesional y la formación profesional. La ejecución de actividades tan variadas en el marco de diferentes ejes temáticos habría requerido normalmente un proyecto separado para cada actividad, multiplicando la carga administrativa.

Sin embargo, el eje prioritario específico simplificó y aceleró el proceso de ejecución, ya que un proyecto podía abarcar múltiples operaciones.

**28** Otra medida CARE utilizada a menudo por las autoridades de gestión fueron las normas que permitían la subvencionabilidad retroactiva de los gastos y los proyectos. El objetivo (véase el ejemplo en el [recuadro 3](#)) era permitir a los Estados miembros dar prioridad a la ejecución de los proyectos, y formalizar los correspondientes documentos de modificación del programa o de solicitud de proyectos en una fecha posterior.

### Recuadro 3

#### Ejemplo de subvencionabilidad retroactiva de los gastos

En un proyecto, Bulgaria ofreció alojamiento y comida caliente a refugiados entre el 24 de febrero y el 30 de abril de 2022. El proyecto se financió inicialmente con cargo al presupuesto nacional, pero las autoridades nacionales utilizaron después la financiación retroactiva de CARE para cubrir parte de los gastos efectuados con cargo a los fondos de la política de cohesión.

**29** Algunas medidas de liquidez de CARE no requerían ninguna acción previa por parte de las autoridades de gestión. Por ejemplo, la Comisión proporcionó un porcentaje de prefinanciación inicial más elevado para el tramo REACT-UE de 2021 y los programas 2021-2027 sin necesidad de una solicitud específica.

**30** CARE<sup>14</sup> introdujo una opción de costes unitarios para las operaciones que abordaban los retos migratorios. El coste unitario se fijó en 40 euros semanales por semana total o parcial que un refugiado estuviera en el Estado miembro de que se tratara, hasta un máximo de 13 semanas, a partir de la fecha de su llegada a la UE. Posteriormente, se aumentó a 100 euros por persona y semana, y la duración de la ayuda se amplió a 26 semanas<sup>15</sup>.

**31** La opción de costes unitarios solo fue utilizada por el 7 % de las autoridades de gestión encuestadas. Sin embargo, uno de los proyectos que auditamos utilizó esta flexibilidad (véase el [recuadro 4](#)).

#### Recuadro 4

##### Un ejemplo de utilización de los costes unitarios

Un proyecto en Renania del Norte-Westfalia utilizó la opción de costes unitarios para financiar parcialmente los costes soportados por las instalaciones de acogida de refugiados.

Como primer paso en el proceso de integración, los refugiados podían utilizar el alojamiento de corta duración en las instalaciones de acogida a su llegada. Las instalaciones también les proporcionaban asistencia en forma de atención sanitaria, información jurídica y registro, servicios de traducción e interpretación, actividades de integración en el mercado laboral, apoyo administrativo y cursos de idiomas.

En lugar de utilizar el número real de refugiados alojados y el tiempo real que pasaban allí, la autoridad de gestión acordó con la Comisión una base alternativa para el cálculo de los costes soportados. Se utilizó el número de nacionales ucranianos inscritos en el registro central de extranjeros después del 28 de febrero de 2022 y se asumió una estancia media de 6 semanas en las instalaciones de acogida para cada uno de ellos.

---

<sup>14</sup> CARE Plus: [Reglamento \(UE\) 2022/613](#).

<sup>15</sup> FAST-CARE: [Reglamento \(UE\) 2022/2039](#).

**32** La Comisión mantuvo un estrecho contacto con los Estados miembros, tomando en consideración sus circunstancias específicas, en cuanto a la aplicación de las disposiciones de CARE. En octubre de 2022, FAST-CARE introdujo la obligación de que al menos el 30 % de la asignación financiera del eje prioritario que hiciera uso de la financiación cruzada especial de CARE se atribuyera a operaciones ejecutadas por las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil que operaran en las comunidades locales. En el caso de un programa búlgaro que auditamos (véase el [recuadro 3](#)), la autoridad de gestión informó de que el correspondiente gasto del programa ya se había efectuado en mayo de 2022, antes de que entrara en vigor FAST-CARE. En consecuencia, la Comisión señaló provisionalmente que no exigiría el cumplimiento de la obligación del 30 % en los casos en los que los fondos se hubieran comprometido en tal medida, antes de la entrada en vigor del Reglamento, que ya no fuera posible atenerse a ella. Al evaluar el cierre del programa búlgaro, la Comisión confirmará si puede eximirse de la obligación en este caso concreto y en qué medida.

### **La reprogramación se basó en análisis de necesidades y contribuyó a la respuesta global a la crisis**

**33** Al reprogramar los fondos de la política de cohesión para el período 2014-2020, incluidos los recursos de REACT-UE, y utilizar las medidas CARE, los Estados miembros debían identificar las necesidades de los refugiados. También tenían que cumplir con los requisitos de asociación y se los instaba a cooperar con otras partes interesadas (incluidas organizaciones dirigidas por migrantes y refugiados) y aprovechar su experiencia<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Artículos 5 y 96 del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#); artículos 8, 10, 11 y 22 del Reglamento (UE) 2021/1060; conjuntos de herramientas para el uso de los fondos de la Unión Europea para la integración de las personas de origen migrante, Comisión Europea, [2018](#) y [2021](#) (punto 4.2. Uso coordinado de los fondos).

**34** Según el «10-point plan for stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine» (plan de diez puntos para una mayor coordinación europea en la acogida de personas que huyen de la guerra en Ucrania), los Estados miembros deberían haber elaborado planes nacionales de contingencia para abordar las necesidades de los refugiados. Entendemos que se trata de un plan nacional en el que se establecen las medidas que deben adoptarse en caso de emergencia y quién es responsable de su adopción. En dos de sus conjuntos de herramientas, la Comisión alentó la armonización de las medidas financiadas por la UE para las personas de origen migrante con los marcos políticos de integración nacionales, regionales y locales. Entendemos que un marco político de integración está constituido por las políticas de un Estado miembro o de una región o entidad local para apoyar la integración de los migrantes en ámbitos en los que pueden enfrentarse a retos, como la vivienda, el empleo y la educación.

**35** Por lo tanto, evaluamos si la reprogramación de los fondos de la política de cohesión de 2014-2020 para hacer frente a los retos migratorios era adecuada. También examinamos si las intervenciones apoyadas por los fondos de la política de cohesión se ajustaban suficientemente a los marcos de la política de integración y a las respuestas globales de los Estados miembros a la emergencia.

### **La financiación se reasignó sobre la base de una evaluación de las necesidades de los refugiados y en consonancia con las respuestas nacionales**

**36** Los refugiados tienen diversas necesidades, que determinan el calendario de la asistencia. Las necesidades pueden dividirse en las siguientes fases:

- primera acogida y ayuda inmediata; por ejemplo, asistencia material básica, artículos de consumo como alimentos y bebidas, artículos de cuidado personal, productos farmacéuticos, servicios de transporte, asistencia sanitaria inmediata e información sobre derechos y procedimientos legales, servicios de traducción e interpretación;
- acogida e integración; por ejemplo, alojamiento adecuado, atención médica, servicios de transporte, alimentación y asistencia material básica, cursos de idiomas, centros de día para niños y para personas con discapacidad, escolarización infantil, orientación cívica y servicios de información;
- apoyo a la integración a largo plazo, como el acceso a los servicios sociales y sanitarios, la vivienda sostenible, la educación y el mercado laboral.

Además, las organizaciones que apoyan a los refugiados necesitan, entre otras cosas, equipos específicos, artículos de consumo y formación para empleados y voluntarios.

**37** Las autoridades de gestión auditadas indicaron que la reprogramación de los programas de 2014-2020 se basó en las necesidades de los refugiados determinadas mediante intercambios con partes interesadas, como las organizaciones de la sociedad civil. Las necesidades se determinaron de forma centralizada (Bulgaria), a nivel regional o local (Alemania), y tanto a nivel central como regional o local (Italia y Polonia). Sin embargo, solo las autoridades de gestión polacas e italianas (véase el [recuadro 5](#)) documentaron sus análisis de las necesidades.

## Recuadro 5

### Análisis documentado de las necesidades

La autoridad de gestión del programa regional de Pomerania llevó a cabo una encuesta entre las ONG (abril y mayo de 2022) y los gobiernos locales (julio de 2022) que trabajaban directamente con los refugiados, en relación con sus necesidades y el mejor enfoque para la ayuda. Los resultados de la encuesta se documentaron y sirvieron de base para preparar la modificación del programa y diseñar los proyectos (véanse el [recuadro 8](#) y el [recuadro 9](#)).

**38** Tres de los cuatro Estados miembros auditados tenían experiencia en la integración de refugiados (Bulgaria, Alemania e Italia). Sin embargo, solo dos autoridades de gestión italianas habían apoyado anteriormente operaciones similares para inmigrantes a través de los fondos de la política de cohesión. Por lo tanto, aprovecharon su experiencia previa al diseñar convocatorias de propuestas y proyectos dirigidos a los refugiados.

**39** En la mayoría de los casos, las autoridades de gestión auditadas reasignaron los fondos de la política de cohesión disponibles, incluidos los recursos de REACT-UE, para financiar intervenciones que formaban parte de la respuesta global nacional o regional a la emergencia. Algunos proyectos consistían simplemente en reembolsar parcialmente los gastos ya efectuados con cargo a los presupuestos nacionales o regionales (ejemplos en el [recuadro 3](#) y en el [recuadro 4](#)). El programa nacional italiano auditado financió proyectos para refugiados a través de la asistencia habitual del programa para nacionales de terceros países, es decir, no había medidas dirigidas únicamente a los refugiados procedentes de Ucrania.

**40** Todos los Estados miembros auditados contaban con marcos de política nacional de integración para nacionales de terceros países antes de la guerra en Ucrania, aunque el nivel de desarrollo y los detalles de dichos marcos políticos nacionales de integración diferían de un Estado miembro a otro. En Italia y Polonia, estos marcos también existían a nivel regional. Bulgaria, Italia y Polonia disponían de planes nacionales de contingencia. Constatamos que las autoridades de gestión auditadas habían asignado los fondos de la política de cohesión disponibles para el período 2014-2020, incluidos los recursos REACT-UE, en consonancia con estos marcos.

**41** Por lo que se refiere al **período 2021-2027**, en los programas auditados el apoyo a los refugiados está previsto como parte del apoyo general a los nacionales de terceros países. La mayoría de las autoridades de gestión auditadas confirmaron que la guerra en Ucrania no había afectado a la preparación de los programas en el sentido de dirigir la financiación específicamente a los refugiados o de asignar más financiación a nacionales de terceros países. Los importes programados para la ayuda a nacionales de terceros países solo aumentaron en el caso de Polonia (un 15 % para el programa nacional y un 44 % para el programa regional auditado).

**42** La Comisión indicó que 76 programas para el período 2021-2027 asignaron alrededor de 1 600 millones de euros específicamente para apoyar operaciones de integración de nacionales de terceros países (971 millones de euros en financiación de la UE y el resto en financiación nacional). Los nacionales de terceros países, en función de las normas de admisibilidad, también pueden beneficiarse de financiación de la UE programada en el marco de otras operaciones. Por lo tanto, lo anterior solo ofrece una visión parcial del apoyo que podría recibir el grupo destinatario.

### **La reprogramación se vio afectada por la incertidumbre de una situación cambiante y se limitó a la financiación restante para el período 2014-2020**

**43** Como se describe en la introducción (véase el apartado **12**), CARE no asignó ninguna nueva financiación a los Estados miembros, sino que facilitó que usaran los fondos de la política de cohesión disponibles. Sin embargo, esta financiación fue limitada porque los fondos se habían utilizado para hacer frente a la pandemia de COVID-19 y el período de subvencionabilidad estaba llegando a su fin (véase el apartado **22**).

**44** En los ocho programas auditados, solo quedaba disponible una cantidad relativamente pequeña de financiación (incluido REACT-UE) para hacer frente a los retos migratorios derivados de la crisis ucraniana. Por ejemplo, en el caso del FSE Renania del Norte-Westfalia, el importe utilizado en el marco de CARE (49 millones de euros) fue uno de los mayores que auditamos, pero solo representaba el 3,5 % de la asignación total del programa (1 410 millones de euros). Las autoridades de gestión polacas auditadas y una de las italianas calcularon la posible asignación todavía disponible en el marco de los programas. En Bulgaria y Alemania, las autoridades de gestión también utilizaron la financiación disponible de REACT-UE que aún no estaba programada.

**45** Al mismo tiempo, la información relativa a los flujos de refugiados procedentes de Ucrania y la consiguiente necesidad de apoyo era inexistente o muy vaga. Por lo tanto, las autoridades de gestión auditadas tuvieron dificultades a la hora de efectuar una reprogramación (véanse dos ejemplos en el [recuadro 6](#)). En consecuencia, algunos de los fondos de la política de cohesión, incluidos los recursos REACT-UE, comprometidos mediante medidas ofrecidas por CARE, no se gastaron.

## Recuadro 6

### Dificultades a las que se enfrentaron las autoridades de gestión para la reprogramación de los fondos de la política de cohesión disponibles del período 2014-2020, incluidos los recursos REACT-UE, en el contexto de CARE

#### Bulgaria

El programa operativo «Desarrollo de los recursos humanos» se modificó aumentando el presupuesto del eje prioritario 6 en 23,8 millones de euros. El importe total se asignó a un proyecto de nueva creación para integrar a los refugiados en el mercado laboral subvencionando sus salarios. Debido a la disminución del interés de los refugiados, que consideraban que Bulgaria era un país de tránsito en lugar de un país de acogida, el presupuesto del proyecto se redujo a 6,9 millones de euros (el 29 % del importe inicial).

#### Polonia

En uno de los programas que auditamos, la inestabilidad de la situación política y económica en la frontera oriental de Polonia provocó una dificultad adicional en la reasignación de fondos, lo que dio lugar a una reducción del alcance de los proyectos o a su anulación. Para evitar la pérdida de fondos no utilizados, la autoridad de gestión utilizó FAST-CARE para reorientar la financiación a proyectos de apoyo a los refugiados, así como a otros proyectos en los que dicha ayuda no se había previsto inicialmente.

## Los proyectos se ejecutaron rápidamente y respondieron a las necesidades detectadas, pero la eficacia de la ayuda rara vez se midió

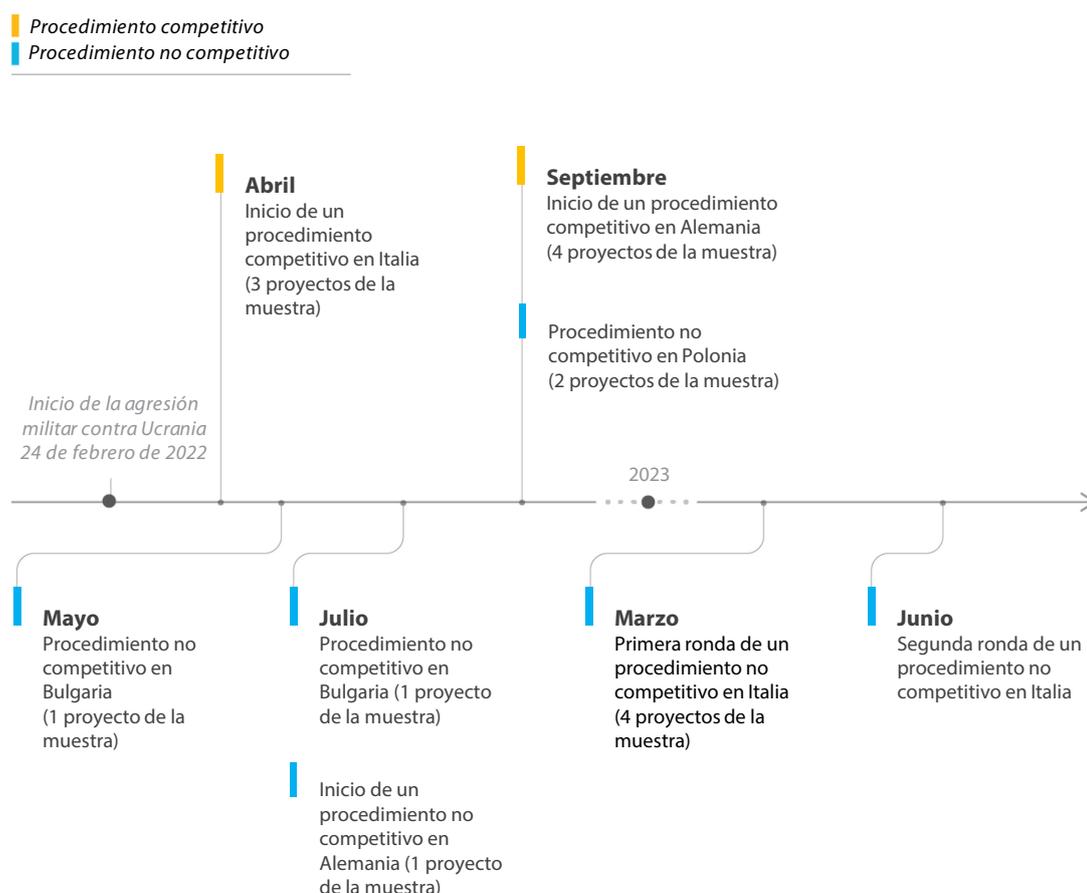
**46** La crisis provocada por la guerra en Ucrania requirió una actuación inmediata. Los proyectos para mitigar sus consecuencias tuvieron que seleccionarse sin demora indebida y debían cumplir los objetivos y metas cuantificables establecidos en el acuerdo de subvención. Las autoridades de gestión estaban obligadas a comprobar que los productos y servicios cofinanciados se hubieran entregado y prestado, que las operaciones fueran conformes con la legislación y que cumplieran las condiciones del programa<sup>17</sup>. Comprobamos en qué medida este era el caso de los proyectos que auditamos.

<sup>17</sup> Artículo 125, apartados 3 y 4, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

## Los proyectos se seleccionaron y ejecutaron rápidamente

**47** Confirmamos que las autoridades de gestión auditadas habían iniciado rápidamente los procedimientos para seleccionar los proyectos de asistencia a los refugiados, independientemente del tipo de procedimiento, competitivo o no (véase la *ilustración 5*).

### Ilustración 5 – Calendario de los procedimientos de selección para los proyectos de nuestra muestra



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**48** Debido a la situación de emergencia, las autoridades de gestión que auditamos en Bulgaria y Polonia no utilizaron procedimientos competitivos para seleccionar proyectos, sino beneficiarios específicos y predefinidos para ejecutarlos. Los centros escolares que eran beneficiarios potenciales de una convocatoria de proyectos ejecutada en el marco del programa operativo nacional italiano «Scuola» también habían sido seleccionados antes de la publicación de la convocatoria, en función de si tenían o no refugiados inscritos.

**49** Una autoridad de gestión alemana (FSE Renania del Norte-Westfalia) utilizó el enfoque de costes unitarios permitido por la normativa CARE para financiar el alojamiento regional de corta duración ya existente y sus medidas de primera acogida (véase el [recuadro 4](#)). Por lo tanto, no era necesario un procedimiento competitivo.

**50** Dos de las autoridades de gestión que auditamos [una en Lacio (Italia) y otra en Baja Sajonia (Alemania)] sí utilizaron procedimientos competitivos para seleccionar proyectos de apoyo a los refugiados. Sin embargo, esto no ralentizó el apoyo prestado a los refugiados (véase el ejemplo del [recuadro 7](#)).

## Recuadro 7

### Utilización de procedimientos competitivos para seleccionar proyectos

#### Italia

La autoridad de gestión del programa regional del FSE para el Lacio lanzó una convocatoria pública de proyectos para crear y desarrollar una red de iniciativas políticas activas integradas de apoyo a los refugiados. Una convocatoria pública garantizaba la mayor participación posible de los beneficiarios admisibles.

La convocatoria se publicó en abril de 2022, seis semanas después del inicio de la guerra y la lista de proyectos seleccionados se aprobó en junio de 2022.

#### Alemania

La autoridad de gestión del programa regional de Baja Sajonia elaboró dos directrices de financiación (convocatorias).

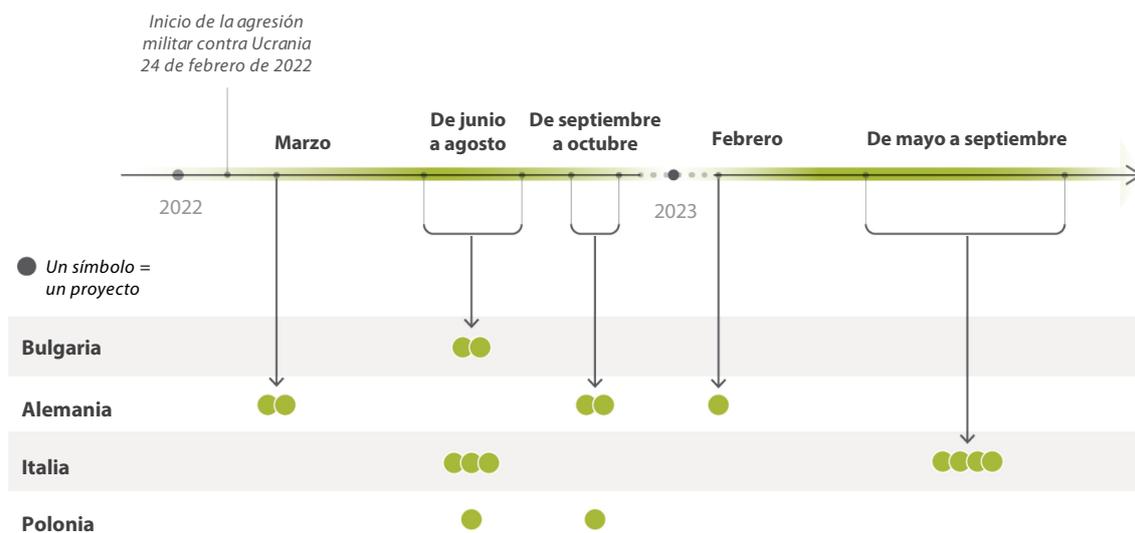
Una de ellas fue una convocatoria de proyectos para apoyar el aprendizaje de idiomas. Se publicó el 14 de septiembre de 2022 y el objetivo principal era que los participantes adquirieran conocimientos básicos de alemán a través de cursos de idiomas. Los cursos iban acompañados de apoyo sociopedagógico y atención a la infancia para los hijos de los participantes.

La otra convocatoria, publicada el 1 de septiembre de 2022, se refería a proyectos de apoyo a iniciativas de «buena vecindad». Proporcionaba apoyo financiero a proyectos en el ámbito del desarrollo comunitario y la gestión de la vecindad, con el objetivo de promover la integración de los refugiados procedentes de Ucrania en Alemania.

Ambas convocatorias se publicaron aproximadamente siete meses después del inicio de la guerra, y se fueron aprobando proyectos a medida que se recibían solicitudes.

**51** Los períodos de ejecución más tempranos de los proyectos auditados comenzaron ya en marzo de 2022; la mayoría comenzó entre junio y octubre de 2022 (véase la *ilustración 6*).

### Ilustración 6 – Inicio de los períodos de ejecución de los proyectos de nuestra muestra



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**52** De los 16 proyectos dirigidos específicamente a los refugiados que auditamos, 5 no comenzaron hasta 2023, pero hacían frente a necesidades a medio y largo plazo. Por lo tanto, su selección y su ejecución fueron naturalmente posteriores a la primera acogida y ayuda inmediata:

- Un proyecto alemán que comenzó en febrero de 2023 incluía dos cursos sobre competencias lingüísticas específicas del puesto de trabajo para profesionales de la salud, además de ofrecer la posibilidad de aprendizaje profesional por observación y de cuidado de los hijos de los participantes (véase el *anexo II*, Alemania, proyecto 4).
- Del mismo modo, 4 proyectos italianos financiados en el marco del programa nacional auditado y ejecutados entre mayo y septiembre de 2023 tenían por objeto reforzar las competencias lingüísticas y mejorar la inclusión de los alumnos y estudiantes, incluidos los refugiados, y sus familias (véase el *anexo II*, Italia, proyectos 4 a 7). En este caso, la convocatoria y los proyectos también tenían por objeto facilitar el proceso de integración durante el período estival.

**53** La tasa de utilización tras los procedimientos competitivos, es decir, el compromiso de fondos mediante la firma de acuerdos de subvención, entre las dos autoridades de gestión auditadas que los utilizaron era diversa:

- o En Italia, una convocatoria tuvo un 100 % de utilización (los proyectos seleccionados eran suficientes para comprometer toda la financiación prevista), mientras que la de otra solo fue modesta. En este último caso, la autoridad de gestión indicó que la razón era que las familias y estudiantes potenciales de Ucrania se habían trasladado a otros lugares o alojamientos, y que no había interés en las clases de lengua italiana. Así lo confirmaron los beneficiarios del proyecto.
- o En Baja Sajonia, la utilización de dos convocatorias fue modesta debido al tiempo limitado para la ejecución de los proyectos. La cofinanciación de la convocatoria de «buena vecindad» fue solo un complemento de proyectos existentes, que se utilizó para financiar personal adicional e incluir a los refugiados entre los participantes. Debido al breve período de ejecución de la convocatoria, los beneficiarios potenciales tuvieron grandes dificultades para encontrar empleados dispuestos a aceptar contratos de una duración tan corta. Además, muchos de los puestos ofrecidos eran a tiempo parcial, lo que supone una razón adicional para la baja utilización.

### **Los proyectos dirigidos a los refugiados se adaptaron a situaciones y necesidades específicas**

**54** Evaluamos si los proyectos auditados se diseñaron tras un análisis de las necesidades y adaptaron sus actividades en función de dichas necesidades. Constatamos que, al diseñar los procedimientos y proyectos de selección, los beneficiarios y las autoridades de gestión se guiaron por las necesidades de los refugiados y, en su caso, por la experiencia previa en la ejecución de proyectos de integración. En el [recuadro 8](#) se presenta un ejemplo de análisis de necesidades que condujeron a un diseño del proyecto.

## Recuadro 8

### Diseño de un proyecto para satisfacer las necesidades detectadas

La idea de organizar un curso de lengua polaca para profesores de Ucrania surgió por primera vez en marzo de 2022. En abril y mayo de 2022 se llevaron a cabo una encuesta y un estudio sobre el interés por desarrollar las competencias lingüísticas polacas entre los profesores de Ucrania. En la encuesta participaron 320 profesores de Ucrania, 180 de los cuales querían trabajar como profesores en Polonia y participaron en el estudio.

El estudio puso de manifiesto la necesidad de:

- llevar a cabo un curso intensivo de lengua polaca adaptado específicamente a los profesores de Ucrania;
- apoyar la participación de profesores de Ucrania en el curso;
- apoyar la incorporación al sistema educativo polaco como profesores.

El proyecto tenía por objeto permitir a los profesores ucranianos trabajar en escuelas polacas mediante la organización de cursos de lengua polaca pertinentes. La formación incluía módulos sobre la organización y administración del sistema educativo polaco. También se proporcionaron alojamiento, comida y cuidado de niños (para los hijos de los participantes). En el [anexo II](#) (Polonia, proyecto 3) se incluyen más detalles sobre el proyecto.

**55** En relación con la guerra en Ucrania, la Comisión publicó una lista indicativa de actividades subvencionables en el marco de los instrumentos de financiación pertinentes (véase el apartado [09](#)). Las actividades desarrolladas en el marco de los proyectos auditados que se muestran en la [ilustración 7](#) se clasifican con arreglo a la lista indicativa de la Comisión.

## Ilustración 7 – Actividades subvencionables en una muestra de proyectos

 <b>Primera acogida y ayuda inmediata</b>	 <b>Acogida e integración</b>	 <b>Proyectos no dirigidos específicamente a las personas que huyen de Ucrania</b>
<p>Alojamiento y restauración (un proyecto en Bulgaria)</p>	<p>Orientación cívica e interacción con la sociedad de acogida (dos proyectos en Alemania)</p>	<p>Medidas de activación del mercado laboral, educación y formación profesionales (un proyecto en Polonia)</p>
<p>Alojamiento, artículos de consumo, asistencia sanitaria inmediata, servicios de traducción e interpretación, apoyo administrativo, medidas de activación del mercado laboral (un proyecto en Alemania)</p>	<p>Cursos de idiomas (un proyecto en Alemania)</p>	<p>Desarrollo de infraestructuras (construcción/renovación/ampliación) y equipos relacionados (incluida la atención a las necesidades de las personas con discapacidad) mediante un mejor acceso a servicios sanitarios no segregados (un proyecto en Polonia)</p>
 <b>Apoyo general a la integración a largo plazo en la sociedad de acogida</b>		
<p>Medidas de activación del mercado laboral (un proyecto en Bulgaria)</p>	<p>Medidas de activación del mercado laboral, educación y formación profesionales, cursos de idiomas, acceso a los servicios sanitarios (un proyecto en Italia)</p>	
<p>Formación lingüística específica del puesto de trabajo (un proyecto en Alemania, un proyecto en Polonia)</p>	<p>Clases de recuperación, cursos de idiomas, actividades extracurriculares, educación y formación profesionales, programa de desarrollo de competencias, acceso a los servicios sanitarios, asistencia para encontrar empleo, orientación y asesoramiento (cuatro proyectos en Italia)</p>	
<p>Acceso de las mujeres al mercado laboral, cursos de idiomas, reconocimiento de cualificaciones y competencias, servicios de atención familiar (un proyecto en Italia)</p>	<p>Creación de comunidades, acceso a los servicios sociales, apoyo de acompañamiento, acceso a los servicios sanitarios, acceso a servicios de guardería, cursos de idiomas, clases de recuperación para niños, educación y formación profesionales, formación del personal y voluntarios (un proyecto en Polonia)</p>	
<p>Cursos de idiomas, acceso a los servicios sanitarios, apoyo a los grupos vulnerables, programa de desarrollo de competencias (un proyecto en Italia)</p>		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**56** Nuestra auditoría de los proyectos confirmó que, en función de la situación específica del Estado miembro o región, las autoridades de gestión y los beneficiarios diseñaron proyectos destinados a atender las necesidades de los refugiados detectadas (véase el [anexo II](#)).

**57** De los 18 proyectos de nuestra muestra, 11 llevaron a cabo el apoyo a la integración a largo plazo de los refugiados en la sociedad de acogida. Ofrecieron diversas actividades, como cursos de idiomas, formación profesional, apoyo psicológico, fisioterapia, actividades para facilitar la integración en la comunidad local, orientación cívica y empleo subvencionado. Solo dos proyectos (uno en Bulgaria y otro en Alemania) se centraron en la fase de primera acogida y ayuda inmediata.

**58** Nuestra encuesta a las autoridades de gestión que financiaron proyectos dirigidos a los refugiados puso de manifiesto que el 21 % financió el apoyo general a la integración a largo plazo en la sociedad de acogida, el 17 % financió medidas de acogida e integración, y el 15 % financió las medidas de primera acogida y ayuda inmediata.

### Los participantes consideraron los proyectos útiles, pero rara vez se midió la eficacia de la ayuda concedida

**59** De los dieciocho proyectos que auditamos, dieciséis se dirigían específicamente a los refugiados y presentaban resultados variados. Sin embargo, solo tres de estos dieciséis proyectos midieron la eficacia de la ayuda proporcionada (véanse los detalles en la *ilustración 8*).

### Ilustración 8 – Resultados de los proyectos de nuestra muestra



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**60** En nueve de los proyectos que auditamos, se beneficiaron más participantes de lo previsto inicialmente. Este fue el caso de un proyecto polaco, otro búlgaro, tres alemanes y cuatro italianos (véase un ejemplo en el *recuadro 9*). La naturaleza de las actividades del proyecto permitió que participaran más personas de lo previsto inicialmente. Como consecuencia, más refugiados tuvieron acceso a la ayuda ofrecida.

## Recuadro 9

### Apoyo prestado a más participantes de lo previsto inicialmente

El principal objetivo de un proyecto en Polonia era apoyar a los refugiados que se instalaban en Pomerania y reforzar permanentemente su integración social, profesional, educativa, sanitaria y cultural.

El beneficiario del proyecto organizó dos convocatorias de propuestas y aprobó 81 subvenciones, de las cuales 63 se concedieron a ONG y 18 a gobiernos municipales. Auditamos tres subvenciones concedidas en el marco del proyecto.

El proyecto logró unos resultados mejores de lo previsto inicialmente, debido principalmente a la posibilidad de aceptar un mayor número de participantes en las actividades organizadas. El número de participantes reales casi duplicó el que se preveía inicialmente, y el número previsto de personal y voluntarios que recibieron la formación se multiplicó por cuatro. El indicador de eficacia social notificado alcanzó el 81 % (el mínimo requerido era del 34 %).

**61** Sin embargo, solo tres de los proyectos que auditamos, dos en Polonia y uno en Bulgaria, notificaron el número de participantes y midieron la eficacia de la ayuda. Los dos proyectos de Polonia (véanse el [recuadro 8](#) y el [recuadro 9](#)) informaron sobre lo que las autoridades de gestión describieron como el «indicador de eficacia social». Este indicador determina la proporción de participantes que han avanzado en la incorporación al mercado laboral y en el desarrollo de las capacidades necesarias para vivir en la comunidad de acogida tras recibir ayuda. En la mayoría de los casos, este indicador consiste en una evaluación subjetiva del participante. El proyecto de Bulgaria (véase el [recuadro 6](#)) informó de que el 48 % de los refugiados empleados en el proyecto siguieron trabajando posteriormente.

**62** En algunos proyectos, pudimos entrevistar a los participantes que se habían beneficiado de la asistencia prestada y confirmamos que el apoyo prestado mejoró su situación en aquel momento. Los participantes consideraron que la asistencia prestada a través de los proyectos fue útil y oportuna, y satisfizo sus necesidades más urgentes. Algunos de ellos habían conseguido encontrar un trabajo o crear su propia empresa como resultado de su participación.

**63** Cinco proyectos (uno en Bulgaria, tres en Italia y uno en Polonia) tuvieron menos beneficiarios de lo previsto inicialmente. Los beneficiarios identificaron varios factores que afectaron negativamente a la ejecución:

- o la falta de voluntad inicial y la incapacidad de los perceptores finales para integrarse en el país de acogida, aprender la lengua y encontrar trabajo, debido a la expectativa de que el conflicto se resolvería rápidamente y podrían volver pronto a Ucrania o a su país de origen;
- o los gastos de desplazamiento a la ubicación de los proyectos, la ubicación de la vivienda, el deber de cuidar de los miembros de la familia bajo su responsabilidad (hijos, personas mayores o familiares con discapacidad) o los compromisos laborales;
- o la posterior reubicación de los refugiados a otros lugares o de vuelta a Ucrania o a su país de origen.

### **La Comisión proporcionó un apoyo adecuado, pero la falta de información limita la evaluación de la eficacia de CARE**

**64** La Comisión debe prestar apoyo para facilitar la ejecución de CARE. Al evaluar los fondos de la política de cohesión, incluidos los recursos REACT-UE, debe examinar la eficacia del uso de los recursos<sup>18</sup>. Para ello, el sistema de seguimiento y notificación debe proporcionar a la Comisión datos e información exhaustivos sobre la ejecución.

**65** Examinamos si el apoyo de la Comisión a las medidas CARE fue oportuno y adecuado. También examinamos si la Comisión supervisa el uso por parte de los Estados miembros de los fondos de la política de cohesión, incluidos los recursos REACT-UE, para hacer frente a los retos migratorios, así como el uso del mecanismo CARE.

---

<sup>18</sup> Artículo 57 del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#) y artículo 2 del [Reglamento \(UE\) 2020/2221](#).

## La Comisión proporcionó a las autoridades de gestión orientaciones oportunas y adecuadas sobre CARE

**66** Constatamos que el apoyo de la Comisión a la ejecución de CARE se prestó a los Estados miembros a través de distintos instrumentos:

- La base de datos de preguntas y respuestas sobre CARE (CARE Q&A), a la que pueden acceder todas las autoridades de gestión. Se creó en marzo de 2022 y contiene las respuestas de la Comisión a las preguntas de los Estados miembros sobre el uso de los fondos de la política de cohesión de la UE y sobre las disposiciones de CARE para hacer frente a los retos migratorios. También proporciona información sobre temas clave como la subvencionabilidad del gasto y el uso de costes unitarios.
- La Comisión organizó dos seminarios web, uno en mayo de 2022 sobre las disposiciones de CARE y el uso de costes unitarios, y otro en julio de 2022 sobre la gestión de proyectos en la política de cohesión en el contexto de la contratación pública y el aumento de los costes.
- Las unidades geográficas de la Comisión estuvieron en contacto estrecho con los Estados miembros para debatir cómo podría utilizarse la financiación de la UE para hacer frente a las necesidades emergentes.
- En junio de 2022, la Comisión publicó una Comunicación sobre orientaciones para el acceso al mercado laboral, la educación y formación profesionales y el aprendizaje de adultos<sup>19</sup>. Las orientaciones se basaban en las lecciones aprendidas y en ejemplos de buenas prácticas recogidos durante los primeros meses de la guerra, y desde la crisis migratoria de 2015-2016.

La prestación de apoyo por parte de la Comisión fue similar al enfoque adoptado en el contexto de las iniciativas de inversión en respuesta al coronavirus (Reglamentos IIRC/IIRC+), y se basó en esta experiencia<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> C(2022) 4050 final.

<sup>20</sup> Informamos sobre esta cuestión en nuestro [Informe Especial 02/23](#).

**67** Las autoridades de gestión de Alemania, Bulgaria y Polonia que auditamos consideraron útil el material de orientación facilitado por la Comisión (véase el apartado *anterior*). Las autoridades de gestión italianas no utilizaron el material de orientación, pero mantuvieron conversaciones bilaterales sobre CARE con la Comisión para obtener la información que necesitaban. Todas las autoridades de gestión que auditamos destacaron su buena cooperación con las unidades geográficas de la Comisión, que contestaron rápidamente a sus solicitudes y consultas.

**68** Las autoridades de gestión que respondieron a nuestra encuesta también valoraron positivamente el apoyo de la Comisión. Aproximadamente el 90 % de quienes expresaron una opinión consideraron útiles la base de datos CARE Q&A, la cooperación con las unidades geográficas y los seminarios web.

### **La información incompleta sobre el uso de CARE limita la evaluación de su eficacia**

**69** Los Reglamentos de CARE no establecen requisitos específicos de seguimiento e información sobre el uso de CARE, ya que el objetivo era adaptar las normas vigentes de la política de cohesión en lugar de aumentar la carga administrativa de los Estados miembros.

**70** El seguimiento de la Comisión indica que 46 de los 388 programas del período de programación 2014-2020 se modificaron para hacer frente a los retos migratorios. Sin embargo, los programas modificados no son los únicos que asignaron fondos para apoyar a los refugiados. Otros programas podrían haber podido apoyar a los refugiados sin realizar ninguna modificación, como el programa del FSE en Lacio que auditamos. Sin embargo, el seguimiento de la Comisión no reflejó plenamente esta cuestión.

**71** Del mismo modo, el seguimiento de la Comisión no es capaz de rastrear el importe total de los fondos asignados para apoyar a los refugiados. Así ocurría cuando un programa no se había modificado, o cuando la modificación del programa incluía a refugiados como parte de un grupo destinatario de operaciones existente. En este último caso, tampoco es posible determinar cuántos fondos se destinaron específicamente a los refugiados.

**72** En consecuencia, para su resumen sobre el uso de CARE —un mecanismo de flexibilidad, no un nuevo instrumento creado para financiar la asistencia a los refugiados (véanse los apartados **10**, **12** y **69**)—, la Comisión no dispone de datos específicos sobre el número de programas de apoyo a los refugiados ni sobre los fondos asignados. Solo dispone de datos suficientes en los casos en que los fondos se asignaron a la iniciativa a través de una prioridad específica CARE. Además, la Comisión solo dispone de datos limitados sobre el uso de medidas CARE específicas (véase el **anexo IV**).

**73** Los programas de cohesión utilizan indicadores comunes y específicos de los programas para supervisar la ejecución. Los indicadores comunes se definen en el reglamento específico de cada fondo y permiten a la Comisión agregar las realizaciones y los resultados a escala de la UE. Las autoridades de gestión definen los indicadores específicos de los programas a nivel de programa, pero estos indicadores no permiten que se agreguen los datos a escala de la UE.

**74** Los indicadores comunes no separan el apoyo proporcionado a los refugiados. Por lo tanto, la información disponible no permite a la Comisión medir los fondos de la UE empleados.

**75** Una de las medidas de simplificación introducidas por CARE consistía en reducir las obligaciones de notificación del FSE en relación con los datos de los participantes (véase el **cuadro 1**). Los programas que establecieron un eje prioritario específico de apoyo a las operaciones para hacer frente a los retos migratorios utilizaron dos indicadores comunes de realización para recopilar estimaciones fundamentadas sobre el número de personas con protección temporal que habían recibido apoyo: el número total de personas apoyadas y el número de personas menores de 18 años. La Comisión nos informó de que 24 programas aplicaban esta simplificación y debían incluir los valores alcanzados en sus informes de ejecución anuales.

**76** Cuando los programas apoyaban a los refugiados a través de un eje prioritario existente, la Comisión recomendó un indicador específico del programa: «número total de participantes a los que se ha concedido protección temporal tras huir de la guerra», además del conjunto de indicadores comunes obligatorios. Los datos de la Comisión muestran que siete programas (cinco polacos, uno búlgaro y uno portugués) han incluido este indicador. Dado que el uso del indicador fue muy bajo, los datos no pueden agregarse a escala de la UE.

**77** Los indicadores específicos de CARE son indicadores de realización, es decir, que proporcionan información sobre el número de refugiados que han recibido ayuda. No son indicadores de resultados, lo que ayudaría a supervisar la eficacia de la ayuda. Algunos de los proyectos que auditamos (véase el apartado **61**) incluían estos indicadores de resultados. Sin embargo, dado que no eran obligatorios a escala de la UE, no pueden medirse los resultados logrados con los fondos de la política de cohesión, incluidos los recursos REACT-UE.

**78** La normativa no exige una evaluación específica de CARE. No obstante, como parte de su evaluación *ex post* de 2014-2020 sobre los fondos de la política de cohesión, la Comisión ha incluido CARE en sus estudios sobre la eficacia de los instrumentos anticrisis utilizados en ese período. Los estudios examinarán los distintos tipos de instrumentos de respuesta a las crisis y evaluarán su justificación, eficacia y pertinencia. Sin embargo, la falta de una visión global amplia del apoyo para abordar los retos migratorios y los limitados datos disponibles sobre el uso de las medidas CARE limitarán dicha evaluación.

### **La Comisión había aceptado analizar la idoneidad de la política de cohesión como medida presupuestaria relacionada con las crisis**

**79** La política de cohesión se ha utilizado a menudo para ofrecer respuestas a las crisis a corto plazo, como en el caso de la crisis de los refugiados de 2015 o del COVID-19. Como se indica en nuestro Informe Especial sobre la adaptación de las normas de la política de cohesión para responder al COVID-19<sup>21</sup>, las normas de la política de cohesión 2021-2027 permiten una mayor flexibilidad en tiempos de crisis. Esto podría permitir a la Comisión responder a situaciones excepcionales mediante la adopción de actos de ejecución para aplicar determinadas medidas temporales. Estas normas también establecen una mayor flexibilidad para transferir fondos entre el FEDER, el FSE+ y el FC, así como un mayor margen para ejecutar operaciones a lo largo de diferentes períodos de programación a fin de hacer frente a posibles retrasos relacionados con las crisis.

---

<sup>21</sup> Informe Especial 02/2023.

**80** Sin embargo, existe un riesgo de que el uso repetido de la política de cohesión para hacer frente a las crisis tenga un impacto en su objetivo estratégico principal, que es reforzar la cohesión económica y social entre regiones europeas. Este riesgo también fue destacado por diez Estados miembros en una declaración conjunta dirigida a un grupo de comisarios de la UE<sup>22</sup>, así como por varias autoridades de gestión que respondieron a nuestra encuesta (una de cada uno de los siguientes Estados miembros: Alemania, Francia, Países Bajos y Austria). El informe especial mencionado anteriormente señaló este riesgo y, como respuesta, la Comisión aceptó nuestra recomendación de analizar la repercusión del uso de la política como herramienta presupuestaria de respuesta a las crisis a corto plazo en sus objetivos a largo plazo, para extraer lecciones con vistas a futuras propuestas legislativas.

---

<sup>22</sup> [Declaración conjunta](#) de Bulgaria, Chequia, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía sobre las necesidades y los retos relacionados con la migración humanitaria sin precedentes a la Unión Europea y la respuesta de la política de cohesión a las consecuencias de la agresión rusa en Ucrania.

## Conclusiones y recomendaciones

**81** Nuestra conclusión general es que CARE ha ayudado a los Estados miembros a utilizar los fondos de la política de cohesión disponibles para hacer frente a los retos migratorios y a las necesidades de los refugiados derivadas de la guerra de agresión contra Ucrania. Estos importes eran relativamente pequeños en comparación con los fondos nacionales utilizados para los refugiados, pero también con los fondos de la política de cohesión de la UE en general. Las medidas ofrecidas por CARE han permitido reasignar los fondos de forma flexible y rápida dentro de los programas que auditamos, pero faltan datos específicos de CARE y un seguimiento del dinero gastado. Esto probablemente dificultará la próxima evaluación sobre el uso de los fondos de la política de cohesión para hacer frente a las crisis, así como cualquier futura evaluación de la eficacia de CARE.

**82** Los programas que auditamos utilizaron una serie de medidas CARE. Las autoridades de gestión consideraban que CARE era útil y les proporcionaba la flexibilidad, liquidez y simplificación que necesitaban para reaccionar rápidamente a la crisis. También contribuyó en cierta medida a aliviar la carga que pesa sobre los presupuestos nacionales. El uso de las medidas CARE y su alcance variaban significativamente entre las autoridades de gestión, ya que la crisis no afectó por igual a todos los Estados miembros. Además, al final del período de programación se disponía de relativamente pocos fondos de la política de cohesión, incluidos recursos REACT-UE, en comparación con el valor total de toda la ayuda proporcionada (véanse los apartados [21](#) a [32](#)).

**83** Constatamos que las autoridades de gestión se enfrentaron a ciertos retos a la hora de reasignar los fondos, como la insuficiente información sobre los flujos de refugiados o la inestabilidad de la situación política y económica provocada por la crisis. En el período de programación 2021-2027, el apoyo a los refugiados procedentes de Ucrania forma parte del apoyo general a los nacionales de terceros países. El apoyo se preveía tras un análisis de las necesidades de los refugiados y a menudo formaba parte de la respuesta global de los Estados miembros a la crisis (véanse los apartados [36](#) a [45](#)).

**84** Todos los proyectos que auditamos se seleccionaron y ejecutaron rápidamente, pero la utilización fue modesta en el caso de algunos proyectos seleccionados mediante procedimientos competitivos. Los proyectos se concebían teniendo en cuenta las necesidades y la disponibilidad de los participantes, pero es imposible evaluar la eficacia global de la asistencia, ya que solo la midieron tres de los proyectos que auditamos. Sin embargo, según algunos de los participantes que entrevistamos, los proyectos fueron útiles y habían mejorado su situación (véanse los apartados [47](#) a [63](#)).

**85** La mayoría de las autoridades de gestión que respondieron a nuestra encuesta consideraron útil el apoyo de la Comisión sobre el uso de los fondos de la política de cohesión de la UE y CARE para hacer frente a los retos migratorios. En su opinión, la asistencia de la Comisión fue oportuna y adecuada (véanse los apartados [66](#) a [68](#)).

**86** Constatamos que las disposiciones generales para el seguimiento de los fondos de la política de cohesión no abarcan todos los aspectos de la ayuda que afronta los retos migratorios y el uso de CARE. Esto se debe a varias razones:

- la Comisión no dispone de una visión global de los programas y los importes asignados en el marco de CARE;
- la Comisión solo dispone de datos limitados sobre el uso de medidas CARE específicas por parte de los programas;
- no todos los indicadores específicos de CARE introducidos por la Comisión son obligatorios, lo que da lugar a que los datos notificados por los Estados miembros estén incompletos. Esto significa que existe un riesgo de que la Comisión no pueda agregar los datos a escala de la UE de manera significativa.

Como consecuencia, habrá algunas limitaciones en la evaluación prevista de la eficacia de CARE, que se llevará a cabo como parte de la evaluación *ex post* de la Comisión para el período 2014-2020 de los fondos de la política de cohesión (véanse los apartados [69](#) a [78](#)).

**87** Las normas de la política de cohesión 2021-2027 permiten una mayor flexibilidad en tiempos de crisis y deben permitir a la Comisión responder más rápidamente a situaciones excepcionales. Sin embargo, existe un riesgo de que el uso repetido de la política de cohesión para hacer frente a las crisis tenga un impacto en su objetivo estratégico principal, que es reforzar la cohesión económica y social entre regiones europeas. Previamente recomendamos a la Comisión, que aceptó la recomendación, que analizara la idoneidad de la política de cohesión como herramienta presupuestaria de respuesta a las crisis (véanse los apartados [79](#) y [80](#)).

## **Recomendación – Establecer un sistema adecuado de seguimiento de la eficacia de las medidas o modificaciones relacionadas con las crisis**

---

Recomendamos que, si hubiera de preparar propuestas de nuevas medidas o modificaciones relacionadas con las crisis, la Comisión debería garantizar la existencia de un sistema de seguimiento adecuado con los datos necesarios para evaluar su eficacia. Esto también contribuiría a mejorar futuros mecanismos.

**Fecha de aplicación prevista: al preparar las siguientes medidas o modificaciones relacionadas con las crisis**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo el 8 de enero de 2025.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I – Ejemplos de actividades subvencionables cofinanciadas por fondos de la UE

FAMI	FEAD	FSE*	PRIMERA ACOGIDA Y AYUDA INMEDIATA
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Apoyo en la frontera o cerca de la frontera:</b> alimentos, artículos no alimentarios y asistencia material básica
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Servicios de transporte</b> desde la frontera hasta la primera acogida
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Atención sanitaria</b> inmediata y asesoramiento psicológico
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Artículos de consumo</b> (artículos de cuidado personal, productos farmacéuticos, camas, etc.)
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Información inmediata sobre derechos y procedimientos (apoyo administrativo)
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Servicios de traducción e interpretación
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Asistencia material específica para equipos infantiles y para personas con discapacidad
FAMI	FEAD	FSE/FEDER	ACOGIDA E INTEGRACIÓN
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<b>Alojamiento</b>
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Servicios de transporte</b> a la siguiente acogida (local/regional o alojamiento, o a otros países de acogida)
	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Alimentos y asistencia material básica</b>
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Cursos de idiomas</b> (y centros de día durante los cursos de idiomas)
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Orientación cívica e interacción con la sociedad de acogida
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Paquetes informativos/servicios de información</b>
		<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Formación y contratación</b> de personal para trabajar con refugiados
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	Desarrollo de capacidades de las autoridades locales y otras; plataformas para organizar las contribuciones de la sociedad civil; Apoyo al desarrollo de redes y asociaciones para servicios integrados; Apoyo a las ONG y a las iniciativas ciudadanas; costes de personal para la organización de actividades de integración.
FAMI	FEAD	FSE/FEDER	APOYO GENERAL A LA INTEGRACIÓN A LARGO PLAZO EN LA SOCIEDAD DE ACOGIDA
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Acceso a servicios básicos no segregados (inclusión social y salud), especialmente para los grupos vulnerables</b> Acceso a los servicios de centros de día, en particular para niños y personas con discapacidad; Apoyo complementario, como traducción e intérpretes;
		<input checked="" type="checkbox"/>	Desarrollo de infraestructuras (construcción/renovación/ampliación) y equipos conexos en los servicios sociales, la atención sanitaria, la atención infantil y el transporte público.
		<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Acceso a alojamiento no segregado</b> Renovación/construcción/adquisición de viviendas sociales adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidad, las personas mayores, etc.
		<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Acceso a un mercado laboral no segregado</b> Medidas de activación del mercado laboral (como la educación y formación profesionales, la tutoría y el asesoramiento). Formación lingüística relacionada con el trabajo. Asistencia y apoyo a la creación de empresas. Acceso a la ayuda microfinanciera.
		<input checked="" type="checkbox"/>	Desarrollo de infraestructuras y equipos conexos mediante un mejor acceso a las instituciones del mercado laboral, los servicios públicos de empleo, las instalaciones de formación profesional, los viveros de empresas y el transporte público.
		<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<b>Acceso a una educación no segregada</b> Clases de recuperación, educación inclusiva, creación de plazas escolares adicionales (infraestructuras y equipos conexos para facilitar el acceso). Desarrollo de infraestructuras y equipos conexos relativos a todos los niveles de educación, incluidas las TIC y el transporte público, para facilitar el acceso. Formación y contratación de profesores y personal adicional. Evaluación de las necesidades educativas de los niños. Programa de desarrollo de competencias.
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Medidas de lucha contra la discriminación, como la formación y la creación de comunidades</b>

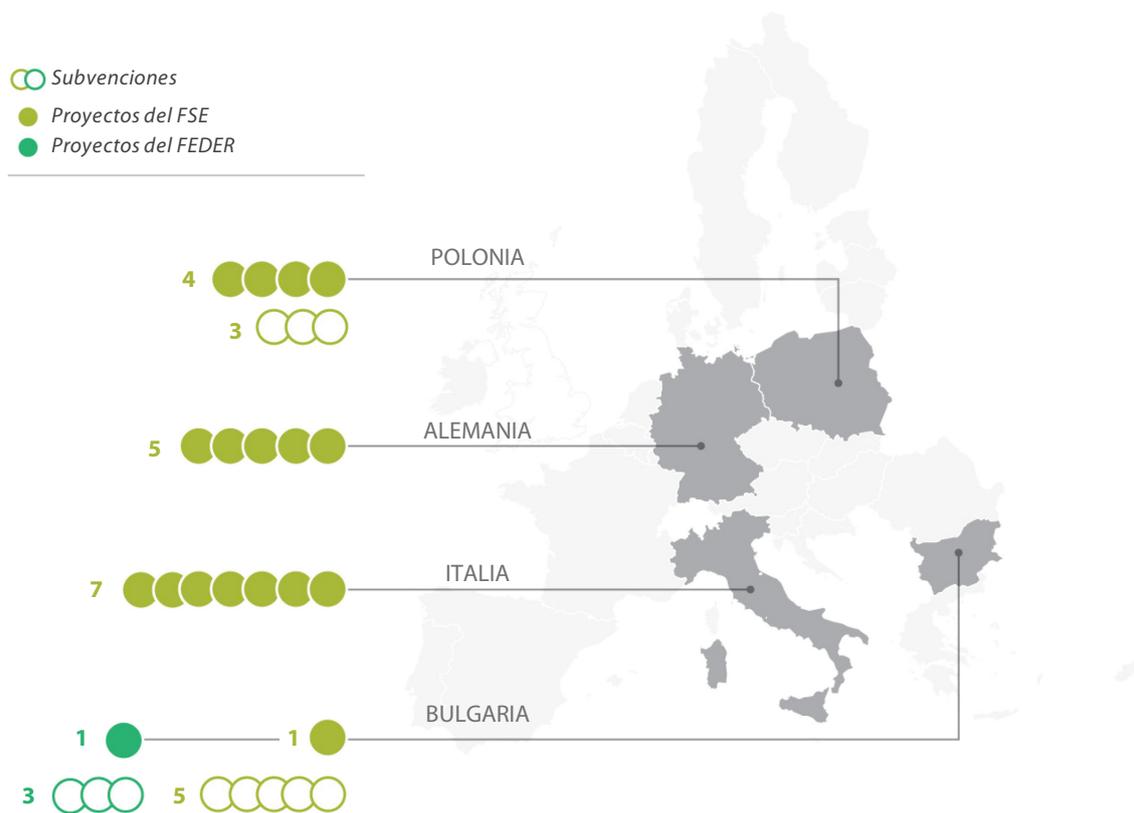
\*El FSE puede prestar apoyo a las medidas de primera acogida y ayuda inmediata siempre que constituyan un medio para integrar a las personas desplazadas en el mercado laboral.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las orientaciones de la Comisión.

## Anexo II – Información sobre los proyectos auditados

La siguiente ilustración muestra los Estados miembros y los proyectos seleccionados para la auditoría. El cuadro ofrece información detallada sobre los proyectos auditados.

### Estados miembros y proyectos seleccionados para la auditoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Proyectos cofinanciados por FSE/FEDER. Los importes se indican en el cuadro siguiente:

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Bulgaria	Proyecto 1	14.7.2022 – 14.12.2023  (el proyecto financia retroactivamente actividades que tuvieron lugar entre el 24.2.2022 y el 30.4.2022)	No competitivo	Primera acogida	30 246 881	Alojamiento.  Prestación de primera acogida y ayuda inmediata a los refugiados que llegan a Bulgaria, incluida una pernoctación, desayuno y comidas calientes.	Previsto: apoyar a 42 000 personas, 16 800 de ellas menores de 18 años.  Conseguido: 58 302 personas apoyadas, 24 647 de ellas menores de 18 años.
Bulgaria	Proyecto 1 – Subvención 1	3.3.2022 – 30.4.2022	No competitivo	Primera acogida	282 990	Alojamiento.  El beneficiario de la subvención es un complejo que incluye un hotel y apartamentos. El beneficiario se puso en contacto con los puntos críticos locales para informarles de cuántos ucranianos podían ser alojados.	13 837 noches y 43 personas alojadas.
Bulgaria	Proyecto 1 – Subvención 2	18.3.2022 – 30.4.2022	No competitivo	Primera acogida	1 270 397	Alojamiento.  El beneficiario de la subvención es un hotel.	62 117 noches y 1 798 personas alojadas.
Bulgaria	Proyecto 1 – Subvención 3	14.4.2022 – 30.4.2022	No competitivo	Primera acogida	16 198	Alojamiento.  El beneficiario de la subvención es una empresa privada (sociedad anónima) que pertenece al 100 % al Ministerio de Educación.	792 noches y 50 personas alojadas.

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Bulgaria	Proyecto 2	1.6.2022 – 30.9.2023	No competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	5 891 938	Medidas de activación del mercado laboral. Rápida integración en el mercado laboral mediante el reembolso de la remuneración de los empleados, la remuneración de los tutores, el suplemento para alojamiento y las cotizaciones a cargo del empleador.	Previsto: apoyo a 9 054 personas, de las cuales 4 875 tendrán trabajo cuando abandonen el proyecto. Se redujo a 2 500 personas apoyadas, de las cuales 1 350 tendrán trabajo cuando abandonen el proyecto. Conseguido: ayuda concedida a 3 846 personas. De ellas, 1 826 personas seguían trabajando cuando abandonaron el proyecto.
Bulgaria	Proyecto 2 – Subvención 1	25.7.2022 – 25.1.2023	Competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	51 438	Empleos estacionales en un hotel.	49 puestos disponibles, 37 empleados.
Bulgaria	Proyecto 2 – Subvención 2	1.7.2022 – 31.12.2022	Competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	85 742	Empleos estacionales en un hotel.	66 puestos disponibles, 60 empleados.
Bulgaria	Proyecto 2 – Subvención 3	20.7.2022 – 20.1.2023	Competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	8 576	Empleo en una peluquería.	7 puestos disponibles, 7 empleados.

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Bulgaria	Proyecto 2 – Subvención 4	18.7.2022 – 18.1.2023	Competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	2 236	Empleo en un hotel.	5 puestos disponibles, 1 persona empleada.
Bulgaria	Proyecto 2 – Subvención 5	25.8.2022 – 25.5.2023	Competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	12 180	Empleo en una ONG que asiste a los refugiados.	13 puestos disponibles, 16 empleados.
Alemania	Proyecto 1	1.10.2022 – 31.5.2023	Competitivo	Segunda fase – Acogida e integración	110 455	<p>Orientación cívica e interacción con la sociedad de acogida.</p> <p>Crear una oficina de distrito, organizar excursiones, prestar asistencia en las visitas a las autoridades, organizar talleres (artísticos, culturales, informáticos) y cafés interculturales.</p>	<p>No se incluyen objetivos cuantificables en el acuerdo de subvención.</p> <p>Se calcula que, en total, se llegó a 45 490 personas, directa o indirectamente (por ejemplo, a través de publicaciones en redes sociales, artículos de prensa, eventos, etc.).</p> <p>Más concretamente, un participante trabajó para el proyecto y continuó como voluntario cuando finalizó el proyecto; 30 participantes se beneficiaron de consultas con artesanos; se llegó directamente a 100 mujeres participantes ucranianas e indirectamente a 500 hombres ucranianos a través de los diferentes subproyectos; se proyectó la película «Con las maletas preparadas» ante 300 invitados antes de subirla a las redes sociales.</p>

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Alemania	Proyecto 2	15.10.2022 – 31.3.2023	Competitivo	Segunda fase – Acogida e integración	44 436	<p>Orientación cívica e interacción con la sociedad de acogida.</p> <p>Apoyo a la integración socioeconómica de los ucranianos a través de actividades sociales y asesoramiento individual, como un «café de información» para facilitar intercambios periódicos sobre cuestiones cotidianas, orientación cívica, actividades de ocio, proyecto fotográfico.</p>	<p>No se incluyen objetivos cuantificables en el acuerdo de subvención.</p> <p>Un café de información/bienvenida semanal en dos lugares, un taller de yoga, un proyecto fotográfico con una exposición y otras actividades; apoyo psicológico y asesoramiento.</p>
Alemania	Proyecto 3	1.3.2022 – 31.3.2023	Competitivo	Segunda fase – Acogida e integración	160 773	<p>Ocho cursos de idiomas de nivel A1/A2 en diferentes lugares (cinco cursos de 300 horas y tres cursos de 150 horas) con un número de participantes por curso comprendido entre 7 y 15.</p> <p>Otras actividades incluían la orientación cívica, el apoyo sociopedagógico y otro apoyo cuando fuera necesario.</p>	<p>Previsto: 88 participantes.</p> <p>Conseguido: 113 participantes; mejora de las competencias lingüísticas.</p>

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Alemania	Proyecto 4	1.2.2023 – 31.3.2023	Competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	37 997	Dos cursos de idiomas con competencias lingüísticas específicas del puesto de trabajo (profesiones sanitarias y cuidado de niños) con la posibilidad de realizar un aprendizaje profesional por observación. Se ofrecieron otras actividades, cuidado de niños y apoyo sociopedagógico.	Previsto: 30 participantes, aprendizaje profesional por observación. Conseguido: 33 participantes, en su mayoría ucranianos. 10 participantes tuvieron oportunidades de aprendizaje profesional por observación; 3 participantes obtuvieron formación adicional o un puesto de trabajo y otros siguieron realizando cursos de idiomas.
Alemania	Proyecto 5	1.3.2022 – 28.2.2023	No competitivo	Primera acogida	49 000 000	Alojamiento en instalaciones de acogida en la Tierra de las personas que huyen de Ucrania; suministro de artículos de consumo, asistencia sanitaria y cuidados, información jurídica y registro, servicios necesarios de traducción e interpretación, actividades para integrar a los refugiados en el mercado laboral, apoyo administrativo y cursos de idiomas.	Previsto: 150 000 personas apoyadas, 45 000 de ellas menores de 18 años. Conseguido (según el beneficiario): 217 075, de las cuales 72 455 eran menores de 18 años. Tras las correcciones aplicadas por la AG: 154 124 personas (sin información sobre los menores de 18 años).

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Italia	Proyecto 1	1.8.2022 – 31.12.2023	Competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	268 376	<p>El proyecto iba dirigido a las personas a las que se había concedido el estatuto de protección temporal y tenía por objeto ampliar las oportunidades para la inclusión social y laboral de las mujeres y las familias procedentes de Ucrania con hijos, así como promover su bienestar psicológico y físico.</p> <p>El proyecto incluía actividades relacionadas con el desarrollo de una red para la inclusión social y laboral de la población ucraniana con el fin de responder mejor a sus necesidades.</p>	<p>Previsto: 150 personas apoyadas. Conseguido: 89 personas apoyadas.</p> <p>Evaluación exhaustiva de 139 personas para determinar sus necesidades y su posible inclusión en el proyecto.</p> <p>25 personas asistieron a actos de apoyo sociolingüístico.</p> <p>45 personas participaron en cursos de alfabetización (el 40 % de los participantes asistieron al 50 % de los cursos).</p> <p>Plan de desarrollo personal establecido para 44 personas.</p> <p>Orientación y apoyo para la matriculación en educación o el empleo.</p> <p>Apoyo psicológico a través de la red en la zona.</p> <p>Mediación sociolingüística y apoyo relacionado con la salud y la educación infantil.</p> <p>Orientación sobre alojamiento.</p> <p>Actividades de creación de redes, entre otras, incluidas las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>catalogar las oportunidades de empleo en función del lugar de residencia con una agencia de empleo, y</li> <li>trabajar con asociaciones para encontrar oportunidades de trabajo en distintos sectores.</li> </ul>

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Italia	Proyecto 2	5.7.2022 – 31.12.2023	Competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	220 033	<p>El proyecto estaba dirigido a niños con cáncer y a sus familiares acompañantes que tenían protección temporal. Su objetivo era reducir los riesgos de exclusión social y privación cultural mediante la inclusión y las actividades de participación activa y desde una perspectiva de género.</p> <p>El proyecto también tenía por objeto explorar nuevas formas de colaboración entre los sectores público y privado y nuevas formas de prestar servicios a las personas apoyadas, en particular en lo que respecta a los aspectos sanitarios, psicológicos y de género.</p>	<p>Previsto: 40 personas apoyadas.</p> <p>Conseguido: 78 personas apoyadas.</p> <p>180 horas de cursos de alfabetización para un total de 42 personas.</p> <p>360 horas de cursos de italiano para un total de 36 personas, de las cuales 6 recibieron una certificación de nivel A2.</p> <p>26 planes de desarrollo personal creados; 23 CV preparados.</p> <p>15 familias se beneficiaron de apoyo psicológico.</p> <p>29 personas se beneficiaron de cursos de capacitación para mujeres y de mediación cultural.</p> <p>66 horas de orientación sobre vivienda.</p> <p>210 horas de actividades educativas a través de la música para niños.</p> <p>Las actividades de creación de redes, entre otras, incluyeron una estrecha cooperación con los servicios gubernamentales para ayudar a los destinatarios a acceder al sistema de servicios sociales.</p>

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Italia	Proyecto 3	5.8.2022 – 31.12.2023	Competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	285 310	<p>El proyecto iba dirigido a las personas a las que se había concedido protección temporal, en particular a las mujeres. El objetivo del proyecto era facilitar la inclusión social y laboral promoviendo la capacitación individual y garantizando el apoyo psicológico.</p> <p>El proyecto también tenía por objeto la creación de redes y el intercambio de experiencias con las partes interesadas para definir las prácticas de acogida para esta población específica.</p>	<p>Previsto: 150 personas apoyadas.</p> <p>Conseguido: 92 personas apoyadas.</p> <p>40 personas asistieron a cursos de alfabetización.</p> <p>26 personas recibieron apoyo psicológico.</p> <p>40 personas recibieron orientación profesional o formación.</p> <p>Tres cursos para facilitar la integración en el mercado laboral. Los cursos, que alcanzaron un total de 200 horas, fueron de restauración, confección y repostería.</p> <p>Las actividades de creación de redes incluyeron, entre otras, la publicación de un vademécum sobre orientación profesional y formación.</p>

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Italia	Proyecto 4	28.6.2023 – 13.7.2023	No competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	6 130	<p>Clases de recuperación, cursos de idiomas, actividades extracurriculares.</p> <p>El proyecto estaba compuesto por tres módulos: Dos módulos estaban dedicados al deporte, las habilidades motrices y el aprendizaje a través del juego. Un módulo estaba dedicado a la expresión artística. El proyecto tenía por objeto mejorar el nivel de socialización y el tratamiento de los demás, así como reducir el estrés y la ansiedad.</p> <p>El proyecto estaba dirigido a los estudiantes matriculados en la escuela y no era solo para refugiados.</p>	<p>Previsto: tres módulos de 30 horas (90 horas en total) y un total de 50 participantes.</p> <p>Conseguido: se implementó un módulo de 30 horas y un total de 17 estudiantes, 8 de los cuales eran ucranianos.</p> <p>Todos los participantes asistieron al menos al 75 % de cada módulo en el que estaban matriculados.</p>
Italia	Proyecto 5	12.9.2023 – 21.9.2023	No competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	6 491	<p>El proyecto estaba compuesto por un módulo destinado a desarrollar capacidades lingüísticas y de comunicación en italiano y a adquirir estrategias de aprendizaje.</p> <p>El proyecto estaba dirigido a los estudiantes matriculados en la escuela y no era solo para refugiados.</p>	<p>Previsto: un módulo de 30 horas y un total de 18 participantes.</p> <p>Conseguido: un módulo de 30 horas y un total de 19 participantes, de los cuales 7 eran ucranianos.</p> <p>Todos los participantes asistieron al menos al 75 % del módulo.</p>

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Italia	Proyecto 6	12.5.2023 – 31.8.2023	No competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	84 380	<p>El proyecto estaba compuesto por 15 módulos destinados a cubrir los distintos aspectos de la integración. Estaba compuesto por lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— tres módulos lingüísticos de italiano;</li> <li>— dos módulos sobre socialización y aprendizaje a través del deporte;</li> <li>— dos módulos para desarrollar capacidades relacionadas con la formación profesional específica, como la cocina, la artesanía y el comercio;</li> <li>— ocho módulos sobre el desarrollo de capacidades clave para el aprendizaje permanente, como la ciudadanía activa, la conciencia cultural y la expresión artística, y competencias científicas y tecnológicas.</li> </ul> <p>El proyecto estaba dirigido a los estudiantes (mayores de 16 años) matriculados en la escuela y no era solo para refugiados.</p>	<p>Previsto: 15 módulos de 30 horas cada uno (450 horas en total) y un total de 252 participantes.</p> <p>Conseguido: 15 módulos (450 horas en total) y un total de 339 participantes, de los cuales 57 eran ucranianos.</p> <p>En general, alrededor del 77 % de los participantes asistieron al menos al 75 % de cada módulo en el que estaban inscritos.</p>

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Italia	Proyecto 7	14.6.2023 – 21.9.2023	No competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	54 090	<p>El proyecto estaba compuesto por 12 módulos destinados a cubrir los diversos aspectos de la integración. Estaba compuesto por lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— tres módulos lingüísticos de italiano;</li> <li>— dos módulos sobre salud y bienestar;</li> <li>— tres módulos sobre orientación profesional y acceso a los servicios;</li> <li>— cuatro módulos sobre ciudadanía activa e integración.</li> </ul> <p>El proyecto estaba dirigido a los estudiantes (mayores de 16 años) matriculados en la escuela y no era solo para refugiados.</p>	<p>Previsto: 12 módulos de 30 horas cada uno (360 horas en total) y un total de 180 participantes.</p> <p>Conseguido: diez módulos (300 horas en total) y un total de 216 participantes, de los cuales 73 eran ucranianos.</p> <p>En general, alrededor del 68 % de los participantes asistieron al menos al 75 % de cada módulo en el que estaban inscritos.</p>

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Polonia	Proyecto 1	1.10.2022 – 31.10.2023	No competitivo	No dirigido específicamente a las personas que huyen de Ucrania	2 735 635	<p>Medidas de activación del mercado laboral y educación y formación profesionales.</p> <p>El proyecto tenía por objeto ayudar a 1 500 jóvenes de entre 15 y 20 años a adquirir las cualificaciones o competencias pertinentes para el mercado laboral, independientemente de su nacionalidad.</p>	<p>Previsto:</p> <p>1 500 personas de entre 15 y 20 años (671 mujeres y 829 hombres).</p> <p>Conseguido:</p> <p>1 455 personas (659 mujeres y 796 hombres).</p>
Polonia	Proyecto 2	1.1.2019 – 31.12.2023	No competitivo	No dirigido específicamente a las personas que huyen de Ucrania	2 420 934 (importe del proyecto incrementado en el marco de CARE)	Mejorar la accesibilidad de las instalaciones médicas para adaptarlas a las necesidades de los pacientes con necesidades especiales, incluidas las personas con discapacidad y las personas mayores, independientemente de su nacionalidad.	5 hospitales adicionales (previsto y conseguido).

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Polonia	Proyecto 3	1.6.2022 – 31.12.2022	No competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	215 330	Curso de lengua polaca de niveles B1 y B2 para profesores ucranianos, combinado con formación sobre la organización y administración del sistema educativo polaco. También se ofreció alojamiento, comida y servicio de guardería para los hijos de los participantes durante la parte presencial del curso.	<p>Previsto: curso híbrido (390 horas en total) para 140 participantes.</p> <p>Conseguido:</p> <p>Curso de 390 horas, de las cuales 374 horas se impartieron en línea</p> <p>133 participantes en el proyecto (124 mujeres y 9 hombres), de los cuales 21 eran niños</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 101 personas completaron el curso intensivo de polaco para profesores y 20 personas participaron también en un curso avanzado de aprendizaje en línea</li> <li>— 88 personas realizaron consultas a través de la red de apoyo</li> </ul>

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Polonia	Proyecto 4	1.9.2022 – 31.10.2023	No competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	6 082 192	<p>Proyecto con 81 subvenciones, de las cuales 63 se destinaron a ONG y 18 a administraciones locales para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— organizar actividades destinadas a la integración social de los migrantes en la comunidad local, en particular: apoyo vital y asistencial, centros de día para niños, personas mayores y personas con discapacidad, cursos de formación profesional y de idiomas, traducciones, orientación profesional y asistencia jurídica y psicológica;</li> <li>— formar al personal y a los voluntarios de los beneficiarios de subvenciones que trabajan con refugiados.</li> </ul>	<p>Previsto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— apoyo a 1 850 ciudadanos ucranianos (1 610 mujeres y 240 hombres), de los cuales 160 eran niños (80 niñas y 80 niños);</li> <li>— formación para 50 miembros del personal y voluntarios que asisten a los ucranianos que llegaron a Pomerania después del 24 de febrero de 2022 debido a la guerra.</li> </ul> <p>Conseguido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 3 417 participantes (2 508 mujeres y 909 hombres), de los cuales 1 447 eran niños (790 niñas y 657 niños);</li> <li>— formación para 202 miembros del personal y voluntarios (165 mujeres y 37 hombres).</li> </ul> <p>El 81 % de las personas con discapacidad (136 mujeres y 90 hombres) logró el indicador de eficacia social. Todos los beneficiarios de subvenciones alcanzaron el indicador de eficacia social previsto para las personas con discapacidad y para las personas en riesgo de exclusión social, es decir, al menos el 34 %.</p>

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Polonia	Proyecto 4 – Subvención 1	1.9.2022 – 28.2.2023	Competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	59 132	<p>Para los ucranianos: asistencia psicológica, asesoramiento jurídico, talleres (educativos, empresariales), excursiones.</p> <p>Para los voluntarios: talleres sobre el trabajo en un entorno multicultural.</p>	<p>Previsto: 30 ucranianos y 20 voluntarios.</p> <p>Conseguido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 30 participantes ucranianos con protección temporal (28 mujeres y 2 hombres);</li> <li>— 20 voluntarios formados (12 mujeres y 8 hombres).</li> </ul> <p>Indicador de eficacia social: 100 %.</p> <p>Según la encuesta cumplimentada por las personas que habían participado en las actividades subvencionadas, el proyecto mejoró su situación. Dos participantes experimentaron una mejora significativa de su estado de salud. Seis de ellos asumieron un puesto de trabajo durante el proyecto o crearon su propia pyme gracias a su participación en el proyecto.</p>
Polonia	Proyecto 4 – Subvención 2	1.12.2022 – 31.5.2023	Competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	66 025	<p>Asistencia psicológica, asesoramiento jurídico, talleres (educación, cultura casubia, yoga), cursos de formación profesional, cursos de lengua polaca, orientación profesional, paquetes con alimentos y productos higiénicos para cada participante al final del proyecto.</p>	<p>Previsto:</p> <p>30 participantes.</p> <p>Conseguido:</p> <p>30 participantes ucranianos con protección temporal: 24 mujeres (2 con discapacidad), 6 hombres.</p> <p>Indicador de eficacia social: 100 % para todos los participantes.</p>

Estado miembro	Proyecto / Subvención	Período de ejecución	Procedimiento de selección	Tipo de proyecto	Importe en euros	Descripción	Realizaciones/Resultados
Polonia	Proyecto 4 – Subvención 3	1.9.2022 – 31.8.2023	Competitivo	Apoyo general a la integración a largo plazo en el país de acogida	219 751	<p>Para los ucranianos: excursiones, actividades de integración, campamentos para niños, enseñanza escolar para niños, talleres, voluntariado, actividades sociales, curso de lengua polaca.</p> <p>Para el personal y los voluntarios: formación.</p>	<p>Previsto:</p> <p>154 participantes (10 empleados y voluntarios).</p> <p>Conseguido:</p> <p>154 participantes ucranianos con protección temporal: 114 mujeres y 40 hombres, de los cuales 71 eran niños (48 niñas y 23 niños);</p> <p>10 miembros del personal y voluntarios formados (9 mujeres y 1 hombre).</p> <p>Indicador de eficacia social: el 88 % para las personas con discapacidad, y el 92 % para otros participantes.</p>

### Anexo III – Información detallada sobre nuestra encuesta

Nuestra encuesta contenía seis secciones:

- a) Información general: esta sección se refería a la información sobre las autoridades de gestión, los Estados miembros de los que proceden, los programas y los fondos de la política de cohesión gestionados.
- b) Uso de medidas CARE para el período de programación 2014-2020: preguntamos por los fondos nacionales y europeos de la política de cohesión asignados a los refugiados, las medidas CARE utilizadas, los motivos para no utilizarlas, la utilidad de cada una de las medidas CARE, los tipos de acciones de apoyo a los refugiados financiadas y los retos a los que se enfrentaba la aplicación de CARE. Esta sección contenía preguntas de respuesta múltiple, en las que los encuestados podían elegir más de una respuesta.
- c) Uso de medidas CARE para el período de programación 2021-2027: esta sección contenía preguntas sobre los importes previstos para apoyar la integración de los nacionales de terceros países y, en particular, de los refugiados, las medidas CARE utilizadas, los motivos para no utilizarlas, otras medidas de flexibilidad que podrían ser útiles para apoyar la integración de los nacionales de terceros países y, en particular, de los refugiados. Esta sección contenía preguntas de respuesta múltiple, en las que los encuestados podían elegir más de una respuesta.
- d) Lecciones aprendidas: preguntamos por el uso de la experiencia de anteriores crisis migratorias o de la integración de nacionales de terceros países durante la crisis ucraniana para ambos períodos de programación, así como por el intercambio de experiencias anteriores de los encuestados con otros Estados miembros o autoridades de gestión.
- e) Papel de la Comisión: preguntamos hasta qué punto era útil el apoyo prestado por la Comisión sobre la ejecución de CARE.
- f) Otras observaciones: en esta sección, los encuestados podían compartir cualquier observación adicional relacionada con el uso de los fondos de la política de cohesión para apoyar a los refugiados y las medidas CARE.

## Anexo IV – Uso e impacto financiero de las medidas CARE

 <b>Liquidez</b>	<p><i>Porcentaje de cofinanciación del 100 % para las solicitudes de pago presentadas entre el 1 de julio de 2021 y el 30 de junio de 2022</i></p>	<p>Según datos de la Comisión, alrededor del 40 % de los programas de la política de cohesión del período 2014-2020 optaron por el porcentaje de cofinanciación del 100 % y solicitaron <b>6 700 millones de euros</b> adicionales de fondos de la UE además de su cofinanciación ordinaria. <b>Cinco de los ocho programas que auditamos utilizaron esta medida. El 37 % de quienes contestaron a nuestra encuesta indicaron que utilizaban la medida.</b></p>
	<p><i>Aumento del porcentaje de prefinanciación inicial de la asignación REACT-UE para 2021</i></p>	<p>En abril de 2022, los Estados miembros recibieron un aumento del porcentaje de prefinanciación inicial de la asignación REACT UE para 2021 de alrededor de <b>3 500 millones de euros.</b></p>
	<p><i>Aumento del porcentaje de prefinanciación de la asignación de 2021-2027 abonada en 2022 y 2023</i></p>	<p>Los programas del FEDER, el FC y el FSE+ para el período 2021-2027 recibieron una prefinanciación adicional del 0,5 % en 2022 y en 2023. Esta cifra ascendió aproximadamente a <b>3 500 millones de euros.</b></p>
	<p><i>Porcentaje de cofinanciación de hasta el 100 % para un eje prioritario específico establecido para promover la integración socioeconómica de nacionales de terceros países, incluidos los establecidos como resultado de la financiación cruzada de CARE</i></p>	<p><b>Diez de los veinticuatro programas que establecieron un eje prioritario específico</b> se beneficiaron de un porcentaje de cofinanciación de hasta el 100 %. Otros nueve programas se beneficiaron de un porcentaje de cofinanciación del 100 % en relación con la financiación de REACT-UE.</p> <p><b>Cuatro de los ocho programas que auditamos establecieron un eje prioritario específico. Tres se beneficiaron de un porcentaje de cofinanciación del 100 %, ya que utilizaban la financiación de REACT-UE,</b> mientras que uno no optó por un porcentaje de cofinanciación más elevado. El 11 % de quienes respondieron a nuestra encuesta indicaron que utilizaban la medida.</p>
 <b>Subvencionabilidad</b>	<p><i>Subvencionabilidad retroactiva de los gastos y proyectos hasta el 24 de febrero de 2022</i></p>	<p>La Comisión no dispone de datos al respecto y las autoridades de gestión no están obligadas a comunicárselos. <b>Cuatro de los ocho programas que auditamos y seis de los dieciocho</b> proyectos auditados utilizaron esta medida. El 15 % y el 13 % de quienes respondieron a nuestra encuesta indicaron que utilizaban la subvencionabilidad retrospectiva de los gastos y los proyectos, respectivamente.</p>

Flexibilidad	<i>Financiación cruzada de CARE entre el FEDER, el FSE y el FC</i>	<p>Sobre la base de los datos de la Comisión, <b>once programas utilizaron fondos del FEDER para financiar operaciones de tipo FSE o viceversa</b>. Diez programas asignaron alrededor de <b>403,4 millones de euros</b> del FEDER para financiar operaciones de tipo FSE, mientras que un programa asignó alrededor de <b>2,3 millones de euros</b> del FSE para financiar operaciones de tipo FEDER. La Comisión indicó que el FC no se utilizó para la financiación cruzada.</p> <p><b>Uno de los ocho programas que auditamos</b> utilizó la flexibilidad de la financiación cruzada. El 6 % de quienes contestaron a nuestra encuesta indicaron que utilizaban la flexibilidad.</p>
	<i>Transferencia simplificada de asignaciones financieras entre objetivos temáticos</i>	La Comisión recibe datos al respecto de las autoridades de gestión, pero no los agrega. El 8 % de quienes contestaron a nuestra encuesta indicaron que utilizaban la flexibilidad.
	<i>Operaciones de financiación simplificada situadas fuera del área de programación</i>	La Comisión no dispone de datos al respecto y las autoridades de gestión no están obligadas a comunicárselos. El 2 % de quienes contestaron a nuestra encuesta indicaron que utilizaban la flexibilidad.
	<i>Incremento de la flexibilidad entre ejes prioritarios en el momento del cierre pasando del 10 % al 15 %</i>	El alcance de la aplicación de esta flexibilidad se conocerá en el momento del cierre. El 25 % de quienes contestaron a nuestra encuesta indicaron que tenían intención de utilizar esta flexibilidad.
	<i>Umbral reducido para los proyectos escalonados en el periodo 2021-2027</i>	La Comisión indicó que los Estados miembros están obligados a enumerar los proyectos escalonados en su informe de ejecución final, que se presenta junto con los demás documentos de cierre. Por lo tanto, al cierre, la Comisión podría estar en condiciones de determinar el número y el valor financiero de los proyectos escalonados.
Simplificación	<i>Coste unitario vinculado a las necesidades básicas y al apoyo de las personas con protección temporal</i>	Los datos de la Comisión no son exhaustivos. <b>Uno de los ocho programas que auditamos</b> utilizó el coste unitario. El 7 % de quienes contestaron a nuestra encuesta indicaron que utilizaban la medida.
	<i>Procedimiento de modificación de programas simplificado para las transferencias entre los objetivos temáticos del mismo eje prioritario y porcentaje de cofinanciación del 100 %</i>	Los programas que optaron por un porcentaje de cofinanciación del 100 % o que transfirieron asignaciones financieras entre diferentes objetivos temáticos no necesitaban todo el procedimiento de modificación de programas. Bastaba con notificar a la Comisión el cambio tras la aprobación del comité de seguimiento. El 18 % de quienes contestaron a nuestra encuesta indicaron que utilizaban la medida.
	<i>Reducción de las obligaciones de seguimiento del FSE</i>	Todos los programas que utilizaron financiación cruzada o que establecieron un eje prioritario específico apoyado por el FSE para hacer frente a los retos migratorios se benefician de obligaciones de información menos estrictas sobre los indicadores del FSE.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Siglas y acrónimos

**CARE:** Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa

**Eurostat:** Oficina Estadística de la Unión Europea

**FAMI:** Fondo de Asilo, Migración e Integración

**FAST-CARE:** Asistencia Flexible para los Territorios

**FC:** Fondo de Cohesión

**FEAD:** Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas

**FEDER:** Fondo Europeo de Desarrollo Regional

**FSE:** Fondo Social Europeo

**FSE+:** Fondo Social Europeo Plus

**ONG:** Organización no gubernamental

**RDC:** Reglamento sobre disposiciones comunes

**REACT-UE:** Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa

## Glosario

**Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa:** Mecanismo para reasignar fondos rápidamente de manera que los Estados miembros y las regiones puedan prestar ayuda de emergencia a las personas que huyen de la guerra en Ucrania.

**Apoyo retrospectivo:** Concesión de fondos de la UE a una operación que ya se haya completado antes de la solicitud formal de financiación o para la que ya se haya incurrido en gastos.

**Autoridad de gestión:** Autoridad de ámbito nacional, regional o local designada por un Estado miembro para gestionar un programa financiado por la UE.

**Comité de seguimiento:** Órgano supervisor de la ejecución de un programa operativo, integrado por representantes de las autoridades de los Estados miembros y la Comisión en calidad de observadora.

**Eje prioritario:** Componente clave de un programa operativo, que comprende una o más prioridades de inversión. En el contexto de CARE, los Estados miembros podían hacer uso de la financiación cruzada de CARE en un eje prioritario dedicado a las operaciones destinadas a hacer frente a los retos migratorios derivados de la agresión militar de Rusia, y proporcionar hasta un 100 % de cofinanciación a ejes prioritarios separados establecidos para apoyar operaciones dirigidas a promover la integración socioeconómica de nacionales de terceros países.

**Financiación cruzada:** Modo de financiación de la UE que implica la utilización de recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para financiar operaciones que normalmente entran en el ámbito de aplicación del Fondo Social Europeo, o viceversa.

**Fondo de Asilo, Migración e Integración:** Fondo de la UE para apoyar el desarrollo de una política común de asilo e inmigración entre los Estados miembros, así como medidas para mejorar la gestión de la migración.

**Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas:** Fondo de la UE que apoya las acciones de los Estados miembros para proporcionar alimentos y otro tipo de ayuda material a las personas más pobres de la sociedad.

**Fondo de Cohesión:** Fondo de la UE destinado a reducir las disparidades económicas y sociales en la UE financiando inversiones en los Estados miembros donde la renta nacional bruta por habitante sea inferior al 90 % de la media de la UE.

**Fondo de Seguridad Interior (instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados):** Fondo que contribuye a garantizar un alto nivel de seguridad en la Unión, facilitando al mismo tiempo los viajes legítimos.

**Fondo Europeo de Desarrollo Regional:** Fondo de la UE por el que se refuerza la cohesión económica y social en la UE mediante la financiación de inversiones que reducen los desequilibrios regionales.

**Fondo Social Europeo:** Fondo de la UE destinado a crear oportunidades educativas y laborales y mejorar la situación de las personas en riesgo de pobreza. Sustituido por el Fondo Social Europeo Plus.

**Fondos de la política de cohesión:** Los tres fondos de la UE de apoyo a la cohesión económica, social y territorial en toda la UE durante el período 2014-2020, a saber: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión. Durante el período 2021-2027, son cuatro fondos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo de Cohesión y el Fondo de Transición Justa.

**Marco financiero plurianual:** Plan de gastos de la UE que establece prioridades (basadas en los objetivos políticos) e importes máximos, en general para siete años. Proporciona la estructura en la que se establecen los presupuestos anuales de la UE. El marco financiero plurianual actual abarca el período 2021-2027 y el anterior, el período 2014-2020.

**Operación:** Proyecto, contrato o acción que forma parte de un programa operativo y contribuye a sus objetivos.

**Pago de prefinanciación:** Anticipo de efectivo para financiar actividades definidas en un período determinado.

**Período de programación:** Período en el cual se planifica y efectúa un programa de gasto de la UE.

**Política de cohesión:** Política de la UE destinada a reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones y los Estados miembros promocionando la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la cooperación transfronteriza e interregional.

**Programa operativo:** Marco para aplicar los proyectos de cohesión financiados por la UE en un período establecido que refleja las prioridades y los objetivos recogidos en acuerdos de asociación entre la Comisión y los Estados miembros individuales.

**Protección temporal:** Derecho a residir, trabajar y acceder a los servicios básicos en un Estado miembro de la UE, concedido por un período limitado a las personas desplazadas que no pueden regresar a su país de origen no comunitario.

**Proyecto escalonado:** Proyecto ejecutado a lo largo de dos períodos de programación en lugar de uno para limitar el riesgo de que no se finalice.

**REACT-UE:** Programa del Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU) que proporciona financiación adicional a los programas de la política de cohesión existentes y al FEAD para apoyar la recuperación tras la crisis y promover la transformación ecológica y digital.

**Reglamento sobre disposiciones comunes:** Reglamento por el que se establecen las normas aplicables a varios fondos de la UE en régimen de gestión compartida, incluidos los que apoyan la política de cohesión de la UE.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-05>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-05>

## Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o al cumplimiento, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II (Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión), presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por George-Marius Hyzler, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Romuald Kayibanda, jefe de Gabinete, Annette Farrugia, agregada de Gabinete, y Nikola Soukmandjiev, asistente de Gabinete; Gediminas Macys, gerente Principal; Annekatrin Langer y Agnieszka Plebanowicz, jefas de tarea; y los auditores Anna Fiteni, Margit Astelbauer, Plamen Petrov, y Rene Reiterer. Zoe Amador Martínez y Thomas Everett prestaron apoyo lingüístico. Alexandra Damir-Binzaru prestó asistencia en el diseño gráfico.



*De izquierda a derecha:* Gediminas Macys, Annette Farrugia, Romuald Kayibanda, George-Marius Hyzler, Nikola Soukmandjiev, Agnieszka Plebanowicz, Rene Reiterer, Plamen Petrov.

# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2025

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-4611-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/3496470	QJ-01-25-014-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4612-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/7095065	QJ-01-25-014-ES-N

## CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 05/2025](#): «Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa – Una mayor flexibilidad, pero la insuficiencia de datos dificulta la futura evaluación de la eficacia», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

Para hacer frente a los retos migratorios causados por la guerra en Ucrania, la UE adaptó gradualmente las normas de la política de cohesión mediante la adopción de la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE). Examinamos si los Estados miembros usaron CARE y los fondos disponibles de la política de cohesión para abordar las necesidades de los refugiados. Concluimos que CARE ayudó a los Estados miembros a utilizar los fondos de la política de cohesión disponibles para hacer frente a la crisis. Sin embargo, constatamos que el seguimiento de la financiación de la política de cohesión no abarca la totalidad del apoyo prestado ni del uso de CARE. Recomendamos que, si hubiera de preparar propuestas de nuevas medidas o modificaciones relacionadas con las crisis, la Comisión debería garantizar la existencia de un sistema de seguimiento adecuado con los datos necesarios para evaluar su eficacia.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)

Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors