

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea»

COM(2005) 108 final — 2005/0033 (COD)

(2006/C 28/14)

El 27 de septiembre de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2005 (ponente: Sr. BARROS VALE).

En su 421º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2005 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 74 votos a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE) se creó en 2002 con el objetivo de prestar asistencia a las regiones de los Estados miembros o a los países en proceso de adhesión que podrían sufrir catástrofes de grandes proporciones.

1.2 El FSUE debería ser un sistema ágil y lo menos burocrático posible a fin de posibilitar una asistencia inmediata a las regiones afectadas.

1.3 Para el periodo 2002-2006, se le asignó al FSUE una dotación de cerca de mil millones de euros anuales.

1.4 El Reglamento del FSUE debe ser objeto de una revisión antes de finales de 2006, y es sobre la propuesta de revisión sobre lo que versa el presente dictamen.

1.5 El actual FSUE se limita a las catástrofes naturales, de modo que la asistencia en caso de accidentes industriales, actos terroristas e incluso en el de una crisis grave de salud pública resulta extremadamente difícil.

1.6 El actual umbral de intervención del FSUE es muy elevado (se sitúa alrededor de los 3 000 millones de euros de gastos en concepto de daños directos o de más del 0,6 % del PIB); como consecuencia de ello, más de dos tercios de las ayudas se concedieron con arreglo a una cláusula de excepción (cuya dotación anual se limita a 75 millones de euros).

2. La nueva propuesta

2.1 Cuestiones generales

2.1.1 Se conserva el ámbito geográfico del FSUE, que engloba a los actuales Estados miembros y a los países en proceso de adhesión.

2.1.2 Se amplía el ámbito temático de aplicación del FSUE, que contempla, además de las catástrofes naturales, catástrofes tecnológicas o industriales, amenazas para la salud pública y actos de terrorismo.

2.1.3 La definición de «catástrofe» subvencionable por el Fondo se ha realizado mediante un doble criterio, cuantitativo o político.

2.1.3.1 Criterio cuantitativo: el umbral de intervención del FSUE disminuye de 3 000 a 1 000 millones de euros o del 0,6 % al 0,5 % del PIB, lo que permite la intervención en un mayor número de casos.

2.1.3.2 Criterio político: en determinadas circunstancias bien justificadas (particularmente aquellas en que, en el momento de la decisión, aún no se conozca totalmente la dimensión de los daños) la Comisión puede decidir la intervención del Fondo, aun cuando no se cumpla el criterio cuantitativo.

2.1.4 Los países vecinos del país afectado son subvencionables en el caso de sufrir también las consecuencias de las catástrofes.

2.1.5 También en lo que respecta al FSUE se debe garantizar el principio de subsidiariedad.

2.1.6 En la propuesta de la Comisión se contempla la posibilidad de que el país afectado solicite un anticipo (alrededor del 5 % del total del gasto previsto de las operaciones subvencionables, por un valor máximo de 5 millones de euros) que deberá concederse inmediatamente después de la solicitud de ayuda que el país en cuestión deberá restituir en caso de que se verifique que no se dan las condiciones para su concesión.

2.1.7 En la atribución de la ayuda se deberá aplicar el principio de proporcionalidad, en función del total de los daños, la dimensión del país y la gravedad de las consecuencias futuras de la catástrofe.

2.1.8 La utilización de la ayuda compete exclusivamente a las autoridades del país que la recibe, que deberá presentar una relación, conforme al reglamento, en la que conste la utilización de los fondos, debidamente justificada.

2.1.9 El importe que propone la Comisión se mantiene en 1 000 millones de euros anuales.

2.1.10 El presupuesto de la UE no contempla la partida destinada al FSUE. Cada vez que el Fondo interviene, es mediante un presupuesto rectificativo.

2.1.11 En caso de que se sobrepase el importe anual, se utilizará el relativo al año siguiente, lo que garantizará la concesión de la ayuda siempre que esté justificada.

3. Observaciones generales y específicas

3.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente el objetivo de la Comisión de ampliar el ámbito de aplicación del Fondo de Solidaridad y de dotarle de una capacidad de respuesta rápida en situaciones de crisis.

3.2 No obstante, en opinión del CESE, en la propuesta de la Comisión se deberían ajustar diversas cuestiones al objeto de mejorarla y hacerla más eficaz, y convertir el Fondo en un instrumento sólido y flexible a disposición de la Unión Europea con vistas a que las poblaciones de los territorios que contempla su aplicación puedan beneficiarse de manera efectiva de su ayuda solidaria. Esta contribución, que ha de ser desburocratizada y contar con normas capaces de ofrecer cobertura a las diversas clases de catástrofe, independientemente de su origen y en los momentos más críticos de las comunidades a las que pretende auxiliar, debe constituir no sólo una ayuda valiosísima al funcionamiento normalizado de las infraestructuras y la vida económica y social, sino también una señal política inequívoca que Europa puede dar a los ciudadanos afectados por situaciones graves de emergencia.

3.3 El CESE considera que el volumen de la cobertura financiera propuesta se ajusta a las exigencias de las solicitudes registradas en los últimos años, pero expresa sus dudas de que el volumen propuesto pueda hacer frente a las necesidades de una gran catástrofe, como por ejemplo un terremoto o un maremoto de magnitud, una pandemia a escala europea o un accidente o atentado con armas de destrucción masiva. Se deberían prever dichas situaciones, realmente excepcionales, mediante un mecanismo también de carácter excepcional, pero al que la Unión pueda recurrir si un día sucediera una desgracia de ese calibre.

3.4 En opinión del CESE, las normas de subvencionabilidad del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea deben ser simples y claras, desprovistas en lo posible de burocracia, pero provistas de mecanismos que garanticen la transparencia, así como la evaluación y el control a posteriori de los usos para los que se canalicen los recursos puestos a disposición del Estado beneficiario.

3.5 Dada la actual coyuntura presupuestaria de la Unión y la realidad económica que afronta Europa, el CESE no se opone a la forma variable de elaboración de presupuesto, con límites previamente establecidos, propuesta por el Reglamento, pero estima que el FSUE debería establecerse como Fondo Permanente Autónomo lo antes posible, con una dotación anual fija y propia, cuyos «saldos positivos» procedentes de las no utilizations anuales servirían de reserva para las grandes catástrofes.

3.6 En cuanto a las normas relativas a los plazos de utilización, el CESE considera que la propuesta de la Comisión va en el buen sentido, y apoya el mecanismo previsto de respuesta rápida, que posibilita una ayuda pronta, inmediatamente después de la constatación de los hechos objeto de la acción del FSUE.

3.7 Respecto a la problemática de la evaluación de daños, el CESE estima que, dado el amplio espectro de situaciones cubierto por la propuesta de Reglamento, este procedimiento no sólo no es simple sino, probablemente, muy falible, en razón de la multiplicidad de gastos y agentes afectados, ya que se contemplan no sólo los daños de carácter público sino también privado. El breve lapso de tiempo para la presentación de la solicitud a los servicios de la Comisión, además de la pluralidad de intereses y bienes materiales afectados, puede conducir a sobrevalorar o infravalorar de manera especial el impacto de la crisis en cuestión, por lo que la evaluación de las solicitudes debe llevarse a cabo meticulosamente, con la ayuda de especialistas, datos históricos y registros precedentes, y calculando la cuantía económica de la ayuda en función del nivel de los precios en el Estado beneficiario.

3.8 Por lo que se refiere al tipo de gastos que el Fondo debe financiar, el CESE considera apropiadas las operaciones subvencionables recogidas en el artículo 4 de la propuesta de Reglamento, pero desearía que se incluyera un apartado complementario bajo el siguiente epígrafe: «Otras operaciones de interés público, orientadas a la normalización de la vida social y económica de las poblaciones y zonas afectadas y a ofrecer la posibilidad de acogerse a la ayuda del FSUE al conjunto de los agentes de la sociedad civil, con arreglo a modalidades y condiciones que aún deben definirse». La inclusión de este nuevo apartado se debe a la imposibilidad de prever todos los tipos y consecuencias de los hechos que el FSUE ha de cubrir, facilitando la flexibilidad a la hora de tomar decisiones en situaciones inhabituales en las que la imposibilidad de intervención en los daños privados amenaza la organización social y el dispositivo de producción.

3.8.1 En cuanto a este deseo, conviene constatar que la cobertura prevista se halla lejos de agotarse, sobre todo debido a la cláusula de reserva de los fondos, que impone una limitación únicamente a los gastos públicos. Ello no permite que se tengan en cuenta situaciones que entran de hecho dentro de la filosofía de intervención del FSUE.

3.8.2 Asimismo, debería reconsiderarse la noción de umbral a fin de ajustar las posibilidades de intervención del Fondo a las necesidades del lugar y a la dimensión regional de ciertos fenómenos naturales.

3.9 El CESE considera que los beneficiarios finales deben ser los ciudadanos de la Unión Europea a través de las operaciones subvencionables que se lleven a cabo. Sólo por razones logísticas y de organización, los beneficiarios intermediarios son los Estados, que a este fin reciben los recursos del presupuesto del FSUE. Por la misma razón, las organizaciones estatales no deben ser las únicas en beneficiarse de los recursos públicos disponibles para la intervención del Fondo; la sociedad civil organizada que participa en las operaciones subvencionables también debe poder beneficiarse, toda vez que, en general, los Estados no disponen de los recursos de intervención necesarios para paliar los efectos de este tipo de catástrofes sin la ayuda de la sociedad civil. Se debe compensar debidamente a los cuerpos de bomberos, a las organizaciones voluntarias de la sociedad civil asociadas a la salud o a la asistencia social y a otros actores de la sociedad civil, ya que en general no poseen presupuestos compatibles con la especificidad de este tipo de incidentes de proporciones excepcionales.

3.10 El CESE opina que es preciso revisar el ámbito geográfico de aplicación en caso de catástrofe a fin de garantizar la cobertura y alcance de la ayuda a otros países además de los que son directamente vecinos. Las catástrofes de grandes dimensiones –que no tienen por qué limitarse a las nucleares– pueden afectar a otros países sin fronteras con el Estado en el que se origina la tragedia, por lo que todos los Estados afectados deben ser subvencionables. En las situaciones en que la catástrofe afecte a otros Estados y se movilice el Fondo, la cobertura geográfica debe extenderse a los distintos Estados afectados, incluso en el caso de que no cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2 de la propuesta de Reglamento.

3.11. En opinión del CESE, la cuestión de la vecindad también entra en consideración para los Estados no miembros o no candidatos cuando les afecta un incidente producido en el territorio de la Unión o en los territorios de los Estados candidatos. Si se moviliza la ayuda del FSUE para un incidente originado o provocado dentro de este ámbito geográfico, los demás Estados vecinos también deberán ser objeto de la solidaridad de la Unión, a través del FSUE o bien de los demás instrumentos de cooperación internacional vigentes, siempre que esto no afecte, y por consiguiente reduzca, los programas de cooperación operativos en ese momento.

3.12 El CESE considera indispensable incluir como subvencionables las catástrofes que resulten de una acumulación o prolongación de incidentes no inmediatamente calificados de especial gravedad (por ejemplo, una sequía grave), así como especificar el momento de su evaluación. Los cambios climáticos a los que hemos asistido estos últimos años, causados en parte por el calentamiento global del que la Unión Europea también es responsable, afectan en mayor medida a unos Estados que a otros, y no sería razonable ni solidario que la Unión Europea rehuya sus obligaciones respecto al origen del problema y a sus consecuencias.

3.12.1 Las observaciones recogidas sobre el terreno en la misión de estudio del CESE en España y Portugal del 14 al 16 de septiembre de 2005 revelaron en algunos casos la necesidad de articular en torno a una misma problemática, de una parte:

- el FSUE, que debido a su capacidad de intervención rápida puede aportar una solución inmediata a las necesidades de urgencia ya sea a la población, ya sea de forma material, y de otra:
- los Fondos de intervención más estructurales, orientados a aportar respuestas a largo plazo a los problemas de fondo, como por ejemplo la creación de infraestructuras para la sequía, la reforestación y el desarrollo de actividades alternativas cuando los incendios han sido especialmente destructores.

3.12.2 La inscripción de la intervención en un contexto más amplio de acciones de envergadura a largo plazo debería constituir un criterio importante de selección de proyectos por la Comisión. De este modo se llegaría a una mejor operatividad del conjunto del FSUE y de los Fondos Estructurales.

3.12.3 De la misma forma que las inundaciones, tornados y precipitaciones particularmente intensas se hallan cubiertos por la propuesta, las cuestiones de suministro de agua, funciona-

miento de infraestructuras y ayuda social y sanitaria a la población en situaciones imprevisibles de sequía y olas de calor no pueden quedar excluidas de los fenómenos contemplados por el FSUE. El Reglamento debe prever dichas situaciones y definir con claridad a partir de qué momento pueden ser objeto de consideración, toda vez que no se derivan de incidentes inopinados, y sí de una agravamiento continuado de una determinada situación (climática o de otro tipo).

3.13 A este fin podrá establecerse el requisito obligatorio de la «Declaración oficial de sequía grave» que la autoridad nacional responsable de la gestión del agua deberá realizar ateniéndose a criterios objetivos uniformes que las diferentes autoridades gestoras del agua en los distintos Estados miembros deben seguir.

3.14 Asimismo, el CESE estima que los Estados miembros de la Unión deben establecer normas claras relativas a la obligación del sistema de seguros de la Unión Europea de incluir coberturas para determinados tipos de riesgos, que las empresas del sector intentan esquivar con frecuencia. Ese objetivo resulta más importante en la medida en que el FSUE y las ayudas públicas prestadas por los Estados no cubren por lo general los daños soportados por particulares, que habitualmente son muy superiores a los que se derivan de la intervención pública orientada a reducir o resolver los problemas colectivos, siendo aquella obligación de los poderes públicos.

3.15. Por último, el CESE opina que en todos los niveles deben incentivarse los esfuerzos encaminados a la prevención de riesgos con vistas a reducir o suprimir las consecuencias de las situaciones críticas, previendo los incidentes, evitando catástrofes y preparando y activando los mecanismos de respuesta rápida para proteger la vida y salud humanas y evitar la destrucción de infraestructuras y bienes materiales e inmateriales. En este sentido, el CESE no se opondría a la incorporación de una cláusula en el Reglamento propuesto que, al objeto de fomentar la prevención, limitara, redujera o suprimiera la intervención del FSUE en casos probados de negligencia de los poderes públicos del Estado en cuestión, siempre que éste reúna las condiciones presupuestarias para poder atender debidamente a las consecuencias del incidente. Dado que los beneficiarios finales que se pretende apoyar son los ciudadanos afectados por el incidente, la intervención del FSUE podría tener lugar incluso en esas circunstancias, en la forma de un préstamo y no de una subvención al Estado considerado negligente. En los casos de negligencia de los Estados, el desembolso definitivo de la ayuda de la Unión crea un ambiente de laxismo e irresponsabilidad y aumenta los riesgos de determinado tipo de catástrofes que a veces son evitables.

4. Conclusiones

4.1 El CESE reitera su posición, que siempre ha defendido, de apoyar la prevención, responsabilización y previsión de incidentes graves, pero considera de gran importancia la existencia de un mecanismo como el FSUE, siempre que éste se adapte a las críticas y sugerencias recogidas en el punto 3 de «Observaciones generales y específicas» relativas a la propuesta de la Comisión.

4.2 Acoge favorablemente las mejoras introducidas por la propuesta de Reglamento que, no obstante, en opinión del CESE, son insuficientes para dotar al FSUE de todo su potencial, capacidad y precisión en sus intervenciones.

4.3 El CESE estima que el proyecto de la Comisión deberá revisarse en tres áreas diferentes, a fin de adaptarlo a las verdaderas necesidades:

- a) Ampliar el ámbito de aplicación incluyendo otras catástrofes no previstas, en especial la sequía;
- b) Reducir los umbrales de los valores relativos de los daños verificados que no sean demasiado elevados y dejen fuera la mayor parte de las catástrofes verificadas recientemente y

concedan flexibilidad política a la Comisión para aceptar catástrofes de impacto regional grave;

- c) Flexibilizar los tipos de gastos subvencionables mediante un nuevo párrafo de mayor alcance que cubra otros gastos relevantes no previstos en los párrafos que la Comisión propone en el ámbito de las «operaciones subvencionables».

4.4 Se podría elaborar, lo antes posible, un dictamen de iniciativa sobre «La evaluación de los principios y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y su adecuación a las necesidades de los países y regiones de la Unión Europea», que contribuirá a resolver los problemas ya definidos.

Bruselas, 27 de octubre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Comercio ético y sistemas de garantía para los consumidores»

(2006/C 28/15)

El 8 de febrero de 2005, a raíz de una petición formulada en febrero de 2005 por la futura Presidencia británica de la UE, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Comercio ético y sistemas de garantía para los consumidores».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de octubre de 2005 (ponente: **Sr. ADAMS**).

En su 421º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2005 (sesión del 27 de octubre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 75 votos a favor, 12 votos en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

Síntesis

1. El comercio ético (en las diversas formas en que se define en el dictamen ⁽¹⁾) puede aportar una contribución significativa al desarrollo sostenible y al compromiso directo de los consumidores con una respuesta positiva y responsable a la globalización.

2. Utilizando un conjunto de sistemas basados en el conocimiento, el comercio ético puede proporcionar información tanto al proveedor como al productor de bienes y servicios y estimular acciones orientadas al mercado y respuesta de los consumidores. Europa es líder mundial en este ámbito. Su actuación se enmarca en la Estrategia de Lisboa y contribuye al mismo tiempo a los objetivos de desarrollo de la Cumbre del Milenio.

3. Los cada vez más numerosos sistemas de garantía para los consumidores pretenden ofrecer una serie de garantías éticas, sociales y medioambientales. La mayoría se centra en un problema –o en un número reducido de problemas– característico del producto de que se trate: el comercio justo, la producción biológica, la silvicultura sostenible, el impacto ambiental, el trabajo infantil o el bienestar animal.

4. El dictamen examina de modo crítico los requisitos necesarios para que estos sistemas sean efectivos, la adecuación de la política formulada en la UE y la necesidad urgente de clarificar y coordinar las políticas. Por otro lado, sugiere medidas prácticas que pueden adoptar las instituciones de la UE, los Estados miembros y los entes regionales y locales para consolidar, mantener y mejorar estas iniciativas.

5. El dictamen también recomienda la adopción de un marco que ayude a las diversas instituciones de la UE y a la amplia gama de iniciativas de comercio ético a plantear las

⁽¹⁾ Dado que estos términos están sujetos a distintas interpretaciones, los términos clave utilizados en el presente Dictamen se definen claramente en el capítulo 9.