



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 20.12.2011
SEC(2011) 1630 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo
relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión**

{COM(2011) 934 final}
{SEC(2011) 1632 final}

Cláusula de exención de responsabilidad: el presente informe compromete únicamente a los servicios de la Comisión que han participado en su elaboración y no prejuzga la forma definitiva de una eventual decisión de la Comisión.

1. INTRODUCCIÓN

La legislación de la UE en materia de protección civil consta de dos Decisiones del Consejo por las que se establecen, respectivamente, un Mecanismo Comunitario¹ y un Instrumento Financiero (IFPC)². El Mecanismo apoya y coordina la preparación y el despliegue de ayuda en especie (equipos, expertos y material) de los Estados miembros destinada a los países que soliciten asistencia internacional en emergencias importantes de todo tipo, naturales o de origen humano, dentro y fuera de la UE.

Cada vez es mayor la frecuencia, intensidad y complejidad de las catástrofes. Es preciso, por tanto, adaptar los actuales sistemas de prevención y protección frente a catástrofes y de coordinación a nivel de la UE para hacer frente a estos retos de manera eficaz y eficiente.

El objetivo que guió a la Comisión al llevar a cabo la presente evaluación de impacto es que sirviera de orientación en este proceso. En este contexto, se examinaron distintas opciones de actuación en lo tocante a la cooperación de la UE en materia de protección civil y, más en concreto, a todos los aspectos de una evaluación *ex ante* sobre la forma que ha de revestir el IFPC en el futuro.

2. CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS

El proceso de evaluación de impacto incluyó un grupo de dirección compuesto de veintiún servicios³ y un estudio externo de gran calado⁴.

Las principales partes interesadas son las autoridades nacionales de protección civil, organizaciones internacionales, agencias de las Naciones Unidas, organizaciones de gestión de emergencias y la comunidad humanitaria. Se celebraron tres consultas específicas con las partes interesadas⁵, así como una serie de actos dirigidos igualmente a ellas⁶. Siguiendo el dictamen del Comité de evaluación de impacto, se revisó el informe de evaluación de impacto para tener en cuenta todas las observaciones formuladas.

3. PROBLEMAS QUE DEBEN ABORDARSE

El IFPC actual expirará a finales de 2013. En cambio, la Decisión sobre el Mecanismo, que está estrechamente vinculada al IFPC, no tiene fecha de expiración. Las acciones de protección civil de la UE en el marco del Mecanismo y del IFPC se enfrentan a tres grandes retos: 1) el continuo aumento del número, la intensidad, y la complejidad de las catástrofes; 2) las restricciones presupuestarias propias de la actual tesitura económica, y 3) las limitaciones

¹ DO L 314 de 1.12.2007, p. 9.

² DO L 71 de 10.3.2007, p. 9.

³ SG, SJ, BUDG, HOME, ENV, JUST, CLIM, RTD, JRC, MOVE, ENER, REGIO, SANCO, AGRI, ENTR, INFOS, ELARG, DEVCO, FPIS y EEAS.

⁴ Anexo C.

⁵ Reuniones con las partes interesadas celebradas entre el 6 de abril y el 17 de junio de 2011 con ciento veinte participantes en cada una de ellas.

⁶ Reunión de Directores Generales de Protección Civil celebrada en Budapest del 23 al 25 de mayo de 2011.

sistémicas inherentes al mandato actual del Mecanismo, que socavan la eficacia, la eficiencia y la coherencia de la respuesta de la UE en caso de catástrofe.

El Mecanismo presenta actualmente una serie de deficiencias en relación con la respuesta, la preparación y la prevención de las catástrofes:

- (1) Una lógica de actuación reactiva y ad hoc que limita la eficacia, la eficiencia y la coherencia de la respuesta europea en caso de catástrofe. Hoy por hoy, el Mecanismo no está en condiciones de garantizar la disponibilidad de ayuda en caso de necesidad ni permite una planificación significativa de las contingencias.
- (2) Carencias críticas en los activos de respuesta debidas a insuficiencias cuantitativas y a problemas relacionados con el calendario o los intercambios. Existen carencias en lo tocante a los activos para hacer frente a riesgos de baja probabilidad/fuerte impacto, a los activos especializados de alto coste y a los activos «horizontales».
- (3) Soluciones de transporte limitadas y procedimientos engorrosos que obstaculizan una respuesta óptima: la falta de un acceso adecuado al transporte puede llegar a impedir que se preste la asistencia; los procedimientos para solicitar ayuda financiera de la UE en materia de transporte son demasiado engorrosos para las acciones de respuesta rápida.
- (4) Preparación limitada en materia de formación y prácticas: se han planteado problemas de incompatibilidad por lo que hace a los equipos, los procedimientos de cooperación, la preparación individual y la confianza en las capacidades de los socios. Sin la ayuda de la UE, los Estados participantes no podrán mejorar sus niveles de preparación ante acontecimientos de extrema gravedad y de carácter transfronterizo.
- (5) Falta de integración de las políticas de prevención: las políticas de prevención sectoriales adolecen de la falta de un marco general de gestión de riesgos de la UE en el que los diferentes elementos se puedan engarzar a fin de vincular de forma más eficaz la prevención con la preparación y la respuesta.

3.1. Base de referencia

En el escenario de base, no se modifica la Decisión sobre el Mecanismo y se renueva el IFPC en su forma actual. Ello significaría un sistema de respuesta que no sería suficientemente eficaz para responder a las necesidades, que no aprovecharía las oportunidades para cosechar beneficios económicos gracias a una mejor puesta en común y que no explotaría el potencial de cooperación para reforzar la prevención y la preparación.

La Comisión considera que, de no adoptarse nuevas medidas:

- (1) estarían disponibles menos activos para la cooperación de la UE;
- (2) aumentarían los problemas y se registrarían retrasos en el transporte;
- (3) los distintos Estados miembros no podrían alcanzar un grado de preparación suficiente;

- (4) los beneficios que reporta la cooperación en materia de prevención estarían por debajo del nivel óptimo.

3.2. Justificación de la acción de la UE y subsidiariedad

El artículo 196 del TFUE establece la base jurídica específica para las acciones de protección civil de la Unión destinadas a apoyar y complementar la acción de los Estados miembros a escala nacional, regional y local por lo que respecta a la prevención, la preparación y la intervención en caso de catástrofes naturales o de origen humano, y a favorecer la coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional.

La acción de la UE en este campo pasa por la gestión de situaciones con un fuerte componente multinacional, lo que requiere una coordinación global y una acción concertada más allá del nivel nacional. Se generaría valor añadido de la UE gracias a las economías de escala, por ejemplo en logística, transporte, puesta en común voluntaria de activos, mejor uso de recursos escasos disponibles y los ahorros que supone una acción preventiva en comparación con una respuesta *post factum* a las catástrofes.

4. OBJETIVOS DEL REEXAMEN

Objetivos generales	Objetivos específicos
<p>Respuesta</p> <p>1) Dar un respuesta más efectiva y eficaz mediante la planificación y la mayor disponibilidad de asistencia</p>	Pasar de una coordinación reactiva y <i>ad hoc</i> a un sistema planificado, preconfigurado y previsible
<p>2) Abordar las carencias críticas en capacidad de respuesta</p>	Detectar y subsanar las carencias críticas de la capacidad de respuesta a las catástrofes de manera rentable
<p>Transporte</p> <p>3) Mejorar la respuesta a grandes emergencias a través de mejores soluciones de transporte</p>	<p>A) reducir los cuellos de botella ocasionados por unos recursos logísticos y financieros limitados en materia de transporte.</p> <p>B) Simplificar las disposiciones relativas al transporte y racionalizar los procedimientos administrativos</p>
<p>Preparación</p> <p>4) Apoyar y complementar las medidas de preparación en materia de protección civil con un marco político de la UE coherente en materia de preparación</p>	<p>1) Vincular de forma más adecuada los sistemas nacionales de preparación mejorando su coherencia</p> <p>2) Ampliar el alcance de las actuales acciones de preparación de la UE y vincularlas con programas nacionales de mayor calidad</p> <p>3) Definir de forma explícita la preparación como uno de los objetivos de la cooperación de la UE en materia de protección civil y asegurar una financiación suficiente</p>

<p>Prevención</p> <p>5) Apoyar y complementar las acciones de protección civil en materia de gestión del riesgo de catástrofes mediante un marco político de la UE coherente en materia de prevención</p>	<p>1) Respalda la planificación nacional de la gestión del riesgo de catástrofes.</p> <p>2) Mejorar el intercambio de experiencias promoviendo para ello un entendimiento común de las prácticas de gestión del riesgo de catástrofes y ofrecer financiación para alcanzar un alto nivel de protección.</p> <p>3) Integrar las políticas de prevención de catástrofes.</p> <p>4) Reforzar la prevención en materia de sensibilización</p>
--	---

5. OPCIONES EVALUADAS Y SUS IMPACTOS

5.1. Disponibilidad de la ayuda

En su Comunicación sobre la reacción de 2010⁷, la Comisión propone una *Capacidad Europea de Reacción Urgente* (fondo común voluntario de capacidades de protección civil preasignadas) y un *Centro de Reacción Urgente*, que faciliten activos de transporte financiados por la UE para subsanar las carencias en materia de capacidad. Todas las partes interesadas respaldan firmemente una mayor planificación, preconfiguración y previsibilidad.

Opciones de actuación en cuanto a la disponibilidad de la asistencia: 1) Fondo común voluntario, sin cofinanciación de la UE; 2) Fondo común voluntario con una cofinanciación de la UE limitada (solo costes de despliegue); 3) Fondo común voluntario con un mayor grado de cofinanciación de la UE (algunos elementos, incluido el material de equipo), costes de permanencia y despliegue.

La opción 1 no tendría incidencia en el presupuesto de la UE ni implicaría modificación legislativa alguna. Se trataría de un compromiso puramente político y no garantizaría la disponibilidad fiable de activos suficientes de manera sostenible. La opción 2 reduciría las limitaciones financieras que pesan sobre los Estados participantes a la hora de aportar activos al fondo común y favorecería una respuesta de la UE más coherente y más orientada a las necesidades. De esta forma se evitarían duplicaciones, mejoraría la complementariedad y se agilizaría la prestación de la asistencia con mejoras globales en términos de eficiencia. La carga administrativa sobre los Estados participantes y la UE sería reducida. El desplazamiento dentro del presupuestario ascendería a 9 millones EUR al año. El impacto de la opción 3 sería comparable al de la opción 2 y mejoraría la eficacia y la eficiencia de la respuesta de la UE en caso de catástrofe, ya que facilitaría la rápida creación de un fondo común funcional.

En general, las opciones 2 y 3, especialmente esta última, son preferibles en términos de eficacia y eficiencia.

5.2. Detección y subsanación de carencias críticas

La Comunicación de 2010 contempla diferentes formas de subsanar las carencias en materia de respuesta con la opción de activos financiados por la UE que serían compartidos en toda la UE y se desplegarían de manera similar al fondo común voluntario. Cuando no fueran

⁷ COM(2010) 600.

necesarios para operaciones de la UE, el Estado participante gestor podría usar los activos a nivel nacional.

Opciones de actuación en relación con las carencias críticas: 1) subsanación de las carencias por los Estados participantes sin cofinanciación de la UE; 2) subsanación de las carencias por los Estados participantes con cofinanciación de la UE; 3) subsanación de las carencias con activos a nivel de la UE.

La opción 1 no supondría costes significativos para el presupuesto de la UE, pero su efectividad sería limitada. Es probable que la desigual distribución de las cargas económicas y los beneficios entre los Estados participantes genere tensiones. La opción 2 subsanaría las carencias y permitiría compartir los activos de forma eficaz y eficiente, introduciendo un modelo más equitativo y coherente gracias al reparto (parcial) de las cargas y a la reducción de las presiones financieras sobre los Estados participantes. La opción 3 es muy eficaz, ya que permitirá a la UE subsanar las carencias detectadas de manera rápida y rentable, en función del presupuesto disponible. Una mayor incidencia en el presupuesto de la UE podría cuestionarse por razones de subsidiariedad.

La opción 2 parece particularmente apropiada para los activos que responden a riesgos de baja probabilidad/fuerte impacto y la opción 3, para los activos horizontales que benefician a todos los agentes, en particular si las repercusiones presupuestarias son reducidas.

5.3. Transporte

Opciones de actuación en relación con la limitación de los recursos logísticos y financieros en materia de transporte: 1) interrupción del régimen; 2) mantenimiento del *statu quo*; 3) incremento del porcentaje máximo de cofinanciación de la UE para las necesidades de transporte de máxima prioridad; 4) incremento del porcentaje máximo de cofinanciación de la UE en materia de transporte en general.

La opción 1 pondría en peligro la consecución de los objetivos de protección civil, por lo que quedó descartada. La opción 2 se basa en soluciones privadas no onerosas y en la oferta mutua de transporte entre los distintos Estados participantes. Las opciones 3 y 4 reducirían las barreras asociadas a la financiación del transporte. Con la opción 3, la respuesta global estaría basada en las necesidades. La carga administrativa de las opciones 3 y 4 sobre los socios externos es probable que se mantenga inalterada. La opción 4 entraña el riesgo de que los bajos costes de transporte propicien el despliegue de bienes no esenciales, por lo que se prefiere la opción 3.

Opciones de actuación para conseguir la racionalización de los procedimientos administrativos: 1) mantenimiento del *statu quo*; 2) simplificación

La opción 1 incluye la simplificación que debería emprender la Comisión sin revisión legislativa. De la opción 2, además de incluir una revisión legislativa, se espera que siga reduciendo los costes administrativos que pesan sobre la UE y los Estados participantes y que contribuya significativamente a la consecución de los objetivos marcados. Habida cuenta de que la opción 1 no se considera suficientemente apta para conseguir mejoras significativas, la opción preferida es la opción 2.

5.4. Preparación

Las partes interesadas se muestran satisfechas, en líneas generales, con las actuales disposiciones en materia de formación y prácticas. Algunas de ellas solicitaron la ampliación de su ámbito de aplicación. Las opciones consistentes en la introducción de legislación vinculante, normas obligatorias o etiquetas de calidad fueron descartadas ya en una fase temprana, pues la base jurídica del artículo 196 del TFUE excluye la armonización.

Opciones de actuación: 1) directrices no vinculantes en materia de formación y prácticas sin cambios en los niveles de gasto del IFPC; 2) marco político general de la UE en materia de preparación sin disposiciones jurídicamente vinculantes y financiación suplementaria de la UE para la creación de una red de formación y otras acciones; 3) respaldo de la UE a la formación en materia de protección civil, a condición de que los centros de formación cumplan determinados requisitos mínimos.

Opción 1: unas directrices no vinculantes de la UE, que probablemente se traducirían en disparidades en los niveles de preparación de los Estados participantes, no serían eficaces. Su impacto económico, medioambiental y social, incluida la carga administrativa, sería limitado, ya que los Estados participantes solo aplicarían sus propias normas.

Opción 2: dado que los Estados participantes registran niveles diferentes en materia de preparación, la aplicación de directrices de la UE de carácter no vinculante tendría diferentes implicaciones en términos de costes y eficacia. Si se facilitara apoyo financiero de la UE, el coste correría (parcialmente) a cargo del presupuesto de la UE.

Opción 3: se lograría una mayor eficacia y eficiencia en las operaciones de respuesta en las que intervienen más de un Estado participante gracias a la existencia de principios y conocimientos comunes, una mejor interoperabilidad y un mayor fondo de recursos. Los costes a nivel de la UE con vistas a la creación de una red de formación serían limitados. Los costes de aplicación en los Estados participantes atañen, por ejemplo, a las normas relativas a los planes de estudios. La carga administrativa sobre los operadores públicos y privados podría ser significativa, pues es probable que la observancia de las normas y el cumplimiento de los requisitos supongan costes adicionales en materia de informes.

En comparación con la opción 1, las opciones 2 y 3 reportarían mayores beneficios en términos de eficiencia y valor añadido de la UE. La opción 3 sería probablemente más favorable que la opción 2 en términos de eficacia y coherencia, pero suscitó reservas entre las partes interesadas.

5.5. Prevención

Las partes interesadas coinciden en que las acciones de prevención deben convertirse en parte integrante de un enfoque equilibrado en el que la protección civil de la UE deberá ocupar un lugar central.

Opciones de actuación: 1) sin adoptar nueva legislación de la UE, directrices sobre normas mínimas nacionales de prevención y planes de gestión del riesgo (PGR) de catástrofes nacionales, manteniéndose los mismos niveles de cofinanciación que hasta ahora; 2) marco político general de la UE en materia de prevención con directrices no vinculantes, y financiación complementaria de la UE para los PGR; 3) fijación de una fecha límite para la finalización de los PGR por los Estados miembros, acompañada de directrices de la Comisión.

La opción 1 podría dar lugar a diferencias en la puesta en práctica de los PGR y a normas mínimas de prevención, y no permitiría mejorar el nivel de prevención global en la UE.

La opción 2 agilizaría la aplicación de las directrices, siempre que los Estados participantes solicitaran financiación de la UE. Los costes dependerían de los avances que registrarán los distintos sistemas nacionales. Los costes administrativos de los informes adicionales serían reducidos o insignificantes. El impacto económico, medioambiental y social sería superior al de la opción 1.

La opción 3 conlleva un enfoque coherente y equitativo en el conjunto de la UE, pero la ejecución podría retrasarse debido a la duración de los procesos legislativos. La carga administrativa sería reducida.

Mientras que las mejoras en eficacia y coherencia derivadas de la opción 1 serían insuficientes, las opciones 2 y 3 serían beneficiosas en términos de eficacia, eficiencia y coherencia. La opción 2 permitiría una aplicación más rápida y la opción 3 permitiría a medio plazo una aplicación más coherente de los planes de gestión de los riesgos de catástrofes, si bien suscitó reservas entre las principales partes interesadas.

6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La evaluación de impacto propone que en la propuesta legislativa se incluyan los siguientes elementos: en lo tocante a la respuesta, elementos y principios esenciales en relación con el fondo común voluntario de activos (disponibilidad de la ayuda, opción 3) y en relación con los activos financiados por la UE (carencias críticas, opción 2), con una referencia a las disposiciones de aplicación. En relación con el transporte, la evaluación de impacto propone la revisión de algunas de las disposiciones jurídicas actuales a fin de incrementar el tipo máximo de financiación de la UE para las operaciones de transporte, y simplificar los procedimientos administrativos. Por lo que hace a la prevención y la preparación, se propone un marco político general de la UE y directrices de la Comisión. Debe considerarse un plazo para que los Estados miembros elaboren sus PGR (prevención, opción 3). Una ayuda financiera suplementaria de la UE permitiría el desarrollo de PGR y el cumplimiento de normas mínimas, la red de formación y otras acciones (preparación, opción 2).

Una financiación adicional para apoyar acciones requeriría modificaciones correspondientes del IFPC.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La Comisión evaluará, también sobre una base comparativa, la aplicación de la legislación como muy pronto tres años después de su entrada en vigor, atendiendo, entre otras cosas, a la información de control, por ejemplo indicadores de resultados, y a orientaciones básicas, por ejemplo plazos de respuesta y medidas de preparación.