

Asociación Europea para la Innovación en la política agrícola común

Un instrumento clave para la innovación agrícola en la UE que no rinde al cien por cien



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

Apartados

01-17 | Mensajes principales

01-07 | ¿Por qué es importante este ámbito?

08-17 | Nuestras constataciones y recomendaciones

18-63 | Más detalles sobre nuestras observaciones

18-33 | La ejecución de la Asociación Europea para la Innovación en la política agrícola común no otorgaba suficiente prioridad a las necesidades de innovación de los agricultores

19-22 | Casi un tercio de los proyectos no estaban directamente relacionados con la agricultura

23-26 | No se priorizaron las necesidades de innovación de los agricultores

27-30 | La participación de los agricultores en los proyectos incrementó sus posibilidades de éxito

31-33 | Menos de la mitad de los proyectos tenían como objetivo vincular la investigación a la práctica agrícola

34-49 | Más de la mitad de los proyectos no llegaron a generar innovaciones satisfactorias

34-36 | Una cuarta parte de los proyectos, aproximadamente, no pusieron a prueba ninguna idea innovadora

37-43 | Aproximadamente un tercio de los proyectos seleccionados difícilmente habría propiciado innovaciones en la práctica

44-49 | La falta de competencia para acceder a la financiación y los procedimientos de selección deficientes redujeron el potencial de innovación

50-63 | Los resultados de los proyectos a menudo ni se difunden ni se utilizan

- 51-54 | Se difundieron los resultados de aproximadamente la mitad de los proyectos
- 55-57 | Los Estados miembros hicieron un uso escaso de los resultados o los conocimientos derivados de los proyectos
- 58-63 | La falta de difusión de los resultados clave limitó la capacidad de la Comisión para evaluar la eficacia de la Asociación Europea para la Innovación en la política agrícola común

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

Anexo II – Cómo evaluamos si los proyectos generaron innovación

Anexo III – Enlaces a los detalles relativos a la evaluación de los 70 proyectos de la muestra y el análisis de correlación, disponibles en la plataforma de datos abiertos del Tribunal.

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

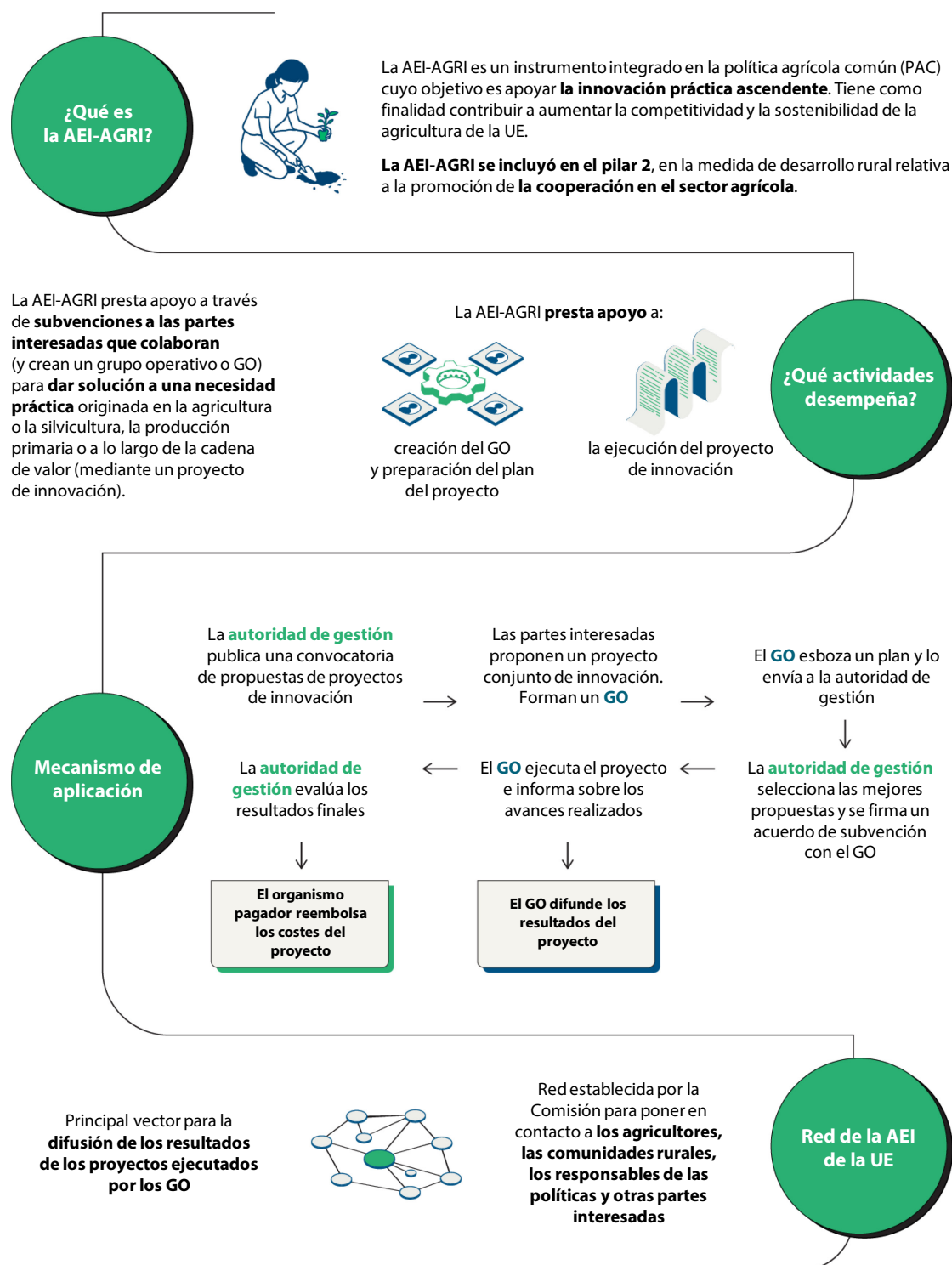
01

Mensajes principales

¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** La Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas (AEI-AGRI) es un instrumento estratégico clave destinado a fomentar la agricultura competitiva y sostenible mediante proyectos de innovación colaborativa. Se financia a través de la política agrícola común (PAC) y de la política de investigación e innovación de la UE (Horizonte Europa), y fue introducida por primera vez en la PAC 2014-2022. Ha financiado más de 4 000 proyectos de innovación, con aproximadamente 1 000 millones de euros de fondos nacionales y de la UE durante dicho período.
- 02** Los Estados miembros utilizan los fondos de desarrollo rural de la PAC para cofinanciar la innovación en el contexto de los «proyectos» de la AEI-AGRI. Los proyectos deben ser propuestos y acometidos por «grupos operativos» (GO) que congreguen a partes interesadas, tales como agricultores, silvicultores, investigadores, asesores y empresas agroalimentarias que intervengan en la consecución de los objetivos del proyecto. El objetivo del enfoque de la AEI-AGRI es fomentar la colaboración de los miembros de los GO a fin de encontrar soluciones innovadoras que den respuesta a problemas prácticos. Para garantizar que el sector agrícola se beneficie del trabajo de la AEI-AGRI, los GO deben difundir los resultados de sus proyectos. En la [ilustración 1](#) se resume la AEI-AGRI en la PAC.

Ilustración 1 | Asociación Europea para la Innovación en la política agrícola común



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 03** La AEI-AGRI en la PAC es una iniciativa europea creada y gestionada por la Dirección General (DG) de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea destinada a proporcionar directrices, supervisar su ejecución y evaluar sus repercusiones. La DG Agricultura y Desarrollo Rural también se encarga de crear y gestionar la red de la AEI de la UE, cuyo objetivo es poner en contacto a los GO y difundir los resultados de sus proyectos. Los Estados miembros son responsables de integrar la AEI-AGRI en sus estrategias nacionales de la PAC, organizar convocatorias de proyectos, seleccionar proyectos adecuados y evaluar sus resultados.
- 04** La contribución de la AEI-AGRI a la innovación agrícola en la PAC depende, en gran medida, de que los Estados miembros seleccionen y financien proyectos de innovación y difundan posteriormente sus resultados. Solo así las innovaciones pueden adoptarse de manera más generalizada y se puede seguir ampliando la capacidad innovadora del sector. Las Directrices de la Comisión¹ definen como innovación satisfactoria toda idea nueva o existente que:
- 1) se utiliza por primera vez en un contexto específico;
 - 2) se encuentra en uso;
 - 3) resulta de utilidad;
 - 4) se ha adoptado de manera generalizada.
- 05** Realizamos la presente auditoría porque la innovación está cobrando cada vez más importancia en la PAC 2023-2027 y, sin embargo, los resultados y las repercusiones de los proyectos desarrollados por los GO de la AEI-AGRI solo se han evaluado parcialmente. La [Visión de la agricultura y la alimentación](#) de la Comisión se compromete a seguir apoyando a la AEI-AGRI como piedra angular de los sistemas de conocimiento e innovación agrícolas de los Estados miembros. Nuestras conclusiones y recomendaciones tienen por finalidad contribuir a mejorar el diseño y la aplicación de la AEI-AGRI.

¹ Comisión Europea, «[Guidelines on programming for innovation and the implementation of the EIP for agricultural productivity and sustainability](#)», 2014.

- 06** El objetivo de nuestra auditoría era evaluar si la AEI-AGRI de la PAC contribuyó eficazmente a la innovación en el sector agrícola de la UE mediante la financiación de proyectos de innovación y la difusión de sus resultados. Examinamos setenta proyectos de GO llevados a cabo en cuatro Estados miembros a través de programas nacionales y regionales de desarrollo rural: España (proyectos nacionales y regionales en Andalucía y Cataluña), Francia (regionales en Borgoña-Franco Condado y Normandía), Países Bajos y Polonia (ambos nacionales).
- 07** Comprobamos la pertinencia agraria de todos los proyectos de la muestra, así como la capacidad de innovación de las ideas puestas a prueba, la medida en que estas se pusieron en práctica durante del proyecto, la utilidad de los resultados del proyecto para los miembros de los GO y otras partes interesadas, y la posibilidad de que los resultados se adoptasen de manera más generalizada. También examinamos los mecanismos de difusión y utilización de los resultados de los proyectos² dirigidos a promover una adopción más amplia de las innovaciones desarrolladas y mejorar la capacidad de innovación en el sector agrícola de la UE. El [anexo I](#) ofrece más información y detalles sobre el alcance y el enfoque de la auditoría.

Nuestras constataciones y recomendaciones

- 08** La AEI-AGRI de la PAC tiene un potencial considerable para fomentar la innovación y la productividad en el sector agrícola de la UE. Sin embargo, su impacto global se ha visto reducido por las insuficiencias en su aplicación. Nuestra auditoría muestra que, a pesar de la creación de varias innovaciones valiosas, la contribución de la AEI-AGRI a la innovación agrícola de la UE en el marco de la PAC quedó mermada debido a:
- la falta de atención a las necesidades de los agricultores (apartados [18](#) a [33](#));
 - la selección de solo una cuarta parte de los proyectos con posibilidades de convertirse en innovaciones satisfactorias (apartados [34](#) a [49](#));
 - la insuficiencia de los mecanismos para la difusión de los resultados de los proyectos (apartados [50](#) a [63](#)).
- 09** Constatamos que la innovación de calidad se obtenía con proyectos que involucraban activamente a los agricultores, que combinaban necesidades prácticas con investigación y que demostraban, desde la fase de planificación, su capacidad para generar resultados útiles, tal como exige el modelo de innovación de la AEI-AGRI.

² Considerando 45 y artículo 57, apartado 3, del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#).

- 10** Aunque la AEI-AGRI es el principal instrumento de la PAC para apoyar la innovación destinada a abordar a las necesidades prácticas de los agricultores, constatamos que más de una cuarta parte de los setenta proyectos auditados solo estaban vinculados de manera indirecta a las necesidades de los agricultores o no lo estaban en absoluto. Incluso entre los proyectos relacionados con la agricultura, solo unos pocos respondían a una necesidad práctica o implicaban a agricultores. Los proyectos centrados en las necesidades de los agricultores alcanzaban una mayor calidad en la innovación (apartados **18** a **26**).
- 11** En nuestra revisión de las disposiciones en los cuatro Estados miembros auditados identificamos dos factores que desviaron la atención de la AEI-AGRI en la PAC de las necesidades de innovación de los agricultores (apartados **23** a **30**):
- los Estados miembros no fijaron objetivos o prioridades específicos para ayudar a determinar el alcance de las convocatorias de proyectos de innovación;
 - los Estados miembros recurrieron a los GO para garantizar que los proyectos se centraran en las necesidades de los agricultores, pero no ofrecieron incentivos para que estos se incorporaran a tales grupos o desempeñaran un papel activo en el proyecto. A diferencia de otros miembros de GO, como los investigadores o los asesores, los agricultores rara vez recibían una retribución económica por su participación.
- 12** Según nuestro análisis de los proyectos, tanto la participación de los agricultores en ellos como la integración de los resultados de las investigaciones en los métodos de explotación agrícola impulsaron innovaciones de calidad superior (apartados **27** a **33**).



Recomendación 1

Centrar en mayor medida los esfuerzos de la Asociación Europea para la Innovación en la política agrícola común, en las necesidades de innovación de los agricultores

La Comisión debería:

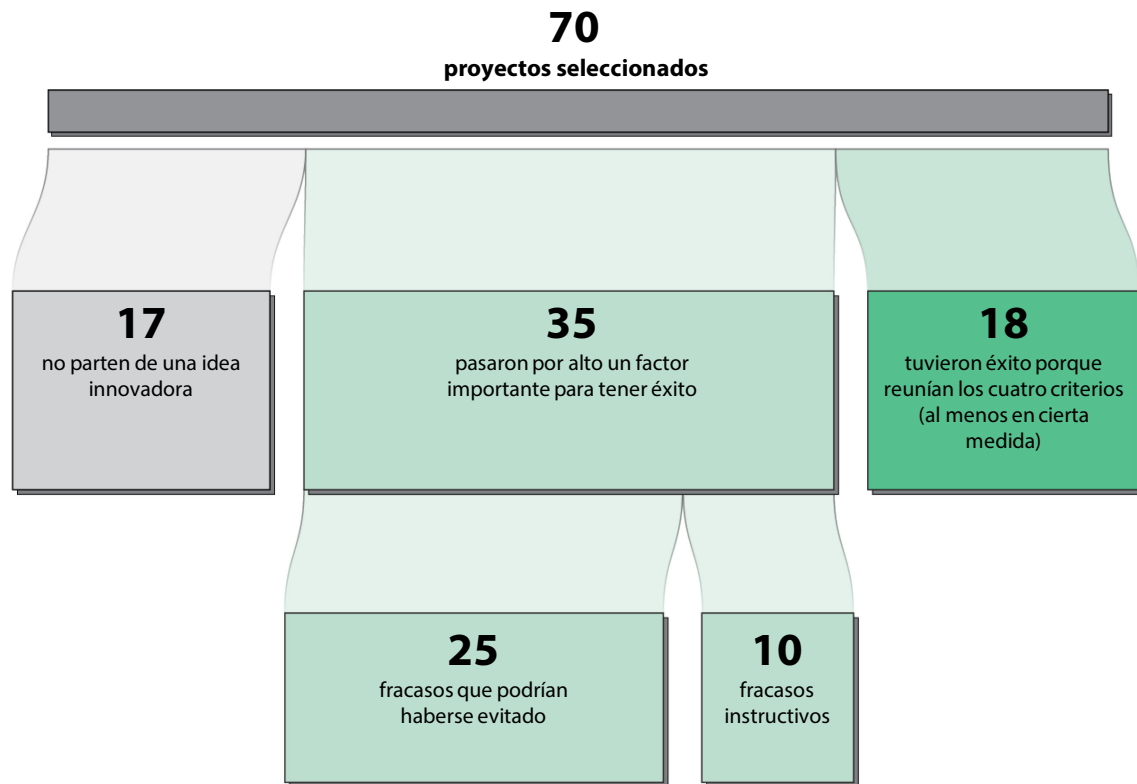
- a) trabajar con los Estados miembros para garantizar que el objetivo principal de los proyectos de los GO de la AEI-AGRI sean las necesidades de innovación de los agricultores;
- b) incluir una acción de apoyo específico destinada a los GO de la AEI-AGRI en el marco de una intervención de la PAC para el intercambio de conocimientos y la innovación en la PAC posterior a 2027;
- c) promover el papel de los agricultores y demás socios encargados de la aplicación de la AEI-AGRI en los proyectos de los GO, así como intercambiar buenas prácticas sobre cómo fomentar su participación.

Fecha de aplicación prevista: 2027 para a), 2028 para b) y 2027 para c).

13 Constatamos que dieciocho de los setenta proyectos de nuestra muestra —es decir, casi una cuarta parte— reunían, al menos en cierta medida, los cuatro requisitos que caracterizan todo proyecto de innovación satisfactorio (apartados [34](#) y [35](#) e [ilustración 2](#)). Dichos proyectos:

- 1) desarrollaban una idea nueva o existente, utilizada por primera vez en un contexto específico (un nuevo producto, servicio, proceso de producción o un nuevo sistema de organización);
- 2) ponían en práctica la idea;
- 3) demostraban que la idea podía ser útil;
- 4) garantizaban que la idea se adoptase de manera generalizada.

Ilustración 2 | Una cuarta parte de los proyectos, aproximadamente, dieron lugar a innovaciones ampliamente adoptadas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

14 Constatamos que diez de los cincuenta y dos proyectos restantes siguieron todos los pasos, pero no lograron ofrecer una solución práctica e innovadora: se trata de los denominados fracasos instructivos. En cuarenta y dos proyectos quedó claro desde la fase de planificación la escasa probabilidad de que dieran lugar a innovaciones satisfactorias o a fracasos instructivos, pues no ponían a prueba una idea innovadora (diecisiete proyectos), no se centraban en ofrecer resultados prácticos o solo se centraban en las necesidades específicas de los miembros del GO (veinticinco proyectos). Nuestra revisión de las disposiciones en los cuatro Estados miembros auditados sugiere que la selección de proyectos con escaso o nulo potencial de innovación se debió a diversos factores (apartados 36 a 49):

- la capacidad de innovación de la propuesta de proyecto no fue un criterio decisivo a la hora de seleccionar los proyectos;
- la posible «utilidad de los resultados» y su «adopción más generalizada» solo desempeñaron un papel secundario;
- hubo poca presión competitiva entre los proyectos para obtener financiación. De hecho, algunos proyectos recibieron financiación aun cuando existían indicios, desde la fase de planificación, de que sus resultados no reflejarían las cuatro características fundamentales de una innovación satisfactoria.



Recomendación 2

Reforzar los procedimientos de selección para los proyectos de innovación

La Comisión debería:

- a) trabajar con los Estados miembros para garantizar que el potencial del proyecto de generar innovaciones con resultados útiles que puedan replicarse de manera generalizada se tenga debidamente en cuenta al seleccionar los proyectos de los GO de la AEI-AGRI;
- b) garantizar que los Estados miembros intercambien buenas prácticas, como, por ejemplo, perseguir resultados prácticos, evaluar la utilidad de las soluciones propuestas y aprovechar los conocimientos existentes.

Fecha de aplicación prevista: 2027.

- 15** De los setenta proyectos examinados, cincuenta y tres pusieron a prueba una idea innovadora y, por consiguiente, desarrollaron conocimientos valiosos que convendría difundir ampliamente. Aunque todos los proyectos de la muestra comunicaron sus actividades, solo aproximadamente la mitad de los cincuenta y tres proyectos compartieron los resultados clave y los conocimientos obtenidos. De los dieciocho proyectos que lograron ofrecer resultados útiles, seis produjeron innovaciones que se adoptaron ampliamente a más tardar en 2025 (apartados [50](#) y [51](#)).
- 16** Nuestra revisión de las disposiciones de la UE y de los Estados miembros reveló varios factores que contribuyeron a la falta de difusión de los resultados de los proyectos. Entre estos factores (apartados [52](#) a [57](#)) figuran:
- Falta de claridad por parte de los GO sobre el contenido de la «difusión de los resultados». Algunos GO solo comunicaron sus actividades y no divulgaron los conocimientos derivados del proyecto, e incluso hubo algunos casos en los que los miembros del GO prefirieron no compartir sus resultados para no perder su ventaja competitiva.
 - Los Estados miembros no comprobaron si los GO habían difundido los resultados de los proyectos o los conocimientos obtenidos ni determinaron cuáles eran las innovaciones de los proyectos finalizados que podrían haberse adoptado a mayor escala. Esto ocurrió incluso cuando las actividades de comunicación ya habían sido planificadas y los costes reembolsados. De hecho, no encontramos ninguna relación entre el pago de las actividades de comunicación por los Estados miembros y la difusión efectiva de los resultados.
- 17** La falta de difusión de los resultados limitó la capacidad de los Estados miembros para deducir qué tipos de proyectos que producen innovaciones. Asimismo, debido a la falta de datos fiables y a la escasez de información e indicadores sobre los resultados de los proyectos, la capacidad de la Comisión para evaluar la AEI-AGRI en la PAC y adoptar medidas para mejorarla quedó disminuida (apartados [58](#) a [63](#)).



Recomendación 3

Mejorar la difusión de los resultados y promover un conocimiento generalizado de las innovaciones

La Comisión debería:

- a) aclarar la obligación relativa a la difusión de los resultados y trabajar con los Estados miembros para garantizar que los resultados y los conocimientos clave adquiridos se pongan a disposición del público, tanto en los proyectos actuales como en los futuros;
- b) ofrecer formas de apoyar a los GO a difundir de manera efectiva los resultados de los proyectos de innovación satisfactorios con capacidad para adoptarse a mayor escala.

Fecha de aplicación prevista: 2027 para a) y 2028 para b).

Más detalles sobre nuestras observaciones

La ejecución de la Asociación Europea para la Innovación en la política agrícola común no otorgaba suficiente prioridad a las necesidades de innovación de los agricultores

- 18** El objetivo de la AEI-AGRI es desempeñar un papel importante en la PAC como instrumento clave para apoyar la innovación práctica ascendente en las explotaciones agrícolas. Para alcanzar sus objetivos (apartado **04** del *anexo I*), la AEI-AGRI debía promover una adopción más rápida y generalizada de soluciones innovadoras en la práctica agrícola y colmar la brecha entre la investigación y los métodos de explotación agrícola. Examinamos si los proyectos de los GO de la AEI-AGRI de los Estados miembros («proyectos») contribuyeron a la consecución de sus objetivos generales, sin olvidar las necesidades de los agricultores y abordando eficazmente las lagunas existentes entre la investigación y los métodos de explotación agrícola.

Casi un tercio de los proyectos no estaban directamente relacionados con la agricultura

- 19** Examinamos cómo contribuyeron los proyectos al aumento de la productividad y la sostenibilidad agrícolas. Constatamos que, si bien la mayoría de los proyectos (48 de 70) estaban directamente relacionados con la agricultura —cultivo, cría de animales y producción de materias primas y alimentos no transformados—, un número significativo (22) no lo estaba. Aunque se espera que las normas y los objetivos de la AEI-AGRI repercutan considerablemente en la agricultura, el marco de la UE también permite financiar esta actividad y el sector alimentario en general. En la práctica, los Estados miembros interpretaron esta relación de manera muy amplia y, en algunos casos, seleccionaron proyectos con pocas probabilidades de tener impacto alguno en la agricultura. El [recuadro 1](#) recoge algunos ejemplos de proyectos relacionados de manera indirecta o nula con la agricultura con ellos.

Recuadro 1

Ejemplos de proyectos relacionados de manera indirecta o nula con la agricultura

El objetivo principal de un proyecto ejecutado en Polonia era desarrollar y aplicar soluciones tecnológicas a fin de producir mantequilla más fácil de untar y con una vida útil de almacenamiento más larga. El proyecto estuvo a cargo de una gran empresa de transformación de leche y no contó con la participación de ningún agricultor. Si el proyecto hubiese incrementado los beneficios procedentes de las ventas de mantequilla, la innovación habría contribuido en cierta medida a la sostenibilidad económica de unos 2 500 productores de leche, pero no influyó en su actividad agrícola.

El objetivo de un proyecto ejecutado en España (Cataluña) era cambiar la imagen corporativa de una cadena de supermercados y transmitir sus valores a los consumidores. Entre las actividades del proyecto figuraban estudios estándar sobre la percepción de los clientes, estudios de mercado y el desarrollo de estrategias de marca. Constatamos que el proyecto no guardaba ninguna relación con la práctica agrícola.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

- 20** Los GO deben elaborar planes de proyecto que contengan una descripción de la contribución de la innovación propuesta al objetivo de la AEI-AGRI de potenciar la productividad y la gestión sostenible de los recursos³. Sin embargo, ni la Comisión ni los Estados miembros proporcionaron directrices sobre cómo debe evaluarse o medirse esta contribución. En consecuencia, en los setenta proyectos de la muestra se afirmaba que habían contribuido en cierta medida a la productividad o a la sostenibilidad agrícolas, pese a que veintidós de ellos no estaban relacionados con la agricultura o solo lo estaban de manera indirecta.
- 21** Constatamos que los proyectos satisfactorios de la muestra eran los que respondían a las necesidades prácticas de los agricultores. La participación de agricultores y expertos desde la fase de planificación inicial de los proyectos hasta su finalización garantizaba que las innovaciones abordasen auténticos retos agrícolas, favorecía la puesta en práctica y promovía una adopción más generalizada de las innovaciones satisfactorias entre la comunidad agrícola. En el [recuadro 2](#) figura un ejemplo de proyecto impulsado por las necesidades de los agricultores.

Recuadro 2

Ejemplo de innovación satisfactoria impulsada por las necesidades de los agricultores

Los productores de arroz del delta del Ebro (Cataluña) llevaron a cabo un proyecto para desarrollar y adaptar técnicas de siembra en seco de arroz. El objetivo era optimizar el consumo de agua en función del tipo de suelo, la variedad de cultivo y las prácticas de gestión de los cultivos, así como evaluar el impacto de la siembra en seco sobre la proliferación de caracoles que causan daños significativos al arroz sembrado en condiciones húmedas.

Los agricultores participaron activamente en todas las fases del proyecto y, en colaboración con un instituto de investigación, desarrollaron técnicas adecuadas de siembra en seco. En la actualidad, la siembra en seco de arroz se usa ampliamente en el delta del Ebro: en 2024, un 37 % de la zona de cultivo de arroz empleaba esta técnica. El sistema de siembra en seco era prácticamente desconocido antes de iniciarse el proyecto.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

³ Artículo 57, apartado 1, del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#).

22 En doce de los setenta proyectos de nuestra muestra, no hallamos pruebas ni indicios de que las necesidades abordadas procediesen de la práctica agrícola o del sector agroalimentario en general. En la mayoría de los casos, los proyectos fueron iniciados por autoridades públicas o investigadores que, en esencia, buscaban poner a prueba las soluciones disponibles en el mercado. Seis de estos doce proyectos arrojaron resultados que, tras su finalización, fueron utilizados únicamente por investigadores y para el desarrollo de otras actividades científicas. En el **recuadro 3** figuran ejemplos de proyectos que no se basaron en una necesidad relacionada con la práctica agrícola.

Recuadro 3

Ejemplos de proyectos que se seleccionaron sin tener en cuenta las necesidades de los agricultores

Un proyecto ejecutado en Francia (Borgoña-Franco Condado) tenía como objetivo identificar innovaciones técnicas y digitales disponibles en el mercado, como sensores, a fin de facilitar la labor de los criadores de ganado charolés de la región. Una de las actividades del proyecto consistió en determinar las necesidades específicas de los agricultores y comprobar si estas podían atenderse con soluciones ya disponibles. La mayoría de los agricultores ya disponían de sensores o no estaban interesados en soluciones digitales. El proyecto ayudó a la explotación ganadera que encabezó los ensayos a unirse a una [red nacional de explotaciones agrarias digitales](#).



Los Países Bajos abrieron una convocatoria nacional de proyectos con vistas a ayudar a la autoridad de gestión a examinar posibles compromisos medioambientales y climáticos anuales con el fin de incorporarlos a la PAC 2023-2027. Para dicha convocatoria, las autoridades fijaron previamente los objetivos del proyecto seleccionado sin consultar a los agricultores. Las autoridades neerlandesas no pudieron demostrar que los resultados del proyecto se usaran al planificar las ayudas de la PAC para el nuevo período de programación.

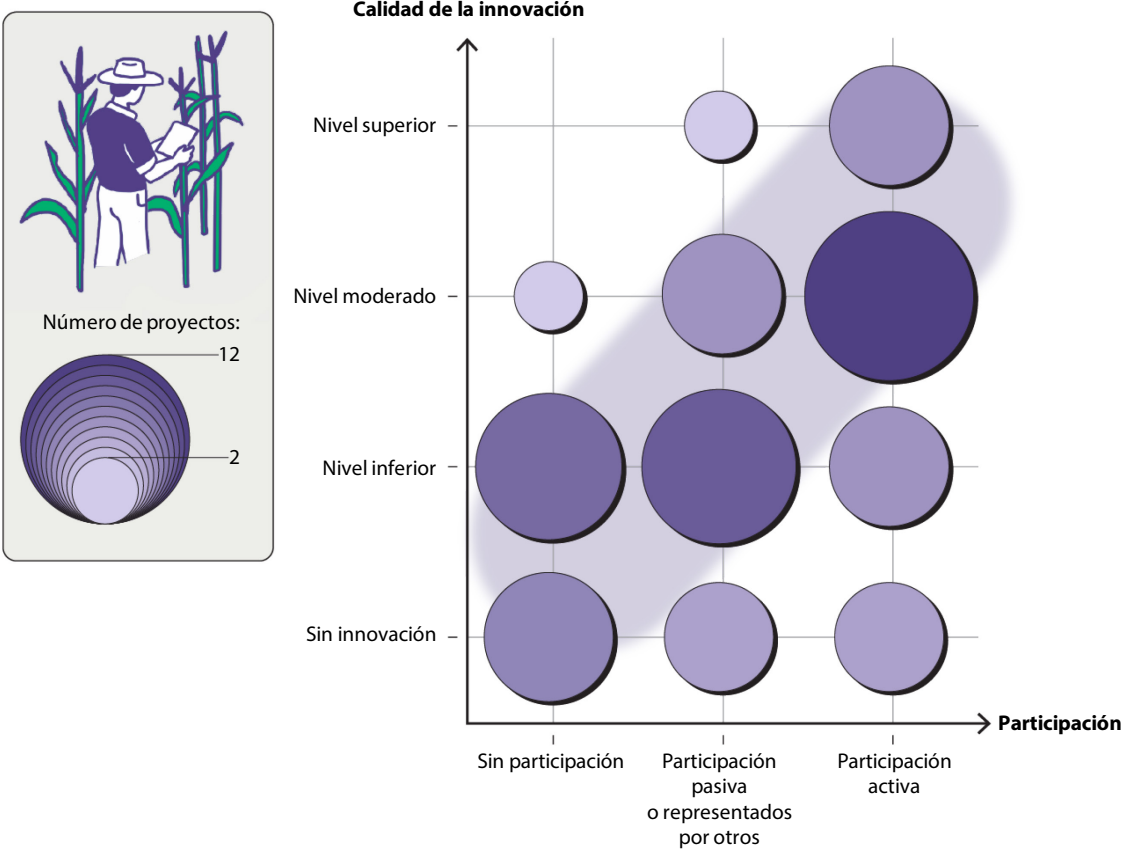
No se priorizaron las necesidades de innovación de los agricultores

- 23** Por diversos factores que pudimos identificar, doce de los proyectos examinados no priorizaron las necesidades de innovación de los agricultores. En primer lugar, la definición de los cuatro objetivos de la AEI-AGRI en la PAC era muy amplia y no aclaraba su contribución al objetivo general de aumentar la productividad y la sostenibilidad agrícolas en la UE.
- 24** En segundo lugar, en consonancia con su planteamiento ascendente, el marco de la AEI-AGRI proporcionaba una flexibilidad considerable a los Estados miembros a la hora de determinar sus necesidades y establecer sus prioridades de innovación agrícola. Aunque los Estados miembros podían financiar un amplio abanico de proyectos que no estaban directamente relacionados con los métodos de explotación agrícola, debían describir el papel que desempeñaba la AEI-AGRI en la consecución de las prioridades de sus programas de desarrollo rural (PDR) para el período 2014-2022. En este caso, ninguno de los siete PDR examinados en los cuatro Estados miembros de la muestra incluía una descripción de sus necesidades específicas de innovación ni de cómo la AEI-AGRI contribuiría a abordarlas.
- 25** En tercer lugar, los Estados miembros y los GO no aprovecharon el trabajo de los grupos de expertos creados por la [red de la AEI de la UE](#) («grupos focales») para identificar las prioridades clave de la agricultura de la UE y las necesidades de innovación que debían abordarse en sus proyectos. En total, al final de 2024 se habían creado cincuenta y cinco grupos focales, cuyas conclusiones y recomendaciones se publicaron en informes finales compartidos por la red de la AEI de la UE. Constatamos que, por lo general, los cuatro Estados miembros examinados no estaban al corriente de las actividades de los grupos focales y no había pruebas de que las autoridades de gestión o los GO utilizaran su trabajo.
- 26** Por último, como las necesidades de innovación de los agricultores no se habían definido claramente ni con respecto a la UE ni a los Estados miembros, el hecho de que los proyectos se centraran realmente en esas necesidades dependía de que los agricultores participaran activamente en los GO. Aunque las normas de la UE no exigían la participación de los agricultores en los GO, las directrices de la Comisión y los PDR de los Estados miembros subrayaban la importancia de implicar activamente a los agricultores en los proyectos. De los cuatro Estados miembros examinados, solo los Países Bajos y Polonia exigían en sus convocatorias la participación de los agricultores en los GO como requisito para que los proyectos pudieran recibir subvenciones. En la práctica, el concepto de «participación» se interpretó de manera amplia, lo que permitió a los agricultores participar pasivamente o a través de diversas organizaciones representativas.

La participación de los agricultores en los proyectos incrementó sus posibilidades de éxito

- 27** A pesar de la importancia otorgada a la participación de los usuarios finales en el desarrollo de innovaciones, constatamos que los agricultores no participaron activamente en más de la mitad de los proyectos seleccionados (41 de 70). En dichos proyectos, los agricultores no eran miembros de los GO, o su participación se limitaba a ofrecer pasivamente recursos —como explotaciones, tierras o maquinaria— para que otros miembros realizaran sus investigaciones.
- 28** Constatamos que, con frecuencia, los agricultores se mostraban reticentes a participar en los proyectos de los GO, principalmente porque su participación no estaba remunerada. Por ejemplo, en Francia (Borgoña-Franco Condado), los distintos agricultores o sus organizaciones solo participaron activamente en tres de los diez proyectos examinados, a pesar de ser miembros de los GO en nueve de ellos. Los agricultores fueron los únicos miembros de los GO que no recibieron ningún tipo de remuneración por su participación en estos nueve proyectos.
- 29** La posibilidad de remunerar a los agricultores por su participación en los proyectos no estaba prevista en la legislación de la UE ni en las directrices o las normas establecidas por tres de los cuatro Estados miembros examinados. A diferencia de los científicos o los asesores, los agricultores no firman contratos de trabajo ni reciben nóminas, lo que dificulta estimar el valor de su trabajo. De los cuatro Estados miembros seleccionados, solo uno (Países Bajos) contaba con disposiciones en materia de remuneración de los agricultores, y logró el mayor nivel de participación activa de los cuatro. En los Países Bajos, los agricultores podían declarar las horas trabajadas en un proyecto como contribución en especie valorada en 35 euros por hora, que posteriormente se pagó con un porcentaje de ayuda de hasta el 70 %. En el marco de la PAC 2023-2027, las dos regiones de Francia incluidas en nuestra auditoría también preveían remunerar a los agricultores por su participación en proyectos mediante pagos basados en autodeclaraciones y una tarifa horaria fija.
- 30** Nuestro análisis destaca los beneficios, en términos de calidad de las innovaciones, de implicar activamente a los agricultores en los proyectos. Los proyectos en los que los agricultores contribuyeron de forma activa tanto al desarrollo como a la adopción de soluciones arrojaron mejores resultados que aquellos en los que su participación fue pasiva o inexistente (*ilustración 3*).

Ilustración 3 | La participación activa de los agricultores mejora la calidad de la innovación



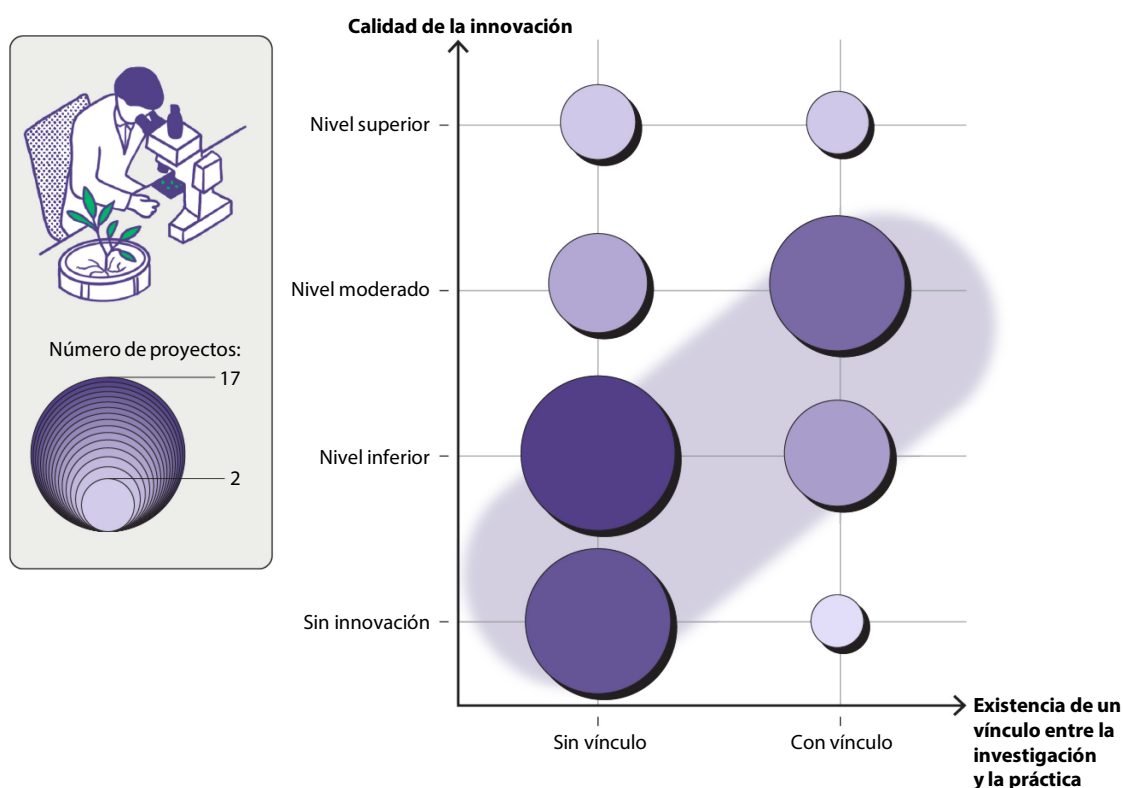
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

Menos de la mitad de los proyectos tenían como objetivo vincular la investigación a la práctica agrícola

- 31** Uno de los cuatro objetivos de la AEI-AGRI en la PAC consistía en establecer una relación más estrecha entre la investigación y los métodos de explotación agrícola creando «vínculos entre los conocimientos y tecnologías punteros y los agricultores»⁴. El objetivo de los proyectos no debía ser llevar a cabo actividades de investigación aplicada, sino contribuir a vincular la investigación y la práctica mediante el enfoque ascendente, la creación conjunta y el establecimiento de redes de la AEI-AGRI en la PAC. Ninguno de los cuatro Estados miembros seleccionados adoptó medidas para promover proyectos que integrasen resultados de investigación nuevos o existentes en los métodos de explotación agrícola. El PDR de Francia (Normandía) incluso insistía en que los proyectos debían centrarse en realizar investigaciones aplicadas. En general, de los setenta proyectos examinados, identificamos siete orientados exclusivamente a la realización de investigación aplicada y no a la puesta en práctica de los resultados de las investigaciones.
- 32** Una potencial fuente de inspiración para generar ideas destinadas a los proyectos de la AEI-AGRI en la PAC era Horizonte 2020, el programa de investigación e innovación de la UE, en virtud del cual se destinaron más de 1 500 millones de euros a la investigación agrícola y forestal para el período 2014-2020. Constatamos que ninguno de los Estados miembros seleccionados promovió activamente el uso de los resultados de la investigación de Horizonte 2020 en los proyectos de la AEI-AGRI en la PAC. Ninguno de los setenta proyectos de la muestra se sirvió de los conocimientos específicos generados por los proyectos Horizonte.
- 33** Examinamos el nivel de participación de los investigadores en los proyectos seleccionados y el grado de independencia de la investigación, es decir, si los agricultores y otros profesionales constituían meros sujetos de estudio o si las soluciones se desarrollaron de manera colaborativa. Constatamos que veintisiete de los setenta proyectos seleccionados se desarrollaron con un enfoque ascendente y colaborativo, sirviéndose de los resultados de investigaciones nuevas o existentes, y su calidad era superior a la de los que no siguieron este enfoque (*ilustración 4*). Observamos que, cuanto más se integraba la investigación en los métodos de explotación agrícola, mayor era la calidad de la innovación alcanzada (*recuadro 4*).

⁴ Artículo 55, apartado 1, del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#).

Ilustración 4 | Vincular la investigación y la práctica mejora la calidad de la innovación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

Recuadro 4

Estudio de caso con los proyectos de nuestra muestra

Analizamos la muestra de setenta proyectos y llevamos a cabo un análisis de correlación. Constatamos que la calidad de las innovaciones aumentaba al atender las necesidades prácticas de los agricultores, al implicar directamente a estos, al establecer vínculos prácticos entre la investigación y los métodos de explotación agrícola y al difundir adecuadamente los resultados. Además, nuestro estudio de caso indica que existe una correlación positiva entre la calidad de la innovación y las soluciones prácticas, pertinentes y bien comunicadas en las que intervienen partes interesadas. Nuestro análisis de correlación y los datos subyacentes de la muestra de setenta proyectos están disponibles en la plataforma de datos abiertos ([anexo III](#)).

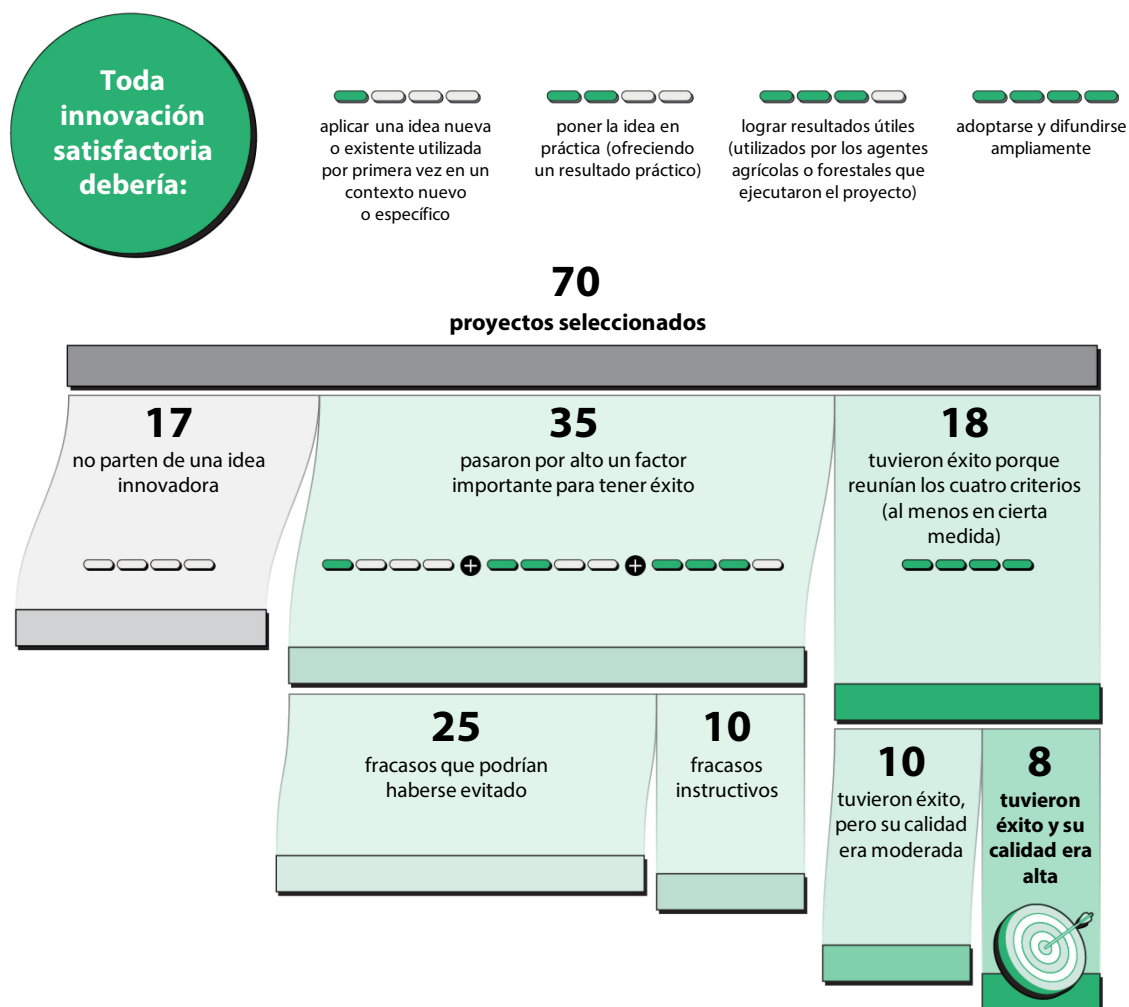
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

Más de la mitad de los proyectos no llegaron a generar innovaciones satisfactorias

Una cuarta parte de los proyectos, aproximadamente, no pusieron a prueba ninguna idea innovadora

- 34** Las directrices de la Comisión sobre la ejecución de los proyectos de los grupos operativos definen una innovación agrícola satisfactoria como una idea, ya sea nueva o existente, que se utiliza por primera vez en un contexto específico, se pone en práctica, resulta útil y se adopta de forma generalizada. Teniendo presente estas cuatro características, evaluamos la calidad de innovación de los setenta proyectos seleccionados. En el [anexo II](#) se ofrece información detallada sobre nuestra evaluación, igualmente resumida en la [ilustración 5](#).

Ilustración 5 | Solo alrededor de una cuarta parte de los proyectos demostraron poseer, en cierta medida, las cuatro características que propician innovaciones satisfactorias



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

35 Observamos que dieciocho de los proyectos presentaban, al menos en cierta medida, los cuatro requisitos que caracterizan toda innovación satisfactoria. De estos, ocho generaron una innovación de alta calidad: las ideas innovadoras se llevaron a la práctica y los resultados siguen utilizándose y se han multiplicado o ampliado. Estos proyectos se apoyaban en la necesidad claramente identificada de obtener beneficios más amplios, perseguían resultados prácticos y promovían la participación activa de los usuarios finales de la solución prevista. En el [recuadro 5](#) se presenta un ejemplo de proyecto satisfactorio con soluciones innovadoras de alta calidad. Los resultados de los otros diez proyectos con innovaciones satisfactorias están siendo utilizados únicamente por los participantes en los proyectos, aunque fueron difundidos para poder facilitar un uso generalizado en el futuro.

Recuadro 5

Ejemplo de un proyecto que ofreció soluciones innovadoras de alta calidad

Los investigadores de una universidad polaca constataron que el sector vitivinícola de Polonia, que goza de cada vez más popularidad, seguía utilizando métodos de cultivo obsoletos y técnicas manuales de embotellado de vino. Junto con dieciséis vitivinicultores, crearon un proyecto para mejorar exhaustivamente la calidad del vino producido empleando prácticas existentes que los vitivinicultores polacos locales todavía no habían aplicado. El proyecto consistía en:

- realizar ensayos de campo y de laboratorio para encontrar las mejores variedades de uva para cada viñedo;
- crear una línea de embotellado móvil (véase a continuación) que utilizase un proceso sistemático de embotellado con nitrógeno;
- desarrollar una marca común para la venta de vino local e identificar sinergias entre la distribución conjunta y las ventas.



El proyecto se ejecutó con éxito. Los vitivinicultores incrementaron sus cosechas, redujeron sus costes y, gracias a la mejora de la calidad y a la comercialización colaborativa, pudieron celebrar contratos a largo plazo para abastecer a las grandes cadenas de comercio minorista. Estas soluciones también fueron adoptadas por otros productores de vino a pequeña escala en toda Polonia.

36 Diecisiete de los setenta proyectos examinados no generaron ninguna innovación porque no partían de una idea innovadora.

- Ocho eran proyectos de cooperación estándar, de demostración o de desarrollo rural que podrían haberse financiado con otras medidas del PDR, por lo que su objetivo no era generar soluciones innovadoras.
- Los nueve proyectos restantes no se basaban en una idea innovadora (es decir, una idea nueva o existente utilizada por primera vez en un contexto específico).

En el [recuadro 6](#) se ofrecen ejemplos de proyectos que no pusieron a prueba una idea innovadora.

Recuadro 6

Ejemplos de proyectos centrados en la cooperación y no en la innovación

En Polonia, dos de los diez proyectos examinados se centraban exclusivamente en crear cadenas cortas de suministro convencionales y destinaban la mayor parte del presupuesto a la compra de camiones de reparto. Para dichos proyectos no se exigió ni se llevó a cabo ninguna evaluación de la capacidad de innovación de la propuesta.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

Aproximadamente un tercio de los proyectos seleccionados difícilmente habría propiciado innovaciones en la práctica

37 Treinta y cinco de los cincuenta y tres proyectos que partieron de una idea innovadora no lograron innovaciones satisfactorias porque carecían de al menos una de las tres características restantes que los habría calificado como tal: que la idea se hubiera llevado a la práctica, demostrado ser útil y adoptado de manera generalizada. En veinticinco de estos proyectos quedó claro desde la fase de planificación que era poco probable que se tradujeran en innovaciones prácticas. Esto pudo deberse a que:

- a) carecían de un plan para producir resultados prácticos;
- b) no se centraron en resultados que pudieran adoptarse de manera generalizada;
- c) no habrían podido generar resultados prácticos de manera realista antes de que finalizara el proyecto.

Estos proyectos podrían haberse excluido mediante procesos de selección mejor diseñados. Los diez proyectos restantes constituyen ejemplos de fracaso instructivo, porque pusieron a prueba una idea válida, pero no lograron desarrollar a una solución innovadora, en particular debido a los riesgos inherentes a dichas iniciativas.

38 De los veinticinco proyectos que no desarrollaron una solución innovadora satisfactoria ni se consideraron un fracaso instructivo, seis no produjeron ningún resultado práctico. Estos proyectos tenían previsto desde el principio concluir su trabajo con la elaboración de un concepto teórico, un modelo o un plan para una futura innovación. Véase un ejemplo en el [recuadro 7](#).

Recuadro 7

Ejemplo de un proyecto que no tenía previsto producir un resultado práctico

El objetivo de un proyecto llevado a cabo en los Países Bajos era elaborar, tras un análisis de la situación en aquel momento, un plan de acción para desarrollar por primera vez en la región prácticas agrícolas sostenibles en las turberas. Para apoyar este plan de acción, también se elaboró documentación sobre nueve ámbitos prioritarios que debían abordarse mediante nueve futuros proyectos de ejecución de la AEI-AGRI. No estaba previsto llevar el proyecto a la práctica.

Solo se elaboraron planes o descripciones de proyectos para cinco de los nueve ámbitos prioritarios identificados. No se generó documentación para los cuatro ámbitos restantes porque el proyecto terminó antes de lo previsto debido a la falta de interés del GO por continuar.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

- 39** También constatamos que, en trece de los veinticinco proyectos, las actividades previstas se definieron de manera tan restringida que la innovación creada solo habría resultado útil para los miembros del GO, ya que dichas actividades respondían únicamente a sus necesidades especializadas o específicas (*recuadro 8*).

Recuadro 8

Ejemplos de proyectos relacionados con necesidades especializadas o específicas

El objetivo de un proyecto llevado a cabo en los Países Bajos era encontrar una forma innovadora de readaptar antiguos edificios agrícolas en cooperación con un agricultor y un municipio local. Puesto que los planes del proyecto se ajustaban a las necesidades del agricultor en cuestión, ningún componente de la innovación desarrollada en el marco del proyecto podía transferirse con facilidad a otros agricultores.

En España (Andalucía), el objetivo de un proyecto era mejorar el consumo de energía y de agua de una fábrica de transformación de leche de cabra y promover la diversificación de los productos derivados de este tipo de leche. Constatamos que el proyecto ayudó a la empresa a modernizar su infraestructura y a reducir su consumo de agua y energía. Sin embargo, las herramientas y los modelos generados estaban tan vinculados a la infraestructura específica del edificio que resultó imposible utilizarlos en otros entornos. El proyecto tampoco diversificó los productos derivados de la leche de cabra, como estaba inicialmente previsto.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

40 En siete de los trece proyectos relacionados con una necesidad especializada o específica, quedó claro desde el principio la escasa probabilidad de que la innovación se adoptara de manera más generalizada. Todos estos proyectos se centraban en innovaciones de productos, pero sus planes de proyecto no preveían pruebas ni análisis de mercado. Por ejemplo, incluían el desarrollo de:

- un nuevo tipo de mantequilla más duradera y fácil de untar, y zumo elaborado a partir de manzanas de pulpa roja con propiedades beneficiosas para la salud (Polonia);
- un aperitivo de frutas saludable y nuevos productos lácteos elaborados a partir de leche de cabra (España).

Los productos desarrollados en estos proyectos no llegaron a comercializarse ni a someterse siquiera a una prueba de mercado, ya que resultó evidente que no podían producirse a un coste razonable.

41 Para los dos proyectos ejecutados en Polonia que atendían una necesidad específica (apartado 40), se realizaron importantes inversiones en activos —como líneas de producción y maquinaria— de las que los miembros del GO pudieron beneficiarse plenamente una vez finalizados los proyectos. De conformidad con las normas del mercado interior de la UE, los costes subvencionables de las inversiones realizadas en proyectos de investigación y desarrollo deben restringirse al coste de amortización correspondiente a la duración del proyecto. Constatamos que ocho de los diez proyectos examinados en Polonia recibieron más financiación de la que les correspondía como consecuencia del reembolso indebido de las inversiones en activos procedente de una norma aplicada a escala nacional (*recuadro 9*). Estos casos suponen un coste de oportunidad, ya que impiden destinar recursos a proyectos más innovadores.

Recuadro 9

Ejemplo de proyecto con fondos destinados en gran medida a inversiones de capital y no a innovación

Un proyecto llevado a cabo en Polonia tenía como objetivo introducir una tecnología innovadora de tratamiento de aguas dentro de un sistema de riego cerrado en una plantación de arándanos. De los costes del proyecto, el 92 % correspondía a una inversión de 1,5 millones de euros destinada a la construcción de una nueva plantación de arándanos rojos, financiada en un 50 % con fondos públicos. El beneficiario recibió un reembolso de 750 000 de euros en concepto de costes de inversión.



Los costes de amortización correspondientes a la duración del proyecto ascendían únicamente a 94 000 euros, de modo que el reembolso debería haber sido de 47 000 euros. Por lo tanto, se desembolsaron cerca de 700 000 euros de ayuda de la UE para financiar inversiones de capital en lugar de innovación, lo que supone una infracción las normas de la UE.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

- 42** Constatamos, además, que cinco de los trece proyectos especializados o específicos podrían haberse llevado a cabo total o parcialmente incluso sin subvención (fenómeno conocido como «efecto de peso muerto», **recuadro 10**). Estos casos suponen un coste de oportunidad, ya que impiden destinar recursos a proyectos más innovadores.

Recuadro 10

Ejemplos de beneficiarios de proyectos especializados que utilizaron fondos públicos en beneficio propio

Estos beneficiarios de proyectos financiados por la AEI-AGRI se encontraban, por ejemplo:

- a) en los Países Bajos, donde una cooperativa líder mundial en la producción de productos elaborados con patata declaró unos ingresos anuales de hasta 1 000 millones de euros y beneficios de varios millones durante la ejecución del proyecto;
- b) en España, donde un gran productor de vino espumoso tradicional español propiedad de una empresa de capital inversión estadounidense declaró unos beneficios anuales de aproximadamente 100 millones de euros durante la ejecución del proyecto;
- c) en Polonia, donde una gran multinacional alimentaria declaró beneficios anuales aproximados de 100 millones de euros durante la ejecución del proyecto.

Sus proyectos tenían como finalidad ofrecer soluciones modernas a empresas específicas que ya disponían de capacidad financiera para financiarlas. Puesto que ninguno de los beneficiarios compartió los resultados del proyecto, los fondos públicos se utilizaron en beneficio de grandes empresas privadas pero no favorecieron al sector en su conjunto.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

- 43** Por último, de los veinticinco proyectos que no produjeron resultados satisfactorios y en los que el fracaso podría haberse evitado, tres no duraron lo suficiente como para ejecutar el trabajo requerido y generar la innovación prevista, como se muestra en el [recuadro 11](#). Estos proyectos no podían producir una innovación satisfactoria porque sus objetivos previstos no se ajustaban a la duración del proyecto.

Recuadro 11

Ejemplos de proyectos cuyos objetivos no se ajustaban a la duración del proyecto

En Polonia, examinamos un proyecto cuyo objetivo era desarrollar, en un plazo de dos años, una aplicación de toma de decisiones basada en modelos de aprendizaje automático que utilizan la inteligencia artificial conocidos como redes neuronales. Desarrollar estas redes suele llevar más de cinco años. Aunque el proyecto se completó al final de 2022, la aplicación sigue en fase de desarrollo. En Polonia, las ayudas se concedieron a proyectos con una duración máxima de tres años y, en casos excepcionales, de hasta cinco años.

En España (Andalucía), dos organizaciones de productores de aceite de oliva ejecutaron un proyecto de dos años con el objetivo de demostrar que los olivares intensivos son económicamente más viables que los olivares tradicionales y de convencer a los agricultores de que maximizaran la producción. La mitad del coste del proyecto se destinó a arrancar cincuenta hectáreas de olivares tradicionales y a sustituirlas por una plantación de olivar intensivo. Teniendo en cuenta que una nueva plantación tardaría entre cuatro o cinco años en proporcionar su primera producción limitada, y que solo alcanzaría la producción plena en diez años, el proyecto presentó estimaciones sobre la rentabilidad de la inversión y la productividad apoyándose en datos ya disponibles.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

La falta de competencia para acceder a la financiación y los procedimientos de selección deficientes redujeron el potencial de innovación

- 44** A partir de nuestra revisión de las disposiciones nacionales en los cuatro Estados miembros visitados, identificamos varias razones por las cuales era poco probable que más de la mitad de los proyectos de nuestra muestra generasen innovaciones.
- 45** En primer lugar, constatamos que la competencia entre proyectos para acceder a la financiación de la AEI-AGRI era escasa. Para obtener la financiación de la AEI-AGRI, los Estados miembros deben seguir un proceso de selección competitivo, en el que las solicitudes se evalúan con arreglo a criterios de selección y posteriormente se clasifican para determinar las mejores propuestas. En los cuatro Estados miembros examinados, las convocatorias de proyectos recibieron un número significativo de propuestas. Por ejemplo, solo cinco de las ciento cincuenta propuestas de proyectos recibidas durante el período 2014-2022 en Francia (Normandía) fueron rechazadas durante el proceso de selección. Cuatro de ellas habían sido presentadas en la primera convocatoria, cuando la medida aún era nueva tanto para los solicitantes como para la autoridad de gestión. En España, los Países Bajos y Polonia, las autoridades de gestión decidieron incrementar en varias ocasiones el presupuesto destinado a la medida de cooperación —que abarcaba la AEI-AGRI en el marco de los PDR 2014-2022— con el fin de aliviar la presión de los procedimientos de selección.
- 46** En segundo lugar, observamos que la capacidad de innovación de una propuesta de proyecto —es decir, si ponía a prueba una idea nueva o existente en un contexto específico— no constituía un criterio determinante en la selección de proyectos en ninguno de los cuatro Estados miembros examinados. Se consideraba innovación, entre otras cosas, probar o adquirir nuevos equipos o maquinaria disponibles en el mercado, a pesar de que las directrices de la AEI-AGRI de la Comisión recomendaban a los Estados miembros excluir dichas actividades de la financiación. En Polonia, esto también dio lugar al pago de importes significativos de ayuda para las inversiones de capital de los GO, pese a que la financiación de los costes de los activos fijos por encima de la amortización durante el proyecto infringía las normas de la UE.

- 47** Dos de los cuatro Estados miembros (Francia y Polonia) optaron por establecer como criterio de subvencionalidad la capacidad de innovación de una propuesta de proyecto. En Polonia, la autoridad de gestión consideraba que una idea de proyecto era innovadora cuando el posible beneficiario recibía un dictamen favorable sobre su carácter innovador por parte de una universidad o un instituto de investigación. Este proceso, carente de transparencia, generó conflictos de intereses, ya que el instituto de investigación encargado de la certificación de los proyectos tenía pocos incentivos para emitir un dictamen desfavorable. Aun cuando los Estados miembros incluyeran la capacidad de innovación como criterio de selección, esta no siempre recibía la ponderación necesaria para garantizar que los proyectos con una capacidad de innovación marginal o baja quedaran excluidos de la financiación, como se muestra en el [recuadro 12](#).

Recuadro 12

Ejemplos de capacidad de innovación de una propuesta de proyecto con un papel secundario en el proceso de selección

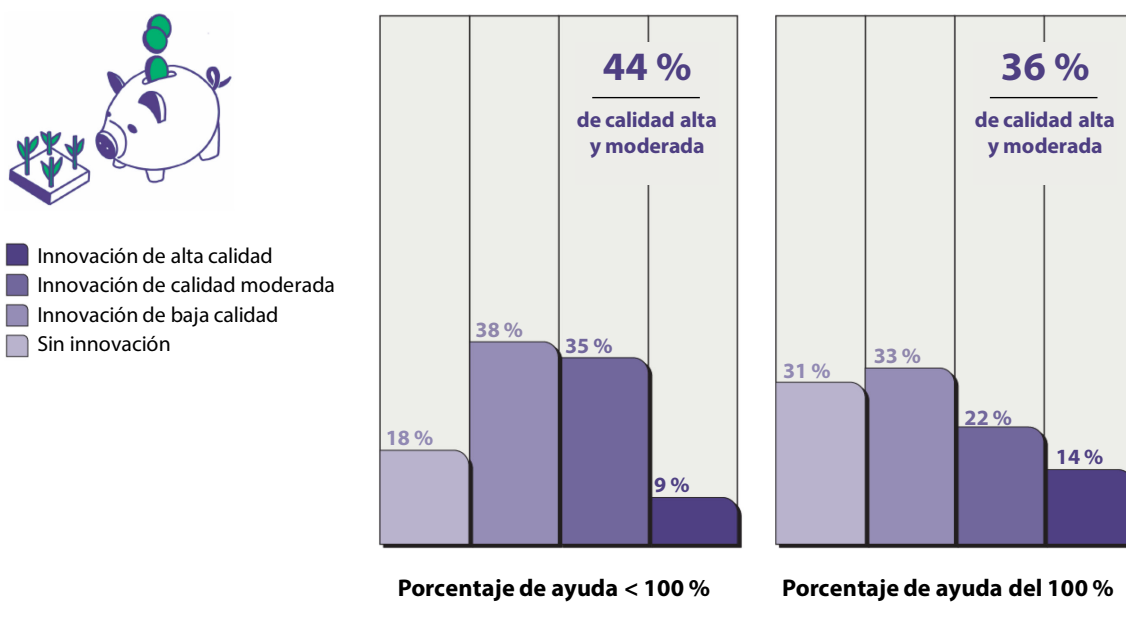
En el PDR nacional de España, los proyectos podían recibir un máximo de 10 puntos sobre 100 por su «grado de innovación», de los cuales solo 4 correspondían al potencial de innovación y 6 a la viabilidad.

En Francia (Normandía), los proyectos podían obtener 30 puntos sobre 170 por su «grado de innovación». Este criterio se aplicaba para evaluar de manera individual si la propuesta de proyecto constituía una innovación técnica, temática u organizativa, asignando 10 puntos a cada tipo de innovación. Los proyectos se seleccionaban si obtenían un mínimo de 50 puntos y si su carácter innovador se consideraba suficiente, sin definir, no obstante, lo que se entiende por «suficiente» ni establecer un umbral mínimo para este criterio.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

- 48** En tercer lugar, cuando se establecieron, los criterios de selección relativos a la posible «utilidad de los resultados» y la «aplicación más generalizada» solo tuvieron un papel secundario en la selección de proyectos. En los cuatro Estados miembros, constatamos que el proceso de selección no priorizaba la evaluación del potencial de los proyectos para producir resultados prácticos que pudieran generar innovaciones fácilmente replicables. Por ejemplo, aunque Francia (Borgoña-Franco Condado) empleó criterios de evaluación como la «transferibilidad de los resultados a los usuarios finales» y la «reproducibilidad de los resultados», estos no recibieron la ponderación suficiente para favorecer los proyectos con potencial de multiplicación o ampliación.
- 49** Por último, a partir de nuestro análisis del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, constatamos que, a diferencia de muchas otras medidas del PDR, la medida de cooperación no excluía ninguna categoría de costes a escala de la UE, de modo que los Estados miembros podían solicitar el reembolso de hasta el 100 % de los costes del proyecto. De los setenta proyectos examinados, un total de treinta y seis recibieron el reembolso íntegro de sus costes subvencionables (322 000 euros de media), lo que permitió que los miembros del GO no tuviesen que asumir ninguno de los riesgos económicos relacionados con las actividades realizadas. Constatamos que proporcionar el porcentaje máximo de ayuda no favoreció el desarrollo de innovación (*ilustración 6*).

Ilustración 6 | Un mayor apoyo no generó mayor innovación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

Los resultados de los proyectos a menudo ni se difunden ni se utilizan

- 50** Para crear una cultura de la innovación que favorezca una agricultura más competitiva y sostenible, se necesitan mecanismos eficaces para difundir los resultados de los proyectos y apoyar la adopción generalizada de soluciones satisfactorias. Analizamos cómo los proyectos de nuestra muestra intercambiaban información sobre innovaciones y cómo la Comisión y los Estados miembros seleccionados contribuían a difundir este conocimiento en el marco de la PAC para beneficiar al sector en su conjunto.

Se difundieron los resultados de aproximadamente la mitad de los proyectos

- 51** De los cincuenta y tres proyectos desarrollados a partir de una idea innovadora, cuarenta y nueve financiaron los costes de las actividades de comunicación y difusión; sin embargo, solo veintiocho publicaron sus resultados y compartieron los conocimientos generados. Entre estos se encontraban los dieciocho proyectos que reunían los cuatro requisitos que caracterizan toda innovación satisfactoria: seis ofrecieron soluciones que fueron ampliamente adoptadas en el sector; diez produjeron resultados que siguen siendo utilizados por miembros del GO y que podrían ser utilizados por otros profesionales, y dos concluyeron que la nueva tecnología no se ajustaba al perfil de las explotaciones agrarias del GO, pero compartieron información detallada sobre los tipos de explotaciones para los que podría resultar apropiada.
- 52** Las disposiciones de la PAC exigen que los GO divulguen los resultados de sus proyectos⁵. Aunque la Comisión afirma en sus [directrices a los Estados miembros](#) que estos deben divulgar los resultados sustanciales que puedan ser útiles para otros, ninguno de los Estados miembros examinados comunicó con claridad a los GO lo que debía difundirse exactamente o con qué propósito. En consecuencia, los GO entendieron que debían comunicar las actividades y los resultados del proyecto sin necesidad de detallar los resultados ni los conocimientos generados. De haberlo hecho, otras partes interesadas —como agricultores, asesores, investigadores o autoridades públicas— habrían podido beneficiarse de ellos. En el [recuadro 13](#) se ofrecen ejemplos de proyectos que no divulgaron los conocimientos creados.

⁵ Artículo 57, apartado 3, del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#).

Recuadro 13

Ejemplos de proyectos que no divulgaron los conocimientos creados

El objetivo de un proyecto llevado a cabo en los Países Bajos era desarrollar nuevas variedades de patata utilizando técnicas innovadoras de cultivo centradas en aumentar su resistencia a las enfermedades y maximizar las cosechas. En el proyecto se elaboraron modelos estadísticos de selección y cultivo de patatas, se crearon marcadores para prever las propiedades de nuevas variedades y también se desarrollaron seis genomas de referencia. Sin embargo, los resultados no se publicaron. Un miembro del GO copublicó un artículo científico con información limitada que difícilmente habría permitido a otras empresas de cultivo de patatas beneficiarse de los conocimientos generados.

Un proyecto llevado a cabo en España se centró en analizar los posibles usos comerciales alternativos de las pieles y los huesos de aguacate. Estos constituyen alrededor del 40 % del peso total de los aguacates procesados y se consideran residuos que deben incinerarse o enviarse a vertederos. El proyecto generó conocimiento sobre la caracterización, la extracción y la comprobación de la calidad de sustancias presentes en el hueso y la piel del aguacate, así como sobre el procesamiento de estos residuos para la producción de piensos, complementos alimenticios e ingredientes activos en cosméticos. Ninguno de los datos obtenidos se hizo público.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

- 53** Otra razón por la que los resultados no se difundieron de manera significativa fue que los proyectos se diseñaron para beneficio exclusivo del GO o de uno solo de sus miembros, que buscaban utilizar la solución internamente o comercializarla una vez finalizado el proyecto. Por lo general, los participantes en los proyectos planeaban retener los resultados significativos desde el principio para mantener una ventaja competitiva en caso de que la innovación tuviera éxito ([recuadro 14](#)). De quince proyectos de este tipo, seis se podrían haber ejecutado incluso sin fondos públicos, ya que los resultados eran tan específicos que nadie podría haberlos reutilizado por más que se hubiesen publicado.

Recuadro 14

Ejemplo de un proyecto que retuvo sus resultados a fin de conservar su ventaja competitiva

En Francia (Normandía), un proyecto de la AEI-AGRI creó una plataforma web para poner en contacto a los agricultores con los proveedores de servicios agrícolas. Los fondos públicos se utilizaron para desarrollar una base de datos con todos los proveedores de servicios agrícolas de la región, sus servicios y tarifas. También se financió una calculadora para ayudar a los agricultores a determinar si era económicamente más rentable adquirir una máquina determinada en lugar de contratar el servicio agrícola, lo que contribuiría a mitigar el problema generalizado de deuda elevada y exceso de maquinaria que afecta a los agricultores franceses.

Al finalizar el proyecto, el GO, por razones de secreto comercial, no hizo pública ninguna información sobre los programas y las funciones desarrollados. Aunque el evaluador ya había señalado en la fase de planificación que los resultados del proyecto estaban orientados a fines comerciales, las autoridades regionales no adoptaron ninguna medida para garantizar la divulgación de los resultados significativos. En la actualidad, la región carece de un registro público con información sobre los proveedores de servicios agrícolas y los servicios que ofrecen.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

- 54** Los cuatro Estados miembros seleccionados para la auditoría financiaron actividades de comunicación y difusión sin establecer distinción alguna entre ambas. En algunos proyectos de nuestra muestra, los costes de comunicación y difusión se reembolsaron cuando los proyectos se encontraban en una fase temprana y aún no habían generado resultados. Entre los gastos reembolsados figuraba también el desarrollo de sitios web de proyectos que se eliminaban una vez completados estos o que no contenían información sobre los resultados obtenidos. En nuestra muestra, constatamos que los Estados miembros se dedicaron principalmente a financiar actividades de comunicación durante el proyecto y no a garantizar una difusión eficaz de los resultados ([recuadro 15](#)).

Recuadro 15

Ejemplo de ayuda a la difusión que no favoreció una disponibilidad generalizada de resultados

En España, los diez proyectos del PDR nacional examinados recibieron fondos para actividades de difusión que oscilaban entre los 40 000 y los 79 000 euros, lo que representa hasta el 17 % del coste total del proyecto. Entre las actividades financiadas encontramos la participación en eventos, la organización de jornadas de puertas abiertas y la publicación de artículos, tanto en papel como en línea. Estas actividades se llevaron a cabo en diferentes etapas del proyecto, principalmente a escala local o regional. Aunque todos los proyectos notificaron sus actividades en los informes finales y otras comunicaciones, constatamos que solo seis habían difundido resultados sustanciales útiles para otros profesionales. De estos seis proyectos, solo uno se había ampliado y, aunque las soluciones obtenidas siguen utilizándose en otros dos proyectos, solo los miembros del GO se benefician de ellas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

Los Estados miembros hicieron un uso escaso de los resultados o los conocimientos derivados de los proyectos

- 55** Difundir los resultados de los proyectos es fundamental para que los Estados miembros determinen qué tipo de proyectos son más eficaces y adapten en consecuencia su aplicación de la AEI-AGRI. Estos resultados también son esenciales para evaluar las repercusiones de la AEI-AGRI en el sector agrícola, en particular a escala regional, donde constituye una fuente vital de financiación pública. En Francia, los Países Bajos y Polonia observamos una falta general de capacidad técnica para almacenar y procesar adecuadamente los resultados de los proyectos. Encontramos casos en los que las autoridades de gestión no pudieron acceder a los resultados sustanciales del proyecto porque los GO se habían disuelto tras su finalización. Dado que las autoridades de gestión no siempre facilitaban una definición suficientemente detallada de «entregables» en el acuerdo de subvención, los GO no estaban obligados a proporcionarlos al finalizar el proyecto y, a menudo, no lo hicieron, pese a que podrían haber sido útiles (*recuadro 16*).

Recuadro 16

Ejemplo de oportunidad desaprovechada para maximizar los resultados de un proyecto



El objetivo de un proyecto del sector frutícola español llevado a cabo en Andalucía era encontrar una alternativa a las velas de parafina utilizadas para combatir las heladas en los huertos frutales. El propósito del proyecto era reducir la contaminación y las nubes de humo producidas por las velas. El proyecto permitió identificar calefactores más respetuosos con el medio ambiente y, además, halló la manera de reducir en un 20 % los costes de protección contra las heladas optimizando la distribución de las velas en el huerto. En el ámbito regional o nacional, esto podría traducirse en ahorros significativos para todos los productores de uno de los sectores agrícolas más importantes de España. Tanto la autoridad de gestión como el organismo pagador recibieron el informe final del proyecto, que detallaba el algoritmo utilizado para la distribución de las velas y los ahorros generados, pero no adoptaron medidas para promover esta solución entre las partes interesadas pertinentes.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los proyectos de nuestra muestra.

- 56** Ninguno de los cuatro Estados miembros analizó los resultados de los proyectos para promover las innovaciones más prometedoras a escala regional o nacional. Aunque la PAC permite a los Estados miembros utilizar otros fondos de desarrollo rural para transmitir los conocimientos útiles generados en los proyectos mediante formación, material educativo o servicios de asesoramiento, estos rara vez lo hicieron.
- 57** En las dos regiones francesas visitadas, constatamos que solo en tres casos los GO organizaron presentaciones y jornadas de puertas abiertas con apoyo de la UE tras la finalización de sus proyectos. Y ello a pesar de que las directrices de la AEI-AGRI de la Comisión hacen hincapié en que la comunicación *inter pares* entre agricultores y silvicultores, así como la incorporación de innovaciones en los servicios de asesoramiento periódico, son formas eficaces de maximizar o ampliar los resultados de los proyectos satisfactorios.

La falta de difusión de los resultados clave limitó la capacidad de la Comisión para evaluar la eficacia de la Asociación Europea para la Innovación en la política agrícola común

- 58** Los GO debían enviar un informe final a las autoridades nacionales o regionales con un resumen de los resultados de sus proyectos. A continuación, las autoridades tenían la obligación de remitir dicha información a la Comisión. Sin embargo, los Estados miembros no cumplieron este requisito de forma sistemática. Constatamos que en Francia (Borgoña-Franco Condado) no se envió a la Comisión ninguna información sobre los resultados de los proyectos financiados, mientras que en España, los Países Bajos y Polonia se envió información incompleta. Aunque los cuatro Estados miembros crearon una base de datos pública para los proyectos de la AEI-AGRI financiados en su país, estas bases de datos tampoco ofrecían información sobre los resultados de los proyectos y, en algunos casos, la información que contenían era incompleta.

- 59** Como consecuencia de la deficiente comunicación de los resultados, la información sobre los proyectos recogida en la base de datos de la [red de la AEI de la UE](#) es de escasa calidad. La red de la AEI de la UE debe incluir los resultados de todos los proyectos de la UE financiados a través de la AEI-AGRI. La Comisión animó a los Estados miembros a publicar los resultados de los proyectos lo antes posible⁶. No obstante, constatamos que los Estados miembros suelen comunicar los proyectos con retrasos significativos, que en algunos casos se prolongan durante años tras su finalización. En los setenta proyectos examinados, observamos que las bases de datos contenían información sobre los objetivos y los resultados previstos, aunque con una calidad variable. Sin embargo, estas no facilitaban información sobre los resultados obtenidos ni incluían entregables concretos. Tanto en el ámbito nacional como en el regional, los Estados miembros rara vez publican los entregables de los proyectos ni los informes finales.
- 60** Se necesitan datos completos para seguir de cerca las características y los logros de las colaboraciones apoyadas por la AEI-AGRI y para determinar los factores que generaron los mejores resultados. Los requisitos de notificación de datos relativos a la AEI-AGRI para la PAC 2014-2022 se establecieron en el [marco común de seguimiento y evaluación de la Comisión](#), que exigía que los Estados miembros facilitaran información anual únicamente sobre dos indicadores de realización: el número de proyectos financiados por la AEI-AGRI en la PAC y el importe de apoyo público recibido. Constatamos que, en dos de los cuatro Estados miembros examinados, estos datos no constituían una fuente de información fiable: En España (Cataluña) se notificaron 778 proyectos cuando solo se habían financiado 282, y en los Países Bajos, 493 proyectos en lugar de 437. La Comisión desconocía estos errores de notificación.
- 61** El marco común de seguimiento y evaluación no incluía ningún indicador de resultados o de impacto, pese a que dichos indicadores de rendimiento eran esenciales para evaluar los logros⁷. La ausencia de datos pertinentes y fiables limitó la capacidad de la Comisión para evaluar la AEI-AGRI.

⁶ Comisión Europea, [Guidelines for data on European Innovation Partnership \(EIP\) Operational Groups](#), octubre de 2023.

⁷ [Better regulation toolbox](#), capítulo 5.

- 62** La Comisión utiliza las evaluaciones de los programas y los instrumentos de la UE para obtener información sobre sus políticas. Sin embargo, en el caso de la AEI-AGRI, no se han examinado sistemáticamente ni el funcionamiento de los GO ni las repercusiones que tuvieron los proyectos correspondientes al período 2014-2022 sobre los cuatro objetivos de la AEI-AGRI en la PAC. La única evaluación efectuada se llevó a cabo en 2016, cuando aún no se había completado ningún proyecto de la AEI-AGRI ni se disponía de resultados. En 2018 y 2024 también se examinó un número reducido de estudios de casos previamente seleccionados. Estas evaluaciones no tuvieron en cuenta la contribución global de los proyectos a la consecución de los objetivos de la AEI-AGRI.
- 63** Nuestras constataciones coinciden con las de un informe de la OCDE de 2023: «[Policies for the Future of Farming and Food in the European Union](#)», que ponía de relieve la falta general de análisis de los proyectos de los GO de la AEI-AGRI y la necesidad de disponer de más pruebas. El informe afirmaba que, en el caso de la AEI-AGRI, se necesitan más pruebas para garantizar un sistema adecuado de retroalimentación con información y análisis de los principales motores de la innovación que permiten mejorar el aprendizaje político y la aplicación de las mejores estructuras y prácticas en los GO.

El presente informe fue aprobado por la Sala I, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 28 de enero de 2026.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo



Tony Murphy
Presidente

Anexos

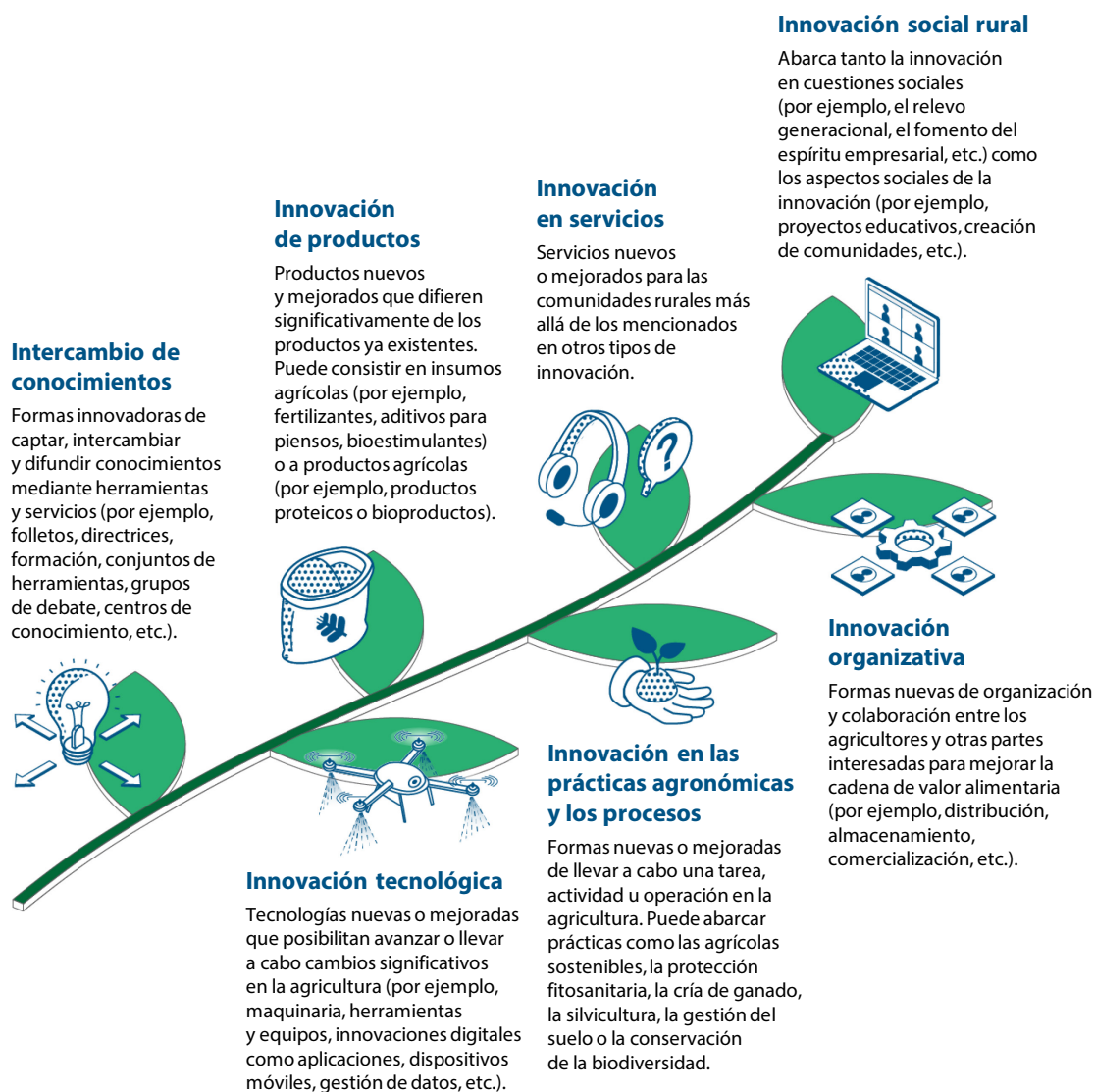
Anexo I – Sobre la auditoría

Innovación agrícola

- 01** La innovación ocupa un lugar central en las políticas de la UE, ya que contribuye de manera decisiva a alcanzar la sostenibilidad medioambiental, económica y social del sector agrícola. A diferencia de otros sectores, la investigación y el desarrollo agrícolas se financian principalmente con fondos públicos¹. El gasto de la política agrícola común (PAC), que constituye una importante fuente de financiación de la innovación en la agricultura de la UE, ascendió a cerca de 1 000 millones de euros de fondos públicos durante el período 2014-2022.
- 02** La Comisión no cuenta con una definición oficial de «innovación», pero considera que una innovación agrícola satisfactoria es una idea (un producto, servicio, proceso de producción o un nuevo sistema de organización) que se ha llevado a la práctica, ha demostrado ser útil y se ha adoptado de manera generalizada. Una innovación puede consistir en la introducción de prácticas completamente nuevas o en la aplicación de prácticas existentes en un nuevo contexto geográfico o medioambiental. La innovación agrícola abarca todo un abanico de necesidades agrícolas, forestales o agroalimentarias, como se muestra en la *ilustración 1*.

¹ OCDE, *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union*, OECD Agriculture and Food Policy Reviews, 2023.

Ilustración 1 | Tipos de innovaciones agrícolas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la clasificación propuesta por la Red Europea de la PAC en su estudio de 2024 sobre los resultados obtenidos por los proyectos de la AEI-AGRI llevados a cabo por los grupos operativos en el marco de la PAC.

La AEI en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas en la PAC

- 03** Desde 2014, la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas (AEI-AGRI) en la PAC proporciona financiación a fin de generar innovación práctica ascendente y mejorar la competitividad y la sostenibilidad de la agricultura de la UE. El objetivo de la AEI-AGRI era responder a las necesidades del sector agrario y forestal, desde la producción primaria hasta el conjunto de actividades que integran la cadena de valor.
- 04** La PAC 2014-2022 estableció cuatro objetivos generales para la AEI-AGRI²:
- a) promover un sector agrícola y forestal que utilice eficientemente los recursos, sea económicamente viable, productivo y competitivo;
 - b) contribuir a un abastecimiento estable y sostenible de alimentos, piensos y biomateriales;
 - c) mejorar los procesos encaminados a la protección del medio ambiente, la adaptación al cambio climático o su mitigación;
 - d) crear vínculos entre los conocimientos y tecnologías punteros y los agricultores, administradores de bosques, comunidades rurales, empresas, organizaciones no gubernamentales y servicios de asesoramiento.
- 05** Además de cumplir estos cuatro objetivos, la AEI-AGRI en la PAC también debe³:
- mejorar la utilización y la eficacia de los instrumentos relacionados con la innovación y mejorar las sinergias entre ellos;
 - promover una aplicación más rápida y amplia de soluciones innovadoras;
 - establecer una relación más estrecha entre la investigación y la práctica agrícola para colmar la brecha entre los dos ámbitos, e informar a la comunidad científica de las necesidades de la agricultura en materia de investigación.

² Artículo 55 del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#).

³ Considerando 44 y artículo 55 del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#).

Mecanismo de aplicación de los proyectos de la AEI-AGRI en el marco de la PAC

06 La PAC 2014-2022 estableció un marco a escala de la UE para la AEI-AGRI que ofrecía a los Estados miembros un amplio margen de aplicación. La AEI-AGRI se incluyó en la medida de desarrollo rural relativa a la promoción de la cooperación en el sector agrícola. Funcionaba del siguiente modo:

- 1) Las partes interesadas creaban un grupo operativo (GO) para llevar a cabo un proyecto. A continuación, proponían un plan de proyecto a las autoridades nacionales o regionales, en el que describían su idea innovadora, los resultados esperados y las contribuciones previstas para mejorar la productividad y la gestión sostenible de los recursos.
- 2) Si el proyecto era seleccionado, los miembros del GO lo llevaban a cabo y difundían sus resultados en la UE, en particular a través de la red de la AEI de la UE (apartado **09**).

Los proyectos de los GO debían basarse en el modelo interactivo de innovación. Los GO debían contar, como mínimo, con dos miembros con conocimientos complementarios; la presencia de profesionales como agricultores o silvicultores no era obligatoria. Durante el proyecto, los miembros del GO debían adoptar decisiones conjuntas y colaborar para crear soluciones innovadoras a los problemas prácticos identificados.

07 La financiación de la PAC destinada a la AEI-AGRI en el marco de la medida de cooperación abarcó tanto la creación del GO como la ejecución de los proyectos de innovación. Preveía el reembolso de todos los costes contraídos, como los estudios preparatorios, la formulación del plan de ejecución, el funcionamiento de los GO y la promoción del proyecto. Los Estados miembros podían financiar la AEI-AGRI exclusivamente a través de la medida de cooperación o bien combinarla con otras medidas de desarrollo rural, tales como adquirir o arrendar nueva maquinaria y equipos, desarrollar aplicaciones informáticas o poner en marcha explotaciones agrícolas y empresas.

08 La inclusión de la AEI-AGRI en los programas de desarrollo rural quedaba a discreción de los Estados miembros. Se les animó a fijar objetivos específicos para el instrumento, teniendo en cuenta sus necesidades particulares de innovación agrícola y forestal. Además, podían decidir si circunscribir la AEI-AGRI a temas prioritarios nacionales o regionales específicos, o si financiar principalmente iniciativas de ámbito local orientadas a satisfacer las necesidades locales. Correspondía a los Estados miembros seleccionar los proyectos de innovación, así como determinar los criterios de subvencionalidad y selección. Asimismo, se encargaban de fijar el nivel de la ayuda pública, que podía alcanzar hasta el 100 % de los gastos subvencionables.

Difusión de los resultados de los proyectos: parte esencial de la AEI-AGRI en la PAC

- 09** Para garantizar que los resultados de los proyectos individuales beneficiaran a todo el sector agrícola, los GO debían difundir ampliamente sus conclusiones entre la comunidad agrícola, especialmente a través de la red de la AEI de la UE. La red, establecida por la Comisión en 2013, estaba destinada a promover una adopción más amplia de las innovaciones mediante un [sitio web específico](#), una base de datos de proyectos de la AEI-AGRI y la organización de eventos. Los Estados miembros también podían crear redes de la AEI para mejorar la difusión de los resultados de la AEI-AGRI a escala nacional.
- 10** Correspondía asimismo a la red de la AEI de la UE informar a las partes interesadas acerca de las necesidades de innovación del sector agrícola y de las investigaciones más recientes, y apoyar la creación de los GO. Esto fue posible principalmente gracias a:
- a) eventos temáticos;
 - b) materiales de comunicación;
 - c) grupos focales, que agrupaban a expertos sobre el terreno de toda la UE para debatir sobre ámbitos prioritarios específicos, tales como agricultura de precisión, agroecología, fertilización o digitalización.

Al final de 2024 se habían creado cincuenta y cinco grupos focales.

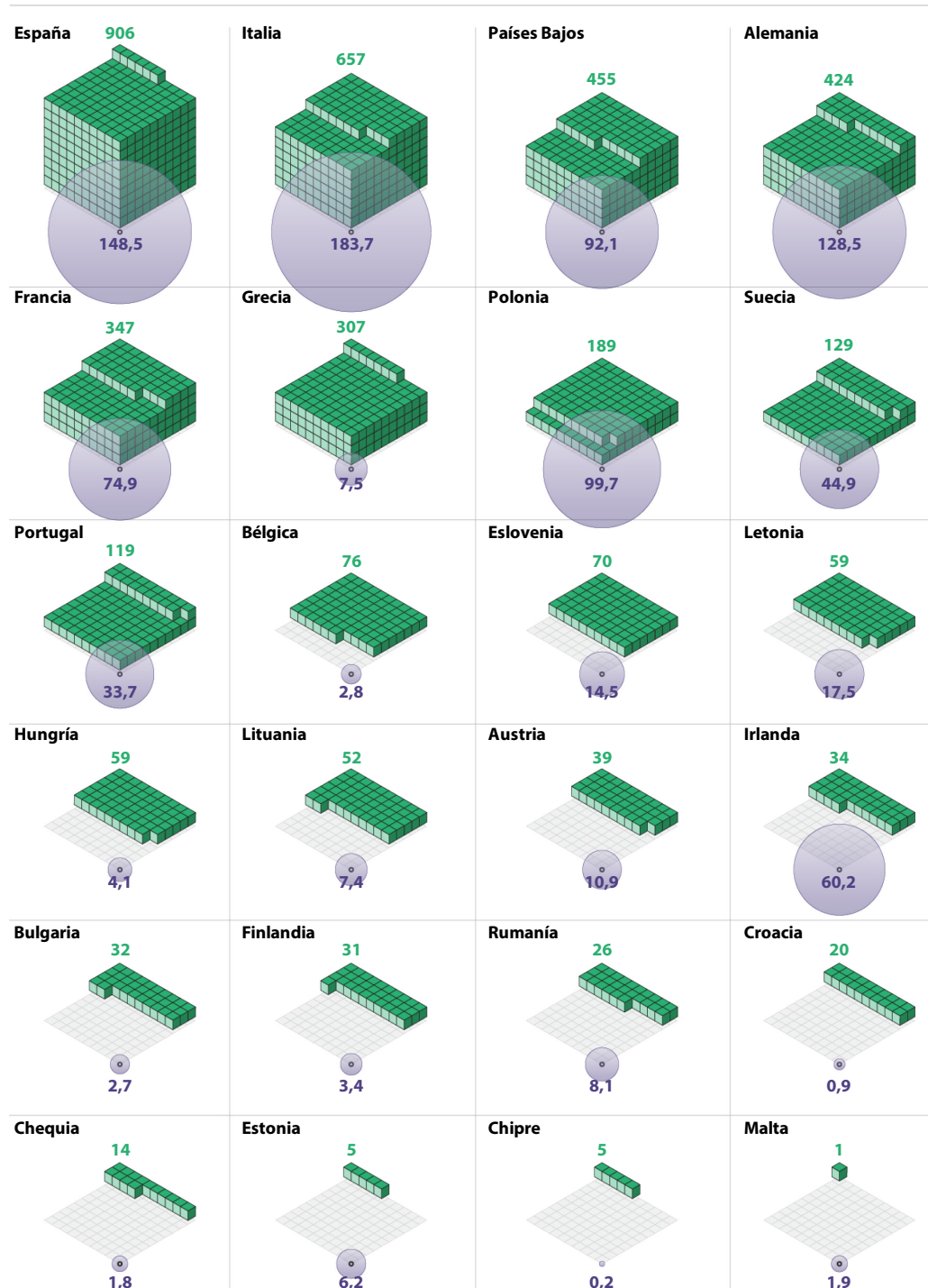
La financiación de la AEI-AGRI en el marco de la PAC

- 11** A excepción de Luxemburgo, todos los Estados miembros habían programado ayudas para la AEI-AGRI en el marco de la PAC 2014-2022. No obstante, no todos los Estados miembros ni todas las regiones ejecutaron proyectos de la AEI-AGRI. Al final de 2024, 87 de 114 programas de desarrollo rural (PDR) habían destinado una ayuda financiera de 1 000 millones de euros a los GO, cofinanciada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y los fondos nacionales. La [ilustración 2](#) muestra el nivel de apoyo público y el número de proyectos por Estado miembro.

Ilustración 2 | Apoyo público y número de proyectos de la AEI-AGRI financiados en el período 2014-2022

 **Proyectos**
(un cubo = un proyecto)

 **Apoyo financiero**
(millones de euros)



Nota: Al final de 2024, ni Dinamarca ni Eslovaquia habían declarado gasto alguno. Luxemburgo no incluyó la AEI-AGRI en su PDR 2014-2022. Se presentan los gastos notificados por los Estados miembros hasta finales de 2024. El número de proyectos corresponde a las notificaciones recibidas hasta octubre de 2025. Con arreglo a las normas presupuestarias, los proyectos seleccionados en el marco de la PAC 2014-2022 pueden ejecutarse hasta 2025.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes anuales de ejecución relativos a 2024.

- 12** La promoción del conocimiento y la innovación en la agricultura se convirtió en un objetivo transversal en el marco de la PAC 2023-2027. Los Estados miembros han asignado 1 600 millones de euros a los proyectos de los GO en sus planes estratégicos de la PAC. Los primeros cuatro objetivos generales de la AEI-AGRI (apartado 04) se integran en los diez objetivos estratégicos clave de la PAC 2023-2027. El mecanismo de aplicación de la AEI-AGRI en la PAC permanece prácticamente inalterado a escala de la UE. Sin embargo, algunos aspectos clave previstos en las directrices de la Comisión para la PAC 2014-2022 se trasladaron al marco jurídico de la PAC 2023-2027: el modelo de innovación interactiva; la mayor atención prestada por los miembros de los GO a la toma de decisiones colaborativa y la creación conjunta; la prioridad otorgada a las necesidades de los agricultores, y el requisito de conocimientos complementarios dentro del GO. La red de la AEI de la UE forma ahora parte de la Red Europea de la PAC.

Funciones y competencias

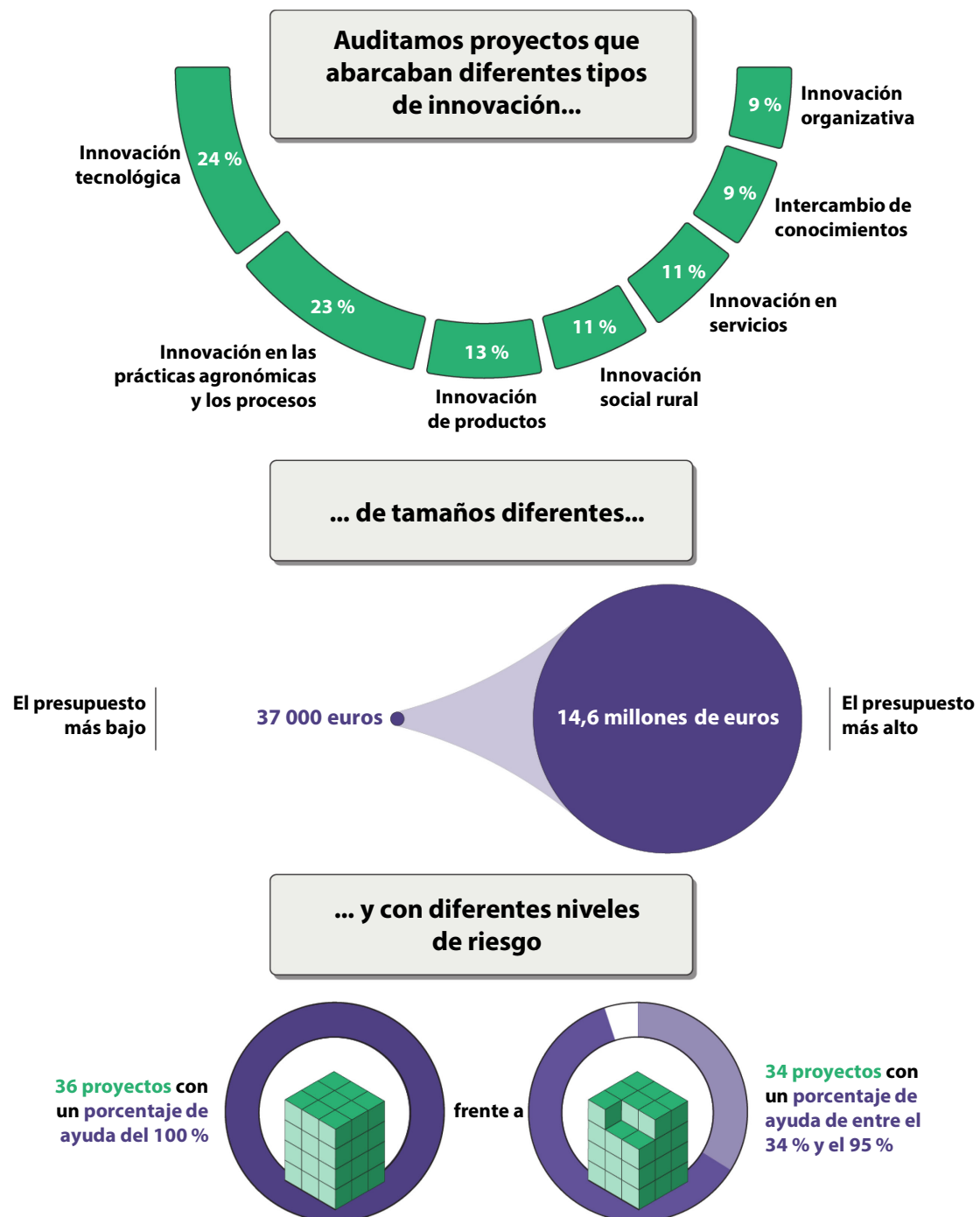
- 13** La DG Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión es responsable de la creación y la gestión de la iniciativa AEI-AGRI en toda la UE. Proporcionó directrices a los Estados miembros sobre cómo configurar la AEI-AGRI en sus PDR y en sus planes estratégicos de la PAC, y se ocupa de dar seguimiento y evaluar su aplicación en los Estados miembros. La DG Agricultura y Desarrollo Rural definió el mandato de la red de la AEI de la UE y tiene a su cargo garantizar el cumplimiento de sus objetivos.
- 14** En el régimen de gestión compartida, corresponde a los Estados miembros establecer y gestionar la AEI-AGRI en sus estrategias agrícolas nacionales (los PDR 2014-2022 y los planes estratégicos de la PAC 2023-2027), en consonancia con las necesidades de innovación de sus sectores agrícolas. Las autoridades nacionales o regionales organizan convocatorias de proyectos de la AEI-AGRI, seleccionan los proyectos que recibirán financiación, supervisan su ejecución y evalúan sus resultados.
- 15** Los GO se encargan de proponer y llevar a cabo proyectos de innovación con arreglo al plan de proyecto aprobado. Deben divulgar los resultados de sus proyectos, así como cualquier conocimiento generado en el ámbito correspondiente, principalmente a través de la red de la AEI de la UE⁴.

⁴ Artículo 57, apartado 3, del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#).

Alcance y enfoque de la auditoría

- 16** El objetivo de la presente auditoría era evaluar si la AEI-AGRI en la PAC contribuyó eficazmente a la innovación en el sector agrícola de la UE mediante la ejecución de los proyectos de los GO. Examinamos si:
- 1) los proyectos financiados respondían adecuadamente a las necesidades de innovación de los agricultores;
 - 2) los Estados miembros seleccionaron proyectos con resultados innovadores;
 - 3) los resultados de los proyectos se difundieron y utilizaron para promover una adopción más generalizada de las innovaciones y para contribuir a la mejora continua de la AEI-AGRI.
- 17** Auditamos este ámbito dada la importancia cada vez mayor de la innovación para la consecución de un sector agrícola sostenible y competitivo. Esta es la primera auditoría del Tribunal que examina la contribución de la AEI-AGRI a la innovación agrícola en la UE.
- 18** La auditoría se centró en el gasto de la AEI-AGRI disponible en virtud de la medida de desarrollo rural dedicado a fomentar la cooperación en los sectores agrícola y forestal durante el período 2014-2022. Nuestras entidades auditadas fueron la DG Agricultura y Desarrollo Rural, y cuatro Estados miembros (España, Francia, los Países Bajos y Polonia). Examinamos siete PDR aplicados en esos cuatro Estados miembros. La muestra reflejaba el importe del gasto de la AEI-AGRI, el número de proyectos de innovación ejecutados y el objetivo de abarcar tanto las disposiciones regionales como las nacionales. Horizonte 2020 constituye otra fuente importante de financiación para la innovación agrícola. Sin embargo, dado que cuenta con un mecanismo de financiación diferente, quedó fuera del ámbito de la presente auditoría.
- 19** Examinamos diez proyectos completados en cada PDR, de diversos tamaños y sobre distintos temas (*ilustración 3*). Con el fin de comprender el uso actual de los resultados y su repercusión, visitamos cuarenta y un proyectos *in situ*, analizamos veintiséis proyectos por videoconferencia y llevamos a cabo revisiones documentales de los tres proyectos restantes.

Ilustración 3 | Conjunto heterogéneo de setenta proyectos de la AEI-AGRI en los Estados miembros seleccionados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

20 Nuestro enfoque de auditoría combinó el examen de documentos, el análisis de datos y el trabajo de campo. En la *ilustración 4* se muestra cómo recabamos las pruebas de nuestras observaciones.

Ilustración 4 | Nuestro enfoque de auditoría: trabajo realizado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo II – Cómo evaluamos si los proyectos generaron innovación

Definición orientativa: Una innovación agrícola es una idea (un producto, servicio, proceso de producción nuevo o un nuevo sistema de organización) que se ha llevado a la práctica de manera satisfactoria, ha demostrado ser útil y se ha adoptado de manera generalizada¹. Sobre la base de esta definición orientativa, partimos de los siguientes criterios de evaluación:

Criterios	Puntuación
¿Se trataba de una idea nueva o de una idea existente utilizada por primera vez en un contexto específico?	2 puntos si el proyecto realmente exploró una idea nueva 1 punto si el proyecto exploró una idea existente, pero la aplicó por primera vez en un contexto específico 0 puntos si el proyecto se sirvió de una idea existente sin adaptarla a un nuevo contexto
¿Se llevó esta idea a la práctica?	1 punto si la idea se llevó a la práctica durante el proyecto o como resultado de este 0 puntos si el proyecto solo aportó soluciones teóricas y no prácticas (artículos científicos, modelos teóricos, etc.)
¿Resultó útil?	2 puntos si la innovación resultante del proyecto se encuentra en uso y ha sido adoptada, como mínimo, por el miembro o miembros del GO 1 punto si la innovación no encuentra en uso, pero se siguió desarrollando una vez finalizado el proyecto para darle utilidad en el futuro 0 puntos si no se ha hecho uso alguno de los resultados del proyecto

¹ Comisión Europea, [Guidelines for data on European Innovation Partnership \(EIP\) Operational Groups](#), octubre de 2023.

¿Se ha adoptado de manera generalizada?	2 puntos si la innovación es utilizada actualmente por agentes externos al GO 1 punto si la innovación no se encuentra en uso, pero los resultados del proyecto (por ejemplo, las lecciones aprendidas) se han difundido de forma tal que todavía podrían usarse en un futuro 0 puntos si la innovación es utilizada exclusivamente por los miembros del GO y este no ha difundido los resultados sustanciales del proyecto
Puntuación total	= (puntos recibidos ÷ 7) × 100 %

Con arreglo al sistema de puntuación, nuestra evaluación distingue entre cuatro niveles de calidad de la innovación.

Inferior al 25 %	Del 25 % al 49 %	Del 50 % al 75 %	Superior al 75 %
Ninguna innovación/ innovación marginal	Innovación de nivel inferior	Innovación de nivel moderado	Innovación de nivel superior

Anexo III – Enlaces a los detalles relativos a la evaluación de los 70 proyectos de la muestra y el análisis de correlación, disponibles en la plataforma de datos abiertos del Tribunal.

Este anexo contiene enlaces a los documentos que están disponibles en la plataforma de datos abiertos del Tribunal.

Siglas y acrónimos

Abreviación	Definición/Explicación
AEI-AGRI	Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas
DG Agricultura y Desarrollo Rural	Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural
GO	Grupo operativo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAC	Política agrícola común
PDR	Programa de desarrollo rural

Glosario

Término	Definición/Explicación
Efecto de peso muerto	Situación en la que una actividad financiada por la UE habría seguido su curso incluso sin recibir ayudas públicas.
Grupo operativo	Grupo formado por partes interesadas del sector agrícola y alimentario —como agricultores, investigadores, asesores y empresas— con vistas a alcanzar el objetivo de la AEI-AGRI de promover la innovación práctica ascendente mediante la planificación y ejecución conjuntas de un proyecto innovador.
Inversión de capitales	Gastos destinados a edificios, equipos u otros activos materiales o inmateriales con el fin de apoyar la consecución de objetivos operativos a largo plazo.
Investigación aplicada	Investigación original destinada a generar nuevos conocimientos con una finalidad concreta y práctica, como la resolución de un problema real o la mejora de los productos, procesos o sistemas existentes.
Programa de desarrollo rural	Conjunto de medidas y objetivos nacionales o regionales plurianuales, aprobados por la Comisión, para la aplicación de la política de desarrollo rural de la UE.
Red de la AEI de la UE	Estructura de la UE establecida por la Comisión para la PAC 2014-2022 con el fin de facilitar la puesta en red de grupos operativos, servicios de asesoramiento e investigadores, proporcionar un servicio de ayuda a la AEI-AGRI y difundir los resultados de los proyectos de la AEI-AGRI. Se fusionó en la Red Europea de la PAC para la PAC 2023-2027.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2026-09>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2026-09>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión 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.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La presente auditoría de gestión fue dirigida por João Leão, con la asistencia de Paula Betencourt, jefa de Gabinete, y Sofia Batalha, agregada de Gabinete; James McQuade, gerente principal; Grzegorz Grajdura, jefe de tarea; Mihaela Vacarasu, jefa de tarea adjunta; Jonas Kathage, Monika Gruszczyńska-Jasińska, Di Hai, Marie Elgersma y Rafał Czarnecki, auditores. Laura McMillan prestó apoyo lingüístico. Alexandra Mazilu prestó asistencia en el diseño gráfico.



De izquierda a derecha: Paula Betencourt, Grzegorz Grajdura, Di Hai, João Leão, James McQuade y Monika Gruszczyńska-Jasińska.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Fotografía 5: © Wrocław University of Environmental and Life Sciences.

Foto de portada: © Budimir Jevtic – stock.adobe.com.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-6443-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/9722115	QJ-01-25-067-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6444-4	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/1854028	QJ-01-25-067-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 09/2026](#) «Asociación Europea para la Innovación en la política agrícola común – Un instrumento clave para la innovación agrícola en la UE que no rinde al cien por cien», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.

La Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas es un instrumento estratégico clave destinado a fomentar la innovación ascendente colaborativa. Evaluamos si la Asociación Europea para la Innovación en la política agrícola común ha contribuido eficazmente a la innovación en el sector agrícola de la UE. Constatamos que no está cumpliendo plenamente sus funciones debido a la insuficiente atención prestada a las necesidades de los agricultores, a un proceso de selección que no prioriza los proyectos con potencial de innovación y a una difusión escasa de los resultados de los proyectos. A fin de subsanar estas deficiencias, recomendamos garantizar que la Asociación priorice las necesidades de innovación de los agricultores, reforzar los procesos de selección de proyectos y mejorar la difusión de los resultados.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Redes sociales: @EUauditors