

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Revisión intermedia del Reglamento LIFE+»

[COM(2010) 516 final]

(2011/C 132/13)

Ponente: **Lutz RIBBE**

El 30 de septiembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo Revisión intermedia del Reglamento LIFE+» COM(2010) 516 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Protección del Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de febrero de 2011.

En su 470 Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2011 (sesión del 15 de marzo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 185 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen:

1. Resumen

1.1 La revisión intermedia del Reglamento LIFE+ (de 2007 a 2013) presentada no aporta información suficiente para emitir una valoración cualificada sobre el período de programación actual, puesto que, en razón de las dificultades con que chocó su aplicación, los primeros proyectos del programa LIFE+ no se iniciaron hasta enero de 2009.

1.2 El Comité, no obstante, ha puesto siempre de manifiesto la gran importancia del programa LIFE –cuya existencia se remonta a aproximadamente veinte años– para el desarrollo y la configuración de la política medioambiental de la UE. Considera necesario y razonable que se prolongue y siga desarrollándose también en el nuevo período de programación (2013-2020).

1.3 El programa LIFE debe ser un instrumento lo más flexible posible para que la Comisión pueda actuar con eficiencia. LIFE –que representa alrededor del 0,2 % del presupuesto de la UE– permitirá aportar contribuciones valiosas y formular indicaciones sobre propuestas de soluciones. Sin embargo, con él no pueden ni resolverse los problemas provocados por errores cometidos en el ámbito de otras políticas europeas ni financiarse todas las estrategias de la UE que guardan relación con el medio ambiente.

1.4 En la selección futura de los proyectos LIFE deberían ser determinantes las necesidades que se derivan de los problemas de aplicación de la política medioambiental de la Unión. En este sentido, en el futuro no deberá desempeñar papel alguno el reparto de los fondos entre los Estados miembros.

1.5 La política medioambiental está más desarrollada en Europa que en otras partes de nuestro planeta, porque existe una sociedad civil activa que así lo exige. A este respecto, la Comisión destaca acertadamente el papel de las organizaciones de defensa de la naturaleza y protección del medio ambiente, papel que también encomia el Comité. No obstante, deberían movilizarse igualmente otros segmentos de la sociedad civil, para que en el futuro colaboren más estrechamente en los proyectos de LIFE. Los mecanismos de financiación de LIFE+ deberán concebirse de tal manera que los buenos proyectos no naufragen por la imposición de condiciones rígidas de cofinanciación.

2. Observaciones generales

2.1 Hasta ahora, el instrumento comunitario de financiación del medio ambiente LIFE era sin lugar a dudas un programa sumamente importante de la UE, que ha imprimido un impulso decisivo a la aplicación y el desarrollo de la política y la legislación de la Unión en materia de medio ambiente. El programa LIFE fue creado en mayo de 1992 por el Reglamento (CEE) nº 1973/92 relativo a la creación de un «Instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE)».

2.2 LIFE I se aplicó entre 1992 y 1995, y se le asignó una dotación presupuestaria de 400 millones de euros (100 millones de euros por año). Habida cuenta de los buenos resultados logrados con dicho instrumento, el Reglamento (CE) nº 1404/96 inició una segunda fase (LIFE II), para el período 1996-1999, con una dotación presupuestaria total de 450 millones de euros (112,5 millones de euros por año). El Reglamento (CE) nº 1655/2000 relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE III) abarcaba en un principio el período 2000-2004 (128 millones de euros por año), pero mediante el Reglamento (CE) nº 1682/2004 fue prorrogado hasta el final del período de programación anterior (es decir, hasta finales de 2006).

2.3 Mediante el Reglamento (CE) nº 614/2007 se inició una nueva fase del programa LIFE, denominado LIFE+, para el período de programación 2007-2013, con una dotación de aproximadamente 2 170 millones de euros (es decir, 340 millones de euros anuales).

2.4 Con el programa LIFE+ se reestructuraron las ayudas para el ámbito del medio ambiente: así, por ejemplo, este instrumento reagrupará partes de los actuales programas de ayudas recogidos en el antiguo título presupuestario 07 (Forest Focus, ayuda a ONG, URBAN, concepción de nuevas iniciativas políticas, elementos de la «aplicación de la política medioambiental», elementos de LIFE Medio ambiente y de LIFE Natura) y, además, se decidió que ya no se financiarían con cargo a LIFE los proyectos de inversión tradicionales y tangibles en materia de medio ambiente, sino que para ello se utilizarán a partir de ahora las rúbricas 1a) (proyectos medioambientales) o 1b), así como partes de la rúbrica 2 (para proyectos de protección de la naturaleza) del presupuesto de la UE. Asimismo, en el futuro, la rúbrica 4 financiará las actuales ayudas a las actividades internacionales, y la rúbrica 3 financiará el entorno marino.

2.5 El programa LIFE+ se concentrará en fomentar medidas de apoyo a la política de medio ambiente (que presenten igualmente una dimensión exclusivamente europea), tales como el intercambio de buenas prácticas, la capacitación de las autoridades regionales y locales, y el apoyo a ONG de ámbito europeo.

2.6 Por consiguiente, la Comisión prevé que, en lugar de LIFE, en el actual período de programación las (nuevas) rúbricas 1a), 1b), 2 y 4 asuman la financiación de los proyectos de inversión.

2.7 Dado que el Reglamento LIFE+ entró en vigor en junio de 2007, la primera convocatoria de propuestas no pudo celebrarse hasta octubre de ese mismo año. Por ese motivo, los primeros proyectos de la nueva fase del programa LIFE+ no empezaron hasta enero de 2009, lo que implica que la revisión intermedia objeto de examen presentada por la Comisión solamente constituye una reflexión sobre un número relativamente reducido de proyectos que apenas se han puesto en marcha. La Comisión señala con razón que *«se dispone de poca información sobre los resultados»*.

3. Observaciones particulares

3.1 En varios pasajes de la revisión intermedia se describe la gran importancia del programa LIFE+. Se califica de *«instrumento eficaz»* que *«crea valor añadido»* y se señala que *«tanto los beneficiarios como los Estados miembros consideran que LIFE+ debe continuar por ser de capital importancia para la aplicación de la política medioambiental de la Unión»*.

3.2 El Comité duda de que estos enunciados puedan extraerse de la revisión intermedia objeto de examen, que se basa en la valoración de proyectos que no empezaron hasta enero de 2009. Aunque el Comité nunca se ha expresado en contra de la gran importancia del programa LIFE, la escasa información en la que se basa la revisión intermedia no permite realmente sacar conclusiones acerca de la nueva fase LIFE+.

3.3 No obstante, y dado que ya se han iniciado las deliberaciones para el posible nuevo período de programación después de 2013, el Comité quisiera aprovechar la oportunidad para abordar algunas cuestiones fundamentales y formular propuestas.

3.4 Por ello, el Comité desea manifestar en primer lugar que, a su juicio, no es posible llevar a cabo en estos momentos una auténtica revisión intermedia de la nueva fase del programa LIFE+.

3.5 En su dictamen ⁽¹⁾ sobre la propuesta de Reglamento –adoptado posteriormente– sobre el programa LIFE+, el Comité hacía ya algunas advertencias que ahora parecen haberse confirmado.

3.6 El Comité había manifestado que se podía considerar que los programas LIFE son para la Comisión instrumentos políticos de control muy eficaces. El hecho de que se hayan logrado

importantes resultados con recursos tan modestos se debe a que la Comisión de la UE podía establecer objetivos y a que, tanto entre los posibles promotores de los proyectos como entre los Estados miembros, se produjo cierta «competencia» para lograr la asignación de fondos LIFE: los Estados miembros (mejor dicho, los promotores de proyectos, públicos y privados, de los Estados miembros) tenían que concebir y elaborar en fases anteriores del programa LIFE proyectos innovadores que se adaptasen a los objetivos de los programas LIFE. A continuación dichos proyectos se sometieron a un examen crítico dentro de un procedimiento de selección determinado, siendo posteriormente aprobados, o rechazados por causa de su escasa calidad o de insuficiencia de recursos presupuestarios. Por consiguiente, en lo que respecta a la asignación de recursos la Comisión actuó tanto con transparencia como con una dirección clara.

3.7 El Comité sigue considerando que la Comisión debe contar con un instrumento para promover su política medioambiental –que, como es sabido, avanza con grandes dificultades en determinados sectores–, a la que pueda dar forma exclusivamente sin tener que prestar atención, por ejemplo, al reparto de los recursos entre las regiones.

3.8 No obstante, la Comisión señala en su revisión intermedia que las asignaciones nacionales de carácter indicativo introducidas en la nueva fase del programa *«han permitido mejorar el reparto geográfico de los proyectos»*, pero que la evaluación da a entender que estas asignaciones nacionales *«pueden desembocar en la selección de proyectos de baja calidad»*.

3.9 Eso era precisamente lo que temía el Comité. Por ello pide a la Comisión y al Consejo que reconsideren detenidamente el enfoque del programa LIFE. De lo que se trata no es de transferir fondos de la UE a los Estados miembros para financiar proyectos medioambientales de interés europeo. El programa debería hacer hincapié en aquellos ámbitos que los servicios de la Comisión consideren más necesarios para hacer avanzar la política medioambiental de la UE.

3.10 Hasta el momento, la política medioambiental en Europa está muy determinada por la normativa de la UE, algo que sólo puede justificarse sobre la base de un funcionamiento adecuado del mercado interior. Sin embargo, no es de recibo europeizar la legislación y nacionalizar, por decirlo así, el instrumento correspondiente de formación de las políticas.

3.11 En opinión del CESE, los proyectos y procesos financiados por LIFE deberían servir de manera más específica que hasta ahora para aplicar las estrategias decididas por la UE (en particular la estrategia de desarrollo sostenible –que sorprendentemente no se menciona–, la estrategia sobre la biodiversidad y la estrategia para la protección climática, así como los elementos medioambientales de la Estrategia Europa 2020). Debería valorarse en especial el hecho de que los proyectos puedan servir de modelos, lo que no significa que cada proyecto individual –tal y como en la actualidad se exige, por ejemplo, en el componente «Biodiversidad»– deba tener obligatoriamente un carácter innovador. Lo que ocurre con frecuencia no es que falte innovación, sino que sencillamente no se divulgan ni se aplican las soluciones ya existentes.

⁽¹⁾ CES 382/2005, DO C 255 de 14.10.2005, p. 52.

3.12 Para su selección de los proyectos, la Comisión necesitará con miras al futuro una gran flexibilidad, tanto en lo referente al contenido como a los recursos financieros, en particular -entre otras cosas- respecto a los porcentajes de cofinanciación. El Comité considera posible incluso una financiación al 100 % por parte de la UE.

3.13 La Comisión indica acertadamente que las aportaciones de la sociedad civil revisten una importancia fundamental para el desarrollo de la política medioambiental. La política medioambiental europea se considera a menudo progresista en comparación con la de otras partes del mundo precisamente porque el debate social exige una mayor protección del medio ambiente y la naturaleza. La UE tiene interés en estimular este debate y no debe fracasar únicamente como consecuencia de porcentajes de financiación predefinidos.

3.14 El Comité se declara partidario de que el programa LIFE+ se aplique mediante una cooperación constructiva con todas las organizaciones no gubernamentales, tanto en los Estados miembros (organizaciones empresariales, sindicatos, entre otras) como también en el nivel de la UE. Con frecuencia los miembros de estas organizaciones desarrollan sus actividades en ámbitos en los que la Unión desearía mejorar la protección del medio ambiente y aplicar la política medioambiental de la UE. Por consiguiente, la sensibilización y el compromiso correspondientes no deberían ser sólo cosa de las organizaciones ecologistas, sino también de las empresas.

3.15 Por ello, el Comité quisiera señalar expresamente que, además de las asociaciones clásicas de defensa de la naturaleza y de protección del medio ambiente, también debería motivarse a las organizaciones empresariales y sindicatos para que participen activamente en los proyectos LIFE.

3.16 El Comité coincide con la Comisión en que «dentro de cada tema se jerarquicen las prioridades, prestando más atención a las principales y en establecer anualmente unos ámbitos prioritarios». En este sentido también deben valorarse los enfoques de carácter transectorial. Tampoco deberían excluirse categóricamente los proyectos transfronterizos con terceros países.

3.17 Aunque el Comité valora positivamente el programa LIFE, recomienda que no se sobreestimen sus posibilidades. Con los aproximadamente 340 millones de euros anuales de que se dispone podrán financiarse muchos proyectos que podrán dar indicaciones valiosas sobre iniciativas positivas en la política de medio ambiente. Sin embargo, con ese dinero, que representa cerca del 0,2 % del presupuesto de la UE, no pueden resolverse, por ejemplo, los problemas provocados por errores cometidos en el ámbito de otras políticas europeas.

3.18 El Comité declara su reserva cuando en la revisión intermedia se dice que el componente Biodiversidad «tiene la posibilidad de convertirse en un importante instrumento para financiar específicamente la aplicación del Plan de acción adoptado en este campo». Por supuesto, el programa LIFE puede y debe contribuir concretamente a mostrar cómo pueden combinarse la conservación de la biodiversidad y la explotación económica de los recursos naturales. Son otros, sin embargo, los instrumentos de financiación para lograrlo.

3.19 Así, por ejemplo, la propia Comisión señala en su Comunicación ⁽²⁾ que «la Política Agrícola Común (PAC) es el instrumento estratégico con mayor impacto sobre la biodiversidad de las zonas rurales» y que «el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (especialmente el eje 2) sigue siendo la fuente de financiación comunitaria más importante de Natura 2000 y la biodiversidad en la UE», no el programa LIFE.

3.20 El hecho de que actualmente en Europa tan solo se cubra un 20 % de los fondos necesarios para la conservación de las zonas naturales protegidas, incluida la red Natura 2000, es un problema que no podrá resolverse con el programa LIFE, sino con la tan anunciada integración de la protección de la naturaleza y el medio ambiente en otras políticas. Es decir: habría que definir una vez más con claridad el cometido y la función del programa LIFE.

Bruselas, 15 de marzo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁾ «Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Evaluación de 2010 de la aplicación del Plan de acción de la UE para la biodiversidad», COM(2010) 548.