

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE)»

[COM(2011) 874 final]

(2012/C 191/20)

Ponente: **Pedro NARRO**

El 15 de diciembre de 2011 y el 23 de enero de 2012, respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, en virtud de los artículos 192 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE)»

COM(2011) 874 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de abril 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 127 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El programa LIFE es un programa comunitario de éxito que en los últimos 20 años, complementado con otros fondos e iniciativas, ha proporcionado resultados muy positivos. Por ello, debe preservarse y reforzarse con objeto de avanzar de forma estratégica y coherente en la protección del medio ambiente y el clima en la Unión Europea.

1.2 El aumento del presupuesto propuesto para el programa LIFE (2014-2020) es una buena señal, pero todavía queda mucho por hacer para integrar eficazmente el medio ambiente en las políticas europeas. El CESE reclama a los Estados miembros que, inmersos en una profunda crisis económica, apuesten de forma decidida por la inversión medioambiental y climática para atenuar sus efectos.

1.3 La creación de un subprograma de Acción por el Clima puede resultar un instrumento positivo para dar mayor visibilidad a aquellas iniciativas dirigidas a la adaptación y mitigación del cambio climático. Por su parte, el subprograma Medio Ambiente debe continuar contribuyendo a la protección de la biodiversidad y de forma prioritaria a la financiación de la Red Natura 2000, aunque sin menoscabar la participación de otros fondos como los relativos al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

1.4 La puesta en marcha de un nuevo tipo de proyectos a gran escala, «proyectos integrados», debe realizarse garantizando la participación de ONG y PYME, preservando la continuidad de los «proyectos tradicionales» y mejorando la coordinación entre organismos nacionales y comunitarios. A este respecto, el CESE propone que la Comisión proceda a integrar en la propuesta de Reglamento un reparto presupuestario claro entre ambos proyectos, especifique qué criterios se utilizarán para desarrollar un

reparto geográfico de los proyectos integrados y clarifique cómo se elaborarán los programas multianuales sin menoscabar la flexibilidad del Programa.

1.5 El CESE se muestra favorable a que el reparto de proyectos se realice en función de criterios de mérito y no geográficos. Sin embargo, el CESE reconoce la escasa participación en el programa LIFE de muchos países que no cuentan ni con la experiencia ni los medios suficientes para involucrarse activamente. A este respecto resulta fundamental que la Comisión facilite su acceso a través de un mayor asesoramiento y una mejor coordinación institucional.

1.6 El aumento de la tasa de cofinanciación para los proyectos tradicionales e integrados no puede justificar en ningún caso que el IVA y el personal permanente dejen de ser considerados como costes elegibles. La no inclusión de estos costes perjudicaría fundamentalmente a pequeñas organizaciones de la sociedad civil cuya contribución es muy valiosa pero cuya participación podría quedar excluida o limitada.

1.7 La introducción de los pagos a tanto alzado es una buena medida de simplificación. El CESE estima que la Comisión debería profundizar en una mejora de los servicios de asesoramiento, la simplificación de los formularios financieros y la introducción de una fase de evaluación previa en los proyectos tradicionales.

1.8 El CESE considera irrenunciable la preservación del carácter comunitario y del valor añadido europeo del programa LIFE. En este sentido la Comisión debe aclarar de forma previa qué medidas se adoptarán a través de actos delegados, el papel de los Estados miembros en el Comité LIFE y las nuevas atribuciones de la Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación.

1.9 A pesar del notable éxito del programa LIFE, la Comisión Europea debe realizar esfuerzos suplementarios para fomentar el conocimiento del Programa y la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil. A este respecto es fundamental mejorar los canales de divulgación y la transparencia en la selección de los proyectos y concienciar al ciudadano europeo sobre la importancia y el valor añadido que aporta a la sociedad un instrumento comunitario como el programa LIFE.

2. Contexto

2.1 El 12 de diciembre de 2011 la Comisión Europea publicó la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE). La dotación financiera total del programa LIFE para el período 2014-2020 expresado en precios corrientes es de 3 618 millones de euros.

2.2 El programa LIFE forma parte de la propuesta de la Comisión sobre el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, que establece el marco presupuestario y las principales orientaciones en la Estrategia Europa 2020. La Comisión decidió considerar el medio ambiente y la acción por el clima partes integrantes de todos los principales instrumentos e intervenciones.

2.3 Desde sus inicios en 1992, el programa LIFE ha sido uno de los principales ejes de financiación medioambiental de la Unión Europea. El nuevo reglamento propuesto por la Comisión pretende suceder al vigente Reglamento nº 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+).

2.4 La propuesta del nuevo Reglamento LIFE está diseñada en la forma de un programa LIFE con dos subprogramas: uno de Medio Ambiente y otro de Acción por el Clima. El subprograma de Medio Ambiente se compone de tres áreas prioritarias: 1. «Biodiversidad», 2. «Medio Ambiente y Eficiencia en el Uso de los Recursos», y por último 3. el área prioritaria «Gobernanza e Información».

2.5 El Subprograma de Medio Ambiente estará dotado con 2 713,5 millones de euros. La mitad de los recursos asignados al apoyo de proyectos a través de acciones concretas se dedicará al apoyo a la Naturaleza y la Biodiversidad. El Subprograma de Acción por el Clima tendrá un presupuesto de 904,5 millones de euros, y se compondrá de tres áreas prioritarias específicas: Mitigación para el Cambio Climático, Adaptación al Cambio Climático y Gobernanza e Información Climática.

2.6 El Comité Económico y Social Europeo ha manifestado siempre la gran importancia del programa LIFE para el desarrollo y la configuración de la política medioambiental de la UE. En los últimos tres dictámenes elaborados por el CESE en el ámbito del proyecto LIFE se ha reiterado su contribución valiosa, pero limitada, a la defensa del medio ambiente europeo (1).

3. Observaciones generales

3.1 Presupuesto

3.1.1 El presupuesto consagrado al programa LIFE en la propuesta de Marco financiero plurianual supone un aumento significativo sobre los fondos atribuidos en el período 2007-2013. El programa LIFE pasará de 2 143 a 3 200 millones de euros en precios de 2011 (3 618 millones en precios corrientes). El Subprograma Medio Ambiente recibirá 2 713,5 millones de euros (la mitad para acciones en materia de biodiversidad y naturaleza) y Acción por el Clima recibió 904,5 millones de euros.

3.1.2 Los fondos previstos suponen un 0,3 % del conjunto del presupuesto europeo. El aumento del presupuesto constituye una señal positiva en relación con las preocupaciones ambientales aunque debe valorarse cómo afectará la crisis económica a las posibilidades de financiación por parte de entes privados y administraciones locales, principalmente en los proyectos de mayor envergadura en los que la necesidad de fondos es superior. En todo caso el CESE subraya la necesidad de apostar por la protección del medio ambiente y el clima para paliar los efectos de la crisis, y defiende que la financiación del programa LIFE no debe condicionar negativamente otros fondos que también pueden potencialmente intervenir en el mismo ámbito como el FEADER o los Fondos Estructurales.

3.1.3 La Comisión debería conceder una atención prioritaria a la necesidad de financiación adicional para llevar a cabo actividades de comunicación, divulgación y transferencia de conocimientos. La financiación específica de medidas de asesoramiento y formación contribuiría no sólo a la simplificación en la gestión del Programa, sino principalmente a incrementar su efectividad y optimizar los recursos.

3.2 Principales novedades de la propuesta

3.2.1 Tras la consulta a las partes interesadas y las evaluaciones de impacto, la Comisión ha decidido introducir tres importantes cambios en la normativa vigente con el fin de mejorar su estructura, simplificar su funcionamiento, aumentar su flexibilidad y determinar de forma más clara los objetivos y estrategias. Estos cambios son:

- 1) prioridades más específicas;
- 2) dos subprogramas: Medio Ambiente y Acción por el Clima;
- 3) un nuevo tipo de proyectos: «proyectos integrados».

3.3 Establecimiento de prioridades

3.3.1 Una de las cuestiones más discutidas en la consulta previa realizada por la Comisión Europea ha versado sobre la conveniencia de establecer prioridades definidas para el nuevo Programa. La Comisión ha descartado, con acierto, el establecimiento de prioridades anuales fijas que podrían impedir a los solicitantes una correcta planificación, preparación y presentación de las propuestas. Finalmente la Comisión se ha decantado, aunque sin dar información precisa, por la elaboración,

(1) CESE (DO C 80 de 30.3.2004, p. 57); CESE (DO C 255 de 14.10.2005, p. 52); CESE (DO C 132 de 3.5.2011, p. 75).

junto con los Estados miembros, de programas de trabajo de, al menos, dos años. El CESE no está en la actualidad en condiciones de abordar la cuestión de los planes de trabajo debido a la ausencia de informaciones precisas al respecto en la propuesta de Reglamento objeto de este dictamen. A pesar de la falta de datos, la fijación de programas de trabajo debe respetar la esencia del programa LIFE en cuanto a su flexibilidad y su adaptación al cambio.

3.3.2 El CESE apoya la concentración de esfuerzos en determinadas prioridades políticas y ámbitos de actividad relacionados con el medio ambiente y el clima. La Comisión debe aportar más información sobre el funcionamiento del Comité del Programa LIFE, la reforma de los puntos de contacto nacionales y la utilización de los actos delegados para fijar criterios de admisibilidad de los proyectos y de equilibrio geográfico en el caso de los proyectos integrados.

3.4 Subprograma de Acción por el Clima

3.4.1 La creación de un subprograma específico para abordar las cuestiones ligadas al clima y sus tres prioridades (mitigación, adaptación y gobernanza) debe suponer un impulso para mejorar la implementación de la legislación de la UE en materia climática, fortalecer la gobernanza y consolidar nuevas redes y plataformas. El nuevo subprograma resulta imprescindible para intentar alcanzar los objetivos determinados en la Estrategia Europa 2020 ⁽²⁾ y en la Hoja de ruta para una economía hipocarbónica competitiva en 2050 ⁽³⁾.

3.4.2 El nuevo Subprograma, aunque con una dotación financiera limitada, deberá focalizarse en una serie de objetivos específicos que permitan mejorar el conocimiento sobre el terreno de las cuestiones relacionadas con el clima y convertir esta prioridad en una parte integrante del conjunto de instrumentos y medidas comunitarias. Las sinergias entre los objetivos ambientales y climáticos son evidentes. Tal y como señala la Comisión Europea en su propuesta de Reglamento, los proyectos en el ámbito climático pueden cumplir múltiples objetivos.

3.4.3 Para el CESE, resulta oportuna y acertada la decisión de dar un rango superior a la anterior rama temática «cambio climático» del componente LIFE + Política Ambiental y Gobernanza. No sólo se trata de una cuestión de mejorar su visibilidad, sino de entender su valor estratégico y multidisciplinar.

3.5 Proyectos integrados

3.5.1 Un proyecto integrado es un proyecto LIFE tradicional que cubre un ámbito más amplio que el territorio de una región en el cual el solicitante intenta generar la capacidad necesaria para gestionar un sector específico movilizándolo financiación del programa LIFE, pero también de otros fondos de la UE y fondos nacionales, regionales o del sector privado.

3.5.2 En general, se tratará de proyectos de gran envergadura (5-10 millones de euros de cofinanciación comunitaria) con el objetivo de resolver problemas ambientales y mejorar la aplicación e integración del ambiente en otras políticas. Los ámbitos prioritarios de actuación son los adecuados (Red Natura 2000, agua, aire, residuos, etc.), aunque la Comisión no debería marginar el papel de unos proyectos tradicionales que han generado innumerables beneficios con un coste mínimo. Los proyectos integrados aportarán un nuevo mecanismo de ejecución polivalente en la implementación de la legislación ambiental y climática, pero plantean dudas razonables sobre si generarán en la práctica más complejidad en la gestión y dificultades de coordinación entre los diferentes fondos que intervendrán simultáneamente.

3.5.3 Los proyectos integrados estarán sujetos a una distribución geográfica todavía por definir. La Comisión procederá a través de actos delegados a instaurar criterios geográficos, pero sería positivo que en el Reglamento de base se pudieran incluir algunas orientaciones básicas sobre cómo incentivar que países tradicionalmente poco activos en el ámbito LIFE mejoren su participación en el Programa. A tal fin es necesario suministrar un asesoramiento reforzado a estos países y mejorar la coordinación con los organismos nacionales competentes. El Comité estima que, a la hora de seleccionar un proyecto integrado, deben anteponerse criterios de mérito a criterios geográficos o similares. La cofinanciación ampliada hasta el 80 % de los costes elegibles tal vez no sea suficiente para fomentar la participación de los operadores públicos y privados en un contexto de crisis donde resulta muy difícil movilizar los fondos adecuados para proyectos tan ambiciosos.

3.5.4 Los proyectos integrados deberían incluir de una forma más decidida a organizaciones de la sociedad civil para facilitar su desarrollo y aplicación en el terreno, evitando que se conviertan exclusivamente en instrumentos en manos de las administraciones. Resulta fundamental potenciar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y fomentar la creación de redes que permitan el intercambio de buenas prácticas y la transferencia de conocimientos entre sus miembros.

4. Observaciones particulares

4.1 Simplificación

4.1.1 La Comisión hace hincapié en una mayor simplificación a través de la generalización de las cantidades fijas y los pagos a tanto alzado. Esta medida es positiva y puede eliminar cargas burocráticas innecesarias.

4.1.2 Sin embargo, este Comité no puede compartir la propuesta de una revisión de los costes elegibles para no incluir el IVA o los costes permanentes de personal (generalmente estos costes rondan el 30 %). Si no se tuvieran en consideración los citados costes, se añadirían dificultades para los proyectos principalmente desarrollados por los actores de la sociedad civil más modestos o de ámbito local. La simplificación debe basarse en una modificación sustancial de los formularios, un mejor asesoramiento en la fase de redacción, flexibilidad en las modificaciones presupuestarias ex post y una fase de evaluación previa

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ COM(2011) 112 final.

(*screening*). A juicio de este Comité, algunas medidas de simplificación específicamente concebidas para los proyectos integrados deberían extenderse a los tradicionales; es el caso de la fijación de dos fases en la selección de proyectos.

4.1.3 La propuesta de Reglamento mejora sensiblemente la complementariedad entre instrumentos financieros respecto a la confusa redacción del actual art. 9. El CESE comparte el principio de que el programa LIFE debe complementar otros programas de financiación de la Unión (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Horizonte 2020, etc.) mejorando la coordinación con objeto de impedir la doble financiación.

4.1.4 Las nuevas medidas para simplificar el funcionamiento y gestión del Programa deben acompañarse de un aumento de la transparencia de los criterios para la selección de proyectos y un refuerzo de los instrumentos existentes para ofrecer asesoramiento y orientación a los potenciales beneficiarios.

4.2 Enfoque comunitario/actividades fuera de la Unión

4.2.1 La eliminación de las asignaciones nacionales indicativas (art. 6 del Reglamento actual) dará paso únicamente a criterios de equilibrio geográfico sin determinar para los denominados proyectos integrados. Las asignaciones nacionales no dieron el resultado esperado y no incentivaron a los Estados más pequeños o con menos experiencia en la gestión de estos fondos. La supresión parece lógica y es compensada por la Comisión a través de criterios geográficos para los proyectos de mayor entidad (proyectos integrados). En la actualidad, Italia, Alemania y España son los grandes beneficiados, pero debe fomentarse de forma activa la participación de aquellos países con menos experiencia o preparación técnica.

4.2.2 La ampliación del ámbito geográfico del programa LIFE parece adecuada, pero no debería desnaturalizar el carácter comunitario del programa LIFE. Las excepciones a la regla general deben reducirse a casos muy determinados en ámbito específicos como las especies marinas o migratorias o la cooperación internacional entre organizaciones. El CESE apoya que como mínimo el 15 % del presupuesto del programa se canalice a través de proyectos de naturaleza transnacional.

4.2.3 La Comisión hasta ahora se ha encargado completamente de la gestión del programa LIFE; sin embargo, no queda claro en la nueva propuesta el papel que se reservará a las agencias ejecutivas y en concreto a la Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación en el marco de los proyectos tradicionales. En este sentido resulta pertinente preguntar a la Comisión Europea sobre cuáles serán las competencias de la Agencia Ejecutiva en la selección de proyectos y qué instrumentos se utilizarán para reforzar los puntos de contacto nacionales.

4.3 Red Natura 2000

4.3.1 La aportación del programa LIFE para la financiación del desarrollo de la Red Natura 2000 es una prioridad que ha dado resultados notables. En el próximo período, el programa LIFE debe continuar con su contribución a la mejora de la aceptación de la Red Natura 2000 por parte de los agentes locales y de las Administraciones. Para ello resulta prioritario que el programa LIFE contribuya a consolidar criterios comunes de gestión y administración de los espacios Natura 2000. Esta tarea debería realizarse bajo la coordinación de la Comisión Europea y focalizarse en aquellos países cuya implantación es más reciente.

4.4 Cofinanciación

4.4.1 El porcentaje máximo de financiación para los proyectos LIFE será del 70 % de los costes elegibles, mientras que anteriormente era del 50 %. En el caso de los proyectos integrados se podrá llegar hasta el 80 %, porcentaje que también sería aplicable a los proyectos específicos de apoyo a necesidades especiales para la implementación y el desarrollo de políticas o normativas de la UE, teniendo en cuenta su valor estratégico. Este aumento de la cofinanciación se produce con el fin de compensar la no elegibilidad de determinados costes muy significativos que hasta el momento han sido elegibles, como el IVA y los gastos de personal permanente. Sin embargo, en el período actual algunos proyectos en el ámbito de la biodiversidad ya gozan de una cofinanciación del 75 %. Por tanto, resulta oportuno que la Comisión analice si esa cofinanciación es suficiente para compensar o si, por el contrario, debería establecerse una tasa de cofinanciación fija en lugar de un máximo.

4.5 Ecoinnovación

4.5.1 En el actual período, una parte mayoritaria de los proyectos de política y gobernanza ambiental han tenido por objeto la aplicación de métodos empresariales o de gestión innovadores. La evaluación de impacto considera de forma muy positiva los avances en ecoinnovación. Pese a ello, la Comisión propone limitaciones a la innovación privada ya que, a priori, otros instrumentos específicos como Horizonte 2020 se encargarán de la misma.

4.6 Fomento de la participación de PYME y ONG

4.6.1 El nuevo diseño del programa LIFE abandona su enfoque puramente ascendente (*bottom up*) y apuesta por un planteamiento descendente flexible. Fruto de esta filosofía es la concepción de los proyectos integrados. El CESE no rechaza la nueva óptica de la Comisión, pero desea incidir en la importancia de fomentar aquellos proyectos desarrollados a escala local o regional, que empeñan a pequeñas empresas y ONG pero que pueden producir grandes resultados con un coste mínimo.

4.6.2 El CESE apoya que los proyectos financiados por el programa LIFE promuevan de forma efectiva el uso de la contratación pública ecológica.

4.7 Financiación de ONG medioambientales

4.7.1 La Comisión Europea utiliza el instrumento LIFE para financiar a las ONG ambientales que participan en el proceso de decisión europeo. Tradicionalmente cerca de una treintena de organizaciones se ha beneficiado de estos fondos con un resultado muy positivo según la evaluación de la Comisión. A este respecto el Comité alaba la labor desarrollada por estas organizaciones, pero resulta oportuno modificar los criterios de selección para la concesión de fondos de modo que otras organizaciones con una importante contribución al medio ambiente y el clima puedan beneficiarse.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
