

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N.º 5/2020

*[con arreglo a los artículos 288, apartado 4, y 322, apartado 1, letra a), del TFUE]***sobre las propuestas de la Comisión 2020/0006 (COD), de 14 de enero de 2020 y de 28 de mayo de 2020, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo de Transición Justa [COM(2020) 22 final y COM(2020) 460 final]**

(2020/C 290/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
Introducción	1-4	2
Observaciones generales.....	5-9	3
Observaciones específicas	10-25	3
Recursos para el FTJ.....	10-11	3
Plazo para utilizar los fondos	12-14	4
Alcance del apoyo.....	15-19	4
Marco de rendimiento	20-23	5
Método de asignación.....	24-25	6

Introducción

1 En diciembre de 2019, la Comisión publicó el Pacto Verde Europeo [COM(2019) 640 final], cuyo objetivo es apoyar la transición hacia una economía transformada de la UE y responder a los desafíos planteados por el cambio climático y la degradación del medio ambiente. En enero de 2020, la Comisión propuso crear un Plan de Inversiones para una Europa Sostenible que contenía el Mecanismo de Transición Justa.

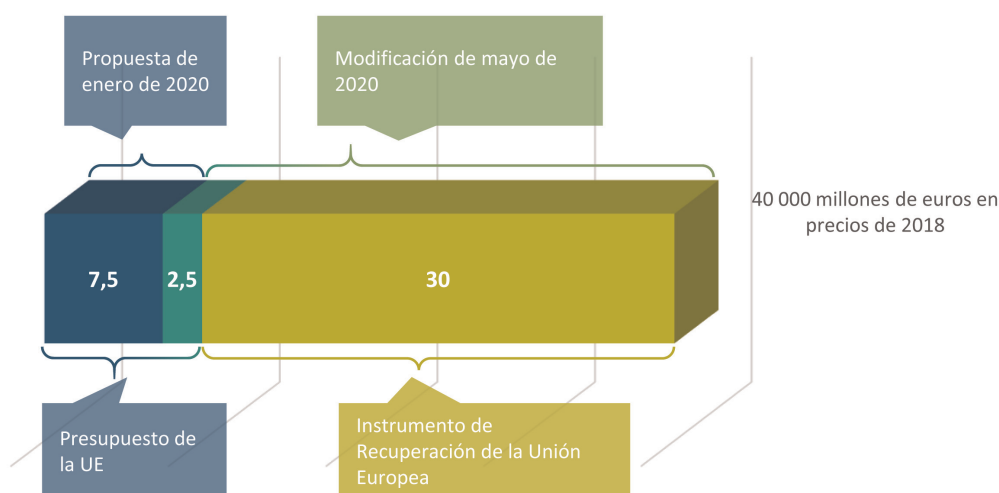
2 El Mecanismo de Transición Justa se dirigiría a las regiones y sectores más afectados por la transición hacia la economía verde. Este apoyo se facilitaría para abordar los impactos sociales, económicos y medioambientales de la transición. El mecanismo se centra en planes territoriales de transición justa y consta de tres pilares de financiación.

Mecanismo de Transición Justa: pilares de financiación		
un Fondo de Transición Justa (FTJ) , ejecutado en régimen de gestión compartida	un régimen de transición justa para movilizar las inversiones privadas	un mecanismo de préstamo al sector público con el Banco Europeo de Inversiones, respaldado por el presupuesto de la UE

3 La propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo de Transición Justa de enero de 2020 [COM(2020) 22 final] preveía 7 500 millones de euros en precios de 2018 de créditos presupuestarios. El FTJ complementa los fondos de la política de cohesión propuestos para el marco financiero plurianual 2021-2027 cubiertos por el Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC), a saber, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y el Fondo de Cohesión. En mayo de 2020, a raíz de la pandemia de COVID-19, la Comisión modificó su propuesta sobre el FTJ [COM(2020) 460 final] y propuso un gasto adicional de 32 500 millones de euros en precios de 2018 (véase la ilustración 1).

Ilustración 1

Recursos del FTJ (en miles de millones de euros, precios de 2018)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta de FTJ y su modificación.

4 Con arreglo a la base jurídica de la propuesta modificada de la Comisión, la consulta al Tribunal de Cuentas Europeo es obligatoria⁽¹⁾, y el Parlamento Europeo y el Consejo le han pedido que emita un dictamen. El presente Dictamen cumple la formalidad sustancial de consulta. Se limita a las propuestas de FTJ y complementa los siguientes dictámenes:

— Dictamen n.º 1/2018 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de mayo de 2018, sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros;

⁽¹⁾ Artículo 322, apartado 1, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- Dictamen n.º 6/2018 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, COM(2018) 375 final;
- Dictamen n.º 2/2020 sobre la propuesta modificada de la Comisión de 14 de enero de 2020 sobre el Reglamento de disposiciones comunes, COM(2020) 23 final;
- Dictamen n.º 4/2020 relativo a la propuesta de Reglamento REACT-UE y a la propuesta de Reglamento que establece las disposiciones comunes para los Fondos EIE.

El Tribunal tiene previsto publicar en un momento posterior de 2020 un dictamen sobre el mecanismo de préstamo al sector público del Mecanismo de Transición Justa.

Observaciones generales

5 Se requerirán importantes inversiones en toda la UE para lograr su transición a una economía climáticamente neutra de aquí a 2050. El apoyo de la UE para dicha transición debería dirigirse a las regiones más afectadas y allí donde tenga mayor impacto.

6 Los considerandos 6 y 10 de la propuesta vinculan el FTJ con el Pacto Verde, como respuesta ante los retos climáticos y medioambientales, para apoyar la transición de la UE a una economía climáticamente neutra de aquí a 2050. Sin embargo, los artículos de la propuesta no establecen una conexión clara con las ambiciones climáticas de la UE, como, por ejemplo, en su objetivo específico, en el alcance del apoyo, en la programación de los recursos del FTJ o en los planes territoriales de transición justa.

7 Con arreglo al régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, las instalaciones industriales consideradas con riesgo significativo de fuga de carbono reciben un tratamiento especial. La derogación en virtud del artículo 10 *quater* de la Directiva RCDE UE ⁽²⁾ concede asignaciones gratuitas a centrales eléctricas existentes en Estados miembros seleccionados durante un período de transición para apoyar la modernización de sus sectores de generación de electricidad ⁽³⁾. En el artículo 10 *quinquies* de la misma Directiva se establece el Fondo de Modernización, destinado a modernizar los sistemas energéticos, mejorar la eficiencia energética y garantizar una transición justa para las regiones dependientes del carbono de aquí a 2030. Algunas actividades pueden recibir apoyo tanto del FTJ como del Fondo de Modernización.

8 La propuesta, por tanto, ofrece más financiación a las regiones que ya han recibido fondos específicos para la modernización energética. No hemos identificado ningún análisis exhaustivo de lo que se logró con la financiación previa de la UE en estas regiones ni del resto de sus necesidades. Es importante que los planes de transición justa aborden la cuestión de la coordinación y complementariedad de distintas fuentes de financiación.

9 En la propuesta, el vínculo entre rendimiento y financiación es relativamente débil, y existe un riesgo significativo de que el uso de estos fondos no acabe con la fuerte dependencia de algunas regiones en actividades intensivas en carbono. De hecho, la duración limitada del programa acentúa este riesgo: si la reducción prevista de empleo en sectores intensivos en carbono no se logra dentro del plazo, existe el riesgo de que se asigne más gasto a financiar la transición.

Observaciones generales	— necesidad de una mayor conexión con las ambiciones climáticas y medioambientales — ausencia de análisis de lo logrado por la financiación previa para una transición justa — vinculación escasa entre el rendimiento y la financiación — riesgo de que se tenga que volver a financiar la transición
--------------------------------	---

Observaciones específicas

Recursos para el FTJ

10 En esencia, la propuesta modificada sobre el establecimiento del FTJ aumenta el apoyo, que pasa de 7 500 millones de euros a 40 000 millones de euros (precios de 2018). La Comisión justifica el incremento del apoyo de la UE sobre la base de los efectos de la crisis de la COVID-19, y las diferencias en las capacidades nacionales y regionales para abordarlos.

11 La Comisión no ha realizado una evaluación específica del impacto ni una consulta a las partes interesadas para respaldar el importe modificado ⁽⁴⁾. La Comisión dispuso de un plazo muy limitado para elaborar el proyecto de propuesta modificada y para evaluar los posibles costes de la transición y el impacto de la crisis de la COVID-19. Sin embargo, un análisis riguroso de las necesidades contribuiría a una mejor asignación de los recursos financieros de la UE y permitiría orientar y cuantificar los objetivos que se prevé lograr.

⁽²⁾ Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814 (DO L 76 de 19.3.2018, p. 3).

⁽³⁾ Véase el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente n.º 14/2018: «Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers», ilustración 2.12.

⁽⁴⁾ Véase también Resumen de las observaciones del TCE sobre las propuestas legislativas de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual (MFP), de 14 de febrero de 2019, y nuestro próximo Análisis 2/2020 sobre el proceso legislativo en la Unión Europea tras casi 20 años de mejora de la legislación, apartado 9.

Recursos para el FTJ	— incremento del apoyo puesto a disposición para una transición justa — importancia de cuantificar las necesidades de financiación para orientar y cuantificar los objetivos que se prevé lograr
-----------------------------	---

Plazo para utilizar los fondos

12 El despliegue de los recursos del FTJ depende de la aprobación fluida del marco financiero plurianual 2021-2027 y de las propuestas del RDC, incluido el Reglamento del FTJ. Cualquier retraso en la aprobación de estas propuestas reducirá más el tiempo disponible para utilizar los recursos del FTJ. Además, la programación del FTJ se basará en los planes de transición justa, que deberán ser coherentes con los planes nacionales integrados de energía y clima. La Comisión solo puede aprobar los planes de transición justa tras la adopción del marco financiero plurianual 2021-2027, por lo que estima que estos planes no podrán respaldar las solicitudes de financiación de los Estados miembros hasta mediados de 2021 como muy pronto.

13 La propuesta de Reglamento modificado establece que los recursos del Instrumento Europeo de Recuperación (32 800 millones de euros a precios corrientes) deberían comprometerse antes de 2024 y utilizarse antes de 2026.

14 Por tanto, los Estados miembros deberán generar los resultados previstos en un plazo relativamente breve. Esto aumenta el riesgo de que los Estados miembros no utilicen la financiación o la utilicen sin lograr la transición requerida.

Plazo para utilizar los fondos	— los retrasos en la aprobación del marco financiero plurianual y las propuestas del RDC reducirían más el tiempo disponible — dificultad para que los Estados miembros empleen eficazmente la financiación dentro del plazo propuesto
---------------------------------------	---

Alcance del apoyo

15 De acuerdo con el artículo 2 de la propuesta, el FTJ deberá contribuir a «hacer posible que las regiones y las personas afronten las repercusiones sociales, económicas y medioambientales de la transición hacia una economía climáticamente neutra». En virtud de la propuesta, los planes de transición justa deberán ser coherentes con los planes nacionales integrados de energía y clima de los Estados miembros. Por tanto, lograr el objetivo del FTJ depende de estos ⁽⁵⁾. Las intervenciones de la política dependerían estrechamente de las decisiones que tomen los Estados miembros en sus planes de transición justa y de la aprobación de dichos planes por parte de la Comisión. Creemos que es fundamental que los planes de transición justa contengan compromisos claros de apoyo a los proyectos de transición acordes con los objetivos climáticos de la UE.

16 Las actividades subvencionables de la propuesta de FTJ abordan principalmente los objetivos sociales y económicos y, en menor medida, los medioambientales: la propuesta financia inversiones en regeneración y descontaminación de emplazamientos, proyectos de rehabilitación y de reorientación de tierras [artículo 4, apartado 2, letra f)]. De acuerdo con el principio de «quien contamina paga» ⁽⁶⁾, los costes como la descontaminación o rehabilitación de tierras deberán ser sufragados normalmente por quienes los hayan provocado.

17 De acuerdo con el considerando 10 de la propuesta, únicamente las actividades sostenibles que contribuyan activamente a una economía circular y climáticamente neutra deberán incluirse en los planes de transición justa y ser subvencionables, ajustándose a los planes nacionales integrados de energía y clima. Para garantizar la coherencia con los objetivos climáticos de la UE, sería útil que el Reglamento excluyera explícitamente del alcance del apoyo las actividades que provocan un incremento neto de emisiones de gases de efecto invernadero.

18 Las actividades subvencionables deberían regirse por el principio de «no ocasionar daños», con el objetivo de evitar consecuencias negativas involuntarias, en particular en lo que respecta al cambio climático. El artículo 5, letra d), de la propuesta excluye específicamente del apoyo del FTJ las inversiones relacionadas con la producción, la transformación, la distribución, el almacenamiento o la combustión de combustibles fósiles. Cualquier inversión en combustibles fósiles (por ejemplo, en gas natural o petróleo) corre el riesgo de convertirse en «activos en desuso» ⁽⁷⁾.

19 En el artículo 4, apartado 2, párrafo 2, se autoriza la financiación de inversiones productivas en empresas que no sean pymes en algunos ámbitos si son «necesarias para la ejecución del plan territorial de transición justa». En tal caso, los planes deberían contener una lista exhaustiva de dichas empresas y justificar la necesidad de apoyarlas (artículo 7, apartado 2, letra h)). Consideramos que, en la práctica, la financiación a empresas que no sean pymes debería constituir una excepción y estar ligada a la aceleración de la reducción de emisiones de CO₂.

⁽⁵⁾ Dictamen n.º 2/2020 sobre la propuesta modificada de la Comisión de 14 de enero de 2020 sobre el Reglamento de disposiciones comunes, apartado 7.

⁽⁶⁾ Véase la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO L 143 de 30.4.2004, p. 56).

⁽⁷⁾ Véase Análisis n.º 1/2017: Acción de la UE en materia de energía y cambio climático (Análisis panorámico), apartados 211 y 212.

Alcance del apoyo	— necesidad de compromisos claros con los objetivos climáticos de la UE en los planes de transición justa — las actividades que generen un incremento neto de las emisiones de gases de efecto invernadero deberán quedar expresamente excluidas del alcance
--------------------------	---

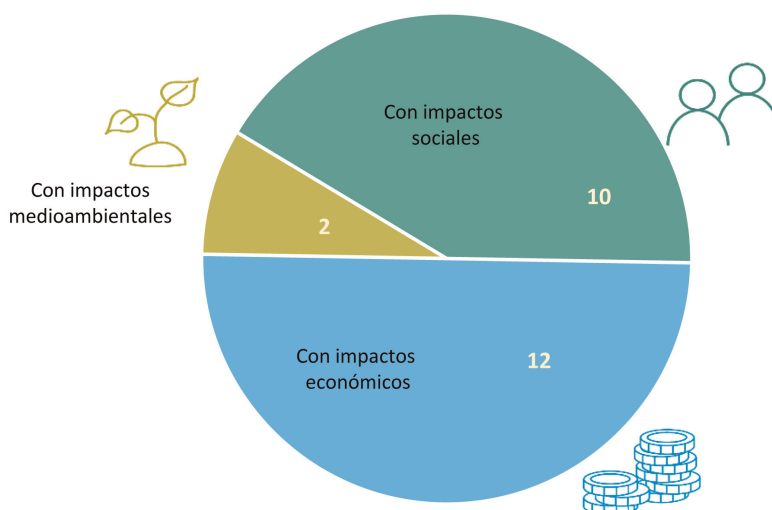
Marco de rendimiento

20 El Reglamento del FTJ propone indicadores comunes de realización y de resultados que se ajustan en gran medida a los indicadores comunes propuestos para el FEDER y FSE+, lo que será útil para la agregación y el análisis de los datos de rendimiento ⁽⁸⁾.

21 Como se muestra en la *ilustración 2*, los indicadores de realización se refieren principalmente a los impactos económicos y sociales de la transición hacia una economía climáticamente neutra, más que a los medioambientales. Los indicadores comunes para el FTJ no captan claramente el objetivo de abandonar progresivamente los sectores intensivos en carbono.

Ilustración 2

Número de indicadores de realización en el FTJ



RCO 38: Superficie de los suelos rehabilitados apoyados

RCO 39: Sistemas instalados para el seguimiento de la contaminación atmosférica

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del anexo III de la propuesta de Reglamento del FTJ.

22 La propuesta de Reglamento del FTJ permite las correcciones financieras por no lograr al menos el 65 % de los objetivos establecidos en los indicadores comunes. Las correcciones financieras basadas en objetivos de rendimiento tienen el potencial de reforzar la rendición de cuentas sobre el logro de resultados, por lo que hemos invitado previamente a la Comisión y a los legisladores a que estudien la posibilidad de aclarar la metodología para evaluar las correcciones financieras (por ejemplo, evaluar la solidez de los objetivos establecidos; juzgar si no se alcanzan plenamente las metas, y aplicar correcciones financieras) ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Dictamen n.º 6/2018 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, COM(2018) 375 final, apartado 59, y Dictamen n.º 2/2020 sobre la propuesta modificada de la Comisión de 14 de enero de 2020 sobre Reglamento de disposiciones comunes, COM(2020) 23 final, apartado 9.

⁽⁹⁾ Dictamen n.º 2/2020 sobre la propuesta modificada de la Comisión de 14 de enero de 2020 sobre el Reglamento de disposiciones comunes, apartados 11 y 12.

23 Aunque estas correcciones introducirían un elemento de condicionalidad del rendimiento, el incentivo queda reducido por la gran carencia en el rendimiento (que no generaría ninguna corrección) y el hecho de que los indicadores comunes no reflejen claramente el objetivo de abandonar progresivamente los sectores intensivos en carbono. Anteriormente hemos señalado, en otros ámbitos políticos, que los objetivos podrían incumplirse por un margen considerable con pocas repercusiones en la financiación de la UE ⁽¹⁰⁾. Sería preferible emplear un modelo de aplicación que vincule el desembolso de fondos con el logro de los objetivos. Un enfoque así podría combinarse con un requisito de reembolsar la financiación si los compromisos establecidos en los planes territoriales de transición justa no se mantienen en un período específico.

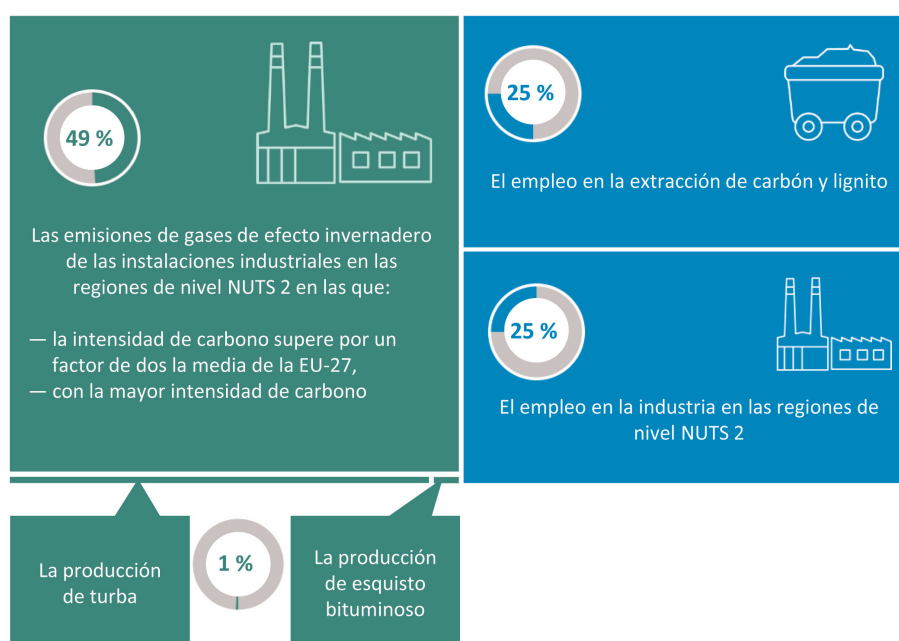
Marco de rendimiento	— los indicadores comunes no reflejan claramente el abandono progresivo de los sectores intensivos en carbono — correcciones financieras ligadas al logro de objetivos: potencial de reforzar la rendición de cuentas sobre el logro de resultados, pero es preferible emplear un modelo de aplicación que vincule el desembolso de fondos con el logro de objetivos
-----------------------------	---

Método de asignación

24 En el anexo I del Reglamento del FTJ modificado se propone un método de asignación de los recursos del FTJ en dotaciones financieras para los Estados miembros, con un límite de 8 000 millones de euros (en precios de 2018); véase la ilustración 3. La Comisión nos informó de que, ante el desafío de identificar datos fiables disponibles en los ámbitos regional y territorial, decidió basar la asignación en las regiones de nivel NUTS 2, mientras que los planes territoriales de transición justa se basan en un nivel más detallado (regiones de nivel NUTS 3).

Ilustración 3

Criterios para la asignación de recursos del FTJ



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del anexo I de la propuesta de Reglamento del FTJ.

⁽¹⁰⁾ Dictamen n.º 7/2018 relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la política agrícola común para el período posterior a 2020, apartado 8.

25 El método de asignación considera un conjunto de condiciones preexistentes para los Estados miembros, pero la condicionalidad del rendimiento es baja. Por tanto, dos Estados miembros con necesidades similares de transición (según la cuantificación del método de asignación propuesto) recibirían hipotéticamente un nivel similar de financiación, aunque un Estado miembro se comprometiera a clausurar operaciones intensivas en carbono (y lo lograra) y otro simplemente las redujera, incluso temporalmente. Aunque se dirige a las regiones afectadas, el método de asignación propuesto, proporciona escasos incentivos para el cambio profundo, significativo y estructural necesario para lograr los objetivos climáticos de la UE.

Método de asignación	— ninguna conexión con el nivel de ambición climática de los Estados miembros — escasos incentivos para un cambio estructural importante
-----------------------------	--

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 20 de julio de 2020.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente
