III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N.º 9/2020

[con arreglo al artículo 322, apartado 1, letra a), del TFUE]

que acompaña la propuesta de la Comisión para una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión n.º 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión *[COM(2020) 220 final]*

(2020/C 385/01)

ÍNDICE

	Apartados	*Página*
Introducción	1-4	2
Mecanismo de Protección Civil de la Unión	5-6	3
Opinión del Tribunal sobre los cambios propuestos	7	4
Comentarios sobre los aspectos financieros	8-9	4
La adecuación del incremento del presupuesto global no está suficientemente justificada	10-14	4
La introducción de la adquisición directa puede acelerar la respuesta de la UE a las crisis	15-18	6
La gestión indirecta puede aportar flexibilidad a la buena gestión financiera de las operaciones del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, pero también puede acarrear riesgos	19-22	7
Protección de los intereses financieros de la Unión y verificaciones in situ por parte del Tribunal de Cuentas Europeo	23-24	7
Comentarios relativos al potencial de rendimiento del Mecanismo de Protección Civil de la Unión	25-32	8
No se garantiza un nivel mínimo de gasto en cada uno de los pilares de «prevención», «preparación» y «respuesta»	25-28	8
Existen carencias en el seguimiento de algunas de las nuevas actividades del Mecanismo de Protección Civil de la Unión	29-32	8

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 322, apartado 1, letra a),

Visto el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión ([1]),

Vista la Decisión n.º 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión en su versión modificada ([2]),

Vista la propuesta de la Comisión para una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión n.º 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión ([3]),

Vista la solicitud de dictamen sobre esta propuesta enviada por el Consejo, y recibida por el Tribunal de Cuentas Europeo el 18 de junio de 2020,

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

Introducción

1. La pandemia de COVID-19 no es la primera emergencia sanitaria mundial a la que Europa se enfrenta, pero las consecuencias en esta ocasión no tienen precedentes. Con la pandemia se ha puesto de manifiesto la necesidad que tiene la Unión Europea de estar mejor preparada para futuras crisis a gran escala. La crisis irrumpió con un alcance y velocidad que los Estados miembros no habían previsto, lo que provocó que sus sistemas de asistencia sanitaria estuviesen sometidos a momentos de grave tensión. Hubo escasez de suministros médicos y dificultades con la capacidad de almacenamiento ([4]).

2. La responsabilidad principal sigue recayendo sobre los Estados miembros en lo que se refiere a la prevención, la preparación y la respuesta a las catástrofes. La Comisión tiene una competencia complementaria en el área de la protección civil, lo que quiere decir que ciertas acciones en este ámbito se adoptan a nivel de la UE, y que la propia UE desempeñará un papel en la respuesta a futuras amenazas para la salud.

3. El 26 de marzo de 2020, el Consejo Europeo se reunió para abordar la respuesta de la UE ante la pandemia. Emitió una declaración conjunta ([5]), en la que hacía constar que esperaba que se hubiesen extraído enseñanzas de la crisis del COVID-19. También manifestaba que había llegado el momento de instaurar en la UE «un sistema de gestión de crisis más ambicioso y de mayor alcance», e invitaba a la Comisión a que presentara propuestas al respecto. La Comisión emitió dicha propuesta el 2 de junio de 2020, y con ella modificaba la Decisión n.º 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión ([6]) («la Propuesta»).

4. El 18 de junio de 2020, el Consejo de la Unión Europea solicitó al Tribunal de Cuentas Europeo que emitiese un dictamen sobre la Propuesta en el plazo más breve posible. El presente Dictamen satisface dicha petición y complementa

([1]) DO L 193 de 30.7.2018, p. 1.
([2]) DO L 347 de 20.12.2013, p. 924, modificada por el Reglamento (UE) 2018/1475 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018 (DO L 250 de 4.10.2018, p. 1), y por la Decisión (UE) 2019/420 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2019 (DO L 77I de 20.3.2019, p. 1).
([3]) [COM(2020) 220 final], [2020/0097 (COD)] de 2.6.2020.
([4]) Para obtener necesitan información detallada, véase la exposición de motivos de la propuesta COM(2020) 220 final, sección 3, cuarto punto: «Adecuación regulatoria y simplificación», p. 4.
([5]) Declaración conjunta de los miembros del Consejo Europeo, de 26 de marzo de 2020.
([6]) DO L 347 de 20.12.2013, p. 924.

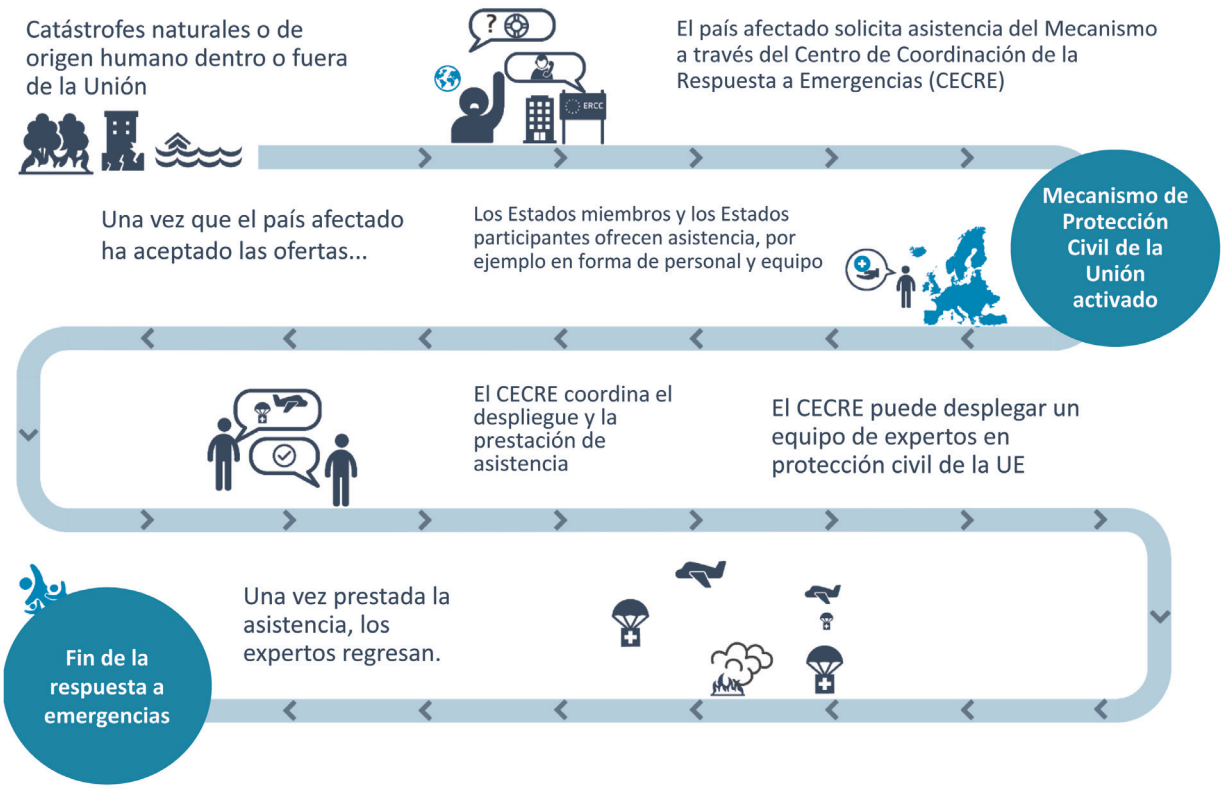
otros dictámenes publicados por el Tribunal sobre la flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ([7]), sobre REACT-UE y el Reglamento de disposiciones comunes ([8]), sobre el Fondo de Transición Justa ([9]) y sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ([10]).

Mecanismo de Protección Civil de la Unión

5. La Decisión n.º 1313/2013/UE estableció el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, el cual tenía por misión contribuir a la aplicación del artículo 196 (sobre la protección civil) y el artículo 222 (sobre la solidaridad entre los Estados miembros de la UE) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Se creó para mejorar la cooperación entre la Unión Europea (UE) y los Estados participantes ([11]), con la finalidad de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención, preparación y respuesta ante catástrofes naturales o de origen humano. Cualquier país del mundo puede solicitar asistencia en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión. El ***recuadro 1*** muestra cómo funciona dicho Mecanismo.

Recuadro 1

¿Cómo funciona el Mecanismo de Protección Civil de la Unión?



Fuente: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

6. El marco jurídico subyacente al Mecanismo de Protección Civil de la Unión se ha modificado en dos ocasiones. La primera modificación se realizó a través del Reglamento (UE) 2018/1475 ([12]), y la segunda, a través de la Decisión

([7]) Dictamen n.º 3/2020, aprobado el 14.4.2020, publicado el 15.4.2020.
([8]) Dictamen n.º 4/2020, aprobado el 13.7.2020, publicado el 14.7.2020.
([9]) Dictamen n.º 5/2020, aprobado el 20.7.2020, publicado el 22.7.2020.
([10]) Dictamen n.º 6/2020, aprobado el 7.9.2020, publicado el 9.9.2020.
([11]) Islandia, Macedonia del Norte, Montenegro, Noruega, Serbia y Turquía también participan en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión.
([12]) Reglamento (UE) 2018/1475 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, por el que se establece el marco jurídico del Cuerpo Europeo de Solidaridad y se modifican el Reglamento (UE) n.º 1288/2013, el Reglamento (UE) n.º 1293/2013 y la Decisión n.º 1313/2013/UE (DO L 250 de 4.10.2018, p. 1).

(UE) 2019/420 ([13]), por la que se estableció el mecanismo «rescEU» a la luz de las inundaciones y los incendios forestales transfronterizos en el territorio de Estados miembros de la UE. La revisión más reciente ([14]) también introdujo disposiciones ([15]) dirigidas a mitigar riesgos con baja probabilidad de materializarse, pero de gran repercusión. Las medidas de fondo a este respecto debían adoptarse en diciembre de 2020. Sin embargo, puesto que la pandemia de COVID-19 irrumpió antes de que dichas disposiciones entrasen en vigor, no ha sido posible evaluar todo su potencial.

Opinión del Tribunal sobre los cambios propuestos

7. El objetivo general de la Propuesta ([16]) es garantizar que la Unión pueda prestar un mayor apoyo en situaciones de emergencia y de crisis a sus ciudadanos en Europa y fuera de ella. Nuestro dictamen contiene comentarios sobre los aspectos financieros y el potencial de rendimiento del Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

Comentarios sobre los aspectos financieros

8. Con arreglo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad ([17]), la Comisión debe actuar únicamente donde sea necesario a nivel de la UE y de un modo que no exceda de lo necesario para resolver el problema ([18]). De ello se desprende que el Mecanismo de Protección Civil de la Unión podrá utilizarse para coordinar la asistencia únicamente cuando una crisis amenace con desbordar la capacidad de un país para responder a esta y en respuesta a la solicitud de asistencia por parte de dicho país.

9. Dicho de otro modo, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión complementará, sin sustituirlas, las capacidades propias de los Estados miembros. Con el fin de respetar los principios mencionados anteriormente, será necesaria una evaluación exhaustiva de qué capacidades de respuesta no están adecuadamente cubiertas por los Estados miembros para identificar de este modo en qué áreas se podría solicitar el apoyo del Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

La adecuación del incremento del presupuesto global no está suficientemente justificada

10. La Propuesta incrementa los recursos presupuestarios del Mecanismo de Protección Civil de la Unión para el período 2021-2027 hasta 3 500 millones de euros, en precios corrientes. Representa un incremento del 150 % sobre su nivel de recursos original de 1 400 millones de euros, en precios corrientes. Parte de este importe (1 300 millones de euros) procederá directamente del marco financiero plurianual 2021-2027 (MFP) (nuevo apartado 1, letra a), del artículo 19). Un importe adicional de 2 200 millones de euros se pondrá a disposición mediante el nuevo Instrumento Europeo de Recuperación (IER) (nuevo artículo 19, letra a)). Estos recursos del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea constituirán ingresos afectados externos de conformidad con el artículo 21, apartado 5, del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo ([19]).

11. En la reunión extraordinaria del Consejo Europeo celebrada en julio de 2020 se confirmó dicho incremento del 150 % en los recursos presupuestarios del Mecanismo de Protección Civil de la Unión para el período 2021-2027: la Decisión del Consejo elevaba la asignación presupuestaria global del Mecanismo de Protección Civil de la Unión a 3 000 millones de euros, a partir de 1 200 millones de euros iniciales, en precios de 2018. En términos reales, los importes utilizados en la Propuesta y en la Decisión del Consejo eran los mismos; en el primero se expresaban en precios corrientes y en el segundo en precios de 2018. Finalmente, se pusieron a disposición 1 100 millones de euros del MFP 2021-2027, y 1 900 millones de euros adicionales, mediante el instrumento Next Generation EU ([20]). El Consejo creó además una nueva partida presupuestaria para el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, que ahora figura en la rúbrica 2 «Cohesión, resiliencia y valores», en lugar de en la rúbrica 5, que ha pasado a denominarse «Seguridad y defensa» (véase el ***recuadro 2***).

([13]) Decisión (UE) 2019/420 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2019, por la que se modifica la Decisión n.º 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (DO L 77I de 20.3.2019, p. 1.).
([14]) DO L 771 de 20.3.2019, p. 1.
([15]) Artículos 6 («Gestión del riesgo»), 21 («Medidas de prevención y preparación admisibles»), 23 («Medidas admisibles relacionadas con los equipos y operaciones»), 32 («Actos de ejecución»).
([16]) Sobre la base de la Propuesta de la Comisión COM(2019) 125 de 7.3.2019, que se limita a las disposiciones presupuestarias de la Decisión n.º 1313/2013/UE de conformidad con la propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027, COM(2018) 321 de 2.5.2018.
([17]) Artículo 5, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, DO C 202 de 7.6.2016, p. 1.
([18]) Directrices para la mejora de la legislación, documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2017) 350, de 7.7.2017, p. 4, capítulo I.2, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
([19]) DO L 193 de 30.7.2018, p. 1.
([20]) El 28 de mayo de 2020 [COM(2020) 441], la Comisión ha propuesto un Instrumento Europeo de Recuperación, actualmente denominado «Next Generation EU» por el Consejo, para apoyar la recuperación de la UE de la pandemia de COVID-19.

Recuadro 2

MFP y Next Generation EU – Desde la propuesta inicial de la Comisión de mayo de 2018 hasta el acuerdo del Consejo Europeo de julio de 2020

	Propuestas de la Comisión				Concl. del Consejo
	MFP		IER (Next Generation EU)	Mecanismo de Protección Civil de la Unión	MFP y Next Generation EU
	2018		2020		
	Mayo		Mayo	Junio	Julio
(en miles de millones de euros)	*precios corrientes*	*precios de 2018*	*precios de 2018*	*precios corrientes*	*precios de 2018*
Rúbrica 2					
«Cohesión y valores»	442,4	392,0			
«Cohesión, resiliencia y valores»					377,8
Mecanismo de Protección Civil de la Unión					1,1
Rúbrica 5					
«Resiliencia, seguridad y defensa»	27,5	24,3			
«Seguridad y defensa»					13,2
Mecanismo de Protección Civil de la Unión	1,4	1,2		1,3	
IER -> Next Generation EU			750,0		750,0
Protección civil/rescEU			2,0	2,2	1,9
Total Mecanismo de Protección Civil de la Unión/Protección civil	**1,4**	**1,2**		**3,5**	**3,0**

Leyenda: *cambios introducidos por el Consejo en las partidas presupuestarias*

cambios entre antes/después del COVID-19 (precios corrientes/precios de 2018)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo. Información basada en la documentación de dominio público.

12. El Tribunal de Cuentas Europeo evaluó si la Propuesta contiene una lógica de intervención clara, que muestre de qué modo abordará la financiación de la UE las necesidades identificadas y que ponga de manifiesto el valor añadido del apoyo de la UE. La Comisión destacó que «las lecciones preliminares aprendidas gracias a la pandemia de COVID-19, identificadas en estrecha cooperación con las partes interesadas pertinentes, tanto a nivel nacional como de la Unión, se han incorporado a la propuesta, contribuyendo así a una evaluación exhaustiva del impacto de las políticas propuestas» ([21]). En opinión del Tribunal, se trata de una sobreestimación, ya que la Propuesta no se sometió a la evaluación de impacto habitual ni a los procedimientos de consultas con las partes interesadas debido a la urgencia de la respuesta ante el brote de COVID-19.

13. Según la Propuesta, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión asumirá responsabilidades adicionales ([22]), pero esta no contiene información sobre los costes estimados vinculados a dichas responsabilidades. El Tribunal considera que es necesario contar con esa información para justificar el notable incremento presupuestario que se propone.

14. Teniendo en cuenta lo anterior, no es posible determinar si el presupuesto que se propone es apropiado para el logro de los objetivos previstos.

([21]) Exposición de motivos de la Propuesta, sección 3, tercer punto: «Evaluación de impacto», página 4.

([22]) Por ejemplo, el trabajo para apoyar los enfoques intersectorial y transfronterizo, la creación de reservas estratégicas de material sanitario en de la UE, el desarrollo de capacidades de evacuación médica y la formación de equipos médicos para emergencias.

La introducción de la adquisición directa puede acelerar la respuesta de la UE a las crisis

15. En el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, tal como está configurado actualmente, la Comisión puede brindar apoyo a los Estados miembros a través de subvenciones directas o de la adquisición conjunta de las capacidades de rescEU en nombre de los Estados miembros ([23]). Según el Acuerdo de Adquisición Conjunta ([24]), la Comisión Europea coordina el procedimiento de contratación pública. Sondea las necesidades de los Estados miembros, elabora las especificaciones técnicas, organiza el procedimiento de contratación pública, evalúa las ofertas y adjudica los contratos. Los Estados miembros pueden emitir pedidos individuales y comprar material sanitario en el marco de dichos contratos.

16. En situaciones de crisis, la legislación existente ([25]) permite que haya excepciones a las restricciones que normalmente deberían respetarse en los procedimientos de contratación pública. En particular, podrán utilizarse procedimientos negociados sin publicación previa «en la medida que sea estrictamente necesario por razones de urgencia imperiosa resultante de hechos que el poder adjudicador no haya podido prever, no puedan respetarse los plazos» ([26]). De modo similar, las normas detalladas sobre la contratación pública previstas en el anexo I del Reglamento Financiero establecen que el órgano de contratación «podrá recurrir a un procedimiento negociado sin publicación previa del anuncio de contrato, con independencia de la cuantía estimada del contrato […] en la medida estrictamente necesaria, cuando por urgencia imperiosa, debida a acontecimientos imprevisibles, no puedan cumplirse los plazos […] y si el motivo de tal urgencia imperiosa no es imputable al órgano de contratación» ([27]). El 1 de abril de 2020, la Comisión publicó unas orientaciones ([28]) en las que disponía que «en una situación como la actual crisis del COVID-19, que presenta una urgencia extrema e imprevisible, las Directivas de la UE no contienen restricciones de procedimiento».

17. Según la Comisión, si hubiese tenido capacidades de adquisición directa, se habría podido reaccionar con mayor rapidez en la UE, puesto que a los Estados miembros, sobrecargados, necesitaron cuatro semanas para poner en marcha su primera adquisición ([29]). Hasta la fecha, se han puesto en marcha cuatro procedimientos de adquisición conjunta relacionados con el COVID-19, por un valor máximo combinado de 3 500 millones de euros ([30]). Sin embargo, la legislación vigente en materia de procedimientos de adquisición conjunta presenta ciertas limitaciones inherentes. Una de ellas es que la Comisión es responsable de firmar el contrato marco, pero solo los Estados miembros pueden comprar el equipo directamente, con arreglo a una cuota preestablecida. Esto quiere decir que la Comisión no puede crear una reserva propia, lo que limita su aportación al nivel de preparación global de la UE.

18. Según la Propuesta, se concederá a la Comisión la autoridad para asumir la adquisición directa en emergencias similares a la crisis del COVID-19. En opinión del Tribunal, este paso permitiría a la Comisión reaccionar con más rapidez en situaciones futuras similares y podría reducir la carga operativa para los Estados miembros. Sin embargo, en el caso de la adquisición directa, para que el Mecanismo de Protección Civil de la Unión pueda cumplir su función complementaria (véase el apartado **9**), resulta esencial que las adquisiciones de la UE complementen plenamente a las realizadas por los Estados miembros afectados por la crisis. Ya existen algunas herramientas importantes para asegurar esta complementariedad; en particular, los artículos 5 y 6 de la Decisión relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la

([23]) Artículo 12, apartado 3, de la Decisión n.º 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, en su versión modificada.

([24]) El artículo 5 «Adquisición conjunta de productos médicos de respuesta sanitaria» de la Decisión n.º 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión n.º 2119/98/CE (DO L 293 de 5.11.2013, p. 1), establece las condiciones para participar en procedimientos de adquisición conjunta precedidos de un Acuerdo de Adquisición Conjunta.

([25]) Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65) (la «Directiva sobre contratación pública»), y Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1) (el «Reglamento Financiero»).

([26]) Artículo 32, apartado 2, letra c), de la Directiva 2014/24/UE.

([27]) Punto 11, apartado 1, letra c), del anexo I del Reglamento Financiero.

([28]) Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19 (DO C 108 I de 1.4.2020, p. 1).

([29]) «Aunque la Comisión reaccionó inmediatamente al brote mediante la creación de una reserva médica de la Unión, la primera licitación solo se puso en marcha unas cuatro semanas después de que se confirmasen los primeros casos de COVID-19 en Europa, ya que los Estados miembros estaban ocupados haciendo frente a la emergencia y no estaban en condiciones de garantizar ni una licitación rápida ni el almacenamiento de las capacidades de rescEU en las instalaciones de los Estados miembros». Exposición de motivos de la Propuesta, sección 3, cuarto punto: «Adecuación regulatoria y simplificación», p. 5.

([30]) Comisión Europea, Ayuda médica y sanitaria de la UE: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/eu-medical-and-health-support_es

Unión, que establecen que deben realizarse evaluaciones de riesgos periódicas como medidas preventivas y exigen que los Estados miembros informen sobre sus capacidades operativas disponibles a través del Centro de Coordinación de la Repuesta a Emergencias; y las evaluaciones de capacidad exigidas por el artículo 34, apartado 2, de dicha Decisión ([31]).

La gestión indirecta puede aportar flexibilidad a la buena gestión financiera de las operaciones del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, pero también puede acarrear riesgos

19. La Comisión propone incluir la gestión indirecta ([32]) como método de ejecución presupuestaria junto al régimen de gestión directa que ha utilizado hasta la fecha. En la práctica, esto significa que la Comisión delegará en los organismos mencionados en el artículo 62, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero la ejecución de las operaciones previstas en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión. La Comisión ya utiliza el régimen de gestión indirecta en situaciones de emergencia y de ayuda humanitaria, tanto dentro de la Unión Europea como fuera de ella. En opinión del Tribunal, esto incrementará la flexibilidad en las crisis.

20. En la gestión indirecta, los socios ejecutantes seguirán sus propios procedimientos administrativos cuando ejecuten las acciones. En consecuencia, la eficacia de las acciones ejecutadas en este régimen de gestión dependerá de la capacidad y los conocimientos prácticos de dichos socios.

21. Para ello, será esencial realizar una evaluación exhaustiva previa de los posibles socios ejecutantes con objeto de asegurar la regularidad y la buena gestión financiera de las operaciones del Mecanismo de Protección Civil de la Unión ejecutadas en régimen de gestión indirecta. El artículo 154 (apartados 3 y 4) del Reglamento Financiero exige a la Comisión que evalúe las reglas y los procedimientos utilizados por los posibles socios ejecutantes antes de suscribir contratos con ellos ([33]).

22. A pesar de que estos requisitos estén impuestos por el Reglamento Financiero, en las auditorías recientes del Tribunal se han detectado algunos errores de legalidad y regularidad en las medidas de emergencia adoptadas en el régimen de gestión indirecta; por ejemplo, la inadmisibilidad de costes ([34]).

Protección de los intereses financieros de la Unión y verificaciones *in situ* por parte del Tribunal de Cuentas Europeo

23. En general, el Tribunal considera que el nuevo considerando 19 y la referencia a la aplicación del Reglamento Financiero en los artículos 25 y 27 de la Propuesta protegen suficientemente sus derechos de auditoría. Sin embargo, le preocupa que el artículo 27 no pueda fijar el alcance de sus derechos de auditoría con claridad suficiente para los lectores de los países no pertenecientes a la UE. Dicha preocupación se debe a que el artículo menciona que la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) podrá realizar verificaciones *in situ*, pero no realiza ninguna referencia al derecho del Tribunal de Cuentas Europeo a hacer lo mismo.

24. Esta falta de referencia a los derechos de auditoría del Tribunal constituye un problema. Según los Tratados y el Reglamento Financiero, el Tribunal de Cuentas Europeo tiene derecho a realizar controles sobre el terreno en todos los organismos que administran ingresos o gastos en nombre de la Unión, así como en las instalaciones de los beneficiarios de los fondos de la Unión. Este es un concepto familiar para los lectores que conozcan la configuración institucional de la UE. Sin embargo, para los lectores que no residan en países de la UE y terceros que estén menos familiarizados con la legislación de la UE, la mera referencia en los considerandos puede no resultar suficientemente clara. Para remediarlo, el Tribunal sugiere que la mención «incluidos controles y verificaciones *in situ*» se traslade a la primera frase del artículo 27. Por tanto, para evitar la repetición, debería borrarse de la segunda frase.

([31]) «La Comisión presentará cada dos años un informe al Parlamento Europeo y al Consejo […]. El informe incluirá información sobre los avances realizados respecto a los objetivos de capacidad y sobre las deficiencias que subsistan […] teniendo en cuenta la creación de las capacidades rescEU […]. El informe también ofrecerá una visión general sobre la evolución presupuestaria y de los costes relacionada con las capacidades de respuesta, y una evaluación de la necesidad de mayor desarrollo de dichas capacidades».

([32]) Nuevo artículo 25: «La Comisión prestará la ayuda financiera de la Unión de conformidad con el Reglamento Financiero, en régimen de gestión directa o de gestión indirecta con los organismos a que se refiere el artículo 62, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero».

([33]) «La Comisión deberá garantizar un nivel de protección de los intereses financieros de la Unión equivalente al que se ofrece cuando la Comisión ejecuta los fondos (régimen de gestión directa). La Comisión lo hará mediante la evaluación de los sistemas, normas y procedimientos de las personas o las entidades responsables de la ejecución de los fondos de la Unión si tiene intención de basarse en dichos sistemas, normas y procedimientos para la ejecución de la acción o tomando las medidas de supervisión oportunas».

([34]) Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2019 (pendiente de publicación) (capítulo 7 — MFP3) — Recuadro 7.3 — Costes salariales sobrevalorados, e Informe anual sobre las actividades financiadas por los Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2019 (pendiente de publicación) — Recuadro 5 — Ejemplos de errores cuantificables.

Comentarios relativos al potencial de rendimiento del Mecanismo de Protección Civil de la Unión

No se garantiza un nivel mínimo de gasto en cada uno de los pilares de «prevención», «preparación» y «respuesta»

25. La estrategia de respuesta a las crisis de la UE tiene tres pilares: prevención, preparación y respuesta. El anexo I de la Decisión relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión establece los porcentajes de financiación mínimos (con una flexibilidad de 8 puntos porcentuales en cada dirección) en cada uno de los pilares fundamentales del modo siguiente:

— Prevención: 20 % + 8 puntos porcentuales, es decir, entre el 12 % y el 28 %.

— Preparación: 50 % + 8 puntos porcentuales, es decir, entre el 42 % y el 58 %.

— Respuesta: 30 % + 8 puntos porcentuales, es decir, entre el 22 % y el 38 %.

26. Estos porcentajes aseguran que se asigne a cada pilar un importe mínimo. En opinión del Tribunal, es una buena solución. Sin embargo, en su Propuesta, la Comisión sostiene que el anexo I ha impedido la flexibilidad en la respuesta ante el brote de COVID-19. Por consiguiente, la Comisión propone suprimir el anexo. Si se elimina, no habrá una asignación financiera mínima para cada pilar estratégico.

27. La Comisión justifica la propuesta de supresión alegando que «los porcentajes indicados en el anexo I no parecen garantizar la flexibilidad suficiente para que la Unión pueda alcanzar los objetivos que se ha fijado. En una situación de emergencia, los porcentajes previstos en el anexo I suponen una carga administrativa injustificada y pueden limitar la flexibilidad requerida para adaptarse a las necesidades tras una catástrofe en cualquier año ([35])».

28. Tal como establece la exposición de motivos de la Propuesta, «[a] largo plazo, prevenir y minimizar el impacto de las catástrofes mediante una mejor preparación es más eficiente que responder». La preparación es la columna vertebral de la gestión de las crisis. Este ha sido un concepto básico desde el inicio del Mecanismo de Protección Civil de la Unión. En opinión del Tribunal, la eliminación del anexo I implica que dejará de garantizarse una asignación financiera mínima para cada pilar estratégico. Considera que la legislación debería recordar que la Comisión ha de invertir en los tres pilares estratégicos (prevención, preparación y respuesta) del ciclo de gestión de catástrofes.

Existen carencias en el seguimiento de algunas de las nuevas actividades del Mecanismo de Protección Civil de la Unión

29. La Propuesta solo contiene el siguiente indicador principal adicional: «el número de capacidades de rescEU establecidas para prestar asistencia en situaciones abrumadoras» ([36]).

30. Algunas de las nuevas actividades y objetivos propuestos para el Mecanismo de Protección Civil de la Unión carecen de indicador o control específico asociado. Estos son algunos ejemplos:

— gasto contraído directa y conjuntamente;

— simplificación/respuesta/eficacia de las operaciones de gestión indirecta;

— refuerzo de la preparación intersectorial y social;

— el nuevo rol, en términos de coordinación y control operativos, del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias;

— más inversión en preparación a nivel de la Unión.

31. En opinión del Tribunal, la Propuesta debería incluir indicadores adicionales que controlen específicamente los elementos descritos.

([35]) Exposición de motivos de la propuesta COM(2020) 220 final, sección 5, segundo punto, «Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta», p. 6.
([36]) Artículo 3, apartado 2, letra b), de la Propuesta.

32. Además, ya que la Propuesta no define un nivel mínimo de gasto para cada uno de los tres pilares estratégicos clave de la respuesta ante emergencias de la UE (prevención, preparación y respuesta), el Tribunal considera que resultaría útil incluir un mecanismo que permita informar del gasto real en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión para cada uno de los pilares.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo el 28 de septiembre de 2020.

Por el Tribunal de Cuentas
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente