

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1293/2013

[COM(2018) 385 final – 2018/209 (COD)]

(2019/C 62/36)

Ponente general: **Lutz RIBBE**

Consulta	Parlamento Europeo, 14/06/2018 Consejo, 02/07/2018
Fundamento jurídico	Artículo 192, apartado 1, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	22/05/2018
Sección competente:	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en la sección	05/10/2018
Aprobado en el pleno	18/10/2018
Pleno n.º	538
Resultado de la votación	133/7/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En la UE, la naturaleza y el medio ambiente se hallan inmersos en una grave crisis. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que el Programa LIFE, que cuenta con una financiación demasiado reducida, no da una respuesta adecuada a esta situación y no será capaz de marcar una diferencia sustancial en la actual crisis medioambiental. No obstante, en principio, el CESE se congratula expresamente de que se dé continuidad a este programa.

1.2. Además de un incremento significativo del presupuesto del Programa LIFE, sería necesaria una coherencia mucho mayor entre todas las políticas de la UE. El CESE ha criticado en numerosas ocasiones las incoherencias que van en detrimento de la naturaleza y el medio ambiente, sin que ello haya servido para cambiar las cosas.

1.3. El planteamiento integrador preferido por la Comisión en las últimas décadas en la financiación para la protección de la biodiversidad ha demostrado no ser eficaz. Por ello, el CESE reitera su propuesta de transformar el Programa LIFE en un instrumento de financiación de Natura 2000.

1.4. En el nuevo período de financiación, en el caso de la acción por el clima, el planteamiento integrador sí que podría funcionar bien, dado que al menos un 25 % de los fondos de la UE deberán destinarse a medidas relacionadas con el clima.

1.5. El CESE acoge con especial satisfacción que el nuevo Programa LIFE pueda contribuir financieramente al desarrollo y la aplicación de iniciativas «desde la base» que impulsen la puesta en práctica de conceptos económicos innovadores, descentralizados y sostenibles.

1.6. El CESE acoge con satisfacción que el nuevo Reglamento LIFE sea menos restrictivo y permita, entre otras cosas, la plena financiación de los proyectos. Al mismo tiempo, valora positivamente la posibilidad de apoyar a las organizaciones que son importantes para el desarrollo y la aplicación de la política medioambiental europea.

2. Contexto del dictamen

2.1. La Comisión ha presentado sus líneas generales para la programación financiera a medio plazo en el período 2021-2027. Con la salida del Reino Unido de la UE y el establecimiento de nuevas prioridades, esta programación financiera tendrá un impacto significativo en la política de ayudas actual de la UE y, en particular, en áreas específicas del programa.

2.2. La estructura de financiación actual del marco financiero plurianual preveía 58 programas distintos, una cantidad que debería reducirse a 37.

2.3. El Programa LIFE no se ve afectado por este cambio estructural, sino que seguirá existiendo como programa independiente con su propia línea presupuestaria y fomentará el desarrollo y la aplicación de posibles soluciones innovadoras para problemas relacionados con el clima y el medio ambiente, como por ejemplo la transición hacia las energías limpias. En el próximo presupuesto de la UE, se dotará al Programa LIFE de recursos propios por valor de 5 450 millones EUR.

3. Observaciones generales

3.1. En los últimos años, el CESE ha valorado el Programa LIFE como un componente valioso de la política europea relativa a la protección de la naturaleza y el medio ambiente y, por lo tanto, acoge con satisfacción su continuidad como programa independiente en el nuevo período de financiación 2021-2027.

3.2. En general, el CESE toma nota de que, en la UE, la naturaleza y el medio ambiente se hallan inmersos en una grave crisis. Por un lado, esto obedece al hecho de que los programas de financiación de la UE para la protección de la naturaleza y el medio ambiente tienen una dotación presupuestaria demasiado escasa. El CESE pide encarecidamente a la Comisión y al Consejo que ponga fin a estas deficiencias, que han sido objeto de las críticas del Comité en numerosas ocasiones. De lo contrario, el Programa LIFE, con el que —no cabe duda— se han financiado muy buenos proyectos, seguirá desempeñando una mera función simbólica.

3.3. El CESE admite que existe una contradicción grave entre el establecimiento de prioridades políticas mediante declaraciones, estrategias, medidas y legislación, por una parte, y el reconocimiento de estas supuestas prioridades políticas en el presupuesto, por otra. Solo hay un principio que vale: es en el presupuesto donde se reflejan de verdad cuáles son las auténticas prioridades políticas.

3.4. El CESE se pronunció con respecto al Programa LIFE por última vez en su Dictamen «Evaluación intermedia del Programa LIFE»⁽¹⁾ y formuló varias propuestas de reestructuración que, lamentablemente, no se han tenido en cuenta en la nueva propuesta de Reglamento; estas se referían, entre otras cosas, al campo de actividades y la dotación financiera del Programa LIFE.

Dotación financiera de LIFE

3.5. Tan solo con el crédito presupuestario para el nuevo subprograma de Transición hacia las Energías Limpias, se relativiza el aumento, en principio imponente, de la dotación financiera del Programa LIFE, que pasa de ser 3 450 millones EUR (en el período financiero 2014-2020) a 5 450 millones EUR (para todo el período 2021-2027). Debe tenerse en cuenta también que alrededor de 2 600 millones EUR —es decir, casi la mitad de los créditos— son créditos de compromiso que, según la planificación actual, no podrían distribuirse hasta después de 2027.

3.6. El área de Acción por el Clima cuenta con una financiación de 864 millones EUR en el período de programación actual, que será de 1 950 millones EUR en el siguiente período, incluidos 1 000 millones EUR para el nuevo subprograma de Transición hacia las Energías Limpias, que en la actualidad se financia con cargo a Horizonte 2020. El aumento real para el área de Acción por el Clima, que ronda los 100 millones EUR (para un total de nada más y nada menos que siete años), es, por lo tanto, demasiado reducido.

3.7. El área de Medio Ambiente y Eficiencia en el Uso de los Recursos dispone de 2 590 millones EUR en el período de financiación actual, de los cuales 1 150 millones EUR se destinan a la biodiversidad. Aquí tendrá lugar un aumento significativo de 2 150 millones EUR en el nuevo período de financiación (lo que equivale a un aumento de casi el 100 %), aunque esta cifra también debe ponerse en perspectiva.

3.8. Tal y como afirma muy acertadamente la Comisión en el considerando 14, «una de las principales causas subyacentes de la aplicación insuficiente de la legislación de la Unión sobre naturaleza y de la estrategia sobre la biodiversidad es la falta de una financiación adecuada». En su Informe Especial sobre Natura 2000, el Tribunal de Cuentas Europeo también ha llamado especialmente la atención sobre la insuficiente financiación que se asigna a la protección de la biodiversidad⁽²⁾.

⁽¹⁾ DO C 173 de 31.5.2017, p. 7.

⁽²⁾ Tribunal de Cuentas Europeo (2017): Informe Especial n.º 1/2017: «Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000».

3.9. Este problema no se soluciona ni siquiera con el aumento planeado, sino al contrario. El CESE observa con gran preocupación la extrema infrafinanciación de la red Natura 2000, que es esencial para la protección de la biodiversidad europea, y se prevé que esta falta de financiación se vea agravada aún más en el nuevo período financiero 2021-2027, ya que se recortarán los medios tanto para el programa Feader como para el desarrollo regional.

3.10. En lugar del considerable incremento del presupuesto del Programa LIFE, que el CESE juzga necesario, la Comisión propone reforzar el planteamiento integrador, es decir, la financiación con fondos procedentes de otras líneas presupuestarias. El CESE reconoce que el planteamiento integrador puede funcionar si la financiación específica correspondiente está disponible en otra parte. A este respecto, cabe hacer referencia, en particular, a la acción por el clima, algo que tiene que ver, entre otras cosas, con el hecho de que la Comisión haya propuesto que al menos el 25 % del presupuesto de la UE se destine a acciones vinculadas al cambio climático ⁽³⁾.

3.11. Sin embargo, el planteamiento integrador escogido para la protección de la biodiversidad, a saber, organizar la financiación de la red Natura 2000 prioritariamente a través del Fondo de Desarrollo Regional de la UE y de los recursos del segundo pilar de la política agrícola común, ha fracasado estrepitosamente. Por consiguiente, en su Dictamen «Evaluación intermedia del Programa LIFE» ⁽⁴⁾, de 23 de febrero de 2017, el CESE se posicionó a favor de convertir «LIFE [...] en el instrumento central de financiación de la red Natura 2000. Se remite a su dictamen ⁽⁵⁾ sobre este tema y a otros dictámenes y se pronuncia una vez más en favor del correspondiente aumento de los fondos asignados al Programa LIFE». Otra propuesta para lograr ambiciosos objetivos medioambientales podría consistir en reasignar los posibles saldos pendientes que procedan de las infracciones en el marco de la PAC a medidas destinadas a conservar la diversidad biológica.

3.12. Tomando como base los cálculos realizados en Alemania para la financiación de la puesta en funcionamiento de Natura 2000 y trasladándolos a la EU-28, se calculan unas necesidades financieras que rondan la impresionante cifra de 21 000 millones EUR anuales ⁽⁶⁾. Por esta razón, el aumento del presupuesto del Programa LIFE en el área de la protección de la naturaleza/la biodiversidad de 1 000 millones EUR para el período de siete años no es más que una gota en medio del océano.

3.13. Además, gran parte de los gastos de la red Natura 2000 especificados anteriormente deben emplearse en el mantenimiento continuo y la gestión de los más de 27 000 espacios de la Red Natura 2000. No obstante, incluso también según la nueva propuesta, el Programa LIFE ofrece muy pocas posibilidades para financiar los gastos de mantenimiento continuo de los espacios de la Red Natura 2000 y, por consiguiente, el CESE considera que, al contrario de los requisitos expuestos en el considerando 14, el programa no podrá llevar a cabo las contribuciones necesarias para solucionar la crisis de la biodiversidad en la UE.

3.14. En este sentido, el CESE se muestra profundamente decepcionado por el hecho de que no se haya retomado su sugerencia. La Comisión aclara en su propuesta de Reglamento que «la evaluación de impacto estudió cómo el Programa podría desempeñar un papel más importante en la aplicación de la política de la Unión en materia de naturaleza y biodiversidad. [...] [S]e consideró que la opción de un fondo de gestión compartida en el marco del Programa LIFE sería ineficaz», sin que el CESE pueda ver cómo debería solucionarse la flagrante falta de financiación de Natura 2000. Cabe destacar que el CESE nunca ha solicitado un fondo de gestión compartida, pues realmente este tipo de gestión sería poco efectivo. Más bien, el CESE recomendó que se reconfigurara por entero el Programa LIFE (como instrumento de financiación medioambiental europeo) y que, más tarde, se financiaran los compromisos de la UE relacionados con la aplicación de las Directivas correspondientes en materia de naturaleza.

3.15. En el considerando 18 se establece además que, en el futuro, el Programa LIFE también apoyará proyectos que contribuyan a la aplicación de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE). En principio, el CESE acoge con satisfacción este aspecto, aunque también advierte de que, si no se aumentan los medios disponibles, tendrá lugar una falta de financiación adicional en las restantes áreas importantes del proyecto. El CESE también plantea estas reservas en relación con la financiación de proyectos de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE) mencionada en el considerando 19.

3.16. El CESE manifiesta su sorpresa por que en el Reglamento LIFE presentado solo se haga referencia en un único punto —e incluso ahí de forma marginal— a la prometedora idea de la «infraestructura verde». Dado que ha desaparecido cualquier mención al programa de financiación RTE-V (con fondos para financiar «infraestructuras verdes»), propuesto en el marco financiero plurianual para 2021-2027 que se presentó en la Comunicación de la Comisión ⁽⁷⁾ de 6 de mayo de 2013, el CESE insta a que el Programa LIFE —con un aumento sustancial de los recursos asignados— financie también explícitamente proyectos de infraestructura verde.

⁽³⁾ El Comité sigue considerando que este porcentaje es demasiado bajo y ha pedido que se aumente a un 40 % (Dictamen del CESE «Pacto europeo para la financiación de la lucha contra el cambio climático») (véase la página 8 del presente Diario Oficial).

⁽⁴⁾ DO C 173 de 31.5.2017, p. 7.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE NAT/681 sobre «La política de biodiversidad de la UE» (DO C 487 de 28.12.2016, p. 14).

⁽⁶⁾ Véase el dictamen del CESE (DO C 129 de 11.4.2018, p. 90).

⁽⁷⁾ COM(2013) 249 final.

3.17. Como ya ha quedado claro en la actualidad, los objetivos sobre biodiversidad para 2020 acordados por la UE no podrán alcanzarse. Dado que en el período de financiación 2021-2027 todavía habrá menos recursos disponibles, es de temer que la propia UE no pueda lograr mejoras significativas hasta 2030. La grave crisis en que se halla inmersa la biodiversidad hace necesario aumentar considerablemente la dotación del Programa LIFE. Por lo tanto, el CESE pide al Consejo y al Parlamento Europeo que, en los próximos debates sobre la programación financiera a medio plazo, discutan y tengan en cuenta las ideas expuestas por el Comité.

4. Observaciones específicas

4.1. En la exposición de motivos de su propuesta de Reglamento, la Comisión señala reiteradamente el carácter de pequeña escala de los proyectos promovidos, lo que diferencia al Programa LIFE de, por ejemplo, Horizonte Europa. En el documento se afirma que el Programa LIFE ayuda «a los ciudadanos a tomar medidas sobre el clima y en favor de sus comunidades». El CESE considera que este enfoque, la financiación de enfoques ascendentes a través de las partes interesadas de la sociedad civil, es de vital importancia y merece recibir un mayor apoyo.

4.2. Sin embargo, debe abarcar más de lo que expone la Comisión en los considerandos 8 y 10. Sin duda, los proyectos que instan a «facilitar la adopción de la tecnología ya disponible» deben considerarse positivos. No obstante, el papel de los ciudadanos va más allá de la aplicación de procedimientos ya desarrollados.

4.3. Después de todo, el Consejo Europeo de Innovación mencionado en la propuesta de Reglamento no es el único órgano que puede, como señala la Comisión, «servir de apoyo para aumentar la escala de nuevas ideas que surjan [...] y que supongan un gran avance, así como para comercializarlas».

4.4. Esto también pueden llevarlo a cabo, entre otros, las pymes, los grupos de iniciativa grandes y pequeños organizados por los ciudadanos, los sindicatos, los particulares o los municipios. De hecho, estos ya están desarrollando ideas, prácticas o tecnologías innovadoras y adecuadas (en parte muy simples) en las que hasta ahora ni la política o la administración ni la economía establecida habían pensado o no habían querido pensar.

4.5. El Programa LIFE también debería estar disponible para contribuir a promover esta tarea, sobre todo porque, a menudo, es muy difícil para estas estructuras no establecidas encontrar ayuda para innovar.

4.6. Esto se explica con dos ejemplos que podrían encajar bien en el nuevo subprograma de Transición hacia las Energías Limpias:

4.6.1. Es bien sabido que la construcción de una infraestructura de recarga para vehículos eléctricos es una tarea importante que también debe plantearse la política. Las iniciativas ciudadanas están empezando a pensar en, por ejemplo, emplear de forma directa y descentralizada la electricidad generada en centrales eólicas operadas en cooperativa a fin de desarrollar estaciones de carga gestionadas por la comunidad, es decir, establecer estaciones de carga privadas en hogares, barrios residenciales o en lugares de trabajo. Las «estaciones de energía solar» (es decir, cocheras equipadas con dispositivos fotovoltaicos) que ya van viéndose en funcionamiento con frecuencia podrían replicarse también con aerogeneradores. Esto crearía oportunidades de participación totalmente nuevas para los agentes de la sociedad civil, lo cual sería de importancia tanto para el desarrollo de la economía regional como para la aceptación de la nueva estructura de suministro que se pretende crear⁽⁸⁾. También podría insuflar nueva vida a la ambición anunciada por la UE de poner a los ciudadanos en el centro de la transición a las energías limpias. No obstante, los operadores del suministro de electricidad establecidos no suelen desarrollar estos nuevos enfoques teóricos. Estos enfoques requieren un apoyo inicial, en especial debido a que, a menudo, deben examinarse el marco jurídico y los detalles técnicos de manera intensiva. El Programa LIFE debería apoyar a toda costa tales innovaciones que aún no son «comercializables».

4.6.2. Lo mismo se aplica al enfoque innovador que se desarrolló en la ciudad de Lapy, Podlasie, y que no obstante no puede implementarse, pues sencillamente no se logró encontrar la financiación necesaria para llevar a cabo las investigaciones exhaustivas pertinentes. Al igual que muchos otros municipios de los Estados de Europa Central y Oriental, la ciudad sufre de altos niveles de emisiones ocasionados por los sistemas de calefacción de carbón centrales. Los cálculos realizados han demostrado que sustituir el carbón por fuentes de energías renovables (por ejemplo, la biomasa) o fuentes de energía de bajas emisiones, como el gas, llevaría a un incremento de los precios de consumo, lo cual no sería viable para la sociedad. Es probable que construir y operar una central eólica municipal a fin de emplear la electricidad generada para el funcionamiento de bombas de calor llevase a una reducción de los precios relacionados con la calefacción. No obstante, los municipios carecen de los medios para llevar a cabo las investigaciones previas técnicas y jurídicas que son necesarias urgentemente para la realización de un proyecto modelo así y, hasta ahora, no cuentan con ningún apoyo externo.

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen sobre «Los efectos de una nueva estructura de abastecimiento de energía sin emisiones de carbono, descentralizada y digitalizada en el empleo y en las economías regionales» (DO C 367 de 10.10.2018, p. 1).

4.7. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción el hecho de que con el subprograma de Transición hacia las Energías Limpias se establezca un nuevo enfoque principal en el área de Acción por el Clima del Programa LIFE, que se cubrirá con 1 000 millones EUR en el período 2021-2027, un poco menos del 20 % del presupuesto total de 5 450 millones EUR.

4.8. El CESE considera necesario que, de ser posible, se elijan procedimientos de solicitud y ejecución sencillos para el Programa LIFE. Acoge con satisfacción el esfuerzo continuo de la Comisión por seguir reduciendo la carga burocrática en las etapas de solicitud y ejecución del proyecto.

4.9. El nuevo Reglamento LIFE establece muchas menos restricciones que el programa actualmente en vigor y, de este modo, otorga a la Comisión una mayor flexibilidad a la hora de seleccionar y financiar proyectos. En opinión del CESE, esto dará lugar a una utilización más eficaz de los fondos.

4.10. Los proyectos buenos e innovadores no deberían fracasar tan solo porque los solicitantes no dispongan de suficientes oportunidades de cofinanciación. El CESE valora positivamente el hecho de que el nuevo Reglamento LIFE ya no contenga ningún artículo que excluya la financiación total de los proyectos (véase el artículo 20 del Reglamento antiguo).

4.11. El CESE acoge asimismo con satisfacción el hecho de que el Programa LIFE aún siga evolucionando de manera continua, así como el hecho de que ahora se destaque la función catalizadora que deben tener el Programa LIFE o los proyectos financiados por este. No obstante, el CESE no logra ver con claridad cómo debe surgir exactamente esta función catalizadora.

4.12. El CESE imagina que la Comisión elige una determinada parte de los proyectos financiados que parecieron ser especialmente innovadores y pide a los titulares de los proyectos que describan de forma más exacta en un proyecto adicional menor las circunstancias que fueron particularmente responsables del éxito o fracaso del proyecto. Muchas ideas innovadoras (véase el punto 3.8) fracasan en la actualidad, por ejemplo, a causa de limitaciones burocráticas, la ausencia de un marco legislativo o la existencia de marcos legislativos que obstaculizan el proceso. Para que la política aprenda de los proyectos financiados por el Programa LIFE y pueda extraer conclusiones, es importante conocer de manera exacta los factores de éxito o fracaso.

4.13. En el considerando 17 se señala que el público está bastante concienciado en cuanto a la contaminación atmosférica y espera «que las autoridades actúen a ese respecto». Esta afirmación es cierta y LIFE puede seguir contribuyendo en el futuro trasladando la información correspondiente que resulte de los proyectos a la práctica política.

4.14. Lo que el Proyecto LIFE no puede ni tiene permitido hacer es que se le asigne una especie de «papel de solucionador de problemas» para la falta de intervención de las autoridades. El ordenamiento de la calidad del aire en Europa ya podría haber mejorado considerablemente si, por ejemplo: a) se cumplieran de forma consecuyente los valores límite ya acordados, b) se llevase a cabo rigurosamente la internalización de los costes externos que se había prometido y c) se suprimieran las subvenciones que perjudican al medio ambiente, tal y como se prometió hace años.

4.15. Por lo tanto, en el considerando 27 se abordan muy acertadamente los aspectos de la aplicación de la legislación, incluidos los procesos de seguimiento y autorización, la calidad de la inspección medioambiental y el mecanismo de ejecución. Habida cuenta de su contribución a estos objetivos y de conformidad con el artículo 12 de la propuesta, «conviene autorizar la concesión de subvenciones» a la Red de la Unión Europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (IMPEL), la Red Europea de Fiscales para el Medio Ambiente (ENPE) y el Foro de Jueces para el Medio Ambiente de la Unión Europea (EUFJE) «sin necesidad de una convocatoria de propuestas», es decir, una financiación institucional. El CESE acoge con satisfacción esta financiación y destaca la importancia de poder apoyar —con un nivel relativamente bajo de burocracia— a otros agentes clave de la sociedad que puedan impulsar la política medioambiental de la UE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, apartado 5, de la propuesta.

Bruselas, 18 de octubre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER
