

Informe Especial

Programación de desarrollo rural: hace falta menos complejidad y más orientación a los resultados

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



4
1977 - 2017



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Equipo auditor

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Este informe fue adoptado por la Sala I (presidida por Phil Wynn Owen, Miembro del TCE), que está especializada en el uso sostenible de los recursos anuales. La fiscalización fue dirigida por Janusz Wojciechowski, Miembro del TCE, asistido por Kinga Wiśniewska-Danek, jefe de gabinete, Katarzyna Radecka-Moroz, agregado de gabinete, Davide Lingua, gerente principal, y Paulo Oliveira, jefe de tarea. El equipo auditor estaba compuesto por Felipe Andrés Miguelez, Ramona Bortnowschi, Eric Braucourt, Ioannis Papadakis, Anne Poulsen, Matteo Tartaglia, Paul Toulet-Morlanne y Anna Zalega.



De izquierda a derecha: Katarzyna Radecka-Moroz, Eric Braucourt, Janusz Wojciechowski, Ioannis Papadakis, Anne Poulsen y Paulo Oliveira.

ÍNDICE

	Apartados
Abreviaturas y glosario	
Resumen	I-VII
Introducción	1-11
Política de desarrollo rural de la UE	1-5
El desarrollo rural forma parte de una estrategia más amplia de la UE	6-9
Mayor atención al rendimiento	10-11
Alcance y enfoque de la fiscalización	12-16
Observaciones	17-92
El diseño del marco de programación de 2014–2020 era más ambicioso, pero la ejecución se vio afectada por deficiencias significativas	17-41
Un marco estratégico más ambicioso y exigente refleja el nuevo enfoque orientado a los resultados...	17-19
... pero el modo de llevarlo a la práctica ha limitado el impacto del esfuerzo realizado	20-41
El nuevo marco de rendimiento tiene potencial limitado para reforzar la orientación a los resultados	42-63
El SCSE tiene potencial para aportar mejoras, pero también presenta límites en términos de medición de resultados	42-52
La «reserva de eficacia» tiene, en el mejor de los casos, escaso efecto incentivador	53-63
El proceso de programación exigía esfuerzos significativos de la Comisión y los Estados miembros, pero la ejecución de los PDR comenzó tarde y más lentamente que en el período anterior	64-92
Función de planificación limitada de los PDR	64-65
Una carga administrativa para la Comisión y los Estados miembros	66-74
El nuevo marco legal se adoptó con más retraso que en el período anterior	75-76

La mayoría de los AP y PDR se presentaron a tiempo	77-79
El proceso de aprobación de la Comisión no respetó los plazos	80-84
A pesar de los esfuerzos desplegados, la ejecución de los PDR no se inició antes que en el período anterior	85-88
Los retrasos en el inicio de los programas son problemas recurrentes	89-92
Conclusiones y recomendaciones	93-109
El diseño del marco de programación de 2014–2020 era más ambicioso, pero la ejecución se vio afectada por deficiencias significativas	100-102
El nuevo marco de rendimiento tiene potencial limitado para reforzar la orientación al rendimiento y a los resultados	103-104
El proceso de programación exigía esfuerzos significativos de la Comisión y los Estados miembros, pero la ejecución de los PDR comenzó más lentamente que en el período anterior	105-109
Anexo I – Seis prioridades de desarrollo rural de la UE y dieciocho ámbitos de interés	
Anexo II – Once objetivos temáticos de los fondos EIE	
Anexo III – Comparación sintética del principal contenido de los PDR de 2007-2013 y 2014-2020	

Respuestas de la Comisión

ABREVIATURAS Y GLOSARIO

AA – Acuerdos de asociación suscritos por la Comisión Europea y cada uno de los Estados miembros para el período de programación 2014-2020, en los que constan los planes de las autoridades nacionales sobre cómo utilizar la financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y se trazan los objetivos estratégicos y las prioridades de inversión de cada país, relacionándolos con los objetivos globales de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Ámbitos de interés - Cada una de las seis prioridades de desarrollo rural de la UE pueden dividirse a su vez en varios ámbitos de interés de carácter temático (un total de 18)

Análisis DAFO – Análisis de los puntos fuertes, los puntos débiles, las oportunidades y las amenazas en la zona geográfica objeto de un PDR.

Condiciones *ex ante* (CEA): Requisitos por los que se exige a un Estado miembro que cumpla determinadas condiciones antes de recibir los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Al elaborar los programas del período de programación 2014-2020, los Estados miembros evaluarán si se han cumplido estas condiciones; de no ser así, habrán de elaborarse planes de acción para garantizar su cumplimiento a más tardar el 31 de diciembre de 2016.

DG Agricultura y Desarrollo Rural – Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión.

Europa 2020 - Estrategia decenal de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo, que fue lanzada en 2010 con objeto de crear las condiciones necesarias para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y comprende cinco objetivos principales que la UE debe alcanzar a finales de 2020 en materia de empleo, investigación y desarrollo, clima y energía, educación, inclusión social y reducción de la pobreza.

Feader – Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

Fondos EIE/FEIE- Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, que incluyen los siguientes fondos de la UE: el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), el Fondo Europeo

de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

Lógica de intervención - Nexo lógico que existe entre el problema al que se pretende hacer frente (o el objetivo que se persigue), las causas subyacentes del problema y las diferentes políticas disponibles (o las medidas de la UE realmente adoptadas) para abordar el problema o lograr el objetivo.

MCSE – Marco común de seguimiento y evaluación: Un sistema elaborado conjuntamente por la Comisión y los Estados miembros para el período de programación 2007-2013, en el que se utilizan indicadores para medir el progreso, la eficiencia y la eficacia de los programas de desarrollo rural en relación con sus objetivos.

MEC – Marco estratégico común: Un conjunto de principios rectores de carácter estratégico destinados a facilitar el proceso de programación y la coordinación sectorial y territorial de las intervenciones de la Unión con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) y con otras políticas e instrumentos de la UE.

Medida - Régimen de ayuda utilizado para ejecutar una política. Una medida define las normas, como los criterios de admisibilidad y selección, para los proyectos que pueden recibir financiación.

MFP – Marco financiero plurianual, planificación presupuestaria fijada según lo previsto en el capítulo 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Objetivos temáticos (OT) – Elementos estructurales definidos en el marco reglamentario. A fin de contribuir a la Estrategia Europa 2020, los Fondos EIE centran su ayuda en un número limitado de objetivos temáticos comunes.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMS – Organización Mundial de la Salud

PAC – Política Agrícola Común: Una serie de disposiciones legales y prácticas adoptadas por la Unión Europea para crear una política común y unificada en materia de agricultura.

PDR – Programa de Desarrollo Rural: un documento de programación elaborado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión, para planificar y supervisar la ejecución de la política de desarrollo rural de la UE a escala regional o nacional.

Período de programación - Período de ejecución de la política de desarrollo rural que coincide con el MFP. El actual período de programación es 2014-2020 y sigue el período de programación 2007-2013.

Pilares (de la Política Agrícola Común) – La Política Agrícola Común comprende dos «pilares». El primer pilar es el apoyo a la renta de los agricultores, que se reviste la forma de pagos directos y de medidas de mercado, y está financiado en su totalidad por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía. El segundo pilar consiste en el apoyo al desarrollo de las zonas rurales, que adopta la forma de programas de desarrollo rural y está cofinanciada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

RDC – Reglamento sobre disposiciones comunes: Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo¹.

Reglamento Feader - Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo².

¹ DO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

² DO L 347 de 20.12.2013, p. 487.

SCSE – Sistema común de seguimiento y evaluación: Un sistema elaborado en colaboración entre la Comisión y los Estados miembros para el período de programación 2014-2020, con el fin de poner de manifiesto, entre otros, los avances y los logros de la política de desarrollo rural y de evaluar la incidencia, la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de las intervenciones de la política de desarrollo rural.

RESUMEN

- I. La política de desarrollo rural de la UE tiene como objetivo hacer que la agricultura sea más competitiva, garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y las comunidades rurales. La UE tiene previsto destinar a la política de desarrollo rural casi 100 000 millones de euros para el período 2014-2020 a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).
 - II. El Feader presta apoyo financiero a las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros a través de los programas de desarrollo rural (PDR) nacionales o regionales, que son elaborados por los Estados miembros y aprobados por la Comisión.
 - III. Un objetivo del marco estratégico de la UE para 2014-2020 consistía en centrarse más en los resultados. No obstante, los esfuerzos para lograrlo toparon con el problema recurrente de tener que planificar un nuevo período de programación que comienza antes de poder contar con datos adecuados y pertinentes sobre el gasto y los resultados de períodos anteriores.
 - IV. En este contexto, el Tribunal examinó si el nuevo marco legislativo 2014-2020 refleja una mayor orientación al rendimiento y si el nuevo proceso de programación permite y da lugar a la producción de PDR de buena calidad, lo cual puede contribuir al logro de mejores resultados. Si bien el marco estratégico tenía como fin potenciar el enfoque centrado en los resultados, los PDR aprobados son documentos largos y complejos con deficiencias que obstaculizarán la consecución de los ambiciosos objetivos en pro de una mayor orientación al rendimiento y los resultados. Asimismo, el Tribunal observó que se precisa un gran esfuerzo administrativo de las autoridades nacionales para cumplir los importantes requisitos de contenido.
 - V. El Tribunal analizó el procedimiento de programación de la política de desarrollo rural de 2014-2020 para asegurarse de que se había seguido de forma que permita comenzar la ejecución de estos PDR antes que en períodos anteriores y, por lo tanto evitar las consecuencias negativas de un lanzamiento tardío. El Tribunal constató que, a pesar de los esfuerzos de la Comisión, el comienzo de la ejecución de los PDR al igual que en el anterior
-

ciclo de programación, no se inició antes, y que la realización del gasto previsto comenzó más lentamente que en el período anterior.

VI. El informe formula recomendaciones destinadas a facilitar y mejorar el próximo proceso de programación. El Tribunal recomienda a la Comisión:

- a) asegurarse de que sus propuestas de políticas desarrollen aún más los requisitos de coherencia entre los diferentes programas;
- b) analizar cómo se han concebido los documentos de programación para simplificar su contenido y reducir el número de requisitos;
- c) trabajar con los Estados miembros para garantizar que los informes mejorados de ejecución anual de 2019 proporcionan información clara y exhaustiva sobre los logros de los programas;
- d) definir con más precisión los distintos tipos de indicadores, que se benefician de las buenas prácticas adoptadas por las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales;
- e) analizar y hacer balance de la experiencia obtenida en la ejecución del sistema actual en relación con elementos como el impacto de la reserva de eficacia, la idoneidad de los indicadores de resultados para acceder a dicha reserva y la aplicación de las sanciones financieras para resolver los casos de rendimiento insuficiente;
- f) elaborar con tiempo sus propuestas legislativas relativas a la política de desarrollo rural después de 2020.

VII. El Tribunal también recomienda al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión que consideren la posibilidad de ajustar la estrategia y las políticas a largo plazo al ciclo presupuestario y de llevar a cabo un análisis exhaustivo del gasto antes de que llegue el momento de establecer un nuevo presupuesto a largo plazo.

INTRODUCCIÓN

Política de desarrollo rural de la UE

1. El apoyo de la UE al desarrollo rural tiene como fin estimular la competitividad de la agricultura, garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima y lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales, que incluya la creación y el mantenimiento del empleo³. La UE tiene previsto destinar casi 100 000 millones de euros para el período 2014-2020: entre 14 000 y 19 000 millones al año, con la excepción de 2014 (véase el **cuadro 1**). El gasto en desarrollo rural asciende a una cuarta parte del total de la Política Agrícola Común (PAC) y su pertinencia puede considerarse en el contexto de la financiación de la PAC (véase el **cuadro 1**). Según la DG Agricultura y Desarrollo Rural⁴, la ayuda pública total a la agricultura representa el 36 % del total de la renta de los factores agrícolas⁵.

Cuadro 1 – Financiación del Feader en el contexto de la PAC

	<i>EU28 en millones de euros; precios actuales</i>							Total
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Desarrollo rural ⁽¹⁾	5 299	18 184	18 684	14 371	14 381	14 330	14 333	99 582
Gastos relacionados con las medidas de mercado y pagos directos ⁽¹⁾	43 778	44 190	43 950	44 146	44 162	44 241	44 263	308 730

⁽¹⁾ Noveno informe financiero sobre el Feader, Comisión Europea, COM(2016) 632 final.

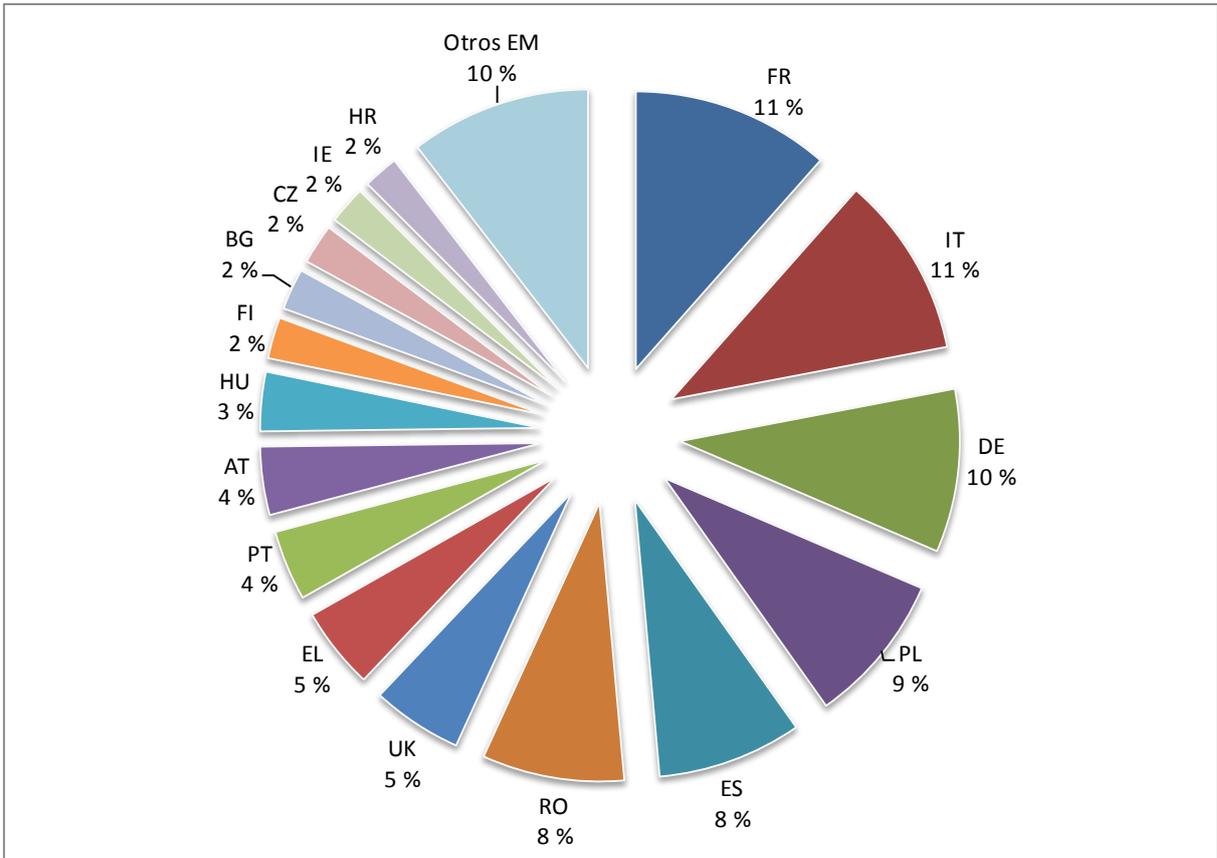
2. Cada país de la UE recibe una dotación financiera para el período de programación de siete años (véase la **ilustración 1**).

³ Artículo 4 del Reglamento Feader.

⁴ PAC posterior a 2013: Gráficos y cifras, gráfico 5, DG Agricultura y Desarrollo Rural, 2017.

⁵ La renta de los factores agrícolas (es decir, renta de los factores o valor añadido neto al coste de los factores) mide la remuneración de todos los factores de producción (tierra, capital y trabajo) y representa el valor generado en las actividades de producción.

Ilustración 1 – Financiación del Feader de 2014-2020 por Estado miembro



Nota: Debido al redondeo, el total puede no coincidir con la suma de las cifras por separado.

Fuente: Anexo I del Reglamento Feader (incluida la modificación por el Reglamento (UE) n.º 2015/791).

3. El Feader presta apoyo financiero a las medidas aplicadas por los Estados miembros, a escala nacional o regional, a través de los programas de desarrollo rural (PDR), que ofrecen un marco para invertir en proyectos concretos de las explotaciones o zonas rurales sobre la base de las necesidades económicas, medioambientales o sociales que se hayan identificado a escala nacional o regional. Esto incluye proyectos como la inversión y modernización en explotaciones agrícolas, las subvenciones de instalación para jóvenes agricultores, las medidas agroambientales y climáticas, la conversión ecológica, el turismo rural, la renovación de núcleos rurales la cobertura de internet de banda ancha en las zonas rurales o el desarrollo local participativo. Estas medidas se cofinancian con fondos nacionales, regionales o privados.

4. Para el período de programación 2014-2020, existen 118 PDR diferentes en los veintiocho Estados miembros, de los cuales veinte son programas nacionales únicos y en ocho casos se trata de Estados miembros que optan por programas regionales⁶.

5. Los PDR se elaboran en colaboración con los agentes económicos, sociales y medioambientales, y son presentados por las autoridades nacionales o regionales a la Comisión, que es responsable de su aprobación.

El desarrollo rural forma parte de una estrategia más amplia de la UE

6. El Feader es uno de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), junto con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). En el pasado, el Feader, el FEMP y el FEDER/FC/FSE funcionaban de forma autónoma sobre la base de series independientes de reglamentos y de sus respectivos PDR o programas operativos (PO). El período de programación 2014-2020 agrupa los cinco Fondos EIE en un reglamento marco único, el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC). El RDC define un Marco estratégico común⁷ (MEC – véase la ***ilustración 2***) aplicable a todos los FEIE para facilitar la programación y la coordinación.

⁶ Francia (30 PDR), Italia (23), España (19), Alemania (15), RU (4), Portugal (3), Bélgica (2) y Finlandia (2).

⁷ Artículo 10 y Anexo I del RDC.

Ilustración 2 – Visión general de la política para el período 2014-2020



Fuente: TCE, a partir del documento de directrices de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

7. El objetivo de este nuevo enfoque era facilitar la coordinación territorial de las intervenciones de la UE y permitir la contribución de todos los Fondos EIE a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador⁸.

⁸ COM(2010) 2020 final, «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

8. A partir de 2014, los Estados miembros han tenido que establecer un Acuerdo de Asociación (AA)⁹ que exige que todos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) estén coordinados dentro de cada país. Los AA establecen los planes de las autoridades nacionales sobre cómo utilizar la financiación procedente de los fondos EIE, y son elaborados con arreglo a los principios rectores del Marco estratégico común¹⁰. Los AA, uno por cada Estado miembro, abarcan todo el período de programación, engloban todos los Fondos EIE y resumen los objetivos temáticos y los objetivos perseguidos por los Estados miembros, con lo que proporcionan una síntesis de la información que luego se sigue desarrollando en cada uno de los programas. Su aprobación corresponde a la Comisión.

9. Los once objetivos temáticos (OT)¹¹ definidos por el RDC están destinados a servir de vínculo entre los cinco Fondos EIE y la Estrategia Europa 2020¹². En el caso de la política de desarrollo rural, los objetivos estratégicos a largo plazo para el período 2014-2020 se estructuran en seis prioridades, desglosadas en 18 ámbitos de interés (véase el **Anexo I**), que «reflejan los objetivos temáticos correspondientes del RDC» y «contribuirán a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente y cambio climático»¹³.

Mayor atención al rendimiento

10. Uno de los principales objetivos del marco estratégico de la UE para 2014-2020 era gestionar el presupuesto de la UE con mayor énfasis en el rendimiento y en los resultados. Este objetivo se reflejaba, en particular, en la iniciativa de la Comisión sobre el «Presupuesto centrado en los resultados», puesta en marcha en 2015, que reforzó aún más la importancia de obtener resultados medibles, y la eficacia y eficiencia del gasto de la UE. El objetivo era abandonar la práctica presupuestaria arraigada de [...] centrarse primordialmente en la

⁹ Los acuerdos de asociación se trataron en el Informe Especial n.º 2/2017 del Tribunal: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020: un gasto más orientado a las prioridades de Europa 2020, pero unas disposiciones para medir el rendimiento cada vez más complejas».

¹⁰ Artículo 10 y Anexo I del RDC.

¹¹ Artículo 9 del RDC y artículo 5 del Reglamento Feader (véase el **Anexo 2**).

¹² Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2014, apartado 3.44, y respuesta de la Comisión a los apartados 3.24 y 3.25.

¹³ Artículo 5 del Reglamento Feader.

absorción y el cumplimiento, y no tanto en el rendimiento, dado que existe una verdadera urgencia para un cambio sistémico en la forma de establecer el presupuesto, ejecutarlo y de utilizar los recursos.

11. Sin embargo, este enfoque tropezó con el problema constante de tener que planificar un nuevo período de programación antes de que estén disponibles datos adecuados y pertinentes sobre el gasto, y los resultados de períodos anteriores (véase el **recuadro 1**). Este problema hace que sea prácticamente imposible planificar conforme a las enseñanzas extraídas sobre lo que funcionaba mejor para lograr los objetivos de la política. Dadas las circunstancias, resulta más probable que los recursos se asignen donde haya más expectativas de que se utilicen los fondos.

Recuadro 1 – Falta de disponibilidad de información pertinente a la hora de planificar un nuevo período

Las propuestas legislativas para el nuevo marco reglamentario de los Fondos EIE correspondiente al período 2014-2020 databan de octubre de 2011, mientras que la síntesis de las evaluaciones intermedias¹⁴ de los PDR del período de programación 2007-2013 concluyó en octubre de 2012.

La tardía ejecución de los PDR del período de programación 2007-2013 tuvo como consecuencia que los informes de evaluación intermedia no facilitaran suficiente información acerca de la ejecución y los resultados obtenidos.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

12. El Tribunal examinó si el nuevo marco legislativo (RDC, Feader y los reglamentos de la Comisión conexos) refleja un mayor énfasis en el rendimiento, y si el nuevo proceso de programación permite y da lugar a la producción de PDR de calidad, contribuyendo potencialmente a una mejora de los resultados. Para ello, el Tribunal verificó sobre todo:

- la coherencia, la complementariedad y la sinergia de los PDR con los documentos estratégicos de alto nivel¹⁵;

¹⁴ «Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013» – Informe Final, 2012.

- la definición y la incorporación de la lógica de intervención reforzada en los PDR.

13. Además, el Tribunal analizó si el nuevo marco de rendimiento podría reforzar el interés prestado a los resultados.

14. Por último, el Tribunal examinó si la aprobación del PDR había tenido lugar a tiempo.

15. La fiscalización se llevó a cabo de marzo de 2016 a febrero de 2017 y se basó en un examen de la información y los documentos de la Comisión y de los Estados miembros sobre el proceso de aprobación de una selección de PDR. En su análisis del proceso de aprobación, el Tribunal se apoyó en los trabajos de auditoría del Servicio de Auditoría Interna (SAI) de la Comisión en la medida en que su alcance coincidía con el definido por el Tribunal.

16. El trabajo del Tribunal se centró en una selección de diez PDR aprobados (tanto nacionales como regionales), complementados con dos PDR que había examinado el SAI¹⁶. El examen de los PDR se focalizó en un conjunto fijo de medidas y submedidas¹⁷ para establecer comparaciones y aprovechar los conocimientos existentes y los resultados de auditorías anteriores (al mismo tiempo que se proporcionaba una cobertura significativa en términos de financiación), y sobre el número de prioridades y ámbitos de interés del desarrollo rural de la UE.

¹⁵ Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y acuerdos de asociación.

¹⁶ Bélgica (Valonia), Alemania (Baden-Wurtemberg), Irlanda, Grecia, España (La Rioja), Francia (Lorena), Italia (Campania), Austria, Polonia y Rumanía, complementados con Dinamarca y el Reino Unido (Inglaterra).

¹⁷ 4.1 - Ayuda a las inversiones en explotaciones agrícolas; 4.2 - ayuda a las inversiones en transformación/comercialización o desarrollo de productos agrícolas; 6.4 - ayuda a las inversiones en la creación y el desarrollo de actividades no agrícolas; 8.3 - ayuda para la prevención de los daños causados a los bosques por los incendios forestales y los desastres y catástrofes naturales; 8.4 - ayuda a la restauración de los bosques tras los incendios forestales y los desastres y catástrofes naturales; y medidas: 7 - servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales; 14 – bienestar animal.

OBSERVACIONES

El diseño del marco de programación de 2014–2020 era más ambicioso, pero la ejecución se vio afectada por deficiencias significativas

Un marco estratégico más ambicioso y exigente refleja el nuevo enfoque orientado a los resultados...

17. El hecho de que el Feader se inscribiera en un reglamento marco único y el establecimiento de acuerdos de asociación que exigieran coordinación y coherencia por parte de todos los fondos estructurales y de inversión europeos (Fondos EIE) en cada país (véanse los **apartados 6 a 9**) constituía un nuevo requisito destinado a permitir una mejor contribución de la política de desarrollo rural a la consecución de los objetivos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

18. El marco reglamentario correspondiente al período de programación 2014-2020 incluye una serie de conceptos y requisitos destinados a aumentar la orientación a los resultados, se basa en la experiencia adquirida durante los períodos de programación anteriores y responde a varias de las recomendaciones del Tribunal¹⁸ por lo que respecta a la optimización de recursos resultante de las intervenciones de la UE.

19. A continuación, se enumeran nuevos requisitos para la estructura de los PDR¹⁹ relacionados con el concepto de orientación a los resultados:

- La lógica de intervención reforzada debería expresarse en la elección, combinación y priorización de las medidas de desarrollo rural que reflejan los resultados de un análisis

¹⁸ Recomendaciones formuladas en los informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios 2011 y 2012, apartados 10.39 y 10.51, o las recomendaciones de los informes especiales n.º 1/2013 «Han resultado eficaces y eficientes las ayudas de la UE a la industria alimentaria para aumentar el valor añadido de los productos agrícolas?»; n.º 6/2013 «¿Han logrado los Estados miembros y la Comisión optimizar el uso de recursos en las medidas de diversificación de la economía rural?»; y n.º 12/2013 «¿Pueden demostrar la Comisión y los Estados miembros que se ha gastado bien el presupuesto de la UE asignado a la política de desarrollo rural?».

¹⁹ Una comparación detallada de las estructuras para los períodos 2007-2013 y 2014-2020 figura en el **Anexo III**.

DAFO y las necesidades que se han identificado, con el fin de alcanzar las prioridades de desarrollo rural de la UE.

- Una mayor orientación a los resultados de los programas mediante el establecimiento de un «marco de rendimiento» sobre la base de un nuevo sistema común de supervisión y evaluación, incluida una «reserva de eficacia»²⁰.
- «Las condiciones *ex ante* [...] son un requisito previo necesario para la consecución efectiva y eficiente de un objetivo específico de una prioridad de inversión o de una prioridad de la Unión»²¹. En caso de que no se cumplan las condiciones *ex ante* aplicables cuando se elabora un PDR, los Estados miembros de que se trate deberán cumplirlas a más tardar el 31 de diciembre de 2016 e informar de su cumplimiento a la Comisión en 2017²².

... pero el modo de llevarlo a la práctica ha limitado el impacto del esfuerzo realizado

Los PDR son coherentes con la Estrategia Europa 2020...

20. A fin de garantizar que los programas de los Fondos EIE sean coherentes con la Estrategia Europa 2020, los acuerdos de asociación y los programas de cohesión recurren a objetivos temáticos para estructurar la información. Por el contrario, los PDR se organizan en torno a seis prioridades de desarrollo rural de la UE, que a su vez se dividen en ámbitos de interés, por lo que el vínculo con los objetivos temáticos y la Estrategia Europa 2020 no resulta tan explícito como en otros Fondos EIE.

21. No obstante, la coherencia de los PDR con la Estrategia Europa 2020 puede encontrarse a través de:

- a) medidas predefinidas, que han sido concebidas para contribuir a las prioridades de desarrollo rural de la UE²³;

²⁰ Artículos 20 a 22 del RDC.

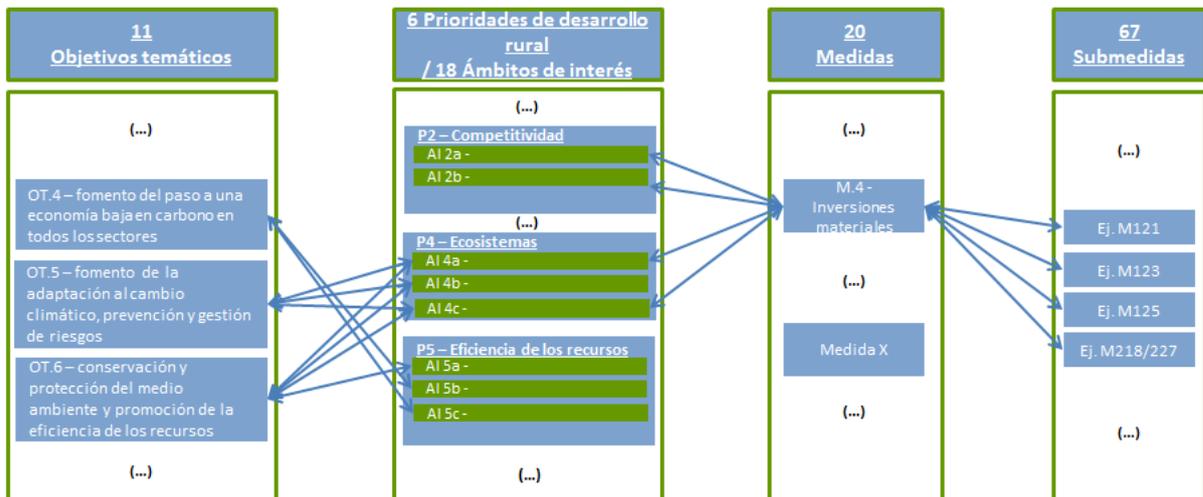
²¹ Artículo 2, apartado 33, del RDC.

²² Artículo 19 del RDC.

²³ Artículo 13 del Reglamento Feader: «Cada una de las medidas de desarrollo rural se programará para que contribuya específicamente a la consecución de una o varias prioridades de desarrollo

b) ámbitos de interés, que pueden vincularse a los once objetivos temáticos²⁴.

Ilustración 3 – Ejemplo de las relaciones entre objetivos temáticos, prioridades y medidas de desarrollo rural



22. Como las definiciones utilizadas en el AA y los PDR eran amplias, la coherencia formal entre los PDR seleccionados y los acuerdos de asociación se aseguraba fácilmente:

- las prioridades de desarrollo rural y los ámbitos de interés conexos eran coherentes con los objetivos temáticos definidos en los acuerdos de asociación como pertinentes para el Feader;
- la asignación indicativa de la ayuda del Feader para cada prioridad de desarrollo rural era conforme con la asignación de fondos en los acuerdos de asociación.

... pero la contribución prevista a cada objetivo temático es difícil de evaluar

23. Como se ha explicado anteriormente (véase el **apartado 20**), los PDR no están estructurados con arreglo a objetivos temáticos, por lo que su contribución prevista a ellos tiene que valorarse en función de las prioridades y los ámbitos de interés de desarrollo rural. La información sobre los resultados solo se recaba para los ámbitos de interés. En algunos casos, un único objetivo temático está vinculado a varios ámbitos de interés, en algunos

rural de la Unión». El anexo VI del mismo Reglamento establece una «Lista indicativa de las medidas pertinentes para una o varias prioridades de la Unión Europea para el desarrollo rural».

²⁴ «Directrices de programación estratégica para el período 2014-2020».

casos en el marco de diferentes prioridades de desarrollo rural. Más aun, una única medida puede contribuir a varias prioridades de desarrollo rural y diversas medidas pueden ser pertinentes para una sola prioridad de desarrollo rural.

24. Los factores citados dificultan la tarea de cuantificar la contribución esperada de los PDR a un objetivo temático específico o a la Estrategia Europa 2020 en conjunto (véase el **recuadro 2**).

Recuadro 2 – Ejemplo de la medida 4 – Inversiones materiales

El PDR de Italia (Campania) prevé un gasto público total de 569 millones de euros en la medida 4 – Inversiones materiales.

El gasto se distribuye entre cuatro prioridades de desarrollo rural (P2-Viabilidad de las explotaciones agrarias; P3- Organización de la cadena alimentaria; P4-Ecosistemas; P5-Eficiencia de los recursos), sin ninguna estimación del gasto previsto público total en cada submedida.

Cada una de estas cuatro prioridades de desarrollo rural está vinculada a otras medidas (p.ej. P4-Ecosistemas está vinculada a las Medidas 1, 4, 7, 8, 10, 11, 13 y 16), lo que da lugar a una compleja combinación de numerosas medidas de desarrollo rural con muchas prioridades de desarrollo rural.

No se desarrollaron la coordinación y la complementariedad ni sinergias con otros fondos EIE y otros fondos de la UE

25. En su Informe Anual relativo al ejercicio 2014²⁵, el Tribunal observó que aunque cabría esperar que permitieran identificar complementariedades y sinergias en los cinco Fondos EIE, los acuerdos de asociación no abordan adecuadamente estas cuestiones. Además, faltaban directrices operativas sobre cómo conseguir complementariedades y sinergias intersectoriales en los acuerdos de asociación y los programas. El Tribunal ha confirmado estas constataciones en los acuerdos de asociación verificados en la fiscalización.

26. La respuesta de la Comisión al Informe Anual fue que los programas de los Fondos EIE deben establecer mecanismos más detallados para garantizar dicha coordinación. El RDC

²⁵ Informe Anual del Tribunal sobre la ejecución del presupuesto relativo al ejercicio 2014, apartado 3.43.

exige que cada programa incluya disposiciones para garantizar la ejecución efectiva, eficiente y coordinada de los Fondos EIE²⁶.

27. Sin embargo, los PDR son también muy generales en este sentido y normalmente no ofrecen ninguna base concreta para garantizar la complementariedad y las sinergias con los demás Fondos EIE, el primer pilar de apoyo u otros instrumentos públicos.

28. Mientras que el MEC promueve la coordinación eficaz con el fin de aumentar el impacto de los fondos, los PDR examinados por el Tribunal se limitaban a la demarcación y a evitar la doble financiación en vez de perseguir complementariedad y sinergias. El Tribunal constató que los PDR identificaban una serie de ámbitos de intervención con varias fuentes potenciales de financiación y establecían principios de demarcación muy generales (véase el **recuadro 3**), pero no informaban sobre el valor añadido que podía obtenerse de una coordinación eficaz de las diversas fuentes de financiación.

Recuadro 3 – Ejemplo de información sobre la complementariedad que era demasiado general o limitada a la demarcación

Campania (Italia): La complementariedad entre el Feader y otros Fondos EIE se identifica en los tres ámbitos siguientes:

- para la banda ancha, el Feader complementará las inversiones financiadas por el FEDER en las zonas rurales;
- en las zonas menos favorecidas, el FEDER apoyará la construcción de carreteras principales, mientras que el Feader respaldará la construcción de carreteras rurales (municipales);
- el FSE contribuirá al desarrollo social general en las zonas rurales y, al mismo tiempo, en los mismos ámbitos el Feader apoyará las acciones específicamente relacionadas con la agricultura.

PDR de Rumanía: La complementariedad entre los pilares 1 y 2 [...] se realizará [...] *ex ante*, sobre una demarcación de las acciones/inversiones cubiertas por el FEAGA y el Feader para evitar la doble financiación [...] Un protocolo [...] garantiza que se evite la doble financiación mediante el

²⁶ Artículo 27, apartado 1, del RDC. Puede obtenerse más información en el artículo 8, apartado 1, letra l), del Reglamento Feader y en el anexo I, parte 1.14, del Reglamento (UE) n.º 808/2014.

intercambio de información sobre los proyectos financiados por el FEAGA y presentados por potenciales beneficiarios del Feader

29. Según las directrices de la Comisión sobre la programación estratégica del período 2014-2020, los PDR deben facilitar algunos detalles sobre los mecanismos que se utilizarán en el futuro para informar a la Comisión sobre una coordinación eficaz. Sin embargo existe poca información útil al respecto en los PDR examinados por el Tribunal.

La aplicación de una lógica de intervención reforzada no ha dado lugar a los resultados esperados

30. Según las directrices de la Comisión²⁷, la lógica de la intervención es el nexo lógico entre el problema que debe abordarse o el objetivo que se persigue, los factores subyacentes causantes del problema y las diferentes políticas disponibles (o las acciones de la UE) para abordar el problema o lograr el objetivo. En el contexto del desarrollo rural, esto significa que los PDR deberían demostrar un nexo claro entre las necesidades identificadas a escala nacional/regional, las medidas de apoyo seleccionadas para responder a estas necesidades, los objetivos establecidos en términos de recursos y realizaciones y, por último, los resultados esperados.

31. En el nuevo período de programación, con miras a centrarse en el rendimiento y en los resultados, la Comisión hizo hincapié en reforzar el vínculo entre las necesidades detectadas y las medidas seleccionadas para hacer frente a estas necesidades.

32. El concepto de una lógica de intervención reforzada conlleva una serie de requisitos en lo que respecta a la estructura de los PDR:

Recuadro 4 – Requisitos de evaluación, análisis y rendimiento de los PDR

De conformidad con el artículo 8 del Reglamento Feader, cada programa de desarrollo rural comprenderá:

- una evaluación previa;

²⁷ SWD(2015)111 final «*Better Regulation Guidelines*» (Directrices sobre la mejora de la legislación).

- un análisis de la situación de tipo DAFO y una determinación de las necesidades que se han de satisfacer, estructurados en torno a las prioridades de desarrollo rural de la Unión;
- una descripción de la estrategia que demuestre que, se fijan unos objetivos apropiados para cada uno de los ámbitos prioritarios y se seleccionan combinaciones pertinentes de medidas conforme a una lógica correcta de intervención, y también que la asignación de recursos financieros a las medidas del programa está justificada y se adapta a los objetivos fijados;
- una evaluación del cumplimiento de las condiciones *ex ante* aplicables y una descripción de las acciones que han de emprenderse en los casos en que no se cumplan;
- una descripción del marco de rendimiento;
- una descripción de cada una de las medidas seleccionadas;
- un plan de evaluación;
- un plan de financiación;
- un plan de indicadores, desglosado en ámbitos de interés, que comprenda los objetivos y los resultados esperados y los gastos previstos de cada medida de desarrollo rural seleccionada en relación con un ámbito de interés correspondiente;
- si procede, un cuadro que indique la financiación nacional suplementaria por medida;
- información sobre la complementariedad con las medidas financiadas a través de los demás instrumentos de la Política Agrícola Común y de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

33. Los PDR revisados por el Tribunal incluyen todos estos elementos, pero no han demostrado claramente la existencia de un vínculo entre la evaluación de las necesidades y las medidas seleccionadas. Como consecuencia de ello, la lógica de intervención sigue siendo poco clara.

Evaluación de las necesidades

34. Los PDR están obligados a presentar una evaluación detallada de las necesidades, sobre la base de un análisis DAFO, a fin de seleccionar las más importantes y pertinentes. Estas

necesidades deben vincularse a ámbitos de interés específicos, tal como se define en el Reglamento Feader.

35. Los PDR examinados por el Tribunal identificaron las necesidades de una manera formal, tautológica y general, y a menudo se limitaron a reformular los ámbitos de interés predefinidos. Algunos ejemplos de ello figuran en el **recuadro 5**.

Recuadro 5 – Ejemplos de necesidades generales o reformulaciones de elementos predefinidos

Irlanda: un régimen agroambiental bien dirigido y diseñado, como un ejemplo de la necesidad general que expone en su descripción que unas medidas bien diseñadas, orientadas, controladas y gestionadas contribuirán a la consecución de los objetivos de Irlanda con arreglo a diversas directivas, estrategias, etc.

Rumanía: aumentar y diversificar el número de puestos de trabajo en las zonas rurales, una reformulación del ámbito de interés 6a «diversificación y creación de empleo».

Polonia: restaurar y preservar la biodiversidad, incluido en la red Natura 2000 y en las zonas con limitaciones naturales, una reformulación del ámbito de interés 4a «restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad (incluido en las zonas Natura 2000 y en las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas), los sistemas agrarios de alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos (...)».

36. Ninguno de los PDR examinado por el Tribunal presentaba una descripción cuantificada de las necesidades identificadas, lo que hace difícil, o incluso imposible, determinar en la fase de programación si el apoyo financiero previsto es proporcional o pertinente para el cumplimiento de las necesidades definidas. Del mismo modo, la ausencia de descripciones cuantificadas de las necesidades dificultará su valoración en la fase de evaluación, en concreto, de la medida en que las medidas seleccionadas han satisfecho las necesidades identificadas.

37. Entre los PDR revisados por el Tribunal, solo España (La Rioja) e Italia (Campania) priorizaban las necesidades.

38. A pesar de no estar previsto en la normativa, el Tribunal considera que, a la hora de determinar las necesidades, el proceso de programación también debería tener en cuenta las lecciones extraídas de períodos anteriores. Los PDR son instrumentos políticos

recurrentes y ha habido una continuidad considerable en los objetivos de desarrollo rural. No obstante, los PDR examinados por el Tribunal no contenían ninguna referencia a los resultados de las medidas de desarrollo rural aplicadas en períodos anteriores.

Selección de las medidas

39. Con el fin de justificar la selección de medidas, los PDR deberían explicar también el vínculo entre las necesidades identificadas, los objetivos establecidos y las medidas seleccionadas.

40. Sin embargo, en la práctica, la estructura de los PDR dificulta el establecimiento de esta relación. La información sobre las medidas seleccionadas se centra fundamentalmente en las medidas que se han previsto y raramente ofrece una indicación clara de los resultados que se esperaban realmente, más allá de una referencia general a los objetivos de desarrollo rural (véase el **recuadro 6**). Por lo tanto, será difícil demostrar cómo y hasta qué punto las medidas seleccionadas (o sus submedidas) satisfacen las necesidades detectadas.

Recuadro 6 – Ejemplos de referencias generales a los objetivos de desarrollo rural

Grecia: M4.1. - El apoyo a las explotaciones agrícolas que se centran principalmente en los productos agroalimentarios de calidad mejorará su competitividad y facilitará su entrada en nuevos mercados [...]. Se incrementará asimismo [...] la renta de los beneficiarios y contribuirá a la conservación y la creación de empleo.

Rumanía: M4.1 - La medida 4.1 contribuirá a la mejora del rendimiento global de las explotaciones agrícolas mediante el aumento de la competitividad de la agricultura, la diversificación de las actividades agrícolas y la mejora de la calidad de sus productos; la reestructuración de pequeñas y medianas explotaciones y su conversión en explotaciones comerciales; el cumplimiento de las normas de la UE aplicables a todo tipo de inversiones; el valor añadido de los productos agrícolas mediante la transformación de productos en la explotación y su comercialización directa para la creación y promoción de cadenas alimentarias integradas.

41. Asimismo, los PDR deben justificar la financiación asignada a las medidas. Ninguno de los PDR examinados por el Tribunal proporcionaba esta justificación o analizaba si la financiación era pertinente y se fijaba en el nivel adecuado para los objetivos de que se trataba. Según la opinión del Tribunal, la mera enumeración de los importes asignados a las

distintas medidas no constituye en sí misma una justificación ni muestra que la financiación se fije en los niveles adecuados.

El nuevo marco de rendimiento tiene potencial limitado para reforzar la orientación a los resultados

El SCSE tiene potencial para aportar mejoras, pero también presenta límites en términos de medición de resultados

42. La normativa exige que los acuerdos de asociación y los PDR incluyan una evaluación del cumplimiento de las condiciones *ex ante* con una relación directa con la consecución efectiva y eficiente de los objetivos políticos.

43. En este contexto, la condición *ex ante* (CEA G7) «Sistemas estadísticos e indicadores de resultados», establecida por el RDC, exige un sistema eficaz de (i) indicadores de resultados y (ii) la recogida de datos estadísticos²⁸. Sin embargo, el procedimiento constituía un trámite, puesto que, a juicio de la Comisión, la existencia del SCSE era suficiente para garantizar que la CEA G7 se cumplía satisfactoriamente. Por lo tanto, el Reglamento de la Comisión permitió a los Estados miembros una dispensa general de aplicación a este respecto²⁹.

44. En consecuencia, en la mayoría de los PDR se considera que la CEA G7 fue cumplida en principio sobre la base de la dispensa general, pese a que ello no se ha evaluado en la práctica. En su Informe Especial n.º 12/2013 sobre el gasto de la UE en la política de desarrollo rural, el Tribunal llega a la conclusión de que los datos recopilados sobre los resultados no eran suficientemente fiables, lo cual significa que la Comisión aprobó la mayoría de los PDR sin más pruebas o controles respecto de la existencia de un sistema eficaz de recogida de datos estadísticos.

²⁸ Anexo XI del RDC. La definición de la CEA G7 «Sistemas estadísticos e indicadores de resultados» incluye también criterios más detallados y completos para su cumplimiento.

²⁹ Anexo I - Parte 4 del Reglamento (UE) n.º 808/2014.

45. El hecho de que las autoridades nacionales excluidas de la selección de PDR del Tribunal optaran por no utilizar la dispensa y estimaran que no se había cumplido la CEA G7³⁰ sugiere que no debería haberse pasado por alto esta cuestión.

46. Además de un sistema eficaz para la recogida de datos fiables, la medición del rendimiento también exige la implantación y comunicación de indicadores adecuados. A este respecto, la fiscalización del Tribunal confirma la conclusión de su Informe Anual relativo al ejercicio 2014 de que «la introducción de indicadores comunes por cada fondo es un paso importante pero su concepción presenta limitaciones»³¹.

47. La inclusión en el Reglamento Feader de indicadores comunes aplicables a todos los programas de desarrollo rural es un elemento valioso que contribuirá a armonizar los indicadores de recursos/realizaciones para toda la política de desarrollo rural y que representa una mejora en la supervisión de la aplicación de la política de desarrollo rural.

48. Del mismo modo, una nueva exigencia de mejorar los informes de ejecución anuales en 2017 y 2019³² debería contribuir a utilizar los indicadores de resultados para cuantificar los logros de los programas y ofrecer respuestas a las preguntas de evaluación comunes.

49. Además de servir para supervisar los programas actuales, esta exigencia podría facilitar información pertinente a tiempo para las decisiones sobre el próximo período de programación y avanzar hacia la resolución del círculo vicioso de definir el contenido de los nuevos programas sin suficiente información sobre resultados de períodos anteriores (véanse los **apartados 11 y 38**).

50. A pesar de las mejoras descritas anteriormente, los indicadores comunes de realizaciones y resultados requeridos por el Reglamento Feader tienen un potencial limitado

³⁰ Sobre la base de los informes sobre el cumplimiento de las CEA por la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

³¹ Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2014, apartados 3.49 a 3.56 y conclusión 3.92 correspondiente.

³² Según lo previsto en los apartados 4 y 5 del artículo 50 del RDC.

(véanse los ejemplos del **recuadro 7**) para medir la eficacia y eficiencia de los PDR en la consecución de resultados debido a los motivos siguientes:

- algunos indicadores de realizaciones son en realidad indicadores de recursos;
- la mayoría de los indicadores de resultados no corresponden a la definición de tales indicadores, sino que son en su mayoría indicadores de realizaciones expresados en porcentaje y tendrán una utilidad limitada para responder a las preguntas de evaluación comunes.

Recuadro 7 – Ejemplos de indicadores de realizaciones/resultados incorrectamente clasificados en el SCSE

Ejemplo de indicadores de recursos incorrectamente clasificados como indicadores de realizaciones

O.1: gasto público total, no describe en absoluto los resultados concretos del programa (es decir, la definición de una realización), sino que corresponde únicamente a los recursos financieros públicos empleados para la ejecución del programa, que es la definición exacta de un recurso.

Ejemplo de indicadores de realizaciones incorrectamente clasificados como indicadores de resultados

R4: el porcentaje de explotaciones agrícolas subvencionadas por participar en regímenes de calidad, mercados locales y circuitos de distribución cortos, así como agrupaciones/organizaciones de productores, que incluye el porcentaje de explotaciones que reciben apoyo, lo cual es en el mejor de los casos una realización (resultados concretos del programa), que no pretende reflejar los resultados (los efectos inmediatos del programa para los destinatarios o beneficiarios directos) obtenidos por las explotaciones agrícolas subvencionadas en términos de calidad, mercados locales o circuitos de distribución cortos.

51. Aunque los Estados miembros añadieron indicadores adicionales a los PDR examinados por el Tribunal, la mayoría de estos no corresponden a la definición de indicador de resultados y no proporcionarán una base mejor para valorar los resultados inmediatos del programa en los beneficiarios directos, según se muestra en el **recuadro 8**.

Recuadro 8 – Ejemplos de indicadores de realizaciones/objetivos adicionales que no pueden utilizarse para medir los resultados

Ejemplo de un indicador de realizaciones adicional en el PDR de Rumanía:

Infraestructura para aguas/aguas residuales financiada por la submedida 7.2 (en km).

Ejemplo de un indicador de objetivos adicional en el PDR de Francia (Lorena):

Superficie afectada por la reconstitución del potencial agrícola dañado por catástrofes naturales.

Ejemplo de un indicador de realizaciones adicional en el PDR de Irlanda:

Número de operaciones de apoyo para inversiones no productivas.

52. Sin embargo, algunos Estados miembros definen indicadores de resultados útiles y pertinentes para la medida de apoyo como el «crecimiento porcentual medio del volumen económico (producción estándar) de las explotaciones subvencionadas» o el «volumen medio de las explotaciones subvencionadas tras la ejecución del plan de negocios»³³. El Tribunal, en su Informe Anual relativo al ejercicio 2016³⁴ analiza y compara las prácticas de elaboración de informes de rendimiento desarrolladas por otras entidades, como la OMS, el Banco Mundial y la OCDE. Estos ejemplos de buenas prácticas podrían ser divulgados y utilizados por la Comisión y otras autoridades nacionales.

La «reserva de eficacia» tiene, en el mejor de los casos, escaso efecto incentivador

53. Durante el período de programación 2014-2020, con el fin de favorecer la atención al rendimiento y al logro de los objetivos, los acuerdos de asociación y programas deben establecer una reserva de eficacia de (aproximadamente) el 6 % de los recursos asignados a los Fondos EIE. Estos recursos se encuentran bloqueados en este momento, pero pueden

³³ Informe Especial n.º 10/2017 «El apoyo de la UE a los jóvenes agricultores debería estar mejor orientado a favorecer un relevo generacional eficaz», apartados 72 y 73.

³⁴ Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2016, capítulo 3, apartados 3.13 a 3.51.

estar disponibles tras la revisión prevista para 2019 del marco de rendimiento establecido en cada PDR si se cumplen determinados requisitos, o incluso se superan³⁵.

54. Cabe señalar que, si bien la obligación de establecer una reserva de eficacia es una novedad para el período de programación 2014-2020, el concepto en sí no es nuevo, sino que ya había sido utilizado en cierta medida en períodos anteriores, aunque con un impacto limitado sobre el rendimiento. A modo de ejemplo, la reserva de eficacia, aunque regida por procesos distintos, también se había establecido para los Fondos Estructurales en el período de programación 2000-2006. Sin embargo, como concluye el Tribunal en el Informe Especial n.º 1/2007³⁶, esta reserva no añadía una orientación a los resultados, sino que «se utilizaba en particular para maximizar el gasto, en vez de para concentrarlo en ámbitos que se consideraban particularmente eficaces». Del mismo modo, los informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios 2013 y 2014³⁷ indican que «la reserva de eficacia tendrá una incidencia solo marginal en los esfuerzos por alentar una mayor orientación a los resultados».

Los indicadores de rendimiento utilizados para determinar el acceso a la reserva no miden los resultados, sino que simplemente cuantifican los recursos o las realizaciones

55. A efectos de determinar los hitos y metas para establecer el acceso a la reserva de eficacia, los Estados miembros podrán bien utilizar los indicadores del marco de rendimiento predeterminados o bien sustituir y/o completar estos indicadores por otros indicadores de productividad (realizaciones) pertinentes definidos en el programa de desarrollo rural³⁸.

³⁵ Considerando 23 del preámbulo, artículos 20, 21 y 22 del RDC y artículo 8, apartado 1), letra e), del Reglamento Feader.

³⁶ Informe Especial n.º 1/2007 sobre la aplicación de los procesos intermedios de los Fondos Estructurales 2000-2006, apartados 33 y 48.

³⁷ Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2013, apartado 10.56, Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2014, apartado 3.65.

³⁸ Artículo 14 del Reglamento (UE) n.º 808/2014. Los indicadores del marco de rendimiento predeterminados se enumeran en el punto 5 del anexo IV del Reglamento.

56. Todos los PDR seleccionados utilizaban los 15 indicadores predefinidos que proponía el Reglamento de la Comisión y los complementaban con un reducido número de indicadores adicionales. Sin embargo, estos indicadores tienen un uso limitado para medir el rendimiento.

57. En primer lugar, el Reglamento de la Comisión³⁹ designaba los indicadores predefinidos no como indicadores de resultados, sino explícitamente como indicadores de productividad, como el número de beneficiarios o las operaciones de inversión, las tierras agrícolas o la población cubierta. Por ejemplo, uno de los indicadores propuestos - total del gasto público para cada prioridad – es en realidad un indicador de recursos (véase el apartado 50) que se centra en el importe de fondos gastados y por tanto en la absorción de fondos.

58. En segundo lugar, en consonancia con el Reglamento de la Comisión⁴⁰, todos los indicadores adicionales utilizados por los Estados miembros en los PDR seleccionados eran también indicadores de productividad, como el número de proyectos o beneficiarios, las tierras agrícolas o la población cubierta (véase el recuadro 9).

Recuadro 9 – Ejemplos de indicadores del marco de rendimiento adicionales que no miden los resultados

PDR de Grecia: Número de jóvenes agricultores que recibirán al menos un pago fraccionado hasta finales de 2018.

PDR de Rumanía: Superficie (ha) cubierta por inversiones para ahorro de agua.

PDR de Polonia: El número de beneficiarios de la inversión para evitar la destrucción del potencial de producción agrícola (3B).

59. El acceso a la «reserva de eficacia» se fundamenta pues en la medición del gasto y las realizaciones directas, más que en los resultados. El marco de rendimiento no aborda la consecución de los objetivos o los resultados previstos por los PDR. En el Informe Especial

³⁹ Reglamento (UE) n.º 808/2014, anexo IV.5.

⁴⁰ Artículo 14, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 808/14: «los Estados miembros podrán (...) sustituir y/o completar estos indicadores por otros indicadores de productividad pertinentes definidos en el programa de desarrollo rural».

sobre las CEA y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión⁴¹ se exponen constataciones similares.

Algunas autoridades de gestión fijan metas poco ambiciosas para acceder a la reserva

60. En el pasado, el Tribunal y la Comisión alertaron⁴² del «riesgo inherente de que los Estados miembros establecieran hitos y metas poco ambiciosos para allanar su cumplimiento y de que no se esforzaran lo suficiente en enviar datos exactos y fiables para evitar sanciones en caso de que su rendimiento no fuera satisfactorio».

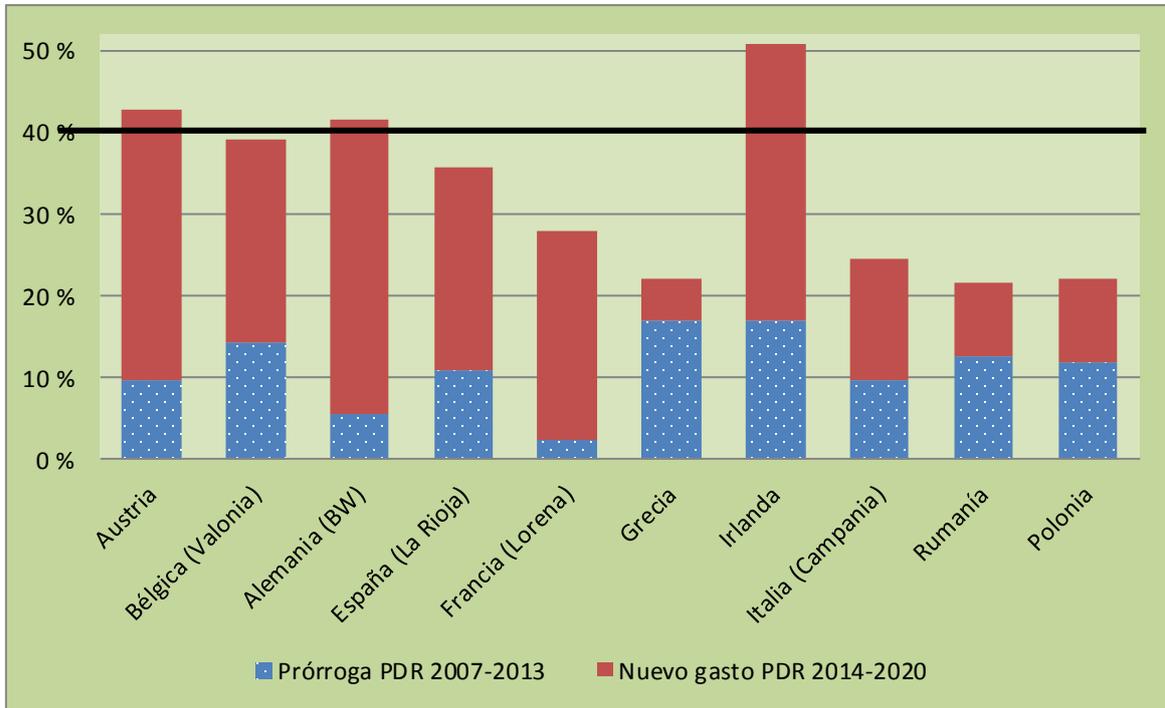
61. El Tribunal constató que las autoridades nacionales tienden a fijar objetivos poco ambiciosos, reduciendo así el riesgo de incumplimiento de los hitos (véase la **ilustración 4**) de los PDR examinados por el Tribunal, y que las metas de 2018 establecidas (es decir, al final del quinto año del período de programación septenal) representaron por término medio solo el 28 % del gasto público total del período de programación 2014-2020 (que va desde el 22 % en Grecia hasta el 51 % en Irlanda). Una proporción muy significativa de esta meta no corresponde a los nuevos compromisos en virtud de la normativa de 2014-2020, sino a operaciones que se comprometieron con arreglo a las normas para el período 2007-2013⁴³.

⁴¹ Informe Especial xx/2017 Las condiciones *ex ante* y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces, apartados 71 a 80.

⁴² Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2014, apartado 3.62.

⁴³ Las medidas transitorias prevén que los Estados miembros hagan pagos con arreglo al nuevo período 2014-2020 para financiar los compromisos en relación con las medidas en vigor en el período de programación 2007-2013, y los nuevos compromisos contraídos en 2014 con respecto a las medidas previstas en el período de programación 2007-2013. En efecto, en sus PDR para 2014-2020, los Estados miembros facilitaron una descripción de las condiciones transitorias para cada medida, incluida una fecha límite indicativa y una breve descripción de los importes estimados, así como un cuadro del remanente indicativo en el que se detallan las medidas y la contribución total del Feader que ha de financiarse en el período 2014-2020.

Ilustración 4 – Objetivo del marco de rendimiento – objetivo de gasto para 2018 expresado en porcentaje



Nota: Dado que 2023 es el último ejercicio de gasto admisible en el período de programación 2014-2020, un reparto equitativo del gasto a lo largo del período (desde la aprobación de cada PDR hasta 2023) podría dar lugar a una media del 41 % del gasto en 2018.

Fuente: Análisis del TCE, a partir de los datos del PDR.

62. Además, la dispensa de la CEA G7 (véanse los apartados 42 a 45) significa que no hay obligación de verificar la eficacia y la fiabilidad del sistema de medición del rendimiento existente. Las autoridades nacionales tienen pocos incentivos para mejorar sus sistemas actuales, ya que ello podría significar tener que comunicar el bajo rendimiento con mayor frecuencia.

Algunos fallos de concepción del RDC limitaron aún más el incentivo de eficacia

63. Otros fallos de concepción en el RDC, que ya han sido señalados por el Tribunal⁴⁴, limitan también el potencial efecto incentivador de la reserva de eficacia:

- a) cuando en una prioridad determinada no se hayan alcanzado los hitos pertinentes, la reserva de eficacia podrá reasignarse a otras prioridades⁴⁵ del mismo Estado miembro;

⁴⁴ Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2014, capítulo 3, apartado 63.

- b) las correcciones financieras no pueden basarse en indicadores de resultados y varias disposiciones legales limitan todavía más el ámbito de aplicación de las correcciones⁴⁶.

El proceso de programación exigía esfuerzos significativos de la Comisión y los Estados miembros, pero la ejecución de los PDR comenzó tarde y más lentamente que en el período anterior

Función de planificación limitada de los PDR

64. La ayuda a la programación del desarrollo rural es un proceso de varias fases (véase la ***ilustración 5***). El Parlamento Europeo y el Consejo deciden la dotación financiera por Estado miembro y el marco legislativo estratégico antes de que se elaboren los PDR.

Asimismo, los Estados miembros que han optado por programas regionales deciden la asignación financiera por región antes de presentar los PDR a la Comisión, y no están obligados a justificar esta elección.

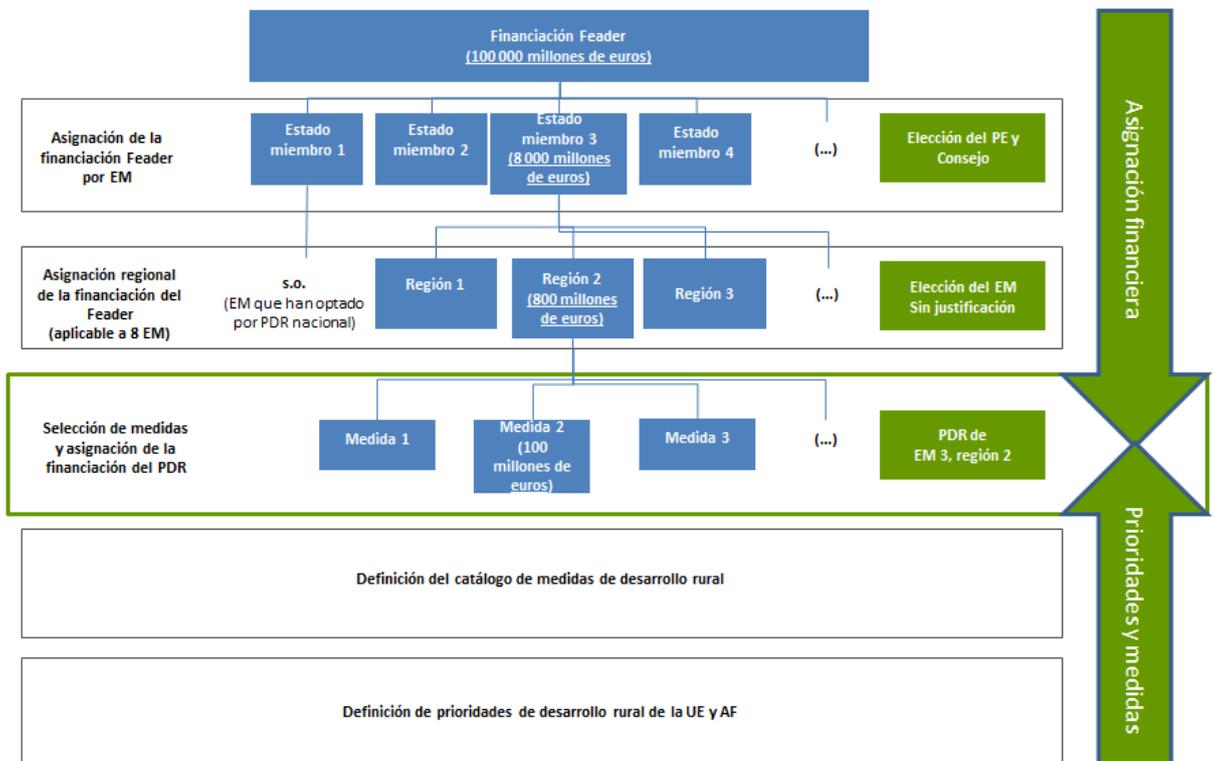
65. El Reglamento del Feader⁴⁷ exige que los PDR justifiquen las necesidades que se han de satisfacer, así como la elección de las prioridades de desarrollo rural, los ámbitos de interés, las medidas y los objetivos correspondientes, y además que expliquen de qué forma las medidas seleccionadas contribuirán a los ámbitos de interés y las prioridades pertinentes de desarrollo rural. Sin embargo, el principal objetivo de los PDR consiste en realidad en organizar el uso de ayudas financieras preasignadas dentro del marco predefinido.

⁴⁵ Artículo 22, apartado 4, del RDC.

⁴⁶ Artículo 22, apartados 6 y 7, del RDC.

⁴⁷ Artículo 8 del Reglamento n.º 1305/2013 y Anexo I al Reglamento (UE) n.º 808/2014.

Ilustración 5 – Los PDR son la última etapa del procedimiento de programación



Una carga administrativa para la Comisión y los Estados miembros

66. Con el fin de organizar el proceso de elaboración y aprobación de los PDR dentro de este nuevo marco, en 2012 la DG Agricultura y Desarrollo Rural creó un grupo operativo de desarrollo rural para después de 2013 con la doble finalidad de ayudar a los Estados miembros en la elaboración de sus PDR del período 2014-2020 y de garantizar la coordinación en la Comisión. En 2014, la DG Agricultura y Desarrollo Rural también creó una junta de coherencia para garantizar la coherencia global del proceso de evaluación de los proyectos de PDR.

67. El SAI llevó a cabo una auditoría en una fase temprana del proceso de aprobación en la que llegó a la conclusión de que los procesos globales para la evaluación y la aprobación de los PDR, aunque concienzudamente elaborados, tenían que reforzarse aún más. Las principales insuficiencias detectadas eran el cumplimiento de los plazos reglamentarios (véase el **apartado 81**), insuficiencias en la valoración de los elementos ligados al rendimiento (por ejemplo, respecto de algunas CEA, de indicadores y de la necesidad de una mayor coordinación entre los Fondos EIE) y un riesgo de error inherente debido a la

complejidad del marco reglamentario. En menor medida, el SAI también ha señalado una serie de aspectos para los que era necesario mejorar las directrices internas⁴⁸.

68. A fin de facilitar la creación de programas de desarrollo rural, la Comisión presentó numerosos documentos de orientación destinados a los Estados miembros (para los fines de su fiscalización, el Tribunal ha elaborado una lista de 37 documentos de orientación con un total de más de 1 500 páginas). El proceso de preparación abarca también la elaboración de proyectos de reglamentación y de proyectos de documentos de orientación a disposición de la Comisión y de los representantes de los Estados miembros, para su debate, con el objetivo de garantizar la comprensión común de algunos conceptos clave y de intercambiar información sobre las buenas prácticas y las prácticas que deben evitarse.

69. Los preparativos para el nuevo procedimiento de programación implicaron también la coordinación y la divulgación de conocimientos técnicos y de información dentro de la DG Agricultura y Desarrollo Rural. Con este fin, el grupo operativo sobre desarrollo rural recibió el respaldo de los grupos de trabajo temáticos, y se facilitó el acceso de las distintas unidades a los temas importantes abordados por la junta de coherencia a través de boletines internos, así como también de los Estados miembros por medio del Comité de desarrollo rural.

70. La DG Agricultura y Desarrollo Rural ha creado un «vademécum» que cubre los PDR del período 2014-2020, y un conjunto de 23 listas de control normalizadas (que comprenden alrededor de 1 400 controles diferentes que han de llevarse a cabo durante el proceso de examen y aprobación)⁴⁹, en el que se detallarán las tareas operativas para la evaluación y aprobación de los PDR. De este modo se proporcionó al personal una ayuda práctica destinada a normalizar los procedimientos dentro de la DG. Se implementó un sistema

⁴⁸ Mejora de la organización del archivo de directrices para facilitar el acceso y evitar el riesgo de incoherencias o errores por parte de los usuarios; gestión de los conocimientos especializados adquiridos en la fase de aprobación de los PDR para evitar su pérdida durante la fase de ejecución; ampliación del papel de armonización de la junta de coordinación más allá de la fase de aprobación de los PDR para cubrir la fase de ejecución y las modificaciones de los PDR; riesgo de que no todas las condiciones *ex ante* aplicables se evalúen adecuadamente dada la falta de directrices específicas.

⁴⁹ Se señaló, sin embargo, que no se disponía de directrices específicas para un tema potencialmente complejo, como la evaluación de las CEA que son específicas para el Feader.

interno de información de la gestión (RDIS2) para gestionar la aprobación y supervisión del programa.

71. Las numerosas acciones descritas anteriormente ponen de manifiesto el importante esfuerzo realizado por la Comisión para proporcionar apoyo y armonizar procedimientos. Este proceso refleja también la complejidad del marco político.

72. El volumen de los principales documentos de programación elaborados por los Estados miembros y aprobados por la Comisión muestra también lo exigente que resultaba este proceso. Los requisitos legales, en particular la cantidad de datos que deben presentar los Estados miembros por la detallada y compleja estructura que tienen los PDR, dieron como resultado documentos de gran extensión, con frecuencia de más de mil páginas.

73. Los doce PDR examinados por el Tribunal comprendían más de 9 000 páginas y los correspondientes acuerdos de asociación unas 4 000. Si estas cifras se extrapolan a los veintiocho Estados miembros y a los 118 PDR, el resultado sería aproximadamente de 100 000 páginas de documentos de programación (en veintitrés lenguas diferentes), lo que probablemente equivaldría a más del doble de la cifra alcanzada el período de programación anterior (véase el **cuadro 2**).

Cuadro 2 – Número estimado de páginas de los principales documentos de programación

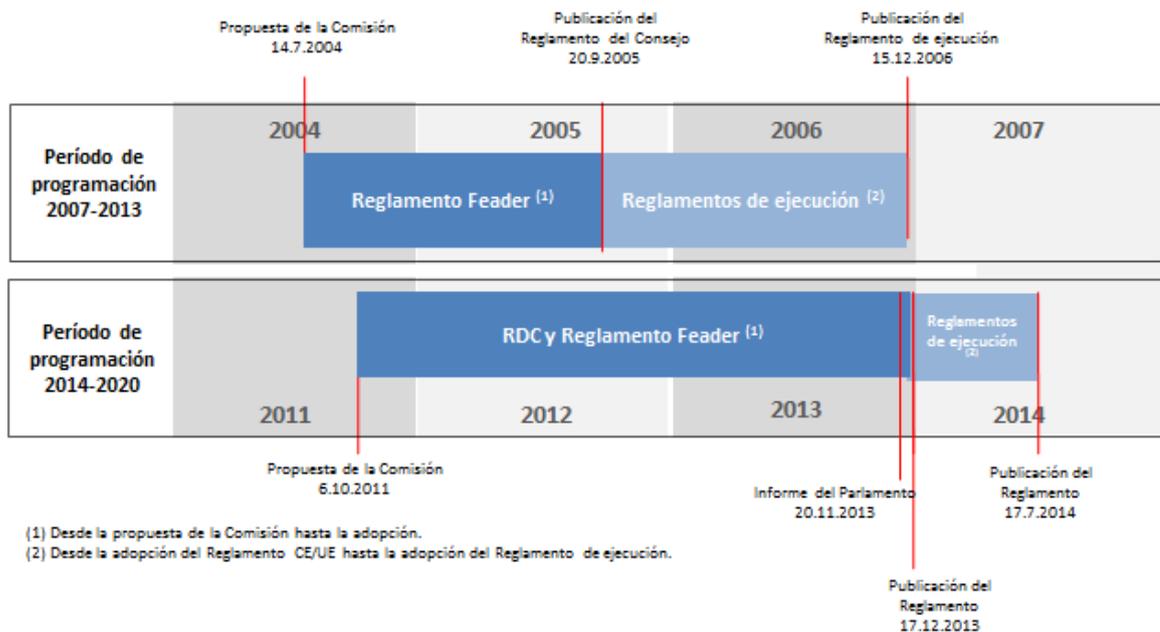
Número de páginas en los documentos presentados	Período 2014-2020		Período 2007-2013
	AA (país)	PDR	PDR
Bélgica (Valonia)	183	620	391
Dinamarca	204	505	336
Alemania (BW)	236	858	718
Irlanda	244	456	457
Grecia	341	1 192	633
España (La Rioja)	370	764	566
Francia (Lorena)	324	785	381
Italia (Campania)	722	1 090	422
Austria	244	843	370
Polonia	246	735	400
Rumanía	460	786	432
Reino Unido (Inglaterra)	428	743	403
Total	4 002	9 377	5 509
<i>Media</i>	<i>334</i>	<i>781</i>	<i>459</i>
<i>N.º de PO o PDR</i>	<i>28</i>	<i>118</i>	<i>94</i>

74. Esta complejidad y volumen, así como la tendencia al alza de la carga administrativa, implicaban el riesgo de que los organismos de ejecución se centraran excesivamente en los requisitos burocráticos⁵⁰ y contribuía, además, a retrasos en la aprobación de los PDR, con lo que se aplazaba el comienzo efectivo de los nuevos programas.

El nuevo marco legal se adoptó con más retraso que en el período anterior

75. En la **ilustración 6** se sintetiza la comparación de los plazos de elaboración del marco reglamentario en los dos períodos.

Ilustración 6 - Negociaciones de los paquetes legislativos – comparación de los períodos 2007-2013 y 2014-2020



Fuente: TCE.

⁵⁰ Las declaraciones políticas de las autoridades nacionales, como las del estado federado de Sajonia, ilustran la forma en que los Estados miembros perciben la complejidad del marco político y su carga administrativa: [...] la integración del Feader en las normas y los reglamentos aplicables a los Fondos EIE y la multitud de reglamentos, reglamentos delegados y reglamentos de ejecución está resultando un obstáculo particularmente duro para todos los interesados. [...] Es complicado y confuso, y aumenta la vulnerabilidad de error [...]. (Reorientación de fondos Feader después de 2020 (Feader – RESET), Ministerio de Medio Ambiente y Agricultura del Estado de Sajonia, junio de 2016).

76. Los debates en el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el paquete legislativo de la política de desarrollo rural estaban muy ligados a los debates sobre el Marco financiero plurianual (MFP), que determina el total de los fondos de la UE disponibles durante el período de programación. El Consejo y el Parlamento Europeo no adoptaron el MFP y el RDC para 2014-2020 hasta diciembre de 2013, un mes antes del inicio del nuevo período de programación. El Reglamento de ejecución de la Comisión se publicó en julio de 2014, lo que significa que antes de la entrada en vigor del Reglamento de aplicación habían tenido ya lugar la elaboración y la presentación inicial de la mayor parte de los PDR examinados por el Tribunal.

La mayoría de los AA y PDR se presentaron a tiempo

77. Tras la adopción tardía de la reglamentación de base en diciembre de 2013, la fecha límite de presentación de los acuerdos de asociación se había fijado a abril de 2014. Las autoridades nacionales respetaron esta fecha límite⁵¹.

78. Posteriormente, los Estados miembros estaban obligados a presentar sus PDR en los tres meses siguientes a la presentación de sus acuerdos de asociación⁵². Las autoridades nacionales y regionales presentaron los PDR examinados por el Tribunal entre abril y octubre de 2014, que en un tercio de los casos no habían respetado el plazo de tres meses.

79. Este calendario significaba que los acuerdos de asociación tenían que ser elaborados y parcialmente negociados antes de la adopción de los reglamentos pertinentes de la UE. Los PDR también debían elaborarse y negociarse en paralelo con los acuerdos de asociación, y en su mayoría se presentaron antes de aprobarse el Reglamento de ejecución de la Comisión.

El proceso de aprobación de la Comisión no respetó los plazos

80. Una vez presentado un proyecto de PDR por las autoridades nacionales, la Comisión disponía de tres meses para formular observaciones al Estado miembro y de seis meses para

⁵¹ Los acuerdos de asociación se presentaron de enero a abril de 2014, y el último se aprobó en noviembre de 2014.

⁵² Artículos 14 y 26 del RDC.

aprobar el PDR «a condición de que se hayan tenido adecuadamente en cuenta las observaciones realizadas por la Comisión»⁵³.

81. En la mayoría de los casos, la Comisión no pudo cumplir el primer plazo de tres meses (envío de observaciones a los Estados miembros). El informe de auditoría del SAI (véase el **apartado 67**) puso de manifiesto que las observaciones de la Comisión fueron posteriores al plazo legal de tres meses en 98 PDR. El SAI atribuyó los retrasos a la complejidad de la legislación, así como al volumen y complejidad de los mismos PDR.

82. El segundo plazo de seis meses (aprobación final) es más difícil de medir debido a que el tiempo transcurrido entre la carta de observaciones y la respuesta nacional aceptable (información adicional o PDR revisado) no se tiene en cuenta (característica de «detener el reloj») y no existe un plazo obligatorio para que el Estado miembro reaccione a la observación de la Comisión. Por lo tanto, aunque el plazo de seis meses fue respetado en la mayoría de los casos debido a la característica de «detener el reloj», el tiempo real transcurrido entre la presentación y la aprobación de los PDR seleccionados era mucho mayor.

83. Según se muestra en el **cuadro 3**, el tiempo medio para aprobar los PDR de la muestra del Tribunal era de 11.3 meses a partir de la fecha de presentación inicial, lo que representaba dos meses más que la media de tiempo registrada en el período anterior para la misma muestra.

Cuadro 3 – Plazo medio en meses entre la presentación inicial y la aprobación final de los PDR en la muestra del Tribunal

Tiempo transcurrido entre la primera presentación y la carta de observaciones de la Comisión	3,9
Tiempo transcurrido entre la carta de observaciones y la presentación final por los Estados miembros	6,7
Tiempo transcurrido entre la presentación final y la aprobación final	0,7
Total	11,3

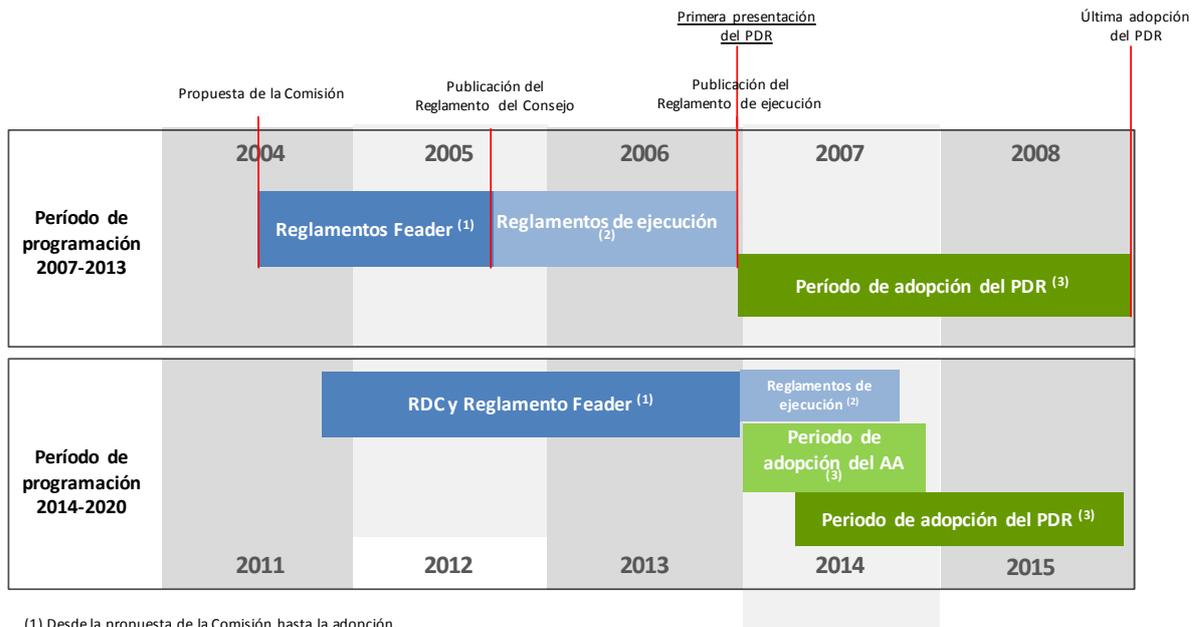
⁵³ Artículo 29 del RDC.

84. En conjunto, la Comisión aprobó 118 PDR en los 20 meses (de abril de 2014 a diciembre de 2015) siguientes a la presentación del primer PDR, lo que contrasta positivamente con los 94 PDR aprobados en un plazo de 24 meses (de diciembre de 2006 a diciembre de 2008) durante el período de programación 2007-2013⁵⁴.

A pesar de los esfuerzos desplegados, la ejecución de los PDR no se inició antes que en el período anterior

85. Los esfuerzos descritos no significaban que los PDR se aprobaran antes que en el período anterior (véase la *ilustración 7*).

Ilustración 7 – Marco temporal global desde la propuesta legislativa de la Comisión a la aprobación de los PDR – comparación entre los períodos 2007-2013 y 2014-2020



(1) Desde la propuesta de la Comisión hasta la adopción.
 (2) Desde la adopción del Reglamento CE/UE hasta la adopción del Reglamento de ejecución.
 (3) Período desde la presentación del primer AA/PDR hasta la adopción del último AA/PDR.

Fuente: TCE.

86. Las autoridades nacionales no pudieron empezar a aplicar la mayoría de los PDR, dada su aprobación tardía, antes de mediados de 2015 (solo el 37 % de los PDR se aprobaron a finales de junio de 2015). La Comisión aprobó el 20 % de los PDR en noviembre y diciembre

⁵⁴ DG Agricultura y Desarrollo Rural, «Desarrollo rural en la Unión Europea - Datos estadísticos y económicos - 2007 y 2008» (apartado 2.2.2 y apartado 2.4.2, respectivamente) y base de datos SFC 2007.

de 2015, lo cual significa que la ejecución de varios PDR no se inició hasta 2016, tercer año del período de programación.

87. Ningún Estado miembro declaró gastos en 2014⁵⁵, y el gasto total acumulado declarado del Feader en 2015⁵⁶ y 2016⁵⁷ representaba el 3,8 % y al 10,2 %, respectivamente, del plan de financiación 2014-2020. Ello significa que aproximadamente el 90 % del plan de financiación del Feader sigue sin utilizarse a inicios de 2017, un porcentaje superior al del anterior período de programación 2007-2013, en el que el 83 % no había sido gastado a principios de 2010. Al igual que en el anterior período de programación, este retraso hará que los gastos se concentren en la segunda mitad del período de programación.

88. El hecho de concentrar la mayor parte de la ejecución de un PDR en la segunda mitad del período de programación incrementa el riesgo de que se haga excesivo hincapié en la absorción de los fondos asignados al final del período de programación⁵⁸.

Los retrasos en el inicio de los programas son problemas recurrentes

89. Los retrasos en la ejecución de los programas desarrollados al amparo del MFP son problemas recurrentes que el Tribunal ha observado en el pasado en muchos ámbitos políticos.

90. En su documento informativo⁵⁹ sobre la revisión intermedia del Marco financiero plurianual de 2014-2020, el Tribunal indicaba dos riesgos fundamentales, resultantes de esta situación:

- «en los próximos años habrá otro aumento de los compromisos y otro retraso de los pagos, pues algunos Estados miembros tienen dificultades para absorber los fondos

⁵⁵ COM(2016) 181 final, «8.º informe financiero del Feader — Ejercicio financiero 2014».

⁵⁶ COM(2016) 632 final, «9.º informe financiero del Feader — Ejercicio financiero 2015».

⁵⁷ Declaraciones trimestrales de gastos presentadas por los Estados miembros en SFC2014 hasta T3-2016.

⁵⁸ Si bien el gasto es subvencionable si se ha realizado hasta diciembre de 2023, solo puede comprometerse durante el período de programación, es decir, hasta diciembre de 2020.

⁵⁹ Documento informativo del Tribunal de Cuentas Europeo – «El presupuesto de la UE: ¿ha llegado el momento de la reforma?», 2016.

disponibles antes de 2020, o aún antes de 2023, cuando concluya el período de admisibilidad de los programas de gasto de 2014-2020;

- habrá pocas posibilidades de extraer enseñanzas de las evaluaciones factuales sobre la concepción, el funcionamiento y los resultados de los programas de gasto de la UE en virtud del MFP 2014-2020 antes de que la Comisión tenga que presentar su propuesta de MFP para los años posteriores a 2020, antes de finales de 2017». ⁶⁰

91. Para hacer frente a estos riesgos, el Tribunal sugiere armonizar la estrategia a largo plazo y la elaboración de políticas con el ciclo presupuestario y llevar a cabo una revisión exhaustiva del gasto antes de que llegue el momento de establecer un nuevo presupuesto a largo plazo.

92. Estas propuestas podrían aprovecharse a la hora de elaborar la futura política de desarrollo rural.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

93. La política de desarrollo rural de la UE tiene como objetivo aumentar la competitividad de la agricultura, garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima, y lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales, que incluya la creación y conservación del empleo. La UE tiene previsto destinar unos 100 000 millones de euros para el período 2014-2020, pero actualmente está acumulando un retraso (véanse los **apartados 86 y 87**).

94. El Feader presta apoyo financiero a las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros a través de PDR nacionales o regionales, que son elaborados por los Estados miembros y aprobados por la Comisión.

95. Uno de los objetivos del marco estratégico de la UE para 2014-2020 consistía en centrarse más en los resultados. No obstante, los esfuerzos para lograrlo toparon con el problema recurrente de planificar un nuevo período de programación que comienza antes

⁶⁰ Ibídem.

de poder contar con datos adecuados y pertinentes en lo que se refiere al gasto y a los resultados de períodos anteriores.

96. El Tribunal examinó si el nuevo marco legislativo 2014-2020 reflejaba una mayor orientación al rendimiento y si el nuevo proceso de programación permitirá y dará lugar a la producción de PDR de buena calidad, lo cual puede contribuir a obtener mejores resultados. Aunque el marco estratégico pretendía reforzar la orientación a los resultados, los PDR aprobados son documentos largos y complejos con deficiencias que obstaculizarán la consecución de los ambiciosos objetivos en pro de una mayor orientación al rendimiento y los resultados.

97. El Tribunal también ha analizado el procedimiento de programación de la política de desarrollo rural 2014-2020 para asegurarse de que se ha seguido de forma que permita comenzar la ejecución de estos PDR antes que en períodos anteriores y, por lo tanto evitar las consecuencias negativas de un lanzamiento tardío.

98. El Tribunal constató que, a pesar de los esfuerzos de la Comisión, el comienzo de la ejecución de los PDR se retrasó, de forma similar al anterior ciclo de programación, y la realización del gasto previsto en los tres primeros años comenzó más lentamente que en el período anterior.

99. La PAC posterior a 2020 es actualmente objeto de debate político y en esta fase se desconoce cuál será su forma exacta en el futuro. Las recomendaciones del Tribunal se elaboran partiendo de la base de que la futura política de desarrollo rural supondría en buena parte la continuidad del marco actual.

El diseño del marco de programación 2014-2020 era más ambicioso, pero la ejecución se vio afectada por deficiencias significativas

100. El objetivo de integrar el Feader con otros Fondos EIE era reforzar la concentración temática del gasto de la UE al garantizar que los PDR aportaban una contribución clara a las prioridades de la Estrategia Europa 2020, así como promover la coordinación, la complementariedad y las sinergias entre programas. En la práctica, si bien ello dio lugar a que los PDR fueran conformes a los documentos estratégicos, como los acuerdos de

asociación, la contribución de los PDR a los objetivos temáticos es difícil de evaluar, ya que las relaciones entre los distintos documentos de programación son complejas. La complementariedad, las sinergias y la coordinación entre los PDR y los programas de otros Fondos EIE no están suficientemente desarrolladas (véanse los **apartados 17 a 29**).

Recomendación 1

Al elaborar el período de programación posterior a 2020, con el fin de reforzar el énfasis en el rendimiento y en los resultados, incrementar la integración entre los PDR y otros programas, y mejorar las evaluaciones de la contribución de los PDR a los objetivos estratégicos:

- a) la Comisión debería garantizar que sus propuestas referentes a las políticas siguen desarrollando en mayor medida los requisitos de coherencia entre los distintos programas;
- b) los Estados miembros deberían especificar de qué manera se procederá a la ejecución, el seguimiento y la notificación de los mecanismos de coordinación, complementariedad y sinergia en el contexto de las normas de la UE.

Fecha prevista de ejecución: finales de 2020

101. Si bien la Comisión perseguía equilibrar la cantidad de información que se presentaba en los PDR, los PDR examinados eran extensos y exigían un importante esfuerzo administrativo por parte de las autoridades nacionales para responder a los amplios nuevos requisitos de contenido.

102. Sin embargo, no se logró el objetivo principal de abordar mejor las necesidades territoriales específicas y demostrar de forma más clara los vínculos entre las necesidades detectadas y las medidas de apoyo seleccionadas (véanse los **apartados 30 a 41**).

Recomendación 2

Con el fin de simplificar y aumentar la utilidad de las estrategias de desarrollo rural y, al mismo tiempo, mejorar la gestión y eficiencia del proceso de programación, la Comisión debería reconsiderar cómo se conciben los documentos de programación con vistas a simplificar su contenido y a reducir el número de requisitos para el período de programación posterior a 2020. En particular, debería limitar la estructura de los documentos de programación a aquellos elementos y opciones que sean esenciales para la correcta planificación, ejecución y supervisión de los gastos de desarrollo rural.

Fecha prevista de ejecución: finales de 2020

El nuevo marco de rendimiento tiene potencial limitado para reforzar la orientación a los resultados

103. El SCSE tiene el potencial de mejorar la forma de controlar la política de desarrollo rural en la medida en que podría constituir un avance hacia la resolución del círculo vicioso de definir el contenido de los nuevos programas, sin disponer a tiempo de información sobre los resultados de períodos anteriores. Sin embargo, la falta de evaluaciones adecuadas de la calidad de la recopilación de datos, combinada con las deficiencias en la elección de los indicadores y el hecho de que la mayoría de los indicadores de resultados no encajan en la definición de tales indicadores, constituyen una limitación significativa para la medición de los resultados políticos y de su contribución a la Estrategia Europa 2020 (véanse los ***apartados 42 a 52***).

104. La «reserva de eficacia» es un término inapropiado debido a que los indicadores utilizados para el análisis del rendimiento no miden los resultados de la política, sino que explícitamente pretenden medir el gasto y las realizaciones directas. En este sentido, el marco de rendimiento no aporta información sobre los objetivos de los PDR y los resultados previstos. Por otra parte, la fiscalización confirmó el riesgo inherente de que los PDR fijen hitos y metas poco ambiciosos, con la idea de evitar posibles sanciones si el rendimiento es insuficiente. En cualquier caso, cuando no se alcanzan los hitos pertinentes, la reserva de eficacia no se pierde ya que puede reasignarse a otras prioridades, y las posibles sanciones financieras no se basan en indicadores de resultados (véanse los ***apartados 53 a 63***).

Recomendación 3

La Comisión debería trabajar con los Estados miembros para asegurar que los informes anuales de ejecución mejorados de 2019 proporcionen información clara y exhaustiva sobre los logros de los programas y también que las respuestas exigidas a las preguntas de evaluación comunes aporten una base más sólida para el próximo período de programación.

Fecha prevista de ejecución: finales de 2018

Recomendación 4

Al elaborar el período de programación posterior a 2020, la Comisión debería definir los distintos tipos de indicadores con mayor precisión a fin de disponer de un conjunto común de indicadores orientados a los resultados que sean más adecuados para evaluar los resultados y el impacto de las intervenciones de desarrollo rural. Este proceso podría beneficiarse de la experiencia y soluciones ya desarrolladas por otras organizaciones internacionales (por ejemplo, la OMS, el Banco Mundial y la OCDE) que se centran en el rendimiento y los resultados.

Fecha prevista de ejecución: finales de 2019

La Comisión debería también fomentar y facilitar la cooperación nacional y la creación de redes a fin de difundir las buenas prácticas en lo que se refiere a la medición del rendimiento a escala nacional.

Recomendación 5

Para el período de programación posterior a 2020, la Comisión debería analizar y hacer balance de la experiencia obtenida en la ejecución del sistema actual en relación con:

- 1) el impacto de la reserva de eficacia;
- 2) la idoneidad de los indicadores de resultados para acceder a dicha reserva
- 3) la aplicación de las sanciones financieras para resolver los casos de rendimiento insuficiente.

Fecha prevista de ejecución: finales de 2020

El proceso de programación exigía esfuerzos significativos de la Comisión y los Estados miembros, pero la ejecución de los PDR comenzó tarde y más lentamente que en el período anterior

105. El apoyo a la programación de desarrollo rural es un proceso de múltiples etapas, en el que los PDR constituyen la última. El Parlamento Europeo y el Consejo deciden la dotación financiera por Estado miembro y el marco legislativo estratégico antes de la elaboración de los programas. Por lo tanto, los PDR deberían considerarse más como instrumentos para armonizar las perspectivas nacionales y europeas que como documentos que dan lugar al proceso de elaboración de estrategias de desarrollo rural nacionales partiendo de cero (véanse los **apartados 64** y **65**).

106. A pesar de la función bastante limitada de los PDR en todo el proceso de programación por etapas descrito anteriormente, la elaboración y aprobación de todos ellos exigió un considerable esfuerzo administrativo de la Comisión y de los Estados miembros. Un retraso considerable en la adopción del marco legal (diciembre de 2013) afectó a los plazos de presentación y aprobación de los documentos de programación; este hecho, junto con los complejos requisitos de contenido del PDR, hizo que los PDR se aprobaran y los nuevos programas se ejecutaran después del inicio del período de programación (véanse los **apartados 66** a **74**).

107. Un total de 118 PDR fueron aprobados por la Comisión en un período de 20 meses (de abril de 2014 a diciembre de 2015), cifras que resultan alentadoras si se comparan con los 94 PDR aprobados en el plazo de 24 meses para el período de programación 2007-2013. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos desplegados, los PDR se aprobaron más tarde que en el período anterior y, en su mayor parte, la ejecución no comenzó antes de mediados de 2015, mientras que algunos no se iniciaron hasta 2016 (véanse los **apartados 75** a **84**).

108. Por consiguiente, alrededor del 90 % del plan de financiación del Feader no había sido gastado a principios de 2017 (el cuarto año del período de programación), mientras que la cifra equivalente en el período anterior era un 83 %. Esto supone un riesgo para la plena aplicación del plan de financiación, así como una mayor importancia de la absorción, lo cual

significa que el enfoque orientado a los resultados respaldado por la Comisión se ve comprometido (véanse los **apartados 85 a 88**).

109. Los retrasos en la ejecución de los programas desarrollados al amparo del MFP son problemas generales y recurrentes, que incrementan el riesgo de un hincapié excesivo en la absorción y la planificación del nuevo MFP antes de disponer de los resultados del gasto de la UE al amparo del anterior (véanse los **apartados 89 a 92**).

Recomendación 6

El Parlamento, el Consejo y la Comisión deberían considerar la posibilidad de ajustar la estrategia y las políticas a largo plazo al ciclo presupuestario y de llevar a cabo un análisis exhaustivo del gasto antes de que llegue el momento de establecer un nuevo presupuesto a largo plazo.

A fin de permitir que los PDR se aprueben al inicio del próximo período de programación, la Comisión debería elaborar con tiempo sus propuestas legislativas para la política de desarrollo rural posterior a 2020.

Fecha prevista de ejecución: finales de 2018

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Phil Wynn Owen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 27 de septiembre de 2017.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO I**Seis prioridades de desarrollo rural de la UE y dieciocho ámbitos de interés**

El artículo 5 del Reglamento Feader define las seis prioridades de desarrollo rural de la UE, desglosadas en 18 ámbitos de interés:

«(1) **Fomentar la transferencia de conocimientos e innovación** en los sectores agrario y forestal y en las zonas rurales, haciendo especial hincapié en:

- a) fomentar la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en las zonas rurales;
- b) reforzar los lazos entre la agricultura, la producción de alimentos y la silvicultura, por una parte, y la investigación y la innovación, por otra, para, entre otros fines, conseguir una mejor gestión y mejores resultados medioambientales;
- c) fomentar el aprendizaje permanente y la formación profesional en el sector agrario y el sector forestal.

(2) **Mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y la competitividad** de todos los tipos de agricultura en todas las regiones, y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible, haciendo especial hincapié en:

- a) mejorar los resultados económicos de todas las explotaciones y facilitar la reestructuración y modernización de las mismas, en particular con objeto de incrementar su participación y orientación hacia el mercado, así como la diversificación agrícola;
- b) facilitar la entrada en el sector agrario de agricultores adecuadamente formados, y en particular el relevo generacional.

(3) **Fomentar la organización de la cadena alimentaria**, incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario, haciendo especial hincapié en:

- a) mejorar la competitividad de los productores primarios integrándolos mejor en la cadena agroalimentaria a través de regímenes de calidad, añadir valor a los productos agrícolas, promoción en mercados locales y en circuitos de distribución cortos, agrupaciones y organizaciones de productores y organizaciones interprofesionales;
-

b) apoyar la prevención y la gestión de riesgos en las explotaciones.

(4) **Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas** relacionados con la agricultura y la silvicultura, haciendo especial hincapié en:

a) restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad (incluido en las zonas Natura 2000 y en las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas), los sistemas agrarios de alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos;

b) mejorar la gestión del agua, incluyendo la gestión de los fertilizantes y de los plaguicidas;

c) prevenir la erosión de los suelos y mejorar la gestión de los mismos.

(5) **Promover la eficiencia de los recursos** y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal, haciendo especial hincapié en:

a) lograr un uso más eficiente del agua en la agricultura;

b) lograr un uso más eficiente de la energía en la agricultura y en la transformación de alimentos;

c) facilitar el suministro y el uso de fuentes renovables de energía, subproductos, desechos y residuos y demás materia prima no alimentaria para impulsar el desarrollo de la bioeconomía;

d) reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de amoníaco de procedentes de la agricultura;

e) fomentar la conservación y captura de carbono en los sectores agrícola y forestal.

(6) **Fomentar la inclusión social**, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales, haciendo especial hincapié en:

a) facilitar la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y la creación de empleo;

b) promover el desarrollo local en las zonas rurales;

c) mejorar la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) así como el uso y la calidad de ellas en las zonas rurales.»

Once objetivos temáticos de los fondos EIE

Artículo 9 del RDC: «A fin de contribuir a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, así como a las misiones específicas de los Fondos con arreglo a sus objetivos basados en el Tratado, incluida la cohesión económica, social y territorial, los Fondos EIE apoyarán los siguientes objetivos temáticos:

- (1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación;
 - (2) mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas;
 - (3) mejorar la competitividad de las pyme, del sector agrícola (en el caso del Feader) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP);
 - (4) favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores;
 - (5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos;
 - (6) conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos
 - (7) promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales;
 - (8) promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral;
 - (9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación;
 - (10) invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente;
 - (11) mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.»
-

Artículo 5 del Reglamento Feader: « Todas estas prioridades contribuirán a los objetivos transversales de

- innovación,
 - medio ambiente,
 - mitigación del cambio climático y adaptación al mismo».
-

ANEXO III**Comparación sintética del principal contenido de los PDR de 2007-2013 y 2014-2020**

110. PDR 2007-2013: Anexo II del Reglamento (CE) n.º 1974/2006 Nota: las cifras hacen referencia a los apartados del anexo II	111. 2014-2020: Anexo I del Reglamento (UE) n.º 808/2014 112. Nota: las cifras hacen referencia a los apartados del anexo I. En negrita: nuevos elementos con respecto al período anterior
3. 1 Análisis DAFO	3. Evaluación <i>ex ante</i>
3.2 Estrategia elegida para abordar los puntos fuertes y las insuficiencias	4. Análisis DAFO y determinación de las necesidades, así como una evaluación de las necesidades a partir de los datos del análisis DAFO
3.3 Evaluación <i>ex ante</i> que identifique, entre otros aspectos, las necesidades a medio y largo plazo	5. Descripción de la estrategia
3.4 Impacto de los recursos financieros asignados al desarrollo rural durante el anterior período de programación en el mismo ámbito de programación	6. Evaluación de las condiciones <i>ex ante</i>
4. Justificación de las prioridades elegidas	7. Descripción del marco de rendimiento
5. Descripción de las medidas propuestas, incluidas, para las medidas de inversión, pruebas de que la ayuda está dirigida a objetivos que reflejan las necesidades territoriales constatadas	8. Descripción de las medidas seleccionadas, incluida la contribución a los ámbitos de interés, principios para establecer los criterios de selección, descripción de la verificabilidad y controlabilidad
6. Plan de financiación: contribución anual del Feader y desglose por eje	9. Plan de evaluación
7. Desglose indicativo por medida (en euros, total del período)	10. Plan de financiación: contribución anual del Feader, y desglose del porcentaje de contribución del Feader para todas las medidas, por tipo de región
10. Información sobre la complementariedad con las medidas financiadas por los otros instrumentos de la Política Agrícola Común y a través de la política de cohesión.	11. Plan de indicadores
12. 1. Descripción de los sistemas de supervisión y evaluación, sobre la base de la lista común de indicadores de realizaciones, de resultados, de base y de impacto que figuran en el anexo VIII del Reglamento, e indicadores adicionales que reflejan las necesidades nacionales o regionales.	14. Información sobre la complementariedad con otros instrumentos de la UE, en particular con los Fondos EIE y el pilar I
	18. Evaluación <i>ex ante</i> de la verificabilidad, la controlabilidad y el riesgo de error

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«LA PROGRAMACIÓN DE DESARROLLO RURAL: ES NECESARIO UNA MAYOR SIMPLIFICACIÓN Y ORIENTACIÓN A LOS RESULTADOS»

RESUMEN

III. Los nuevos elementos introducidos en el marco financiero plurianual 2014-2020, resultado de las observaciones realizadas, entre otros, por el TCE, han proporcionado «una buena base para la información futura sobre los resultados y el impacto». De este modo, la Comisión ha podido desarrollar un enfoque más orientado a los resultados, sin dejar de dar pasos con el fin de mejorar también la absorción y el cumplimiento (por ejemplo, centrándose en el gasto en ámbitos con claro valor añadido de la UE, facilitando información útil sobre el rendimiento y continuando con sus esfuerzos para lograr una mayor simplificación a escala de la Comisión y de los Estados miembros).

IV. La Comisión considera que se han realizado grandes esfuerzos para introducir elementos en el marco financiero plurianual 2014-2020 destinados a lograr «una buena base para la información futura sobre los resultados y el impacto». De este modo, la Comisión ha podido desarrollar un enfoque más orientado a los resultados, sin dejar de dar pasos con el fin de mejorar también la absorción y el cumplimiento.

La Comisión considera asimismo que este enfoque más claramente orientado al rendimiento y a los resultados probablemente pueda contribuir a lograr mejores resultados.

Resulta difícil comparar la longitud de los programas debido a la existencia de diferentes requisitos y formatos durante los dos períodos.

V. Teniendo en cuenta la tardía aprobación de la legislación, la aplicación en el actual período de programación está progresando adecuadamente.

VI.

a) La Comisión acepta en parte la recomendación y señala que, en este momento, no está en situación de realizar compromisos específicos en relación con propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

No obstante, la Comisión se compromete a analizar posibles vías para seguir mejorando la coherencia entre los programas individuales en el contexto de la preparación de futuras propuestas legislativas.

b) Si bien la Comisión acepta esta recomendación, en este momento, no está en situación de realizar compromisos específicos en relación con propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

A pesar de ello, la Comisión se compromete a analizar posibles modos de simplificar la estructura y el alcance de los requisitos de los documentos de programación en la medida de lo posible. En este sentido, se han iniciado ya reflexiones en el contexto de la preparación de la Comunicación de la Comisión sobre la modernización y la simplificación de la PAC.

c) La Comisión acepta esta recomendación.

d) La Comisión acepta en parte esta recomendación. Si bien la Comisión no está, en este momento, en situación de realizar ningún compromiso específico en relación con propuestas legislativas para el período posterior a 2020, se compromete a analizar posibles modos de mejorar la medición del rendimiento de la PAC en su conjunto. En este sentido, se han iniciado ya reflexiones en el contexto de la preparación de la Comunicación de la Comisión sobre la modernización y la simplificación de la PAC.

e) La Comisión acepta esta recomendación.

f) La Comisión acepta en parte esta recomendación, en tanto en cuanto el proceso político ha seguido su curso.

VII. En la medida en que le afecta, la Comisión acepta la recomendación y considera que ya la está aplicando. El Libro Blanco sobre el futuro de Europa de la Comisión, publicado en marzo de 2017, abrió el debate general sobre Europa en 2025, incluido el panorama financiero de Europa, expuesto pormenorizadamente en un documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE de 28 de junio de 2017. El proceso político se complementará con una revisión del valor añadido de la UE, y la efectividad y la eficacia de los programas de gasto, que facilitará la preparación de la siguiente generación de fondos y la modernización del presupuesto de la UE.

INTRODUCCIÓN

8. Los acuerdos de asociación establecen estrategias nacionales para la consecución de los objetivos de la Unión a través de la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

9. La consecución de la Estrategia Europa 2020 no es el único objetivo de los programas de financiación.

10. Los nuevos elementos introducidos en el marco financiero plurianual 2014-2020, resultado de las observaciones realizadas, entre otros, por el TCE, han facilitado «una buena base para la información futura sobre los resultados y el impacto». De este modo, la Comisión ha podido desarrollar un enfoque más orientado a los resultados, sin dejar de dar pasos con el fin de mejorar también la absorción y el cumplimiento (por ejemplo, centrándose en el gasto en ámbitos con claro valor añadido de la UE, facilitando información útil sobre el rendimiento y continuando con sus esfuerzos para lograr una mayor simplificación a escala de la Comisión y de los Estados miembros).

El marco común de seguimiento y evaluación de la PAC se ha desarrollado en el contexto de la puesta en marcha del período de programación 2014-2020, y ha sido acordado con los Estados miembros como una plataforma común para centrarse en la evolución de los programas e informar sobre ellos con el fin de llevar a cabo los objetivos políticos definidos. Incluye objetivos, indicadores, metas e hitos que se emplearán en los programas de los Estados miembros.

11. Tal y como reconoce el TCE en el apartado 18, el marco reglamentario correspondiente al período de programación 2014-2020 se basa en la experiencia adquirida en los períodos de programación anteriores y responde a varias de las recomendaciones del TCE.

Además, las actividades de evaluación, estudio y auditoría pertinentes realizadas a lo largo de todo el período de programación anterior han garantizado la adquisición de la información pertinente en relación con la aplicación de los programas.

Recuadro 1 – Falta de disponibilidad de información pertinente a la hora de planificar un nuevo período

Primer párrafo: Tal y como se ha mencionado en la respuesta de la Comisión al apartado 11, también se tuvo en consideración la información contenida en el informe de síntesis de la evaluación *ex post* de los programas de desarrollo rural 2000-2006 y las actividades de auditoría realizadas a lo largo de todo el período de programación anterior.

Segundo párrafo: Los resultados de la evaluación estuvieron disponibles de forma continuada en el período de programación 2007-2013 (evaluación continua).

A pesar de que el documento de síntesis de la evaluación *ex post* de los programas de desarrollo rural 2000-2006 se finalizó en febrero de 2012, la información contenida en los proyectos de documentos fue puntualmente facilitada a la Comisión.

OBSERVACIONES

17. El objetivo de los acuerdos de asociación era asimismo facilitar la consecución de objetivos específicos del Fondo con arreglo a sus objetivos basados en el Tratado.

18. La Comisión acepta el reconocimiento del TCE en cuanto a que el marco reglamentario correspondiente al período 2014-2020 debe estar basado en la experiencia de los anteriores períodos de programación.

19.

Primer guion: En el caso del desarrollo rural, la «mejora de la lógica de intervención» es también el resultado de una mejor clarificación de los objetivos específicos de la política («ámbitos de interés») y del requisito de fijar metas con respecto a dichos objetivos. La mayor flexibilidad en el modo de programar las medidas, habida cuenta de que cumplen diversas funciones, también ha permitido mejorar la orientación hacia los resultados de los programas de desarrollo rural.

Respuesta conjunta a los apartados 20 y 21.

Las seis prioridades de la Unión para el desarrollo rural y los respectivos ámbitos de interés reflejan los objetivos temáticos pertinentes del marco estratégico común, a la luz de los objetivos específicos del Feader, con arreglo a sus objetivos basados en el Tratado de la PAC. Esto se ajusta plenamente a los principios (considerando 20) y las disposiciones (artículo 9) del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC). Así pues, existe una relación evidente entre las prioridades del desarrollo rural y los objetivos temáticos del RDC.

22. Los acuerdos de asociación y los programas de desarrollo rural se definen con el grado de detalle necesario. La coherencia general entre los acuerdos de asociación y los programas de desarrollo rural es el resultado de una planificación estratégica coordinada llevada a cabo por las autoridades nacionales/regionales en estrecha colaboración con los servicios de la Comisión, así como de intensos intercambios y esfuerzos de coordinación a diferentes niveles. Por lo tanto, no puede garantizarse de forma inmediata.

Segundo guion: Esta coherencia es el resultado de las negociaciones llevadas a cabo en profundidad entre la Comisión y los Estados miembros.

23. Las contribuciones económicas y materiales de los programas de desarrollo rural a cada uno de los objetivos temáticos (pertinentes) se describen en los acuerdos de asociación. Dichas contribuciones son reflejo de los valores acumulados de los indicadores pertinentes de todos los ámbitos de interés asignados a cada objetivo temático y, por lo tanto, pueden cuantificarse con facilidad. Las medidas de desarrollo rural representan instrumentos para conseguir los objetivos de las prioridades y ámbitos de interés. Habida cuenta de que cumplen diferentes funciones, no es posible establecer de antemano una correspondencia directa y única entre las medidas y los objetivos temáticos. No obstante, dicha correspondencia se torna evidente una vez que las medidas se atribuyen a los ámbitos de interés, es decir, como resultado de la programación.

24. Los indicadores del desarrollo rural se cuantifican para cada objetivo temático pertinente y están disponibles en el acuerdo de asociación (véase la respuesta de la Comisión al apartado 23). La valoración de la contribución del desarrollo rural y otros instrumentos de gasto de la Unión a la Estrategia Europa 2020 en su conjunto requiere una evaluación.

Recuadro 2 – Ejemplo de la medida 4 – Inversiones materiales

Segundo párrafo: La medida se ha programado correctamente en relación con las cuatro prioridades a las que se espera que contribuya.

Se conoce la contribución financiera de la medida a los ámbitos de interés en los que está programada. Establecer planes financieros mediante submedidas resultaría extremadamente farragoso y complicado de gestionar.

Tercer párrafo: Se necesitan diferentes tipos de intervenciones (y, por lo tanto, de medidas) para lograr los objetivos políticos respaldados por las prioridades y ámbitos de interés. Si bien esto resulta esencial para garantizar la eficacia de la política, no da lugar a combinaciones complejas por prioridades/ámbitos de interés.

27. El programa de desarrollo rural de Campania (IT) constituye un buen ejemplo de cómo las disposiciones definidas a escala del acuerdo de asociación para garantizar la coordinación entre los Fondos EIE se han detallado a nivel operativo a escala del programa en el caso de la banda ancha (véase la respuesta al primer guion del recuadro 3). En Irlanda se han introducido disposiciones similares.

Hay pruebas de la complementariedad y sinergias de los programas de desarrollo rural con otros Fondos EIE, el primer pilar de apoyo u otros instrumentos públicos: por ejemplo, a escala administrativa, varios Estados miembros han puesto en funcionamiento estructuras nacionales de coordinación y han impulsado la participación conjunta en los comités de seguimiento (DK, IE, UK/EN).

28. La Comisión ha fomentado activamente la creación de sinergias y complementariedades en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos; sin embargo, las decisiones relativas a la aplicación son responsabilidad de los Estados miembros. Algunos de ellos han decidido delimitar los fondos, con el fin de evitar posibles casos de doble financiación.

Recuadro 3 – Ejemplo de información sobre complementariedad que resultó demasiado general o limitada a la demarcación

Primer párrafo:

Primer guion: Para el objetivo temático 2, el acuerdo de asociación establece que, en las zonas rurales, el Feader colabora con el FEDER en coordinación con los fondos nacionales o regionales para garantizar que se dispone de la infraestructura necesaria en las zonas pertinentes, con el fin de alcanzar los objetivos de las redes de la próxima generación de Europa 2020. En concreto, con el fin de garantizar la concentración de recursos en los territorios rurales más débiles, los municipios con baja densidad de población y de dimensiones medianas y pequeñas son prioritarios para las intervenciones del Feader. Por otra parte, en dichas zonas el Feader generalmente financia el «último tramo» de las intervenciones pertinentes de banda ancha. Las zonas afectadas por las inversiones del FEDER, el Feader y el Fondo de Desarrollo y Cohesión están cartografiadas en el plan nacional de redes de próxima generación de Italia para garantizar la complementariedad de las diferentes intervenciones. El apartado 3 del capítulo 14 del programa de desarrollo rural refleja esta sinergia. En el capítulo 5.1, se facilita un cuadro en el que se reagrupan las necesidades identificadas sobre la base del análisis DAFO y los resultados esperados según se recogen en el acuerdo de asociación y la complementariedad con otros fondos a la luz de los objetivos de desarrollo rural.

Además, el apartado 3 del capítulo 14 de los programas de desarrollo rural describe el mecanismo de coordinación institucional acordado entre las autoridades de gestión de los Fondos EIE.

Segundo guion: La Comisión considera que esta información está suficientemente especificada.

Tercer guion: El Feader complementa el FSE. Los detalles y la información específica se recogen, por ejemplo, en el capítulo 14 (sección 14.1.1, apartado 3), capítulo 5.1. del PDR.

Segundo párrafo: El capítulo 14 del programa rumano de desarrollo rural está muy detallado en lo que se refiere a la complementariedad (tanto en relación con otros programas operativos como con el primer pilar de apoyo de la PAC). La observación del TCE solo cita una pequeña parte del capítulo dedicada a la complementariedad.

29. Las orientaciones de la Comisión solo complementan las disposiciones jurídicamente vinculantes relativas a la notificación por parte de los Estados miembros.

30. En la programación de desarrollo rural, los objetivos se establecen en relación con indicadores de resultados a escala de los ámbitos de interés, mientras que los indicadores de recursos/productividad se aplican a escala de las medidas/submedidas.

33. La Comisión considera que los programas de desarrollo rural demuestran el nexo entre las necesidades y las medidas. La estructura de los programas prevé esta información, y se facilita en los capítulos 4 y 5 de los programas de desarrollo rural. Por otra parte, en el capítulo 8.2, el nexo con las necesidades cubiertas está claramente identificado en la descripción de cada una de las medidas.

35. En la lógica de la programación, el capítulo 4 (DAFO e identificación de las necesidades) contiene una descripción general de la situación actual del ámbito de la programación basada en indicadores e información cualitativa seguida de un análisis DAFO. El capítulo 5 (descripción de la estrategia) se construye de forma sucesiva a partir del capítulo 4. Habida cuenta de que la lógica que subyace a la actual programación del desarrollo rural se organiza en ámbitos de interés, dichas necesidades y las medidas resultantes también deberían estar agrupadas por ámbitos de interés.

Recuadro 5 – Ejemplos de necesidades generales o reformulaciones de elementos predefinidos

Primer párrafo: La parte de la estrategia del programa de desarrollo rural contiene la descripción de las necesidades de cada ámbito de interés. Por ejemplo, el programa de desarrollo rural de IE es conocido por su extenso y detallado programa de biodiversidad, que permite abordar necesidades muy específicas en materia de biodiversidad a escala de parcelas. Este nivel de detalle se facilita en la medida 10 y en el anexo del programa de desarrollo rural, y no podría incluirse en la parte dedicada a la estrategia del programa de desarrollo rural.

Segundo párrafo: Para el programa de desarrollo rural de RO, el incremento de los empleos rurales constituye una necesidad muy clara y definida.

Tercer párrafo: La identificación general de las necesidades se basa en la evaluación *ex ante* y la experiencia adquirida en los períodos de programación anteriores y está estrechamente relacionada con el análisis realizado a escala del acuerdo de asociación de PL. Cabe destacar que también se ha facilitado cierta información importante a escala de la descripción general de las medidas respectivas y los paquetes agroambientales y climáticos.

36. La descripción de las necesidades abarca varios aspectos detallados y cuantificados en el DAFO. A modo de ejemplo, para las necesidades que ocupan el primer puesto, su descripción y el DAFO ponen de manifiesto la escala de los problemas que se decide abordar de forma prioritaria dentro del programa de desarrollo rural. Por otra parte, los criterios de selección pueden servir para establecer prioridades entre las necesidades.

En el caso del programa de desarrollo rural de Campania (Italia), el capítulo 5.1 agrupa las necesidades por temas (Innovación - prioridades 2 y 3; Medio ambiente – prioridades 4 y 5; Solidaridad - prioridad 6). De las 50 necesidades iniciales, 26 fueron abordadas a través de las medidas del programa de desarrollo rural, dada su pertinencia para los objetivos de Europa 2020 y el acuerdo de asociación italiano, los objetivos del Feader, la complementariedad con otros Fondos. Algunas necesidades provienen de las especificidades regionales.

La ausencia de descripciones cuantificadas de las necesidades no será un impedimento para realizar la valoración en la fase de evaluación, habida cuenta de que las evaluaciones analizan la efectividad y la eficiencia de los programas de desarrollo rural en relación con los objetivos políticos establecidos y no con las necesidades (véase la Caja de herramientas para la mejora de la legislación). Además, el valor de la cuantificación *ex ante* de las necesidades (que podría cambiar a lo largo del tiempo), a efectos de la evaluación, es solo relativo.

Las evaluaciones *ex ante* pusieron de manifiesto la fuerte coherencia existente entre la asignación presupuestaria y los objetivos del programa de desarrollo rural.

37. En el programa de desarrollo rural de RO, el establecimiento de prioridades se efectúa a través de la selección de medidas y del criterio de selección aplicado.

38. Las enseñanzas extraídas de los períodos de programación anteriores están explicadas/incluidas en la descripción de las medidas pertinentes. Se mencionan junto con las observaciones recibidas de los evaluadores *ex ante*, de forma explícita en el capítulo 5.1. de los programas de desarrollo rural.

Los resultados de las audiencias públicas y las evaluaciones intermedias también se tuvieron en cuenta para el diseño de las medidas.

40. En los programas de desarrollo rural, los resultados esperados y los correspondientes niveles objetivo se establecen a escala de los objetivos (es decir, los ámbitos de interés) y no de los instrumentos individuales (es decir, las medidas). De hecho, los objetivos políticos, por norma general, pueden alcanzarse mejor a través de una combinación de medidas. Este es el motivo de que la descripción de las medidas se concentre en las acciones planificadas (es decir, «la realización»).

La contribución de las medidas seleccionadas a la consecución de los objetivos para los que han sido seleccionadas se valorará mediante evaluaciones.

Recuadro 6 – Ejemplos de referencias generales a los objetivos de desarrollo rural

Primer párrafo: La mejora de la competitividad y la creación de empleo se analizará en una fase posterior. Las metas se fijan a escala de objetivos y ámbitos de interés. El cuadro de los objetivos cuantificados del programa de desarrollo rural identifica las medidas que servirían para alcanzar las metas cuantificadas fijadas.

Segundo párrafo: Las metas se fijan a escala de los objetivos y los ámbitos de interés y no de las medidas.

41. La coherencia general de las asignaciones presupuestarias en relación con las medidas y los ámbitos de interés con respecto a las necesidades identificadas y los objetivos cuantificados se revisó con frecuencia en las evaluaciones *ex ante*. Si bien la información relativa a esta valoración no se replicó de forma sistemática en los programas, el informe de síntesis de las evaluaciones *ex ante* de los programas de desarrollo rural 2014-2020 confirma que la coherencia de las asignaciones presupuestarias fue evaluada en la mayor parte de las evaluaciones *ex ante*. Durante la fase de programación se tuvieron en cuenta las recomendaciones pertinentes realizadas por los evaluadores *ex ante*.

43. En el caso del desarrollo rural, el «Sistema común de seguimiento y evaluación» (SCSE) establecido en el marco legal incluye, entre otros, «un conjunto común de indicadores de contexto, **resultados** y realizaciones», y una «**recogida, almacenamiento y transmisión de los datos**» (sistema) (véase el artículo 67 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 y el artículo 14 del Reglamento (UE) n.º 808/2014). Estos dos elementos se ajustan por defecto a los dos criterios para el cumplimiento mencionados por el TCE, habida cuenta de que los Estados miembros no habrían sido capaces de presentar sus programas y de que estos se aprobasen si no existiese este sistema estadístico e indicadores de resultados cuantificados.

A pesar de ello, tal y como se indica en el anexo I, parte 4.2.7 del Reglamento (UE) n.º 808/2014, esta condicionalidad *ex ante* era *aplicable*, lo que significa que la Comisión comprobó si todos los elementos del SCSE estaban incluidos en los programas y tomó las medidas adecuadas en los casos en que no era así.

44. La condicionalidad *ex ante* G7 ha sido evaluada. Únicamente la existencia del sistema para recoger datos estadísticos entra dentro del ámbito de la condicionalidad *ex ante*. La eficacia del

sistema y la presentación de datos fiables son responsabilidad principalmente de los Estados miembros y son comprobados por la Comisión mediante otros sistemas.

45. La condicionalidad *ex ante* G7 era aplicable y, por lo tanto, fue evaluada por los Estados miembros. Un número limitado de ellos señaló la existencia de problemas para cumplir todos los elementos del SCSE (véase la respuesta de la Comisión al apartado 43).

47. Los indicadores comunes de resultados también están fijados en el Reglamento Feader y agregados a escala de la Unión.

48. La primera evaluación continua de los informes de ejecución anuales de 2017, iniciada en julio, pone de manifiesto que los indicadores de resultados han sido cuantificados y las preguntas relativas a la evaluación común respondidas, teniendo en cuenta el nivel de aceptación de los programas de desarrollo rural.

50. La eficacia y la eficiencia de los programas de desarrollo rural se analizarán mediante extensas evaluaciones para las que los indicadores del SCSE solo representan una herramienta, y serán complementadas con otros indicadores.

Segundo guion: La Comisión considera que los indicadores de resultados del SCSE que no responden plenamente a la definición de indicadores de «resultados» representan, a pesar de ello, una aproximación razonable de los resultados que pretenden los ámbitos de interés para los que se han definido.

La definición de los indicadores comunes tenía que realizarse teniendo en cuenta cuestiones relativas a la disponibilidad de datos en todos los Estados miembros, la rentabilidad del sistema y la carga administrativa aceptable para los Estados miembros.

Recuadro 7 – Ejemplos de indicadores de realizaciones/resultados incorrectamente clasificados en el SCSE

Segundo párrafo: Véase la respuesta de la Comisión al apartado 50, segundo guion.

51. Si bien no se corresponden con la definición de indicadores de «resultados», la Comisión considera que estos indicadores específicos de los programas pueden ser útiles para evaluar los programas.

52. Los indicadores útiles específicos de los programas aplicados en determinados programas no pudieron aplicarse en todos los Estados miembros, por ejemplo, debido a problemas en relación con la recogida de datos.

Como parte de la iniciativa Presupuesto de la UE centrado en los resultados, la Comisión ha puesto en marcha un diálogo sobre los marcos de rendimiento con expertos pertinentes de las administraciones nacionales y otras organizaciones internacionales, incluida la OCDE, con el fin de recopilar las enseñanzas extraídas e identificar buenas prácticas. Los debates han aclarado que debería desarrollarse gradualmente un marco de rendimiento y que no puede estar basado en un enfoque único y universal. La Comisión prosigue este diálogo con expertos y partes interesadas y tomará en consideración los resultados cuando prepare el marco de rendimiento para el próximo marco financiero plurianual.

54. Tal y como se prevé en el marco reglamentario 2014-2020, la Comisión podrá sancionar a los Estados miembros si se constata que se ha incurrido en incumplimiento grave tras realizar un examen del rendimiento (artículo 22, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013) y al cierre (artículo 22, apartado 7).

La reserva de rendimiento es solo uno de los elementos que respaldan el refuerzo de la orientación a los resultados. El elemento fundamental de la orientación a los resultados es la lógica de

intervención integrada en cada programa, con los correspondientes indicadores de productividad y resultados asociados.

El marco de rendimiento proporciona un mecanismo para comprobar si la aplicación de las prioridades va por buen camino. La reserva de rendimiento proporciona un incentivo para lograr los hitos, que son la condición previa necesaria para obtener los resultados previstos.

55. El anexo II del RDC define el tipo de indicadores que se van a utilizar para la fijación de hitos como «etapas clave de ejecución» e indicadores de productividad: de conformidad con los requisitos legales, un marco de rendimiento para una prioridad debería incluir un indicador financiero y un indicador de productividad; los indicadores de resultados se utilizarán «solo cuando proceda y estén estrechamente vinculados a las intervenciones políticas financiadas».

56. Los indicadores específicos están sujetos a los requisitos que se establecen en el anexo II del RDC, tal y como se menciona en la respuesta de la Comisión al apartado 55. La selección de indicadores específicos es responsabilidad de los Estados miembros.

57. La lista indicativa de indicadores para el marco de rendimiento incluida en el Reglamento de la Comisión ha sido diseñada de conformidad con los requisitos del artículo 5 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 808/2014 (véase la respuesta de la Comisión al apartado 55).

De conformidad con el marco legal, la mayoría de los indicadores del marco de rendimiento están relacionados con la productividad, lo que demuestra la ejecución sobre el terreno. En caso necesario, se complementan con etapas clave de ejecución, que se refieren a una fase importante de la ejecución, necesaria para alcanzar los objetivos fijados para los indicadores de realizaciones para 2023. Estos dos tipos de indicadores cubren la mayoría de las asignaciones para una prioridad determinada. Los indicadores financieros (gasto público total), por otra parte, cubren toda la prioridad, posibilitan el seguimiento de la evolución general y contribuyen a evaluar la eficiencia.

58. Los indicadores adicionales están sujetos a los mismos requisitos definidos en el anexo II del RDC, tal y como se menciona en la respuesta de la Comisión al apartado 55.

59. La consecución de los objetivos de la política y la orientación a los resultados de los programas dependen de varios elementos interrelacionados, como un buen análisis de las necesidades, una lógica de intervención fiable con objetivos específicos claros, indicadores de resultados bien seleccionados reflejados en los criterios de selección, y un marco de rendimiento bien diseñado con hitos y metas realistas y factibles.

61. El objetivo de los hitos es medir las realizaciones conseguidas al final del año 2017. Los niveles relativamente bajos observados en la actualidad están en su mayoría relacionados con la relativa tardanza de la puesta en marcha de numerosos programas y el tiempo necesario para que los programas alcancen la velocidad de crucero, especialmente en términos de medidas de inversión.

Las medidas puestas en marcha desde el anterior período de programación forman parte en su totalidad de los programas 2014-2020, y contribuyen plenamente a alcanzar sus objetivos. De hecho, cabe esperar en buena lógica que las operaciones que ya estaban en marcha a principios del período de programación contribuyan en gran medida a los logros alcanzados a mitad de dicho período de programación.

62. Únicamente la existencia del sistema para recoger datos estadísticos entra dentro del ámbito de la condicionalidad *ex ante*. La eficacia del sistema y la presentación de datos fiables son principalmente responsabilidad de los Estados miembros y la Comisión los comprueba utilizando mecanismos diferentes a las condicionalidades *ex ante* (véase la respuesta de la Comisión al apartado 44).

63. El marco de rendimiento actual es el resultado del acuerdo con los legisladores.

a) La Comisión considera que la reasignación de la reserva de rendimiento a otras prioridades no es un fallo del sistema: los gestores de la medida o prioridad pertinente pierden la financiación, de manera que actúa como un incentivo. Además, reasignar fondos a prioridades que son más eficaces para lograr resultados aumenta, de hecho, el rendimiento global del presupuesto.

b) La Comisión considera que la inviabilidad de las sanciones financieras sobre la base de los indicadores de resultados no es un fallo del sistema: las sanciones económicas aplicables por la Comisión en la materia no se pueden aplicar sobre la base de indicadores de resultados tanto por motivos de tiempo (los resultados solo se pueden valorar en algunos casos tras un plazo considerable de tiempo después de las realizaciones) como debido a la influencia de factores externos.

65. La Comisión considera que el papel de los programas de desarrollo rural va mucho más allá de la simple atribución de recursos financieros preasignados. Cada programa de desarrollo rural establece una estrategia para cumplir las principales prioridades de la Unión en materia de desarrollo rural a través de medidas pertinentes. Esto implica hacer balance de las necesidades en el ámbito de la programación, definir, sobre la base de estas necesidades, los objetivos cuantificados, atribuir medidas pertinentes a los objetivos seleccionados y asignar recursos financieros adecuados a las medidas.

67. La mayor parte de las recomendaciones del SAI se han aplicado en su totalidad hasta la fecha, lo que significa que se han superado las respectivas deficiencias.

70. La cifra mencionada por el TCE constituye el número total de posibles controles. Sin embargo, no fue necesario realizarlos todos de manera sistemática; el número final de controles realizados dependió del contenido del programa evaluado.

71. La Comisión tiene la responsabilidad de aplicar los Reglamentos, evitando la introducción de elementos de complejidad y promoviendo una mayor simplificación en la máxima medida posible.

73. En lo que se refiere al acuerdo de asociación, cabe tener en cuenta que en el actual período un único documento sustituye a las cinco estrategias nacionales (una por cada uno de los Fondos EIE) que los Estados miembros tenían que presentar.

En relación con los programas, el mayor número total de páginas en 2014-2020 refleja asimismo el mayor número de programas (118 frente a 94). Resulta difícil comparar el número de páginas debido a la existencia de diferentes requisitos y formatos en los dos períodos.

74. Con respecto a la fecha de aprobación del marco legal, los nuevos programas se han iniciado antes que los programas 2007-2013.

76. Las normas de ejecución de la Comisión (Reglamento de Ejecución (UE) n.º 808/2014) no pudieron finalizarse antes de la aprobación de los actos de base pertinentes.

La Comisión y los Estados miembros trabajaron en paralelo con la preparación/evaluación de los programas de desarrollo rural y la aprobación de las normas de ejecución.

83. En el período de programación 2007-2013, el hecho de que el marco legal se aprobase más rápidamente que el del período 2014-2020, dejó un cierto margen para que las autoridades de gestión consultasen a los servicios de la Comisión antes de la presentación formal de los programas. Este plazo de aprobación ligeramente más largo para el período 2014-2020 se debe principalmente a la ausencia de este período de consulta previa informal.

84. La Comisión valora positivamente el reconocimiento del TCE de la mayor rapidez con la que se ha llevado a cabo el proceso de aprobación para el actual período de programación.

En el período de programación 2014-2020, el plazo transcurrido entre la aprobación del acto de base y la aprobación del último programa de desarrollo rural ascendió a 24 meses, a diferencia de los 39 meses que había durado en el período de programación 2007-2013 (véase el *gráfico 7*).

85. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 84. Para el período actual, no podía aprobarse ningún programa antes de aprobar el correspondiente acuerdo de asociación.

86. A pesar del retraso en la aprobación de los nuevos programas, la continuidad en la aplicación de las operaciones de desarrollo rural entre los dos períodos de programación, y el posterior apoyo a las zonas rurales estaban garantizados mediante la aprobación de las normas transitorias.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 85.

87. Si bien en términos absolutos los pagos siguen siendo inferiores a los del período anterior, teniendo en cuenta la tardía aprobación de la legislación, la aplicación en el período de programación actual está progresando adecuadamente.

88. Para todos los programas, las normas transitorias han garantizado la continuidad en la aplicación de las operaciones de desarrollo rural entre los dos períodos de programación.

90.

Primer punto: A pesar de la tardía aprobación de los actos de base y de un retraso inicial en la aplicación, las medidas anuales, que constituyen alrededor del 45 % de la dotación financiera total, no presentan retraso alguno, y la tardanza en la ejecución de las medidas de inversión está disminuyendo.

Segundo punto : El informe anual de ejecución «mejorado» del año 2017, incluida la cuantificación de los resultados y la respuesta a preguntas de evaluación comunes, mitigará este riesgo.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 91 y 92.

El Libro Blanco sobre el futuro de Europa de la Comisión, publicado en marzo de 2017, abrió el debate general sobre Europa en 2025, incluido el panorama financiero de Europa, expuesto pormenorizadamente en un documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE de 28 de junio de 2017. El proceso político se complementará con una revisión del valor añadido de la UE y la efectividad y la eficacia de los programas de gasto, lo que facilitará la preparación de la siguiente generación de fondos y la modernización del presupuesto de la UE.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

93. Teniendo en cuenta la tardía aprobación de los actos de base, la aplicación está progresando adecuadamente.

95. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 10.

Varias características del nuevo marco legal del desarrollo rural han reforzado la orientación a los resultados de la política. Entre otras, cabe mencionar un SCSE revisado, requisitos más estrictos en términos de fijación de metas y de notificación de los avances hacia la consecución de dichas metas, una mayor flexibilidad en la asignación de las medidas a objetivos políticos pertinentes, el establecimiento de una reserva de rendimiento y la introducción de condicionalidades *ex ante*.

96. La Comisión considera que se han realizado grandes esfuerzos para introducir elementos en el marco financiero plurianual 2014-2020 que proporcionen «una buena base para la información futura de resultados y el impacto». De este modo, la Comisión ha podido desarrollar un enfoque más orientado a los resultados, sin dejar de dar pasos con el fin de mejorar también la absorción y el cumplimiento.

La Comisión considera asimismo que este enfoque más claramente orientado al rendimiento y a los resultados probablemente pueda contribuir a lograr mejores resultados.

98. Teniendo en cuenta la tardía aprobación de los actos de base, la aplicación está progresando adecuadamente.

99. El proceso legislativo para el futuro marco político se encuentra en una fase muy temprana, por lo que la Comisión no está en situación de realizar observaciones específicas en relación con propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

100. La coherencia general entre los acuerdos de asociación y los programas de desarrollo rural no es el resultado de aplicar procedimientos formales, sino de efectuar una planificación estratégica coordinada llevada a cabo por las autoridades nacionales/regionales en estrecha colaboración con los servicios de la Comisión. Esta coherencia es fruto de intensos intercambios y esfuerzos de coordinación a diferentes niveles.

Recomendación 1

a) La Comisión acepta en parte la recomendación y señala que, en este momento, no está en situación de realizar compromisos específicos en relación con propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

No obstante, la Comisión se compromete a analizar posibles modos de seguir mejorando la coherencia entre los programas individuales en el contexto de la preparación de futuras propuestas legislativas.

b) La Comisión toma nota de que esta recomendación está dirigida a los Estados miembros.

101. Véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 73 y 96. Debería considerarse asimismo que el marco legislativo es el resultado del proceso político. La Comisión tiene la responsabilidad de aplicar los Reglamentos, evitando la introducción de elementos de complejidad y promoviendo una mayor simplificación en la máxima medida posible.

102. A la identificación de las necesidades sigue, en la lógica de programación, una descripción general de la situación actual del ámbito de la programación y un análisis DAFO. Posteriormente, a partir de la información obtenida en los pasos anteriores, de las evaluaciones previas y la evaluación *ex ante* y las enseñanzas extraídas del pasado, se desarrolla la descripción de la estrategia. Habida cuenta de que la lógica que subyace a la actual programación del desarrollo rural se organiza según los ámbitos de interés, resulta inevitable agrupar también dichas necesidades y las medidas resultantes de acuerdo con los ámbitos de interés.

Recomendación 2

Si bien la Comisión acepta esta recomendación, en este momento, no está en situación de realizar compromisos específicos en relación con propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

A pesar de ello, la Comisión se compromete a analizar posibles modos de simplificar la estructura y el alcance de los requisitos de los documentos de programación en la mayor medida posible. En este sentido, se han iniciado ya reflexiones en el contexto de la preparación de la Comunicación de la Comisión sobre la modernización y la simplificación de la PAC.

103. El SCSE se ha mejorado considerablemente en relación con los anteriores períodos de programación.

La fiabilidad de los datos presentados a la Comisión es responsabilidad de los Estados miembros. La cantidad de datos presentados por los Estados miembros en el contexto de los requisitos de seguimiento es valorada por la Comisión, que toma las medidas de seguimiento adecuadas cuando procede. La Comisión también apoya a los Estados miembros mediante la realización de actividades en red de creación de capacidades.

En lo que respecta a la definición de indicadores comunes, hay limitaciones intrínsecas que cabe considerar. Lo mismo se aplica en relación con la posibilidad de imponer requisitos de recogida de gran cantidad de datos a escala de los beneficiarios.

104. La reserva de rendimiento es solo uno de los elementos que ayudan a reforzar la orientación a los resultados. El elemento fundamental de la orientación a los resultados es la lógica de intervención integrada en cada programa, con los correspondientes indicadores de productividad y resultados asociados.

El marco de rendimiento constituye un mecanismo para comprobar si la aplicación de las prioridades va por buen camino. La reserva de rendimiento proporciona un incentivo para lograr los hitos, que son la condición previa necesaria para obtener los resultados previstos.

Recomendación 3

La Comisión acepta esta recomendación.

Recomendación 4

Primer párrafo: La Comisión acepta en parte la recomendación. Si bien la Comisión no está, en este momento, en situación de realizar ningún compromiso específico en relación con propuestas legislativas para el período posterior a 2020, se compromete a analizar posibles modos de mejorar la medición del rendimiento de la PAC en su conjunto. En este sentido, se han iniciado ya reflexiones en el contexto de la preparación de la Comunicación de la Comisión sobre la modernización y la simplificación de la PAC.

Segundo párrafo: La Comisión acepta esta recomendación y considera que ya ha empezado a aplicarla, particularmente sobre la base de las actividades de la Red europea de evaluación del desarrollo rural. Entre sus actividades cabe mencionar los talleres de buenas prácticas y los eventos de creación de capacidades para las partes interesadas en materia de evaluación de los Estados miembros.

La facilitación de cooperación nacional es competencia de los Estados miembros.

Recomendación 5

La Comisión acepta esta recomendación.

105. Los programas de desarrollo rural son documentos estratégicos que describen cómo los Estados miembros y las regiones pretenden hacer uso de la financiación destinada al desarrollo rural para abordar las necesidades territoriales identificadas, de conformidad con el conjunto de prioridades y normas de la Unión para el uso de la financiación establecida en el marco legal.

106. La Comisión considera que los programas de desarrollo rural desempeñan un papel estratégico significativo y que son clave para la consecución de buenos resultados.

107. Con respecto a la fecha de aprobación del marco legal, los programas de desarrollo rural se han aprobado más rápidamente que en el anterior período de programación.

A pesar de que se han aprobado a partir del año 2015, las normas transitorias han garantizado la continuidad en la aplicación de las operaciones de desarrollo rural entre los dos períodos de programación.

108. La Comisión considera que, en general, la aplicación de los programas de desarrollo rural está continuamente progresando y que los programas se están ejecutando, en términos generales, a velocidad de crucero.

109. Las actividades continuas de seguimiento, evaluación y, en su caso, de auditoría, realizadas a lo largo de todo el período de programación han garantizado la adquisición de la información pertinente en relación con la aplicación de los programas. Tal y como ha reconocido el TCE (véase

el apartado 18), el marco reglamentario del período 2014-2020 se basa en la experiencia adquirida en los períodos de programación anteriores y responde a varias recomendaciones del TCE.

Recomendación 6

Primer párrafo: En la medida en que le afecta, la Comisión acepta la recomendación y considera que ya la está aplicando. El Libro Blanco sobre el futuro de Europa de la Comisión, publicado en marzo de 2017, abrió el debate general sobre Europa en 2025, incluido el panorama financiero de Europa, expuesto pormenorizadamente en un documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE de 28 de junio de 2017. El proceso político se complementará con una revisión del valor añadido de la UE, la efectividad y la eficacia de los programas de gasto, que facilitará la preparación de la siguiente generación de fondos y la modernización del presupuesto de la UE.

Segundo párrafo: La Comisión acepta en parte esta recomendación, en tanto en cuanto el proceso mencionado en el apartado anterior ha seguido su curso. La fecha prevista de ejecución refleja esta parte.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	24.2.2016
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	5.7.2017
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	27.9.2017
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	7.11.2017

La UE tiene previsto destinar a la política de desarrollo rural casi 100 000 millones de euros para el período 2014–2020 a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Un objetivo del marco estratégico de la UE para 2014–2020 era centrarse más en los resultados. No obstante, los esfuerzos para lograrlo toparon con el problema recurrente de tener que planificar un nuevo período de programación que comienza antes de poder contar con datos adecuados y pertinentes sobre el gasto y los resultados del período anterior.

El Tribunal constató que los PDR aprobados son documentos largos y complejos con deficiencias que obstaculizarán la consecución de los ambiciosos objetivos en pro de una mayor orientación al rendimiento y los resultados. Se precisaba un gran esfuerzo administrativo de las autoridades nacionales para cumplir los importantes requisitos de contenido. Otra constatación fue que, a pesar de los esfuerzos de la Comisión, la ejecución de los PDR se inició tarde y que la realización del gasto previsto comenzó más lentamente que en el período anterior.

El Tribunal formula una serie de recomendaciones al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión Europea y a los Estados miembros para mejorar el próximo proceso de programación.

40
1977-2017



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors