



TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 15

2013

¿HA SIDO EFICAZ EL COMPONENTE
MEDIO AMBIENTE **DEL PROGRAMA
LIFE?**

ES



Informe Especial nº 15 // 2013

¿HA SIDO EFICAZ EL COMPONENTE MEDIO AMBIENTE DEL PROGRAMA LIFE?

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Informe Especial nº 15 // 2013

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013

ISBN 978-92-9241-498-6
doi:10.2865/76122

© Unión Europea, 2013
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartados

GLOSARIO Y ABREVIACIONES

I – V **RESUMEN**

1 – 6 **INTRODUCCIÓN**

1 – 2 **FINANCIACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA UE**

3 – 6 **EL PROGRAMA LIFE**

7 – 12 **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

13 – 63 **OBSERVACIONES**

13 – 38 **PARTE I. CONCEPCIÓN**

13 – 16 EL ELEVADO NÚMERO DE OBJETIVOS DEL PROGRAMA NO ES COMPATIBLE CON EL LIMITADO PRESUPUESTO DISPONIBLE

17 – 21 LAS ASIGNACIONES NACIONALES IMPIDIERON LA COMPETENCIA ENTRE LAS PROPUESTAS DE PROYECTO

22 – 28 LOS MODELOS EMPLEADOS PARA EVALUAR LAS PROPUESTAS DE PROYECTO NO EXIGÍAN SUFICIENTE JUSTIFICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN, LO CUAL RESTA TRANSPARENCIA AL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

29 – 38 EL MARCO DE SUPERVISIÓN NO ERA ADECUADO Y RESTÓ EFICACIA A LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

39 – 63 **PARTE II. EJECUCIÓN**

41 EN LA FASE DE SELECCIÓN NO SIEMPRE SE EVALUARON ADECUADAMENTE LOS ASPECTOS CLAVE DE LOS PROYECTOS

42 – 49 LA SUPERVISIÓN POR LA COMISIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS FUE INSUFICIENTE EN ALGUNOS ASPECTOS

50 – 63 LA ESCASA DIFUSIÓN, SOSTENIBILIDAD Y REPRODUCCIÓN DE LOS PROYECTOS COMPROMETE EL PAPEL «CATALIZADOR» QUE HA DE TENER EL PROGRAMA

64 – 72 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ANEXO I — PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

ANEXO II — EVALUACIÓN POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO DE LA MUESTRA DE PROYECTOS VISITADOS

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GLOSARIO Y ABREVIACIONES

Catalizador: agente que favorece o acelera el desarrollo de una reacción, un proceso o un cambio.

DG Medio Ambiente: Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea

Divulgación de los resultados de los proyectos: proceso mediante el que se pone a disposición de las partes interesadas y del público en general los resultados y las prestaciones del proyecto.

Eficacia: consecución de los objetivos fijados.

Estrategias temáticas: el sexto PAM introdujo las estrategias temáticas como instrumento para su aplicación. Estas abarcaban siete ámbitos: protección del suelo, protección y conservación del medio ambiente marino, uso sostenible de los plaguicidas, contaminación atmosférica, mejora de la calidad del medio ambiente urbano, utilización y gestión sostenibles de los recursos naturales, y prevención y reciclado de residuos.

Estas estrategias adoptan un enfoque global temático y no por contaminantes específicos o por tipos de actividades económicas, como se ha hecho anteriormente. Fijan objetivos a largo plazo y proporcionan la oportunidad de simplificar y clarificar la legislación vigente.

Evaluación del impacto: evaluación de las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las propuestas políticas y legislativas. Es un instrumento que garantiza que las iniciativas de la Comisión y la legislación europea se elaboren sobre la base de pruebas transparentes, exhaustivas y equilibradas.

Gestión centralizada de la Comisión Europea:

- **directa:** las funciones de ejecución presupuestaria se ejercen directamente en los servicios de la Comisión.
- **indirecta:** la Comisión confía tareas que corresponden a los poderes públicos, en particular la ejecución del presupuesto, a agencias creadas por la Comisión (agencias ejecutivas), agencias tradicionales o empresas comunes, otros organismos, como el Banco Europeo de Inversiones o el Fondo Europeo de Inversiones, organismos nacionales de carácter público o entidades de Derecho privado que estén investidos de una misión de servicio público (denominados «agencias nacionales»).

Impacto: repercusión a largo plazo positiva y negativa, primaria y secundaria, directa o indirecta, prevista o imprevista de una intervención.

Indicador: variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar el rendimiento. Los indicadores han de ser pertinentes, aceptados, creíbles, sencillos y rigurosos (criterios «RACER»).

a) Indicadores de recursos: miden la cantidad, la calidad y la puntualidad de los recursos aportados para la intervención.

b) Indicadores de realización: miden las prestaciones generadas o aportadas por la intervención. Proporcionan información para evaluar la eficiencia en la utilización de los recursos.

c) Indicadores de resultados: indicadores de resultados e impacto.

- Indicadores de resultados: miden los resultados inmediatos o a corto plazo de la aplicación de la intervención y proporcionan información clave sobre el grado de logro de los objetivos de la intervención.
- Indicadores de impacto: miden las repercusiones a largo plazo positivas y negativas, primarias y secundarias, directas o indirectas, previstas o imprevistas de una intervención.

Interés europeo: en el contexto de los proyectos LIFE-Medio Ambiente, es sinónimo de valor añadido europeo. Se consideran de interés europeo las acciones que contribuyen al logro de los objetivos generales de la política medioambiental de la UE porque abordan un problema de importancia significativa en toda Europa o porque prevén la obtención de resultados que tendrán una aplicación generalizada.

Intervención: toda acción u operación llevada a cabo por autoridades públicas u otras instancias, con independencia de su naturaleza (política, programa, medida o proyecto).

LIFE: *L'Instrument Financier pour l'Environnement* (instrumento financiero para el medio ambiente).

Programas de acción medioambiental (PAM): son aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo, y establecen los objetivos y prioridades clave de medio ambiente para la UE. Son plurianuales y tienen por finalidad determinar los grandes retos medioambientales de la UE, fijar objetivos y facilitar directrices.

El primer programa de acción medioambiental se remonta a 1973. El sexto PAM venció a mediados de 2012. La Comisión Europea ha propuesto un nuevo programa de acción medioambiental (el séptimo) denominado «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», que se someterá a través del procedimiento legislativo ordinario al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea.

Proyectos integrados: proyectos que desarrollan a gran escala territorial, en particular a escala regional, multirregional o nacional; planes o estrategias medioambientales y de acción por el clima exigidos por la legislación específica medioambiental o climática de la UE, de conformidad con otros actos de la UE o desarrollados por las autoridades de los Estados miembros.

Realización: lo que se produce con los recursos asignados a una intervención.

Repetición de proyectos: reproducción total o parcial de un proyecto.

Resultados: efectos o cambios directos derivados de la intervención.

Sostenibilidad del proyecto: continuidad del proyecto.

Supervisión: examen periódico de los recursos, las realizaciones y los resultados de las intervenciones.

UE: Unión Europea

RESUMEN

I.

La política medioambiental de la Unión Europea (UE) está integrada en los principales ámbitos políticos europeos. Por tanto, la gran mayoría de la financiación de la UE destinada al medio ambiente se otorga a través de las principales políticas de gasto de la UE, como los fondos estructurales y la política agrícola común. LIFE (*L'Instrument Financier pour l'Environnement*), gestionado directamente por la Comisión, se halla en la actualidad en su cuarto período de programación. El programa LIFE vigente cuenta con un presupuesto medio anual de 239 millones de euros para la financiación de proyectos —lo cual representa menos del 1,5 % de los gastos totales estimados de la UE relacionados con el medio ambiente. Se trata de un presupuesto modesto para un objetivo ambicioso: contribuir al desarrollo, actualización y ejecución de la política y la legislación medioambientales de la UE. Casi el 50 % de este presupuesto (o sea, 120 millones de euros) se dedica al componente LIFE-Medio Ambiente.

II.

A raíz de la propuesta de la Comisión de incrementar el presupuesto fijado para el componente LIFE-Medio Ambiente en el próximo período de programación, el Tribunal realizó una fiscalización destinada a evaluar la eficacia de dicho componente del programa LIFE que consistió en examinar si la concepción y ejecución del componente contribuyó a la eficacia del programa.

III.

El Tribunal constató que, en general, el componente LIFE-Medio Ambiente no funcionaba con eficacia porque no estaba suficientemente bien concebido ni ejecutado. Los principales problemas de concepción eran los siguientes:

- a) La falta de un mecanismo que permitiera asignar los limitados recursos a objetivos predeterminados redujo el impacto de los fondos invertidos.
- b) Las asignaciones nacionales indicativas dificultaron la selección de los mejores proyectos porque la selección no se basaba únicamente en sus méritos, sino también en su Estado miembro de origen.
- c) La justificación insuficiente de los resultados de la evaluación repercutió negativamente en la calidad de la selección de los proyectos.
- d) El marco de supervisión del programa carecía de indicadores comunes apropiados de realización y resultados, por lo que la Comisión no podía obtener una visión exhaustiva y actualizada del rendimiento de los proyectos, ni información sobre la eficacia del programa.

IV.

Los principales problemas de ejecución que repercutieron negativamente en la eficacia fueron los siguientes:

- a) Durante la selección de los proyectos no siempre se evaluaron adecuadamente aspectos clave de los proyectos LIFE relativos a su carácter innovador y demostrativo, a sus perspectivas de sostenibilidad y a su interés para la UE.
- b) La supervisión de la moderación de los costes de los proyectos, su sostenibilidad y su reproducción fue insuficiente.
- c) La difusión ineficaz y los bajos índices de sostenibilidad y reproducción de los proyectos mermaron significativamente el papel previsto para el componente medio ambiente como catalizador de la política medioambiental.

V.

El Tribunal recomienda que la Comisión aplique las siguientes recomendaciones:

1. En el establecimiento de los programas de trabajo plurianuales previstos en el nuevo programa LIFE, las autoridades legislativas deben permitir a la Comisión y a los Estados miembros restringir las solicitudes admisibles a unas prioridades estratégicas limitadas, y establecer objetivos claros, específicos, mensurables y realizables para los proyectos que reciban la financiación. El establecimiento de un número limitado de prioridades fijadas para una serie de años racionalizaría el procedimiento de selección, concentraría los esfuerzos en cuestiones específicas y facilitaría la evaluación del impacto del programa.
2. La propuesta de la Comisión para el nuevo programa LIFE pone fin a la asignación nacional a los proyectos tradicionales pero mantiene el equilibrio geográfico de los proyectos integrados. Al aplicarla, la Comisión debe asegurarse de que los proyectos integrados son seleccionados por su mérito, y de que el equilibrio geográfico no debe contravenir el principio de igualdad de oportunidades para los solicitantes.
3. La Comisión debe mejorar los formularios de evaluación para la selección de proyectos y exigir a los evaluadores que valoren y califiquen por separado los principales aspectos de los proyectos (como el carácter innovador o demostrativo de la propuesta, la calidad de las acciones de difusión previstas o el potencial de reproducción de los resultados), con objeto de mejorar la calidad y transparencia del procedimiento de selección y de garantizar que los proyectos seleccionados tienen potencial para contribuir a la consecución de los objetivos del programa.
4. La Comisión debe mejorar sus herramientas de gestión del programa y considerar la introducción de indicadores comunes de realización y resultados adecuados, así como información de seguimiento en cada proyecto, para permitir una apropiada supervisión del programa. En la medida de lo posible, estos indicadores han de ser pertinentes, aceptados, creíbles, sencillos y rigurosos (criterios «RACER»).
5. La Comisión debe mejorar su evaluación de la moderación de los costes de personal declarados, especialmente en los proyectos comparables, utilizando mejor la información recabada durante la fase de supervisión. De este modo, dicha información podría ser mejor utilizada para facilitar la identificación de los costes excesivos.
6. La Comisión debe exigir al equipo de seguimiento que incorpore a sus evaluaciones un análisis crítico de las medidas de difusión, sostenibilidad y reproducción propuestas por el beneficiario y de los posibles obstáculos que pueden encontrar, tanto en sus informes de evaluación durante la ejecución de los proyectos como en los elaborados en sus visitas *ex post*.
7. La Comisión debe considerar el mejor modo de fomentar la difusión y reproducción de los resultados de los proyectos entre los beneficiarios privados que deseen proteger sus intereses comerciales.
8. La Comisión debe estudiar el modo de exigir a los beneficiarios la presentación de información simple y actualizada en formato electrónico una vez finalizado el proyecto (si el proyecto sigue funcionando, si se ha reproducido y, en caso afirmativo, cuántas veces, etc.). Así la Comisión podría mejorar eficazmente su información *ex post* sobre la eficacia del programa.

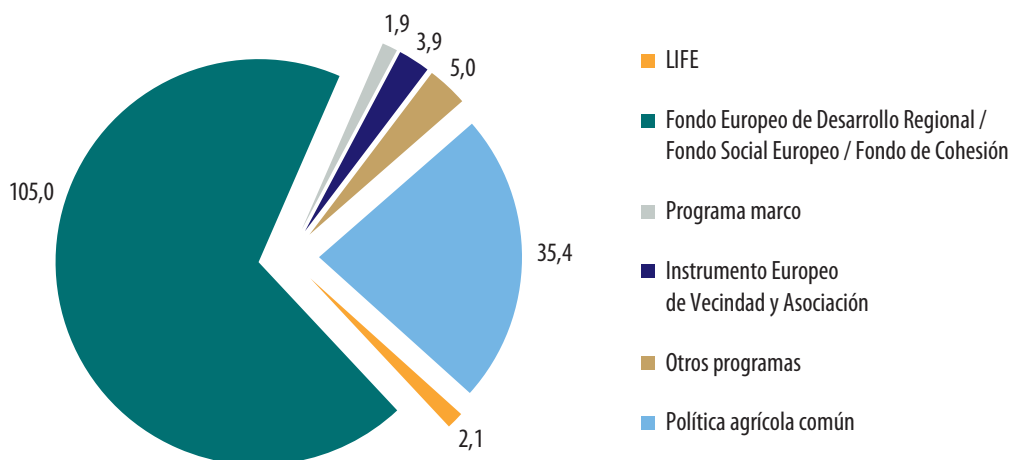
INTRODUCCIÓN

FINANCIACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA UE

1. El medio ambiente es un ámbito político que cobra cada vez mayor importancia en la Unión Europea. En el Tratado de Ámsterdam (1999), la Unión reconoció la necesidad de integrar el medio ambiente, tanto en su definición como en su ejecución, en todas las demás políticas (por ejemplo, transporte, empresa, investigación y ampliación). Debido al carácter transversal de las cuestiones de medio ambiente, los principales programas de gasto de la Unión (en particular los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión y el gasto agrícola, así como otros programas de ayuda ejecutados fuera de la UE) contienen aspectos relacionados con la política medioambiental.
2. El **gráfico 1** presenta la estimación de los gastos relacionados con el medio ambiente durante el período comprendido entre 2007 y 2013 por programas de gasto. El programa LIFE, con un presupuesto de 2 100 millones de euros, representa menos del 1,5 % del total de gastos relacionados con el medio ambiente.

GRÁFICO 1

ESTIMACIÓN DEL GASTO RELACIONADO CON EL MEDIO AMBIENTE (MILES DE MILLONES DE EUROS) 2007-2013



LIFE representa el 1,37 % del total

Fuente: Combined impact assessment and ex ante evaluation of the review of the LIFE+ regulation: options development.

EL PROGRAMA LIFE

3. El programa LIFE vigente¹ abarca el período comprendido entre 2007 y 2013, y consta de tres componentes:

- a) LIFE Naturaleza y Biodiversidad, que cofinancia las mejores prácticas o los proyectos de demostración para la ejecución de las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats, la red Natura 2000. Asimismo, cofinancia proyectos innovadores y de demostración que contribuyen a la consecución de los objetivos de la Comunicación de la Comisión «Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 más adelante».
- b) LIFE Política Medioambiental y Gobernanza (en lo sucesivo, LIFE-Medio Ambiente), que cofinancia proyectos innovadores o de demostración relacionados con los siguientes temas: cambio climático, agua, aire, suelo, medio ambiente urbano, ruido, productos químicos, medio ambiente y salud, recursos naturales y residuos, bosques e innovación.
- c) LIFE Información y Comunicación, que financia proyectos de divulgación de información medioambiental relativa, por ejemplo, al cambio climático o a la conservación de la naturaleza, a las redes o a las plataformas de mejores prácticas.

4. El programa LIFE es gestionado directamente por la Comisión² y, puesto que la mayor parte del gasto medioambiental de la UE está integrado en otros programas de gasto, constituye el pilar básico del medio ambiente en la UE. Su objetivo general es contribuir al desarrollo, actualización y ejecución de la política y la legislación medioambiental de la UE, así como a la integración del medio ambiente en otras políticas. Con este fin deberá servir de plataforma para el desarrollo y el intercambio de mejores prácticas, así como para compartir los conocimientos, y catalizar y acelerar los cambios en cuestiones medioambientales y climáticas. En la práctica, LIFE respalda las prioridades medioambientales generales (políticas) establecidas por el Consejo y el Parlamento Europeo en los programas de acción medioambiental (PAM). Los proyectos LIFE-Medio Ambiente abarcan una amplísima gama de sectores tales como el cambio climático, los productos químicos, el agua y los recursos naturales, como puede apreciarse en el **recuadro 1**.

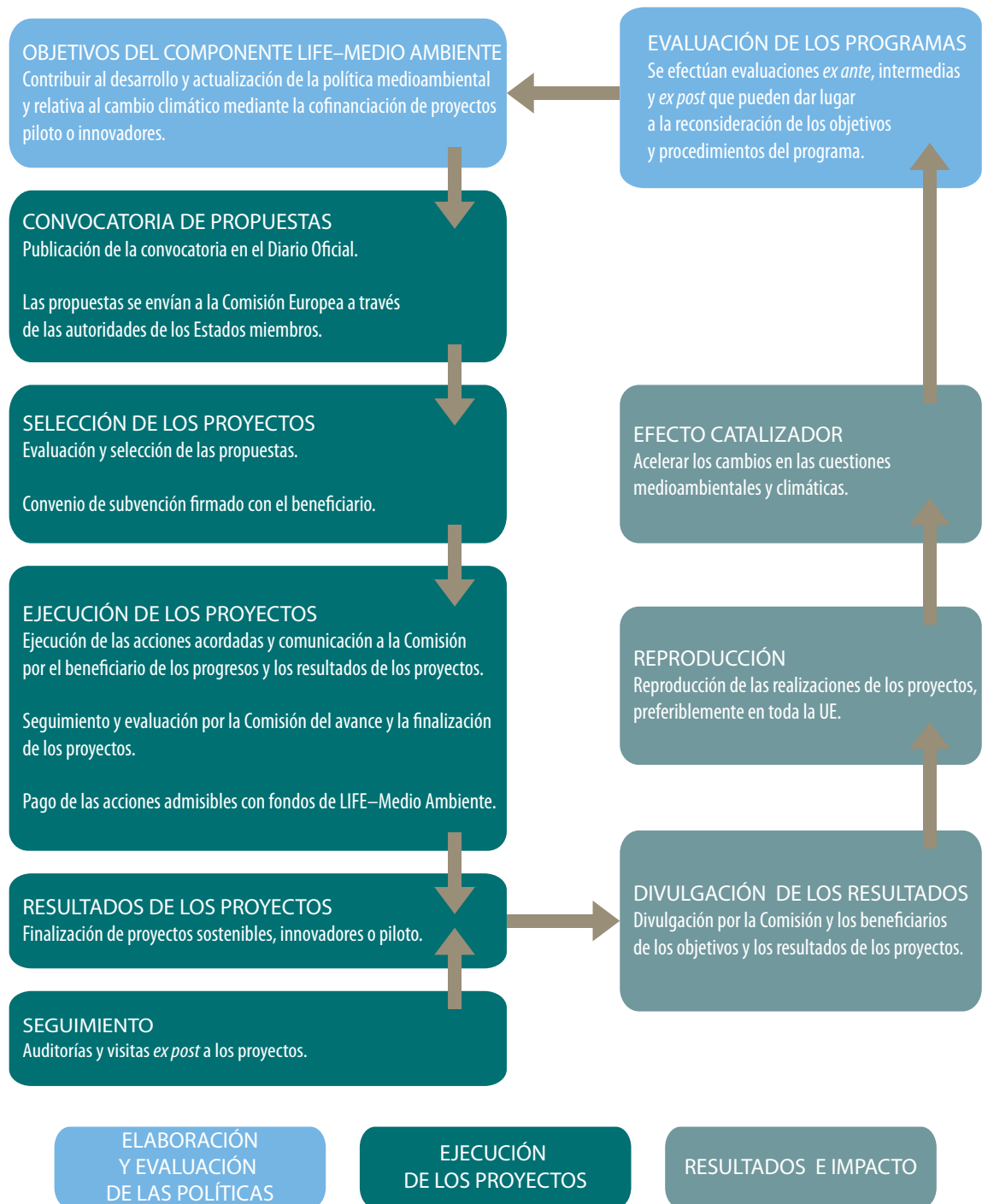
5. El componente LIFE-Medio Ambiente en vigor, con un presupuesto anual medio de unos 119,5 millones de euros, suministró entre 1996 y 2012 1 300 millones de euros a 1 730 proyectos (véase el **cuadro 1**). Este componente se presenta en el **gráfico 2**, que muestra la lógica de la intervención que lo rige y la interacción entre sus principales elementos: «elaboración de políticas y evaluación», «ejecución de los proyectos» y «resultados e impacto».

¹ El denominado programa «LIFE+» se rige por el Reglamento (CE) n° 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+) (DO L 149 de 9.6.2007, p. 1). Sucede a los programas LIFE I (1992-1995), LIFE II (1996-1999) y LIFE III (2000-2006) de los períodos anteriores. La Comisión ha elaborado una propuesta para el nuevo programa LIFE (2014-2020) actualmente en fase de negociación en el Parlamento Europeo y en el Consejo de la UE.

² Gestionado por la Comisión Europea (Dirección General de Medio Ambiente) de manera centralizada.

GRÁFICO 2

EL COMPONENTE LIFE-MEDIO AMBIENTE



- 6.** Dada su relativa limitación con respecto a sus amplios objetivos y al gasto global de la UE en medio ambiente, la eficacia del presupuesto del componente LIFE-Medio Ambiente depende en gran medida de que los proyectos financiados actúen como catalizadores del cambio medioambiental. Esto significa que la culminación satisfactoria de un proyecto no basta por sí sola para garantizar la eficacia global del programa, ya que, si los proyectos no abordan problemas con importancia significativa para toda Europa ni sus resultados son suficientemente supervisados, divulgados, mantenidos y reproducidos, es poco probable que se logre el objetivo global de contribuir a la política medioambiental.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

- 7.** Con respecto a la eficacia del componente LIFE-Medio Ambiente del programa en la consecución de sus objetivos, el Tribunal detectó una serie de riesgos, en especial, el riesgo de que la combinación de un elevado número de acciones prioritarias con un presupuesto relativamente bajo pudiera dar lugar a una falta de orientación clara y a unos resultados poco concluyentes, a insuficiencias en los sistemas de supervisión y evaluación de los proyectos para extraer conclusiones sobre el programa y a la ausencia de efecto multiplicador debido a la insuficiente divulgación de los resultados de los proyectos. Teniendo en cuenta la intención de la Comisión de incrementar significativamente el presupuesto del programa para el próximo período de programación 2014-2020, el Tribunal decidió efectuar una fiscalización con objeto de evaluar estos riesgos de manera más detallada.
- 8.** El objetivo de la fiscalización era responder a la pregunta «¿Funciona eficazmente el componente LIFE-Medio Ambiente del programa LIFE?³». Para ello se plantearon las siguientes preguntas de auditoría derivadas:
- «¿Estaba adecuadamente concebido el programa LIFE-Medio Ambiente para aportar resultados eficaces?» A fin de responder a esta pregunta, el Tribunal examinó la compatibilidad de los objetivos con el presupuesto disponible, el modo en que se asignó el presupuesto y la concepción de los procesos de selección y supervisión de los proyectos.
 - «¿Se ejecutó correctamente el programa LIFE-Medio Ambiente para obtener resultados eficaces?» A fin de responder a esta pregunta, el Tribunal examinó la aplicación de los criterios de selección y la supervisión, divulgación, sostenibilidad y repetición de los proyectos.
- 9.** En las citadas preguntas se tienen en cuenta los criterios necesarios para lograr el efecto catalizador y por tanto la eficacia global del componente Medio Ambiente del programa.
- 10.** La fiscalización se centró en los proyectos financiados entre 2005 y 2010. El Tribunal visitó los servicios correspondientes de la Comisión y cinco Estados miembros situados entre los principales beneficiarios de LIFE (Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido), lo cual representa el 55 % del presupuesto LIFE y el 15 % de sus proyectos.

³ El Informe Especial nº 11/2009, «Sostenibilidad de los proyectos LIFE-Naturaleza y su gestión por la Comisión», del Tribunal trataba sobre el componente Naturaleza y Biodiversidad.

- 11.** Se efectuaron visitas sobre el terreno a un total de veinticinco proyectos en los cinco Estados miembros⁴ y se examinaron los documentos pertinentes para comprobar la finalidad, la admisibilidad, la existencia, la sostenibilidad y el potencial de repetición de los proyectos, así como para verificar si la Comisión divulgaba correctamente las experiencias adquiridas y las mejores prácticas. Además, en una muestra de setenta proyectos, se analizaron los datos correspondientes a la selección y supervisión de los mismos y la información que facilitaban en sus sitios web.

- 12.** Se efectuaron entrevistas a representantes de la Comisión, al equipo de evaluación, al equipo de seguimiento⁵ y a representantes de las autoridades nacionales o regionales que desempeñaban la función de puntos de contacto nacionales o regionales (PCN).

⁴ De los cuales, veintitrés estaban finalizados, veintidós se seleccionaron en 2005 y 2006, y solo tres en 2007. Hay que destacar que algunas normas, como las relativas a la divulgación de los resultados de los proyectos, se hicieron más restrictivas desde 2007.

⁵ En el procedimiento de selección de los proyectos, la Comisión cuenta con la asistencia de evaluadores externos, y en la supervisión de los proyectos con la de un equipo de seguimiento externo.

OBSERVACIONES

PARTE I. CONCEPCIÓN

EL ELEVADO NÚMERO DE OBJETIVOS DEL PROGRAMA NO ES COMPATIBLE CON EL LIMITADO PRESUPUESTO DISPONIBLE

13. La eficacia de los programas no solo depende del establecimiento de objetivos claros y específicos: estos han de ser también realistas y compatibles con el presupuesto asignado. Más concretamente, los programas tienen que marcarse un número limitado de prioridades específicas definidas que permitan orientar los recursos disponibles al logro de los objetivos establecidos. Todo esto es especialmente importante en LIFE por cuanto se espera que ejerza un efecto catalizador para fomentar los avances de la política medioambiental en la UE con un presupuesto relativamente limitado.

14. El Reglamento LIFE establece muchos objetivos subvencionables para los proyectos del componente LIFE-Medio Ambiente (véase el **recuadro 1**). Desde 2008, la Comisión redujo estos objetivos en su convocatoria anual de propuestas a «ámbitos prioritarios indicativos». Sin embargo, en la práctica, esto no supuso una mayor orientación a las prioridades específicas porque también son subvencionables propuestas distintas a estas prioridades siempre que estén relacionadas con alguno de los muchos objetivos previstos en el Reglamento. Así, pese a su modesto presupuesto, LIFE-Medio Ambiente financia proyectos pertenecientes a doce ámbitos políticos diferentes y con problemas e intereses muy variados, lo cual significa que, aunque se estén financiando buenos proyectos, no se dispone de la masa crítica de proyectos necesaria para fomentar avances significativos en la política medioambiental de la UE y no se logra un impacto real en los ámbitos políticos.

RECUADRO 1
LIFE-MEDIO AMBIENTE: PRESUPUESTO REDUCIDO...

El componente LIFE-Medio Ambiente representa alrededor del 0,5 % del gasto medioambiental de la UE estimado durante el período 2007-2013.

... pero muchos objetivos ambiciosos (enumerados en el anexo II del Reglamento LIFE+)

- a) Cambio climático: estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en un nivel que impida un calentamiento global superior a 2 °C.
- b) Agua: contribuir a la mejora de la calidad del agua desarrollando medidas rentables para conseguir un buen estado ecológico con vistas a elaborar el primer plan hidrográfico de cuenca con arreglo a la Directiva 2000/60/CE⁶ en 2009.
- c) Aire: alcanzar niveles de calidad del aire que no den lugar a riesgos o efectos negativos significativos en la salud humana y el medio ambiente.
- d) Suelo: proteger y garantizar un uso sostenible del suelo conservando sus funciones, evitando las amenazas para el suelo, reduciendo los efectos de las mismas y restaurando los suelos degradados.
- e) Medio ambiente urbano: contribuir a mejorar el comportamiento medioambiental de las zonas urbanas europeas.
- f) Ruido: contribuir al desarrollo y la aplicación de políticas en materia de ruido ambiental.
- g) Productos químicos: mejorar la protección del medio ambiente y la salud frente a los riesgos que suponen los productos químicos a más tardar en 2020 mediante la aplicación de la legislación sobre productos químicos.
- h) Medio ambiente y salud: desarrollar la información de base para la política de medio ambiente y salud (Plan de Acción Medio Ambiente y Salud para 2004-2010).
- i) Recursos naturales y residuos: desarrollar y aplicar políticas dirigidas a garantizar la gestión y el uso sostenibles de los recursos naturales y los residuos, mejorando el comportamiento medioambiental de los productos, los modelos de producción y consumo sostenibles y la prevención, recuperación y reciclado de residuos; contribuir a la aplicación efectiva de la Estrategia Temática sobre Prevención y Reciclado de Residuos.
- j) Silvicultura: proporcionar, especialmente a través de una red de coordinación de la UE, una base completa y concisa de información pertinente a efectos de la elaboración de políticas en campos tales como el forestal, el cambio climático (impacto en los ecosistemas forestales, atenuación, efectos de sustitución), la biodiversidad (información de base y zonas forestales protegidas), los incendios forestales, la situación de los bosques y su función protectora (agua, suelo e infraestructuras), así como contribuir a la protección de los bosques contra los incendios.
- k) Innovación: contribuir al desarrollo y la demostración de enfoques políticos, tecnologías, métodos e instrumentos innovadores para apoyar la aplicación del Plan de Actuación a favor de las Tecnologías Medioambientales (ETAP).

⁶ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

15. En el **cuadro 1** figuran los importes gastados por LIFE-Medio Ambiente por ámbitos prioritarios en los años 1996 a 2012. Incluso en los ámbitos prioritarios, los proyectos abarcan una amplia variedad de sectores, y el importe total correspondiente representa alrededor del 0,5 % de los gastos totales de la UE relacionados con el medio ambiente (véase el apartado 5).
16. Por consiguiente, el hecho de que el programa LIFE no posea un mecanismo para asignar sus limitados recursos a las acciones indicativas preferidas, impide a la Comisión orientar las solicitudes de proyectos a un número limitado de prioridades específicas, por lo que LIFE no se centra necesariamente en ámbitos políticos preseleccionados, sino que financia los ámbitos políticos de los proyectos seleccionados. A juicio del Tribunal, esto es incompatible con el papel catalizador que se espera del programa.

CUADRO 1

LIFE-MEDIO AMBIENTE (1996-2012): NÚMERO DE PROYECTOS E IMPORTE POR ÁMBITOS PRIORITARIOS

	Ámbitos políticos	2007–2012		1996–2006	
		Número de proyectos	Contribución de la UE (millones de euros)	Número de proyectos	Contribución de la UE (millones de euros)
Temas 1996-2006	Aire	20	21	93	52
	Productos químicos	32	21	17	10
	Cambio climático	144	168	39	33
	Silvicultura	15	17	15	6
	Suelo	27	29	92	49
	Enfoques estratégicos	37	28	189	103
	Medio ambiente urbano	33	7	69	35
	Recursos naturales y residuos	191	30	312	184
	Agua	92	37	250	145
Nuevos temas	Medio ambiente y salud	18	29		
	Innovación	35	195		
	Ruido	10	84		
Total		654	666	1 076	617

Fuente: «Mid-term Evaluation of the LIFE+ Regulation». GHK, abril de 2010 y servicios de la Comisión.

LAS ASIGNACIONES NACIONALES IMPIDIERON LA COMPETENCIA ENTRE LAS PROPUESTAS DE PROYECTO

- 17.** Los fondos de LIFE abarcan una amplia variedad de ámbitos en todo el territorio de la UE. Para financiar los mejores proyectos, las solicitudes deben pasar por un proceso de selección competitivo a través del cual se seleccionan los proyectos que serán financiados.
- 18.** Desde 2007, el programa LIFE tiene por objeto garantizar una distribución proporcionada de los proyectos entre los Estados miembros. En su artículo 6, apartado 2, el Reglamento LIFE+ establece asignaciones nacionales indicativas anuales⁷, basadas en la población y en la proporción de territorio de un Estado miembro cubierta por sitios designados como espacio Natura 2000.
- 19.** Las asignaciones nacionales indicativas tienen por objeto garantizar la obtención de financiación para los Estados miembros más pequeños «bloqueando» parte del presupuesto para ellos. Pero tal y como señala la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión de nuevo Reglamento LIFE, sus asignaciones son reducidas por definición, por lo que su interés y compromiso respecto al programa son menores. En consecuencia, el sistema no sirvió de estímulo para lograr más solicitudes de estos Estados miembros.
- 20.** Por otro lado, el Tribunal observó que las asignaciones nacionales distorsionan los resultados de los criterios de evaluación empleados en el procedimiento de selección y pueden dar lugar a que se seleccionen, por su Estado miembro de origen, proyectos con una puntuación inferior a la de otros rechazados, pertenecientes a otros Estados miembros. Por ejemplo, en 2009, no se concedió cofinanciación a tres proyectos de Italia, Polonia y Finlandia, con una calificación final de 55 puntos, mientras que un proyecto de Francia, con solo 46 puntos, y dos proyectos británicos, con 50 puntos, sí la obtuvieron.
- 21.** El sistema incrementa la competencia entre proyectos del mismo país en lugar de garantizar la selección de los mejores proyectos europeos, reduciendo el valor añadido europeo del programa.

⁷ Las asignaciones nacionales «no utilizadas» se reasignan y se utilizan para cofinanciar proyectos presentados por otros Estados miembros.

LOS MODELOS EMPLEADOS PARA EVALUAR LAS PROPUESTAS DE PROYECTOS NO EXIGÍAN SUFICIENTE JUSTIFICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN, LO CUAL RESTA TRANSPARENCIA AL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

- 22.** El procedimiento de selección de los proyectos, clave de la calidad de los programas de gastos y condición necesaria para su eficacia, ha de garantizar la transparencia y la igualdad de oportunidades de todos los solicitantes, debe basarse en criterios objetivos, y orientarse a los proyectos que mejor contribuyan al logro de los objetivos del programa. En un procedimiento de selección transparente y eficaz, los formularios de evaluación tienen que reflejar la puntuación otorgada a cada criterio y su justificación.
- 23.** Los proyectos LIFE se seleccionan a partir de una convocatoria de propuestas anual de la Comisión, que cuenta con la ayuda de un consorcio de evaluadores externos para evaluar las propuestas de proyectos, pero es responsable del procedimiento de selección.
- 24.** El procedimiento de selección completo de las propuestas de LIFE-Medio Ambiente se realiza en cuatro fases: admisibilidad, selección, adjudicación y revisión. Dicho procedimiento se resume en el **anexo I**. En las dos primeras fases del procedimiento de evaluación —admisibilidad y selección— cada propuesta es examinada por un evaluador. En la fase de adjudicación, las propuestas deben ser evaluadas independientemente por dos evaluadores expertos. En caso de discrepancia significativa, es necesaria una tercera evaluación. La decisión definitiva sobre la puntuación otorgada a cada propuesta se adopta durante una reunión de los evaluadores presidida por los servicios de la Comisión.
- 25.** Los evaluadores utilizan modelos estándar, elaborados por la Comisión, para valorar las propuestas de proyecto mediante criterios de selección preestablecidos. Cada uno de estos criterios se desarrolla para determinar una serie de aspectos más específicos que han de considerarse⁸. Con arreglo a los modelos, en la fase de adjudicación, los evaluadores deben calificar cada uno de los criterios principales y manifestar su opinión favorable o desfavorable sobre ellos, pero no están obligados a justificar la valoración ni a puntuar los diferentes aspectos de los criterios principales.

⁸ En el programa vigente, con arreglo al modelo de criterio de adjudicación relativo al valor añadido europeo de las propuestas se evalúa, entre otros, aspectos como el carácter innovador y demostrativo del proyecto y de la acción propuesta para la divulgación de los resultados.

- 26.** En la fiscalización se observó que aspectos clave para la eficacia del programa, como el carácter innovador o demostrativo de la propuesta, la calidad de las acciones de divulgación previstas, o el potencial de reproducción de los resultados, no se consideraron criterios de evaluación autónomos, sino como otros tantos aspectos de los criterios de evaluación. En la práctica esto significaba que los evaluadores no tenían que calificar ni justificar su valoración de estos aspectos clave de los proyectos LIFE-Medio Ambiente, lo cual, a juicio del Tribunal, constituye una insuficiencia en la concepción del sistema de selección de los proyectos⁹.
- 27.** De hecho, el Tribunal constató que la agregación de diferentes aspectos clave en el mismo criterio de evaluación sin que el evaluador tuviera que otorgar una puntuación individual dio lugar a situaciones en las que las puntuaciones otorgadas no estaban suficientemente justificadas en los modelos de evaluación (véase el **recuadro 2**) o en las que no se evaluaban adecuadamente aspectos importantes (véanse el **recuadro 3** y el apartado 41).
- 28.** Por otro lado, otorgar una puntuación global a un criterio de evaluación sin calificar los aspectos subyacentes impide realizar una confirmación objetiva y exhaustiva del trabajo de evaluación realizado, resta transparencia al sistema de selección del programa.

⁹ La evaluación *ex post* de LIFE III (COWI 2009) y el Informe Especial del Tribunal nº 11/2009 ya han identificado la necesidad de facilitar más detalles sobre el sistema de puntuación.

RECUADRO 2

LA CALIFICACIÓN NO ESTÁ SUFICIENTEMENTE JUSTIFICADA

Una propuesta alemana recibió comentarios predominantemente negativos sobre el criterio de evaluación 1. Dicho criterio evalúa la naturaleza innovadora de la propuesta, la relevancia del avance medioambiental previsto y su viabilidad técnica.

El evaluador anotó en el formulario que el carácter innovador radicaba únicamente en el proceso, y no en los métodos ni en los conceptos.

El evaluador otorgó a este criterio 6 puntos sobre 10. A juicio del Tribunal, la evaluación negativa recogida en el formulario no justifica esta calificación.

EL MARCO DE SUPERVISIÓN NO ERA ADECUADO Y RESTÓ EFICACIA A LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

- 29.** La gestión adecuada de todo tipo de programas requiere una revisión periódica de los recursos, las realizaciones y los resultados para obtener información actualizada que permita determinar si el programa progresa según lo previsto, o sea, un marco de supervisión. La supervisión realizada durante la ejecución del programa procura a los gestores información sobre la consecución de los objetivos operativos, de modo que los problemas puedan ser identificados y corregidos a tiempo. Un buen marco de supervisión debe constar, por ejemplo, de un conjunto de indicadores comunes de recursos, realizaciones y resultados que permita agregar los datos de los proyectos a los del programa y cotejarlos con los objetivos y las metas preestablecidos.
- 30.** La supervisión no debería terminar al finalizar los proyectos. En el programa LIFE, la supervisión *ex post* puede ser útil para determinar si siguen o no generándose las realizaciones y resultados previstos, o para comprobar que no surjan problemas relacionados con la sostenibilidad o en qué medida los resultados de los proyectos se han transferido o reproducido.
- 31.** La Comisión supervisa la ejecución de los proyectos con la ayuda de un consorcio de expertos, que actúa en calidad de equipo de seguimiento externo. Este equipo efectúa visitas anuales *in situ* para inspeccionar el progreso de los proyectos, bien solo o acompañado por un funcionario de la Comisión. El equipo de seguimiento evalúa los informes periódicos sobre la ejecución de los proyectos que el beneficiario presenta a la Comisión.

- 32.** Durante sus visitas a proyectos, el equipo de seguimiento valora la obtención de realizaciones y resultados según lo consignado en las propuestas de proyectos, y evalúa la admisibilidad técnica y financiera de los gastos declarados. Al final del proyecto, los expertos de seguimiento realizan una evaluación global de los resultados obtenidos y otorgan una «puntuación» final. No obstante, estas medidas de seguimiento de cada proyecto tienen escasa utilidad para extraer conclusiones sobre el rendimiento del programa, ya que el marco de supervisión del rendimiento del programa carece de indicadores comunes de realización y resultado adecuados. En concreto, el conjunto de indicadores comunes de realización introducido en 2007 se limita principalmente a acciones de comunicación y divulgación tales como talleres, seminarios, conferencias y publicaciones, y además, la Comisión no ha definido ningún indicador de resultado. Por lo tanto, en el marco vigente no es posible agregar la información de los resultados de cada proyecto de forma pertinente. En consecuencia, no se puede realizar un seguimiento de la eficacia del programa ni identificar a tiempo los problemas que afectan a su rendimiento.
- 33.** El objetivo global del programa es contribuir al desarrollo, actualización y ejecución de la política y la legislación medioambientales de la UE. Para ello, es necesario apoyar los proyectos satisfactorios, divulgar sus resultados y, en última instancia, reproducirlos. Sin embargo, una vez cerrados los proyectos, la Comisión considera que los recursos de que dispone no le permiten realizar visitas *ex post* sistemáticas para el seguimiento de la evolución «posterior a LIFE» de los proyectos.
- 34.** Consciente de estas insuficiencias, desde 2009 la Comisión incorporó al contrato entre la Comisión Europea y el equipo de seguimiento el requisito de realizar diez visitas *ex post* al año, para examinar la sostenibilidad, entre otras cuestiones¹⁰. En diciembre de 2012, se habían visitado treinta proyectos LIFE-Medio Ambiente; si bien esto supone una mejora, solo representa el 5 % de los proyectos cerrados.

¹⁰ Otros proyectos se visitan en el marco del plan anual de auditoría de la Dirección General de Medio Ambiente. Las visitas de auditoría se realizan justo después del pago final, cuando se obtiene la muestra de los proyectos que recibieron el pago final el año anterior, y poco después de la conclusión del proyecto. Las visitas se centran en aspectos financieros de los proyectos y no se consideran parte de las actividades de supervisión.

- 35.** Al evaluar el informe final del proyecto, el equipo de seguimiento establece una serie de indicadores de supervisión a largo plazo que serán utilizados durante las visitas *ex post*. Sin embargo, en la fiscalización no se ha hallado evidencia alguna de que estos indicadores se evalúen en posteriores visitas *ex post*. Además, los indicadores a largo plazo propuestos son específicos para cada proyecto, y por tanto de utilidad limitada aun cuando se contara con un valor en el ámbito del programa. Otra insuficiencia de los controles *ex post* recientemente introducidos es que, aunque analicen exhaustivamente la sostenibilidad del proyecto mediante las evaluaciones *ex post*, no exigen que el equipo de seguimiento compruebe la reproducción del proyecto, fundamental para lograr el efecto catalizador del programa.
- 36.** Asimismo, como ocurre en la ejecución de los proyectos, ni la Comisión ni el equipo de seguimiento han considerado la posibilidad de elaborar una lista de indicadores comunes para uso del equipo de seguimiento durante las visitas *ex post* a fin de supervisar los resultados de los proyectos LIFE-Medio Ambiente. Debido al conjunto de estas insuficiencias, la Comisión carece de información sobre el número de proyectos finalizados satisfactoriamente, el número de proyectos que siguen funcionando al cabo de varios años, y el número de proyectos que han sido reproducidos, y pierde la oportunidad de beneficiarse de las conclusiones extraídas en el pasado para así mejorar los procedimientos de selección y supervisión, evitar la repetición de errores y ahorrar recursos.
- 37.** Aunque la Comisión organiza evaluaciones periódicas del programa, estas no pueden reemplazar a la supervisión cotidiana. De hecho, ambos procedimientos son complementarios, ya que las evaluaciones deberían utilizar, entre otras fuentes, la información obtenida de la supervisión.
- 38.** En general, en la fiscalización se constató que la falta de información consolidada e indicadores adecuados sobre las realizaciones y los resultados de los proyectos LIFE-Medio Ambiente impide la evaluación continua de la eficacia del programa y no permite identificar a tiempo los problemas que afectan a su ejecución, por lo que es difícil extraer conclusiones para el futuro.

PARTE II. EJECUCIÓN

- 39.** Teniendo en cuenta los objetivos del componente LIFE-Medio Ambiente (véase el apartado 4 y el **recuadro 1**), los criterios de admisibilidad definidos por el Reglamento y las directrices de selección de la Comisión, el Tribunal considera que, para actuar como catalizador y contribuir a la eficacia del programa, los proyectos LIFE-Medio Ambiente deben:
- a) **ser innovadores y demostrativos** centrándose en soluciones innovadoras y demostrativas a los problemas medioambientales mediante el desarrollo o la divulgación de técnicas o métodos innovadores, técnicas que constituyan mejores prácticas, conocimientos técnicos, etc.;
 - b) **responder a los intereses de la UE** y contribuir al logro de los objetivos generales de la política medioambiental de la UE abordando un problema significativo para Europa con unos resultados previstos de amplia aplicación;
 - c) **divulgar sus resultados** para garantizar que se difunda el conocimiento y la aplicación de las tecnologías innovadoras y de los procedimientos de protección del medio ambiente;
 - d) **ser sostenibles**, ya que es necesaria la continuidad del proyecto para su divulgación y reproducción satisfactorias;
 - e) **ser reproducidos** por otras entidades para lograr un mayor impacto. La reproducción puede suponer la propagación y multiplicación de los resultados del proyecto y la generación de impactos más allá del proyecto individual.
- 40.** Por tanto, en la fiscalización se analizó cómo se cumplían estos criterios en las diferentes fases de ejecución de los proyectos LIFE.

EN LA FASE DE SELECCIÓN NO SIEMPRE SE EVALUARON ADECUADAMENTE LOS ASPECTOS CLAVE DE LOS PROYECTOS

- 41.** El Tribunal examinó los formularios de evaluación de los veinticinco proyectos visitados y de setenta proyectos adicionales sujetos a control documental. Más concretamente, el Tribunal comprobó si la evaluación de las propuestas de proyecto cubría adecuadamente aspectos esenciales para la eficacia del programa, como el carácter innovador o demostrativo del proyecto, su potencial para la sostenibilidad o la reproducción, y la importancia del problema medioambiental abordado (véase el apartado 39). La fiscalización detectó proyectos en los que la evaluación y la puntuación de los criterios clave no estaban suficientemente justificadas (véase el apartado 27), pese a lo cual fueron financiados:
- a) La valoración del carácter **innovador y demostrativo** de los proyectos no estaba suficientemente justificada en el 20 % de los proyectos sometidos a un control documental y en el 24 % de los proyectos visitados sobre el terreno.
 - En su visita a veinticinco proyectos, el Tribunal detectó casos (véase el ejemplo del **recuadro 3**) en los que el nivel de innovación estaba sobrevalorado o insuficientemente justificado, como, por ejemplo, cuando los evaluadores no tuvieron en cuenta la existencia de proyectos similares.

RECUADRO 3

PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN: EJEMPLO DE INSUFICIENCIAS EN LA EVALUACIÓN DEL CARÁCTER INNOVADOR Y DEMOSTRATIVO

En la evaluación de un proyecto del Reino Unido, el carácter innovador del proyecto se consideró elevado, aun cuando según otros criterios el evaluador declaró que el método no era totalmente innovador en la Unión.

Al evaluar el carácter demostrativo, el evaluador cuestionó el alcance del proyecto, que juzgaba demasiado amplio. El beneficiario respondió que la tecnología propuesta ya había sido probada en dos instalaciones más pequeñas de la empresa.

La auditoría reveló que una de dichas instalaciones ya estaba funcionando a escala de producción, lo cual pone en duda el carácter demostrativo del proyecto LIFE.

- b) La valoración de la **sostenibilidad** o de **las perspectivas de reproducción** de los proyectos no estaba suficientemente justificada en el 21 % de los proyectos sometidos a un control documental y en el 12 % de los proyectos visitados sobre el terreno.
- En su visita a veinticinco proyectos, el Tribunal detectó casos (véanse algunos ejemplos en el **recuadro 4**) en los que los evaluadores no identificaron las posibles barreras económicas, financieras o legales que podían impedir la sostenibilidad o reproducción del proyecto. Así, en la fiscalización se detectaron casos de proyectos que, pese a cumplir sus objetivos y obtener sus resultados previstos, no podían ser sostenibles o reproducibles debido a estas barreras¹¹, las cuales, a juicio del Tribunal, podrían haber sido detectadas ya desde el procedimiento de selección. Si dichas barreras hubieran sido señaladas por los evaluadores, la Comisión podría haber decidido no financiar el proyecto.

¹¹ Entre las barreras más frecuentes no tenidas en cuenta por el equipo de seguimiento cabe citar las siguientes: falta de oportunidades de mercado para las realizaciones de los proyectos, problemas del beneficiario para la continuidad comercial o el acceso a recursos financieros, y barreras legales.

RECUADRO 4

PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN: EJEMPLOS DE INSUFICIENCIAS EN LA EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD Y LA REPRODUCCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE PROYECTO

Perspectivas de sostenibilidad de los proyectos

En la evaluación de la propuesta española, los evaluadores advirtieron que no había planes comerciales para mantener el proyecto y por tanto no pudieron valorar si sería económicamente viable una vez finalizado y recibida la financiación de la UE. No obstante, los evaluadores no solicitaron modificación alguna ni información adicional en la revisión del proyecto para asegurarse de que ofrecía las garantías mínimas de sostenibilidad más allá de la financiación de la UE. En consecuencia, la evaluación de la sostenibilidad fue insuficiente.

La visita de los auditores al proyecto confirmó que este no era sostenible una vez finalizado.

Barrera legal a la reproducción de los proyectos

Otro proyecto de España, que se completó en 2008, desarrolló una técnica a partir de ozono como agente limpiador alternativo respetuoso con el medio ambiente en plantas de transformación de alimentos. La difusión de esta tecnología dependería del apoyo de una nueva normativa europea que todavía no ha entrado en vigor.

Barreras económicas a la reproducción del proyecto

Un proyecto de Francia reducía el impacto medioambiental de la producción de vidrio, aunque la larga vida de los hornos de vidrio (de 15 a 20 años) limita la posibilidad de reproducción en el grupo empresarial del beneficiario. La reproducción fuera del grupo no está prevista, ya que el proyecto representa una ventaja económica para el grupo.

- c) La valoración del **interés para la UE** estaba insuficientemente justificada en el 20 % de los proyectos sometidos a un control documental y en el 12 % de los proyectos visitados sobre el terreno.
- En su visita a veinticinco proyectos, el Tribunal detectó casos (véase el ejemplo del **recuadro 5**) en los que el interés de la UE no se había valorado o bien la valoración no había sido justificada por el evaluador, como, por ejemplo, casos en los que había dudas sobre si los resultados del proyecto podrían aplicarse fuera del ámbito inmediato del proyecto.

LA SUPERVISIÓN POR LA COMISIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS FUE INSUFICIENTE EN ALGUNOS ASPECTOS

- 42.** El Tribunal comprobó si el trabajo de seguimiento realizado era exhaustivo y si los informes elaborados por los equipos de seguimiento para los veinticinco proyectos visitados reflejaban con exactitud su ejecución real.
- 43.** El trabajo del equipo de seguimiento durante la ejecución de los proyectos se centra en la obtención de las realizaciones previstas y en la verificación de que los gastos declarados están técnicamente justificados, previstos en el presupuesto del proyecto, son realistas y se han efectuado realmente en el período de declaración. El Tribunal constató que estas comprobaciones se han llevado a cabo periódicamente, pero detectó problemas en la supervisión de la moderación de los costes, y en la sostenibilidad y reproducción de los proyectos.

RECUADRO 5

PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN: EJEMPLO DE INSUFICIENCIAS EN LA EVALUACIÓN DEL INTERÉS PARA LA UE DE LAS PROPUESTAS DE PROYECTO

Una propuesta del Reino Unido tenía el objetivo de mantener el entorno urbano en tres emplazamientos. En dos de ellos, la propuesta no mencionaba problemas medioambientales. Las principales acciones previstas y finalmente llevadas a cabo estaban relacionadas con el entorno social o con medidas de protección de la naturaleza y no abordaban ningún problema medioambiental de importancia significativa para la UE como exigía la normativa vigente.

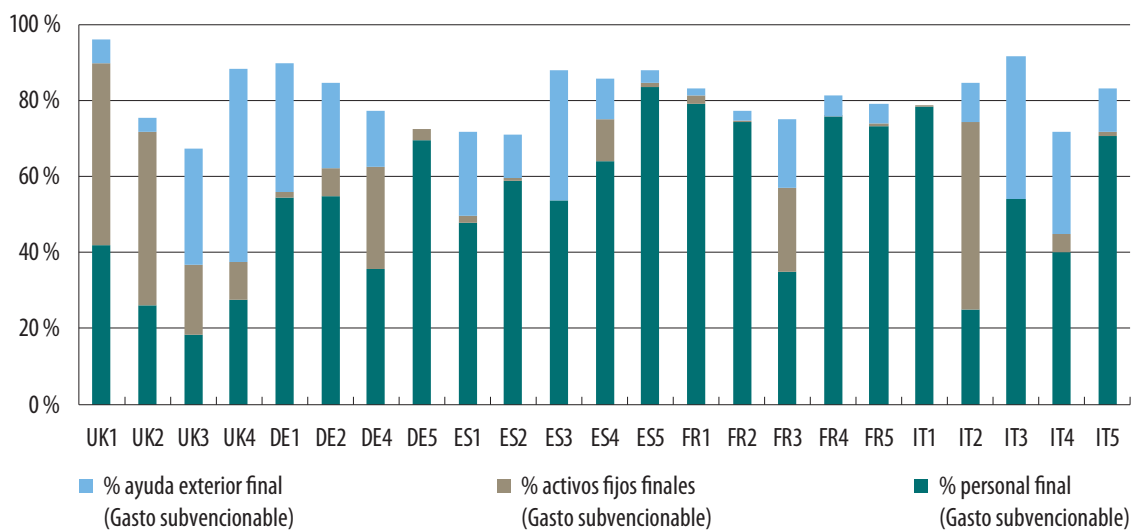
Aunque se refería a una de las prioridades del Reglamento LIFE, la propuesta se centraba en problemas estrictamente locales y no tenía interés para la UE.

Los formularios de evaluación examinados por el Tribunal no aportaban pruebas de que el evaluador hubiera valorado dicho aspecto.

- 44.** Aunque se comprueba la subvencionabilidad de los gastos declarados, no existe un análisis comparativo de los gastos entre proyectos similares, ni siquiera entre proyectos del mismo sector y de la misma región. La ausencia de estas comparaciones puede dar lugar a la aceptación de costes excesivos, especialmente cuando los evaluadores encargados de valorar las propuestas de proyecto y los informes finales de los beneficiarios son primordialmente expertos técnicos más que financieros. Por ejemplo, la fiscalización puso de manifiesto que el coste de personal por hora declarado de los gestores de proyectos en los veintitrés proyectos cerrados visitados oscilaba entre 10,56 euros y 164,39 euros.
- 45.** El análisis de la estructura de los costes finales de los veintitrés proyectos finalizados visitados —tal y como figura en el **gráfico 3**— indica la importancia de los costes de personal, que en la muestra del Tribunal representaba entre el 18,5 % y el 83,5 % de los costes totales del proyecto.

GRÁFICO 3

ESTRUCTURA DE LOS COSTES DE LOS VEINTITRÉS PROYECTOS FINALIZADOS



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

46. Aunque existan razones válidas que justifiquen las amplias oscilaciones observadas en los costes de personal por hora facturados en los proyectos LIFE, el Tribunal considera que variaciones tan acusadas justifican nuevos análisis por la Comisión.
47. El Tribunal también observó que el equipo de seguimiento no presta suficiente atención a las perspectivas de sostenibilidad y reproducción de los proyectos (véanse algunos ejemplos en el **recuadro 6**).

RECUADRO 6

EJEMPLOS DE INSUFICIENCIAS EN LA SUPERVISIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD Y LA REPRODUCCIÓN

Un proyecto de España tenía por objeto reducir la contaminación de las aguas subterráneas limitando el uso de fertilizantes y ácido nítrico en el sector hortícola.

El proyecto mereció una evaluación satisfactoria del equipo de seguimiento pese a que el beneficiario reconoció que los beneficios medioambientales obtenidos eran limitados y que era necesario realizar más estudios para demostrar dichos beneficios. El equipo de seguimiento también observó la necesidad de realizar estos estudios para garantizar la sostenibilidad del proyecto, aunque el beneficiario no se había comprometido a llevarlos a cabo. Finalmente, la transferibilidad fue evaluada como «elevada» por el equipo de seguimiento, que también concluyó que probablemente el sector todavía no estaba en condiciones de introducir cambios tecnológicos debido a sus bajos beneficios y que los pequeños productores realmente no podían realizar inversiones. Esta cuestión no se abordó durante la ejecución del proyecto.

En el momento de la visita del Tribunal, solo uno de los seis socios participantes en el proyecto seguía usando la nueva tecnología. No hay pruebas de que el proyecto haya sido reproducido.

Un proyecto de Italia tenía una duración prevista de veinticuatro meses. Cinco meses antes de su finalización, el beneficiario solicitó una modificación sustancial del proyecto, ya que ninguno de los cincuenta usuarios potenciales inicialmente interesados en probar el producto seguía mostrando un interés por el nuevo procedimiento. Pese al hecho de que esta prueba se considerara inicialmente fundamental, el beneficiario pidió permiso a la Comisión para que la llevara a cabo un socio comercial.

La Comisión aceptó la modificación solicitada en el proyecto, pero este, una vez finalizado, no se mantuvo ni se reprodujo por falta de interés de los usuarios finales. A pesar de los riesgos evidentes que esta falta de interés representaba para la sostenibilidad del proyecto, el equipo de seguimiento nunca lo cuestionó y no se adoptó ninguna medida correctora para solucionarlo.

- 48.** Los beneficiarios elaboran informes de ejecución e informes finales en los que presentan los resultados y logros del proyecto, y los equipos de seguimiento evalúan estos informes. La fiscalización reveló que estos equipos no eran suficientemente críticos con las declaraciones y los argumentos formulados en los informes finales y de ejecución de los beneficiarios (véase el **recuadro 7**), por lo que existe el riesgo de que se sobrestimen los logros de los proyectos y, por tanto, del programa.
- 49.** En conclusión, la fiscalización reveló insuficiencias en las evaluaciones de los equipos de seguimiento en dieciocho de los veinticinco proyectos examinados. Además de la falta de una valoración suficientemente crítica de las propias evaluaciones de los beneficiarios, la evaluación de los objetivos medioambientales, la sostenibilidad, la reproducción y la difusión de los proyectos en su conjunto estaba afectada por insuficiencias.

LA ESCASA DIFUSIÓN, SOSTENIBILIDAD Y REPRODUCCIÓN DE LOS PROYECTOS COMPROMETE EL PAPEL «CATALIZADOR» QUE HA DE TENER EL PROGRAMA

- 50.** Uno de los objetivos clave del programa LIFE es servir de catalizador para desarrollar la política y las acciones medioambientales. Para ello, es condición necesaria que los resultados de los proyectos se difundan, mantengan y reproduzcan adecuada y ampliamente (véase el apartado 39).

RECUADRO 7

FALTA DE CRÍTICA EN EL SEGUIMIENTO DE LOS INFORMES DE LOS BENEFICIARIOS

Un proyecto de Italia perseguía la reducción de los residuos en el sector de la cerámica. La evaluación realizada por el equipo de seguimiento del informe final del beneficiario refleja fundamentalmente las propias afirmaciones del beneficiario y no es suficientemente crítico con la supuesta sostenibilidad del proyecto, el cual se finalizó en septiembre de 2008 (el pago final se efectuó en agosto de 2009), y no se había mantenido en el momento de la visita del Tribunal.

En un proyecto de Alemania destinado a desarrollar una logística urbana más limpia, la evaluación del equipo de seguimiento de los beneficios medioambientales del proyecto refleja fundamentalmente las propias declaraciones del beneficiario sin otras valoraciones.

- 51.** La muestra de proyectos auditada revela problemas en todos los aspectos citados (véase el **anexo II**). El programa ni siquiera difundió ni reprodujo eficazmente los proyectos que lograron resultados medioambientales positivos a fin de permitir que estos resultados de pequeña escala logran una aplicación más generalizada en toda la UE. Esto limita sustancialmente la eficacia global del programa.

DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS

- 52.** Como se indica en el apartado 39 y en el **gráfico 2**, para que los proyectos actúen como catalizadores de la acción medioambiental es necesaria la difusión de sus resultados. La difusión eficaz impulsa la reproducción y el desarrollo de los resultados de los proyectos, pero debe estar bien dirigida y llevarse a cabo y supervisarse con eficiencia. El cometido de difundir los resultados de los proyectos LIFE corresponde tanto a la Comisión como a los beneficiarios, y la fiscalización detectó problemas en ambos.
- 53.** Entre la abundante información sobre los proyectos LIFE que la Comisión publica en su sitio web, cabe citar las síntesis de los temas de los proyectos y las experiencias adquiridas, una base de datos de proyectos, una herramienta «LIFE by Theme», y los resúmenes de los proyectos. La Comisión, los Estados miembros o beneficiarios particulares promueven reuniones de las plataformas temáticas, y se organizan conferencias de clausura en un considerable número de proyectos.
- 54.** Sin embargo, cuando los proyectos se finalizan, la Comisión no realiza una actualización para reflejar los problemas o los logros en los resultados, la sostenibilidad o la reproducción de los proyectos. Además, debido a que la información se tramita en parte manualmente y a la falta de recursos de la Comisión, se producen omisiones y errores. Por ejemplo, once de los veintitrés proyectos cerrados visitados no fueron incluidos por la Comisión en la herramienta «LIFE by Theme», por lo que, pese a la amplia información en línea, los usuarios potenciales no tienen acceso para completar y actualizar la información sobre ellos.

- 55.** Las disposiciones comunes LIFE exigen que el beneficiario, como participante de las acciones de comunicación, cree o utilice un sitio web existente para la difusión de las actividades, progresos y resultados de los proyectos. Para los proyectos aprobados por LIFE antes de 2007 no existe un plazo obligatorio durante el cual el sitio deba mantenerse operativo. En dieciséis¹² de los veintidós proyectos cerrados visitados en el marco de la fiscalización, el sitio web estaba operativo. En los proyectos LIFE aprobados a partir de 2007, el sitio web tiene que permanecer en línea los seis meses siguientes al inicio del proyecto, y debe actualizarse y mantenerse periódicamente durante al menos cinco años tras la finalización del proyecto. Los proyectos fiscalizados pertenecientes a este período cumplían este requisito.
- 56.** Aunque la Comisión se ha esforzado por fomentar la mejora de los sitios web de los proyectos (proporcionando ejemplos de sitios web en el sitio de LIFE y recomendaciones destinadas a proyectos seleccionados sobre el diseño de sitios web de proyectos LIFE), en la fiscalización se observaron insuficiencias en los sitios web examinados.
- 57.** En la fiscalización se analizó el contenido de sesenta y tres sitios web de proyectos¹³ de la muestra de sesenta y nueve proyectos¹⁴: treinta y un proyectos LIFE aprobados antes de 2007, y treinta y dos aprobados después. De los cincuenta y tres sitios web operativos que funcionaban en el momento de la fiscalización, once tenían un contenido muy limitado. Las principales insuficiencias consistían en descripciones muy breves de los proyectos, y ausencia de ayuda visual, informes, y presentaciones. No obstante, se produjo una mejora en la calidad de los sitios web de los proyectos aprobados desde de 2007.
- 58.** Además de la comunicación pasiva a través de Internet o de otras formas de publicidad, las actividades de difusión han de adaptarse a las circunstancias específicas del proyecto. En la fiscalización se hallaron casos en los que, pese que los proyectos obtenían los resultados previstos, las actividades de difusión no eran eficaces y no favorecían la reproducción del proyecto. Los sitios web de los proyectos no se actualizaban, la difusión se realizaba mayoritariamente en las campañas publicitarias de los beneficiarios, o a los socios comerciales directos, y las actividades programadas en los planes de comunicación «posteriores a LIFE» acordados no se finalizaban.

¹² Solo seguía funcionando uno de los seis proyectos sin sitio web operativo.

¹³ Cinco proyectos habían sido abandonados y no existía un sitio web. Un proyecto nunca se inició.

¹⁴ El beneficiario de un proyecto se retiró inmediatamente después de la selección. El proyecto fue sustituido por otro de la lista de reserva.

- 59.** Las empresas privadas beneficiarias de proyectos suelen organizar las actividades de difusión en función de la comercialización del producto con objeto de proteger los conocimientos técnicos, ya que, con frecuencia, para ellas, el proyecto constituye una ventaja estratégica. Sin embargo, esto limita la eficacia de la difusión perseguida por el programa. Si los resultados de LIFE proporcionan a la empresa una ventaja competitiva en la industria, es posible que no le interese transferir los conocimientos ni reproducir el proyecto fuera del grupo al que pertenece. Esto reduce significativamente el impacto medioambiental de los proyectos y suscita la cuestión de si el programa LIFE debería financiarlos.
- 60.** En conclusión, el Tribunal constató que las actividades de difusión emprendidas no fomentaban suficientemente la reproducción de los resultados de los proyectos. Aun cuando los beneficiarios llevaran a término las actividades de difusión exigidas en el convenio del proyecto, no se realizaban actividades de difusión coordinadas entre la Comisión, los beneficiarios, y las autoridades nacionales competentes para fomentar eficazmente la reproducción de los resultados de los proyectos.
- 61.** En el **recuadro 8** se ofrece un ejemplo de un proyecto que obtuvo resultados satisfactorios y que no aprovechó su potencial de impacto medioambiental significativo debido a su ineficaz difusión.

RECUADRO 8

NO SE LOGRÓ EL IMPACTO CATALIZADOR EN EL SECTOR DE LA CERÁMICA

El pulido de la cerámica y de otros materiales similares produce grandes cantidades de residuos. Uno de los proyectos visitados en Italia aplicó con éxito un procedimiento de reducción y reciclaje de los residuos.

El proyecto, finalizado en 2008, seguía en funcionamiento en el momento de la visita de auditoría en 2012.

Pese a su éxito y a su sostenibilidad, el proyecto no ha sido reproducido, y su sitio web no se ha actualizado desde su finalización; no obstante, la empresa, que considera el proyecto muy positivo para la comercialización, ha incorporado el logo de LIFE a sus artículos promocionales.

Una parte importante de esta producción se concentra en un número limitado de regiones europeas, en particular en el distrito cerámico de Sassuolo en Italia y la Comunidad de Valencia en España.

Pese a que el beneficiario había completado las actividades de difusión necesarias con arreglo al convenio del proyecto, no se ha realizado una labor coordinada entre la Comisión, las autoridades regionales y las organizaciones comerciales para difundir los resultados del proyecto y fomentar el uso de técnicas similares en otras empresas. Por consiguiente, queda significativamente reducido el impacto medioambiental.

SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS Y REPRODUCCIÓN DE LOS RESULTADOS

- 62.** Como se indica en el apartado 39, la sostenibilidad de los proyectos LIFE-Medio Ambiente resulta esencial para la eficacia del programa, aunque hasta cierto punto el carácter innovador y demostrativo exigido en los proyectos LIFE implica un riesgo de fracaso. En la fiscalización se visitaron veintitrés proyectos finalizados, la mayoría concluidos entre 2007 y 2009, y se constató que diez de ellos ya no eran operativos en el momento de la visita. Los beneficiarios o socios de dos proyectos habían emprendido otras actividades. En los **recuadros 4 y 6** se ofrecen ejemplos de proyectos no sostenibles y, en el **recuadro 8**, un ejemplo de proyecto sostenible.
- 63.** Las insuficiencias en la difusión de los resultados de los proyectos culminados con éxito explican, al menos en parte, la escasa reproducción de los proyectos. Solo ocho de los veintitrés proyectos finalizados visitados se han reproducido o tienen probabilidades de serlo, y tres de ellos ya no están operativos. Dos de los ocho proyectos realizan la reproducción dentro del grupo empresarial al que pertenece el beneficiario, lo que limita la reproducción y el valor añadido europeo. Así se demuestra la diferencia entre culminación satisfactoria de los proyectos y eficacia del programa.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 64.** El programa LIFE-Medio Ambiente debería servir de catalizador para la política medioambiental de la UE, principalmente a través de la financiación de proyectos innovadores o demostrativos con valor añadido europeo y la consiguiente difusión y reproducción de sus resultados. La fiscalización evaluó la eficacia de este efecto catalizador.
- 65.** El Tribunal llegó a la conclusión de que el componente LIFE-Medio Ambiente no funcionaba con eficacia porque su concepción y ejecución no era suficientemente correcta. En la fiscalización se detectaron insuficiencias de concepción y ejecución que mermaban significativamente el papel catalizador fundamental del programa para potenciar grandes avances en la política medioambiental de la UE, sin el cual, el programa no puede ser plenamente eficaz.
- 66.** La falta de un mecanismo que permitiera asignar los limitados recursos a objetivos predeterminados redujo el impacto de los fondos invertidos (apartados 13 a 16).

RECOMENDACIÓN 1

En el establecimiento de los programas de trabajo plurianuales previstos en el nuevo programa LIFE, las autoridades legislativas deben permitir a la Comisión y a los Estados miembros restringir las solicitudes admisibles a unas prioridades estratégicas limitadas, y establecer objetivos claros, específicos, mensurables y realizables para los proyectos que reciban la financiación.

El establecimiento de un número limitado de prioridades fijadas para una serie de años racionalizaría el procedimiento de selección, concentraría los esfuerzos en cuestiones específicas y facilitaría la evaluación del impacto del programa.

- 67.** Las asignaciones nacionales indicativas dificultaron la selección de los mejores proyectos porque la selección no se basaba únicamente en sus méritos, sino también en su Estado miembro de origen (apartados 17 a 21).

RECOMENDACIÓN 2

La propuesta de la Comisión para el nuevo programa LIFE pone fin a la asignación nacional a los proyectos tradicionales pero mantiene el equilibrio geográfico de los proyectos integrados. Al aplicarla, la Comisión debe asegurarse de que los proyectos integrados son seleccionados por su mérito, y de que el equilibrio geográfico no debe contravenir el principio de igualdad de oportunidades para los solicitantes.

- 68.** La justificación inadecuada de los resultados de la evaluación repercutió negativamente en la calidad de la selección de los proyectos (apartados 22 a 28).

RECOMENDACIÓN 3

La Comisión debe mejorar los formularios de evaluación para la selección de proyectos y exigir a los evaluadores que evalúen y califiquen por separado los principales aspectos de estos (como el carácter innovador o demostrativo de la propuesta, la calidad de las acciones de difusión previstas o el potencial de reproducción de los resultados), con objeto de mejorar la calidad y transparencia del procedimiento de selección y de garantizar que los proyectos seleccionados tienen potencial para contribuir a la consecución de los objetivos del programa.

- 69.** El marco de supervisión del programa carecía de indicadores comunes apropiados de realización y resultados, por lo que la Comisión no podía obtener una visión exhaustiva y actualizada del rendimiento de los proyectos, ni información sobre la eficacia del programa (apartados 29 a 38).

RECOMENDACIÓN 4

La Comisión debe mejorar sus herramientas de gestión del programa y considerar la introducción de indicadores comunes de realización y resultados adecuados, así como de información de seguimiento en cada proyecto, para permitir una apropiada supervisión del programa. En la medida de lo posible, estos indicadores han de ser pertinentes, aceptados, creíbles, sencillos y rigurosos (criterios «RACER»).

- 70.** No se evaluaron adecuadamente aspectos clave de los proyectos relativos a su carácter innovador y demostrativo, su sostenibilidad y su interés para la UE, durante la selección de los proyectos (apartado 41) (véase la **recomendación 3**).

- 71.** La supervisión de la moderación de los costes de los proyectos, su sostenibilidad y su reproducción fue insuficiente (apartados 42 a 49).

RECOMENDACIÓN 5

La Comisión debe mejorar su evaluación de la moderación de los costes de personal declarados, especialmente en los proyectos comparables, utilizando mejor la información recabada durante la fase de supervisión. De este modo, dicha información podría ser mejor utilizada para facilitar la identificación de los costes excesivos.

- 72.** El Tribunal detectó ejemplos de difusión ineficaz y de bajos índices de sostenibilidad y reproducción de los proyectos que mermaron significativamente el papel potencial del componente medio ambiente como catalizador para la política medioambiental (apartados 50 a 63).

RECOMENDACIÓN 6

La Comisión debe prestar mayor atención a la difusión, sostenibilidad y reproducción de los proyectos LIFE y, en particular:

- a) exigir al equipo de seguimiento que incorpore a sus evaluaciones un análisis crítico de las medidas de difusión, sostenibilidad y reproducción propuestas por el beneficiario y de los posibles obstáculos que pueden encontrar, tanto en sus informes de evaluación durante la ejecución de los proyectos como en los elaborados en sus visitas *ex post*;
- b) considerar el mejor modo de fomentar la difusión y reproducción de los resultados de los proyectos entre los beneficiarios privados que deseen proteger sus intereses comerciales;
- c) estudiar el modo de exigir a los beneficiarios la presentación de información simple y actualizada en formato electrónico una vez finalizado el proyecto (si el proyecto sigue funcionando, si se ha reproducido y, en caso afirmativo, cuántas veces, etc.). Así la Comisión podría mejorar eficazmente su información *ex post* sobre la eficacia del programa.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Jan KINŠT, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 6 de noviembre de 2013.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

ADMISIBILIDAD

Todas las propuestas enviadas para la ronda de selección LIFE+ 2011 se someterán a un primer examen para comprobar si cumplen los criterios de **admisibilidad y exclusión** (la propuesta contiene toda la información solicitada, se ha elaborado con arreglo a las normas pertinentes y fue enviada a través de los puntos de contacto nacionales, y el beneficiario reúne todas las condiciones exigidas), y también se verificará que las propuestas **cumplen el criterio de elegibilidad** (los proyectos pertenecen a uno de los componentes del programa).

SELECCIÓN

Las propuestas que superen la fase de admisibilidad son examinadas por el evaluador para comprobar si se ajustan a los criterios de selección **técnicos** (fiabilidad técnica de los participantes en el proyecto, ámbito de financiación de LIFE+ y carácter innovador o demostrativo de las acciones propuestas) y a los criterios **financieros** (cumplimiento de las disposiciones de las normas de desarrollo del Reglamento Financiero).

ADJUDICACIÓN

Todas las propuestas que no hayan sido rechazadas en la fase de selección se someten a un análisis independiente más exhaustivo por dos evaluadores conforme a **seis criterios**: coherencia y calidad técnica y financiera, contribución a los objetivos generales de LIFE+, valor añadido europeo y complementariedad, y uso óptimo de los fondos de la UE, carácter transnacional y correspondencia con las prioridades nacionales anuales y valor añadido nacional conforme a la autoridad nacional de LIFE+.

La decisión final sobre la puntuación concedida a cada propuesta se tomará durante una reunión que presidirán los servicios de la Comisión y a la que asistirán los coordinadores del contratista y los evaluadores expertos tomando como base los informes de síntesis y las puntuaciones aportados por el contratista.

Una vez aplicadas las restricciones presupuestarias y las asignaciones nacionales, los servicios de la Comisión establecen una «lista larga» y una «lista de reserva» de propuestas que pasarán a la fase de revisión.

REVISIÓN

Durante la fase de revisión, la Comisión puede pedir al solicitante que aporte más datos sobre algún elemento concreto de la propuesta. Los solicitantes dispondrán de un plazo de 15 días naturales para responder a las preguntas o introducir las modificaciones o mejoras en sus propuestas.

Con arreglo a las respuestas recibidas, se puede exigir al beneficiario coordinador que elimine determinadas acciones o que reduzca el presupuesto del proyecto, la contribución financiera solicitada a la UE o el porcentaje de cofinanciación de la UE.

Una vez concluida la fase de revisión, la Comisión elabora una lista corta final de las propuestas que van a financiarse y una lista final de reserva y la envía al Comité LIFE para su aprobación. Después se someten a la aprobación del Parlamento Europeo (desde 2012 esta fase es paralela a la aprobación del Comité y a la elaboración de la Decisión de la Comisión).

Se informará a los solicitantes mediante carta de los resultados de la evaluación de sus propuestas y, cuando proceda, de las razones por las que su propuesta ha sido rechazada. Los proyectos de la lista de reserva sólo serán cofinanciados si alguna de las propuestas se retira inesperadamente en algún momento entre la fecha de la reunión del Comité y el momento en el que deben firmarse los acuerdos de subvención.

Una vez que la Comisión adopta una decisión sobre la lista de proyectos seleccionados, se emiten los acuerdos de subvención.

EVALUACIÓN POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO DE LA MUESTRA DE PROYECTOS VISITADOS

Estado miembro	Ámbito político	Contribución de LIFE (miles de euros)	¿Presenta el proyecto un carácter innovador o demostrativo?	¿Detectó la fiscalización insuficiencias en la divulgación?	¿Se mantiene el proyecto (en el momento de la fiscalización)?	¿Se ha reproducido el proyecto?
ALEMANIA	Residuos y recursos naturales	no disponible ¹	Sí	Sí	S.o.	S.o.
	Agua	414	Sí	Sí	Sí	No
	Residuos	211	Sí	Sí	No	No
	Aire, desarrollo urbano	867	No	Sí	Sí	No
	Agua	959	No	Sí	Sí	No
ESPAÑA	Suelo	676	Sí	Sí	No	No
	Aire	305	Sí	Sí	Sí	No
	Residuos	434	Sí	Sí	No	No
	Innovación	333	Sí	Sí	Sí	Sí
	Agua	281	Sí	Sí	No (Solo 1/6)	No
FRANCIA	Agua	1 056	No	Sí	No	No
	Productos químicos	1 904	Sí	Sí	Sí	Sí
	Agua	538	Sí	No	Sí	Sí
	Aire	667	Sí	Sí	No	No
	Cambio climático	3 366	Sí	Sí	Sí	Sí
ITALIA	Suelo	407	Sí	No	Sí	No
	Residuos	214	Sí	Sí	No	Sí
	Aire	299	Sí	No	No	No
	Agua	1 775	Sí	No	Sí	No
	Suelo	372	Sí	Sí	No	Sí
REINO UNIDO	Cambio climático	no disponible ¹	No	Sí	S.o.	S.o.
	Residuos	411	Sí	Sí	No	Sí
	Agua	407	Sí	Sí	Sí	No
	Residuos	584	No	Sí	Sí	Sí
	Desarrollo urbano	1 747	No	Sí	Sí	No

¹ Proyectos no cerrados.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

III.

En su propuesta de un nuevo programa LIFE, la Comisión ha tomado medidas para mejorar el diseño de su componente medio ambiente (véanse los comentarios específicos a continuación). Asimismo, la Comisión resalta que la evaluación final de LIFE+¹ concluye que «prácticamente todas las partes interesadas externas que han sido entrevistadas y encuestadas (beneficiarios, puntos de contacto nacional, unidades de supervisión y coordinación) coinciden en que el programa está bien diseñado para conseguir sus objetivos» y que «en general, los procesos de solicitud, supervisión y evaluación ya contribuyen a alcanzar los objetivos de cada proyecto y, por lo tanto, forman parte de la utilidad de la intervención».

III. a)

La Comisión está de acuerdo con la observación del Tribunal y, en consecuencia, propuso en el nuevo Reglamento LIFE un mecanismo que le permitirá definir los temas de los proyectos, para lo cual se otorgarán puntos extra en el proceso de selección.

III. b)

La Comisión concuerda con el Tribunal en que el sistema de asignaciones nacionales indicativas empleado en LIFE+ no cumplió con su objetivo de asegurar una mejor distribución geográfica de los fondos concedidos.

La Comisión también coincide con el Tribunal en que las asignaciones nacionales indicativas introdujeron algo de distorsión en el proceso competitivo de la selección de proyectos. Por lo tanto, la Comisión propuso la completa eliminación de las asignaciones en el futuro programa en lo que concierne a los proyectos tradicionales.

Sin embargo, el texto del nuevo Reglamento, que ha sido consensuado entre ambas instituciones, mantiene las asignaciones nacionales indicativas para proyectos tradicionales hasta el año 2017 y los elimina por completo a partir de 2018.

III. c)

La Comisión considera que las puntuaciones asignadas a los proyectos, en general, estaban adecuadamente justificadas teniendo en cuenta la información disponible en ese momento. (Véase también la respuesta del apartado 41).

Sin embargo, la Comisión reconoce que la justificación podría ser más explícita para los principales criterios de selección.

¹ Ecorys, «Final Evaluation of the Implementation of the LIFE+ Regulation» (2012), página 10.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

III. d)

La Comisión ha observado que la introducción de indicadores comunes de realización desde el comienzo de LIFE+ representa una evolución significativa respecto a la situación que existía en LIFE III, y permite la consolidación de los indicadores de realización de todos los proyectos, tanto en términos de acciones propuestas como de acciones ya ejecutadas.

IV. a)

La Comisión considera que los aspectos en cuestión se evaluaron de forma adecuada, teniendo en cuenta la información disponible en ese momento.

IV. b)

La Comisión propuso la completa eliminación de la admisibilidad de los costes de personal para el futuro Reglamento LIFE, que se compensaría a través de un incremento de la tasa de cofinanciación para el resto de los costes admisibles.

El carácter razonable de los costes del proyecto es uno de los aspectos que la Comisión está evaluando antes de proceder a realizar los pagos.

La Comisión está de acuerdo en que la sostenibilidad y la reproducción de los proyectos debe evaluarse de manera más explícita desde el comienzo del proyecto, y no solo en la evaluación de los informes finales.

IV. c)

La Comisión considera que los nuevos requisitos de difusión introducidos en 2007 con el Reglamento LIFE+ mejoraron la difusión de los resultados de los proyectos. Sin embargo, la Comisión continuará mejorando la difusión de los mismos en la medida de lo posible.

La Comisión también ha observado que la tasa de sostenibilidad y/o reproducción de los proyectos LIFE-Medio Ambiente identificada por el Tribunal es considerablemente mayor que la tasa «normal» de éxito de los proyectos innovadores, según lo descrito en la literatura científica al respecto.

V. 1.

La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal, y ha propuesto un número de prioridades y objetivos más limitado para el futuro Reglamento LIFE.

V. 2.

La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal. La Comisión ha propuesto eliminar las asignaciones nacionales para los proyectos tradicionales en el futuro Reglamento LIFE, y mantener un sistema de equilibrio geográfico para los proyectos integrados.

V. 3.

La Comisión coincide en que los resultados de la evaluación de aspectos clave, como el carácter innovador o demostrativo y el potencial de reproducción, podrían ser más explícitos y en consecuencia dará instrucciones a los evaluadores al respecto.

V. 4.

La Comisión está de acuerdo en que, además de los indicadores de supervisión a largo plazo específicos para cada proyecto, que actualmente se definen para cada uno de ellos, podría desarrollarse un conjunto común de indicadores de resultados. Ambos conjuntos de indicadores se evaluarán de manera sistemática en las visitas *ex post* que ya se están realizando para una muestra de proyectos cerrados, y los indicadores comunes de resultados podrán por tanto ser agregados a nivel de cada programa. A pesar de que esta práctica continuará estando limitada a una muestra de proyectos cerrados, los indicadores agregados ofrecerán una visión general de los resultados de los programas a largo plazo.

V. 5.

La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal. Los supervisores y funcionarios responsables de la Comisión realizan la evaluación del carácter razonable de todos los costes en función de toda la información disponible. La Comisión estudiará las diferentes posibilidades de continuar mejorando esta evaluación.

Respuesta común a V. 6 y 7.

La Comisión considera que los nuevos requisitos de difusión introducidos en 2007 con el Reglamento LIFE+ mejoraron la difusión de los resultados de los proyectos. Sin embargo, la Comisión continuará mejorando la difusión de los mismos en la medida de lo posible.

La Comisión está de acuerdo en que los aspectos de sostenibilidad y reproducción deben evaluarse de manera más explícita desde el comienzo del proyecto, y no solo en los informes finales. No obstante, la Comisión apunta a que esto ya es así respecto del trabajo de difusión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

V. 8.

El asesoramiento jurídico obtenido por la Comisión indica que no puede imponer obligaciones poscontractuales a los beneficiarios. La Comisión concuerda en que un sistema voluntario podría resultar útil y que, en la práctica, muchos beneficiarios mantienen informada a la Comisión sobre la continuación de los proyectos. Sin embargo, un seguimiento sistemático de esa información requeriría incrementar de manera significativa los recursos disponibles para la gestión del programa.

INTRODUCCIÓN

6.

El alcance limitado del programa y los limitados recursos disponibles para la gestión por parte de la Comisión acotan de manera inevitable el impacto directo del programa. Aun así, la evaluación final de LIFE+ concluye que «prácticamente todas las partes interesadas externas que han sido entrevistadas y encuestadas (beneficiarios, puntos de contacto nacional, unidades de supervisión y coordinación) coinciden en que el programa está bien ejecutado y está alcanzando sus objetivos».

OBSERVACIONES

14.

La propuesta de la Comisión de un nuevo Reglamento está claramente dirigida al componente medio ambiente y eficiencia de los recursos del programa (que, en general, se corresponde con el componente «política y gobernanza medioambiental» en el Reglamento LIFE+). Esto se realiza a través de la creación de un nuevo tipo de proyectos (proyectos integrados) en un pequeño número de áreas temáticas, pero también a través de la introducción de programas de trabajo plurianuales en los cuales las prioridades temáticas se especificarán para el período cubierto.

Con la excepción de la duración del programa de trabajo plurianual, que se convirtió en 4 + 3 años, estas propuestas de la Comisión fueron respaldadas por el Consejo y el Parlamento.

16.

La propuesta de un nuevo Reglamento LIFE prevé la atribución de puntuaciones más altas a las propuestas que tratan sobre uno de los temas de los proyectos identificados en el programa de trabajo plurianual. Esto restringirá de manera significativa la posibilidad de financiar proyectos que versen sobre otras temáticas y, al mismo tiempo, traslada un mensaje mucho más contundente a los solicitantes respecto de los temas en los que debe concentrarse la financiación.

19.

La Comisión concuerda con el Tribunal en que el sistema de asignaciones nacionales indicativas empleado en LIFE+ no cumplió con su objetivo de asegurar una mejor distribución geográfica de los fondos concedidos.

20.

La Comisión también coincide con el Tribunal en que las asignaciones nacionales indicativas introducían algo de distorsión en el proceso competitivo de la selección de proyectos. Por lo tanto, la Comisión propuso la completa eliminación de las asignaciones en el futuro programa en lo que concierne a los proyectos tradicionales.

Sin embargo, el texto del nuevo Reglamento, que ha sido consensuado entre ambas instituciones, mantiene las asignaciones nacionales indicativas para proyectos tradicionales hasta el año 2017 y los elimina por completo a partir de 2018.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

21.

La Comisión querría señalar que el efecto mencionado por el Tribunal resulta de la aplicación del Reglamento, pero también querría resaltar el hecho de que, cada año, solo un pequeño número de proyectos se ven afectados por esta disposición, habiendo sido seleccionados o desestimados en función de dichas asignaciones nacionales.

25.

A la Comisión le gustaría apuntar que hay un equilibrio delicado entre tener un número relativamente pequeño de criterios de selección amplios, con una puntuación global para cada uno, y tener una larga lista de preguntas con un sistema de puntuación específico para cada pregunta.

Los criterios de selección que emplea actualmente la Comisión, y que se recogen en el propio Reglamento, permiten a los solicitantes centrarse en los aspectos que son más relevantes para sus propuestas e ignorar así aquellos que no lo son. La Comisión también debe tener en cuenta los riesgos de aumentar la carga administrativa y alargar el tiempo necesario para terminar el proceso de selección.

26.

La Comisión señala que el carácter innovador o demostrativo de la propuesta es, de acuerdo con el Reglamento LIFE+, un criterio de selección. En consecuencia, los proyectos que no tienen un carácter innovador o demostrativo son eliminados en la fase de selección técnica. Por lo tanto, los comentarios realizados sobre innovación o demostración en la fase de concesión afectan al grado en que una propuesta es innovadora o demostrativa, más allá del requisito mínimo establecido por el Reglamento.

27.

La Comisión querría hacer notar que la transparencia y la igualdad de oportunidades están plenamente garantizadas para todos los solicitantes (al margen de la cuestión de las asignaciones nacionales, que se trata en otra sección), por el hecho de que se publica una directriz detallada para la evaluación de los proyectos al mismo tiempo que se publica la convocatoria de proyectos. De este modo, cada solicitante sabe exactamente cómo se evaluarán las propuestas y qué aspectos serán puntuados.

No obstante, la Comisión está de acuerdo en que los resultados de la evaluación de aspectos clave como el carácter innovador o demostrativo y el potencial de reproducción no se explicitan.

Recuadro 2

La Comisión considera que los requisitos del Reglamento LIFE respecto del carácter innovador conciernen no solo a las tecnologías o métodos innovadores, sino también a otros aspectos como la innovación de procesos, en la que se unen tecnologías y métodos existentes de una manera nueva, más eficiente y/o más respetuosa con el medio ambiente.

Recuadro 2. Tercer párrafo

Dado el carácter innovador del proyecto y los comentarios realizados sobre otros aspectos cubiertos por el criterio en cuestión, la Comisión considera que la puntuación de 6/10 era la adecuada.

28.

La evaluación de una propuesta por un evaluador individual nunca puede ser totalmente objetiva. En LIFE, la subjetividad del evaluador individual se reduce de manera significativa a través del requisito de contar con dos o tres evaluadores independientes, así como a través del debate de los comentarios y puntuaciones en una reunión de grupo con todos los evaluadores y con el personal de la Comisión.

32.

La Comisión señala que la introducción de indicadores comunes de realización desde el comienzo de LIFE+ representa una evolución significativa respecto a la situación que existía en LIFE III, y ya permite la consolidación de los indicadores de realización de todos los proyectos, tanto en términos de acciones propuestas como de acciones ya ejecutadas.

La Comisión está de acuerdo en que, además de los indicadores de supervisión a largo plazo específicos para cada proyecto, que actualmente se definen para cada uno de ellos, podría desarrollarse un conjunto común de indicadores de resultados. Ambos conjuntos de indicadores se evaluarán de manera sistemática en las visitas *ex post* que ya se están realizando para una muestra de proyectos cerrados, y los indicadores comunes de resultados podrán por tanto ser agregados a nivel de cada programa. A pesar de que esta práctica continuará estando limitada a una muestra de los proyectos cerrados, los indicadores agregados darán una visión general de los resultados de los programas a largo plazo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

33.

De hecho, la mayoría de los proyectos ponen en marcha planes de comunicación posteriores a LIFE que fueron desarrollados durante el proyecto. En las conclusiones del Tribunal también se identifican unas tasas de sostenibilidad que supera ampliamente la tasa «normal» de éxito para proyectos innovadores, que generalmente se sitúa por debajo del 50 %, incluso para proyectos «de innovación incremental»².

35.

La Comisión coincide en que el tema de la reproducción de los proyectos podría hacerse más visible en los informes de las visitas *ex post*. No obstante, también señala que la evaluación de esta cuestión es la razón por la que se establecen contactos con otras partes interesadas que no están involucradas en el proyecto LIFE original; contactos que deben realizar los supervisores externos en el marco de las visitas *ex post*.

36.

Véase la respuesta al apartado 32.

37.

Desde el punto de vista de la Comisión, las evaluaciones periódicas del programa permiten un significativo muestreo de los resultados. La frecuencia de estas evaluaciones resulta más coherente si se hace respecto de la duración de los proyectos, más que tratando de hacer una supervisión continua a nivel del programa.

Respuesta común al apartado 39 d) y e)

La Comisión cree que la «sostenibilidad» y la «reproducción» son dos aspectos del éxito a largo plazo del proyecto y que, por lo tanto, deben examinarse de manera conjunta. Un proyecto tiene éxito cuando el trabajo continúa tras la finalización del mismo, sea dentro de la misma organización o en otras organizaciones. Esto último puede ocurrir incluso en el caso de que haya razones económicas, sociales o políticas que impidan que el trabajo no lo lleve a cabo la entidad beneficiaria de la subvención.

41.

La Comisión considera que las puntuaciones asignadas a los proyectos estaban adecuadamente justificadas teniendo en cuenta la información disponible en ese momento.

² Véase, por ejemplo, «Risks of Incremental, Differential, Radical, and Breakthrough Innovation Projects» en InnovationManagement.se.

41. a) Primer guion

La Comisión ha observado que la evaluación del carácter innovador o demostrativo de una propuesta se hizo teniendo en cuenta la información disponible en el momento de la evaluación por parte de dos o tres expertos independientes del ámbito en cuestión. Además, la existencia de proyectos similares no excluye la posibilidad de que cada uno tenga características innovadoras que justifiquen el empleo de los fondos LIFE.

Recuadro 3

La Comisión pone de manifiesto que los evaluadores indicaron de manera explícita que el carácter innovador residía en la escala de la demostración.

41. b) Primer guion

La Comisión querría hacer notar que la identificación de barreras potenciales y, cuando proceda, de soluciones, es una parte importante de los proyectos innovadores o demostrativos. La existencia de dichas barreras en sí no es una razón suficiente para rechazar la financiación, puesto que la búsqueda de una solución para esas barreras constituye a menudo la parte más importante de un proyecto.

La Comisión también apunta a que no hay ninguna razón para pensar que las barreras que no fueron identificadas por los expertos en sus respectivas áreas en el momento de la evaluación deberían o podrían haber sido identificadas.

Recuadro 4

Perspectivas de sostenibilidad de los proyectos

La Comisión señala que la puntuación relativamente baja obtenida por el primer proyecto español en el criterio que incluye una evaluación de la sostenibilidad de los proyectos, se debió a lo que se ha considerado como garantías insuficientes en términos de sostenibilidad. Sin embargo, como este solo era uno de los factores de evaluación, la puntuación final siguió siendo suficiente para poder financiar el proyecto.

Barrera legal a la reproducción de los proyectos

Con respecto al segundo proyecto español, la Comisión señala que el proceso legislativo es, en la mayoría de los casos, más largo que la demostración técnica de la viabilidad de una determinada solución. Un proyecto puede realizar una contribución significativa al acervo de conocimiento para los responsables de la toma de decisiones, pero queda a juicio de los legisladores el sacar sus propias conclusiones.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Barreras económicas a la reproducción del proyecto

Respecto del proyecto francés, la Comisión hace notar que el impacto medioambiental de un proyecto no tiene que ser necesariamente inmediato. La posición dominante en el sector de la producción de vidrio, con plantas y oficinas por toda Europa y en 72 países, permitía asegurar que, en caso de que el proyecto pudiera desarrollar una solución viable a nivel técnico y económico para reducir el impacto medioambiental de la producción de vidrio, esta solución se implantaría de manera gradual en la mayoría o en todas sus plantas, alcanzando un impacto medioambiental muy considerable.

41. c) Guion

La Comisión señala que la evaluación del interés de la UE en una propuesta fue un requerimiento explícito que se hizo a los evaluadores. La Comisión también considera que el ejemplo dado por el Tribunal fue evaluado correctamente por los evaluadores.

Recuadro 5

La Comisión indica que esta solicitud se refería claramente a una de los ámbitos prioritarios definidas en el Reglamento LIFE III, artículo 4, apartado 2, letra a), «integren las consideraciones relativas al medio ambiente y al desarrollo sostenible en la ordenación y el aprovechamiento del territorio, incluidas las zonas urbanas y costeras». Al mismo tiempo, las acciones que el Tribunal define como de «protección natural» están cubiertas por la Directiva marco sobre el agua y, por lo tanto, estaban claramente dentro del alcance del componente LIFE-Medio ambiente.

Asimismo, el artículo 4, apartado 6, letra h), del Reglamento LIFE III identificaba claramente «que fomenten la integración de consideraciones relativas al medio ambiente en actividades cuyos objetivos principales sean económicos y sociales» como uno de los criterios a la luz de los cuales deben evaluarse los proyectos.

43.

El carácter razonable de los costes es una preocupación constante del personal financiero de las unidades de LIFE y se les requiere específicamente a los supervisores que indiquen cuando consideren que los costes no son razonables.

La Comisión ha observado, sin embargo, que los costes varían enormemente de un Estado miembro a otro, así como de una región a otra dentro del propio Estado miembro. Los gastos de personal en particular dependen no solo de las tareas desempeñadas, sino de la ubicación, nivel de competencia requerida, dominio técnico, situación familiar, etc.

Respecto de la sostenibilidad y la reproducción, la Comisión está de acuerdo en que este punto no siempre es tratado por el supervisor de manera explícita a lo largo del proyecto, sino que se presenta únicamente de forma sistemática en la evaluación del informe final.

44.

La Comisión señala que, mientras que los supervisores externos y los evaluadores son fundamentalmente expertos técnicos, las decisiones finales relacionadas con la admisibilidad de los costes las toma la Comisión, apoyándose en sus propios expertos financieros.

La Comisión considera que la moderación o carácter razonable de todos los costes del proyecto es parte de la evaluación realizada por los supervisores externos y por los funcionarios responsables de la Comisión, basado en su conocimiento de las realidades locales y de los dominios técnicos en los cuales operan los proyectos, y teniendo en cuenta siempre que es posible cualquier condición específica que pueda afectar a los costes en cuestión.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 45.

45.

La Comisión está de acuerdo en que los gastos de personal representan una parte significativa de los costes de los proyectos financiados por LIFE+. Dadas las dificultades resaltadas por el Tribunal a la hora de establecer costes razonables para diferentes tareas en diferentes ubicaciones, pero también dada la dificultad de supervisar los costes de personal, así como la dificultad de los beneficiarios de hacer seguimiento de esos costes de manera verificable, la Comisión propuso la completa eliminación de la admisibilidad de los costes de personal para el futuro Reglamento LIFE, que se compensaría a través de un incremento de la tasa de cofinanciación para el resto de los costes admisibles.

46.

La Comisión señala que un análisis detallado de las variaciones de los costes de personal tendría un coste muy alto, debido al gran número de factores que influyen sobre dichos costes, y que esto sería difícil de justificar respecto de los beneficios que podrían obtenerse.

La Comisión también apunta a que las tasas altas declaradas en algunos proyectos se refieren de manera constante a personal en puestos directivos. Por lo tanto, las cantidades totales implicadas suelen ser pequeñas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

47.

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que un análisis crítico de las medidas de difusión, sostenibilidad y reproducción, propuestas por los beneficiarios, deben constituir una parte más visible de todas las evaluaciones realizadas por los supervisores externos y por el personal de la Comisión, no solo al final del proyecto sino también a lo largo del mismo.

Recuadro 6

La Comisión indica que el problema de sostenibilidad del proyecto español fue identificado por el supervisor en una etapa muy temprana del proyecto, lo que derivó en una continuada insistencia por parte de la Comisión para la realización de pruebas suficientes que validasen las soluciones propuestas. Al término del proyecto, el nivel de prueba continuó considerándose insuficiente, lo que explica el comentario del supervisor sobre la necesidad de realizar más estudios.

Sin embargo, también se realizó un gran esfuerzo de difusión del proyecto y el supervisor consideró que, una vez plenamente probados, los resultados del proyecto serían transferibles.

Respecto del proyecto italiano, la Comisión señala que la financiación de proyectos innovadores o demostrativos conlleva riesgos inherentes que no pueden ser ignorados. El hecho de que los usuarios potenciales pierdan interés en la aplicación de una determinada solución medioambiental debido a condiciones económicas modificadas, cambios en la legislación o cualquier otra razón siempre es posible. La Comisión consideró en ese momento, y teniendo en cuenta la inversión que ya se había realizado en el proyecto, que era una solución aceptable que un socio del negocio probase la solución del beneficiario.

48.

Los supervisores, así como los funcionarios responsables de la Comisión, asumen la responsabilidad sobre las declaraciones que realizan. Es normal que, en ocasiones, su evaluación coincida con la evaluación del beneficiario.

Recuadro 7. Segundo párrafo

La Comisión considera que el equipo de supervisión respaldó la evaluación realizada por el beneficiario.

49.

La Comisión querría resaltar que ninguna de las insuficiencias identificadas por el Tribunal están relacionadas con la implantación efectiva en sí de las acciones previstas en los acuerdos de subvención. A pesar de que la Comisión está de acuerdo en que la difusión y la sostenibilidad de los resultados de los proyectos son una característica importante, la ejecución real de las acciones del proyecto no puede considerarse como meramente accesoria.

50.

La Comisión concuerda con el punto de vista del Tribunal. A pesar de que la difusión de los resultados siempre ha sido un apartado obligatorio de todos los proyectos financiados por el LIFE, las obligaciones en este sentido se han precisado de manera más específica desde el comienzo de LIFE+. La Comisión también publicó ejemplos de buenas prácticas para la difusión de documentos e incrementó de manera muy significativa su esfuerzo para promocionar la difusión de los resultados a través de la publicación de catálogos temáticos y a través de la organización y/o participación en «reuniones de plataformas» temáticas.

51.

La observación del Tribunal está basada en proyectos, de los cuales la gran mayoría se rigieron por el Reglamento LIFE III. La Comisión aumentó de manera significativa los requisitos para los beneficiarios desde el año 2007 en lo relativo a la difusión de resultados.

Además, la mayoría de los proyectos LIFE III auditados por el Tribunal mantenían un sitio web actualizado, incluso cuando no tenían ninguna obligación contractual que los obligase a hacerlo.

52.

Véase la respuesta al apartado 51.

54.

La Comisión señala que la herramienta «LIFE by Theme» es un añadido relativamente nuevo al sitio web del LIFE, y que sus insuficiencias actuales son bien conocidas por la Comisión, que tratará de atajarlas tan pronto como los recursos existentes lo permitan. También debe tenerse en cuenta que esta herramienta solo es una manera diferente de encontrar información por temas, mientras que la información de cada proyecto es siempre la que está disponible a través de la base de datos de los proyectos. Por lo tanto, no existe relación alguna entre la instalación incompleta de la herramienta «LIFE by Theme» y la disponibilidad de la información completa y actualizada de los proyectos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

56.

La Comisión señala que la mayoría de los sitios web afectados son de proyectos LIFE III (anteriores a 2007), creados antes del desarrollo de las directrices actuales de la Comisión.

58.

La Comisión apunta a que casi todos los proyectos visitados respetaron las normas de difusión de resultados para proyectos LIFE III. Con LIFE+, estas normas se volvieron significativamente más estrictas y la Comisión tiene la posibilidad de insistir a los beneficiarios para que mejoren sus actividades de comunicación y difusión, lo cual hace de manera frecuente.

La Comisión también señala que, en la mayoría de los casos, se están llevando a cabo planes de comunicación posteriores a LIFE, incluso cuando no hay una obligación contractual que así lo exija.

59.

La Comisión manifiesta que fue la intención del legislador, abriendo la participación en LIFE a todas las entidades, públicas o privadas, permitir la financiación de proyectos que, además de crear una ventaja para los beneficiarios, tengan un buen potencial para enfrentar problemas medioambientales significativos.

60.

La Comisión señala que actualmente organiza reuniones de plataformas temáticas para promover el intercambio de experiencias no solo entre beneficiarios de LIFE, sino también con otros profesionales de esos campos. Muchos de estos eventos también contaron con la participación de unidades responsables de las políticas en los ámbitos en cuestión de la Dirección General de Medio Ambiente, promoviendo por tanto el intercambio también con los responsables del desarrollo de las políticas. Estos eventos, en la mayoría de los casos, se organizan en colaboración y/o con la participación de los puntos focales nacionales LIFE.

Recuadro 8. Segundo párrafo

La Comisión señala que el sitio web del proyecto, aunque no ha sido actualizado tras la finalización del mismo, incluía el informe técnico final completo que ofrecía un alto nivel de detalle técnico sobre las conclusiones del proyecto. Además, el beneficiario desarrolló una amplia difusión del proyecto y de sus resultados a través de la participación en las principales ferias de comercio y a través de visitas a sus instalaciones.

Dado el tamaño relativamente pequeño del sector en cuestión y el número reducido de proyectos financiados en el mismo, la Comisión no realizó ninguna actividad adicional de difusión (publicaciones y/o reuniones de plataformas temáticas).

62.

La Comisión querría hacer notar que la tasa de éxito identificada por el Tribunal es significativamente más alta que la tasa «normal» de éxito para proyectos innovadores, que generalmente se sitúa por debajo del 50 %, incluso para proyectos «de innovación incremental»³.

La Comisión también considera que la sostenibilidad y la reproducción están íntimamente relacionadas. La Comisión considera que pueden ofrecerse los mismos beneficios medioambientales tanto si el proyecto lo continúa la misma organización como si lo hace una diferente.

63.

Véanse las respuestas a los apartados 51 y 58.

³ Véase, por ejemplo, «Risks of Incremental, Differential, Radical, and Breakthrough Innovation Projects» en InnovationManagement.se.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

65.

En su propuesta para un nuevo programa LIFE, la Comisión ha tomado medidas para mejorar el diseño de su componente medio ambiente.

Asimismo, la Comisión resalta que la evaluación final de LIFE+⁴ concluye que «prácticamente todas las partes interesadas externas que han sido entrevistadas y encuestadas (beneficiarios, puntos de contacto nacional, unidades de supervisión y coordinación) coinciden en que el programa está bien diseñado para conseguir sus objetivos» y que «en general, los procesos de solicitud, supervisión y evaluación ya contribuyen a alcanzar los objetivos de cada proyecto y, por lo tanto, forman parte de la utilidad de la intervención».

66.

La propuesta de la Comisión de un nuevo Reglamento está claramente dirigida al componente de medio ambiente y eficiencia de los recursos del programa (que en general se corresponde con la política y gobernanza medioambiental en el Reglamento LIFE+). Esto se realiza a través de la creación de un nuevo tipo de proyecto (proyectos integrados) en un pequeño número de áreas temáticas, pero también a través de la introducción de programas de trabajo plurianuales en los cuales las prioridades temáticas se especificarán para el periodo cubierto.

Con la excepción de la duración de programa de trabajo plurianual, que se convirtió en 4 + 3 años, estas propuestas de la Comisión fueron respaldadas por el Consejo y el Parlamento.

Recomendación 1

La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal, y ha propuesto un número de prioridades y objetivos más limitado para el futuro Reglamento LIFE.

67.

La Comisión concuerda con el Tribunal en que el sistema de asignaciones nacionales indicativas empleado en el LIFE+ no cumplió con su objetivo de asegurar una mejor distribución geográfica de los fondos concedidos.

⁴ Ecorys, «Final Evaluation of the Implementation of the LIFE+ Regulation» (2012), página 10.

La Comisión también coincide con el Tribunal en que las asignaciones nacionales indicativas introducían algo de distorsión en el proceso competitivo de la selección de proyectos. Por lo tanto, la Comisión propuso la completa eliminación de las asignaciones en el futuro programa en lo que concierne a los proyectos tradicionales.

Sin embargo, el texto del nuevo Reglamento, que ha sido consensuado entre ambas instituciones, mantiene las asignaciones nacionales indicativas para proyectos tradicionales hasta el año 2017 y los elimina por completo a partir de 2018.

Recomendación 2

La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal. La Comisión ha propuesto eliminar las asignaciones nacionales para los proyectos tradicionales en el futuro Reglamento LIFE, y mantener un sistema de equilibrio geográfico para los proyectos integrados.

68.

La Comisión considera que los aspectos en cuestión se evaluaron de forma adecuada, teniendo en cuenta la información disponible en ese momento.

Recomendación 3

La Comisión coincide en que los resultados de la evaluación de aspectos clave, como el carácter innovador o demostrativo y el potencial de reproducción, podrían ser más explícitos y en consecuencia dará instrucciones a los evaluadores al respecto.

69.

La Comisión señala que la introducción de indicadores comunes de realización desde el comienzo del LIFE+ representa una evolución significativa respecto a la situación que existía en LIFE III, y ya permite la consolidación de los indicadores de realización de todos los proyectos, tanto en términos de acciones propuestas como de acciones ya ejecutadas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendación 4

La Comisión está de acuerdo en que, además de los indicadores de supervisión a largo plazo específicos para cada proyecto, que actualmente se definen para cada uno de ellos, podría desarrollarse un conjunto común de indicadores de resultados. Ambos conjuntos de indicadores se evaluarán de manera sistemática en las visitas *ex post* que ya se están realizando para una muestra de proyectos cerrados, y los indicadores comunes de resultados podrán por tanto ser agregados a nivel de cada programa. A pesar de que esta práctica continuará estando limitada a una muestra de los proyectos cerrados, los indicadores agregados darán una visión general de los resultados de los programas a largo plazo.

70.

La Comisión considera que las puntuaciones asignadas a los proyectos estaban adecuadamente justificadas teniendo en cuenta la información disponible en ese momento.

71.

El carácter razonable de los costes del proyecto es uno de los aspectos que la Comisión está evaluando antes de proceder a realizar los pagos.

La Comisión está de acuerdo en que la sostenibilidad y la reproducción de los proyectos debe evaluarse de manera más explícita desde el comienzo del proyecto, y no solo en la evaluación de los informes finales.

Recomendación 5

La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal. Los supervisores y funcionarios responsables de la Comisión realizan la supervisión de la moderación de todos los costes en función de toda la información disponible. La Comisión estudiará las diferentes posibilidades de continuar mejorando esta evaluación.

72.

La Comisión considera que los nuevos requisitos de difusión introducidos en 2007 con el Reglamento LIFE+ mejoraron la difusión de los resultados de los proyectos. Sin embargo, la Comisión continuará mejorando la difusión de los mismos en la medida de lo posible.

La Comisión también señala que la tasa de sostenibilidad y/o reproducción de los proyectos LIFE-Medio Ambiente identificada por el Tribunal es considerablemente mayor que la tasa «normal» de éxito de proyectos innovadores, según lo descrito en la literatura científica al respecto.

Recomendación 6 a) y b)

La Comisión considera que los nuevos requisitos de difusión introducidos en 2007 con el Reglamento LIFE+ mejoraron la difusión de los resultados de los proyectos. Sin embargo, la Comisión continuará mejorando la difusión de los mismos en la medida de lo posible.

La Comisión está de acuerdo en que los aspectos de sostenibilidad y reproducción debe evaluarse de manera más explícita desde el comienzo del proyecto, y no solo en el informe final. No obstante, la Comisión apunta a que esto ya es así respecto del trabajo de difusión.

Recomendación 6 c)

El asesoramiento jurídico obtenido por la Comisión indica que no puede imponer obligaciones poscontractuales a los beneficiarios. La Comisión concuerda en que un sistema voluntario podría resultar útil y que, en la práctica, muchos beneficiarios mantienen informada a la Comisión sobre la continuación de los proyectos. Sin embargo, un seguimiento sistemático de esa información requeriría incrementar de manera significativa los recursos disponibles para la gestión del programa.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial nº 15/2013

¿Ha sido eficaz el componente medio ambiente del programa LIFE?

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2013 — 50 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-498-6

doi:10.2865/76122

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago:

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

«LIFE» ES EL PROGRAMA DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) INICIADO HACE LARGO TIEMPO PARA LA FINANCIACIÓN DIRECTA DE PROYECTOS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE. SU PRINCIPAL OBJETIVO CONSISTE EN CONTRIBUIR AL DESARROLLO DE LA POLÍTICA Y LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LA UE. UNA PARTE DEL PROGRAMA COFINANCIA PROYECTOS INNOVADORES Y DE DEMOSTRACIÓN, PERO, AL CONTAR CON UN PRESUPUESTO RELATIVAMENTE LIMITADO, SU EFICACIA DEPENDE DE QUE LOS PROYECTOS FINANCIADOS SIRVAN DE CATALIZADORES PARA ACELERAR LOS CAMBIOS MEDIOAMBIENTALES. EN ESTE INFORME SE ANALIZA SI ESTA PARTE DEL PROGRAMA LIFE FUNCIONABA EFICAZMENTE. EL TRIBUNAL HALLÓ INSUFICIENCIAS QUE MERMABAN SIGNIFICATIVAMENTE EL EFECTO IMPULSOR DEL PROGRAMA PARA DESARROLLAR LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LA UE: ASIGNACIÓN DEFICIENTE DE LOS RECURSOS, JUSTIFICACIÓN INSUFICIENTE DE LA EVALUACIÓN DE LA SELECCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS, Y DIVULGACIÓN Y SEGUIMIENTO ESCASOS DE LOS RESULTADOS DE ESTOS. EN EL INFORME SE FORMULAN RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA QUE LA COMISIÓN MEJORE LA CONCEPCIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE MANERA QUE DESEMPEÑE SU DECISIVA FUNCIÓN CATALIZADORA PARA LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones



ISBN 978-92-9241-498-6



9 789292 414986