

IV

(Informaciones)

INFORMACIONES PROCEDENTES DE INSTITUCIONES
Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 3/2008

**El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea: ¿En qué medida es rápido, eficaz y flexible?,
acompañado de las respuestas de la Comisión**

(presentado en virtud del artículo 248 CE, apartado 4, párrafo segundo)

(2008/C 153/01)



ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
RESUMEN	I-VI	3
INTRODUCCIÓN	1-5	3
ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN	6-8	4
OBSERVACIONES	9-41	4
Rapidez	9-26	4
¿Cuánto tiempo transcurrió entre la catástrofe y el pago de la ayuda?	9-19	4
¿Qué factores influyen en que varíe el tiempo para obtener ayuda del Fondo?	20-22	7
¿Puede considerarse el tiempo requerido en la práctica como prueba de que el Fondo respondió con rapidez a los solicitantes?	23-26	7
Eficacia	27-31	9
Flexibilidad	32-40	9
¿Cómo trata el Fondo las catástrofes regionales?	34-38	9
¿Se ve comprometido el trato equitativo de las subvenciones concedidas a catástrofes regionales por el principio del cálculo de la subvención?	39-40	11
¿Están satisfechos los solicitantes con el Fondo?	41	11
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	42-47	12
<i>Anexo: Solicitudes de ayuda con cargo al Fondo de Solidaridad de la UE desde 2002</i>		13
Respuestas de la Comisión		15

RESUMEN

I. El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE), en lo sucesivo denominado «el Fondo», fue creado en 2002 como respuesta a las graves inundaciones producidas en Alemania, Austria, la República Checa y Francia. El Fondo se concibió para demostrar solidaridad con los Estados miembros afectados por catástrofes naturales. Hasta el final de 2006 había proporcionado ayudas por valor de más de 1 000 millones de euros en relación con 23 catástrofes.

II. El Consejo deseaba que el Fondo ofreciera una respuesta rápida, eficiente (eficaz en los términos del Reglamento) y flexible. El presente informe examina, así pues, en qué medida el Fondo logró sus objetivos y si los Estados beneficiarios estaban satisfechos con el mismo.

III. El Tribunal analizó todas las solicitudes transmitidas al Fondo hasta el final de 2006 y observó que la respuesta de este no fue rápida, como lo confirmó una encuesta efectuada igualmente por el Tribunal. El tiempo transcurrido entre la catástrofe y el pago fue por lo general de un año aproximadamente.

IV. Los costes directos derivados de la gestión del Fondo por la Comisión son reducidos, por lo que el Tribunal concluye que su funcionamiento es eficaz. En lo que se refiere a la flexibilidad, el Tribunal no observó ningún caso en el que el Fondo mostrara falta de la misma a la hora de tratar las solicitudes de ayuda.

V. No obstante, pese a la prolongada duración del proceso para obtener la ayuda, los Estados que recibieron el dinero se mostraron satisfechos, por lo que para ellos el Fondo logró su objetivo básico de demostrar solidaridad con los Estados miembros en circunstancias de catástrofe.

VI. El Tribunal recomienda que la Comisión proporcione orientaciones detalladas a los solicitantes y asesoramiento con vistas a que presenten la información necesaria con celeridad y evitar así retrasos en la tramitación de las solicitudes.

INTRODUCCIÓN

1. En verano de 2002 se produjeron graves inundaciones en Alemania, Austria, la República Checa y Francia, cuya magnitud provocó un estancamiento temporal en las economías de las regiones afectadas. La Comunidad Europea reaccionó con rapidez, creando en noviembre de ese mismo año el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea ⁽¹⁾.

2. El Fondo fue creado para permitir a la Comunidad ofrecer una ayuda financiera rápida, eficaz y flexible a las situaciones de urgencia relacionadas con catástrofes naturales. Su finalidad no es sufragar de forma inmediata todos los costes derivados de una catástrofe, sino reembolsar una parte de los gastos derivados de restablecer los servicios esenciales y facilitar alojamientos provisionales. El Fondo tiene como objetivo básico demostrar solidaridad con los Estados afectados por catástrofes naturales y cuenta con un presupuesto anual de 1 000 millones de euros. Su intervención está prevista en las situaciones siguientes ⁽²⁾:

a) cuando en un Estado miembro o un país candidato sobreviene una catástrofe grave de carácter natural con daños estimados en más del 0,6 % de la RNB o en más de 3 000 millones de euros si esta se sitúa por encima de 50 000 millones de euros (a precios de 2002);

b) con carácter de excepción, cuando un Estado miembro o un país candidato se ve afectado por una catástrofe sobrevenida en un país vecino que ha producido daños de una magnitud comparable a los de una catástrofe grave según los términos definidos anteriormente;

c) con carácter de excepción, cuando en un Estado miembro o un país candidato sobreviene una catástrofe regional que afecta, por ejemplo, a una parte importante de la población de una región y tiene repercusiones graves y duraderas en las condiciones de vida y en la estabilidad económica de dicha región.

3. El porcentaje de las ayudas para todos los casos de catástrofe se calcula en relación con el conjunto de los daños directos sufridos por el Estado afectado. En el caso de catástrofes graves se prevén dos porcentajes de ayuda: un 2,5 % si los daños son inferiores a 3 000 millones de euros, y un 6 %, si son más cuantiosos. En el caso de las catástrofes regionales y de las que afectan a los países vecinos se aplica un porcentaje único del 2,5 % del total de los daños directos sufridos.

4. El Fondo es gestionado por la Dirección General de Política Regional, que, desde su puesta en marcha hasta el final de 2006, recibió 41 solicitudes de ayuda, la mitad de las cuales, prácticamente, relacionadas con inundaciones. Para más información sobre los diferentes tipos de catástrofe respecto de los que se solicita la ayuda, véase el *cuadro 1*.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 2012/2002 del Consejo, de 11 de noviembre de 2002, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (DO L 311 de 14.11.2002, p. 3).

⁽²⁾ Artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2012/2002.

Cuadro 1

Número de catástrofes de cada tipo (según las solicitudes de ayuda)

Tipo de catástrofe	Año					Total
	2002	2003	2004	2005	2006	
Inundaciones	4	3	3	7	2	19
Incendios forestales	0	3	7	0	1	11
Temporales	0	0	0	5	0	5
Terremotos	0	1	1	0	0	2
Mareas negras	0	1	0	0	0	1
Condiciones climáticas adversas	0	1	0	0	0	1
Erupciones volcánicas	0	1	0	0	0	1
Explosiones	0	0	0	0	1	1
Total	4	10	11	12	4	41

Fuente: Solicitudes registradas por la Dirección General de Política Regional.

5. Globalmente, como puede verse en el cuadro 2 (véase el anexo I con la lista de casos detallada), se concedieron durante este período ayudas a 23 solicitudes aprobadas por un total de 1 084 millones de euros.

Cuadro 2

Número de solicitudes e importe de la ayuda en el período 2002-2006 por categoría de urgencia

Categoría de urgencia	Solicitudes recibidas	Solicitudes aprobadas	Solicitudes rechazadas	Importe de la ayuda concedida (millones de euros)
Catástrofe natural grave	15	14	1	961,3
Catástrofe sobrevenida en un país vecino	2	2	0	1,6
Catástrofe regional	24	7	17 ⁽¹⁾	121,1
Totales	41	23	18	1 084

⁽¹⁾ Incluidos dos casos que no fueron rechazados sino más bien retirados.

Fuente: Solicitudes registradas por la Dirección General de Política Regional.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

6. La fiscalización tenía por objeto evaluar la rapidez, eficacia y flexibilidad de la ejecución del Fondo por la Comisión desde su creación, para lo cual se examinó el conjunto de las 41 solicitudes de ayuda recibidas por la Dirección General de Política Regional, desde la puesta en marcha del Fondo (2002) hasta el final de 2006.

7. El propósito del Tribunal era contestar a las preguntas siguientes:

a) ¿Respondió el Fondo con rapidez a los solicitantes, o sea los Estados y las regiones afectadas por una catástrofe?

b) ¿Se concedió la ayuda con eficacia?

c) ¿Respondió el Fondo con flexibilidad sin comprometer el principio de trato equitativo?

d) ¿Están satisfechos los solicitantes con el Fondo?

8. La fiscalización se realizó principalmente a través de entrevistas, del examen de los expedientes en la Comisión y del análisis de los datos recabados. Además, el Tribunal llevó a cabo una encuesta electrónica transmitiendo cuestionarios a 37 de los 41 solicitantes de ayuda del Fondo procedentes de 17 Estados (véase el anexo I), a la que respondieron 33 solicitantes de 15 Estados miembros (es decir, un porcentaje de respuesta del 89 %).

OBSERVACIONES

Rapidez

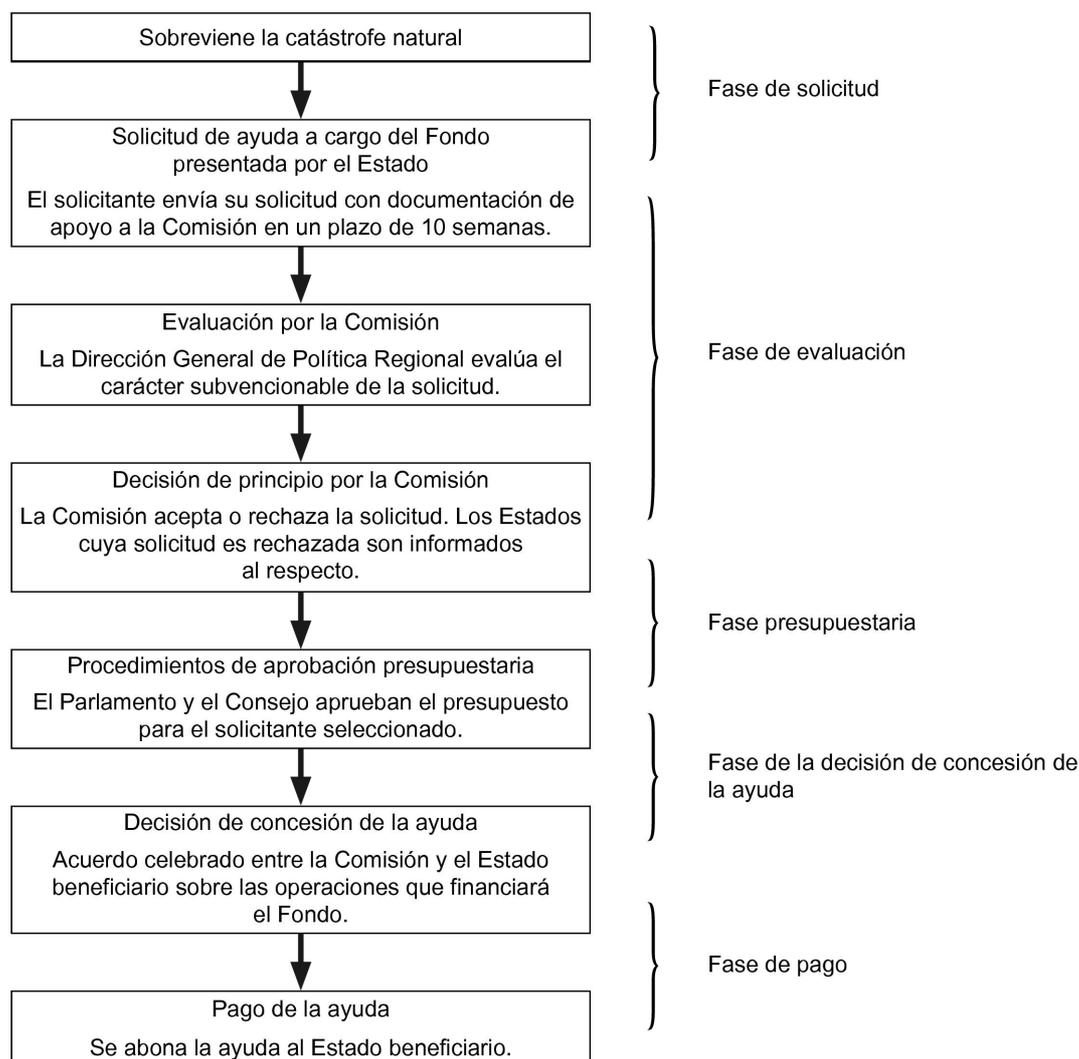
¿Cuánto tiempo transcurrió entre la catástrofe y el pago de la ayuda?

9. En el caso de las 23 solicitudes seleccionadas, el plazo medio en recibir la ayuda fue de 375 días.

10. El Tribunal examinó el tiempo transcurrido hasta la obtención de la ayuda del Fondo dividiendo la tramitación de las solicitudes en fases. Desde el momento de la catástrofe hasta la fecha del pago son cinco las fases principales del proceso administrativo (véase el esquema 1).

Esquema 1

Fases de la tramitación de las solicitudes de ayuda dirigidas al Fondo



11. El cuadro 3 que figura a continuación muestra la duración media de cada fase del proceso. Si bien la duración de las dos primeras fases se refiere a las 41 solicitudes, la de las últimas tres fases concierne solo a las 23 solicitudes seleccionadas.

Cuadro 3

Promedio de días requeridos para cada fase de la tramitación de las solicitudes de ayuda del Fondo

Fase	Duración media en días naturales
Solicitud	66
Evaluación	148
Presupuesto	65
Decisión de concesión de la ayuda	94
Pago	24

Fuente: Solicitudes registradas por la Dirección General de Política Regional.

Un promedio de dos meses aproximadamente hasta recibir una solicitud enviada por un Estado

12. Como se indica en el cuadro 3, la fase de solicitud dura un promedio de 66 días. El Reglamento que rige la ayuda del Fondo exige que las solicitudes se remitan a la Comisión «lo antes posible, y a más tardar en un plazo de dos meses a partir de la fecha en que se haya producido el primer daño relacionado con la catástrofe» (1). Ahora bien, en siete casos (que representan casi el 17 % del total) las solicitudes se presentaron más de diez semanas después del momento de producirse la catástrofe, o sea con posterioridad al plazo. Al parecer, los solicitantes necesitan dos meses como mínimo para elaborar la solicitud, pues es preciso reunir las pruebas en las que basarla, incluido el porcentaje de población afectada por la catástrofe.

(1) Artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 2012/2002.

Un promedio de casi cinco meses hasta obtener la información solicitada y evaluar la Comisión el carácter subvencionable de la solicitud

13. Como muestra el *cuadro 3*, la fase de evaluación es la más larga de las fases de tramitación de las solicitudes de ayuda del Fondo y representa más de un tercio del tiempo que transcurre entre la fecha de la catástrofe y la del pago. Una vez recibida la solicitud, la Comisión controla si esta es subvencionable, lo que implica en la mayoría de los casos pedir información suplementaria al Estado solicitante afectado (véase el *recuadro 1*). Esta fase se cierra con una decisión de principio sobre la concesión o el rechazo de la ayuda.

Recuadro 1

Comunicación a la Comisión de la información necesaria

El tiempo necesitado por la Comisión para analizar una solicitud y pedir información suplementaria varía de forma significativa. En el caso de unas inundaciones en 2005 se transmitió mucha información, en particular datos electrónicos, inmediatamente tras ocurrir la catástrofe y antes de presentarse la solicitud oficial, lo que llevó a la Comisión a pedir información suplementaria 1,6 meses antes de haber recibido la solicitud, de manera que la fase de evaluación fue más breve que el promedio. En un caso de incendio forestal en 2003, las autoridades enviaron a la Comisión la información que esta había solicitado al día siguiente, con lo que el período global de evaluación fue de tan solo mes y medio. En el otro extremo, cabe citar la evaluación relativa a un caso ocurrido en 2003 que duró doce meses y medio, debido a que las autoridades nacionales transmitieron un volumen enorme pero incompleto de documentación de apoyo en su idioma nacional.

14. El Tribunal examinó la opinión de los solicitantes con respecto a la duración de la fase de evaluación (véase el *cuadro 4*). Según los datos de la encuesta, más de la mitad de los solicitantes seleccionados y dos tercios de los rechazados consideraron razonable el tiempo empleado por la Comisión para evaluar su caso, entendiendo por solicitantes seleccionados aquellos cuya solicitud fue aceptada y por solicitantes rechazados aquellos cuya solicitud no lo fue.

Cuadro 4

Porcentaje de solicitantes que consideran la fase de evaluación razonable o demasiado larga o que mantienen otras opiniones

Opinión sobre la duración de la fase de evaluación	Solicitantes	
	Seleccionados	Rechazados
Razonable	50 %	67 %
Demasiado larga	39 %	11 %
Otras opiniones	11 %	11 %
ND	0 %	11 %
Total	100 %	100 %

Fuente: Datos de la encuesta efectuada por el Tribunal entre los solicitantes.

15. Además, el *cuadro 5* muestra la duración media de las fases de evaluación que los solicitantes consideran razonable y demasiado larga, respectivamente. Resulta interesante observar que los solicitantes rechazados parecen tener «más paciencia» que los seleccionados y cabe destacar que solo un solicitante rechazado opinó que el tiempo empleado por la Comisión había sido «demasiado largo».

Cuadro 5

Relación entre la aceptación de la solicitud, la duración de la fase de evaluación y la opinión de los solicitantes

Solicitudes aceptadas		Solicitudes rechazadas	
Duración media en el caso de los solicitantes que consideraron razonable el tiempo empleado	Duración media en el caso de los solicitantes que consideraron excesivo el tiempo empleado	Duración media en el caso de los solicitantes que consideraron razonable el tiempo empleado	Duración media en el caso de los solicitantes que consideraron excesivo el tiempo empleado
101 días	171 días	129 días	181 días

Fuente: Datos de la encuesta efectuada por el Tribunal entre los solicitantes.

Un promedio de más de dos meses hasta estar disponibles los recursos financieros en el presupuesto de la UE

16. Una vez tomada la decisión de principio por la Comisión comienza la fase presupuestaria. La línea presupuestaria del Fondo figura solo «*pro memoria*». La Comisión elabora una «solicitud de financiación» que se remite a la autoridad presupuestaria (Consejo y Parlamento). Este procedimiento de modificación del presupuesto dura más de dos meses por término medio pero puede prolongarse a cuatro en los períodos vacacionales (véase el *recuadro 2*).

Recuadro 2

Duración del procedimiento de modificación presupuestaria

En el caso de dos solicitudes por inundaciones en 2005, la decisión de principio se tomó en diciembre de ese mismo año, pero la modificación presupuestaria no se aprobó hasta abril de 2006, es decir cuatro meses más tarde. Con respecto a un caso de inundaciones en 2004, la decisión de principio se tomó en junio de 2005 y la modificación presupuestaria no se aprobó hasta septiembre de 2005, o sea tres meses más tarde.

Un promedio de tres meses para la firma del conjunto de los documentos

17. Tras ponerse a disposición en el presupuesto los recursos financieros necesarios, la Comisión adopta una decisión de concesión de la ayuda y firma un acuerdo con el solicitante, en el que se describen el carácter y la localización de las operaciones que vaya a financiar el Fondo. Como puede verse en el *cuadro 3*, esta fase tiene una duración media de tres meses. No obstante, en siete casos se observaron retrasos anormales, debido a que los solicitantes emplearon un tiempo excesivo en presentar los documentos solicitados, que a veces consisten simplemente en el

número de identificación de la cuenta bancaria para el pago. La causa del retraso puede hallarse también en el método utilizado para transmitir los documentos a la Comisión. Por ejemplo, algunos solicitantes que enviaron el acuerdo firmado por valija diplomática a su representación permanente, que a su vez lo transmitió a la Comisión, constataron que esta forma resultaba más lenta que el correo postal directo.

18. La suma de la duración media de la fase presupuestaria más la duración media de la fase de decisión de la subvención representa casi la mitad del tiempo transcurrido entre la catástrofe y la fecha de obtención de la ayuda del Fondo, de manera que la puesta a disposición de los recursos y la obtención de todos los documentos firmados requieren el mismo tiempo que la evaluación de una solicitud.

Un promedio de casi un mes hasta la realización del pago

19. El cuadro 3 muestra que la duración media de la fase del pago es de 24 días. Una vez que el acuerdo ha sido firmado por ambas partes, suele transcurrir casi un mes hasta que se efectúe el pago en sí, pero este lapso puede prolongarse. Esto es lo que sucede cuando la Comisión no recibe el acuerdo firmado hasta el inicio del ejercicio presupuestario, pues debido a los procedimientos contables del final y del principio del ejercicio, el pago no se realizará antes del mes de marzo.

¿Qué factores influyen en que varíe el tiempo para obtener ayuda del Fondo?

20. Hasta ahora, el informe ha presentado la duración media de cada una de las cinco fases del proceso de obtención de la ayuda del Fondo, duración que varió en gran medida. El Tribunal intentó identificar las razones de tales variaciones, para lo cual examinó hasta qué punto pueden estar sujetas a la categoría o al tipo de catástrofe y al país en que esta tuvo lugar. Se distinguieron tres categorías de catástrofe: grave, sobrevenida en un país vecino y regional. Según el tipo, las catástrofes se clasificaron como inundaciones, incendios forestales, temporales, terremotos, mareas negras, condiciones climáticas adversas, erupciones volcánicas y explosiones. No se constató una relación significativa entre la categoría de catástrofe y el tiempo transcurrido para la obtención de la ayuda del Fondo, y lo mismo cabe decir sobre el tipo de catástrofe y el país en el que esta tuvo lugar.

21. En el cuadro 6 figura un ejemplo del análisis de la variación del tiempo transcurrido hasta la obtención de la ayuda del Fondo, mostrándose la relación entre el tipo de catástrofe y la duración de la fase de solicitud. Como puede observarse, el tipo de catástrofe no juega un papel significativo en el tiempo que el solicitante necesita para presentar el caso a la Comisión.

Cuadro 6

Duración de la fase de solicitud según el tipo de catástrofe

Tipo de catástrofe	Número de solicitudes	Promedio de días	Número mínimo de días	Número máximo de días	Variación tipo
Inundaciones	19	67	12	106	17
Incendios forestales	11	58	24	70	17
Temporales	5	64	61	67	2
Terremotos	2	72	70	74	2
Mareas negras	1	55	55	55	0
Condiciones climáticas adversas	1	79	79	79	0
Erupciones volcánicas	1	79	79	79	0
Explosiones	1	68	68	68	0
Todas las catástrofes	41	66	12	106	15

Fuente: Solicitudes registradas por de la Dirección General de Política Regional.

22. El análisis del Tribunal sugiere que el tiempo necesario para movilizar los fondos depende principalmente de los factores siguientes:

- la reglamentación administrativa aplicable;
- la rapidez mostrada por la Comisión, incluido el tiempo necesario para la traducción;
- la celeridad de la respuesta de las autoridades nacionales;
- la calidad de la información proporcionada por el solicitante.

¿Puede considerarse el tiempo requerido en la práctica como prueba de que el Fondo respondió con rapidez a los solicitantes?

23. El Tribunal intentó comparar la rapidez del Fondo con otros fondos o actividades similares y procedió al examen de los mismos. El equivalente más cercano observado lo constituye el

fondo de ayuda de urgencia de la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión (ECHO). Ahora bien, aunque ambos fondos ofrecen similitudes, estas no permiten compararlos en lo que se refiere a la rapidez. El fondo de ayuda de urgencia está sujeto a un marco específico regulador y de procedimiento, concebido para garantizar una ayuda inmediata (por ejemplo, la duración de su fase de evaluación es inferior a una semana y dispone de una línea presupuestaria fija), mientras que el Fondo no cuenta con un marco regulador similar.

24. No obstante, al analizar la información, el Tribunal observó que la ayuda por las cuatro primeras solicitudes tardó en abonarse entre 100 y 150 días desde la fecha en que sobrevino la catástrofe, es decir un promedio de 131 días. La Comisión comenzó a tramitar las cuatro primeras solicitudes antes de que el Fondo estuviera constituido por completo. El tiempo de tramitación de estas cuatro solicitudes proporciona un criterio de comparación para poder juzgar el de las solicitudes posteriores. Por ejemplo, en el caso de una solicitud recibida en 2003 o más tarde, cuando el Fondo ya estaba establecido por completo, puede considerarse largo el tiempo de tramitación (es decir, el lapso transcurrido entre la fecha en que sobrevino la catástrofe y la fecha de la obtención de la ayuda a cargo del Fondo) si excede los 150 días. El tiempo medio de tramitación en lo que se refiere a las 19 solicitudes seleccionadas tras las cuatro primeras fue de 415 días, es decir superior al criterio definido anteriormente. Por consiguiente, el Tribunal no puede considerar que el Fondo proporcionara la ayuda con rapidez en los años que siguieron a 2002. En el caso de las cuatro primeras solicitudes la actuación del Fondo fue mucho más rápida que en relación con las solicitudes posteriores.

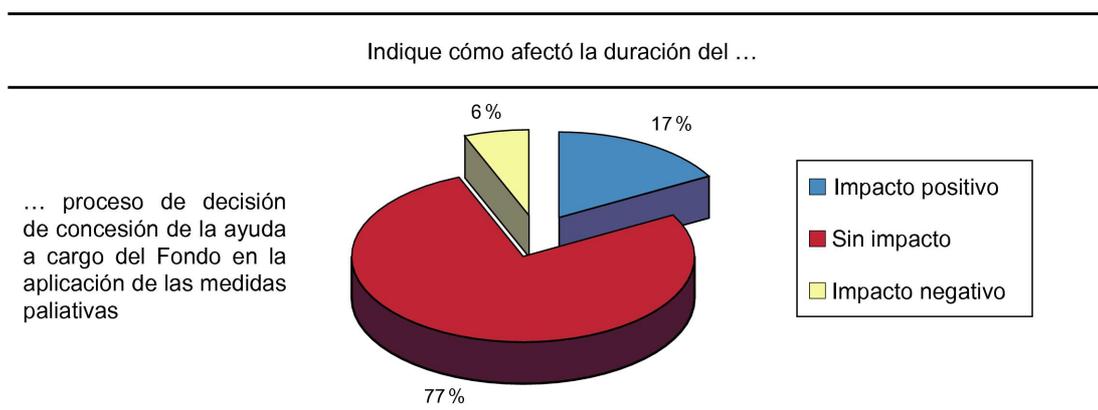
25. Los cuatro casos que sirven de punto de referencia podrían ayudar a determinar la manera de acelerar el proceso en el futuro. En ellos se observó que:

- la evaluación duró tan solo un promedio de nueve días porque la Comisión recibió documentación de importancia significativa en las fases preliminares (o sea antes de la solicitud oficial);
- la fase presupuestaria tan solo duró un promedio de ocho días ya que la Comisión envió la propuesta al Parlamento el mismo día en se adoptó la decisión de principio;
- en la fase de decisión de concesión de la ayuda se ahorró un tiempo considerable pues ambas partes firmaron el acuerdo el mismo día.

26. El Tribunal examinó si los solicitantes consideraban que la duración del proceso había influido en la aplicación de medidas paliativas. La encuesta reveló que la mayoría de los solicitantes estimaron que la duración del proceso no había tenido impacto alguno en la aplicación de dichas medidas. Esta opinión se debe probablemente al hecho de que el Fondo se utiliza sobre todo para reembolsar una parte menor de los costes derivados de la catástrofe (véase el gráfico 1).

Gráfico 1

Opinión, según la encuesta, de los Estados beneficiarios sobre la influencia del Fondo en las medidas paliativas



Eficacia

27. El Fondo ha de ser eficaz. La normativa establece que «los procedimientos administrativos deberían ser ajustados en consecuencia y limitados al mínimo estrictamente necesario», sin definir el concepto con mayor precisión ⁽¹⁾.

28. El Tribunal analizó los procedimientos que deben seguir los Estados miembros en materia de licitaciones, contratación, ejecución, elaboración de informes y auditoría de la subvención, y concluyó que los requisitos del Fondo son menos complejos que los impuestos en relación con otras ayudas comunitarias, de manera que puede considerarse que los procedimientos administrativos se han reducido a un nivel que garantiza su eficacia para los Estados beneficiarios.

29. Tras analizar los procedimientos vigentes en la Comisión, con el fin de evaluar si se limitaban el mínimo estrictamente necesario, el Tribunal concluyó que en el contexto actual del Fondo (es decir, de solidaridad y no de ayudas de urgencia) las cinco fases del procedimiento administrativo eran necesarias y ninguna estaba de más.

30. Pese al hecho de que la Comisión no dispone de un sistema contable que facilite datos para calcular los costes del Fondo, el coste medio de su gestión puede estimarse en torno al 0,06 % (menos del 0,1 %) del importe concedido como se muestra en el cuadro 7. Desde su creación en 2002, el Fondo cuenta con dos personas destinadas de forma permanente a la gestión de su actividad, que se ocupan de tramitar las solicitudes desde su presentación hasta la clausura de la ayuda.

31. A efectos de calcular el coste total que implica la gestión del Fondo por la Comisión se solicitó información suplementaria a las direcciones generales encargadas de los recursos humanos y de la auditoría sobre los demás agentes dedicados a esta función, la frecuencia de las misiones y el coste de las unidades operativas y de auditoría, así como otros costes administrativos, de seguimiento y de control sobre el terreno. La información facilitada resultó limitada, de manera que para obtener «criterios de referencia» con fines de evaluación, el Tribunal procedió a una estimación anual del conjunto de costes mencionados, que dio por resultado un importe anual medio de 170 000 euros. En el cuadro 7 puede apreciarse que los costes administrativos son mínimos en comparación con el importe gestionado; a modo de ejemplo, representaron en 2002 (un ejercicio con tan solo cuatro casos que gestionar) el 0,02 % de la ayuda concedida. Las constataciones del Tribunal indican que la Comisión gestiona el Fondo con eficacia.

⁽¹⁾ Considerando 8 del Reglamento (CE) n° 2012/2002.

Cuadro 7**Costes administrativos y carga de trabajo del Fondo desglosados anualmente**

	2002	2003	2004	2005	2006
Costes administrativos anuales de la Dirección General de Política Regional (millones de euros)	0,15	0,16	0,17	0,18	0,19
Número de solicitudes	4	10	11	12	4
Ayuda concedida (millones de euros)	728	107	20	205	24

Fuente: Estimación de costes por el Tribunal y Dirección General de Política Regional.

Flexibilidad

32. En el contexto del presente análisis, la flexibilidad se define como la facilidad con la que se puede adaptar un sistema para responder a solicitudes o circunstancias diferentes a aquellas para las que fue concebido específicamente. El Fondo se concibió para catástrofes graves, por lo que puede mostrar flexibilidad para responder a solicitudes relacionadas con catástrofes regionales.

33. El Fondo debe permitir a la Comunidad responder con flexibilidad a las situaciones de urgencia, pero los casos excepcionales deben ser tratados con máximo rigor ⁽²⁾. La flexibilidad del Fondo no debe comprometer el principio de trato equitativo.

¿Cómo trata el Fondo las catástrofes regionales?

34. El Tribunal examinó el trato de catástrofes regionales y graves, centrándose en la «flexibilidad» desde la perspectiva del trato equitativo de las solicitudes, es decir, de la evaluación de las solicitudes presentadas con arreglo a criterios justos, y del empleo por la Comisión de criterios coherentes y homogéneos al seleccionar o rechazar las mismas.

35. De las 18 solicitudes rechazadas ⁽³⁾, 15 (83 %) se referían a catástrofes regionales. El motivo de este elevado porcentaje de rechazos reside en que la definición de catástrofe regional resulta

⁽²⁾ Artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 2012/2002.

⁽³⁾ Incluidas dos solicitudes retiradas.

más bien vaga y en que la evaluación del derecho a recibir la ayuda del Fondo resulta más compleja en estos casos. Cada rechazo obedece a una serie de razones, siendo las principales alegadas por la Comisión las siguientes:

- a) las solicitudes se presentaron tarde o estaban incompletas;
- b) los daños a los que se refiere la solicitud no afectaron a gran parte de la población y no se clasificaron como catástrofe regional;
- c) los Estados miembros habían presentado datos erróneos sobre la fecha en que sobrevino la catástrofe.

36. Si bien el Tribunal no pretende que las solicitudes rechazadas debieran haberse aceptado, ha observado dos casos en los que falta claridad en los criterios aplicados o en la justificación presentada al Estado miembro (véase el *recuadro 3*). En un caso, las condiciones exigidas para acceder a las ayudas en lo que se refiere al nivel de población afectada no se aplicaron como en casos equivalentes.

Recuadro 3

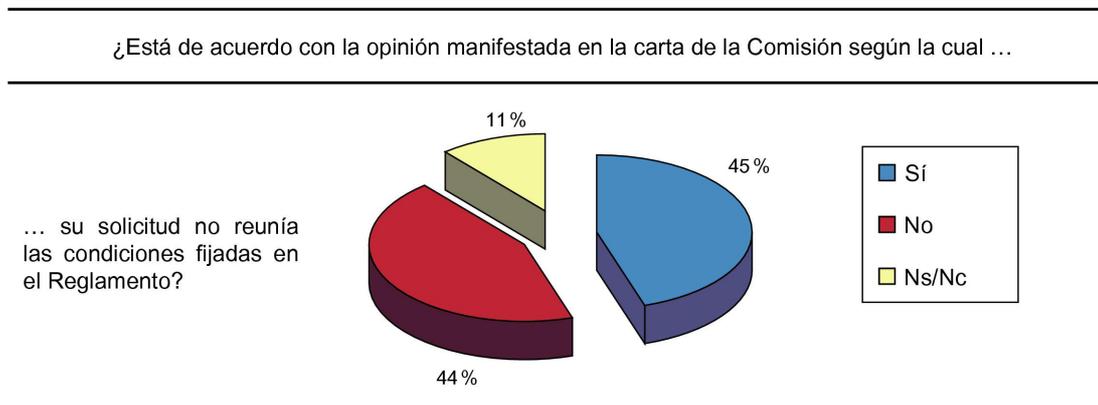
Algunos criterios de subvencionabilidad aplicados a catástrofes regionales

En relación con una solicitud de ayuda por incendios forestales rechazada en 2005, la Comisión alegó como argumento que no había afectado a una parte importante de la población (véanse las condiciones en el apartado 2). Sin embargo, no recurrió al mismo argumento para rechazar un caso similar en 2003, sino que explicó en su informe anual sobre el Fondo relativo al período 2002-2003 la razón por la que no era aplicable esta condición en aquel caso, aunque la condición no tuviera mucho sentido en ninguna de las dos solicitudes relativas a los incendios forestales que fueron rechazadas.

Una de las razones de la Comisión para rechazar un caso de inundaciones en 2004 fue que no se había activado el Mecanismo Comunitario de Protección Civil, lo que significa que las inundaciones tuvieron un alcance limitado. No obstante, la activación de tal mecanismo no es un requisito obligatorio, conforme al Reglamento. Este caso se comparó con otro relativo a unas inundaciones rechazado en 2005, en el que la Comisión también se refirió al Mecanismo de Protección Civil, afirmando sin embargo que este elemento no era pertinente.

Gráfico 2

Opinión de los solicitantes sobre las razones del rechazo de la Comisión



37. El Tribunal examinó si los solicitantes rechazados aceptaban en todas las categorías de catástrofes las razones aducidas por la Comisión para el rechazo, pues ello podía considerarse un criterio para determinar en qué medida las normas en materia de subvencionabilidad son coherentes y se entienden fácilmente. Los datos de la encuesta revelan que el 45 % de los solicitantes se mostraban de acuerdo con los argumentos presentados por la Comisión para justificar el rechazo de la solicitud, como figura

en el *gráfico 2*. Los solicitantes rechazados no aceptaban los argumentos de la Comisión por los motivos siguientes:

- a) es imposible que las regiones afectadas puedan proporcionar los datos exigidos por la Comisión con el nivel de exactitud requerido en un plazo muy breve y en un contexto de urgencia en el que resulta prioritario atender a las necesidades inmediatas;

- b) a veces resulta difícil cuantificar en términos económicos exclusivamente el impacto de los daños en la población; por ejemplo, en los pequeños municipios rurales los daños no se limitan a los bienes sino que afectan al modo y a las condiciones generales de vida. Al mismo tiempo se insistía en que si todas estas incidencias menores se acumulan puede crearse un problema grave;
- c) en algunos casos, las autoridades estiman que en el pasado la Comisión aceptaba la solicitud y financiaba la acción en circunstancias similares.

38. Los puntos de vista señalados indican que los solicitantes tienen problemas con el plazo que se les otorga para elaborar la solicitud y evaluar los daños en términos de elementos que resulta difícil cuantificar, así como con los criterios empleados por la Comisión para evaluar la solicitud. Este último aspecto, de importancia crucial, podría significar que los solicitantes se muestran preocupados con la cuestión del trato equitativo en algunos casos.

¿Se ve comprometido el trato equitativo de las subvenciones concedidas a catástrofes regionales por el principio del cálculo de la subvención?

39. De conformidad con el método seguido por la Comisión ⁽¹⁾, todas las catástrofes regionales reciben el mismo porcentaje por los daños directos totales (es decir, un porcentaje a tanto alzado del 2,5 %), sin tener en cuenta la «prosperidad» del Estado o la región que presenta la solicitud. Por el contrario, en el caso de las catástrofes graves, la subvención se calcula en función de la renta nacional bruta del solicitante, lo que permite un trato más equitativo entre países con arreglo a su nivel de prosperidad.

40. La movilización del Fondo con «carácter de excepción» (regional) constituye la norma y no la excepción (el 58 % de las catástrofes fueron regionales). Por otro lado, las condiciones de aceptación de la solicitud en virtud del criterio extraordinario de catástrofe regional, que han de examinarse con máximo rigor, son extremadamente difíciles de cumplir. De esta forma, el 83 % de las solicitudes de ayuda por catástrofe regional fue rechazado tras un largo período de evaluación. Los rechazos no se debieron a falta de disponibilidad de los recursos, ya que desde su creación en octubre de 2002 hasta el final de 2006 el Fondo ha concedido ayudas solo ligeramente superiores a su presupuesto anual.

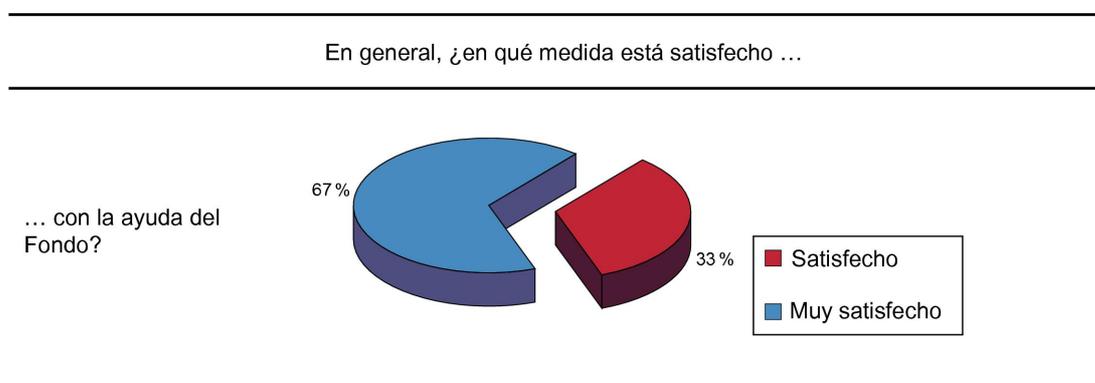
¿Están satisfechos los solicitantes con el Fondo?

41. Todos los solicitantes que respondieron a la encuesta se mostraron satisfechos con el Fondo, percibido como un signo de solidaridad, y con un impacto positivo en la opinión pública, especialmente en los nuevos Estados miembros. Según las respuestas de la encuesta (véase el gráfico 3), las razones principales de tal satisfacción son:

- la contribución del Fondo supuso un gesto de solidaridad de la Unión Europea con la población de las regiones afectadas, ante la magnitud de las catástrofes;
- la subvención contribuyó a aligerar la enorme carga de gastos derivados de las catástrofes (ampliación de las operaciones de urgencia secundarias, aceleración del proceso, etc.);
- la ayuda representaba un reducción de la carga de los presupuestos públicos, aunque a veces fuera limitada en comparación con la magnitud de la catástrofe;
- la contribución tuvo un impacto positivo en la opinión pública en lo que se refiere a la adhesión de los países candidatos de la UE.

Gráfico 3

Nivel de satisfacción global con respecto al Fondo



⁽¹⁾ Informe Anual de la Comisión sobre el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea 2002-2003, p. 24.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

42. El examen del Tribunal sobre el funcionamiento del Fondo en el período 2002-2006 revela que este no proporciona una respuesta rápida. El tiempo medio de espera de los solicitantes para recibir la ayuda fue de 12 meses desde la fecha de la catástrofe. Los retrasos no están vinculados a la categoría o al tipo de catástrofe. El tiempo necesario para movilizar los recursos depende esencialmente del volumen de normas administrativas aplicables, la rapidez mostrada por la Comisión, la celeridad de la respuesta de las autoridades nacionales y la calidad de la información proporcionada en cada caso por los solicitantes (véanse los apartados 10 a 26).

43. Se constató que el número de agentes encargados de la gestión del Fondo en la Comisión se ajustaba a criterios de eficiencia. Además, el coste total de la gestión del Fondo resultó muy bajo en relación con la ayuda concedida (véanse los apartados 27 a 31).

44. En ningún caso el Fondo mostró falta de flexibilidad en el trato de las solicitudes de ayuda. Sin cuestionar los casos de rechazo, algunas solicitudes relativas a catástrofes regionales reflejan falta de claridad en la justificación de tal rechazo. El método empleado para calcular el importe concedido a las solicitudes

aprobadas por catástrofe regional no tiene en cuenta la prosperidad del Estado, de manera que puede incumplirse dicho principio de trato equitativo (véanse los apartados 32 a 40).

45. Para terminar, cabe señalar que, pese a los problemas mencionados, todos los solicitantes que respondieron a la encuesta se mostraron satisfechos con el Fondo, de manera que este ha logrado su objetivo básico de demostrar solidaridad con los Estados miembros en las situaciones de catástrofe (véase el apartado 41).

46. A efectos de acelerar el pago de la ayuda, la Comisión debería contar antes del final de 2008 con procedimientos destinados a facilitar cuanto antes a los Estados solicitantes directrices detalladas sobre los requisitos fijados para las solicitudes, preferiblemente en el plazo de una semana desde que el Estado o la región informan a la Comisión de que recurrirán al Fondo.

47. Al mismo tiempo, la Comisión debería ponerse en contacto directamente con el organismo del Estado miembro o del país candidato que se encarga de elaborar la solicitud para advertirle de las deficiencias que suelen contener las solicitudes presentadas e insistir en la importancia de remitir con celeridad la solicitud o cualquier otro documento requerido por la Comisión, incluido el acuerdo definitivo.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 13 de marzo de 2008.

Por el Tribunal de Cuentas
Vitor Manuel DA SILVA CALDEIRA
Presidente

ANEXO

SOLICITUDES DE AYUDA CON CARGO AL FONDO DE SOLIDARIDAD DE LA UE DESDE 2002 (ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN 31.12.2007 — DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL)

Año	País		Tipo de catástrofe	Daños (millones de euros)	Categoría	Ayuda concedida (millones de euros)	Recepción de la ayuda del Fondo a nivel nacional ⁽¹⁾
2002	1	AT	Inundaciones	2 900,0	Grave	134,0	27.12.2002
	2	CZ	Inundaciones	2 300,0	Grave	129,0	13.1.2003
	3	FR	Inundaciones (Departamento del Gard)	835,0	Regional	21,0	27.12.2002
	4	DE	Inundaciones	9 100,0	Grave	444,0	29.12.2002
Total de la ayuda en 2002						728,0	
2003	1	ES	Mareas negras (<i>Prestige</i>)	436,0	Regional	8,6	29.3.2004
	2	IT	Terremotos (Molise/Apulia)	1 558,0	Regional	30,8	11.3.2004
	3	IT	Erupciones volcánicas (Etna)	849,0	Regional	16,8	11.3.2004
	4	IT	Inundaciones (norte de Italia)	1 900,0	Regional	rechazada	n/d
	5	EL	Condiciones climáticas invernales adversas	n/d	Grave	rechazada	n/d
	6	PT	Incendios forestales	1 227,9	Grave	48,5	2.12.2003
	7	FR	Incendios forestales (Sur de Francia)	531,1	Regional	Rechazada	n/d
	8	ES	Incendios forestales (frontera portuguesa)	53,2	País vecino	1,3	6.9.2004 (Fecha del pago)
	9	MT	Inundaciones	30,2	Grave	1,0	12.11.2004 (Fecha del pago)
	10	IT	Inundaciones (Friul-Venecia Julia)	525,1	Regional	rechazada	n/d
Total de la ayuda en 2003						107,0	
2004	1	FR	Inundaciones (delta del Ródano)	785,0	Regional	19,6	7.7.2004
	2	ES	Inundaciones (Málaga)	72,9	Regional	Rechazada	n/d
	3-9	ES	Incendios forestales (7 solicitudes)	479,8	Regional	Rechazado el conjunto de las 7	n/d
	10	SK	Inundaciones	29,1	Regional	Rechazada	n/d
	11	SI	Terremotos	12,5	Regional	Retirada	n/d
Total de la ayuda en 2004						19,6	

2005	1	SK	Temporales (Tatras)	202,7	Grave	5,7	7.11.2005
	2	IT	Inundaciones (Cerdeña)	223,0	Regional	Rechazada	n/d
	3	EE	Temporales	47,9	Grave	1,3	n/d
	4	LV	Temporales	192,6	Grave	9,5	n/d
	5	SE	Temporales	2 297,3	Grave	81,7	18.4.2006
	6	LT	Temporales	15,2	País vecino	0,4	12.4.2006
	7	EL	Inundaciones Évros	1 35,0	Regional	Rechazada	n/d
	8	RO	Inundaciones de primavera	489,5	Grave	18,8	17.8.2006
	9	BG	Inundaciones de primavera	222,3	Grave	9,7	7.7.2006
	10	BG	Inundaciones de verano	237,4	Grave	10,6	7.7.2006
	11	RO	Inundaciones de verano	1 049,7	Grave	52,4	17.8.2006
	12	AT	Inundaciones (Tirol/Vorarlberg)	591,9	Regional	14,8	24.10.2006
Total de la ayuda en 2005						204,9	
2006	1	UK	Explosiones	730,0	(Regional)	Retirada	n/d
	2	EL	Inundaciones	372,3	Regional	9,3	17.12.2007
	3	HU	Inundaciones	519,1	Grave	15,1	19.10.2007
	4	ES	Incendios forestales	91,0	Regional	Rechazada	n/d
Total de la ayuda en 2006						24,4	
Gran total de la ayuda concedida desde 2002						1 083,9 millones de euros ⁽²⁾	

(¹) La subvención del FSUE ha de utilizarse en el plazo de un año a partir de la fecha de su recepción. Dentro de los seis meses posteriores a la expiración del plazo mencionado, el país beneficiario debe presentar un informe de ejecución con una declaración de validez.

(²) Incluidos los importes a la espera de ser abonados en 2006 relativos a las solicitudes de 2005.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

III. La rapidez con la que se entregan los fondos a los beneficiarios depende directamente del procedimiento establecido en el Reglamento del FSUE, que no ha demostrado ser, en la práctica, un instrumento de respuesta rápido, sino un instrumento de refinanciación de los gastos ya contraídos por las autoridades nacionales.

IV. La Comisión conviene en que las condiciones para lograr la aprobación de una solicitud relativa a una «catástrofe regional» (en contraposición a «catástrofe grave») son más difíciles de cumplir. Así lo quiso el Legislador al exigir a la Comisión en el artículo 2 del Reglamento que estudie «con el máximo rigor» toda solicitud de ayuda en caso de catástrofe regional.

V. El Fondo de Solidaridad ha contribuido a aliviar la carga financiera de los Estados afectados por catástrofes y ha potenciado el prestigio de la Unión ante los ciudadanos, al ofrecer ayuda y recursos adicionales en tiempos especialmente difíciles.

VI. La Comisión está de acuerdo con las recomendaciones del Tribunal. Poco después de la adopción del Reglamento se elaboró un impreso de solicitud estándar y orientaciones detalladas para rellenar las solicitudes (disponibles ambos en el sitio Internet de InfoRegio). La Comisión se propone establecer un contacto directo con el organismo que se encarga de preparar la solicitud, a condición de que el Estado solicitante esté de acuerdo, así como ampliar las directrices relativas a las solicitudes al objeto de prevenir a los organismos solicitantes de posibles fuentes de retrasos.

OBSERVACIONES

10 a 13. Algunas de las cinco fases a que se refiere el Tribunal pueden solaparse. Por ejemplo, la primera presentación de la solicitud carece a menudo de información esencial, por lo que la Comisión no puede efectuar una evaluación definitiva hasta que reciba la información que falta.

Respecto de las solicitudes recibidas en 2005 (el año con el mayor número de solicitudes durante el período evaluado por el Tribunal) el promedio de tiempo transcurrido antes de que la Comisión hubiera recibido la información que faltaba fue de 93 días.

En aquellos casos en que la solicitud se presentó después del plazo de 10 semanas previsto por el Reglamento, la Comisión rechazó las solicitudes.

16. La Comisión solicita créditos adicionales mediante un anteproyecto de presupuesto rectificativo (APR), sobre el que decidirán las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (Consejo y Parlamento) ⁽¹⁾.

24 y 25. Las cuatro primeras solicitudes con cargo al FSUE en 2002 debían examinarse por separado y no podían utilizarse como criterio de comparación, ya que se tramitaron bajo circunstancias realmente inusitadas. Se recibieron muy pronto solicitudes cumplimentadas en las lenguas de trabajo de la Comisión y se tramitaron mientras que se estaba elaborando el Reglamento y cuando los procedimientos internos no estaban establecidos aún. Como los criterios de subvencionabilidad del Reglamento se establecieron en el contexto de estas primeras catástrofes, el tiempo

requerido para efectuar la evaluación fue sumamente corto. El elevadísimo importe total de la ayuda de 728 millones de euros nunca se ha superado desde entonces, lo que se consiguió gracias a un presupuesto rectificativo separado en el procedimiento presupuestario. El hecho de que los acuerdos de aplicación se firmaran con motivo de una reunión del Consejo Europeo (Copenhague) también ilustra la firme voluntad política y el carácter excepcional de estos primeros casos.

El Reglamento actual del FSUE no prevé un instrumento rápido de respuesta, sino sólo un instrumento de refinanciación de los gastos de emergencia a los que han tenido que hacer frente las autoridades nacionales.

36. La Comisión considera que los criterios del Reglamento se han aplicado del modo más claro posible (véanse comentarios detallados del recuadro 3). Sin embargo, la definición de catástrofe regional en el Reglamento es más bien vaga y las condiciones para lograr la aprobación de solicitudes son difíciles de cumplir. Los Estados miembros y la Comisión invierten mucho tiempo y esfuerzos, respectivamente, en la preparación y evaluación de solicitudes relativas a catástrofes regionales de menor importancia, que normalmente son rechazadas.

En todos los casos citados cuya movilización fue propuesta por la Comisión ésta fue aprobada por el Consejo y el Parlamento.

Recuadro 3. Una de las razones para rechazar las solicitudes de «incendios forestales» en 2005 fue que las catástrofes no afectaron a una parte importante de la población. Otra razón fue que no se habían producido «repercusiones graves y duraderas en las condiciones de vida y en la estabilidad económica de la región».

⁽¹⁾ Apartado 26 del Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera.

El caso del vertido de petróleo del *Prestige* al que se refiere el Tribunal no puede compararse con ninguna otra solicitud tramitada por la Comisión, ya que la catástrofe del *Prestige* se produjo en alta mar, donde el criterio de población no puede razonablemente aplicarse.

Como el Tribunal indica, la activación del Mecanismo de Protección Civil no es un requisito obligatorio con arreglo al Reglamento. Así pues, la cuestión de la activación o no del Mecanismo de Protección Civil no hubiera podido ser relevante a la hora de tomar una decisión en ambos casos.

39. El método para calcular la subvención se discutió detalladamente con el Consejo sin que en ningún caso haya provocado crítica alguna por parte de los países beneficiarios.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

42. Las cuestiones de celeridad planteadas son inherentes a las condiciones y a los procedimientos impuestos por el Reglamento del Fondo de Solidaridad. Dado que la experiencia acumulada hasta el presente muestra que hay margen —y, en opinión de la Comisión, necesidad— de mejora, la Comisión presentó en 2005 una propuesta de revisión del Reglamento con criterios más sencillos y claros para su aplicación en un lapso de tiempo menor. Aunque la propuesta fue acogida muy favorablemente por el Parlamento Europeo, sin embargo hasta ahora no ha experimentado avance alguno en el Consejo.

44. La Comisión considera que los criterios del Reglamento se han aplicado del modo más claro posible (véanse comentarios detallados del recuadro 3). Sin embargo, la definición de catástrofe regional en el Reglamento es más bien vaga y las condiciones para lograr la aprobación de solicitudes son difíciles de cumplir. Los Estados miembros y la Comisión invierten mucho tiempo y esfuerzos, respectivamente, en la preparación y evaluación de solicitudes relativas a catástrofes regionales de menor importancia, que normalmente son rechazadas. Uno de los cambios principales en el nuevo Reglamento que se propone debe,

pues, recurrir solamente a los umbrales cuantitativos para el grado de daño exigido para activar la movilización del fondo, lo que mejoraría la transparencia del fondo. Con la revisión que se propone del Reglamento del Fondo de Solidaridad, las autoridades nacionales podrían tener una idea más clara de las situaciones en que es probable que el fondo pueda ayudarlas a recuperarse de una catástrofe.

Por lo que se refiere al principio de trato equitativo, la prosperidad de un país se tiene en cuenta principalmente en la definición del umbral de «catástrofe importante». El método para calcular la subvención se discutió detalladamente con el Consejo, sin que en ningún caso haya provocado crítica alguna por parte de los países beneficiarios.

46. La Comisión acepta la recomendación del Tribunal. Cabe observar, sin embargo, que, poco después de la adopción del Reglamento, publicó una serie de directrices destinadas a países solicitantes y explicó detalladamente de qué manera aplica las disposiciones del Reglamento. Para simplificar el procedimiento y contribuir a evitar retrasos en la presentación de información, la Comisión elaboró un impreso de solicitud estándar, así como una nota de orientaciones detalladas sobre solicitudes. También está disponible en el sitio Internet de InfoRegio. En muchos casos, sin embargo, las solicitudes se presentaron *ad hoc*, sin que los Estados solicitantes contactaran antes a la Comisión.

47. La Comisión acepta la recomendación del Tribunal de ponerse en contacto directamente con el organismo que se encarga de elaborar la solicitud. La Comisión propone que el Estado solicitante indique en el impreso de solicitud estándar el organismo que presenta la solicitud y una dirección administrativa de contacto. En algunos de los casos acaecidos hasta el presente los Estados solicitantes prefirieron que las notificaciones de la Comisión se realizaran a través de la Representación Permanente respectiva. La Comisión tiene el propósito de ampliar las directrices referentes a las solicitudes, con el fin de prevenir a los organismos solicitantes de posibles fuentes de retrasos en el procedimiento y de subrayar la importancia de remitir rápidamente la solicitud y cualquier otro documento solicitado por la Comisión.