COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 6.6.2025
COM(2025) 286 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Informe de situación relativo a las capacidades de respuesta en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión

{SWD(2025) 146 final}

Índice

1. Resumen 2

Lista de acrónimos 4

2. Introducción 5

3. Recomendaciones para las capacidades de respuesta del Mecanismo de la Unión 5

a. Recomendaciones para la Reserva Europea de Protección Civil 6

i. Subsanar las carencias de capacidad 6

ii. Reforzar la coordinación entre los Estados miembros y los Estados participantes para perseguir activamente los objetivos de capacidad 7

iii. Reforzar las subvenciones de adaptación 8

iv. Incentivar las ofertas y los despliegues de la Reserva Europea de Protección Civil 9

b. Recomendaciones para rescEU 9

i. Capacidades polivalentes y multiuso y apoyo especializado 9

ii. Refuerzo proactivo 10

iii. Reabastecimiento tras el despliegue 12

iv. Posicionamiento previo temporal para un despliegue eficaz 12

v. Aumentar la eficacia de los despliegues de rescEU 13

vi. Simplificación de los porcentajes de cofinanciación para rescEU 13

vii. Simplificación de la contratación pública 14

c. Consideraciones más amplias para el desarrollo de la capacidad de respuesta 15

i. Enfoque basado en el rendimiento para el desarrollo de capacidades 15

ii. Capacidades del Mecanismo de la Unión para complementar las capacidades nacionales en toda Europa 16

iii. Grupos vulnerables 16

iv. Conocimiento de la situación intersectorial del Centro de Coordinación 17

v. Consideración de escenarios de conflicto/guerra 17

vi. Asociaciones con el sector privado 18

vii. Centros de donación 19

viii. Reservas 20

4. Conclusión 20

1. Resumen

El presente informe de situación en materia de capacidades representa la parte prospectiva de las obligaciones de información del artículo 34, apartado 2, relativas a las capacidades de respuesta del Mecanismo de Protección Civil de la Unión («el Mecanismo de la Unión») establecido por la Decisión n.º 1313/2013/UE. En él se recogen una serie de recomendaciones con vistas a seguir mejorando la eficacia de las capacidades de respuesta del Mecanismo de la Unión. Dichas recomendaciones se fundamentan en el análisis del estado actual de las capacidades de respuesta del Mecanismo de la Unión, tal como se establecen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión correspondiente, titulado *Union Civil Protection Mechanism development and gaps overview* [«Visión general del desarrollo y las carencias del Mecanismo de Protección Civil de la Unión», documento en inglés].

Con la Estrategia de Preparación de la Unión, Europa se está orientando hacia una preparación a escala de la Unión que abarque todos los sectores y partes interesadas pertinentes. Como parte de la respuesta a los cambios en el panorama de riesgos y peligros, las capacidades de respuesta del Mecanismo de la Unión pueden contribuir de forma concreta y operativa a un enfoque europeo de gestión de crisis más proactivo, mejor coordinado y ampliado.

El Mecanismo de la Unión no solo recibe solicitudes de ayuda para emergencias típicas de protección civil, como incendios forestales, terremotos e inundaciones, sino también, cada vez más, para ayudar en emergencias más complejas, en las que a menudo interactúan múltiples peligros y vulnerabilidades que dan lugar a crisis prolongadas. Para poder seguir apoyando a los Estados miembros y a los Estados participantes en tiempos de necesidad, el Mecanismo de la Unión debe seguir desarrollando sus estructuras y procesos internos, así como su cooperación con socios externos. Las quince recomendaciones clave expuestas en el presente informe tienen por objeto orientar la evolución de las capacidades de respuesta del Mecanismo de la Unión y se centran en el desarrollo de sus capacidades para hacer frente a los retos emergentes y en el progreso de sus esfuerzos de preparación.

Recomendaciones para la Reserva Europea de Protección Civil:

i. Trabajar para subsanar las carencias de capacidad en la Reserva Europea de Protección Civil indicadas en el presente informe (por ejemplo, en los ámbitos de la extinción de incendios forestales, la capacidad médica de emergencia, los incidentes de contaminación en las aguas marítimas, costeras e interiores, los puentes, la generación de electricidad, y el transporte y la logística).
ii. Reforzar la coordinación con los Estados miembros / Estados participantes y entre ellos para la consecución de los objetivos de capacidad.
iii. Aumentar la financiación para las subvenciones de adaptación.
iv. Incentivar los registros en la Reserva Europea de Protección Civil aumentando la financiación durante los despliegues.

Recomendaciones para rescEU:

i. Centrar el desarrollo futuro de capacidades principalmente en las capacidades polivalentes y multiuso (por ejemplo, alojamiento temporal, electricidad, telecomunicaciones, atención médica, transporte y logística) y, en caso necesario, en capacidades de apoyo especializado complementarias (por ejemplo, en ámbitos relacionados con las amenazas QBRN o conocimientos médicos especializados para peligros específicos).
ii. Permitir un refuerzo presupuestario previsible para la reposición tras el despliegue, aplicando un enfoque más proactivo al desarrollo de las capacidades.
iii. Aumentar la eficacia de los despliegues de rescEU mediante decisiones de despliegue más rápidas y opciones de posicionamiento previo.
iv. Simplificar los porcentajes de cofinanciación para los despliegues de capacidades rescEU y racionalizar el proceso de adquisición.

Consideraciones más amplias para el desarrollo de la capacidad de respuesta:

i. Utilizar objetivos basados en los resultados para el futuro desarrollo de las capacidades del Mecanismo de la Unión.
ii. Considerar la posibilidad de mejorar el intercambio de información sobre la disponibilidad de capacidades nacionales concretas para aumentar la eficiencia global del Mecanismo de la Unión.
iii. Mejorar la comprensión de las necesidades de los grupos vulnerables durante las operaciones de emergencia.
iv. Seguir mejorando el conocimiento de la situación intersectorial del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias («CECRE»).
v. Considerar escenarios de conflicto/guerra en el desarrollo ulterior de las capacidades.
vi. Ampliar las asociaciones con el sector privado cuando proceda, incluido el desarrollo de centros de donaciones como una capacidad más amplia del Mecanismo de la Unión.
vii. Considerar el almacenamiento de una gama más amplia de artículos de respuesta de emergencia.

En general, la respuesta del Mecanismo de la Unión deberá ir más allá de las capacidades tradicionales de respuesta a emergencias y apoyar a las partes interesadas del sector para que contribuyan con sus conocimientos especializados a la preparación, en consonancia con la Estrategia de Preparación de la Unión.

Lista de acrónimos

QBRN: químico, biológico, radiológico y nuclear

SGEC: Servicio de Gestión de Emergencias de Copernicus

COVID-19: enfermedad por coronavirus 2019

CECRE: Centro de Coordinación de la Repuesta a Emergencias

UE: Unión Europea

MFP: marco financiero plurianual

EPI: equipo de protección individual

2. Introducción

De conformidad con el artículo 34, apartado 2, de la Decisión n.º 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, la Comisión debe informar sobre los progresos realizados respecto a los objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes y a los objetivos de capacidad, y sobre las deficiencias subsistentes en la Reserva Europea de Protección Civil, teniendo en cuenta la creación de capacidades rescEU. El informe también debe incluir 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 a escala de la Unión.

Con el presente informe y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña, titulado *Union Civil Protection Mechanism capacity development and gaps overview* [«Visión general del desarrollo y las carencias del Mecanismo de Protección Civil de la Unión», documento en inglés], la Comisión ofrece un análisis de la evolución de la capacidad de respuesta en el marco del Mecanismo de la Unión de 2017 a 2024, así como recomendaciones prospectivas sobre mayores necesidades de capacidad. El objetivo es garantizar que el Mecanismo de la Unión siga evolucionando y siendo un recurso eficiente en el que puedan confiar las autoridades nacionales en situaciones de emergencia, al tiempo que contribuye, en un contexto más amplio, a la aplicación de la Estrategia de Preparación de la Unión.

El panorama dinámico de riesgos y amenazas al que está expuesta Europa está obligando ya al Mecanismo de la Unión a adaptar las herramientas de que dispone a circunstancias imprevistas, ayudando a los Estados miembros y a los Estados participantes de una manera impensable hace tan solo una década. Dentro del marco estratégico más amplio de una Unión preparada, el Mecanismo de la Unión y, a los efectos concretos del presente informe, las capacidades de respuesta de que dispone pueden contribuir de forma concreta y operativa a un enfoque europeo de gestión de crisis más proactivo, mejor coordinado y ampliado.

A tal fin, el presente informe formula una serie de recomendaciones para seguir avanzando en lo que respecta a las capacidades de respuesta del Mecanismo de la Unión. Las recomendaciones se basan en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto y su análisis del panorama actual de riesgos y amenazas, en supuestos de planificación acordados conforme a los escenarios de catástrofe a escala de la Unión elaborados, en las lecciones extraídas de los recientes despliegues del Mecanismo de la Unión y en la evolución de la capacidad de respuesta operativa en los últimos años.

3. Recomendaciones para las capacidades de respuesta del Mecanismo de la Unión

El primer conjunto de recomendaciones del presente informe tiene por objeto la Reserva Europea de Protección Civil; el segundo, las capacidades de respuesta en el marco de rescEU; y el tercero, recomendaciones más amplias que contribuyen a reforzar la capacidad del Mecanismo de la Unión para responder a las catástrofes. Combinadas, estas recomendaciones se proponen seguir desarrollando las capacidades de respuesta del Mecanismo de la Unión, contribuyendo a mejorar la capacidad de respuesta a crisis de la Unión. Las conclusiones del informe contienen un resumen de las recomendaciones.

a. Recomendaciones para la Reserva Europea de Protección Civil

i. Subsanar las carencias de capacidad

La Reserva Europea de Protección Civil se asienta en dos pilares: i) garantía de calidad, mediante un sistema de certificación, para asegurar el cumplimiento de las normas del Mecanismo de la Unión en las operaciones de respuesta; ii) más previsibilidad en cuanto a la disponibilidad de capacidades de respuesta cuando se activa el Mecanismo de la Unión. La Reserva Europea de Protección Civil está integrada por módulos, otras capacidades de respuesta (incluidos los suministros de socorro) y categorías de expertos. Se trata de capacidades nacionales comprometidas durante un año o más y de forma voluntaria por los Estados miembros y los Estados participantes en el Mecanismo de la Unión para su despliegue en caso de activación del Mecanismo. Como uno de los pilares centrales de la capacidad de respuesta del Mecanismo de la Unión, la Reserva representa el compromiso de los Estados miembros con la solidaridad en caso de catástrofe. En promedio, **los despliegues de la Reserva Europea de Protección Civil representan en torno a una cuarta parte de las capacidades desplegadas con ocasión de las activaciones del Mecanismo de la Unión** (véase el gráfico 10 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión, página 32). Una Reserva Europea de Protección Civil más fuerte garantizaría que, en tiempos de crisis, la solidaridad entre los Estados miembros y los Estados participantes siga constituyendo una fuente de fortaleza para la Unión. Las recomendaciones que figuran a continuación tienen por objeto impulsar un enfoque coordinado para el logro de los objetivos de capacidad de la Reserva Europea de Protección Civil recientemente revisados, incentivando aún más el compromiso de capacidades para la Reserva por parte de los Estados miembros.

La comparación entre las capacidades registradas en la Reserva Europea de Protección Civil con los objetivos de capacidad recientemente revisados, que se presentan en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe (véase el anexo 1 de dicho documento, página 45), pone de manifiesto diversas carencias. Las **capacidades aéreas de extinción de incendios forestales** siguen estando infrarrepresentadas en términos de capacidades registradas en la Reserva Europea de Protección Civil, y no existe ningún módulo dotado de helicópteros. Determinados tipos de **capacidades médicas** también plantean un desafío para la Reserva. Se necesitan especialmente laboratorios móviles de bioseguridad, al igual que equipos de asistencia especializada, y solo está sujeta a certificación una capacidad de las ocho previstas en el objetivo. Si bien dos capacidades de evacuación médica están siendo objeto de certificación para cumplir el objetivo de capacidad de la Reserva Europea de Protección Civil, la evacuación médica y la evacuación médica de pacientes con enfermedades muy infecciosas siguen siendo una carencia constante en el Mecanismo de la Unión, ya que, combinadas, las capacidades existentes de rescEU y las capacidades previstas de la Reserva sigue estando por debajo de la capacidad de evacuación médica prevista en el objetivo general de resiliencia ante catástrofes n.º 4 «Respuesta: mejorar la capacidad de respuesta del Mecanismo de Protección Civil de la UE», que establece objetivos de rendimiento para las capacidades de respuesta del Mecanismo de la Unión (documento de trabajo de los servicios de la Comisión, pp. 26 a 28).

Los objetivos más recientes de capacidad de la Reserva Europea de Protección Civil también han introducido una serie de capacidades no representadas. Deben comprometerse más capacidades de respuesta para la Reserva para responder a **incidentes de contaminación de las aguas marítimas, costeras e interiores**. La determinación de estas nuevas carencias es acorde con el aumento de la complejidad de las catástrofes a las que se espera que responda el Mecanismo de la Unión. Entre ellas se incluyen capacidades de respuesta como **puentes y generación de electricidad, y existe una clara**

necesidad de capacidades logísticas y de transporte. Los nuevos compromisos voluntarios de los Estados miembros y los Estados participantes deben dar prioridad a estas carencias detectadas.

ii. Reforzar la coordinación entre los Estados miembros y los Estados participantes para perseguir activamente los objetivos de capacidad

La decisión de ofrecer y registrar capacidades en la Reserva Europea de Protección Civil sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros y los Estados participantes, que han de adoptar dicha decisión internamente. Este proceso voluntario es inherente a la Reserva y debe mantenerse. Sin embargo, **la coordinación de los esfuerzos para mejorar la cobertura de los objetivos de capacidad con recursos de la Reserva Europea de Protección Civil reforzaría la capacidad de respuesta del Mecanismo de la Unión,** al tiempo que se haría el uso más eficiente posible de los recursos de los Estados miembros y los Estados participantes y de la Comisión necesarios para ofrecer, certificar y registrar una capacidad en la Reserva.

Como resultado de los nuevos y ambiciosos objetivos de capacidad de la Reserva Europea de Protección Civil establecidos en la Decisión de Ejecución (UE) 2025/704 de la Comisión, el nivel actual de consecución de los objetivos de capacidad ha descendido aproximadamente del 31 al 15 % de los objetivos de capacidad establecidos. Esto se debe en gran medida a un aumento cuantitativo general de la configuración de la Reserva, tal como se indica en los nuevos objetivos. El objetivo de capacidad deseada se ha incrementado en promedio un 160 % para cada categoría de capacidad existente. El número de tipos de capacidades enumerados en los objetivos también ha aumentado significativamente, pasando de treinta y siete a cincuenta tipos de capacidad diferentes. Esta carencia debe considerarse temporal, en tanto los Estados miembros y los Estados participantes adaptan sus ofertas a los objetivos de la Reserva Europea de Protección Civil y las capacidades ofrecidas se someten al proceso de certificación.

La coordinación con los Estados miembros y los Estados participantes y entre ellos para lograr estos objetivos podría reportar beneficios significativos, ya que les permitiría tomar decisiones más informadas sobre las capacidades que deben priorizar en sus ofertas a la Reserva. Debates regionales sobre las ofertas previstas a la Reserva Europea de Protección Civil pueden brindar oportunidades para compartir costes mediante el **desarrollo de módulos multinacionales y promover una distribución geográfica más equilibrada en toda la zona del Mecanismo de la Unión** de los tipos de capacidad pertinentes, en función del perfil de riesgo local o regional.

La Comisión también puede apoyar activamente una consecución más coordinada de los objetivos de capacidad del Mecanismo de la Unión con una serie de medidas, como incentivar el registro de los tipos de capacidad necesarios y utilizar los foros existentes para fomentar la coordinación entre los Estados miembros y los Estados participantes. La Comisión podría organizar debates en foros existentes, como el Grupo de Expertos de la Comisión sobre Capacidades y otros entornos técnicos, así como en el seno del Comité de Protección Civil, con el fin de **fomentar los intercambios sobre las ofertas previstas a la Reserva Europea de Protección Civil**. Estos debates podrían estructurarse por categorías de capacidad o por riesgos. Podrían basarse en objetivos políticos existentes, como el objetivo de resiliencia de la Unión ante catástrofes n.º 4 «Respuesta: mejorar la capacidad de respuesta del Mecanismo de Protección Civil de la UE», que define las categorías de capacidad críticas, y los escenarios de catástrofe elaborados, que proporcionan información valiosa relacionada con las capacidades (en el documento de trabajo de los

servicios de la Comisión, sección 3.b, p. 23, se ofrece una visión general de la cobertura actual del objetivo n.º 4).

Los debates a escala regional sobre los posibles registros en la Reserva Europea de Protección Civil también permitirían a las autoridades nacionales perseguir una distribución geográfica razonable de las capacidades de la Reserva, y al mismo tiempo identificar oportunidades para crear módulos multinacionales que repartan la carga de mantenimiento de la capacidad entre varias partes interesadas. Poner en marcha y promover estos debates sería una forma poco costosa de que la Comisión apoye un enfoque más coordinado a fin de alcanzar los objetivos de capacidad establecidos en la Decisión de Ejecución (UE) 2025/704 de la Comisión[1].

La coordinación con respecto a los registros en la Reserva Europea de Protección Civil también ayudaría a determinar las limitaciones del enfoque de la Reserva. Los objetivos que no pueda cubrir la Reserva Europea de Protección Civil a pesar de la coordinación entre Estados miembros y Estados participantes podrían perseguirse directamente en el marco de rescEU o de otros instrumentos, como la cooperación con el sector privado o con terceros países.

iii. Reforzar las subvenciones de adaptación

Un **sistema reforzado de subvenciones de adaptación para la Reserva Europea de Protección Civil** podría contribuir a la consecución de los objetivos de capacidad no alcanzados.

Los Estados miembros y los Estados participantes que ofrecen capacidades nacionales a la Reserva Europea de Protección Civil pueden solicitar subvenciones de adaptación a fin de obtener apoyo financiero para reparaciones y mejoras, lo que refuerza la preparación y el rendimiento de la capacidad ofrecida durante los despliegues del Mecanismo de la Unión. Desde su introducción, se ha concedido una media anual de cuatro a cinco millones EUR en subvenciones de adaptación. Si bien las autoridades nacionales siguen siendo responsables del coste de establecimiento y mantenimiento de las capacidades nacionales que registran en la Reserva, la Unión garantiza que las capacidades registradas puedan desplegarse y operar eficazmente en contextos internacionales.

Los criterios actuales de evaluación para la concesión de subvenciones de adaptación de la Reserva Europea de Protección Civil tienen en cuenta si una propuesta de **subvención de adaptación contribuye a la consecución de un objetivo de capacidad del Mecanismo de la Unión no alcanzado**. Hacer más hincapié en este criterio durante el proceso de evaluación incentivaría que los Estados miembros que buscan subvenciones de adaptación priorizasen los objetivos de capacidad no alcanzados en sus ofertas a la Reserva Europea de Protección Civil.

Un **refuerzo presupuestario del programa de subvenciones de adaptación** permitiría a la Comisión seguir apoyando a los Estados miembros y los Estados participantes que están facilitando capacidades nacionales para los despliegues del Mecanismo de la Unión.

[1] **Recomendación de la Comisión, de 8 de febrero de 2023, sobre los objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes 2023/C 56/01**
C/2023/400

iv. Incentivar las ofertas y los despliegues de la Reserva Europea de Protección Civil

En caso de activación del Mecanismo de la Unión, las capacidades desplegadas de la Reserva Europea de Protección Civil pueden optar a un porcentaje de cofinanciación del 75 % de los costes subvencionables relacionados con el transporte y el funcionamiento de la capacidad. Si bien este porcentaje de cofinanciación es ventajoso en comparación con el aplicable a las capacidades no registradas, que solo se benefician de un porcentaje de cofinanciación del 75 % para el transporte de la capacidad (y no para los costes operativos) durante un despliegue del Mecanismo de la Unión, los porcentajes de cofinanciación de la Reserva Europea de Protección Civil podrían adaptarse para incentivar aún más el registro de capacidades. **Aumentar la financiación para el transporte y el funcionamiento de las capacidades de la Reserva Europea de Protección Civil hasta el 100 %** reforzaría la confianza de los Estados miembros y los Estados participantes a la hora de ofrecer capacidades adicionales a la Reserva, al disipar las incertidumbres relacionadas con los costes de futuros despliegues de las capacidades comprometidas a través del Mecanismo de la Unión. Esta adaptación de las condiciones de cofinanciación incentivaría futuras ofertas y despliegues de la Reserva, lo que animaría a los Estados miembros a poner a disposición de esta una mayor cantidad de capacidades nacionales y a desplegarlas.

b. Recomendaciones para rescEU

rescEU es el otro pilar de la capacidad de respuesta del Mecanismo de la Unión. Se ha consolidado rápidamente como activo operativo, con 231 despliegues entre 2019 y 2024 (véase el gráfico 18 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión, página 40). Ha prestado un apoyo vital en una amplia gama de escenarios de catástrofe, desde la liberación de reservas en el contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y el terremoto de 2023 en Turquía y Siria hasta la COVID-19, así como el despliegue regular de capacidades aéreas de extinción de incendios forestales durante las temporadas de incendios en Europa.

i. Capacidades polivalentes y multiuso y apoyo especializado

Tal como se analiza en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe (pp. 8 a 15), cabe prever que se requiera la ayuda de rescEU para cada vez más tipos y cantidades de emergencias en el futuro. Aunque puede que no sea realista perseguir el establecimiento de capacidades rescEU para las cantidades estipuladas en los escenarios de catástrofe elaborados en el marco del Mecanismo de la Unión, este análisis de escenarios, combinado con la experiencia operativa de las activaciones recientes del Mecanismo, puede servir para orientar una **estrategia dual para el futuro desarrollo de rescEU** destinada específicamente a complementar las capacidades registradas de la Reserva Europea de Protección Civil.

En primer lugar, sin perder de vista la importancia estratégica de las capacidades adaptadas a emergencias específicas, **se debe prestar atención a las capacidades polivalentes y multiuso** que puedan prestar apoyo en una amplia variedad de escenarios. En la medida de lo posible, las capacidades que puedan ser prestadas y devueltas para otras emergencias serían la opción preferible. Las capacidades que proporcionan a las poblaciones afectadas servicios esenciales interrumpidos debido a una emergencia siempre brindan un mayor grado de versatilidad operativa que las capacidades centradas en un riesgo concreto, ya que se centran en cubrir un conjunto relativamente fijo de necesidades de la población afectada. Las inundaciones, los escenarios de conflicto, los incendios forestales, los terremotos, los desplazamientos de población a gran escala y otras emergencias hacen

que un gran número de personas necesiten **alojamiento temporal, energía, telecomunicaciones y atención médica adecuada,** así como **capacidades relacionadas con el transporte** para la circulación de esos bienes o de las propias personas afectadas. Realizar inversiones importantes en capacidades de respuesta a escala de la UE que satisfagan estas necesidades ofrece un valor seguro.

Las emergencias a gran escala, como un terremoto de gran magnitud, por ejemplo, pueden agotar rápidamente las capacidades nacionales y las reservas pertinentes. La experiencia en emergencias a menor escala, tales como inundaciones, también demuestra que los mercados de las zonas circundantes pueden agotarse rápidamente, lo que dificulta la provisión de los suministros necesarios para la población afectada. Una reserva estratégica de capacidades muy necesarias bien posicionada a escala continental puede ayudar a aprovechar el tamaño de Europa en la respuesta ante las catástrofes a escala nacional, permitiendo que los Estados miembros y los Estados participantes centren más recursos en el desarrollo de capacidades específicas para su perfil de riesgo particular.

Estas medidas garantizan que una mayor proporción de la población afectada reciba ayuda con rapidez y liberan la capacidad de coordinación durante una emergencia. La capacidad de coordinación liberada a escala de la UE y de los Estados miembros podría centrarse mejor en el despliegue de capacidades especializadas específicas para el tipo de emergencia de que se trate, que pueden ser más difíciles de encontrar y desplegar desde los sistemas nacionales.

En segundo lugar, los escenarios elaborados en el marco del Mecanismo de la Unión también indican la necesidad de **perseguir simultáneamente el reconocimiento y el desarrollo de capacidades especializadas clave** cuyo desarrollo en las cantidades necesarias a escala nacional no sea rentable. Las capacidades aéreas de extinción de incendios forestales y la evolución de las capacidades relacionadas con los riesgos QBRN constituyen los ejemplos más destacados que se han implementado con éxito con arreglo a este enfoque en los últimos años, en estrecha coordinación entre los Estados miembros, los Estados participantes y la Comisión. Para el posible desarrollo futuro de estas capacidades se seguirá recurriendo a esta estrecha coordinación. La iniciativa de elaboración de escenarios del Mecanismo de la Unión proporciona varias indicaciones sobre posibles necesidades futuras en otros **ámbitos relacionados con los riesgos QBRN** o en **conocimientos médicos especializados** para riesgos específicos, como el tratamiento de heridas de guerra o sucesos con un número elevado de víctimas.

ii. Refuerzo proactivo

El Mecanismo de la Unión ha invertido una parte significativa de su presupuesto (3 200 millones EUR en 2019-2024) en el desarrollo de capacidades que los Estados miembros, los Estados participantes y la Comisión consideraron suficientemente críticas para justificar un refuerzo a escala de la UE, al margen de la preparación de cada Estado miembro. A la luz de la evolución del panorama de riesgos y peligros, estas **inversiones en rescEU deben mantenerse y reforzarse** en la medida de lo posible para que el Mecanismo de la Unión pueda apoyar a los Estados miembros y los Estados participantes en situaciones de emergencia a gran escala que desborden las capacidades nacionales en el futuro.

Las subvenciones actuales para el establecimiento y el mantenimiento de capacidades rescEU expirarán en 2027, cuando finalice el actual marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027. Si no se facilita financiación para mantener las capacidades rescEU existentes, las capacidades establecidas expirarán o se suspenderán, y se perderán las importantes inversiones efectuadas en su desarrollo. Esto incluye reservas estratégicas para alojamiento temporal, generación de energía de emergencia y productos para

emergencias médicas y QBRN, así como las capacidades aéreas de extinción de incendios que se facilitan cada año desde 2019.

Las aeronaves de extinción de incendios forestales facilitadas en el marco de la capacidad de transición de rescEU dependen en especial de la previsibilidad de la financiación, ya que se disponen cada año para la temporada de incendios hasta que se habilita la flota permanente de aeronaves de extinción de incendios de rescEU.

Las capacidades actuales se han establecido de manera mayormente reactiva para hacer frente a emergencias en curso o inminentes en uno o varios Estados miembros o Estados participantes. Por consiguiente, la mayoría de ellas se han utilizado o bien de inmediato, en el momento de su creación, o bien en un período de un año a partir de entonces. La capacidad del Mecanismo de la Unión para adoptar rápidamente actos de ejecución, conceder subvenciones y adquirir material y equipos para que los Estados miembros establezcan capacidades rescEU demuestra la capacidad de adaptación del sistema. Si bien la adaptabilidad es fundamental para el funcionamiento de un sistema de gestión de catástrofes, el enfoque reactivo debe complementarse con una mejor visión de futuro y una cultura de preparación proactiva para hacer frente a los retos que plantea el nuevo panorama de riesgos y amenazas de Europa.

El Mecanismo de la Unión y sus partes interesadas comprendieron la necesidad de disponer de capacidades de respuesta a escala de la UE más allá de las proporcionadas por los sistemas nacionales; sin embargo, solo se alcanzó un consenso sobre el concepto de capacidades de respuesta estratégicas a escala de la UE tras los trágicos incendios forestales de Portugal en 2017 y la temporada de incendios forestales de 2018 en el norte de Europa. En cuanto a las capacidades adicionales, como las reservas médicas y QBRN, así como de alojamiento temporal, el modelo se repitió dos veces, con financiación complementaria del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea facilitada durante la pandemia de COVID-19 en 2020 y, tras el regreso de la guerra a Europa en 2022, para hacer posible la adopción reactiva de actos jurídicos, lo que permitió el desarrollo de capacidades rescEU para cubrir necesidades urgentes. Este enfoque es costoso y menos eficaz, pues requiere que se adquieran los materiales y se consigan los conocimientos especializados con presiones de tiempo o en un período de gran demanda mundial, como ocurrió durante la pandemia de COVID-19.

El refuerzo proactivo de rescEU como reserva de capacidades de respuesta a escala de la UE está directamente en consonancia con la acción clave n.º 26 de la Estrategia de Preparación de la Unión, en la que se invita a impulsar las capacidades existentes de rescEU junto con la identificación de capacidades clave adicionales para un posible desarrollo a escala de la UE. Para potenciar eficazmente las capacidades de rescEU, su desarrollo debería complementar el de otras iniciativas, como la Reserva Europea de Protección Civil, aprovechando así sus respectivas ventajas para un uso óptimo de los recursos.

Los retos futuros respecto del cambio climático y la evolución geopolítica exigen que el Mecanismo de la Unión aprenda de la experiencia adquirida en la creación de rescEU. Para que rescEU esté a la altura de su potencial como capacidad de respuesta estratégica, **es necesario desarrollarlo antes de que se produzcan emergencias**. Tal como se destaca en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe, basándose en los resultados obtenidos de la iniciativa de elaboración de escenarios en consulta con los Estados miembros, el Mecanismo de la Unión ha

presentado una visión de conjunto bien documentada de las capacidades necesarias para responder a los dieciséis riesgos más acuciantes analizados.

iii. Reabastecimiento tras el despliegue

Una parte importante de las reservas de rescEU se han desplegado ya en el contexto de la COVID-19, del terremoto de 2023 en Turquía y de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Si bien la elevada demanda subraya la importancia de las capacidades de rescEU a escala de la UE, la falta de financiación y de unos mecanismos ágiles para reconstituir las reservas agotadas reduce la fiabilidad futura del esfuerzo de almacenamiento en el marco de rescEU.

Dada la alta tasa de despliegue de reservas indicada en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión (pp. 39 a 41), varias de las reservas clave creadas en respuesta a las necesidades resultantes de la COVID-19 o la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania carecen de fondos suficientes para su reposición operativa completa. Con respecto al número total de generadores aún disponibles en el marco de las «capacidades de suministro de energía de emergencia» de rescEU, se observa que, a febrero de 2025, seguían en existencias 2 564 generadores del total de 5 630 inicialmente adquiridos. A pesar del importante número de generadores de rescEU aún disponibles, un análisis más profundo revela que el 98 % de ellos son de pequeña capacidad, y solo pueden suministrar electricidad a hogares individuales. Actualmente no hay existencias de generadores de tamaño mediano capaces de proporcionar suficiente energía a infraestructuras críticas como hospitales. Hasta que se faciliten más fondos y se repongan las reservas de generadores, es prácticamente imposible desplegar capacidad de generación de energía de rescEU en apoyo de infraestructuras.

Las reservas de la capacidad de alojamiento temporal de rescEU se enfrentan a retos similares. Las capacidades actualmente disponibles y las que están en proceso de adquisición pueden albergar a 9 000 personas, un orden de magnitud inferior al extremo inferior del rango de capacidad de alojamiento necesario establecido por la iniciativa de elaboración de escenarios.

A pesar de que se ha reconocido la importancia de mantener unas reservas estratégicas de suministros críticos preparadas para apoyar a los Estados miembros y los Estados participantes durante grandes emergencias, las limitaciones presupuestarias están afectando a la disponibilidad de estas reservas. Debido a despliegues anteriores, el estado de los generadores de energía eléctrica de emergencia y de las reservas de alojamiento temporal tendría un beneficio limitado para un Estado miembro o Estado participante que requiera ayuda en la próxima gran emergencia.

Si se espera que las reservas, y las capacidades de rescEU en general, proporcionen una ayuda rápida cuando se las solicite, su **preparación operativa debe restablecerse rápidamente tras su despliegue**. Esto incluye el compromiso presupuestario de reponer periódicamente los equipos dañados y reconstituir las existencias agotadas. De este modo se reforzaría el papel estratégico de rescEU como pilar de la preparación del Mecanismo de la Unión y se evitaría el riesgo de efectuar compras reactivas *ad hoc* a escala de la UE.

iv. Posicionamiento previo temporal para un despliegue eficaz

Los Estados miembros pueden solicitar ayuda en forma de posicionamiento previo temporal de capacidades de respuesta. Esta posibilidad es más importante aún dados los retos que plantea el panorama dinámico de riesgos y amenazas que Europa debe afrontar. Una mayor flexibilidad en materia

de posicionamiento previo de las capacidades de respuesta reforzaría los esfuerzos de preparación del Mecanismo de la Unión.

Aunque no siempre es posible predecir con precisión los despliegues de capacidades debido a la naturaleza intrínsecamente impredecible de las emergencias para las que se establecen, en el caso de algunas capacidades un uso más ágil de los **mecanismos de despliegue previo puede aumentar significativamente la eficacia de los activos**.

En el ámbito de los incendios forestales, entre otros, existe una oportunidad particular de combinar las capacidades y los medios del Mecanismo de la Unión en beneficio de los Estados miembros y los Estados participantes antes de que se produzca una catástrofe. El Mecanismo de la Unión posee las capacidades de respuesta necesarias para ayudar a un Estado miembro o Estado participante a combatir los incendios forestales, así como el conocimiento de la situación y la capacidad analítica para predecir qué regiones de Europa tienen más probabilidades de sufrir incendios forestales de forma periódica. En caso necesario, los Estados miembros y los Estados participantes podrían promover, a través del Mecanismo de la Unión, un uso más proactivo del posicionamiento previo temporal para mejorar la eficacia de los despliegues de capacidades. El despliegue previo de las capacidades se realizaría en estrecha coordinación con las autoridades de protección civil pertinentes y se basaría en una solicitud de ayuda. También podría tener en cuenta la proporcionalidad de los costes operativos asociados.

v. Aumentar la eficacia de los despliegues de rescEU

rescEU se concibió para ayudar a un Estado miembro o un Estado participante afectado cuando sus capacidades nacionales no puedan ofrecer ayuda suficiente o eficaz. El principio fundamental aplicado es que el mecanismo principal de actuación en el marco del Mecanismo de la Unión sigue siendo la expresión nacional de solidaridad. rescEU presta ayuda cuando las capacidades globales existentes a escala nacional y las previamente comprometidas por los Estados miembros para la Reserva Europea de Protección Civil no pueden garantizar una respuesta eficaz.

En la práctica, esto significa que se debe determinar la disponibilidad de capacidades nacionales de los Estados miembros y los Estados participantes para responder a una solicitud de ayuda antes de tener en cuenta las capacidades disponibles de rescEU. Esto puede dar lugar a retrasos innecesarios en la prestación de ayuda a las poblaciones afectadas. Tras la tormenta Éowyn en enero de 2025, se estima que 710 000 hogares se vieron afectados por cortes de electricidad, y cinco días después de la tormenta, seguían afectados por apagones más de 133 000 inmuebles en el país. Si bien Dinamarca y Luxemburgo pudieron responder a la solicitud de ayuda con cinco generadores, la movilización final de los generadores disponibles en las reservas de rescEU para satisfacer las necesidades no se produjo hasta que los Estados miembros y los Estados participantes declararon un déficit de capacidades nacionales disponibles para atender la solicitud de Irlanda.

En aras de una mayor eficiencia del Mecanismo de la Unión, el CECRE debe poder **elegir la capacidad de respuesta más rápida y eficaz disponible**. La simplificación de los procesos ahorra tiempo, en particular para los tipos de capacidad que responden a catástrofes de evolución rápida, como por ejemplo escenarios QBRN o incendios forestales.

vi. Simplificación de los porcentajes de cofinanciación para rescEU

Los porcentajes actuales de cofinanciación para los despliegues de rescEU distinguen entre los costes de transporte y los costes operativos; el 100 % de los costes de transporte puede recuperarse mediante

financiación de la UE y el 75 % de los costes operativos de las capacidades de extinción aérea son subvencionables a través de rescEU. El 25 % restante de los costes operativos para el despliegue de capacidades aéreas de extinción de incendios forestales en la Unión debe asumirlo el Estado miembro o Estado participante anfitrión o solicitante. En dos casos, hasta el 100 % de los costes operativos pueden optar a financiación de la UE. Se trata de los costes de las capacidades establecidas para responder a «riesgos con baja probabilidad de materializarse, pero de gran repercusión» y los casos en que rescEU se despliega fuera de la UE.

En la práctica, la diferenciación de los porcentajes de cofinanciación en función del tipo de emergencia hace que los procedimientos administrativos subyacentes a una emergencia sean innecesariamente complejos en comparación con los costes en cuestión. Una revisión de las subvenciones de rescEU muestra que la contratación de una capacidad aérea de extinción de incendios forestales de rescEU para la temporada de incendios de 2024 se situó entre 1 y 1,5 millones EUR, mientras que las subvenciones para establecer una capacidad rescEU plenamente operativa se estiman en 100 millones EUR. Los costes de despliegue y funcionamiento de una capacidad de extinción aérea de incendios forestales durante la temporada de incendios de 2024 pueden estimarse en 400 000 EUR por semana de funcionamiento. La aplicación de los respectivos porcentajes de cofinanciación para el transporte y el funcionamiento significa que el país anfitrión o solicitante debe cubrir por sí solo una media de 64 000 EUR (16 %) de costes de despliegue. La mayor parte del coste de puesta a disposición de una capacidad a escala de la Unión corresponde al suministro inicial de la capacidad, no a su funcionamiento.

En la práctica, los diferentes porcentajes de financiación de los costes operativos no afectan a la decisión de activar el Mecanismo de la Unión y rescEU. En el contexto de una emergencia en curso que amenaza con desbordar las capacidades nacionales, la atención se centra en limitar con prontitud las repercusiones del peligro activando los recursos disponibles, con independencia de los porcentajes de financiación. En comparación con el coste inicial de establecer una capacidad y el coste total del despliegue de la capacidad en una emergencia, la parte no cofinanciada de los costes operativos es marginal y no tiene ningún propósito práctico.

La consolidación en un 100 % de los porcentajes de financiación para el transporte y el funcionamiento de las capacidades rescEU y la eliminación de las normas diferentes para las capacidades destinadas a «riesgos con baja probabilidad de materializarse, pero de gran repercusión» simplificarían la carga administrativa para todas las partes implicadas en la emergencia, racionalizando el apoyo que el Mecanismo de la Unión presta a los Estados miembros y los Estados participantes.

vii. Simplificación de la contratación pública

El artículo 12, apartado 3 *ter*, de la Decisión n.º 1313/2013/UE[2] permite a la Comisión adquirir, alquilar, arrendar financieramente o contratar de otro modo directamente, en caso necesario, pero requiere la adopción de un acto de ejecución correspondiente que determine el tipo y la cantidad que deben adquirirse. A pesar de que se puede aprobar un acto de ejecución con arreglo a un procedimiento de urgencia, este paso administrativo puede retrasar la adquisición varias semanas, con consecuencias operativas.

[2] Decisión n.º 1313/2013/UE – ES – EUR-Lex.

En emergencias a gran escala, como la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania o la pandemia de COVID-19, el Mecanismo de la Unión ofrece a los Estados miembros y los Estados participantes la posibilidad de combinar sus necesidades en materia de adquisición de capacidades críticas en lotes más grandes, que pueden adquirirse más rápidamente de lo que podría hacerlo cada Estado miembro o participante por sí solo. Esto permite a los Estados miembros y los Estados participantes protegerse de la escasez mundial y de las fluctuaciones dinámicas de los precios al combinar su poder adquisitivo y evitar la competencia entre ellos. La escasez de grandes generadores y de equipos de protección individual durante las fases iniciales de la guerra de Rusia contra Ucrania y la pandemia de COVID-19 demuestra el carácter dinámico del mercado mundial durante las emergencias a gran escala. Eliminar la obligación de adoptar un acto de ejecución durante la adquisición directa permitiría a la Comisión actuar con rapidez para garantizar la capacidad necesaria antes de que la demanda mundial supere la oferta o de que los precios aumenten drásticamente. **Una simplificación del procedimiento de adquisición directa permitiría aprovechar al máximo esta herramienta del Mecanismo de la Unión**.

La Comisión también podría hacer uso de las posibilidades más amplias de contratación conjunta que ofrece el artículo 168, apartado 3, del Reglamento Financiero revisado de la UE[3], adoptado en septiembre de 2024. En virtud del nuevo Reglamento, la Comisión podría apoyar a varios Estados miembros actuando como central de compras para aquellos de ellos que deseen adquirir equipos similares, aprovechando así las economías de escala para obtener mejores precios y apoyando al mismo tiempo la adquisición de equipos compatibles.

c. Consideraciones más amplias para el desarrollo de la capacidad de respuesta

Si bien las recomendaciones anteriores son específicas para las capacidades de la Reserva Europea de Protección Civil o de rescEU, las presentes recomendaciones trascienden los instrumentos de capacidad de respuesta y persiguen fomentar el desarrollo de las capacidades de respuesta del Mecanismo de la Unión desde una perspectiva sistémica. Esto incluye centrarse tanto en los cambios pertinentes para rescEU y para la Reserva Europea de Protección Civil, como en una conexión más estrecha con las partes interesadas que actualmente se encuentran en la periferia de las actividades del Mecanismo de la Unión o más allá.

i. Enfoque basado en el rendimiento para el desarrollo de capacidades

A medida que se fueron ampliando los instrumentos de capacidad disponibles para su despliegue en el marco del Mecanismo de la Unión, este empezó a medir sus progresos en la satisfacción de las necesidades de capacidad a través de objetivos basados en el rendimiento. Si bien los objetivos de la Reserva Europea de Protección Civil basados en la capacidad siguen siendo una herramienta pertinente para modelar su configuración, los objetivos de resiliencia ante catástrofes recogidos en el objetivo de resiliencia de la Unión ante catástrofes n.º 4 («Respuesta: mejorar la capacidad de respuesta del Mecanismo de Protección Civil de la UE») han introducido objetivos de rendimiento que comprenden todas las posibilidades de despliegue en el marco del Mecanismo. Esto brinda una visión más holística del nivel general de preparación del Mecanismo de la Unión en ámbitos clave. Debe mantenerse y ampliarse un enfoque que mida los progresos en el desarrollo de las capacidades mediante indicadores de rendimiento. Los futuros esfuerzos para subsanar las carencias de capacidad deben centrarse en el

[3] Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, (versión refundida).

efecto combinado de todos los instrumentos del Mecanismo de la Unión, incluidos la Reserva Europea de Protección Civil, rescEU, el mercado privado y, en caso necesario, la adquisición directa en un ámbito de preparación determinado. El seguimiento y **el análisis** continuos **de las capacidades del Mecanismo de la Unión en su conjunto** y su comparación con el contexto en que se encuentra el Mecanismo garantizarán que se aproveche la capacidad de respuesta más adecuada para apoyar eficazmente a los Estados miembros y los Estados participantes durante las emergencias.

ii. Capacidades del Mecanismo de la Unión para complementar las capacidades nacionales en toda Europa

Las capacidades y carencias analizadas en el presente informe solo hacen referencia a las capacidades en el marco de la Reserva Europea de Protección Civil y rescEU. No existe una visión general a escala de la Unión de otras capacidades nacionales existentes en los Estados miembros y los Estados participantes. Esta falta de una visión general de la UE de las capacidades nacionales es inherente a un ámbito en el que la Unión solo tiene competencias de apoyo. Las emergencias a gran escala, como la pandemia de COVID-19, han puesto de manifiesto que, **en casos concretos, una visión general de las capacidades nacionales específicas puede desempeñar un importante papel en la mejora de la eficiencia global del Mecanismo de la Unión** (como en el caso de la disponibilidad de camas de cuidados intensivos o unidades de quemados). Dentro del respeto del papel primordial que desempeñan las autoridades nacionales en la gestión de catástrofes, la capacidad del Mecanismo de la Unión para apoyar con rapidez a los Estados miembros y los Estados participantes en caso necesario podría beneficiarse de un mayor intercambio de información sobre la disponibilidad de capacidades nacionales clave, incluidas las reservas. El conocimiento a escala de la UE de las reservas clave es especialmente importante para la aplicación de una estrategia de creación de reservas a escala de la UE, tal como se prevé en la acción clave n.º 9 de la sección 2 («Resiliencia de funciones sociales vitales») de la Estrategia de Preparación de la Unión. Si bien el intercambio de información podría limitarse a circunstancias concretas, la preparación anticipada de las metodologías y procesos para este intercambio de datos permitirían al Mecanismo de la Unión mejorar rápidamente el intercambio de datos cuando sea necesario y responder en consecuencia.

iii. Grupos vulnerables

Los objetivos de resiliencia de la Unión ante catástrofes, apoyados por una de las principales recomendaciones horizontales de la iniciativa de creación de escenarios en el marco del Mecanismo de la Unión, hacen hincapié en la necesidad de un enfoque inclusivo de la protección civil, para garantizar que nadie se quede atrás en una emergencia. Las capacidades destinadas a prestar servicios a las poblaciones afectadas deben considerar sistemáticamente cómo se atenderán las necesidades de las poblaciones vulnerables, como grupos de edad específicos o las personas con discapacidad. Las capacidades desplegadas en el contexto de una activación del Mecanismo de la Unión actúan, por definición, en una emergencia a gran escala que afecta a gran número de personas, incluidas personas con necesidades especiales. La satisfacción de esas necesidades debe seguir abordándose a la hora de desarrollar las capacidades de respuesta, también en los procedimientos operativos estándar y en la formación y los ejercicios, de manera adecuada. El Mecanismo de la Unión tiene la obligación y el compromiso de **tener en cuenta las necesidades de los grupos vulnerables durante las operaciones de emergencia**, garantizando que las capacidades respondan a las distintas necesidades de las poblaciones afectadas, incluidas las personas con discapacidad.

iv. Conocimiento de la situación intersectorial del Centro de Coordinación

El Mecanismo de la Unión dispone de una amplia gama de herramientas de conocimiento de la situación para supervisar y anticipar la evolución mundial y generar productos de información para las partes interesadas durante las emergencias. Uno de los avances más recientes ha sido la creación del Sistema de Situación Mundial, que reúne múltiples fuentes de información en un panel interactivo basado en sistemas de información geográfica. En combinación con el Servicio de Gestión de Emergencias de Copernicus (SGEC) y sus plataformas de seguimiento de riesgos específicos, que pueden supervisar, por ejemplo, inundaciones, incendios forestales y sequías, el CECRE aprovecha ya una cantidad considerable de información. Estas capacidades proporcionan recursos útiles a las partes interesadas del Mecanismo de la Unión y contribuyen a su eficiencia operativa.

Si bien se realiza un seguimiento sectorial específico a escala nacional o de la UE para servicios críticos como la energía y el transporte, actualmente **no existe un conocimiento de la situación común que combine las múltiples visiones sectoriales con riesgos en tiempo real para ayudar a evaluar posibles impactos a escala europea**. Las noticias de una perturbación importante relacionada con infraestructuras solo llegan al CECRE a través de las autoridades de protección civil del país afectado o de informes de los medios de comunicación públicos. El CECRE debe mantener y ampliar aún más el apoyo que presta a los Estados miembros en la gestión de las consecuencias intersectoriales de las crisis, sobre la base de una planificación reforzada y un análisis y un conocimiento de la situación más exhaustivos. Esto supondría un apoyo directo a la acción clave n.º 3 de la Estrategia de Preparación de la Unión «Reforzar el CECRE» y a la medida clave n.º 25 «Crear un centro de coordinación de crisis de la UE». Un primer paso hacia un enfoque más integrado sería incorporar en el Sistema de Situación Mundial datos no clasificados y actualizados de las autoridades nacionales de protección civil. Esta integración sería mutuamente beneficiosa para el CECRE y las autoridades nacionales de protección civil, y proporcionaría al Mecanismo de la Unión una imagen de la situación común a escala europea. Como resultado, el CECRE reforzado se integraría sistemáticamente en los sistemas de seguimiento sectorial existentes, a fin de aumentar su conocimiento de la situación, al tiempo que podría proporcionar a los Estados miembros y los Estados participantes información sobre posibles perturbaciones en los servicios esenciales.

v. Consideración de escenarios de conflicto/guerra

La principal finalidad del Mecanismo de la Unión ha sido mitigar los efectos de los riesgos naturales o accidentales para las poblaciones humanas y el medio ambiente. Ahora bien, el panorama de riesgos y amenazas ha cambiado profundamente debido a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Si bien se espera que se mantenga la frecuencia de las activaciones tradicionales del Mecanismo de la Unión debido al aumento de los efectos del cambio climático, tal como se indica en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe, también es necesario que el Mecanismo de la Unión desarrolle más su papel de protección de los ciudadanos de Europa en escenarios de conflicto y defensa.

Es necesario reforzar la coordinación civil y militar, **más allá de la coordinación de actividades separadas en caso de emergencia, persiguiendo un enfoque integral que establezca disposiciones exhaustivas de preparación para las esferas civil y militar, tal como se prevé en la acción clave n.º 22 de la sección consagrada a la cooperación civil-militar de la Estrategia de Preparación de la Unión**. La iniciativa de elaboración de escenarios puso de manifiesto la importancia de desarrollar esta relación y abordar los

retos pendientes en materia de coordinación para garantizar que las distintas ramas del gobierno trabajen para mantener a la población fuera de peligro, en particular en escenarios de conflicto.

Explorar escenarios de conflicto y guerra para fomentar una cooperación civil-militar más estrecha en la gestión de crisis puede servir de punto de partida para un desarrollo más amplio de normas de doble uso en tecnologías, proporcionando, cuando sea posible, un rendimiento de la inversión para ambos sectores.

El Mecanismo de la Unión debe extraer sistemáticamente lecciones de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, en particular a través de su proceso de «lecciones extraídas de la experiencia». Podría apoyar acciones preparatorias en el marco de los sistemas nacionales de gestión de catástrofes con vistas a escenarios futuros similares. Esto incluye las lecciones extraídas por las autoridades ucranianas de gestión de catástrofes y protección civil sobre la mejor manera de preparar un sistema nacional y el Mecanismo de la Unión para un escenario de conflicto.

Las capacidades de respuesta existentes y sus **opciones de despliegue deben reexaminarse** y revisarse para determinar su posible contribución al **apoyo a la población civil en conflictos o guerras**. Las capacidades que dependen de personal o equipos militares pueden enfrentarse a restricciones de despliegue o a la falta de elementos clave. Muchas capacidades destinadas a apoyar a las personas afectadas (por ejemplo, búsqueda y salvamento, alojamiento temporal, electricidad de emergencia, logística y extinción de incendios forestales) seguirán desempeñando un papel importante, posiblemente beneficiándose de una formación adicional en materia de sensibilización sobre conflictos o de equipos de protección individual u otros equipos complementarios pertinentes para cada escenario de conflicto. **Los ejercicios de preparación y respuesta a crisis de la UE**, así como los intercambios basados en escenarios, son esenciales para reforzar la capacidad del Mecanismo de la Unión en situaciones de conflicto o guerra.

vi. Asociaciones con el sector privado

Como uno de los principales grupos de partes interesadas de la sociedad, el sector privado debe considerarse un importante socio potencial para el Mecanismo de la Unión, y para la preparación de la Unión en sentido amplio. La Estrategia de Preparación de la Unión adoptada subraya la necesidad de incluir a las partes interesadas privadas en la preparación en todos los sectores pertinentes. La importancia de este sector para el Mecanismo de la Unión y las acciones de protección civil en particular ya fue reconocida por el objetivo de resiliencia de la Unión ante catástrofes n.º 5 «Protección: garantizar un sólido sistema de protección civil», que insta a **que se fomenten las asociaciones con las partes interesadas del sector privado a escala nacional y de la Unión**. Las entidades del sector privado interactúan con las actividades gubernamentales de gestión de emergencias en todas las fases del ciclo de gestión de catástrofes.

El variado abanico de partes interesadas que agrupa la expresión «sector privado» se traduce en un número casi infinito de relaciones mutuamente beneficiosas a nivel operativo y estratégico. El estudio y el desarrollo de esas relaciones para convertirlas en un elemento permanente de la preparación a escala de la UE no pueden dejarse a soluciones *ad hoc* desarrolladas durante una emergencia. Entre las iniciativas que podrían estudiarse para ampliar la interfaz entre la gestión pública de catástrofes y el sector privado figuran las siguientes:

- **Formalización y ampliación de las posibilidades que ofrecen los centros privados de donación alojados y gestionados por los Estados miembros, que se encargarán del control de calidad de los artículos donados**, como una capacidad del Mecanismo de la Unión para canalizar la ayuda donada de forma privada a las autoridades de un país afectado, que puede desarrollarse con la inclusión de acuerdos de donación de bienes y cantidades predeterminados, lo que reduciría el tiempo de reacción y anticiparía el trabajo administrativo antes de una donación real durante una emergencia.
- **Celebración de acuerdos de emergencia con socios industriales pertinentes** para emergencias a gran escala, como pandemias o escenarios de conflicto, pero también para necesidades atípicas, como solicitudes de uso de excavadoras, contenedores o volquetes, en apoyo de la acción clave n.º 19 «Desarrollar protocolos de emergencia público-privados», de la sección 4 de la Estrategia de Preparación de la Unión.
- **Mayor intercambio de información bidireccional sobre peligros y riesgos entre las instituciones, el mundo académico y las empresas privadas**, en particular el sector de los seguros, para apoyar el análisis en la gestión de catástrofes y aumentar la sensibilización sobre los riesgos entre la población civil y el sector privado, en consonancia con la acción clave n.º 21 «Crear un Centro Europeo de Asesoramiento sobre Seguridad de la Investigación», de la sección 4 de la Estrategia de Preparación de la Unión.
- **Mejora del acceso a expertos técnicos** del sector privado para apoyar las iniciativas de preparación y respuesta, incluido el programa de formación y ejercicios del Mecanismo de la Unión.

Una mayor integración de las partes interesadas del sector privado en las actividades de gestión de catástrofes no implica una disminución del papel del Gobierno. El objetivo de una colaboración más estrecha con el sector privado es evitar el establecimiento de actividades de preparación y respuesta paralelas y aprovechar todos los recursos disponibles para trabajar de forma conjunta en la prevención de catástrofes y la mitigación de sus consecuencias cuando se produzcan.

vii. Centros de donación

Los centros de donación que permiten canalizar ayuda en especie del sector privado o de un tercer país a una población afectada a través del Mecanismo de la Unión **han demostrado su eficacia a la hora de aumentar el valor añadido de dicho Mecanismo**, al tiempo que mantienen al mínimo los costes adicionales y aligeran la carga administrativa de las autoridades del país receptor. Entre el inicio de la guerra contra Ucrania y abril de 2025, el Mecanismo de la Unión pudo canalizar casi 15 millones EUR en bienes procedentes de empresas privadas y terceros países a Ucrania y la región afectada por la guerra. Esto se logró mediante la participación de Bélgica y Polonia como países anfitriones de los centros y a través de las subvenciones para el funcionamiento de dichos centros por un total de 3,5 millones EUR.

A fin de aprovechar mejor la logística y las operaciones y procedimientos administrativos del Mecanismo de la Unión, así como el potencial de las donaciones externas en el futuro, deben eliminarse los obstáculos al actual enfoque de los centros, aumentando la flexibilidad operativa. En la actualidad, al crear centros en el marco de rescEU, los centros establecidos deben guardar una relación temática con las capacidades de rescEU existentes. En el caso de la respuesta a Ucrania, esto limita los suministros canalizados a través de los centros a las capacidades definidas en el marco de rescEU, a pesar de ser bien conocidas las necesidades mucho más amplias de las autoridades ucranianas. Los centros establecidos para sectores específicos constituyen proyectos piloto exitosos. **Convertir la iniciativa de los centros en**

una capacidad más amplia de creación de centros genéricos permitiría al Mecanismo de la Unión satisfacer mejor las necesidades de los países afectados, abriendo al mismo tiempo la puerta a nuevas formas de colaboración con el sector privado y los socios afines en futuras emergencias.

Es importante que los Estados miembros y los Estados participantes que alberguen y gestionen los centros lleven a cabo controles de calidad de los productos donados y gestionen su entrega, garantizando así la supervisión gubernamental de las donaciones, que es una piedra angular del Mecanismo de la Unión.

viii. Reservas

La constitución de reservas garantiza el acceso inmediato a los bienes críticos en caso de emergencia. Este enfoque puede resultar especialmente beneficioso por lo que respecta a los productos sujetos a aumentos repentinos de la demanda mundial, como sucede con los EPI y los tratamientos en una pandemia mundial. Lo mismo puede decirse de los artículos más voluminosos con largos plazos de entrega y una selección limitada de proveedores, como los grandes generadores. Desde su creación, las reservas de rescEU han beneficiado a los Estados miembros y los Estados participantes en diversos contextos, proporcionando suministros esenciales en cantidades que superan las que suelen estar disponibles a nivel nacional.

La versatilidad de las reservas actuales de rescEU aumenta aún más su valor ante un futuro incierto, pues activaciones anteriores han demostrado que incluso una selección limitada de categorías de reservas puede contribuir a las operaciones de respuesta en catástrofes naturales, epidemias y escenarios de conflicto.

Las reservas actuales de rescEU se limitan a suministros esenciales para las respuestas médicas y QBRN, la generación de electricidad de emergencia y las capacidades de alojamiento, y **debe considerarse su ampliación para incluir otros suministros que puedan ayudar a los agentes o autoridades de gestión de catástrofes a prestar ayuda inmediata durante las emergencias**. Lo ideal sería que las reservas se centraran en artículos no perecederos que puedan ser prestados y utilizados en distintas situaciones de emergencia.

Los esfuerzos de creación de reservas del Mecanismo de la Unión representan la contribución del sector de gestión de crisis a la estrategia más amplia de creación de reservas a escala de la Unión, que se está elaborando actualmente para su adopción en junio de 2025.

4. Conclusión

El Mecanismo de la Unión constituye la capacidad de respuesta a escala de la UE del sector europeo de gestión de catástrofes. Desde su creación, sus capacidades de respuesta se han incrementado y se han adaptado a las necesidades de los Estados miembros y los Estados participantes a los que está destinada a ayudar. Esta evolución continua requiere el compromiso de la Comisión y de las autoridades nacionales de protección civil con un Mecanismo de la Unión que se base en la solidaridad entre los países participantes.

Las consecuencias del panorama dinámico de riesgos y amenazas, expuestas en diversos análisis de riesgos y en la iniciativa de elaboración de escenarios del Mecanismo de la Unión, confirman una

tendencia que ya se está constatando en sus activaciones. Además de las activaciones por riesgos individuales con tiempos de respuesta cortos, que tradicionalmente ocupaban a las autoridades de protección civil, se pide al Mecanismo de la Unión que preste apoyo en situaciones de emergencia más complejas. Las constelaciones de riesgos y vulnerabilidades crean emergencias prolongadas que son mucho más complejas y a menudo tienen efectos de gran alcance.

Mediante una comprensión de los retos futuros para el Mecanismo de la Unión y un análisis de las capacidades de respuesta de las que dispone, el presente documento formula una serie de recomendaciones con miras a seguir desarrollando su capacidad de respuesta.

Las quince recomendaciones recogidas en el presente informe se agrupan en recomendaciones específicas para la Reserva europea de Protección Civil y para rescEU, que son los dos pilares de la capacidad de respuesta del Mecanismo de la Unión, con una tercera categoría que abarca recomendaciones que no están directamente vinculadas a un tipo de capacidad, sino que respaldan el desarrollo de la capacidad de respuesta en un sentido más amplio.

Recomendaciones para la Reserva Europea de Protección Civil:

i. Trabajar para subsanar las carencias de capacidad en la Reserva Europea de Protección Civil indicadas en el presente informe (por ejemplo, en los ámbitos de la extinción de incendios forestales, la capacidad médica de emergencia, los incidentes de contaminación en las aguas marítimas, costeras e interiores, los puentes, la generación de electricidad, y el transporte y la logística).
ii. Reforzar la coordinación con los Estados miembros / Estados participantes y entre ellos para la consecución de los objetivos de capacidad.
iii. Aumentar la financiación para las subvenciones de adaptación.
iv. Incentivar los registros en la Reserva Europea de Protección Civil aumentando la financiación durante los despliegues.

Recomendaciones para rescEU:

i. Centrar el desarrollo futuro de capacidades principalmente en las capacidades polivalentes y multiuso (por ejemplo, alojamiento temporal, electricidad, telecomunicaciones, atención médica, transporte y logística) y, en caso necesario, capacidades de apoyo especializado complementarias (por ejemplo, en ámbitos relacionados con las amenazas QBRN o conocimientos médicos especializados para peligros específicos).
ii. Hacer posible un refuerzo presupuestario previsible para la reposición tras el despliegue, aplicando un enfoque más proactivo al desarrollo de las capacidades.
iii. Aumentar la eficacia de los despliegues de rescEU mediante decisiones de despliegue más rápidas y opciones de posicionamiento previo.
iv. Simplificar los porcentajes de cofinanciación para los despliegues de capacidades rescEU y racionalizar el proceso de adquisición.

Consideraciones más amplias para el desarrollo de la capacidad de respuesta:

i. Utilizar objetivos basados en los resultados para el futuro desarrollo de las capacidades del Mecanismo de la Unión.

ii. Considerar la posibilidad de mejorar el intercambio de información sobre la disponibilidad de capacidades nacionales concretas para aumentar la eficiencia global del Mecanismo de la Unión.
iii. Mejorar la comprensión de las necesidades de los grupos vulnerables durante las operaciones de emergencia.
iv. Seguir mejorando el conocimiento de la situación intersectorial del CECRE.
v. Considerar escenarios de conflicto/guerra en el desarrollo ulterior de las capacidades.
vi. Ampliar las asociaciones con el sector privado cuando proceda, incluido el desarrollo de centros de donaciones como una capacidad más amplia del Mecanismo de la Unión.
vii. Considerar el almacenamiento de una gama más amplia de artículos de respuesta de emergencia.

Más allá de estas recomendaciones, y a medida que la preparación va pasando de ser responsabilidad exclusiva de los agentes o autoridades de gestión de catástrofes a convertirse en **una cuestión social transversal**, el Mecanismo de la Unión puede fomentar esta evolución hacia un enfoque que abarque a toda la sociedad, aportando sus conocimientos especializados en materia de preparación a sectores que han empezado a abordar este tema recientemente. Para hacer frente a la creciente complejidad de los retos futuros, la respuesta del Mecanismo de la Unión debe ir más allá de las capacidades tradicionales de respuesta de emergencia, en consonancia con los objetivos de la Estrategia de Preparación de la Unión.