

Informe Especial

**¿Financia eficazmente el FEDER los proyectos que promueven directamente la biodiversidad con arreglo a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020?**



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
Youtube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-0719-7  
doi:10.2865/41319

© Unión Europea, 2014

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para reproducir o utilizar las fotografías 2, 3, 4, 5 y 13, es necesario solicitar directamente la autorización del titular de los derechos de autor.

*Printed in Luxembourg*

**Informe Especial****¿Financia eficazmente el FEDER los proyectos que promueven directamente la biodiversidad con arreglo a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020?**

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

## Apartados

### **Glosario**

### I – VIII **Resumen**

### 1 – 12 **Introducción**

1 – 2 **Importancia general de la biodiversidad**

3 – 5 **Estrategia de la UE para detener la pérdida de biodiversidad**

6 – 8 **Política y normativa de la UE**

9 – 12 **Cofinanciación por el FEDER de proyectos destinados a promover la biodiversidad**

### 13 – 17 **Objetivos y alcance de la fiscalización**

### 18 – 40 **Observaciones**

18 – 25 **¿Han aprovechado los Estados miembros la financiación del FEDER disponible para la promoción directa de la biodiversidad?**

19 – 25 **No se han aprovechado plenamente las oportunidades de financiación del FEDER**

26 – 40 **¿Resultan eficaces los proyectos cofinanciados por el FEDER que promueven directamente la biodiversidad para detener la pérdida de biodiversidad?**

27 – 28 **Los proyectos se ajustan a las prioridades de biodiversidad nacionales y de la UE, pero el gasto del FEDER en biodiversidad no está bien definido**

29 – 31 **Una tercera parte de los proyectos fiscalizados se centraba en la preparación de medidas de protección...**

32 – 36 **... y no se evaluaron los beneficios logrados para la biodiversidad gracias a las inversiones**

37 – 40 **La sostenibilidad de los proyectos se basa en el compromiso local y depende de la futura financiación pública**

41 – 45 **Conclusiones y recomendaciones**

41 **Conclusión general**

42 **Asignación y uso de la financiación del FEDER**

43 – 45 **Logros de los proyectos del FEDER en la detención de la pérdida de biodiversidad**

**Anexo I — Objetivos y medidas de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020**

**Anexo II — Asignación de fondos del FEDER para promover la biodiversidad y la protección de la naturaleza (con inclusión de Natura 2000)**

**Anexo III — Muestra de proyectos fiscalizados**

**Anexo IV — Oportunidades que ofrecen a la Estrategia sobre la biodiversidad diversos fondos de la UE en el marco financiero 2007-2013 tal y como indica la Comisión**

## **Respuestas de la Comisión**

**Autoridad de gestión:** Toda autoridad u organismo público o privado, nacional, regional o local, designado por el Estado miembro para gestionar el programa operativo.

**Beneficiario:** Persona jurídica pública o privada que recibe ayuda de la UE para proyectos que promuevan directamente la biodiversidad.

**Fondos Estructurales:** Fondos de la UE compuestos por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE). Junto con el Fondo de Cohesión, el valor de sus actividades destinadas a potenciar el crecimiento regional y la creación de puestos de trabajo para el período de programación 2007-2013 asciende a 308 000 millones de euros (a precios de 2004).

**Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER):** Instrumento financiero concebido para fomentar la cohesión económica y social entre las regiones de la UE. Las intervenciones del FEDER se ejecutan principalmente a través de programas operativos que abarcan un amplio número de proyectos. El FEDER es uno de los Fondos Estructurales.

**Gestión compartida:** Marco en el que el presupuesto de los Fondos Estructurales es ejecutado conjuntamente por los Estados miembros y por la Comisión. Si bien las tareas de ejecución se delegan a los Estados miembros, la Comisión asume la responsabilidad general de la ejecución del presupuesto.

**Natura 2000:** Es la mayor red ecológica de zonas especiales protegidas de conservación del mundo, que abarca casi 26 000 espacios y cerca del 18 % del medio ambiente terrestre total de la UE, así como importantes zonas marinas. Natura 2000 es un elemento clave de la estrategia de la UE para detener la pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos para 2020.

**Período de programación:** Marco plurianual en el que se planifica y ejecuta el gasto de los Fondos Estructurales.

**Programa operativo:** Programa de inversiones aprobado por la Comisión y ejecutado por un Estado miembro que recibe Fondos Estructurales consistente en un conjunto coherente de prioridades que comprenden medidas plurianuales con un amplio número de proyectos.

**Servicios ecosistémicos:** Bienes y servicios esenciales proporcionados por una biodiversidad intacta, como alimentos, suministro de agua y purificación del aire.

## I

La biodiversidad, o variabilidad de organismos vivos y los complejos ecológicos de los que forman parte, se valora como el capital natural del mundo. La pérdida de biodiversidad tiene consecuencias económicas y sanitarias importantes derivadas de la contaminación del agua y del aire, las inundaciones, la erosión y la propagación de enfermedades.

## II

La protección de la biodiversidad es una de las prioridades ambientales fundamentales de la Unión Europea (UE). Puesto que no se logró el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad en Europa para 2010, el Consejo ratificó la «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020» en junio de 2011, y el horizonte temporal para el logro del objetivo principal de detener la pérdida de biodiversidad en la UE se trasladó de 2010 a 2020.

## III

Varios instrumentos de la UE proporcionan financiación para la conservación de la biodiversidad, que también se ha aplicado a la red Natura 2000, piedra angular de la conservación de la biodiversidad en la UE.

## IV

La fiscalización del Tribunal se centró en la eficacia del FEDER para financiar proyectos que promuevan directamente la biodiversidad. El Tribunal examinó en primer lugar en qué medida los Estados miembros aprovecharon la financiación del FEDER disponible y después evaluó el rendimiento de treinta y dos proyectos seleccionados.

## V

El Tribunal llegó a la conclusión de que los Estados miembros no han aprovechado plenamente las oportunidades financieras brindadas por el FEDER; si bien los proyectos cofinanciados por este fondo que promueven directamente la biodiversidad son compatibles con las prioridades de los Estados miembros y la UE para detener la pérdida de biodiversidad, es necesario realizar un esfuerzo por supervisar su contribución real y garantizar la durabilidad de sus efectos. Muchas actividades consistían en la preparación de planes de protección y de gestión que ahora deben ser aplicados para lograr resultados tangibles.

## VI

A fin de reforzar la utilización del FEDER en beneficio de la biodiversidad, el Tribunal recomienda a la Comisión que:

- a) apoye a los Estados miembros en la fijación de prioridades de recuperación de la biodiversidad en los programas operativos;
- b) evalúe la complementariedad de las acciones para promover la biodiversidad identificadas por los Estados miembros en los programas operativos con proyectos financiados por otros fondos de la UE;
- c) supervise la aplicación real de los programas operativos para poder identificar las dificultades de manera precoz y proactiva.

Los Estados miembros deben colaborar con la Comisión en el logro de estos fines.

## VII

Asimismo, la Comisión debería:

- a) apoyar a los Estados miembros en el seguimiento de los proyectos preparatorios para lograr una política de protección activa, especialmente en la aplicación eficaz de los planes específicos de protección y gestión de hábitats y especies;
- b) exigir que en los programas operativos se establezcan procedimientos para evaluar los cambios medioambientales en los hábitats y en las especies como consecuencia de las intervenciones;
- c) asesorar a los Estados miembros en la aplicación de la normativa del FEDER teniendo en cuenta su interacción con la de otros fondos de la UE.

## VIII

Además, la Comisión debería asegurarse de que se lleva un registro exacto del gasto directo e indirecto de la UE en biodiversidad (con inclusión de Natura 2000), y de que los Estados miembros colaborarán aportando los datos necesarios.

## Importancia general de la biodiversidad

### 01

En el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD)<sup>1</sup> se define la biodiversidad como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte. En el convenio también se identifican graves amenazas para la biodiversidad tales como la pérdida y la fragmentación de los hábitats<sup>2</sup>, la explotación excesiva de bosques, océanos, ríos, lagos y suelos, la contaminación, el cambio climático y la introducción de especies que compiten con la flora y la fauna autóctonas.

### 02

La biodiversidad se valora como el capital natural del mundo, ya que proporciona bienes y servicios esenciales —como alimentos, purificación del aire y regulación del agua— en los que se apoyan la prosperidad económica, el bienestar social y la calidad de vida<sup>3</sup>. La pérdida de biodiversidad da lugar a pérdidas económicas y de bienestar importantes derivadas de la contaminación del agua y del aire, las inundaciones, la erosión y la propagación de enfermedades<sup>4</sup>.

## Estrategia de la UE para detener la pérdida de biodiversidad

### 03

La protección de la biodiversidad es una de las prioridades ambientales fundamentales de la UE que se manifiesta en su Estrategia de Desarrollo Sostenible y en sus correspondientes políticas y legislación. Entre 2001 y 2010, la UE trató de lograr el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad y restaurar hábitats y ecosistemas naturales, pero, en 2010, la Comisión llegó a la conclusión de que el objetivo no se había conseguido.

Los motivos del incumplimiento del objetivo de la UE para 2010 son múltiples y complejos<sup>5</sup>. Evaluaciones sobre la conservación de las especies y hábitats indican que la situación general ha seguido deteriorándose<sup>6</sup>.

### 04

En junio de 2011, el Consejo ratificó la «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020», presentada por la Comisión<sup>7</sup>, y alentó además a los Estados miembros a integrar la nueva estrategia en sus planes, programas o estrategias nacionales. El Parlamento Europeo acogió favorablemente esta estrategia y la apoyó<sup>8</sup>.

### 05

La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 establece seis objetivos globales<sup>9</sup> que constan de veinte medidas (véanse el **gráfico 1** y el **anexo I**).

- 1 Casi doscientas partes de todo el mundo se han comprometido a aplicar el Convenio sobre la Diversidad Biológica, promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que entró en vigor en 1993.
- 2 Por hábitat se entiende el lugar o tipo de ambiente en el que existe un organismo. Los hábitats se clasifican normalmente como terrestres, de agua dulce o marinos. Los estudios demuestran que la urbanización, la deforestación y la expansión agrícola han acelerado drásticamente la pérdida de hábitats.
- 3 Véase: Comisión Europea, *Seguimiento de los efectos de la política de biodiversidad de la UE*, septiembre de 2010, p. 2.
- 4 Véase :Comisión Europea, *Bienes y servicios ecosistémicos*, septiembre de 2009, p. 2.
- 5 Entre los motivos más importantes, la Comisión señala la insuficiente integración con otras políticas sectoriales, la aplicación incompleta de la legislación vigente y las carencias políticas, la financiación insuficiente, la insuficiencia del marco institucional y la estructura de gobernanza y la escasa sensibilización sobre la biodiversidad [véase el documento SEC(2011) 540 final de 3 mayo de 2011].
- 6 Véase, por ejemplo, *EU 2010 Biodiversity Baseline*, Agencia Europea de Medio Ambiente, 2010 (<http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline>).
- 7 COM(2011) 244 final, de 3 de mayo de 2011, Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural.
- 8 Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012, sobre la estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural.
- 9 Los objetivos indicativos se fijan para el ámbito de la UE y se supone que no deben traducirse en objetivos nacionales explícitos y diferenciados [véase el título 5.8 del documento SEC(2011) 540 final, que acompaña al documento de la nota 7].



Gráfico 1

### Objetivos de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020

#### Estrategia de la UE sobre la biodiversidad

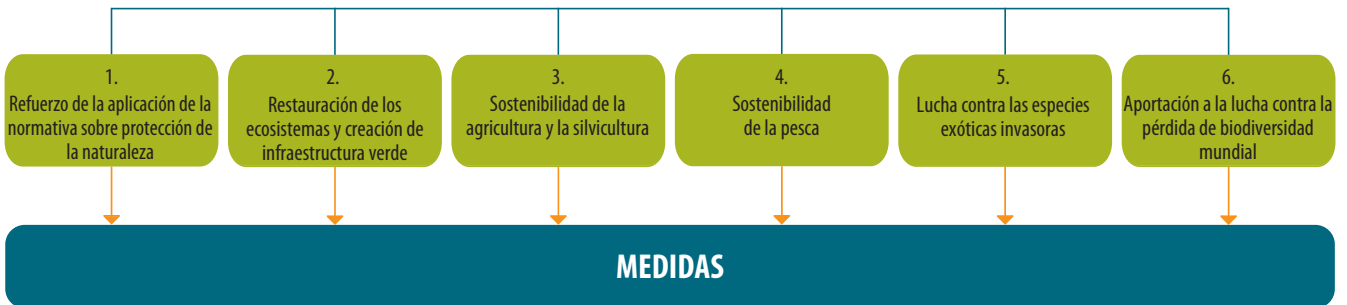
##### Visión para 2050

La biodiversidad de la Unión Europea y los servicios ecosistémicos que presta (el capital natural de la UE) se protegerán, valorarán y restaurarán debidamente

##### Objetivo principal para 2020

Detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la Unión Europea, y restaurarlos en la medida de lo posible, incrementando al mismo tiempo la contribución de la UE a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial

#### SEIS OBJETIVOS



Fuente: Comisión Europea.

## Política y normativa de la UE

### 06

La biodiversidad es una cuestión interdisciplinar y transversal vinculada a numerosas políticas que cuentan con sus propias fuentes europeas de financiación: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), el Fondo Europeo de Pesca (FEP), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión, el instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) y los programas marco de investigación. La «financiación integrada» hace referencia a la naturaleza paralela de estas distintas fuentes de financiación.

### 07

La legislación relativa a la biodiversidad cuenta con muchos componentes en diferentes estratos:

- a) varios acuerdos internacionales sobre medio ambiente relativos a la biodiversidad en los que la UE o sus Estados miembros son partes contratantes, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica que entró en vigor el 29 de diciembre de 1993 y es el primer acuerdo internacional que abarca todos los aspectos de la biodiversidad (véase el apartado 1);
- b) una serie de directivas de la UE (como las Directivas sobre aves y hábitats<sup>10</sup>, la Directiva marco sobre el agua<sup>11</sup>, la Directiva marco sobre la estrategia marina<sup>12</sup>, directivas específicas sobre evaluación ambiental<sup>13</sup> y reglamentos específicos relativos a los diferentes fondos de la UE);
- c) varias normativas nacionales.

### 08

En el **gráfico 2** se ofrece una visión de conjunto de la política y la legislación de la UE con incidencia en la biodiversidad.

## Cofinanciación por el FEDER de proyectos destinados a promover la biodiversidad

### 09

Según los datos de la Comisión, en el período de programación 2007-2013 los Estados miembros han asignado 2 800 millones de euros a la promoción directa de la biodiversidad y de la protección de la naturaleza en el marco del FEDER y de Natura 2000<sup>14</sup> (véase el **anexo II**).

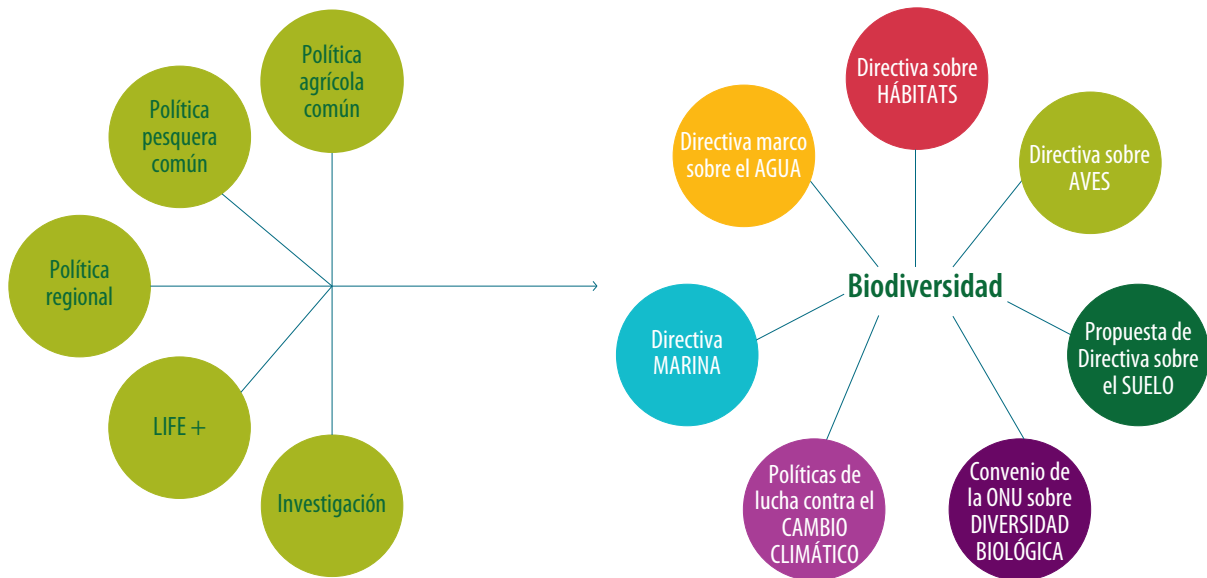
### 10

Pese a no estar directamente dirigidos a la promoción de la biodiversidad, también la apoyan otros proyectos del FEDER, como los proyectos del sector turístico<sup>15</sup>, las medidas complementarias incorporadas a los proyectos de infraestructura para compensar el daño causado al medio ambiente, y los proyectos de tratamiento de aguas residuales<sup>16</sup>.

- 10 Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (versión codificada) (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7) y Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).
- 11 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).
- 12 Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (DO L 164 de 25.6.2008, p. 19).
- 13 Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175 de 5.7.1985, p. 40) y Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30).
- 14 Este gráfico se basa en un desglose de la asignación financiera de los Fondos Estructurales (a 31.12.2012) efectuado con arreglo a la lista de 86 categorías que figura en el anexo II del Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 371 de 27.12.2006, p. 1). El artículo 11 dispone que los Estados miembros deben presentar un desglose indicativo por categorías del uso programado de los fondos.
- 15 Entre las acciones en el sector turístico cabe destacar el fomento de la riqueza natural y la protección y el desarrollo del patrimonio natural. Véase el Informe Especial del Tribunal n° 6/2011 «¿Resultaron eficaces los proyectos turísticos cofinanciados por el FEDER?» (<http://eca.europa.eu>).

Gráfico 2

Política y legislación de la UE con incidencia en la biodiversidad



Fuente: Comisión Europea.

11

La Comisión asume la responsabilidad general de la ejecución del presupuesto. Los proyectos relativos a la biodiversidad cofinanciados pertenecen a programas operativos aplicados por los Estados miembros en régimen de gestión compartida, de modo que:

- a) la Comisión negocia y aprueba los programas operativos propuestos por los Estados miembros y asigna la financiación de la UE;
- b) los Estados miembros gestionan los programas operativos y los aplican mediante la selección, supervisión y evaluación de los proyectos;

- c) la Comisión evalúa los sistemas nacionales de gestión y control, supervisa la ejecución de los programas, compromete las contribuciones financieras de la UE y procede a su pago con arreglo al gasto aprobado.

12

La Comisión también deberá llevar a cabo evaluaciones estratégicas para determinar los factores que han contribuido al éxito o al fracaso en la ejecución de los programas operativos e indicar las buenas prácticas<sup>17</sup>.

16 Véase el Informe Especial del Tribunal nº 3/2009 «La eficacia del gasto de medidas estructurales en proyectos de depuración de aguas residuales de los periodos de programación 1994-1999 y 2000-2006» (<http://eca.europa.eu>).

17 Véase el artículo 49 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

## 13

El principal objetivo de la fiscalización era evaluar si el FEDER había financiado eficazmente los proyectos que promueven directamente la biodiversidad con arreglo a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020. El Tribunal comprobó si:

- a) los Estados miembros aprovecharon la financiación del FEDER disponible para promover directamente la biodiversidad;
- b) los proyectos del FEDER cofinanciados que promovían directamente la biodiversidad resultaban eficaces para detener la pérdida de biodiversidad.

## 14

En la fase inicial de la fiscalización se efectuaron controles documentales y entrevistas en la Comisión. Se visitaron dos direcciones generales:

- a) La Dirección General de Política Regional y Urbana, encargada de la parte del presupuesto de la UE que cofinancia los proyectos relativos a la biodiversidad en virtud de la política de desarrollo regional. En el proceso de evaluación de los programas, celebra consultas con otras direcciones generales, en particular la Dirección General de Medio Ambiente.
- b) La Dirección General de Medio Ambiente, que se encarga de la política de medio ambiente de la UE.

## 15

Asimismo, se realizó una encuesta a los Estados miembros cuyo recurso al FEDER para financiar proyectos que promueven directamente la biodiversidad era escaso o nulo. Se seleccionaron veinte programas operativos en diez Estados miembros y se enviaron cuestionarios a las correspondientes autoridades de gestión. Se recibieron diecisiete respuestas.

## 16

La segunda fase de la fiscalización se llevó a cabo en cinco Estados miembros seleccionados: la República Checa, España, Francia, Polonia y Rumanía, que representaban el 68 % de las asignaciones totales del FEDER para la promoción directa de la biodiversidad durante el período de programación 2007-2013.

## 17

En los Estados miembros afectados se seleccionaron treinta y dos proyectos (algunos finalizados y otros en curso) de los programas operativos más importantes desde el punto de vista financiero teniendo en cuenta tanto su grado de realización como el bajo índice de ejecución de la financiación asignada a la biodiversidad en algunos programas operativos (véase la lista de los proyectos en el **anexo III**).

## ¿Han aprovechado los Estados miembros la financiación del FEDER disponible para la promoción directa de la biodiversidad?

### 18

El Tribunal examinó el nivel de asignación de la financiación del FEDER y cómo ha sido utilizada por los Estados miembros en proyectos que promueven directamente la biodiversidad.

### No se han aprovechado plenamente las oportunidades de financiación del FEDER

### 19

La Comisión analizó el potencial del FEDER y de otros fondos de la UE para contribuir a la consecución de los objetivos de la estrategia de la UE sobre la biodiversidad en el marco financiero plurianual 2007-2013 (véase el **anexo IV**). Al principio de 2013, la Comisión estableció nuevos criterios para realizar un mejor seguimiento del gasto relacionado con la biodiversidad con cargo a todos los instrumentos pertinentes de la UE, entre los cuales se cuenta el FEDER<sup>18</sup>.

### 20

El FEDER ofrece muchas posibilidades de financiación para el objetivo 1 (aplicación plena de la normativa sobre protección de la naturaleza, Directivas sobre aves y hábitats) y el objetivo 2 (mantenimiento y restauración de los ecosistemas y sus servicios) de la estrategia. Prácticamente todos los demás fondos de la UE también pueden contribuir a estos objetivos, principalmente por su naturaleza transversal, ya que afectan a las políticas de agricultura, cohesión, medio ambiente e investigación de la UE (véase el **anexo IV**). Para facilitar la comprensión de los beneficiarios, las entidades nacionales encargadas de seleccionar los proyectos a veces distinguían entre el FEDER y otros instrumentos de la UE<sup>19</sup>.

### 21

Siempre que se atengan a las orientaciones estratégicas de la UE sobre Cohesión, los Estados miembros pueden establecer prioridades de financiación ateniéndose a sus propias necesidades. Muchos Estados miembros asignaron poca o ninguna financiación directa del FEDER a la biodiversidad durante el período de programación 2007-2013; así, doce Estados miembros asignaron menos del 0,2 % de sus recursos de cohesión a medidas directamente dedicadas a la biodiversidad (véanse el **cuadro 1** y el **anexo II**).

18 En 2014, primer año del marco financiero plurianual vigente, la Comisión determinó, mediante extrapolación de datos históricos, que podía comprometerse un importe de 11 000 millones de euros (de los cuales 1 700 millones correspondían al FEDER) para financiar la biodiversidad [véase la Declaración de estimaciones de la Comisión Europea para el ejercicio 2014 (Preparación del proyecto de presupuesto 2014), Presentación política, SEC(2013) 370, junio de 2013]. Este importe incluye, además de los fondos directos destinados a biodiversidad (véase el apartado 9) todos los demás fondos relacionados indirectamente con ella.

19 Introduciendo, por ejemplo, un umbral financiero como criterio para determinar qué fondo de la UE debería financiar cada proyecto concreto de biodiversidad (por ejemplo, proyectos de mayor envergadura para el FEDER y proyectos menores para el Feader), o limitando el acceso al FEDER a los organismos públicos.

## Cuadro 1

### Asignación de fondos del FEDER a proyectos que promueven directamente la biodiversidad, por Estado miembro (período de programación 2007-2013)

Porcentaje de recursos totales del FEDER destinados a la promoción directa de la biodiversidad	Número de Estados miembros	Porcentaje (%) de Estados miembros
Más del 2 %	2	7
Entre el 1 % y el 2 %	4	15
Entre el 0,2 % y el 1 %	9	33
Menos del 0,2 % entre los cuales el 0 %	12 6	45 22
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100</b>

### 22

Tras no haberse logrado el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad para 2010, el Parlamento Europeo instó a la Comisión y a los Estados miembros a redoblar esfuerzos en este aspecto. En consecuencia, en pleno período de programación 2007-2013, la Comisión animó a las autoridades de gestión a reajustar los programas operativos vigentes para invertir más en biodiversidad y en otros objetivos de crecimiento sostenible<sup>20</sup>.

### 23

No obstante, los ajustes de los programas operativos vigentes fueron muy limitados. Solo un Estado miembro incrementó significativamente la asignación del FEDER a la biodiversidad, pero fue como consecuencia de la buena respuesta a las convocatorias de propuestas de proyectos específicos para promover la biodiversidad. En otros dos Estados miembros, de los veintiuno que asignaron fondos a la biodiversidad, los incrementos solo fueron limitados y once mantuvieron sus asignaciones del FEDER iniciales. En siete Estados miembros, incluso se redujeron los fondos del FEDER destinados a la biodiversidad (véase el **anexo II**). Las autoridades nacionales achacaron estas reducciones a diversos problemas de aplicación, como la escasa respuesta a las convocatorias de proyectos, la falta de preparación para las tareas de Natura 2000 y las dificultades para delimitar adecuadamente el ámbito del FEDER en relación con otros fondos.

### 24

No solo muchos Estados miembros asignaron poca o ninguna financiación directa del FEDER a la biodiversidad, sino que aquellos que lo hicieron tuvieron una ejecución financiera inferior a la media del total de la financiación de la política de cohesión. Desde el inicio del período de programación 2007-2013, la ejecución financiera de proyectos relativos a la biodiversidad siguió siendo lenta pese a que, en 2011, la Comisión pidió que se rectificara la situación (véase el **cuadro 2**). En relación con Natura 2000, la Comisión ha justificado esta situación insatisfactoria<sup>21</sup> aduciendo una serie de razones que se resumen en el **recuadro 1**.

### 25

En el 60 % de las respuestas a la encuesta efectuada por el Tribunal para verificar la causa de la escasa utilización del FEDER como fuente de financiación para la promoción directa de la biodiversidad (véase el apartado 15), el motivo aducido era que las otras fuentes de financiación nacionales o de la UE cubrían suficientemente las necesidades. En el 30 % de las respuestas se manifestaban dudas sobre la idoneidad del FEDER como instrumento de financiación de la biodiversidad (debido a la incompatibilidad con los objetivos regionales o a la limitación de sus efectos respecto de los objetivos regionales).

20 COM(2011) 17 final, de 26 de enero de 2011, Contribución de la política regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020.

21 Comisión Europea, *Investing in Natura 2000: For nature and people*, 2011, p. 21.

## Recuadro 1

**Motivos específicos del uso insatisfactorio de los fondos de la UE en relación con Natura 2000 identificados por la Comisión**

1. Competencia entre diferentes objetivos políticos: con frecuencia, las administraciones de los Estados miembros no incluyen las inversiones en Natura 2000 entre sus prioridades, probablemente porque no comprenden cómo pueden contribuir a los objetivos globales de desarrollo regional.
2. Consulta insuficiente: con frecuencia, las autoridades responsables de Natura 2000 no son consultadas ni intervienen suficientemente en la elaboración de los programas operativos ni en las decisiones de asignación de recursos de los diferentes fondos sectoriales.
3. Desarrollo lento de los planes de gestión de Natura 2000: la lenta designación de lugares ha retrasado considerablemente el establecimiento y la adopción de planes de gestión para Natura 2000, los cuales son necesarios para facilitar las inversiones en dicho programa.
4. Falta de la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para acceder a los fondos de la UE: pese al conocimiento cada vez mayor de los fondos de la UE, las organizaciones de conservación de la naturaleza y las autoridades todavía tienen dificultades en conseguir el apoyo necesario para desarrollar proyectos autónomos de conservación de la naturaleza.
5. Elevada carga administrativa: la capacidad administrativa necesaria para desarrollar proyectos y obtener fondos puede ser considerable, especialmente si no existen disposiciones relativas a la prefinanciación.

## Cuadro 2

**Comparación entre la ejecución financiera de los proyectos relativos a la biodiversidad y la media de la financiación total de cohesión**

	<b>Ejecución financiera de los proyectos relativos a la biodiversidad (%)</b>	<b>Media de la financiación total de la política de cohesión (%)</b>
Final de 2010	18	27
Final de 2011	56	71
Final de 2012	75	85

*N. B.:* La ejecución financiera se calcula como el importe efectivamente comprometido en un Estado miembro para proyectos relativos a la biodiversidad, en un momento dado como porcentaje del presupuesto inicialmente asignado. La Comisión no dispone de datos de los pagos de cada categoría de gasto.

**¿Resultan eficaces los proyectos cofinanciados por el FEDER que promueven directamente la biodiversidad para detener la pérdida de biodiversidad?**

**26**

Para comprobar la eficacia de los proyectos de la muestra para detener la pérdida de biodiversidad, el Tribunal examinó si:

- a) se ajustaban a las prioridades de biodiversidad de los Estados miembros y de la UE;
- b) habían obtenido resultados tangibles y logrado sus objetivos;
- c) podían tener efectos sostenibles, es decir, si cabía la posibilidad de que los beneficios se prolongaran una vez finalizada la ayuda de la UE.

**Los proyectos se ajustan a las prioridades de biodiversidad nacionales y de la UE, pero el gasto del FEDER en biodiversidad no está bien definido**

**27**

Los proyectos fiscalizados se ajustaban a las prioridades de biodiversidad nacionales y de la UE. Fueron seleccionados por las autoridades nacionales en función de las prioridades de cada programa operativo. Además de las acciones de preparación y concienciación, los proyectos abordaban principalmente la protección de los hábitats y de la fauna (véase el ejemplo del **recuadro 2**).

Recuadro 2

**Ejemplo de proyectos que se ajustaban a las prioridades de biodiversidad nacionales y de la UE**



Fotografía 1 — Restauración de ribera fluvial en Sevilla

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

En Andalucía (España), tres proyectos consistían en la restauración ecológica de riberas fluviales (FEDER: 15,0 millones de euros). Estos proyectos coincidían con la descripción establecida en el programa operativo de Andalucía en la prioridad correspondiente. La restauración de ecosistemas degradados es un aspecto clave de la estrategia de la UE sobre la biodiversidad. Los proyectos preveían la recuperación de la vegetación existente, la reforestación con especies autóctonas, la rehabilitación de las zonas de agua con piscinas y presas y la construcción de senderos con varias pasarelas.



## 28

Así como algunos proyectos del FEDER pueden recibir la ayuda a la biodiversidad como objetivo secundario y no principal (véase el apartado 10), aproximadamente la mitad de los examinados tenían objetivos secundarios relativos a otras cuestiones, como actuaciones para prevenir las inundaciones, actividades recreativas y limitación del acceso a los visitantes. Esto viene a demostrar las dificultades que afrontan los Estados miembros para atribuir el gasto del FEDER a los componentes prioritarios correctos, y la Comisión para identificar claramente el gasto del FEDER en biodiversidad. En un caso, la biodiversidad no era el principal componente del proyecto, que debería haber sido cofinanciado en virtud de otro componente prioritario del programa operativo (véase el **recuadro 3**).

## Recuadro 3

**Proyecto que debería haber sido cofinanciado en virtud de un componente prioritario distinto de la biodiversidad**

En Andalucía (España), un proyecto consistía en la restauración de un castillo (FEDER: 3,1 millones de euros). Los elementos relacionados con la promoción de la biodiversidad eran muy escasos (alrededor del 10 % del coste total) (por ejemplo, eliminación de plantas exóticas invasoras en la zona). Debido al componente predominante de patrimonio cultural, el proyecto habría encajado mejor en el componente prioritario del programa denominado «Protección y conservación del patrimonio cultural».



Fotografía 2 — Restauración de un castillo

© Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España

**Una tercera parte de los proyectos fiscalizados se centra en la preparación de medidas de protección...**

**29**

Once de los treinta y dos proyectos fiscalizados (34,4 % en número y 39,6 % en valor) se dedicaban principalmente a diferentes tipos de trabajos preparatorios, de modo que tendría que transcurrir algún tiempo antes de que las acciones se iniciaran según los planes de protección y antes de que se perciban efectos tangibles de detención de la pérdida de biodiversidad.

Por término medio, alrededor de una tercera parte de la asignación total a la biodiversidad en los programas operativos seleccionados se dedicó a medidas de preparación tales como:

- a) creación de sistemas de información, realización de estudios inventariales, elaboración de mapas, establecimiento de una situación de partida para la biodiversidad en las zonas afectadas y elaboración de planes específicos de protección (véase el ejemplo del **recuadro 4**);
- b) campañas de concienciación y medidas informativas y educativas.

**Recuadro 4**

**Herramientas cartográficas para el delta del Danubio**

La finalidad de dos proyectos (Rumanía) llevados a cabo por la Universidad de Bucarest (FEDER: 5,8 millones de euros) y el Instituto Nacional del Delta del Danubio para la Investigación y el Desarrollo (FEDER: 0,8 millones de euros) era inventariar los hábitats y las especies terrestres y subacuáticas, y crear mapas digitales para ayudar a la autoridad de gestión del delta del Danubio en la adopción de medidas adecuadas.

Se compraron los equipos, se desarrolló el *software*, se escaneó el fondo marino y la zona terrestre, y se elaboraron mapas cartográficos digitales y aplicaciones prácticas de gestión (por ejemplo, modelos de reconstrucción de hábitats o del régimen de inundaciones).

Sin embargo, todavía no se había elaborado el nuevo plan integrado de gestión de la Reserva de la Biosfera del Delta del Danubio. La falta de un registro catastral apropiado dificulta la planificación global de las medidas de protección de la tierra. El FEDER apoya esta actividad a través de un nuevo proyecto que se desarrolla entre junio de 2013 y el final de 2015.



Fotografías 3 y 4 — Instrumentos de navegación y localización por sonido empleados en la cartografía marina

## 30

Si bien se definieron varios planes de protección, su preparación resultó difícil y, en el momento de la fiscalización, algunos todavía no habían sido adoptados por las autoridades nacionales (véanse los ejemplos del **recuadro 5**).

## Recuadro 5

### Ejemplos de planes de protección que encontraron dificultades de producción y aplicación

El proyecto de aplicación de espacios Natura 2000 (República Checa) (FEDER: 4,3 millones de euros), que debe finalizarse en enero de 2015, tiene una importancia estratégica: consiste principalmente en la realización de los estudios inventariales y geodésicos necesarios para elaborar planes de protección para 303 de los 1 075 espacios Natura 2000 y establecer un marco de seguimiento para dichos espacios. La preparación y puesta en marcha del proyecto fue difícil y prolongada debido a las continuas incertidumbres respecto del alcance y los objetivos concretos del proyecto (lista de los espacios abarcados y tipo de trabajo necesario). Desde que se presentara la solicitud de proyecto, en noviembre de 2008, hasta la decisión de subvención, adoptada en abril de 2011, transcurrieron dos años y medio. La decisión de subvención fue modificada dos veces, en noviembre de 2011 y en diciembre de 2012, y se preveía una tercera modificación para el final de 2013.

El proyecto del programa nacional para la protección del urogallo (Polonia) (FEDER: 0,2 millones de euros) consistía en la supervisión, entre julio de 2009 y diciembre de 2011, de la población de urogallos autóctonos del país<sup>22</sup> y de sus hábitats, y la elaboración de un programa nacional de protección. Más de un año después, en marzo de 2013, la Dirección General de Protección del Medio Ambiente se negó a aceptar el proyecto de programa por considerarlo insuficiente y concluyó que era necesario modificarlo radicalmente.

En Polonia, los problemas observados no solo afectaban al programa de protección del urogallo, sino también a programas destinados a otras especies. Hasta mayo de 2013, se sometieron a la aprobación de la Dirección General de Protección del Medio Ambiente otros diez programas de protección de las especies apoyados por la UE (relativos, entre otros, al lobo, el oso y la nutria), pero todavía no se ha sido aceptado ninguno.



© Sociedad polaca para la protección de las aves.

Fotografía 5 — Urogallo (*Tetrao urogallus*)

22 El urogallo (*Tetrao urogallus*) figura en la lista del anexo I de la Directiva 79/409/CEE del Consejo. Requiere la adopción de medidas especiales de conservación de los hábitats para garantizar la conservación de la especie. La población total de urogallos en Polonia se calculaba entre los 500 y los 600 ejemplares en 2012.

## 31

Tres de los once proyectos se dedicaron a medidas de concienciación, información y educación (véase el ejemplo del **recuadro 6**). Casi la mitad del total de los proyectos fiscalizados contenían este tipo de medidas. Al elaborar la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020, la Comisión concluyó que la concienciación sobre la diversidad biológica era escasa en la UE; sin embargo, no se evaluó la repercusión de estas medidas en la comprensión y el conocimiento de la biodiversidad en la población destinataria de los distintos países.

## Recuadro 6

## Ejemplo de un proyecto de concienciación e información

En el proyecto sobre la mejora de la biodiversidad en el sector marítimo mediante la concienciación y la información llevado a cabo en el delta del Danubio (Rumanía) (FEDER: 2,8 millones de euros) se prevé la construcción de un centro de visitantes y la creación de cuatro senderos turísticos con paneles informativos, seminarios, sesiones informativas, guías sobre las especies y las aves, folletos, un álbum, conferencias de prensa y la creación de un sitio web.

En el momento de la fiscalización, la construcción del centro de visitantes sufría un retraso por la impugnación de los procedimientos de licitación. Los cuatro senderos turísticos educativos previstos se habían terminado y estaban abiertos al público.

Sin embargo, cerca del emplazamiento del proyecto, en la playa de Sulina, se habían construido instalaciones turísticas en un espacio Natura 2000 protegido con arreglo a las Directivas sobre aves y hábitats de la UE. El permiso para desarrollar estas instalaciones turísticas se otorgó pese a no haberse realizado previamente una evaluación de las repercusiones en el lugar<sup>23</sup>, aun cuando esta evaluación es un requisito clave de Natura 2000 para asegurarse de que las actividades no causarán perjuicio a la integridad del lugar en cuestión.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Fotografías 6 y 7 — Paneles informativos a lo largo de un sendero fluvial turístico de carácter educativo

23 Artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo.

### ... y no se evaluaron los beneficios logrados para la biodiversidad gracias a las inversiones

#### 32

De los treinta y dos proyectos fiscalizados, veintiuno aportaban inversiones para promover la biodiversidad. En general, las inversiones se habían realizado según las necesidades mediante contratos de suministro y obras, y se utilizaban para los fines previstos. Los objetivos de las inversiones de los proyectos afectaban principalmente a la protección y recuperación de los hábitats (lagos, ríos, zonas costeras, bosques, corredores biológicos, etc.) (véase el **recuadro 7** y el **recuadro 8**) o a la protección de los animales.

#### 33

En casi todos los casos, para supervisar el éxito de los proyectos las autoridades responsables solo utilizaron indicadores de realizaciones físicas<sup>24</sup>, tales como el número y tipo de plantaciones realizadas en una zona restablecida, las hectáreas reforestadas, la longitud del tramo costero sometido a la intervención y el número de especies protegidas. Las autoridades de los Estados miembros no hicieron más análisis para determinar la eficacia de los proyectos, y en las decisiones de subvención no se fijaban indicadores de resultados<sup>25</sup> ni disposiciones de seguimiento para evaluar el desarrollo de los hábitats y las especies. La falta de análisis repercute negativamente en las evaluaciones de la eficacia de los proyectos y reduce las posibilidades de demostrar resultados tangibles respecto de la conservación de la biodiversidad.

24 Se entiende por realización lo que se produce o consigue con los recursos asignados a una intervención.

25 Por «resultados» se entiende los cambios logrados con respecto a los objetivos.

#### Recuadro 7

### Ejemplo de proyecto destinado a la protección y el restablecimiento de los hábitats



Fotografía 8 — Medidas de protección en el «Cap Blanc Nez»

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

En la región Norte-Paso de Calais (Francia), la «Opération Grand Site des Deux Caps» fue cofinanciada mediante dos proyectos del FEDER (FEDER: 2,8 y 0,6 millones de euros) durante el período de programación 2007-2013. La operación se inició en 2000 con una serie de estudios. Su propósito era obtener la clasificación «Grand Site de France»<sup>26</sup>, el restablecimiento y la preservación a largo plazo de las cualidades naturales del lugar, tramo costero de 23 km a lo largo del canal de la Mancha, mediante la búsqueda de soluciones, la construcción de infraestructura para canalizar la afluencia turística (accesos, aparcamientos y protección especial), y la aplicación de una política de gestión y mantenimiento basada en las estructuras y el fomento del desarrollo de las ciudades y los pueblos de la zona.

26 La clasificación «Grand Site de France» se concede a lugares reconocidos por sus notables valores naturales y su gran número de visitantes. Se concede por la aplicación de un proyecto de preservación y gestión del espacio basado en los principios del desarrollo sostenible.

**Ejemplo de proyecto destinado a la protección de los animales**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**Fotografía 9 — Drenaje «casi natural» adaptado para peces empleado sobre todo para las especies más lentas**

Un proyecto cofinanciado (República Checa) consistía en la construcción de dos drenajes adaptados para peces en la margen derecha del río Elba, en la esclusa de Lovosice (FEDER: 0,9 millones de euros). La finalidad del proyecto era eliminar una barrera que impedía el paso de los peces debido a la antigua esclusa construida en 1919.

Uno de los drenajes de paso es un canal ribereño «casi natural» con cantos rodados y el otro es un drenaje artificial adaptado para peces situado en el pilar de separación.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**Fotografía 10 — Drenaje artificial adaptado para peces empleado principalmente para las especies más rápidas**

34

Pese a que, en España, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente había publicado una orientación en la que se otorgaba una importancia decisiva al seguimiento, esta no se aplicó al proyecto cofinanciado examinado por el Tribunal (véase el **recuadro 9**).

35

La falta de indicadores de resultados y de seguimiento también impide la evaluación de los logros locales o regionales. Además, en los proyectos fiscalizados, apenas se intentaba evaluar la eficacia teniendo en cuenta los factores externos más relevantes, los cuales, en muchos casos (impacto de las infraestructuras, actividades en las inmediaciones), pese a ser posiblemente ajenos al proyecto y escapar a su control, pueden provocar cambios en la situación global de los hábitats y la fauna regionales.

Recuadro 9

**Existía una orientación sobre evaluación, pero no fue aplicada**

En España, según la orientación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sobre la restauración de dunas costeras deberá realizarse un seguimiento de los siguientes aspectos durante los años siguientes a la finalización del proyecto: la evolución general del sistema; el perfil dunar; el establecimiento y desarrollo de la vegetación; la aparición de nuevas especies; la colonización de especies invasoras; la eficacia de las medidas protectoras; etc.

No obstante, más de tres años después de la finalización del proyecto «Restauración del sistema dunar y accesos a la playa de Isla Canela» (España) (FEDER: 0,9 millones de euros), no se ha evaluado el efecto de las medidas de protección. Por ejemplo, no se intentó establecer una relación de la fauna y la flora obtenida a raíz del proyecto.

El proyecto consistió en la restauración del sistema lunar mediante la colocación de captadores de arena y la plantación de plantas dunares autóctonas, el cercamiento de la zona restaurada y la construcción de pasarelas de madera para atravesar las dunas. El tramo de playa recuperado es de 1 300 metros.



Fotografías 11 y 12 — Restauración del sistema dunar

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**36**

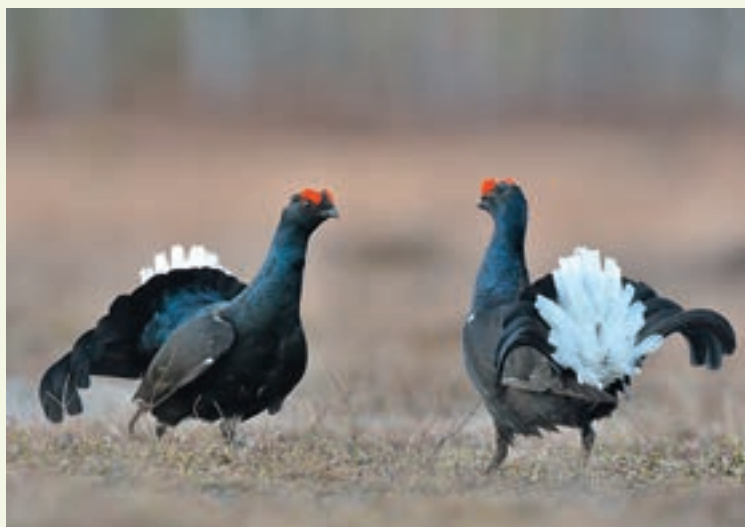
Una excepción positiva la constituye un estudio realizado en Polonia en el que se señalaba que las medidas de protección son compensadas por factores externos (véase el **recuadro 10**).

**Recuadro 10****Ejemplo de factores externos que limitan la eficacia de las medidas de protección**

Un proyecto (Polonia) consistió en la restauración y la preservación de un hábitat óptimo para el gallo lira (FEDER: 0,6 millones de euros). Ya se habían llevado a cabo proyectos precursores como este. El proyecto respaldaba una amplia gama de medidas, tales como desbrozo de matas y arbustos, tala de juncos, retirada de alambradas, sacrificio de depredadores, adquisición de tierras y comunicación y difusión de información.

Según un estudio realizado sobre el proyecto, el número de gallos liras macho seguía disminuyendo sustancialmente. Los principales motivos identificados que impedían atajar la disminución de la población de gallos lira pese a las activas medidas de protección del hábitat en la región eran los siguientes:

- efectos adversos del cambio climático: los bajos índices de reproducción estaban vinculados a las primaveras y veranos lluviosos, especialmente en junio, cuando los gallos lira realizan la incubación (la termorregulación de las crías de gallo lira no funciona en sus tres primeras semanas de vida);
- mayor presión de los depredadores (zorros, mapaches y martas), debidas a las vacunaciones masivas contra la rabia y a la sensible disminución de la caza del zorro por la bajada del precio de las pieles.



© Sociedad polaca para la protección de las aves.

Fotografía 13 — Gallos lira (machos)



### La sostenibilidad de los proyectos se basa en el compromiso local y depende de la futura financiación pública

#### 37

Los beneficios de los proyectos deberían prolongarse una vez finalizado el periodo de ayudas de la UE. Para ello, los proyectos han de cumplir una serie de criterios: ante todo tienen que incorporarse a las estructuras locales para asegurar un alto grado de apropiación de las partes interesadas; además, es necesario que, en un clima general de crisis financiera y económica, se disponga de los necesarios recursos financieros para mantener sus resultados.

#### 38

Respecto de los inventarios y de los planes de protección o gestión que con frecuencia representan las realizaciones obtenidas en los proyectos (véase el apartado 29), los beneficios no se materializaron una vez finalizados los proyectos porque dichos planes estaban todavía pendientes de aceptación y aplicación. Los beneficios duraderos se obtienen solo cuando hay una aplicación real. En las actividades informativas, educativas y de concienciación cabe destacar un aspecto positivo: varios proyectos contaban con sitios web duraderos que ofrecían información pertinente.

#### 39

El Tribunal constató que las inversiones de los proyectos en edificaciones, maquinaria, equipos y plantaciones normalmente contaban con un buen mantenimiento una vez finalizados los proyectos. Otro aspecto importante en esta cuestión es que, por lo general, la sostenibilidad se tenía en cuenta desde el inicio mismo del proceso de selección de proyectos. Además, los contratos de los proyectos cuentan con una cláusula en la que se exige que las inversiones se usen y mantengan para el propósito acordado durante una serie de años una vez finalizados los proyectos, y que en caso contrario deberá devolverse la subvención. En un proyecto, dos años después de la finalización de los trabajos, la cuestión de la responsabilidad del mantenimiento aún estaba por resolver.

#### 40

El Tribunal observó un alto grado de compromiso dentro de las organizaciones de defensa del medio ambiente, los organismos medioambientales o las autoridades de los parques a cargo de los proyectos, los cuales contaban con el apoyo de una política local cuyo objetivo era promocionar una imagen positiva de la región para el turismo ecológico. Dado que los proyectos no generaban ingresos ni atraían recursos privados, normalmente era necesaria la continuidad de la financiación pública. Si no se conseguían otras fuentes de financiación, peligraría la sostenibilidad de los esfuerzos por detener la pérdida de biodiversidad (véase el ejemplo del **recuadro 11**).

### Ejemplo de un proyecto con riesgos para la sostenibilidad

El principal objetivo del proyecto de mejora de la situación del bisonte en el parque natural Vanatori Neamt (Rumanía) (FEDER: 0,2 millones de euros) era crear una población viable de bisontes en libertad en los Cárpatos septentrionales. Con la adquisición de diez bisontes, el número total de estos animales en el parque aumentó a veintiocho. Se construyó infraestructura de apoyo para facilitar la adaptación de los animales a la vida en libertad. Durante el invierno se habilitaron comederos y tratamiento veterinario periódico. Con el apoyo de otro proyecto del FEDER se construyeron plataformas de observación y puntos de información (FEDER: 0,2 millones de euros).

La sostenibilidad del proyecto podía lograrse si los bisontes conseguían vivir y reproducirse en libertad. Uno de los riesgos era genético: todos los bisontes procedían de un reducido núcleo y su configuración genética no era muy variada, por lo que estaban expuestos a enfermedades, tenían una esperanza de vida menor, mayor mortalidad juvenil y un índice de reproducción menor.

En el plan de gestión del parque se prevén nuevas ayudas a la reintroducción del bisonte en el hábitat salvaje con su correspondiente seguimiento, pero no se indica cómo se obtendrán y asignarán los recursos financieros. Además, la financiación futura es también incierta porque el plan de gestión del parque no ha sido aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente.

El Proyecto Bisonte también atrajo a otros donantes internacionales, como el Banco Mundial. Si la financiación de otros donantes internacionales va en aumento, deberá coordinarse con la ayuda de la UE.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Fotografías 14 y 15 — Bisonte en el parque de aclimatación

# Conclusiones y recomendaciones

## Conclusión general

### 41

Los Estados miembros no han aprovechado plenamente las oportunidades financieras brindadas por el FEDER. Si bien los proyectos cofinanciados por este fondo que promueven directamente la biodiversidad son compatibles con las prioridades de los Estados miembros y de la UE para detener la pérdida de biodiversidad, deben realizarse esfuerzos para supervisar su contribución real y garantizar la durabilidad de sus efectos. Muchas actividades consistieron en la preparación de planes de protección y de gestión que debían ser aplicados antes de lograr resultados tangibles.

## Asignación y uso de la financiación del FEDER

### 42

Los Estados miembros no siempre consideraron el FEDER como un instrumento adecuado para promover la biodiversidad, y su potencial como fuente de financiación de Natura 2000 no tuvo un reconocimiento suficiente (apartados 19 a 25).

## Recomendación 1

La Comisión debería:

- a) apoyar a los Estados miembros en la fijación de prioridades de recuperación de la biodiversidad en los programas operativos;
- b) evaluar la complementariedad de las acciones para promover la biodiversidad identificadas por los Estados miembros en los programas operativos con proyectos financiados por otros fondos de la UE;
- c) supervisar la aplicación real de los programas operativos para poder identificar las dificultades de manera precoz y proactiva.

Los Estados miembros deberían colaborar con la Comisión en el logro de estos fines.

## Logros de los proyectos del FEDER en la detención de la pérdida de biodiversidad

### 43

Aunque los proyectos cofinanciados por el FEDER normalmente se ajustaban a las prioridades nacionales y de la UE respecto de la biodiversidad, a veces es difícil identificar claramente el gasto del FEDER en biodiversidad (apartados 27 y 28).

## Conclusiones y recomendaciones

### 44

Una tercera parte de los proyectos fiscalizados se centraban en la preparación de futuras inversiones y actividades dirigidas a la promoción de la biodiversidad (trabajo preparatorio y medidas de concienciación pública), lo cual significaba que los resultados tangibles no serían inmediatos. En dos terceras partes de los proyectos fiscalizados se aplicaron medidas reales de protección, pero las autoridades de los Estados miembros no establecieron indicadores de resultados ni sistemas de supervisión para evaluar la evolución de los hábitats y las especies. La falta de un análisis de esta índole menoscaba la eficacia de estos proyectos y, en consecuencia, reduce las posibilidades de demostrar resultados tangibles en la conservación de la biodiversidad (apartados 29 a 36).

### 45

Por lo general, las realizaciones físicas de los proyectos recibieron un buen mantenimiento y se observó un alto grado de compromiso por parte de los promotores de los proyectos. Sin embargo, la sostenibilidad de los efectos obtenidos gracias a los proyectos depende de la continuidad de la financiación pública (apartados 37 a 40).

### Recomendación 2

La Comisión debería:

- a) apoyar a los Estados miembros en el seguimiento de los proyectos preparatorios para lograr una política de protección activa, especialmente en la aplicación eficaz de los planes específicos de protección y gestión de hábitats y especies;
- b) exigir que en los programas operativos se establezcan procedimientos para evaluar los cambios medioambientales en los hábitats y en las especies como consecuencia de las intervenciones;
- c) asesorar a los Estados miembros en la aplicación de la normativa del FEDER teniendo en cuenta su interacción con la de otros fondos de la Unión Europea.

Además, la Comisión debería asegurarse de que se lleva un registro exacto del gasto directo e indirecto de la UE en biodiversidad (con inclusión de Natura 2000), y de que los Estados miembros colaborarán aportando los datos necesarios.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Henri GRETHEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 4 de junio de 2014.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Objetivos y medidas de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020

### Objetivo 1 — Plena aplicación de las directivas de aves y de hábitats

- Actuación 1: Completar la implantación de la red Natura 2000 y garantizar su buena gestión
- Actuación 2: Garantizar una adecuada financiación de los lugares Natura 2000
- Actuación 3: Sensibilizar e implicar a los interesados y mejorar los mecanismos para hacer cumplir la normativa
- Actuación 4: Mejorar y racionalizar la vigilancia y la información

### Objetivo 2 — Mantenimiento y restauración de los ecosistemas y sus servicios

- Actuación 5: Mejorar el conocimiento de los ecosistemas y los servicios ecosistémicos en la UE
- Actuación 6: Fijar prioridades de restauración y fomentar el uso de infraestructura verde
- Actuación 7: Prevenir la pérdida neta de biodiversidad y servicios ecosistémicos

### Objetivo 3 — Mayor contribución de la agricultura y la silvicultura al mantenimiento y mejora de la biodiversidad

- Actuación 8: Mejorar los pagos directos a los bienes medioambientales públicos en la política agrícola común
- Actuación 9: Orientar mejor el desarrollo rural a la conservación de la biodiversidad
- Actuación 10: Conservar la diversidad genética agraria de Europa
- Actuación 11: Animar a los silvicultores a que protejan y mejoren la biodiversidad forestal
- Actuación 12: Integrar las medidas de protección de la biodiversidad en los planes de gestión forestal

### Objetivo 4 — Uso sostenible de los recursos pesqueros

- Actuación 13: Mejorar la gestión de las poblaciones de peces
- Actuación 14: Eliminar los efectos adversos sobre las poblaciones de peces, sus especies, hábitats y ecosistemas

### Objetivo 5 — Lucha contra las especies exóticas invasoras

- Actuación 15: Fortalecer los regímenes fitosanitarios y de sanidad animal de la UE
- Actuación 16: Crear un instrumento especial relativo a las especies exóticas invasoras

### Objetivo 6 — Contribución a la lucha contra la pérdida de biodiversidad en el mundo

- Actuación 17: Reducir las causas indirectas de la pérdida de biodiversidad
- Actuación 18: Movilizar recursos suplementarios para la conservación de la biodiversidad mundial
- Actuación 19: Cooperación al desarrollo «a prueba de biodiversidad»
- Actuación 20: Regular el acceso a los recursos genéticos y a un reparto equitativo de los beneficios derivados de su utilización

### Asignación de fondos del FEDER para promover la biodiversidad y la protección de la naturaleza (con inclusión de Natura 2000)

País	Fondos previstos del FEDER para programas operativos a 31.12.2010			Fondos previstos del FEDER para programas operativos a 31.12.2012		
	Asignados a biodiversidad (.000) (a)	Financiación total de cohesión (.000) (b)	Porcentaje (%) (= a/b)	Asignados a biodiversidad (.000) (c)	Financiación total de cohesión (.000) (d)	Porcentaje (%) (= c/d)
Bélgica	1 054	2 063,501	0,05	1 054	2 063 501	0,05
Bulgaria	80 787	6 673 628	1,21	80 787	6 673 628	1,21
República Checa	605 921	26 302 604	2,30	605 921	26 539 650	2,28
Dinamarca	0	509 577	0,00	0	509 577	0,00
Alemania	50 620	25 488 616	0,20	52 614	25 488 230	0,21
Estonia	21 730	3 403 460	0,64	21 730	3 403 460	0,64
Irlanda	0	750 725	0,00	0	750 725	0,00
Grecia	179 763	20 210 261	0,89	145 702	20 210 261	0,72
España	706 437	34 657 734	2,04	824 574	34 650 749	2,38
Francia	175 954	13 449 221	1,31	166 084	13 449 221	1,23
Italia	57 133	27 965 315	0,20	43 143	27 955 874	0,15
Chipre	0	514 624	0,00	0	612 435	0,00
Letonia	26 000	4 530 448	0,57	26 000	4 530 448	0,57
Lituania	71 850	6 775 493	1,06	71 850	6 775 493	1,06
Luxemburgo	0	50 487	0,00	0	50 487	0,00
Hungría	125 800	24 921 149	0,50	125 800	24 921 149	0,50
Malta	1 700	840 123	0,20	100	840 123	0,01
Países Bajos	4 195	1 660 003	0,25	4 195	1 660 003	0,25
Austria	0	1 204 479	0,00	0	1 204 479	0,00
Polonia	135 078	65 221 853	0,21	113 430	67 185 549	0,17
Portugal	46 973	21 411 561	0,22	55 076	21 411 561	0,26
Rumanía	171 989	19 213 037	0,90	171 989	19 213 037	0,90
Eslovenia	49 555	4 101 049	1,21	49 555	4 101 049	1,21
Eslovaquia	30 454	11 360 620	0,27	30 454	11 498 331	0,26
Finlandia	1 933	1 595 966	0,12	552	1 595 966	0,03
Suecia	0	1 626 092	0,00	0	1 626 092	0,00
Reino Unido	1 570	9 890 937	0,02	70	9 890 937	0,00
Transfronterizo	168 780	7 829 418	2,16	175 219	7 905 148	2,22
<b>Total</b>	<b>2 715 276</b>	<b>344 221 981</b>	<b>0,79</b>	<b>2 765 899</b>	<b>346 717 163</b>	<b>0,80</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de estadísticas de la Comisión.

Reasignación a biodiversidad entre el 31.12.2010 y el 31.12.2012		Financiación FEDER asignada a proyectos seleccionados sobre biodiversidad	Porcentaje de ejecución
(.000) [e = (c - a)]	Porcentaje (%) [f = (c/a)]	(.000) (g)	Porcentaje (%) (h = g/c)
0	0	1 141	108,3
0	0	104 121	128,9
0	0	248 286	41,0
0	0	0	0
(+) 1 994	(+) 3,9	49 886	94,8
0	0	18 159	83,6
0	0	0	0
(-) 34 061	(-) 18,9	154 907	106,3
(+) 118 137	(+) 16,7	634 901	77,0
(-) 9 870	(-) 5,6	151 359	91,1
(-) 13 990	(-) 24,5	15 298	35,5
0	0	0	0
0	0	9 296	35,8
0	0	62 159	86,5
0	0	0	0
0	0	94 333	75,0
(-) 1 600	(-) 94,1	0	0
0	0	630	15,0
0	0	0	0
(-) 21 648	(-) 16,0	102 506	90,4
(+) 8 103	(+) 17,3	50 739	92,1
0	0	115 903	67,4
0	0	1 250	2,5
0	0	32 519	106,8
(-) 1 381	(-) 71,4	184	33,3
0	0	0	0
(-) 1 500	(-) 95,5	0	0
(+) 6 439	(+) 3,8	216 176	123,4
<b>(+) 50 623</b>	<b>(+) 1,9</b>	<b>2 063 753</b>	<b>74,6</b>

## Muestra de proyectos fiscalizados

Pais/Región	Nombre del proyecto	Contribución de la UE (millones de euros)
República Checa (programa operativo medio ambiente)	Aplicación de lugares Natura 2000 gestionados por la agencia de protección de la naturaleza y conservación del paisaje	4,3
	Reconstrucción del albergue de Vlasim para animales discapacitados	1,9
	Sistema territorial de estabilidad ecológica en el municipio de Chotesov	0,5
	Lago Propast	1,4
	Parque municipal Dolni Brezany	1,2
	Drenajes adaptados para peces en Lovosice-Pistany	0,9
España (programa operativo Andalucía)	Regeneración del cauce y la ribera del río Guadaira en Sevilla	9,2
	Acondicionamiento de las márgenes del Guadalquivir en Sevilla	5,0
	Restauración del sistema dunar y accesos a la playa de isla Canela	0,9
	Aportación artificial de arena a la playa de Mazagón	1,6
	Recuperación del castillo de Sancti-Petri	3,1
	Restauración de hábitats mediante la naturalización de pinares	1,9
	Restauración de las márgenes del río Guadiana en la provincia de Huelva	0,8
Francia (programa operativo Norte-Paso de Calais)	¡Un dragón! ¿En mi jardín? (dos fases)	0,3
	Opération Grand Site des deux Caps (fase 1)	2,8
	Opération Grand Site des deux Caps (fase 2)	0,6
	Restauración o aplicación de sistemas de gestión sostenible para hábitats naturales amenazados	0,4
	Protección del paisaje del patrimonio costero y los humedales	1,5
	Protección del paisaje del espacio «Fort Vert»	1,5

## 1 Tipos de proyecto:

A = Medidas educativas y de concienciación.

B = Acopio de información y elaboración de planes.

C = Medidas concretas de protección.

2 En dieciocho proyectos no se cumplieron los plazos previstos inicialmente para su finalización. Cinco proyectos se retrasaron más de seis meses, dos de ellos por dificultades en la adquisición de tierras y tres por problemas en el procedimiento de contratación pública (en dos casos el retraso fue superior a un año).



Principales medidas	Tipo de proyecto A, B o C <sup>1</sup>	Fecha de finalización <sup>2</sup>	El proyecto había concluido en el momento de la visita de fiscalización
Determinación del estatus de protección de los lugares Natura 2000; establecimiento de un sistema de estudios inventariales y de un marco de seguimiento	B	(Previsto para: enero de 2015)	No
Renovación del albergue para animales discapacitados y construcción de instalaciones adicionales	C	febrero de 2012	Sí
Creación de una zona de diversidad y de dos pasillos verdes (hábitat y fauna)	C	noviembre de 2011	Sí
Renovación de un embalse, medidas para prevenir las inundaciones, nueva vegetación	C	junio de 2011	Sí
Creación de un parque con jardinería y plantación de césped y árboles y arbustos nuevos	C	junio de 2010	Sí
Construcción de dos drenajes adaptados para peces	C	septiembre de 2010	Sí
Recuperación y renovación del paisaje en la margen derecha del río	C	diciembre de 2009	Sí
Recuperación y renovación del paisaje en la margen izquierda del río	C	octubre de 2009	Sí
Restauración del sistema dunar en un tramo de playa de 1 300 metros	C	mayo de 2009	Sí
Aportación de arena para un tramo de 600 metros de playa para compensar la falta de sedimentos	C	junio de 2009	Sí
Obras de reparación para la conservación del castillo	C	octubre de 2010	Sí
Corte de ramas y matorral, clareo de pinos y eliminación de eucaliptos y poda	C	noviembre de 2011	Sí
Tratamiento de la vegetación existente, plantación de especies autóctonas y creación de humedales	C	junio de 2009	Sí
Restauración de hábitats, información	C	junio de 2013 (fin de la segunda fase)	No
Reorganización ecológica y restauración de zonas verdes	C	diciembre de 2012	Sí
Salarios de los trabajadores de las obras de restauración	C	diciembre de 2012	Sí
Restauración del paisaje, concienciación y comunicación	C	diciembre de 2011	Sí
Adquisición de tierras	C	mayo de 2012	Sí
Adquisición de tierras	C	noviembre de 2009	Sí

País/Región	Nombre del proyecto	Contribución de la UE (millones de euros)
Polonia (programa operativo infraestructura y medioambiente)	Conservación de la fauna en espacios ambientalmente protegidos mediante la concentración de flujos turísticos	0,3
	Protección activa del el gallo lira en la zona de especial protección para las aves de Natura 2000 en el bosque primigenio de Knyszynska	0,6
	Programa nacional para la protección del urogallo	0,2
	Preparación de planes de protección para espacios Natura 2000 en Polonia	5,8
	Intervenciones ecológicas: mayor participación pública en la protección de los espacios Natura 2000	0,1
	Acercamiento a la naturaleza: identificación y formación de guardas medioambientales locales	0,2
Rumanía (programa operativo medio ambiente)	Instrumentos cartográficos digitales empleados para la preparación del plan de gestión y la estrategia	0,8
	Mejora de la biodiversidad en el sector marítimo mediante la concienciación y la información	2,8
	Sistema de información integrado: ayuda para una mejor conservación de los ecosistemas	3,6
	Medidas de gestión del espacio marino SCI ROSSCI0066	5,8
	Medidas para la gestión de Especies de Interés Comunitario en el parque natural Vanatori Neamt	0,2
	Mejora de la situación de los bisontes en el parque natural Vanatori Neamt	0,2
	Proyecto RO-NT3: enfoque común sobre la biodiversidad en la reserva natural Secu y en el parque nacional Vanatori Neamt	0,2

1 Tipos de proyecto:

A = Medidas educativas y de concienciación.

B = Acopio de información y elaboración de planes.

C = Medidas concretas de protección.

2 En dieciocho proyectos no se cumplieron los plazos previstos inicialmente para su finalización. Cinco proyectos se retrasaron más de seis meses, dos de ellos por dificultades en la adquisición de tierras y tres por problemas en el procedimiento de contratación pública (en dos casos el retraso fue superior a un año).

Principales medidas	Tipo de proyecto A, B o C <sup>1</sup>	Fecha de finalización <sup>2</sup>	El proyecto había concluido en el momento de la visita de fiscalización
Obras de acondicionamiento del terreno (por ejemplo, nivelación del terreno y demolición de edificios existentes) y construcción de infraestructura para el turismo	C	mayo de 2012	Sí
Preservación de un hábitat óptimo para el gallo lira	C	diciembre de 2011	Sí
Preparación del programa nacional (seguimiento de la calidad del biotopo de los hábitats de urogallo y su población nacional)	B	diciembre de 2011	Sí
Preparación de planes de protección para 406 espacios Natura 2000	B	(previsto para: abril de 2014)	No
Preparación de material educativo, sitio web, formación y visitas de estudio	A	febrero de 2011	Sí
Publicación de material informativo y educativo, sitio web	A	marzo de 2012	Sí
Producción de un mapa digital de alta resolución de la Reserva de la Biosfera del Delta del Danubio	B	octubre de 2012	Sí
Construcción de un centro de visitantes, senderos turísticos y puntos de información	A	(previsto para: diciembre de 2015)	No
Aplicación del sistema de información integrado por la administración de la Reserva de la Biosfera del Delta del Danubio	B	noviembre de 2011	Sí
Inventario de hábitats y especies subacuáticas y creación de mapas del espacio marítimo	B	octubre de 2013	No
Inventario de especies, centro de visitantes, puntos de información y sendero educativo	B	mayo de 2011	Sí
Infraestructura para los bisontes y actividades de difusión	C	mayo de 2013	No
Inventario de animales y creación de una base de datos	B	mayo de 2013	No

### Oportunidades que ofrecen a la Estrategia sobre la biodiversidad diversos fondos de la UE en el marco financiero 2007-2013 tal y como indica la Comisión

Política de la UE	Principales medidas sobre biodiversidad (directas e indirectas)	Presupuesto 2007-2013 (millones de euros)	Principales objetivos pertinentes de la estrategia sobre la biodiversidad	Principales beneficiarios
Política agrícola común	Medidas de protección, gestión y restauración de la biodiversidad en hábitats agrícolas y forestales Pagos de Natura 2000; pagos agroambientales y medioambientales forestales Ayudas a la formación y los servicios de consultoría, y a la conservación y mejora del patrimonio rural	42 700	<b>Objetivo 3:</b> Agricultura y silvicultura <b>Objetivo 1:</b> Conservación de la naturaleza <b>Objetivo 2:</b> Restauración	Pagos periódicos condicionados a agricultores y silvicultores Otros beneficiarios de objetivos específicos en zonas rurales (por ejemplo, diversificación de la economía rural)
Política pesquera común	Actuaciones hidroambientales Protección de la fauna y la flora acuáticas Protección del medio costero	Sin datos	<b>Objetivo 4:</b> Pesca	Pueden beneficiarse de la financiación: comunidades costeras, organizaciones de productores y otros beneficiarios de beneficiarios de zonas marítimas
Política de cohesión	Fomento de la biodiversidad y protección de la naturaleza Fomento de la riqueza natural Protección y desarrollo del patrimonio natural Ayudar a los trabajadores y a las empresas a adaptarse a los nuevos desafíos medioambientales y a fomentar la conservación de la naturaleza en la gestión privada	5 232	<b>Objetivo 1:</b> Conservación de la naturaleza <b>Objetivo 2:</b> Restauración	Todo tipo de beneficiarios La financiación se centra en las regiones más atrasadas y en otras regiones con la finalidad de incrementar la competitividad y el empleo de las regiones Cofinanciación de inversiones e infraestructuras únicas
Política de medio ambiente (Life+)	Proyectos y medidas de demostración innovadores y con las mejores prácticas	120	<b>Objetivo 1:</b> Conservación de la naturaleza <b>Objetivo 2:</b> Restauración <b>Objetivo 5:</b> Especies exóticas invasoras	Pueden beneficiarse de la financiación: una gran variedad de organismos y particulares públicos y privados Gestión de los programas por la Comisión No constituyen un gasto medioambiental habitual
Política de investigación	Conservación y gestión sostenible de los recursos naturales y creados por el hombre, y la biodiversidad Gestión del medio ambiente marino Métodos de previsión y herramientas de evaluación destinados a un desarrollo sostenible	110	<b>Objetivo 1:</b> Conservación de la naturaleza <b>Objetivo 2:</b> Restauración	Pueden beneficiarse de la financiación: organismos públicos y empresas privadas que desarrollen actividades de investigación
Política exterior	Apoyo al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio Internacional sobre la Diversidad Biológica (CBD)	114	<b>Objetivo 6:</b> Biodiversidad mundial	Pueden beneficiarse de la financiación: países en desarrollo y organizaciones asociadas, y también organizaciones internacionales y agencias de la UE

Fuente: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea [SEC(2011) 540 final, de 3 de mayo de 2011].

## Resumen

### IV

La Comisión agradece la valoración del Tribunal ya que ofrece orientaciones que serán de gran utilidad durante la aplicación de la nueva generación de programas.

La Comisión recuerda que el objetivo del FEDER es la reducción de las disparidades económicas, sociales y territoriales. Si bien el Fondo podrá apoyar los objetivos de la biodiversidad, entre otros objetivos, no se ha concebido como una herramienta específica para fomentar la biodiversidad.

### V

La Comisión confía en que la introducción de objetivos específicos e indicadores de resultados para programas operativos para el nuevo período de programación (2014-2020), que abarca, en su caso, también la biodiversidad, mejorará la capacidad de seguimiento y de notificación.

Realizar trabajos preparatorios, incluidos los financiados por el FEDER, constituye un requisito previo para la buena ejecución del proyecto. Sienta las bases para futuras intervenciones (y la obtención de beneficios en materia de biodiversidad). Es de esperar que estas acciones serán financiadas por el FEDER, pero también pueden utilizarse otros fondos de la UE (tales como el Feader) y recursos nacionales para poner en práctica los proyectos.

### VI a)

La Comisión acepta esta recomendación. En consecuencia, la Comisión ha empezado a apoyar a los Estados miembros en el establecimiento de sus prioridades en materia de recuperación de la biodiversidad en los programas operativos pertinentes. En el marco de la gestión compartida de los Fondos Estructurales, los Estados miembros propondrán objetivos y seleccionarán las prioridades de inversión en función de necesidades específicas que son objeto de negociación con la Comisión. Están vinculados a indicadores de resultados y de realizaciones. Tras la adopción del programa, seleccionan y ejecutan los proyectos.

Mientras que, en el período de programación 2014-2020, la biodiversidad no es una prioridad en el marco de la concentración temática establecida en el Reglamento del FEDER (artículo 4), la Comisión ha publicado un documento de orientación específico para las autoridades de gestión [titulado *Guide to multi-benefit cohesion policy investments in nature and green infrastructure* (Guía sobre inversiones en infraestructuras ecológicas y naturales en el ámbito de la política de cohesión pluribeneficiaria)] con el fin de apoyar a las autoridades en este trabajo.

En el contexto de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020, la acción 5 prevé la posibilidad de que los Estados miembros, con la asistencia de la Comisión, cartografíen y evalúen el estado de los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos de aquí a 2014. Los servicios de la Comisión [Dirección General de Medio Ambiente y Centro Común de Investigación (JRC)], junto con la Agencia Europea de Medio Ambiente, elaboraron dos informes que los Estados miembros pueden utilizar para llevar a cabo este trabajo.

La acción 6a de la misma Estrategia también prevé que, de aquí a 2014, los Estados miembros, con asistencia de la Comisión, elaborarán un marco estratégico para la priorización de las actividades de restauración a nivel subnacional, nacional y de la UE. La Comisión ha publicado dos informes de asesoramiento sobre este asunto, así como una estimación de los costes para alcanzar el objetivo de restaurar el 15 % de los ecosistemas degradados no más tarde de 2020, y ha formulado recomendaciones a los Estados miembros.

La Comisión tiene la intención de publicar orientaciones sobre la protección de la biodiversidad para ayudar a los Estados miembros a identificar oportunidades en el marco del FEDER, entre otras posibilidades.

### VI b)

La Comisión acepta esta recomendación. Los acuerdos de asociación negociados entre la Comisión y cada uno de los Estados miembros constituyen un instrumento importante para garantizar la complementariedad entre los diferentes fondos de la UE. El FEDER y los programas de desarrollo rural se proyectarán durante las consultas interservicios internas con vistas a maximizar la complementariedad entre el FEDER y el Feader. Para todos los aspectos relacionados con la red Natura 2000, este análisis se basa en los marcos de acción prioritaria (MAP).

### VI c)

Los Estados miembros son en primer lugar responsables de la ejecución del programa en gestión compartida. Por lo tanto, la Comisión considera que la presente recomendación debe dirigirse a las autoridades del programa. De conformidad con las disposiciones legales pertinentes, el Comité de supervisión del programa, en el que la Comisión participa como observadora, desempeña el papel principal en el control de los progresos y aborda las dificultades en materia de ejecución. A través de su examen de los informes anuales de ejecución y las reuniones de revisión anual, la Comisión hará un seguimiento de la ejecución de los programas y detectará los posibles obstáculos en la aplicación efectiva. El marco de rendimiento es un instrumento adicional para este fin.

Los requisitos de seguimiento y evaluación estarán más claros en 2014-2020 con el informe anual de los procedimientos de selección de los proyectos y gastos por tema, la definición de los indicadores de resultados específico, realización común y realización específica y las evaluaciones de impacto.

Los programas operativos incluirán indicadores comunes y podrían incluir indicadores específicos del programa (por ejemplo, sobre biodiversidad, cuando proceda), que son utilizados por las autoridades de ejecución y de gestión para supervisar la ejecución de los programas y, en su caso, informarán de ello a la Comisión. A partir de 2016, la Comisión, por lo tanto, deberá obtener datos anuales e informes de ejecución que permitan una mejor comprensión sobre el avance y los resultados obtenidos.

### VII a)

La Comisión acepta esta recomendación. En respuesta a esta recomendación, en el marco de la Red Europea de Autoridades Medioambientales y Autoridades de Gestión (ENEA-MA), la Comisión pondrá de relieve la necesidad de dar un seguimiento adecuado a las medidas preparatorias mediante más medidas específicas de conservación.

### VII b)

La Comisión está de acuerdo con esta recomendación. Los reglamentos aplicables al período 2014-2020, adoptados en diciembre de 2013, establecen una obligación para los Estados miembros de evaluar el impacto de cada eje prioritario al menos una vez durante el período de programación. La naturaleza de dichas evaluaciones dependerá de los objetivos específicos fijados en los programas aún pendientes de adopción.

Cuando los objetivos de la biodiversidad estén claramente fijados, se necesitan indicadores específicos de realización y de resultados, y procedimientos de evaluación.

### VII c)

La Comisión acepta la recomendación y ya ha emprendido las acciones solicitadas. En relación con el artículo 13 del Reglamento (UE) n° 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes, la Comisión publicará una guía destinada a los beneficiarios que incluirá información sobre cómo aprovechar las complementariedades de los Fondos EIE con otros instrumentos de la UE. Esta guía también incluye una sección sobre la complementariedad.

La Comisión intercambia regularmente información y asesora a los Estados miembros sobre el uso de los diferentes fondos para la biodiversidad, por ejemplo, a través del Grupo de Coordinación sobre la Naturaleza y la Biodiversidad y el Grupo de Trabajo de la Red Europea de Autoridades Medioambientales.

### VIII

La Comisión acepta la recomendación y ya ha emprendido las acciones propuestas. Los actos de aplicación 2014-2020 definen el nuevo sistema de categorización para proporcionar información sobre las inversiones realizadas en el marco de la política de cohesión. Dentro de los límites de este sistema de información, la Comisión ha creado un mecanismo «interno» de seguimiento de la biodiversidad, lo que permitirá llevar a cabo un registro de los gastos directos e indirectos sobre la biodiversidad en el marco del Fondo de Cohesión y del FEDER. La fiabilidad de los datos depende de la calidad de los datos facilitados por los Estados miembros.

En consonancia con los compromisos de la UE en materia de integración de la biodiversidad y los compromisos internacionales en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Comisión está trabajando para mejorar la efectividad de los gastos de seguimiento de la biodiversidad. En los estados de los programas de 2015, se incorporará una sección especial sobre el seguimiento de la biodiversidad, y la Comisión está trabajando actualmente en la mejora de la metodología para el seguimiento de la biodiversidad en el presupuesto de la UE.

## Introducción

### 06

Se entiende por «financiación integrada» la integración de la financiación de las inversiones en el ámbito de la naturaleza y la biodiversidad en los principales instrumentos de financiación de la UE (por oposición a la creación de un fondo específico). Como consecuencia de ello, la financiación para la naturaleza y la biodiversidad deberá estar en consonancia con los objetivos generales de estos instrumentos (por ejemplo, el desarrollo regional, el empleo y el crecimiento, el desarrollo de las zonas rurales, etc.). Solo LIFE ofrece una financiación específica para la naturaleza y la biodiversidad.

### 09

Para el período 2007-2013, la Comisión considera que un importe adicional de 800 millones de euros en el capítulo «turismo» (promoción de activos naturales) contribuye también a los objetivos de la biodiversidad<sup>1</sup>.

### 10

En general, la Comisión estima que la contribución **indirecta** del FEDER a los objetivos de la biodiversidad asciende a 13 200 millones de euros (importes asignados decididos para el período de programación 2007-2013), teniendo en cuenta las siguientes categorías de gastos: 44 (gestión de residuos domésticos e industriales), 46 [tratamiento del agua (agua residual)], 48 (prevención y control integrados de la contaminación), 49 (mitigación y adaptación al cambio climático), 50 (rehabilitación de zonas industriales y terrenos contaminados), 53 (prevención de riesgos), 54 (otras medidas para la protección del medio ambiente y la prevención de riesgos), 56 (protección y desarrollo del patrimonio natural), utilizando un factor de descuento del 40 % para todas estas categorías. Más detalles sobre la metodología aplicada pueden consultarse en el informe de la UE dirigido al Convenio sobre la Diversidad Biológica.<sup>2</sup>

1 <http://www.cbd.int/financial/oda/European%20commission-preliminary-reporting-framework-2014-en.xlsx>

2 <http://www.cbd.int/financial/oda/European%20commission-preliminary-reporting-framework-2014-en.xlsx>

### 12

A principios de 2011, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «Contribución de la política regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020», que comprende la dirección estratégica, el asesoramiento y las buenas prácticas sobre los servicios de los ecosistemas y la biodiversidad. A modo de seguimiento, se publicaron dos orientaciones total o parcialmente relacionadas con la biodiversidad [la titulada *Guide to multi-benefit cohesion policy investments in nature and green infrastructure* (*Guía sobre inversiones en infraestructuras ecológicas y naturales en el ámbito de la política de cohesión pluribeneficiaria*) y la *Guide on connecting smart and sustainable growth through smart specialisation* (*Guía sobre la conexión del crecimiento sostenible e inteligente a través de una especialización inteligente*)], en 2012 y 2013, respectivamente.

Por otra parte, el Reglamento (UE) n° 1303/2013, por el que se establecen disposiciones comunes, permite a la Comisión ofrecer asistencia a los Estados miembros en la preparación y evaluación de proyectos para el período 2014-2020 (véase el artículo 58 sobre asistencia técnica a iniciativa de la Comisión).

## Observaciones

### 19

La Comisión ha desarrollado durante el año 2012 y principios de 2013 directrices iniciales para reflejar los gastos relacionados con la biodiversidad de conformidad con todos los instrumentos internacionales pertinentes, incluido el FEDER.

### 20

El FEDER también ofrece posibilidades de financiación para el objetivo 5 (especies exóticas invasoras).

### Respuesta conjunta a las observaciones 22 a 24

La Comisión anima a los Estados miembros a seguir estudiando el apoyo a los ecosistemas y la biodiversidad, también en vista de los futuros programas previstos para el período 2014-2020.

Con el fin de apoyar a los Estados miembros y sus autoridades en la captación de la financiación, la Comisión creó un grupo de trabajo específico sobre biodiversidad en el marco de la Red Europea de Autoridades Medioambientales y de Autoridades de Gestión (ENEA-MA) y ha publicado

asimismo la guía ya mencionadas anteriormente. Varios actos abordaron el trabajo específico con los Estados miembros en este ámbito (grupos de trabajo del Consejo).

### Recuadro 1

1. La Comisión ha convencido a los Estados miembros para que incluyan la naturaleza y la biodiversidad entre sus prioridades de inversión. La Comisión ha publicado una serie de guías sobre este tema (por ejemplo, «Los beneficios económicos de la red Natura 2000», «Manual sobre la financiación de Natura 2000»). La Comisión también ha fomentado las buenas prácticas y ha organizado una serie de seminarios en los Estados miembros sobre la financiación de Natura 2000.
2. La Comisión ha promovido la preparación integradora y transparente de los programas operativos. La financiación de los seminarios de Natura 2000 en los Estados miembros perseguía, entre otras cosas, aumentar la participación de las partes interesadas en la preparación de los programas operativos pertinentes.
3. Los progresos en la adopción de los planes de gestión y otras medidas de gestión no han sido tan rápidos como se esperaba en un principio, si bien algunos Estados miembros han mostrado recientemente unos progresos considerables en este ámbito (por ejemplo, Francia, Hungría y Polonia).
4. Los Estados miembros pueden hacer uso de su asistencia técnica para crear capacidades entre sus interlocutores socioeconómicos y de la sociedad civil. En este sentido, se ha reforzado la inclusión de estos interlocutores en los programas del período 2014-2020, especialmente con la adopción de un «código de conducta».
5. En el contexto del reto legislativo de renovar y mejorar los resultados de los programas de gastos de la UE integrando todas las políticas y contando con el trabajo de todas las instituciones europeas y los Estados miembros, la Comisión ha intentado facilitar el acceso de sus ciudadanos y empresas a la financiación de la UE. No obstante, son necesarias medidas administrativas para garantizar que los proyectos se llevan a cabo de acuerdo con las prioridades y normas de subvencionabilidad de un programa operativo. Se ofrece asistencia técnica para mejorar la capacidad administrativa de los beneficiarios potenciales.

### 25

La Comisión considera que las inversiones destinadas a la biodiversidad y la naturaleza están intrínsecamente en consonancia con las prioridades del FEDER tales como crear crecimiento y puestos de trabajo, abordar el cambio climático y reducir la exclusión social. En junio de 2013, la Comisión publicó unas directrices sobre cómo las inversiones en biodiversidad pueden reportar múltiples beneficios socioeconómicos y facilitar el desarrollo regional integrado y, más concretamente, la citada *Guide to multi-benefit cohesion policy investments in nature and green infrastructure* (Guía sobre inversiones en infraestructuras ecológicas y naturales en el ámbito de la política de cohesión pluribeneficiaria).

### 28

La Comisión ha celebrado un contrato para mejorar la metodología inicial para realizar un seguimiento del gasto relacionado con la biodiversidad. Está previsto un taller para informar a los Estados miembros y las partes interesadas sobre la metodología de seguimiento de la Comisión y compartir buenas prácticas.

El sistema de categorización es un sistema de información y no determina la subvencionabilidad. El artículo 37, letra d), del Reglamento (CE) nº 1083/2006, por el que se establecen disposiciones comunes en relación con el FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE (período 2007-2013), estableció el sistema y precisó que la calificación era meramente indicativa. Los proyectos integrados constituyen un reto particular para obtener una información veraz en dicho sistema de información.

### 29

Las medidas preparatorias son, a menudo, una condición previa necesaria para la conservación *in situ*, la infraestructura verde, así como para las medidas de restauración. En los programas operativos 2014-2020, los Estados miembros deben dar prioridad a las infraestructuras verdes, la conservación *in situ* y los trabajos de restauración a partir de anteriores estudios preparatorios.

### Recuadro 4 — Tercer párrafo

La ausencia de un registro catastral adecuado en el país es un obstáculo importante para la planificación y el desarrollo territorial en muchos sectores, incluido el medio ambiente. La Comisión y las autoridades rumanas acordaron considerar este elemento como una de las principales prioridades de financiación para el período de programación 2014-2020.



### Recuadro 5 — Primer párrafo

En el marco de la gestión compartida, un Estado miembro es responsable de la preparación, selección y ejecución de los proyectos de menos de 50 millones de euros.

La Comisión tendrá en cuenta las observaciones del Tribunal durante la negociación del programa operativo de medio ambiente 2014-2020 de la República Checa con el fin de fomentar las medidas que aborden esta cuestión (evitar los retrasos en el proceso de aprobación y frecuentes modificaciones del alcance de los proyectos).

### Recuadro 5 — Segundo párrafo

La preparación de la documentación para el «Programa nacional para la protección del urogallo» era tan solo uno de los elementos del proyecto. Los otros eran: supervisión de la población de urogallos en Polonia, supervisión del estado de preservación de su hábitat en treinta y nueve espacios y veinte talleres de expertos. Se han realizado todos estos componentes del proyecto. El proyecto ha contribuido a mejorar la base de conocimientos sobre el estado de conservación del urogallo en Polonia. La documentación preparada para la adopción del programa nacional es objeto de una revisión por parte del beneficiario a la luz de los comentarios de la Dirección General de Protección del Medio Ambiente.

### Recuadro 5 — Tercer párrafo

La elaboración y aprobación de los programas de acción nacionales de especies constituye un proceso largo (que exige consultas con las distintas autoridades y las partes interesadas a nivel nacional, regional y local). La documentación preparada en proyectos del FEDER es un componente clave para el futuro de los programas. También contribuye a mejorar la base de los conocimientos sobre las especies que puede utilizarse a la hora de planificar las medidas de conservación *in situ* (incluso en ausencia de programas nacionales). Con la participación de todas las partes interesadas, la Dirección General de Protección del Medio Ambiente ha creado recientemente un procedimiento para la aprobación de programas de protección de especies particulares y, por lo tanto, para garantizar una adecuada continuidad de los proyectos en materia de biodiversidad.

### 31

La Comisión está de acuerdo en que deben llevarse a cabo evaluaciones de impacto de las actividades del programa. La evaluación de los impactos de los proyectos también podría considerarse buena práctica, a pesar de que los costes de los proyectos de evaluación puedan ser desproporcionadamente elevados. Por lo tanto, los reglamentos aplicables al período 2014-2020, establecen una obligación para los Estados miembros de evaluar el impacto de cada eje prioritario al menos una vez durante el período de programación.

### Recuadro 6 — Tercer párrafo

La Comisión ha identificado una infracción de la legislación de la UE en relación con la evolución de la situación en la playa de Sulina y ha incoado un procedimiento de infracción (asunto 2010/4024, carta de emplazamiento remitida a Rumanía el 7.5.2010).

### 33

Un control eficaz del impacto de la inversión en biodiversidad requiere la adopción de indicadores y estadísticas. Estos indicadores deberán acordarse en la fase de diseño del proyecto. Cabe esperar que en muchos proyectos destinados a fomentar la biodiversidad se produzca un desfase entre las medidas adoptadas y las pruebas de la existencia de una respuesta positiva en términos de biodiversidad. Se pueden crear las condiciones físicas e hidrológicas, pero el establecimiento de unos ecosistemas saludables y una biodiversidad rica requiere tiempo. Deben elaborarse y acordarse en la fase de diseño del proyecto indicadores de éxito específicos del proyecto. En muchos casos, los impactos positivos mensurables sobre la biodiversidad no podrán valorarse hasta varios años después de la finalización definitiva del proyecto.

Por consiguiente, la elaboración de indicadores de resultados para supervisar y evaluar los impactos sobre la biodiversidad es una tarea difícil. Se requiere la recogida exhaustiva de datos y la ampliación de nuestra base de conocimientos. El apoyo a acciones —tales como cartografiar y evaluar los ecosistemas y sus servicios en el marco de la estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2020— dará lugar a una mejor comprensión del estado actual de la biodiversidad, la fijación de objetivos de conservación o restauración constructivos y una buena supervisión y evaluación.

### Respuesta conjunta al apartado 34 y el recuadro 9

El análisis relativo al seguimiento de los programas operativos del FEDER debe tener en cuenta las normas de la UE. A este respecto, el seguimiento de los programas españoles (con sus correspondientes indicadores) se ha presentado debidamente a través de los informes anuales de ejecución. Estos últimos incluyen el seguimiento del programa (y no el del proyecto) y valores para indicadores tales como: «acciones desarrolladas en zonas de la red Natura 2000», «zona rehabilitada», «acciones previstas para la recuperación y regeneración del medio ambiente», «número de proyectos medioambientales», «longitud de la costa afectada», «acciones para la restauración de los hábitats y las especies de la red Natura».

### 35

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que la ausencia de seguimiento impide la evaluación de los logros obtenidos. Sin embargo, para el período 2014-2020, los Estados miembros están obligados a disponer de procedimientos para que en todas las operaciones financiadas por el programa se adopte un sistema de indicadores eficaz.

### 37

En el marco de la gestión compartida, los Estados miembros y sus autoridades ejecutan los proyectos y deben garantizar su sostenibilidad, incluido el posible mantenimiento y apoyo financiero a través de los fondos nacionales, regionales o locales.

Por otra parte, el compromiso de la comunidad local o de una ONG en el ámbito del medio ambiente para mantener un lugar tras las mejoras es asimismo clave para lograr un resultado sostenible. Esto exige que el nivel de inversión (humano y material, además de financiero) esté documentado antes del inicio del proyecto y que la comunidad/ONG acepte ofrecer estas inversiones al final de la ejecución del proyecto.

### 40

Los Estados miembros y sus autoridades seleccionan y ejecutan los proyectos cofinanciados. En este marco, serán responsables de garantizar la sostenibilidad financiera de los proyectos subvencionados, incluidos los necesarios vínculos con los medios de financiación locales, regionales y nacionales a medio y largo plazo. Para el período 2014-2020, se han reforzado las posibilidades de utilizar los instrumentos financieros a través de la política de cohesión y los Estados miembros también podrían utilizar estas nuevas posibilidades en el ámbito de la naturaleza y de la protección de la biodiversidad.

### Recuadro 11 — Segundo párrafo

La diversidad genética y la viabilidad de la población fueron cuestiones abordadas por los promotores de los proyectos en la elección de los bisontes que se liberarán en el parque. Desde finales del proyecto, se introdujeron cinco bisontes adicionales con fondos propios y nacieron tres nuevas crías en el medio natural.

### Recuadro 11 — Tercer párrafo

En el momento de la fiscalización, el plan de gestión del parque estaba en fase de aprobación por el Ministerio de Medio Ambiente en virtud de la legislación nacional.

### Recuadro 11 — Cuarto párrafo

La coordinación es responsabilidad de la autoridad de gestión del programa operativo de medio ambiente 2007-2013, elaborado bajo la responsabilidad de la Consejería de Medio Ambiente y Cambio Climático.

## Conclusiones y recomendaciones

### 41

La Comisión confía en que la introducción de objetivos específicos e indicadores de resultados para programas operativos para el nuevo período de programación (2014-2020), que abarca, en su caso, también la biodiversidad, mejorará la capacidad de seguimiento y de notificación de la Comisión.

Realizar trabajos preparatorios, incluidos los financiados por el FEDER, constituye un requisito previo para la buena ejecución del proyecto. Sienta las bases para futuras intervenciones (y la obtención de beneficios en materia de biodiversidad). Es de esperar que estas acciones serán financiadas por el FEDER, pero también pueden utilizarse otros fondos de la UE (tales como el Feader) y recursos nacionales para poner en práctica los proyectos.

### 42

Los Estados miembros seleccionan sus prioridades para la utilización de los fondos del FEDER, con arreglo a sus características, necesidades y situaciones específicas. En este marco, la Comisión ha prestado su apoyo a los Estados miembros en lo que respecta a la posible utilización de los fondos del FEDER para la biodiversidad en 2014-2020 [*Guide to multi-benefit cohesion policy investments in nature and green infrastructure (Guía sobre inversiones en infraestructuras ecológicas y naturales en el ámbito de la política de cohesión pluribeneficiaria)*, *Manual sobre la financiación de Natura 2000*, seminarios en los Estados miembros sobre la financiación de Natura 2000], y seguirá haciéndolo, por ejemplo, a través de las próximas orientaciones sobre el análisis de la biodiversidad.

### Recomendación 1 a)

La Comisión acepta esta recomendación. En consecuencia, la Comisión ha empezado a apoyar a los Estados miembros en el establecimiento de sus prioridades en materia de recuperación de la biodiversidad en los programas operativos pertinentes. En el marco de la gestión compartida de los Fondos Estructurales, los Estados miembros propondrán objetivos y seleccionarán las prioridades de inversión en función de necesidades específicas que son objeto de negociación con la Comisión. Están vinculados a indicadores de resultados y de realizaciones. Tras la adopción del programa, seleccionan y ejecutan los proyectos. Mientras que, en el período de programación 2014-2020, la biodiversidad no es una prioridad en el marco de la concentración temática establecida en el Reglamento del FEDER (artículo 4), la Comisión ha publicado un documento de orientación específico para las autoridades de gestión [titulado *Guide to multi-benefit cohesion policy investments in nature and green infrastructure (Guía sobre inversiones en infraestructuras ecológicas y naturales en el ámbito de la política de cohesión pluribeneficiaria)*] con el fin de apoyar a las autoridades en este trabajo.

En el contexto de la Estrategia de la UE en materia de biodiversidad para 2020, la acción 5 prevé la posibilidad de que los Estados miembros, con la asistencia de

la Comisión, cartografíen y evalúen el estado de los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos de aquí a 2014. Los servicios de la Comisión [Dirección General de Medio Ambiente y Centro Común de Investigación (JRC)], junto con la Agencia Europea de Medio Ambiente, elaboraron dos informes que los Estados miembros pueden utilizar para llevar a cabo este trabajo

La acción 6a de la misma Estrategia también prevé que, de aquí a 2014, los Estados miembros, con asistencia de la Comisión, elaborarán un marco estratégico para la priorización de las actividades de restauración a nivel subnacional, nacional y de la UE. La Comisión ha publicado dos informes de asesoramiento sobre este asunto, así como una estimación de los costes para alcanzar el objetivo de restaurar el 15 % de los ecosistemas degradados no más tarde de 2020, y ha formulado recomendaciones a los Estados miembros.

La Comisión tiene la intención de publicar orientaciones sobre la protección de la biodiversidad para ayudar a los Estados miembros a identificar oportunidades en el marco del FEDER, entre otras posibilidades.

### Recomendación 1 b)

La Comisión acepta esta recomendación. Los acuerdos de asociación negociados entre la Comisión y cada uno de los Estados miembros constituyen un instrumento importante para garantizar la complementariedad entre los diferentes fondos de la UE. Los programas de desarrollo rural y operativos se proyectarán durante las consultas interservicios internas con vistas a maximizar la complementariedad entre el FEDER y el Feader. Para todos los aspectos relacionados con la red Natura 2000, este análisis se basa en los marcos de acción prioritaria (MAP).

### Recomendación 1 c)

Los Estados miembros son en primer lugar responsables de la ejecución del programa en gestión compartida. Por lo tanto, la Comisión considera que la presente recomendación debe dirigirse a las autoridades del programa. De conformidad con las disposiciones legales pertinentes, el Comité de supervisión del programa, en el que la Comisión participa como observadora, desempeña el papel principal en el control de los progresos y aborda las dificultades en materia de ejecución. A través de su examen de los informes anuales de ejecución y las reuniones de revisión anual, la Comisión hará un seguimiento de la ejecución de los programas y detectará los posibles obstáculos en la aplicación efectiva. El marco de rendimiento es un instrumento adicional para este fin.

Los requisitos de seguimiento y evaluación estarán más claros en 2014-2020 con el informe anual de los procedimientos de selección de los proyectos y gastos por tema, la definición de los indicadores de resultado específico, realización común y realización específica y las evaluaciones de impacto.

Los programas operativos incluirán indicadores comunes y podrían incluir indicadores específicos del programa (por ejemplo, sobre biodiversidad, cuando proceda), que son utilizados por las autoridades de ejecución y de gestión para supervisar la ejecución de los programas y, en su caso, informarán de ello a la Comisión. A partir de 2016, la Comisión, por lo tanto, deberá obtener datos anuales e informes de ejecución que permitan una mejor comprensión sobre el avance y los resultados obtenidos.

### 43

En 2007-2013, las categorías de gastos contienen una categoría sobre biodiversidad y Natura 2000. Para el período 2014-2020, estos dos se dividirán en diversas categorías. Sin embargo, en muchos casos la biodiversidad es un objetivo secundario de una intervención (en primer lugar, la prevención de riesgos, la reducción de la contaminación, etc.) y es normal que estas intervenciones se clasifiquen en función de sus objetivos principales. Muy a menudo, los proyectos apoyados por el FEDER pueden contribuir a múltiples objetivos.

### 44

Es comprensible el principio de continuidad de las inversiones realizadas en una fase preparatoria. No obstante, las inversiones necesarias para llevar a cabo las acciones que permitan lograr los beneficios de la biodiversidad no proceden exclusivamente del FEDER.

Durante la preparación de los programas operativos de 2014-2020, la Comisión ha recomendado que los Estados miembros, en algunos casos, utilicen el FEDER en inversiones en lugar de estudios; en términos de biodiversidad, esto debería agilizar y hacer más eficaz la aplicación de planes de protección y gestión.

### 45

Los insumos financieros no son la única forma de garantizar la sostenibilidad a largo plazo. Las comunidades locales y las ONG podrían estar preparadas para suministrar los elementos necesarios (recursos humanos y materiales) siempre que las dimensiones de estos insumos se aclare por adelantado.

### Recomendación 2 a)

La Comisión acepta esta recomendación. En respuesta a esta recomendación, en el marco de la Red Europea de Autoridades Medioambientales y de Autoridades de Gestión (Enea-MA), la Comisión pondrá de relieve la necesidad de dar un seguimiento adecuado a las medidas preparatorias mediante más medidas específicas de conservación.

### Recomendación 2 b)

La Comisión está de acuerdo con esta recomendación. Los reglamentos aplicables al período 2014-2020, adoptados en diciembre de 2013, establecen la obligación de que los Estados miembros evalúen el impacto de cada eje prioritario al menos una vez durante el período de programación. La naturaleza de dichas evaluaciones dependerá de los objetivos específicos fijados en los programas aún pendientes de adopción. Cuando los objetivos de la biodiversidad estén claramente fijados, se necesitan indicadores de realización y de resultados, y procedimientos de evaluación.

### Recomendación 2 c)

La Comisión acepta la recomendación y ya ha emprendido las acciones solicitadas. En relación con el artículo 13 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes, la Comisión publicará una guía destinada a los beneficiarios que incluirá información sobre cómo aprovechar las complementariedades de los Fondos EIE con otros instrumentos de la UE. La guía antes mencionada también incluye una sección sobre la complementariedad.

La Comisión intercambia regularmente información y asesora a los Estados miembros sobre el uso de los diferentes fondos para la biodiversidad, por ejemplo, a través del Grupo de Coordinación sobre la Naturaleza y la Biodiversidad y el Grupo de Trabajo de la Red Europea de Autoridades Medioambientales.

La Comisión acepta la recomendación y ya ha emprendido las acciones solicitadas. Los actos de aplicación 2014-2020 definen el nuevo sistema de categorización para proporcionar información sobre las inversiones realizadas en el marco de la política de cohesión. Dentro de los límites de este sistema de información, la Comisión ha creado un mecanismo «interno» de seguimiento de la biodiversidad, lo que permitirá llevar a cabo un registro de los gastos directos e indirectos sobre la biodiversidad en el marco del Fondo de Cohesión y del FEDER. La fiabilidad de los datos depende de la calidad de los datos facilitados por los Estados miembros.

## Respuestas de la Comisión

En consonancia con los compromisos de la UE sobre la integración de la biodiversidad y los compromisos internacionales en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Comisión está trabajando para mejorar la efectividad del seguimiento de los gastos en el ámbito de la biodiversidad. En los estados de los programas de 2015, se incorporará una sección especial sobre el seguimiento de la biodiversidad, y la Comisión está trabajando actualmente en la mejora de la metodología para el seguimiento de la biodiversidad en el presupuesto de la UE.



## **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](http://ec.europa.eu/represent_es.htm)),  
en las delegaciones en terceros países ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm))  
o contactando con Europe Direct a través de [http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](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](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)).

La protección de la biodiversidad es una de las prioridades ambientales fundamentales de la UE que se manifiesta en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 y en sus correspondientes políticas y legislación. En el presente informe, el Tribunal se centra en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y en su función de financiar y apoyar proyectos que promueven directamente la biodiversidad.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones