

LA FINANCIACION COMUNITARIA DEL MEDIO AMBIENTE A TRAVÉS DE LIFE +

por **Miguel Castroviejo**
Consejero de medio ambiente.
Representación Permanente de
España ante la UE

En esta fase de presupuestos comunitarios menguantes, también los aspectos relativos a medio ambiente están sufriendo, además del apretón de cinturón, otras importantes mutaciones. Ya en su propuesta principal relativa a las perspectivas financieras 2007-2013 “Construir nuestro futuro común: retos políticos y medios presupuestarios en la Unión ampliada”, que se complementa con “Perspectivas financieras 2007-2013”, la Comisión Europea propuso importantes cambios con respecto a la situación actual.

En primer lugar propone un cambio de impor-

tancia en la forma de financiar el medio ambiente, pues decide agrupar todos los instrumentos financieros de carácter medioambiental en uno sólo. Así, los instrumentos *Forest focus*, *Life*, *Urban* y el *Programa de apoyo a ONG*, amén de otras acciones financiadas internamente por la Comisión, pasan en conjunto a agruparse bajo el nuevo instrumento financiero Life+. Como estos instrumentos incluían en unos casos una financiación gestionada directamente por la Comisión Europea, mientras que en otros la participación de los Estados Miembros era mayor, el nuevo instrumento deberá también incluir



Uno de los componentes del reglamento Life + es Naturaleza y Biodiversidad, cuya expresión territorial más importante es la Red Natura 2000. Caldera de Taburiente. Foto: Javier Rico. Naturmedia.

una cierta flexibilidad para poder aplicarse en ambas modalidades.

En segundo lugar se propone también la introducción de sustantivos cambios en cuanto al fondo: la Comisión apuesta sin ambages por lo que denomina el enfoque de integración (del medio ambiente en otras políticas), que no consiste en otra cosa más que en intentar que sean las demás políticas sectoriales (agricultura y regional esencialmente) las que incorporen la necesidad de financiar también ciertos aspectos ambientales. Este *enfoque de integración* se contrapone a los intentos iniciales de establecer un instrumento financiero para el medio ambiente fuerte y bien dotado que pudiera cubrir las necesidades de financiación de la Red Natura 2000, que la propia Comisión evaluó de modo provisional en unos 6.000 millones de euros al año. El así llamado enfoque de integración abre ventanas a la financiación de acciones ambientales en otros instrumentos, esencialmente en desarrollo rural, fondos

estructurales, innovación e investigación.

Justifica así la Comisión un cambio total en la nueva propuesta de reglamento Life+ que de este modo se parece muy poco, apenas en algo más que en el nombre, a los reglamentos Life a los que estamos habituados desde el año 1992. De hecho, de los dos pilares clásicos del Life actual, el pilar “medio ambiente” se pasa en buena medida, con dotación financiera incluida, al nuevo Programa de Innovación y Competitividad¹, mientras que el pilar “naturaleza” se pasa, en cuanto a su contenido pero no a su dotación financiera, al reglamento de desarrollo rural y, en menor medida al de fondos estructurales.

NATURA 2000: UN CONFLICTO DE CALADO EN EL ORIGEN DE LIFE+

La Comisión adoptó el proyecto de reglamento Life+ en septiembre de 2004. Ya desde el principio esta propuesta arrancó con un problema de fondo derivado de que no resultaba aplicable para la financiación de la Red Natura 2000 como venía haciéndose con Life hasta el presente. El razonamiento de la Comisión era que las necesidades de Natura 2000 podrían cubrirse con los reglamentos de desarrollo rural y de fondos estructurales, por lo que no era necesario incluir su financiación también en Life+.

Este enfoque dejaba sin embargo muchas lagunas de financiación para Natura 2000. En la práctica, las acciones que no tuvieran lugar en terrenos agrarios (para el caso de desarrollo rural) o las que no tuvieran por objetivo principal el desarrollo económico (para el caso fondos estructurales) quedarían sin financiación posible. Esto afectaría a muchos hábitats (forestales, fluviales, en zonas húmedas, costeros, marinos, etc.) y a casi todas las especies protegidas de las directivas de aves y de hábitats.

Preocupada por este problema que le afectaba considerablemente, España elaboró un análisis de las lagunas en la financiación para Natura 2000 a las que daría lugar la aprobación de la propuesta de la Comisión tal y como estaba. Este análisis, que fue en general bien recibido por su solidez y fundamento, completó unas declaraciones aprobadas en los Consejos de ministros de octubre y de diciembre de 2004 en las que España y unos quince estados miembros más pedían con rotundidad la necesidad de corregir la propuesta inicial de la Comisión para solventar estos problemas.

A esta misma petición se unió poco después el Parlamento Europeo, que en el informe preparado por la diputada verde francesa Isler Béguin, pidió también, entre otras muchas cosas, que se aplicase el mismo enfoque que el recogido en las declaraciones citadas. A estas voces se sumaron también las de las organizaciones ambientales más relevantes.

Finalmente esta clara mayoría en el Consejo y esta presión en el exterior ayudaron a reorientar con éxito la negociación que ya bajo Presidencia británica condujo al acuerdo político de diciembre de 2005 en el que la Red Natura 2000 vuelve a estar plenamente dentro de la financiación de Life+.

¹ Propuesto y desarrollado en el ámbito de empresa e industria



Para recibir ayudas, cuentan tanto los espacios terrestres como los marinos.
Foto: Luis Merino. Naturmedia.

OBJETIVOS Y DOMINIOS CUBIERTOS POR LIFE+

El objetivo general de Life+ es ayudar a favorecer la aplicación, elaboración y desarrollo de la política y legislación comunitaria en materia de medio ambiente, para lo que se centra esencialmente en el apoyo financiero a la puesta en práctica del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente. Cabe recordar aquí que las líneas de acción prioritaria de este programa de acción aprobado en el año 2002 y que, en principio, orienta la política comunitaria de medio ambiente durante diez años, son cuatro: a) cambio climático, b) naturaleza y biodiversidad, c) salud y calidad de vida y d) gestión sostenible de recursos naturales y residuos.

El reglamento Life organiza este conjunto de dominios en tres grandes componentes:

- **Naturaleza y biodiversidad**, que trata de favorecer la aplicación de las dos grandes directivas relativas a biodiversidad de la Unión Europea: la directiva de aves y la directiva de hábitats, cuya expresión territorial más importante es la Red Natura 2000.

- **Política de medio ambiente y gobernanza**, que cubre los otros tres campos de acción prioritaria del Sexto programa, es decir, cambio climático, salud y calidad de vida y recursos naturales y residuos. Se busca contribuir al desarrollo y demostración de enfoques, tecnologías, métodos e instrumentos innovadores en estos ámbitos de la política de medio ambiente.
- **Información y comunicación**, que abarca las tareas relativas a la divulgación de información, la sensibilización del público sobre los problemas medioambientales (incluido los incendios forestales) y el apoyo a las medidas de acompañamiento, como por ejemplo la formación.

Merece también destacarse que dentro de los dos primeros componentes se establecen también una serie de objetivos horizontales como son la mejora de la base de conocimientos relativos al desarrollo de la política de medio ambiente y también la evaluación de la política y de la legislación comunitaria en ese campo. También se busca la concepción y

desarrollo de métodos y mecanismos de evaluación y seguimiento del estado del medio ambiente y el fomento de una mejor gobernanza ambiental, incluida la participación del público al respecto.

Estos objetivos generales darían lugar a un inmenso abanico de acciones elegibles si no se acompañasen de una mayor concisión en cuanto a la definición de aquellas que pueden tener valor añadido comunitario. En este sentido el propio acuerdo del Consejo de Ministros ha determinado cuales son las medidas elegibles. Las más importantes podrían agruparse en los siguientes epígrafes:

- Estudios, análisis, modelización y seguimiento,
- Demostración e innovación en enfoques, tecnologías, métodos e instrumentos,
- Formación, fomento del trabajo en red y capacitación,
- Información, comunicación y campañas de sensibilización,
- Gestión de la Red Natura 2000, incluida la compra de tierras cuando esta es la única forma de lograr el objetivo de conservación que se persigue.

Por otra parte también se podrán financiar medidas de subvención a ONG activas en la protección y mejora del medio ambiente a escala europea, así como establecer y mantener sistemas informáticos necesarios para la ejecución de la política comunitaria de medio ambiente, si bien, como veremos más abajo, sólo dentro de la parte que se refiere al presupuesto que será directamente gestionado por la Comisión Europea.

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

Dado que se trata de financiación comunitaria el pre-requisito indispensable para que cualquier acción pueda ser financiada por Life+ es que tenga valor añadido específico a escala comunitaria, esto es, que sus efectos vayan más allá de la escala nacional. La forma de garantizar este valor añadido comunitario en las medidas elegibles por el reglamento se hace a través de la aplicación de varios criterios de selección, como vemos a continuación.

En primer lugar, cuando se trata del componente naturaleza, las medidas o los proyectos financiados deberán ajustarse a las mejores prácticas disponibles sobre la materia en cuestión o ser medidas o proyectos demostrativos a escala comunitaria, siempre en conexión con la puesta en práctica de las directivas de aves y de hábitats. En este pun-

to, se produjo un debate importante sobre el carácter de las medidas a financiar. En un principio se abogó por exigir que tuviesen siempre un carácter innovador. No obstante enseguida se vio que la *innovación* no siempre es fácil, ni siquiera posible a veces, cuando se trata de salvar una especie o un hábitat en peligro. Por eso fue ganando peso la idea lanzada por España y algunos países más de que el valor añadido comunitario no podía residir para Natura 2000 en el carácter innovador de la medida si no que, por el contrario, residía directamente en el hecho de que la especie o el hábitat concernido estuviese ya incluido en una norma comunitaria.

Para el resto de los componentes sí se aplica, sin embargo, la exigencia de que las medidas a financiar sean demostrativas o innovadoras, pues sólo así se podría garantizar el valor añadido comunitario. Se ha querido con ello evitar el que los escasos recursos de Life+ pudiesen ser dedicados a medidas ordinarias que, como por ejemplo la gestión rutinaria de los residuos, derivaban directamente de la mera aplicación de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente.

Hay sin embargo una excepción a esta regla. Se refiere precisamente a las medidas relativas a incendios forestales derivadas del actual reglamento *Forest focus* que, al desaparecer y quedar incluido en Life+, necesitan un



La superficie total de ZEPA de un país también es importante a la hora de recibir más financiación. Tarro blanco. Foto: Luis Merino. Naturmedia.

tratamiento especial ya que no siempre son innovadoras o demostrativas. No se aplica por tanto este criterio a dichas medidas.

Quedan por otra parte también fuera de Life+, incluso en el componente naturaleza, todas las medidas que tengan carácter repetitivo o de gestión diaria, pues se considera que tales acciones no tienen valor añadido europeo en ningún caso.

Finalmente hay otro elemento muy importante a tener en cuenta a la hora de seleccionar o de proponer medidas o proyectos a financiar: se trata de la complementariedad entre los distintos instrumentos comunitarios. Ya he señalado al principio que el enfoque inicial de la Comisión era el de la integración de la financiación de las medidas ambientales en otros instrumentos. Solo la demostración de que todavía quedaban lagunas de financiación para medidas no elegibles bajo los otros instrumentos, permitió su inclusión en Life+. Además, y también en línea con esta cuestión, la Comisión aplica con rigor la regla de que ninguna acción puede recibir doble financiación comunitaria.

Estos dos elementos llevaron al establecimiento de una clara norma horizontal que excluye toda posibilidad de financiación bajo Life+ de medidas que también puedan ser financiadas bajo cualquier otro instrumento financiero comunitario. En este sentido se presta especial atención al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, al Programa marco para la innovación y la competitividad, al Fondo Europeo de la Pesca y a Séptimo Programa Marco de Investigación.

Life+ no podrá por lo tanto financiar ninguna medida que responda a los criterios de elegibilidad o que para los mismos objetivos reciba ayudas de los instrumentos anteriores.

LA EJECUCIÓN SE HACE POR PROGRAMAS

La Comisión ha decidido abandonar el sistema tradicional de gestión del reglamento Life basado en

la aprobación a escala comunitaria de proyectos individualizados. Aunque por el sistema de evaluación de proyectos utilizado dicho mecanismo aseguraba unas buenas dosis de objetividad e imparcialidad, acarrea sin embargo la desventaja de que requiere unos ingentes recursos administrativos para poder gestionar y controlar todos los proyectos comunitarios uno a uno. Después de la ampliación de la Unión Europea y ante una tendencia a la reducción relativa de los recursos administrativos disponibles, esta situación llevaba camino de agravarse, por lo que se decidió cambiar completamente el mecanismo de implementación.

Así se prevé que la ejecución de Life+ incorpore una delegación importante a los Estados Miembros, que, bajo la supervisión de la Comisión, serán responsables del control y buena ejecución de las medidas y proyectos en su territorio. La solución finalmente adoptada combina una parte de gestión centralizada directa por parte de la Comisión Europea y otra de gestión delegada a los Estados Miembros.

La gestión delegada, inspirada en cierto modo en otros instrumentos comunitarios como por ejemplo el relativo al desarrollo rural, se realizará a través de una serie de programas nacionales anuales, con lo que se introduce así el nuevo concepto de programación en este campo.

En efecto, dentro del marco general determinado por los objetivos, criterios y tipos de medidas elegibles bajo Life+, la Comisión elaborará un programa estratégico plurianual para el periodo 2007-2010 y otro para el periodo 2011-2013, en los que definirá los principales objetivos, las áreas prioritarias de actuación, y los resultados previstos para el período. En ese programa incluirá también una indicación del montante presupuestario disponible, tanto en lo que se refiere a la gestión central que la Comisión se reserva como en lo que será delegado a los Estados Miembros.

Este programa se complementará con los programas nacionales

que veremos a continuación y en los que se desciende a un mayor grado de detalle. No obstante antes de seguir conviene recordar también un aspecto importante en relación con este punto y debatido ampliamente en el Consejo. Es evidente que al dividirse los recursos financieros entre una parte a gestionar por Bruselas y otra a gestionar por los Estados Miembros, cuanto mayor sea la primera menor será la segunda dado que el total no cambia. Como la gestión central se reservaría esencialmente a gastos o subvenciones de la Comisión, las medidas de apoyo directo a la gestión del medio ambiente sobre el territorio, incluidas en particular las referidas a la Red Natura 2000, caen casi enteramente bajo la parte del programa a gestionar por los Estados Miembros.

Se planteaban así intereses contrapuestos entre la Comisión y los Estados Miembros. El debate consiguiente se saldó con un principio de acuerdo sobre el 20% como límite máximo de los gastos que quedarían sometidos a gestión centralizada.

El resto, o sea, un 80% como mínimo, se dedicaría a financiar los programas elaborados por los Estados Miembros que, en desarrollo de los programas plurianuales comunitarios, serían elaborados ya por cada Estado Miembro y con carácter anual. La ejecución de estos programas corresponderá a agencias nacionales con las que la Comisión celebrará los oportunos acuerdos.

Tanto los programas plurianuales como los anuales y las decisiones sobre la delegación a las agencias nacionales deberán ser aprobados por la Comisión mediante un procedimiento de Comité.

UN AMPLIO ABANICO DE BENEFICIARIOS

En cuanto al tipo de beneficiarios que pueden recibir ayudas, Life+ se alinea en buena medida con la práctica tradicional de Life. El abanico es muy amplio y cubre a entidades, agentes e instituciones públicas y privadas, sin mayor precisión. Beneficiarios tradicionales como por

ejemplo la administración pública, ONG dedicadas al medio ambiente y las empresas, así como sus asociaciones, pueden seguir optando a la recepción de ayudas. Éstas toman la forma, bien de subvenciones comunitarias, bien de contratos públicos.

RECURSOS FINANCIEROS Y SU DISTRIBUCIÓN

Otro aspecto particularmente importante del futuro reglamento Life+ son las cuestiones relativas a su dotación financiera y a la distribución y uso de los recursos disponibles.

En cuanto a la dotación financiera la Comisión ha propuesto un montante total de 2.190 millones de euros para el periodo comprendido entre 2007-2013, para los siete años de vida del reglamento. El Parlamento Europeo, que se hizo eco del problema de las lagunas existentes para la financiación de la Red Natura 2000 en los fondos estructurales y en el desarrollo rural, propuso sin embargo aumentar la dotación de modo suficiente para cubrir satisfactoriamente dichas carencias. En consecuencia ha adoptado una enmienda que eleva el presupuesto

de Life+ para el mismo periodo a 9.540 millones de euros. A la espera del acuerdo final sobre perspectivas financieras del Consejo Europeo, el Consejo de Medio Ambiente (que se celebró antes que el Consejo Europeo de diciembre de 2005) tuvo que dejar pendiente el debate sobre el montante financiero. Habrá por lo tanto que esperar hasta que Consejo y Parlamento Europeo lleguen a un acuerdo global sobre las perspectivas financieras en los próximos meses para saber definitivamente con que dotación se cubrirá Life+.

En relación con esta cifra final todavía desconocida está también el potencial asignación de unos montantes mínimos para cada componente de Life+. En principio había tres opciones: a) no fijar nada y dejarlo esta distribución enteramente a la subsidiariedad, b) fijar unos mínimos por componente y dejar otra parte para que cada Estado Miembro la distribuya según sus prioridades y c) fijar un mínimo pero tan sólo para el componente Naturaleza. Esta última es la opción sugerida por la Presidencia y, aunque todavía no está cerrada del todo, goza ya de un apoyo relativamente amplio.

También tiene singular importancia el grado máximo de cofinanciación de cada una de las actividades concretas a través de las cuales se ejecute Life+. El tope se ha fijado en un 50% como máximo para los costes subvencionables. Como excepción se ha retomado también una regla que se viene aplicando en el Life actual y en virtud de la cual este porcentaje puede ascender hasta el 75% de los costes subvencionables en caso de medidas o proyectos relativos a hábitats o a especies prioritarias de los incluidos en las directivas de aves y de hábitats.

Finalmente hay otro aspecto de singular importancia que determina los recursos financieros que podrá recibir cada Estado Miembro para la ejecución de sus programas anuales: se trata de los criterios para distribuir los recursos disponibles entre los distintos Estados Miembros.

El acuerdo final, sobre el que hubo un importante debate en el propio seno del Consejo, se basa en dos criterios: uno de población y otro de riqueza en biodiversidad. Además establece unas garantías de mínimos para los Estados Miembros más pequeños.

España es un país rico en humedales. Foto: Luis Merino. Naturmedia.





También recibirán ayudas los proyectos destinados a la sensibilización del público sobre los problemas medioambientales, incluidos los incendios forestales.
Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.

El criterio de población tiene un peso del 55% para la asignación de recursos presupuestarios por estados miembros. Este porcentaje se compone de un 50% procedente de la población absoluta más un 5% atribuido a la densidad de población de cada Estado Miembro.

El criterio de naturaleza y biodiversidad pesa el 45% restante y se compone de dos subcriterios. El primero, que tiene atribuido un 25%, es la riqueza absoluta de lugares de importancia comunitaria (Lic) terrestres y marinos que tiene cada estado miembro en relación con su superficie terrestre total. El segundo, al que se atribuye el restante 20%, recoge la proporción de territorio de un estado miembro cubierta por Lic en relación con el porcentaje de territorio comunitario ocupado por el conjunto de estos espacios a escala comunitaria y pretende reflejar la riqueza relativa de cada Estado Miembro en espacios comunitarios protegidos. Por otra parte está previsto que, en un futuro próximo, en cuanto la Comisión tenga también disponible los datos de Zepa, el cálculo se hará por la suma de superficies protegidas por Lic Y Zepa, descontados los posibles solapamientos entre unos y otros.

Además, como cuentan tanto los espacios terrestres como los marinos, el Consejo accedió a darle una compensación a los Estados Miembros que por no tener mar se sentían en desventaja frente a la inclusión de tales áreas marinas. Igualmente se ha garantizado que ningún estado miembro podrá recibir menos

de entre uno y tres millones de euros por año, ni siquiera en el caso de que la aplicación de los criterios anteriores se obtuviese una cifra inferior.

Con este acuerdo, que a la vista de las opciones posibles resultó muy favorable para España, los Estados Miembros más beneficiados son, Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido. Alemania, que recibiría en principio un 12,7% del montante disponible para los programas nacionales, y España con un 11,5%, serían en principio los Estados Miembros más beneficiados por el acuerdo. Es evidente que necesitamos todavía esperar a los acuerdos detallados sobre perspectivas financieras para, a su vez, cerrar el acuerdo definitivo sobre estos aspectos de Life+ y poder así conocer los montantes finales con los que podrá contar España para el próximo septenio.

El objetivo general de Life+ es ayudar a favorecer la aplicación, elaboración y desarrollo de la política y legislación comunitaria en materia de medio ambiente,

Los instrumentos *Forest focus*, *Life*, *Urban* y el *Programa de apoyo a ONG*, además de otras acciones financiadas internamente por la Comisión, pasan en conjunto a agruparse bajo el nuevo instrumento financiero Life+.

Quedarán fuera de Life+, incluso en el componente naturaleza, todas las medidas que tengan carácter repetitivo o de gestión diaria, pues se considera que tales acciones no tienen valor añadido europeo en ningún caso. 