



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 12

2013

¿PUEDEN DEMOSTRAR LA COMISIÓN
Y LOS ESTADOS MIEMBROS QUE SE HA GASTADO
BIEN EL PRESUPUESTO DE LA UE ASIGNADO
A LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL?

ES



Informe Especial nº 12 // 2013

¿PUEDEN DEMOSTRAR LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS QUE SE HA GASTADO BIEN EL PRESUPUESTO DE LA UE ASIGNADO A LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL?

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

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

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

Informe Especial nº 12 // 2013

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

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013

ISBN 978-92-9241-429-0

doi:10.2865/43067

© Unión Europea, 2013

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartados

GLOSARIO

I-VII RESUMEN

1-14 INTRODUCCIÓN

7-14 LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL Y EL MARCO COMÚN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN (MCSE)

15-18 ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

19-75 OBSERVACIONES

19-34 ¿SE FORMULAN CLARAMENTE LOS OBJETIVOS QUE PERSIGUE EL GASTO EN DESARROLLO RURAL?

22-25 LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DE LA UE NO CUANTIFICA OBJETIVOS NI FIJA METAS: ESTO DEBEN HACERLO LOS ESTADOS MIEMBROS EN LOS PDR...

26-34 ...PERO LOS PDR NO FIJAN OBJETIVOS SUFICIENTEMENTE ESPECÍFICOS CON METAS PARA LOS RESULTADOS

35-57 ¿SE HA PUBLICADO INFORMACIÓN FIABLE SOBRE LOS RESULTADOS QUE MUESTRE LOS LOGROS OBTENIDOS CON EL GASTO Y CON QUÉ GRADO DE EFICIENCIA SE HAN CONSEGUIDO?

37-42 LOS DATOS DEL INDICADOR DE SEGUIMIENTO COMÚN SOBRE LOS RESULTADOS NO SON SUFICIENTEMENTE FIABLES

43-45 LAS EVALUACIONES INTERMEDIAS NO APORTARON CONCLUSIONES SUFICIENTEMENTE FUNDADAS EN PRUEBAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL

46-50 LA COMISIÓN HA ANIMADO A LOS ESTADOS MIEMBROS A MEJORAR EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN, Y EXISTE INFORMACIÓN ÚTIL SOBRE EN QUÉ SE GASTA EL PRESUPUESTO DE LA UE...

51-57 ...PERO NO SE HAN ELABORADO SUFICIENTES INFORMES SOBRE LOS RESULTADOS CONSEGUIDOS QUE DEMUESTREN QUE EL PRESUPUESTO DE LA UE SE HA GASTADO BIEN

- 58-75 ¿SE HA UTILIZADO LA INFORMACIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA MEJORAR LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DEL GASTO?**
- 61-62 LA COMISIÓN NO TOMÓ EN CONSIDERACIÓN LA EFICIENCIA DE LAS MEDIDAS EN LA APROBACIÓN INICIAL DE LOS PDR
- 63-64 LOS ESTADOS MIEMBROS HAN UTILIZADO LA INFORMACIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA CONTRIBUIR A MEJORAR LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS...
- 65-75 ...PERO EXISTE POCA EVIDENCIA DE QUE LOS ESTADOS MIEMBROS O LA COMISIÓN UTILICEN LA INFORMACIÓN SOBRE LOS RESULTADOS PARA MEJORAR LA EFICACIA O EFICIENCIA DE LAS MEDIDAS

76-87 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ANEXO — EVOLUCIÓN DE LAS METAS DE LOS INDICADORES DE RESULTADOS EN LOS PDR Y DE LA INFORMACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN SUS INFORMES INTERMEDIOS ANUALES DE 2011

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GLOSARIO

Autoridad de gestión: organismo nacional o regional designado por el Estado miembro para gestionar un Programa de Desarrollo Rural (PDR).

Buena gestión financiera: gestión del presupuesto de la UE con arreglo a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Directrices estratégicas comunitarias: Decisión del Consejo que identifica las prioridades de la Unión Europea para el desarrollo rural.

Efecto de peso muerto: situación en la que una operación subvencionada se habría llevado a cabo de todos modos, total o parcialmente, sin dicha subvención.

Eficacia: logro de los objetivos definidos.

Eficiencia: logro de la mejor relación entre la eficacia y los costes.

Eje: el desarrollo rural para el período de programación 2007-2013 se ejecuta a través de tres ejes temáticos, que representan grupos coherentes de medidas de desarrollo rural, y a través de un eje horizontal dedicado al enfoque Leader (eje Leader).

Evaluación: recopilación y análisis periódicos de pruebas para elaborar conclusiones sobre la eficacia y la eficiencia de las «intervenciones», que pueden abarcar la pertinencia, la coherencia y el valor añadido europeo de la política.

Gestión compartida: método de ejecución del presupuesto de la UE en el que la Comisión delega las tareas de ejecución en los Estados miembros, aunque mantiene la responsabilidad final.

Impactos: efectos socioeconómicos y medioambientales a largo plazo.

Indicador: variable sustitutiva mensurable para un objetivo que proporciona información útil para evaluar el grado de consecución de dicho objetivo.

Intervención (pública): actuación («operación», «medida», programa o proyecto) llevada a cabo o financiada por un ente público.

MCSE: marco común de seguimiento y evaluación.

Medida: régimen de ayuda destinado a aplicar una política que define las normas para las «operaciones» que pueden obtener financiación.

Medidas de diversificación: tres medidas del PDR destinadas a diversificar la economía rural; «diversificación hacia actividades no agrícolas», «ayuda a la creación y el desarrollo de microempresas» y «fomento de actividades turísticas».

Objetivo: conjunto de realizaciones, resultados e impactos que se desean lograr con una «intervención».

Operación: proyecto, contrato u otra acción financiada a través de una «medida».

PDR (programa de desarrollo rural): documento de programación elaborado por un Estado miembro para planificar y ejecutar la política de desarrollo rural de la UE. Los PDR pueden elaborarse a escala regional o nacional, y deben ser aprobados por la Comisión.

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

Resultados: efectos o cambios directos que se producen debido a una «intervención».

Seguimiento: estudio periódico de los recursos, las realizaciones y los resultados de las «intervenciones».

RESUMEN

I.

La Unión Europea (UE) ha asignado casi 100 000 millones de euros al logro de sus objetivos de desarrollo rural para el período de programación 2007-2013. En la presente fiscalización se examina si la Comisión y los Estados miembros pueden demostrar que se ha gastado bien el presupuesto de la UE asignado a la política de desarrollo rural. Fundamental para esta demostración es el sistema de seguimiento y evaluación.

II.

El sistema de seguimiento y evaluación debe proporcionar información sobre si el gasto es o no eficaz y eficiente. Dicha información resulta necesaria a efectos de rendición de cuentas: para informar al Parlamento Europeo, al Consejo y a la ciudadanía de lo que se ha conseguido con el presupuesto de la UE y para demostrar que se ha empleado de forma eficiente y eficaz, con arreglo a los principios de buena gestión financiera. El seguimiento y la evaluación también permiten identificar las insuficiencias e introducir cambios, tanto en el período de programación de siete años como en el diseño futuro de políticas, legislación y programas de gasto.

III.

En sus informes previos, el Tribunal ha puesto de manifiesto repetidamente insuficiencias graves en la disponibilidad y calidad de la información de seguimiento y evaluación relativa al gasto en desarrollo rural. El presente informe consolida y desarrolla estas constataciones anteriores.

IV.

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la Comisión y los Estados miembros no han demostrado suficientemente los logros obtenidos en relación con los objetivos de la política de desarrollo rural, y de que existe una falta de garantías de que se haya gastado bien el presupuesto de la UE.

RESUMEN

V.

En concreto, el Tribunal ha constatado que:

- a) Los objetivos fijados para el gasto en desarrollo rural no eran suficientemente claros.
- b) No había información ni informes suficientes sobre los resultados conseguidos que demostraran el grado en que se habían cumplido dichos objetivos fijados, y que el presupuesto de la UE se había gastado de forma eficaz y eficiente.
- c) La información de seguimiento y evaluación disponible no se ha utilizado lo suficiente para mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto en desarrollo rural.

VI.

Pueden y deben realizarse mejoras en el seguimiento y la evaluación para el resto del período de programación vigente, para el cual el gasto concluirá en 2015. Asimismo, el próximo período de programación 2014-2020 constituye una oportunidad para que la Comisión y los Estados miembros presten mucha más atención a la eficacia y la eficiencia del gasto en el diseño de las medidas y las decisiones de programación y, en consecuencia, en la selección de las operaciones y los proyectos que van a recibir financiación.

VII.

Por todo ello, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones:

- a) Los Estados miembros y la Comisión deben hacer uso del seguimiento y la evaluación para centrarse más en la consecución de resultados durante el resto del período de programación vigente.
- b) Los Estados miembros y la Comisión deben adoptar de inmediato medidas que garanticen la obtención de información comparable y de buena calidad a partir de las evaluaciones *ex post* de 2015 para el período de programación 2007-2013.
- c) La Comisión debería mejorar el diseño del MCSE para el período de programación 2014-2020 a fin de producir información más puntual, pertinente, fiable y comparable en lo relativo, en particular, a la eficacia y la eficiencia de las medidas en la consecución de resultados.
- d) Los Estados miembros y la Comisión deben garantizar que los PDR del período 2014-2020 proporcionan una base mejorada para la buena gestión financiera, con objetivos específicos y mensurables y planes de seguimiento y evaluación de la eficiencia y eficacia de los programas.
- e) Los Estados miembros deben integrar la eficacia y la eficiencia en los sistemas de ejecución de los PDR para el período 2014-2020, y reutilizar la información recabada en los procesos de solicitud, selección y pago para el seguimiento y la evaluación.
- f) Los Estados miembros y la Comisión deben mejorar la comunicación de los resultados conseguidos con el presupuesto de la UE a efectos de mejorar la rendición de cuentas; para ello habría que realizar un seguimiento más sistemático de las conclusiones de la evaluación.

INTRODUCCIÓN

1. La Unión Europea (UE) ha asignado casi 100 000 millones de euros al logro de sus objetivos de desarrollo rural para el período de programación 2007-2013. Los Estados miembros también han comprometido 58 000 millones de euros de sus propios recursos para cofinanciar los programas de desarrollo rural.
2. El Consejo Europeo ha subrayado la necesidad de gastar bien y no solo correctamente cada euro procedente del presupuesto de la UE. No obstante, las fiscalizaciones del Tribunal han revelado repetidamente que el diseño y la ejecución de las principales medidas de desarrollo rural no garantizan lo suficiente que dichas medidas estén orientadas a la consecución más eficiente de los objetivos políticos. Esto supone que no se puede confiar en que los sistemas de ejecución del presupuesto garanticen la eficacia y eficiencia del gasto. Por tanto, es aún más importante si cabe que los Estados miembros y la Comisión puedan demostrar los resultados conseguidos en relación con los objetivos de la política de desarrollo rural.
3. Para garantizar que el presupuesto de la UE se ha gastado bien resultan fundamentales el seguimiento y la evaluación. El seguimiento es el estudio periódico del gasto, las realizaciones y los resultados, que proporciona información actualizada sobre si los programas avanzan del modo previsto. La evaluación consiste en la recopilación y el análisis periódicos de las pruebas obtenidas, incluida la información producida para el seguimiento, con el fin de elaborar conclusiones sobre la eficacia y la eficiencia de un programa o de una política. Con la información recabada a partir del seguimiento y la evaluación sobre los ámbitos en que el gasto no es eficaz, o eficiente, se pueden realizar cambios antes de finalizar el período de programación de siete años y al elaborar la legislación y los programas para el futuro.
4. Dicha información también resulta necesaria a efectos de rendición de cuentas, es decir, para informar al Parlamento Europeo, al Consejo y a la ciudadanía de los logros obtenidos con el presupuesto de la UE y para demostrar que este se ha gastado bien.

5. Aun así, el Tribunal ha hallado repetidamente insuficiencias graves en la disponibilidad y calidad de la información de seguimiento y evaluación sobre el desarrollo rural. En el **cuadro 1** se ofrece un resumen de las constataciones recientes del Tribunal en relación con estas insuficiencias.

CUADRO 1
CONSTATAIONES SOBRE EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN LOS INFORMES ESPECIALES Y ANUALES DEL TRIBUNAL

Informe Especial nº 5/2010 Aplicación del enfoque Leader al desarrollo rural	El presupuesto de la UE aportó más de 2 000 millones de euros a Leader+, habiéndose programado más de 5 000 millones para el período 2007-2013. La Comisión aún no ha demostrado la eficacia o eficiencia del gasto (...)
Informe Especial nº 7/2011 ¿Se han concebido y gestionado de forma correcta las ayudas agroambientales?	Los objetivos eran demasiado vagos para ser de utilidad en la valoración de la medida en que se habían logrado. El marco común de seguimiento y evaluación representa un avance, pero proporciona poca información sobre los beneficios medioambientales conseguidos (22 000 millones de euros programados).
Informe Especial nº 8/2012 Orientación de la ayuda a la modernización de explotaciones agrícolas	El MCSE no genera datos pertinentes que puedan utilizarse para el seguimiento de los resultados obtenidos con los fondos gastados. Los indicadores definidos no permitieron medir los avances en el cumplimiento de las prioridades de la UE, y los datos tenían escasa fiabilidad y no permitían realizar comparaciones entre Estados miembros (o regiones), con una previsión de 11 000 millones de euros.
Informe Especial nº 1/2013 ¿Han resultado eficaces y eficientes las ayudas de la UE a la industria alimentaria para aumentar el valor añadido de los productos agrícolas?	... La Comisión y los Estados miembros carecen de una base suficiente que les permita evaluar la eficacia de los 9 000 millones de euros asignados a la medida en el momento de programar la ayuda para el período 2014-2020.
Informe Especial nº 6/2013 ¿Han logrado los Estados miembros y la Comisión una buena relación entre los costes y las prestaciones con las medidas para la diversificación de la economía rural?	Se produjo una falta de seguimiento y evaluación eficaces de las medidas, con lo que existe el riesgo de que no se conozcan los resultados de la financiación asignada a los proyectos. La prioridad estratégica de la UE, a saber, la creación de empleo, no se orientó correctamente, y se produjo una falta de gestión activa cuando ya era evidente que no se cumplirían las metas fijadas (5 000 millones de euros programados).
Informe anual relativo al ejercicio 2011, capítulo 10	Las direcciones generales no habían fijado ni comunicado los objetivos relativos a las actividades operativas vinculadas a la economía (coste de los recursos) o a la eficiencia [...] la descripción de los logros de la política aportaba información limitada sobre resultados e impactos y tendían a centrarse más en los recursos y las realizaciones [...] la presentación de informes sobre los resultados de gestión obtenidos se basaba en datos incompletos.

6. La introducción de un nuevo período de programación supone una oportunidad para que la Comisión y los Estados miembros resuelvan estas insuficiencias y establezcan sistemas que proporcionen información fiable y puntual sobre los resultados del gasto correspondiente al período 2014-2020. Habida cuenta de ello, el Tribunal consolida y desarrolla en la presente fiscalización sus constataciones anteriores con el objetivo de elaborar recomendaciones prácticas que contribuyan a mejorar la buena gestión financiera de la política de desarrollo rural para el período 2014-2020.

LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL Y EL MARCO COMÚN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN (MCSE)

7. La política de desarrollo rural de la UE para el período 2007-2013 está organizada en tres «ejes temáticos». Cada eje consta de varias medidas (que pueden consultarse en el **cuadro 2** del presente informe) diseñadas para lograr los objetivos de la política. Un cuarto eje, conocido como eje Leader, pretende lograr los mismos objetivos por medio de estrategias de desarrollo local llevadas a cabo por la comunidad.
8. La UE fijó las «prioridades de desarrollo rural» en las Directrices estratégicas comunitarias (Decisión del Consejo 2006/144/CE¹), que inscribió la política en el contexto de los objetivos más amplios de la UE, en particular de los objetivos de desarrollo sostenible de Gotemburgo y de la estrategia de empleo y crecimiento de Lisboa. Con arreglo a esta Decisión, la «prioridad básica» para los recursos del eje 3, por ejemplo, es crear oportunidades de empleo y condiciones propicias para el crecimiento.
9. Los Estados miembros elaboran programas de desarrollo rural (PDR) a escala nacional o regional. Una vez aprobados por la Comisión, los Estados miembros ejecutan estos programas conforme a acuerdos de «gestión compartida».
10. El Reglamento de desarrollo rural de la UE estableció un marco común de seguimiento y evaluación (MCSE) para el período 2007-2013². Se trataba de un nuevo sistema, introducido en 2007, con indicadores comunes destinados a capturar los avances hacia los objetivos de desarrollo rural, de modo que fuera posible comparar todos los PDR entre sí y agregar los datos. El MCSE exige asimismo que cada PDR se someta a una evaluación *ex ante*, a una evaluación intermedia en 2010 y a una evaluación *ex post* en 2015, que deberán llevar a cabo evaluadores independientes.

¹ Decisión 2006/144/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006, sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007-2013) (DO L 55 de 25.2.2006, p. 20).

² Artículo 80 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

11. Un reglamento de la Comisión³ establece requisitos más específicos y recoge indicadores comunes de base, de realizaciones, de resultados y de impacto. Las definiciones de los indicadores, las preguntas comunes de evaluación y las directrices metodológicas se recogen en un documento sobre el MCSE publicado por la Comisión⁴.
12. Los Estados miembros se encargaban de definir «objetivos específicos y verificables» en sus PDR y metas para los indicadores comunes. Puesto que los indicadores comunes no pueden capturar plenamente todos los efectos de cada PDR, también se exigió a los Estados miembros que fijaran un número limitado de indicadores adicionales. Además, los Estados miembros tienen la obligación de establecer sistemas de recopilación de datos y de organizar evaluaciones, y se encargan asimismo de elaborar un informe intermedio anual, basado en la información de seguimiento y evaluación, que debe revelar los avances del programa en relación con los objetivos fijados. Las autoridades de gestión y los comités de seguimiento de los Estados miembros tienen que utilizar la información de seguimiento y evaluación para contribuir a mejorar la calidad y la ejecución de los programas.
13. La Comisión se encarga de coordinar el MCSE. Sus agentes revisan los informes intermedios anuales y reúnen los datos de seguimiento, y además pueden participar en calidad de observadores en los comités de seguimiento de los Estados miembros y celebrar una reunión anual con las autoridades de gestión a fin de examinar los principales resultados de cada PDR durante el año anterior. La Comisión contrata evaluadores para que realicen síntesis de las evaluaciones intermedias y *ex post*, y publica los correspondientes informes; además, debe presentar diversos informes sobre la ejecución y los logros de la política de desarrollo rural (véase el apartado 51).
14. El seguimiento y la evaluación tienen un coste. En los Estados miembros, la UE cofinancia la «asistencia técnica», que puede incluir los costes en que se incurre para la recopilación y el tratamiento de los datos de seguimiento (personal, sistemas informáticos, etc.) y los gastos en estudios y evaluaciones. Se ha asignado algo menos del 2 % de los presupuestos de los PDR (1 900 millones de euros) a la asistencia técnica para el período 2007-2013, que también engloba otras actividades técnicas, como la comprobación de la exactitud del gasto. Entre los costes adicionales que repercuten directamente en la Comisión también se cuentan las síntesis de las evaluaciones *ex post* e intermedias de los PDR de los Estados miembros y los costes de funcionamiento de un servicio de ayuda de evaluación y de un comité de expertos en evaluación⁵.

³ Reglamento (CE) nº 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). La lista completa de indicadores comunes se recoge en el anexo VIII (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

⁴ *Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework. Guidance document*, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, septiembre de 2006.

⁵ La evaluación de los costes de la asistencia técnica no entra en el ámbito de la presente fiscalización.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

- 15.** El Tribunal examinó si la Comisión y los Estados miembros pueden demostrar que el presupuesto de la UE asignado a la política de desarrollo rural se ha gastado bien. El trabajo de fiscalización se estructuró en tres preguntas secundarias:
- a) ¿Se formulan claramente los objetivos que pretende lograr el gasto en desarrollo rural?
 - b) ¿Se ha publicado información fiable que muestre los logros obtenidos con el gasto y con qué grado de eficiencia se han conseguido?
 - c) ¿Se ha utilizado la información de seguimiento y evaluación para mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto?
- 16.** La fiscalización se refiere primordialmente a la fijación de objetivos y metas de indicadores para los PDR del período 2007-2013, y a la posterior elaboración, comunicación y uso de la información de seguimiento y evaluación. La fiscalización se centró en las medidas de desarrollo rural auditadas por el Tribunal desde 2010, que en conjunto representan el 53 % del gasto total de desarrollo rural programado para el período 2007-2013. En el **cuadro 2** se presenta una breve descripción de las medidas examinadas por el Tribunal desde 2010, con sus correspondientes objetivos e indicadores de resultados.

CUADRO 2

MEDIDAS SELECCIONADAS DE LOS PDR E INDICADORES DE RESULTADOS CONEXOS

Objetivos de los ejes	Medidas seleccionadas	Descripción de las medidas	Indicadores comunes de resultados
EJE 1: mejorar la competitividad de la agricultura y la silvicultura por medio del apoyo a la reestructuración, el desarrollo y la innovación	Modernización de las explotaciones agrícolas Artículo 20, letra b), inciso i), del Reglamento (CE) nº 1698/2005	Ayudas a la inversión en maquinaria y equipamiento agrícola, como tractores, cosechadoras, edificaciones agrícolas, almacenado de estiércol, instalaciones de riego, etc.	– Número de explotaciones que introducen nuevos productos o técnicas. – Aumento en el valor añadido bruto de las explotaciones que reciben ayudas.
	Valor añadido a productos agrícolas y silvícolas Artículo 20, letra b), inciso iii), del Reglamento (CE) nº 1698/2005	Ayudas a la inversión en equipamiento de transformación de productos alimenticios como aceite de oliva, lácteos, envase de fruta y hortalizas, carne, etc.	– Número de explotaciones que introducen nuevos productos o técnicas. – Aumento en el valor añadido bruto de las explotaciones que reciben ayudas.
EJE 2: mejorar el medio ambiente y el medio rural mediante el apoyo a la gestión de la tierra	Ayudas agroambientales Artículo 36, letra a), inciso iv), del Reglamento (CE) nº 1698/2005	Ayudas a los agricultores u otros gestores de la tierra con un compromiso agroambiental voluntario por un periodo comprendido entre 5 y 7 años. Los pagos por hectárea o por unidad ganadera cubren los costes adicionales o el lucro cesante debido al compromiso específico incurrido (por ejemplo, agricultura ecológica, protección de las fuentes del agua, fomento de la vida silvestre, etc.).	Zonas bajo gestión satisfactoria de la tierra que contribuyen a: • mejorar la biodiversidad, • mejorar la calidad del agua, • mitigar el cambio climático, • mejorar la calidad del suelo, • evitar la marginación y el abandono de la tierra.
EJE 3: mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural	Diversificación hacia actividades no agrícolas Artículo 52, letra a), inciso i), del Reglamento (CE) nº 1698/2005	Ayudas a la inversión a cargo de miembros de una explotación agrícola que diversifican hacia actividades no agrícolas, como comercios agrícolas, agroturismo u otros negocios.	– Aumento en VAB no agrícola en las empresas que reciben ayudas. – Número bruto de empleos creados (división conforme a categorías de empleos en la explotación o fuera de ella, por género y edad).
	Ayuda a la creación y el desarrollo de microempresas Artículo 52, letra a), inciso ii), del Reglamento (CE) nº 1698/2005	Ayudas a la inversión a cargo de microempresas rurales (menos de 10 trabajadores y menos de 2 millones de euros de volumen de negocio) o para la creación de nuevas microempresas.	– Número bruto de empleos creados (división conforme a categorías de empleos en la explotación o fuera de ella, por género y edad). – Aumento en el VAB no agrícola en los negocios que reciben ayudas.
	Fomento de actividades turísticas Artículo 52, letra a), inciso iii), del Reglamento (CE) nº 1698/2005	Ayudas a la inversión en alojamientos y servicios turísticos, infraestructuras turísticas a pequeña escala (como pistas de senderismo y señalización de lugares turísticos) y comercialización de turismo rural.	– Número adicional de visitas turísticas (división conforme al número de pernoctaciones y al número de visitantes de día). – Número bruto de empleos creados (división conforme a categorías de empleos en la explotación o fuera de ella, por género y edad).
EJE 4 - Leader: aplicación de estrategias de desarrollo local con vistas a alcanzar los objetivos de uno o varios de los tres ejes anteriores	Artículo 63, letra a), del Reglamento (CE) nº 1698/2005	Ayudas para que las comunidades rurales apliquen estrategias integradas e innovadoras que contribuyan al desarrollo sostenible a largo plazo de la zona local. El eje Leader sigue un enfoque ascendente que otorga a los grupos de acción local un poder decisorio sobre la elaboración y aplicación de estrategias de desarrollo local.	– Número bruto de empleos creados (división conforme a categorías de empleos en la explotación o fuera de ella, por género y edad). – Número de participantes que han finalizado con éxito una actividad de formación.

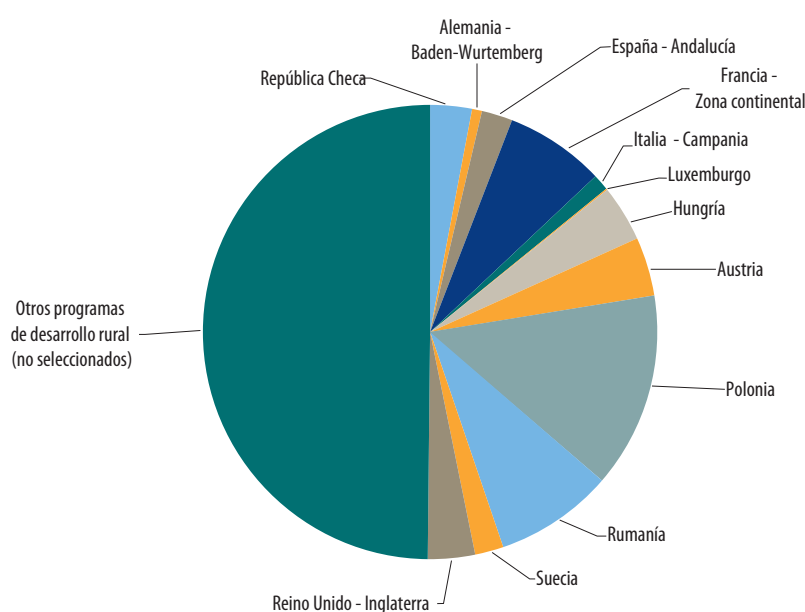
17. Esta fiscalización, llevada a cabo entre enero y abril de 2013, centró sus trabajos en doce de los PDR incluidos en anteriores auditorías del Tribunal⁶, los cuales, en conjunto, representan algo más del 50 % del total del gasto de desarrollo rural programado para el período 2007-2013. En el **gráfico** se muestran los PDR incluidos en la fiscalización y su porcentaje en el presupuesto total asignado al desarrollo rural para el período de programación 2007-2013.

⁶ El Tribunal ha excluido del ámbito de la fiscalización otros PDR en los países donde solo había fiscalizado una medida del PDR (Grecia, Irlanda, Lituania y Portugal), o donde había fiscalizado varios PDR del mismo Estado miembro.

18. Los Estados miembros interesados y la Comisión facilitaron información sobre las medidas adoptadas tras anteriores auditorías del Tribunal, y este estudió los datos más recientes de seguimiento y evaluación de las medidas seleccionadas que se habían publicado. En la mayoría de los casos, se trata del informe intermedio anual de 2011, completado en el segundo semestre de 2012. El Tribunal revisó la gestión del MCSE por parte de la Comisión, sus informes sobre la ejecución de la política y los logros, sus actividades de supervisión de las medidas y los PDR seleccionados, y el uso de información de seguimiento y evaluación en la aprobación de las modificaciones a los PDR.

GRÁFICO

PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL SELECCIONADOS: PRESUPUESTO ASIGNADO COMO PORCENTAJE DEL TOTAL (2007-2013)



Fuente: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

OBSERVACIONES

¿SE FORMULAN CLARAMENTE LOS OBJETIVOS QUE PERSIGUE EL GASTO EN DESARROLLO RURAL?

19. Los objetivos comunican lo que se quiere lograr con la política y los programas y permiten decidir la asignación de presupuestos y diseñar y ejecutar medidas con un equilibrio adecuado entre los resultados esperados y los costes. Los objetivos también proporcionan un punto de referencia para comparar los resultados conseguidos. Esto permite identificar lo que no se ha logrado, adoptar medidas correctoras y mejorar la eficacia y eficiencia, proporcionando una base para evaluar el rendimiento y para la rendición de cuentas, es decir, para hacer responsables a los gestores de los fondos de la UE del uso eficaz y eficiente del presupuesto de la Unión Europea. A tal efecto, los objetivos deben ser específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada (objetivos SMART), tal y como se definen en el Reglamento Financiero de la UE⁷.
20. En particular, los objetivos deben describir una situación futura (el cambio o el efecto que se quiere lograr con la política o los programas) y estar expresados en términos que permitan comprobar su consecución. Asimismo, han de estar cuantificados, o contar con indicadores pertinentes con metas para proporcionar una base que garantice que la buena relación entre costes y resultados de los programas y para gestionar las medidas (seleccionar las operaciones que van a recibir financiación) de modo que los objetivos se logren de forma eficiente.
21. El Tribunal ha evaluado en todas sus auditorías de gestión del desarrollo rural si los objetivos fijados en la legislación y en los PDR eran específicos y mensurables, ha revisado las respuestas ofrecidas por la Comisión y los Estados miembros a las constataciones anteriores y ha examinado las modificaciones introducidas posteriormente en los doce PDR seleccionados.

LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DE LA UE NO CUANTIFICA OBJETIVOS NI FIJA METAS: ESTO DEBEN HACERLO LOS ESTADOS MIEMBROS EN LOS PDR...

22. En las directrices estratégicas comunitarias se establecen las prioridades de la UE para el desarrollo rural y el Reglamento sobre el desarrollo rural fija tres objetivos para la política (véanse los apartados 7 y 8). El reglamento describe una serie de medidas que los Estados miembros pueden ejecutar con el fin de lograr estos objetivos, pero no ofrece objetivos más específicos por medidas.

⁷ Parte I, título II, capítulo 7, del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

- 23.** Los objetivos para el desarrollo rural no están cuantificados a escala de la UE. Los objetivos se formulan en términos de *mejorar* la competitividad y *fomentar* la diversificación, pero no se indica el grado de mejora o de diversificación que pretende lograr la UE con su presupuesto⁸.
- 24.** La legislación exige que los Estados miembros fijen en sus PDR objetivos específicos y verificables que «permiten medir los avances de los programas, así como su eficiencia y eficacia». Antes de aprobar los PDR, la Comisión debe garantizar que son «coherentes» con las directrices estratégicas comunitarias (las prioridades de la UE) y con el Reglamento.
- 25.** Varias medidas contribuyen a cada uno de los objetivos de la UE: dieciséis medidas diferentes persiguen aumentar la competitividad del sector agrícola y forestal, el objetivo del eje 1. Una medida también puede contribuir a más de un objetivo: el equipamiento financiado en virtud de la medida «modernización de las explotaciones agrícolas» (eje 1), por ejemplo, también puede reducir el impacto medioambiental de la agricultura (objetivo del eje 2). Por tanto, es preciso contar con un plan claro de los resultados que buscan lograr las medidas para que, ante todo, los PDR justifiquen la asignación de recursos, para gestionar la medida de modo que se garantice el logro de sus objetivos, y por último, para elaborar informes sobre el grado de eficacia y eficiencia de la medida.

...PERO LOS PDR NO FIJAN OBJETIVOS SUFICIENTEMENTE ESPECÍFICOS CON METAS PARA LOS RESULTADOS

- 26.** Como ya se ha señalado, el Reglamento de la UE exige que los Estados miembros fijen objetivos específicos conforme a las distintas necesidades establecidas en la fase de programación. No obstante, excepto en algunos casos, los objetivos de los PDR se formulan en términos generales y abiertos (*apoyar, mejorar, contribuir, fomentar*, etc.). Estos términos describen lo que los programas pretenden *hacer*, pero no dejan claro qué situación futura quieren *lograr*. Con objetivos tan poco específicos, no es posible comprobar si se han cumplido o no lo suficiente.
- 27.** Esta falta de objetivos específicos en los PDR no solo dificulta el seguimiento y la evaluación, también contribuye a que los Estados miembros no presten la suficiente atención a la eficacia y la eficiencia a ejecutar las medidas, tal y como constató el Tribunal en anteriores auditorías (véase el **cuadro 1**).

⁸ Esto también se aplica a las propuestas de la Comisión para los reglamentos del período 2014-2020. En su Dictamen nº 1/2012, sobre ciertas propuestas de reglamentos relativos a la política agrícola común para el período 2014-2020, el Tribunal constató que las propuestas presentaban «una serie de objetivos dispar y de gran alcance (...) El reglamento no formula claramente ... lo que pretenden lograr en la Unión Europea. El Tribunal estima que la política de desarrollo rural saldría beneficiada con unos objetivos menos complejos y más precisos con metas claras (resultados e impactos previstos, e indicadores). Ello contribuiría a centrar la política en la obtención de resultados sobre las prioridades clave de la Unión Europea».

- 28.** Las metas para los indicadores comunes de resultados e impacto que exige el MCSE deben cuantificar y aclarar en cierta medida los objetivos de los PDR de los Estados miembros. No obstante, tal y como se muestra en los siguientes apartados:
- no todos los PDR marcaron metas para los indicadores;
 - las metas marcadas eran estimaciones de los resultados esperados más que objetivos cuantificados;
 - los indicadores (y, por tanto, las metas) no eran siempre pertinentes para los objetivos de los PDR.
- 29.** Rumanía fue el único de los doce Estados miembros que marcó metas en su PDR inicial para todos los indicadores de resultados de las medidas seleccionadas de conformidad con los requisitos del MCSE. La Comisión aprobó los demás PDR a pesar de que carecían de metas. Por ejemplo, el PDR inicial de Austria no contaba con metas para los indicadores de realizaciones y resultados para la medida agroambiental, aunque esta representaba el 45 % del gasto total programado.
- 30.** Los Estados miembros calcularon las metas de resultados exigidas por el MCSE mediante una estimación de lo que esperaban que lograra la medida con el presupuesto asignado. Habría sido más lógico determinar en primer lugar los resultados necesarios para cubrir una necesidad o para lograr un objetivo y, posteriormente, diseñar la medida e identificar el grado en que se podría cubrir dicha necesidad u objetivo con la financiación disponible.
- 31.** Algunas de las metas de los PDR parecen estimaciones excesivamente optimistas de los resultados esperados, como la meta del PDR de Rumanía: 7,65 millones de visitas turísticas adicionales que se iban a lograr por medio de inversiones a pequeña escala en actividades turísticas, diez veces más que las de cualquier otro PDR revisado. Esta meta se redujo posteriormente en 5 millones.

- 32.** Los indicadores comunes de resultados no son siempre pertinentes para los objetivos del PDR de los Estados miembros, por lo que no tienen el efecto de cuantificar los logros perseguidos por los programas. Por ejemplo, en Baden-Wurtemberg, el indicador «número de explotaciones que introducen nuevos productos o técnicas» solo tiene una pertinencia limitada para los objetivos del PDR, ya que su meta es solo siete de las 3 000 explotaciones que reciben ayudas en virtud de la medida de modernización de las explotaciones agrícolas. En este caso, el PDR estableció indicadores adicionales con metas para la medida que *fuera*n pertinentes respecto de sus objetivos, como la meta del número de explotaciones que acondicionaran instalaciones para asegurar un mayor bienestar al ganado porcino. No obstante, muchos PDR no utilizaron los indicadores adicionales de este modo. Un ejemplo de ello es el PDR de la República Checa, en el que el indicador de «nuevos productos o técnicas» no se considera pertinente para las medidas «modernización de las explotaciones agrícolas» o «valor añadido de los productos agrícolas». Para estas medidas no se han establecido indicadores alternativos.
- 33.** Las insuficiencias en las metas de los indicadores, junto con la falta de objetivos específicos ya descrita, tienen como consecuencia que los PDR no fijan claramente lo que quieren lograr.
- 34.** Con metas de indicadores comunes de realización y resultados, la Comisión debería poder comparar la eficiencia prevista de los distintos PDR (véanse más detalles en el apartado 61) y agregar las metas de toda la UE para mostrar los resultados previstos de la política de desarrollo rural. No obstante, algunos Estados miembros presentaron metas de un modo diferente, como «un aumento del X %», con una definición distinta a la que figura en las directrices del MCSE, lo cual impide su comparación o agregación. Igualmente, cuando los PDR carecen de metas, o éstas no son verosímiles o comparables, el valor de las metas consolidadas de toda la UE es limitado. En el **anexo** se muestran las metas que faltaban o que no se correspondían con los requisitos del MCSE.

¿SE HA PUBLICADO INFORMACIÓN FIABLE SOBRE LOS RESULTADOS QUE MUESTRE LOS LOGROS OBTENIDOS CON EL GASTO Y CON QUÉ GRADO DE EFICIENCIA SE HAN CONSEGUIDO?

- 35.** La principal información de seguimiento y evaluación para demostrar la eficacia y la eficiencia es la relativa a los resultados, ya que refleja los efectos directos del gasto. Dicha información ha de ser precisa, coherente, para permitir la agregación, y ha de mostrar los efectos del gasto en relación con los objetivos de la UE y de los PDR. Deberá comunicarse a las autoridades presupuestarias y ponerse a disposición de la ciudadanía de modo que demuestre el éxito o el fracaso de las medidas financiadas y sea posible rendir cuentas del uso eficaz y eficiente del presupuesto de la UE.
- 36.** El Tribunal ha examinado la calidad de los datos de seguimiento y evaluación en todas sus recientes auditorías del desarrollo rural. Cuando se ha considerado oportuno, se han actualizado las constataciones para los doce PDR seleccionados. El Tribunal ha revisado los informes intermedios anuales y los informes de síntesis⁹ de los Estados miembros y la labor de la Comisión, a fin de comprobar la calidad de los datos facilitados, así como los informes presentados por la Comisión (véase el apartado 51).

⁹ Artículo 13 del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

LOS DATOS DEL INDICADOR DE SEGUIMIENTO COMÚN SOBRE LOS RESULTADOS NO SON SUFICIENTEMENTE FIABLES

- 37.** El MCSE constituye un valioso conjunto de herramientas necesario para obtener información coherente y comparable de la UE. No obstante, pronto se hizo evidente que el MCSE, introducido por primera vez en 2007, no se había preparado suficientemente bien. No todos los Estados miembros habían previsto con antelación el modo de recopilar los datos para los indicadores comunes, y muchos establecieron mecanismos *ad hoc* paralelos a sus sistemas administrativos (sistemas para evaluar, aprobar, controlar y pagar las solicitudes de ayuda), lo que provocó una carga de trabajo adicional para las autoridades nacionales y regionales, así como para los beneficiarios. Esto también llevó a una situación en la que la información de seguimiento se recopilaba de forma independiente, con el consiguiente riesgo para la integridad de los datos.

- 38.** Por lo general, los Estados miembros obtenían los datos de los resultados a partir de las previsiones de los beneficiarios sobre los resultados esperados, que figuraban en sus solicitudes de ayuda, o, en algunos casos, en la de pago. En Inglaterra y Suecia, las autoridades comprobaron la credibilidad de estos datos y los ajustaron en caso necesario, lo que les permitió evaluar la causalidad, es decir, que el empleo creado, el aumento en el «valor añadido bruto», el nuevo producto o el aumento del turismo era realmente un efecto de la ayuda, y no simplemente una coincidencia. Pocos Estados miembros disponían de mecanismos de este tipo para comprobar la calidad de los datos.
- 39.** En Polonia, las autoridades contaban en sus sistemas administrativos con información precisa sobre el número de empleos creados, ya que los beneficiarios tenían que facilitar pruebas de los nuevos empleos como condición para el pago de las ayudas. Pero esta información no se utilizó para el MCSE, y en su lugar las autoridades presentaron un cuestionario a los beneficiarios, un método inherentemente menos fiable, en el que no se requerían pruebas y cuya fiabilidad no se comprobó. En la República Checa y en Hungría, los datos de los indicadores también se obtuvieron mediante encuestas, y no se comprobó su precisión.
- 40.** Los Estados miembros auditados tendían a considerar la recopilación de datos del MCSE como una tarea adicional, necesaria para cumplir con la normativa pero de poco valor para su propia gestión de las medidas y, en consecuencia, prestaron poca atención a su calidad. En consonancia con esta actitud, varios Estados miembros respondieron a las constataciones del Tribunal sobre las insuficiencias en el seguimiento y la evaluación explicando que habían adoptado las medidas necesarias para cumplir con los requisitos del MCSE. Por ejemplo, tras la constatación del Tribunal de que no contaban con planes de seguimiento o evaluación de las estrategias de desarrollo local en virtud del enfoque Leader, un Estado miembro respondió que había puesto en marcha el MCSE, tal y como se definía para la UE, y que si el enfoque Leader no quedaba cubierto, la responsabilidad no era suya.
- 41.** Como consecuencia de las insuficiencias descritas anteriormente, el Tribunal ha constatado en sus recientes auditorías que, con frecuencia, los datos de los resultados del MCSE no se corresponden con la situación real. Las discrepancias surgen por malentendidos sobre qué información es necesaria y por la dificultad de predecir en el momento de la solicitud de la ayuda resultados tales como el «valor añadido bruto», que depende de numerosos factores, incluido el estado de la economía. En algunos casos, el diseño de la medida creó incentivos para que los solicitantes exageraran los posibles resultados, como el número de empleos que se iban a crear, para aumentar sus posibilidades de obtener las ayudas.

- 42.** En particular, los indicadores comunes de resultados dejaban un margen demasiado amplio a la interpretación, sus datos eran difíciles o costosos de recopilar y algunos tenían un valor limitado, dado que no mostraban resultados de las medidas, tal y como refleja el **recuadro 1**. Además de todo esto, se muestra en el apartado 32, los indicadores comunes no siempre tenían la pertenencia suficiente ni demostraban si se habían cumplido o no los objetivos de los PDR.

LAS EVALUACIONES INTERMEDIAS NO APORTARON CONCLUSIONES SUFICIENTEMENTE FUNDADAS EN PRUEBAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL

- 43.** Las insuficiencias del seguimiento por los Estados miembros de los resultados contribuyeron a la calidad, en general, poco satisfactoria de las evaluaciones intermedias. La normativa exige que las evaluaciones intermedias aborden no solo el grado de utilización de los recursos, sino también la eficacia y la eficiencia de la programación del presupuesto de la UE y el impacto socioeconómico y en las prioridades de la Unión Europea. En las evaluaciones intermedias que se llevaron a cabo en 2010, numerosos evaluadores simplemente carecían de información en la que basar sus evaluaciones, bien porque las medidas no habían funcionado el tiempo suficiente como para generar resultados, bien porque los Estados miembros no habían recopilado información pertinente y fiable. Las evaluaciones intermedias se centraron en los datos financieros y de realización, y en muchas se incluyeron análisis útiles de la ejecución y de las insuficiencias de la información de seguimiento. No obstante, rara vez proporcionaron información útil sobre la consecución de los objetivos o la eficiencia.

RECUADRO 1

EJEMPLOS DE LAS DIFICULTADES EXPERIMENTADAS CON LOS INDICADORES DE RESULTADOS

La Comisión no publicó directrices sobre lo que se debía considerar un «nuevo producto o una nueva técnica» en relación con la medida de modernización de las explotaciones agrícolas. Los datos de Rumanía revelan que el 98 % de las inversiones tuvieron como resultado un nuevo producto o técnica, frente al 13 % de Polonia y al 35 % de Hungría. Una diferencia tan acusada no se puede explicar por las diferencias en las medidas, dado que estas cubren una gama similar de inversiones. Prácticamente todas las inversiones en nuevas edificaciones, maquinaria o equipamiento agrícola cumplían la definición de Rumanía para dicho indicador.

El indicador de resultados «superficie sujeta a una gestión adecuada de la tierra» es, en la práctica, idéntico al indicador de realización «superficie objeto de ayudas agroambientales». Esto se debe a que los Estados miembros consideran que todas las zonas que reciben ayudas tienen «éxito», sin evaluar si se ha logrado o no una mejora de la biodiversidad, la calidad del agua, etc. El Tribunal halló casos en los que el contrato agroambiental se incluyó en los datos de los resultados aunque no hubiera tenido resultados satisfactorios.

- 44.** En muchos casos, las evaluaciones intermedias se basaron en metodologías inadecuadas, como suposiciones o encuestas, sin aplicar otros procedimientos ni recopilar pruebas que sustentaran las conclusiones¹⁰. Si bien los estudios de casos pueden ser valiosos a modo de ilustración de las condiciones o para ayudar a explicar los datos, algunos evaluadores utilizaron una gama muy limitada de casos para extraer conclusiones sobre una medida o un programa en su conjunto. Algunas evaluaciones intermedias no intentaron responder a las preguntas comunes de evaluación establecidas en las directrices sobre el MCSE elaboradas por la Comisión¹¹. En Francia, todas las medidas correspondientes a los ejes 3 y 4 quedaron excluidas del ámbito de la evaluación intermedia.
- 45.** En consecuencia, las evaluaciones intermedias no aportaron respuestas suficientemente fundadas en pruebas a las preguntas de evaluación relativas a la eficiencia y al logro de los objetivos, y eran demasiado dispares para ofrecer información significativa a escala de la UE.

LA COMISIÓN HA ANIMADO A LOS ESTADOS MIEMBROS A MEJORAR EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN, Y EXISTE INFORMACIÓN ÚTIL SOBRE EN QUÉ SE GASTA EL PRESUPUESTO DE LA UE...

- 46.** La Comisión reconoció los problemas de los indicadores y las evaluaciones desde una fase temprana, trabajó junto con los Estados miembros para mejorar las directrices y ofreció apoyo, especialmente por medio de un servicio de ayuda a la evaluación. Tras las evaluaciones intermedias, la Comisión analizó las insuficiencias y utilizó la experiencia obtenida en la planificación del MCSE para el período 2014-2020.
- 47.** La Comisión comprueba los datos de seguimiento de los Estados miembros (que se presentan junto con los informes intermedios anuales), y exige que los Estados miembros corrijan los errores patentes antes de aceptar la conformidad con la normativa de los informes intermedios anuales como informes. La coherencia y exhaustividad de los datos ha mejorado mucho en los últimos cinco años, pero, en el momento de la fiscalización de abril de 2013, la Comisión aún no había aceptado los informes intermedios anuales de 2011 de Francia, Hungría e Inglaterra, por lo que la información más reciente corresponde a 2010. Sin embargo, la Comisión está limitada para actuar si los Estados miembros no aportan la información. Hungría no ha facilitado datos de los indicadores de 2011, pues alega que aún los está revisando. Aún faltan importantes datos relativos a otros Estados miembros, incluida Rumanía, que aún no ha comunicado datos sobre ningún indicador de resultados correspondiente a las seis medidas revisadas. En los doce PDR examinados, solo Austria y Suecia han facilitado la totalidad de los datos de indicadores comunes de resultados de 2011. El **anexo** recoge los datos facilitados por los Estados miembros en sus informes intermedios anuales de 2011 que, al no estar actualizados, son de poca utilidad para su fin previsto de contribuir al seguimiento de la realización y los resultados.

¹⁰ Véase el Informe Especial nº 1/2013: «¿Han resultado eficaces y eficientes las ayudas de la UE a la industria alimentaria para aumentar el valor añadido de los productos agrícolas?», apartados 75 a 77 (<http://eca.europa.eu>).

¹¹ En su fiscalización de la medida destinada a aumentar el valor de los productos agrícolas, el Tribunal constató que ocho de los veintitrés informes de evaluación intermedia no formulaban conclusiones sobre la pregunta de evaluación «¿En qué grado han contribuido las inversiones subvencionadas a aumentar la competitividad del sector agrícola y forestal?», pese a ser este el objetivo de la UE para el que se concede la ayuda.

- 48.** Incluso cuando los datos de los resultados están disponibles, la Comisión cuenta con pocas garantías acerca de su fiabilidad. Los Estados miembros no tienen obligación de describir las definiciones utilizadas ni los métodos de recopilación de datos en sus informes intermedios anuales, y la Comisión no ha comprobado si los Estados miembros cuentan con sistemas que garanticen la calidad de dichos datos, ni su modo de interpretar términos como «nuevos productos», ni su cumplimiento de las directrices metodológicas. El Tribunal constató que, por ejemplo, sin haber informado expresamente a la Comisión, Hungría había cambiado la descripción de «puestos de trabajo creados» para incluir «puestos de trabajo mantenidos», lo que inflaba considerablemente los resultados.
- 49.** Pese a todos los problemas, el MCSE sigue siendo, no obstante, una herramienta fundamental sin la cual las posibilidades de realizar el seguimiento y la evaluación del presupuesto de la UE serían más limitadas. Si bien la información de seguimiento en los primeros años y en muchas de las evaluaciones intermedias no era de una calidad aceptable, la Comisión ha constatado una evolución positiva en la experiencia y en la cultura de evaluación. Se han aprendido valiosas lecciones que fortalecerán al MCSE en el futuro. El Tribunal ha constatado ejemplos de buenas prácticas en el seguimiento y la evaluación de la medida agroambiental como en Austria, Suecia e Inglaterra (véase el apartado 65), que muestran lo que se puede lograr.
- 50.** En el caso de los indicadores de realizaciones, los datos del MCSE son relativamente coherentes y completos, y pueden proporcionar información útil sobre aquello en lo que se gasta el presupuesto de la UE. En lo relativo a los resultados conseguidos, no obstante, el seguimiento y la evaluación aún no han proporcionado información suficientemente pertinente, precisa, coherente y comparable.

**...PERO NO SE HAN ELABORADO SUFICIENTES INFORMES
SOBRE LOS RESULTADOS CONSEGUIDOS QUE DEMUESTREN
QUE EL PRESUPUESTO DE LA UE SE HA GASTADO BIEN**

- 51.** La normativa exige que los Estados miembros y la Comisión informen periódicamente de la ejecución del presupuesto y la consecución de los objetivos de desarrollo rural. En el **cuadro 3** se ofrece información general de los informes elaborados por los Estados miembros y la Comisión relativos a la eficiencia y la eficacia del gasto en desarrollo rural.

CUADRO 3

INFORMES SOBRE LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA DEL GASTO EN DESARROLLO RURAL

Informe	Propósito del informe	Comentarios
Estados miembros		
Informe intermedio anual para cada PDR Artículo 82 del Reglamento (CE) nº 1698/2005	Mostrar la ejecución financiera del programa; los avances del programa en relación con los objetivos fijados; las medidas adoptadas para garantizar la calidad y eficacia de la ejecución del programa	Los informes presentan los indicadores comunes, describen la ejecución física y financiera del programa y ofrecen cierta información sobre las actividades de evaluación.
Seguimiento estratégico: informe de síntesis Artículo 13 del Reglamento (CE) nº 1698/2005	Mostrar los avances en la ejecución del plan estratégico nacional y de los objetivos, y en la contribución al logro de las directrices estratégicas comunitarias	Los informes tienen un contenido similar al de los informes intermedios anuales.
Comisión		
Informe sobre la evaluación de las finanzas de la Unión COM(2012) 40 final COM(2012) 675 final	Ofrecer al Parlamento Europeo y al Consejo pruebas de los resultados obtenidos (Nota: no solo para la política de desarrollo rural)	Los informes presentan las evaluaciones llevadas a cabo durante el año. El desarrollo rural no está incluido, dado que no había evaluaciones publicadas a escala de la UE. El Tribunal ha comentado estos informes en su Dictamen nº 4/2012, y en una carta presidencial disponible en: http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/19934783.PDF
Informe de síntesis sobre la aplicación de las estrategias nacionales COM(2011) 450 final En el momento de la fiscalización (abril de 2013), la Comisión aún no había publicado el informe de síntesis prevista para comienzos de 2013	Un resumen de los principales hechos, tendencias y desafíos que plantea la aplicación de los planes estratégicos nacionales y las directrices estratégicas comunitarias, incluidas las medidas adoptadas para realizar un seguimiento de las conclusiones del informe	El informe presenta datos sobre la ejecución financiera y física, agregados a partir de los informes intermedios anuales de los Estados miembros, con la inclusión de algunos de los indicadores de resultados. No se hace un análisis sobre si el logro de los resultados es satisfactorio o sobre los costes en que se ha incurrido.
Informe anual de actividad, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural	Mostrar los resultados de las operaciones de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural en relación con los objetivos fijados	Los informes presentan indicadores de impacto para mostrar la consecución de los objetivos de la Comisión, que pueden diferir en algún aspecto de aquellos de la normativa sobre desarrollo rural. Para cinco de los seis indicadores, los datos de 2012 no varían con respecto a los de 2011, que el Tribunal consideró poco fiables (véase el capítulo 10 del Informe anual de 2011). Los anexos del informe incluyen una selección de constataciones de las evaluaciones externas e indicadores de resultados recopilados a partir de los informes intermedios anuales de los Estados miembros.
Declaraciones de actividad de los gastos operativos: Documento de trabajo que acompaña al proyecto de presupuesto general	Justificar los créditos solicitados por la Comisión en el proyecto de presupuesto	La declaración para el presupuesto de 2013 describe «importantes logros», que tienen que ver con las actividades de la Comisión. No se establece ningún vínculo entre las actividades y la información mostrada sobre los resultados, que está compuesta de una recopilación de los datos de los indicadores comunes.

- 52.** Estos informes presentan los datos de los indicadores disponibles y, en general, ofrecen una descripción suficiente de la ejecución de los programas en términos de importes gastados y de realizaciones. No obstante, los informes muestran insuficiencias comunes, que se describen en los siguientes apartados.
- 53.** Los informes no prestan la atención suficiente a la fiabilidad de las fuentes de los datos o de los métodos para presentar la información. Por ejemplo, algunos Estados miembros extrapolaron datos a partir de un número muy limitado de casos, al igual que hizo la Comisión en su Informe anual de actividad¹². La escasa calidad de muchas evaluaciones intermedias también limita la fiabilidad de las conclusiones de la evaluación, pero los Estados miembros y la Comisión no prestaron suficiente atención a este aspecto.
- 54.** En los informes de los Estados miembros y de la Comisión se recogen valores de indicadores relativos a las metas que los Estados miembros han cambiado para que coincidan con los resultados esperados. En el **recuadro 2** se explica por qué no se debe recurrir a esta práctica. En un ejemplo reciente, la Comisión aprobó una modificación en el PDR de la República Checa que reduce la meta de creación de empleo en más de un 90 % (de 29 000 a 2 700). Si el programa finalmente creara 2 700 empleos, cumpliría solo el 9 % de la meta marcada en el PDR aprobado, lo que constituye un resultado poco satisfactorio. Aun así, en el informe intermedio anual se comparará con la meta revisada y se considerará un logro del 100 %, de modo que la autoridad de gestión no tendrá que explicar el incumplimiento de la meta inicial. Esta práctica devalúa tanto los informes que sirven de poco para la rendición de cuentas, es decir, para indicar en qué medida han logrado los gestores del programa los objetivos de desarrollo rural fijados. En los informes de la Comisión una nota advierte de que las metas están «sujetas a revisión», pero los informes intermedios anuales de los Estados miembros que ha revisado el Tribunal ni siquiera mencionan cuándo se han reducido las metas. En el **anexo** se muestran las metas de indicadores de resultados que han sido modificadas con respecto al PDR inicial.
- 55.** Las conclusiones de las evaluaciones presentadas en los informes de la Comisión y de los Estados miembros son elaboradas principalmente por evaluadores independientes. Sin embargo, los informes no indican al lector las conclusiones que extraen la propia Comisión o los Estados miembros de las evaluaciones, ni si la Comisión o los Estados miembros aceptan como válidas las conclusiones de la evaluación¹³.

¹² En el capítulo 10 de su Informe anual relativo al ejercicio 2011, el Tribunal constató que, en el Informe anual de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural para 2011, la presentación del impacto del programa se basaba en datos insuficientes. Por ejemplo, el aumento en energía renovable estaba calculado a partir de datos procedentes de solo nueve de los 88 PDR (DO C 344 de 12.11.2012).

¹³ La Comisión publica las evaluaciones externas, incluidas la evaluación *ex post* y los informes de síntesis de la evaluación intermedia, con una *restricción* que determina que las conclusiones corresponden al evaluador, y no necesariamente son compartidas por la Comisión.

- 56.** Asimismo, los Estados miembros y la Comisión solo comunicaron una selección de las conclusiones de las evaluaciones y, en algunos casos, solo las positivas. Por ejemplo, algunas evaluaciones intermedias revelaron un efecto de peso muerto en las medidas de inversión de alrededor del 50 %¹⁴ —una conclusión importante para la eficacia y la eficiencia de los programas—, pero este extremo no se comunicó en los informes intermedios anuales de los Estados miembros. Los informes tampoco muestran sistemáticamente las medidas adoptadas en respuesta a las conclusiones de la evaluación.
- 57.** Por último, los informes de los Estados miembros y de la Comisión se limitan a presentar la información disponible y a ofrecer algún análisis sobre la ejecución, sin incluir análisis de la eficiencia del gasto ni ofrecer conclusiones sobre el grado en que se han cumplido los objetivos de los PDR y de la UE. Los informes ofrecen pues pocas garantías sobre el modo en que se han gastado los Estados miembros y la Comisión el presupuesto de la UE¹⁵.

¹⁴ Véase el Informe Especial nº 1/2013: «¿Han resultado eficaces y eficientes las ayudas de la UE a la industria alimentaria para aumentar el valor añadido de los productos agrícolas?», apartado 61.

¹⁵ En el Informe anual de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural se presenta una conclusión sobre la garantía con respecto a la gestión compartida del gasto del FEAGA y del Feader, referida únicamente a la legalidad y regularidad de los pagos. No existe una conclusión equivalente en relación con los resultados obtenidos. La sección sobre la buena gestión financiera solo tiene en cuenta aspectos referentes a la ejecución, como los retrasos en los pagos.

RECUADRO 2

EL USO DE METAS PARA LOS INDICADORES

Los Estados miembros deben gestionar las medidas de forma activa para garantizar que se cumplen las metas de los resultados (y los objetivos de la UE) por ejemplo, mediante el ajuste de los criterios de admisibilidad y selección para mejorar la «orientación» de las medidas de que se trate. Si aun así las metas no se pueden cumplir, a pesar de los esfuerzos de los Estados miembros, estos deberán explicar en sus informes intermedios anuales el motivo del incumplimiento y las acciones que han emprendido para intentar alcanzar dichas metas. Las metas no deben simplemente reducirse para reflejar las proyecciones más recientes o una «estimación revisada» de los resultados, ya que ello daría la falsa impresión de que la medida ha tenido un resultado satisfactorio cuando en realidad no ha sucedido así.

La reducción de las metas de los resultados supone la reducción de la eficiencia y la eficacia previstas del presupuesto de la UE, dado que se consigue menos con la misma cantidad de dinero. Por este motivo, las metas solo deben reducirse con carácter excepcional y en casos claramente justificados, con la aprobación de la Comisión. Cuando, excepcionalmente, se modifiquen las metas, deberá explicarse claramente en todos los casos en que se informe de los datos de los indicadores relativos a las metas.

¿SE HA UTILIZADO LA INFORMACIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA MEJORAR LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DEL GASTO?

58. En la sección anterior se examinaba si la información de seguimiento y evaluación cumplía los requisitos para la rendición de cuentas, es decir, para demostrar los logros obtenidos. Pero el propósito del seguimiento y la evaluación no es solo proporcionar información para la elaboración de informes, sino que ha de utilizarse igualmente para garantizar que el presupuesto de desarrollo rural se gasta bien.
59. El seguimiento y la evaluación deben permitir a la Comisión aprender lecciones de los períodos de programación actuales y anteriores, y aplicarlas a la preparación de propuestas de nuevos reglamentos; asimismo, deben proporcionar a los Estados miembros una base probatoria sólida sobre la que desarrollar sus PDR, garantizando así que se programan las medidas más eficaces y eficientes. En consecuencia, la información debe alertar a los encargados de la toma de decisiones cuando no se alcanzan los objetivos o cuando la eficiencia de las medidas no es satisfactoria, para poder así mejorar el diseño o la ejecución de dichas medidas durante el período de programación.
60. Los Estados miembros deben comunicar en el informe intermedio anual las medidas adoptadas para garantizar la calidad y eficacia de la ejecución de los programas y revisar anualmente los avances junto con la Comisión. En los doce PDR seleccionados, el Tribunal examinó en los informes intermedios anuales y la documentación de reuniones anuales las pruebas de las acciones emprendidas para mejorar la eficacia y la eficiencia, y también revisó la documentación de las modificaciones a los doce programas a fin de determinar si se basaron en información de seguimiento y evaluación extraída del MCSE y, por último, revisó la información presentada por la Comisión en apoyo de sus propuestas para el período de programación 2014-2020.

LA COMISIÓN NO TOMÓ EN CONSIDERACIÓN LA EFICIENCIA DE LAS MEDIDAS EN LA APROBACIÓN INICIAL DE LOS PDR

61. Si los Estados miembros marcan metas en sus PDR, éstas se pueden analizar para indicar si los programas muestran una buena relación entre costes y resultados en relación con los objetivos y las prioridades de la UE. Es de esperar que se produzcan variaciones entre los distintos PDR, pero la Comisión debería estudiar si existen grandes diferencias a fin de garantizar que estén justificadas. En el **recuadro 3** figuran ejemplos de diferencias importantes.

- 62.** Por ejemplo, si bien pueden existir prioridades nacionales específicas que justifiquen variaciones tan grandes, las medidas de diversificación en los PDR, como el de Campania y el de la República Checa, parecen representar a primera vista un uso deficiente del presupuesto de la UE en relación con las prioridades de la Unión. Dichos casos merecen un análisis y una explicación, pero en la evaluación de las propuestas de los PDR llevada a cabo por la Comisión no se realizaba este análisis de la eficiencia de las medidas. En consecuencia, no se presta suficiente atención a estos casos para garantizar que constituyen un medio eficaz y eficiente para lograr los objetivos de la UE.

LOS ESTADOS MIEMBROS HAN UTILIZADO LA INFORMACIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA CONTRIBUIR A MEJORAR LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS...

- 63.** Obviamente, si el presupuesto de la UE no se gasta, no puede tener ningún efecto. De ello se desprende que la información relativa a la absorción es importante para alertar a los gestores de los programas sobre la posible revisión de los acuerdos de publicidad, las condiciones de admisibilidad, los tipos de ayudas o los criterios de selección para que las medidas resulten eficaces. El Tribunal constató que los Estados miembros prestaban atención a estos aspectos mediante el uso de datos procedentes de fuentes administrativas para realizar un seguimiento más estrecho de la absorción en relación con sus presupuestos. Los Estados miembros también utilizaron información procedente de evaluaciones, en especial las intermedias, para identificar los motivos de un porcentaje de absorción bajo.

RECUADRO 3

EJEMPLOS DE VARIACIONES ENTRE LOS PDR REVELADAS MEDIANTE EL ANÁLISIS DE LAS METAS DE LOS INDICADORES

El indicador de resultados de la medida relativa a la diversificación de actividades agrícolas es el «aumento del valor añadido bruto no agrícola» en las explotaciones que reciben ayudas, lo que también puede indicar avances en relación con la prioridad de la UE de crear condiciones para el crecimiento. La meta del PDR de la República Checa muestra que, para crear un «valor añadido bruto» anual adicional de un euro, es necesario contar con una ayuda pública de 65 euros, frente a 3,2 euros de ayuda en Hungría, y 0,4 en Austria.

En relación con la prioridad de la UE de creación de empleo, las metas de los indicadores de resultados para todas las medidas combinadas muestran un coste en ayudas públicas por cada empleo creado que oscila entre los 10 000 euros (Andalucía, República Checa, Inglaterra, Rumanía y Suecia) y los casi 90 000 euros (Hungría y Luxemburgo). El valor de uno de los PDR (Campania: 203 000 euros) se aleja mucho de estos valores.

64. La normativa y el MCSE proporcionan una buena base para la supervisión por la Comisión de la ejecución de los programas de los Estados miembros desde el punto de vista financiero y de las realizaciones. En la mayoría de los PDR revisados, la Comisión ha aprobado una o varias modificaciones destinadas a mejorar la absorción de las medidas.

...PERO EXISTE POCA EVIDENCIA DE QUE LOS ESTADOS MIEMBROS O LA COMISIÓN UTILICEN LA INFORMACIÓN SOBRE LOS RESULTADOS PARA MEJORAR LA EFICACIA O EFICIENCIA DE LAS MEDIDAS

65. La mejora de la absorción no garantiza que las medidas de los PDR sean eficaces, es decir, que se logren los resultados previstos, y por ello también es preciso contar con información oportuna, fiable y pertinente sobre los resultados conseguidos. En los ejemplos del **recuadro 4** se aprecia cómo se puede utilizar una orientación inicial sólida en combinación con el seguimiento y la evaluación de los resultados para mejorar la eficacia y la eficiencia de las medidas.

RECUADRO 4

USO DEL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN PARA MEJORAR LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DE LAS MEDIDAS (PDR DE INGLATERRA)

En la medida agroambiental, las autoridades analizaron las actividades para determinar cuáles eran más rentables en el logro de beneficios medioambientales en las distintas zonas geográficas, y priorizaron las solicitudes en consecuencia. Los acuerdos con los productores preveían objetivos verificables («indicadores de éxito»), como la siembra de parcelas con una combinación de semillas que proporcionara una provisión sostenida para las aves silvestres durante todo el invierno hasta el 15 de febrero. Las autoridades realizaron un seguimiento de la consecución de estos objetivos mediante la visita a una muestra de explotaciones cada año. A raíz de la evaluación de los resultados, las autoridades cambiaron la definición de prioridades para mejorar la orientación y determinar cuáles eran las actividades más rentables que recibirían ayudas en el futuro.

La autoridad de gestión definió una meta para el «coste de las ayudas públicas por cada empleo creado» y la utilizó como uno de los criterios de evaluación de las solicitudes de ayudas para las medidas de diversificación y para los avances en el seguimiento. A continuación, la evaluación intermedia analizó los resultados reales a fin de identificar qué medidas y tipos de proyectos eran los más eficientes. Por ejemplo, los proyectos incluidos en la medida relativa a las microempresas eran considerablemente más eficientes para la creación de empleo que los proyectos enmarcados en la diversificación de las exportaciones. Tras la correspondiente revisión, se han reducido las ayudas para la medida relativa la diversificación de las explotaciones.

LOS ESTADOS MIEMBROS NO JUSTIFICARON LAS MODIFICACIONES A LOS PDR MEDIANTE REFERENCIAS A LOS DATOS DE RESULTADOS

66. Los doce PDR seleccionados habían sido modificados al menos una vez y, en algunos casos, hasta nueve o diez veces. El Tribunal buscó ejemplos en los que los Estados miembros justificaran los cambios mediante referencias a los datos de resultados del MCSE con argumentos como «los productores no han creado nuevos productos suficientes para cumplir el objetivo del PDR» o «es preciso aplicar cambios en el PDR con el fin de lograr la meta de empleos». No se encontraron casos de este tipo. Las justificaciones aportadas eran, principalmente, de tipo presupuestario: se realizaron modificaciones porque el gasto era superior o inferior a la previsión, más que por el hecho de que los resultados conseguidos diferían de los previstos.
67. Si el gasto del PDR es inferior al gasto previsto por los Estados miembros, transcurridos dos años, la asignación de la UE al programa se reduce en consonancia, en un procedimiento conocido como «liberación de créditos». Los Estados miembros lo consideran normalmente una «pérdida» de los fondos de la UE y, para evitarlo, modificaron los PDR de modo que se reasignaran los fondos, transfiriéndolos de las medidas con una baja absorción a medidas más demandadas. Por ejemplo, en la justificación presentada para los cambios en el PDR de Andalucía se alegaba «la necesidad de adoptar medidas correctoras en este momento con el fin de evitar una posible liberación de créditos en el futuro».
68. En muchos casos, los cambios aprobados tenían el efecto de reducir, más que de aumentar, la eficiencia prevista de las medidas. Andalucía aumentó el presupuesto de la medida relativa a las microempresas en un 194 %, pero *redujo* las metas de realización (número de microempresas que reciben ayudas) en un 82 %, y los resultados de creación de empleo en un 96 %. Campania modificó el PDR para aumentar el tipo de ayuda en un 100 % para dos de las medidas de diversificación, en un intento de aumentar la absorción: se reembolsó a los solicitantes el coste total de sus proyectos de inversión sin ninguna obligación adicional de lograr resultados y sin tener que realizar contribuciones. La meta de creación de empleo para la medida de diversificación de las explotaciones se redujo desde los 250 puestos del PDR inicial hasta 95.

LA COMISIÓN SE CENTRÓ EN LA EJECUCIÓN FINANCIERA Y LAS REALIZACIONES Y NO EN LA CONSECUCCIÓN DE RESULTADOS

- 69.** Aun cuando los datos del indicador de resultados mostraran que las metas no iban a alcanzarse, los comentarios de la Comisión sobre las modificaciones a los PDR propuestos y las reuniones anuales con los Estados miembros se centraron en las realizaciones y en el gasto del presupuesto y no en el modo de lograr los resultados previstos. Las reuniones anuales no lograron su propósito previsto en la normativa consistente en examinar los *resultados* principales del ejercicio anterior.
- 70.** En los informes de la Comisión se observa este mismo enfoque de gastar el presupuesto sin tener en cuenta la información sobre los resultados conseguidos. En el informe de síntesis para el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la aplicación de las estrategias nacionales¹⁶, la Comisión señalaba acerca de la medida para la modernización de las explotaciones agrícolas que, en algunos Estados miembros, «el porcentaje de ejecución parece aumentar más rápido de lo esperado, por lo que se precisa aumentar el presupuesto previsto». La Comisión no explicaba por qué una ejecución más rápida debía justificar un aumento del presupuesto. Los datos de resultados presentados en el mismo informe —tales como los resultados para la misma medida, que mostraban que solo se había alcanzado un 10 % de la meta de nuevos productos o técnicas— no se analizaron ni comentaron en el informe elaborado por la Comisión.
- 71.** En el Informe anual de actividad de 2011 de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, los datos sobre resultados de carácter acumulativo presentados en el anexo revelan que en cuatro años del período de programación solo se ha logrado el 4 % de la meta de resultados relativa a la creación de empleo. Ni en el documento ni en el plan de gestión subsiguiente de la dirección general se hace mención alguna a actividades que tiene previstas la Comisión para mejorar esta situación, a pesar de la importancia otorgada en la estrategia de la UE a la prioridad sobre la creación de empleo.

¹⁶ COM(2011) 450 final, de 20 de julio de 2011.

LA COMISIÓN NO UTILIZÓ LA INFORMACIÓN DE RESULTADOS DEL MCSE A FIN DE RESPALDAR SUS PROPUESTAS PARA EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020

- 72.** En octubre de 2011, la Comisión publicó las propuestas para el período de programación 2014-2020¹⁷. La exposición de motivos presenta los resultados de la evaluación de impacto cuyo objeto es ofrecer al Parlamento Europeo y al Consejo información útil para sus decisiones, y describe las necesidades que debe abordar la política de desarrollo rural, pero no indica si las medidas propuestas constituyen un medio eficaz y eficiente de cubrir tales necesidades.
- 73.** El anexo 4 de la evaluación de impacto ofrece una «evaluación del actual marco político», en el que la Comisión presenta *metas* de resultados solo para siete de las cuarenta medidas de los PDR. No se ofrecen datos sobre los logros obtenidos en relación con las metas. En el anexo 4 bis, la Comisión ofrece una breve descripción de los puntos fuertes y débiles de las medidas de modernización de las explotaciones agrícolas, las medidas agroambientales, las forestales, las relativas a las microempresas y las del enfoque Leader, pero no ofrece ninguna información sobre las demás medidas propuestas para el período 2014-2020, entre las que figuran medidas importantes desde el punto de vista financiero, como la de aumento del valor de los productos agrícolas (5 600 millones de euros de la UE asignados en el período 2007-2013). Este anexo presenta información financiera y de realización para todas las medidas, pero no sobre los resultados conseguidos. El anexo 11 ofrece información general de las conclusiones de la evaluación, que muestra que la evaluación de impacto se basa, en gran medida, en las evaluaciones *ex ante* de los PDR para el período 2007-2013, cuya síntesis se publicó en 2008¹⁸.
- 74.** Lo anterior demuestra las insuficiencias en la puntualidad y disponibilidad de la información de seguimiento y evaluación. La Comisión presentó sus propuestas antes de que estuvieran disponibles los informes de síntesis de las evaluaciones intermedias y *ex post*, por lo que en las propuestas faltaba no solo información sobre la eficacia y eficiencia de las medidas en el período 2007-2013, sino también la evaluación *ex post* correspondiente al período 2000-2006. Aunque estas evaluaciones presentan insuficiencias, deben tomarse en consideración a la hora de decidir la política para el período 2014-2020. Por ejemplo, la evaluación *ex post* concluye que los efectos de la medida «añadir valor a los productos agrícolas» sobre la competitividad de la agricultura parece tener un carácter más general que marginal. Las evaluaciones intermedias mostraron una alta incidencia del efecto de peso muerto (véase el apartado 56). No obstante, la Comisión propuso esta medida para el período 2014-2020 sin facilitar información al Parlamento Europeo ni al Consejo sobre el efecto de peso muerto ni sobre las condiciones que debían establecerse para la medida a fin de garantizar que se minimizaba dicho efecto.

¹⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), COM(2011) 627 final/2, de 19 de octubre de 2011.

¹⁸ Informe de síntesis de las evaluaciones *ex ante* de los Programas de Desarrollo Rural 2007-2013, Informe final, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, 11 de diciembre de 2008.

- 75.** Al elegir las futuras políticas de la UE, y en la programación a escala nacional y regional, es necesario contar con información que responda a preguntas básicas, pero importantes, tales como «¿Ha sido eficaz esta medida para el logro de los objetivos en el pasado?», «¿Constituye esta medida el medio más eficiente de lograr el objetivo?» y «¿Qué lecciones se pueden extraer de la ejecución pasada de esta medida para mejorar su eficacia en el futuro?». Aun así, los datos de resultados que deberían mostrar la eficacia y eficiencia de las medidas no estaban disponibles en el momento de la elaboración de la evaluación de impacto; la información publicada posteriormente, en los anexos del Informe anual de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, por ejemplo, no es lo suficientemente pertinente, fiable o completa. En última instancia, la Comisión no ha sido capaz de facilitar la información necesaria para sustentar las decisiones sobre las medidas más eficaces y eficientes para el período 2014-2020.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 76.** El Tratado y el Reglamento Financiero de la UE exigen a los Estados miembros cooperar con la Comisión para garantizar que los fondos de la UE se utilizan de acuerdo con los principios de la buena gestión financiera, que son la eficacia, la eficiencia y la economía. Para cumplir este propósito en el contexto de la política de desarrollo rural, la Comisión y los Estados miembros necesitan información puntual acerca de si las medidas de desarrollo rural logran los objetivos de la política de modo eficiente, y deben rendir cuentas de los resultados mediante la comunicación de esta información al Parlamento Europeo, al Consejo y a los ciudadanos de la UE.
- 77.** El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la Comisión y los Estados miembros no han demostrado suficientemente los logros obtenidos en relación con los objetivos de la política de desarrollo rural, y de que faltan garantías de que el presupuesto de la UE se haya gastado bien.
- 78.** El marco común de seguimiento y evaluación (MCSE) constituye el principal instrumento creado para proporcionar la información y las garantías necesarias. Sus insuficiencias han contribuido a la falta de garantías ya descritas. El MCSE es un conjunto de herramientas, cuyo diseño puede, y debe, mejorarse. Sin embargo, unas herramientas mejores no solucionarán el problema, a menos que se utilicen adecuadamente. El Tribunal constató que la actual falta de rendición de cuentas puede atribuirse a una insuficiencia más fundamental: los programas se han centrado demasiado en gastar el presupuesto, y no lo suficiente en lograr resultados de modo eficiente. Esto ha provocado una falta de atención al seguimiento y a la evaluación de los resultados y los impactos y, en consecuencia, a la calidad de la información.
- 79.** El Tribunal constató que, por sus objetivos generales y abiertos, y por la cuantificación insuficiente de los resultados previstos en relación con dichos objetivos, los PDR elaborados por los Estados miembros no proporcionaban una base sólida para la asignación del presupuesto de la UE de modo eficaz y eficiente. Tampoco orientaban el gasto hacia los ámbitos en los que más podía incidir ni proporcionaban una referencia con que medir los logros (apartados 19 a 34).

- 80.** En segundo lugar, existe un déficit de información: a pesar del apoyo prestado por la Comisión, los Estados miembros no han presentado información de seguimiento y evaluación suficientemente fiable, coherente y pertinente para mostrar los resultados conseguidos en relación con los objetivos fijados. Los Estados miembros y la Comisión comunicaron los datos del indicador común que había disponible, pero no interpretaron los datos en relación con el PDR ni con los objetivos de la UE. Las conclusiones de las evaluaciones se citaron de forma selectiva y no se sometieron a un seguimiento sistemático. La Comisión y los Estados miembros no presentaron sus propias conclusiones sobre la eficiencia o la eficacia del gasto (apartados 35 a 57).
- 81.** En tercer lugar, si bien la información disponible de seguimiento y evaluación puede ser imperfecta, la Comisión y los Estados miembros no han hecho un uso suficiente de la misma para mejorar la eficiencia y eficacia de las medidas. En la gestión cotidiana de los programas, los Estados miembros se han centrado en gastar el presupuesto, más que en lograr los resultados previstos. La Comisión sustentó sus propuestas para el período de programación 2014-2020 con información procedente de las evaluaciones *ex ante* de los PDR del período vigente sin presentar información sobre los resultados obtenidos (apartados 58 a 75).
- 82.** Las propuestas de la Comisión para el período 2014-2020 prometen prestar más atención a los resultados. Este aumento de la atención no exige una nueva legislación: puede, y debe, comenzar ya a garantizar que el presupuesto de la UE se gasta bien, en particular cuando se acerca el final del período de programación 2007-2013 y aumenta el riesgo de que el presupuesto restante se gaste rápidamente para cumplir la fecha límite de 2015 establecida para los pagos. Por todo ello, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones:

RECOMENDACIÓN 1

Los Estados miembros y la Comisión deben hacer uso del seguimiento y la evaluación para centrarse más en la consecución de resultados durante el resto del período de programación vigente.

Los Estados miembros deberían justificar todos los cambios propuestos en las medidas de los PDR, y explicar sus efectos previstos, en términos de eficacia y eficiencia, para lograr resultados en relación con los PDR y con los objetivos de la UE. La Comisión debería evaluar los cambios propuestos en los mismos términos. El estudio anual de los programas tendría que centrarse en los resultados, tal y como exige la normativa.

- 83.** Las evaluaciones intermedias del período 2007-2013 carecían de datos fiables, contaban con métodos de evaluación deficientes y con una falta de coherencia que limitaba gravemente su utilidad y que lastraba las posibilidades de extraer conclusiones válidas a escala de la UE. Los datos de seguimiento de resultados disponibles más recientes aún muestran incoherencias y una calidad poco satisfactoria. Como consecuencia, existe el riesgo de que las evaluaciones *ex post* de 2015 puedan no tener la calidad suficiente.

RECOMENDACIÓN 2

Los Estados miembros y la Comisión deben adoptar de inmediato medidas que garanticen la obtención de información comparable y de buena calidad a partir de las evaluaciones *ex post* de 2015 para el período de programación 2007-2013.

- i) A partir de las lecciones extraídas de las evaluaciones intermedias, la Comisión debería publicar directrices específicas destinadas a garantizar la calidad y la coherencia de las evaluaciones *ex post*.
- ii) Los Estados miembros deberían planificar el modo de facilitar la información necesaria para la evaluación *ex post*, incluido el acervo constituido por la información recopilada con fines administrativos, y garantizar que los contratos de evaluación incluyen criterios de calidad que exijan a los evaluadores seguir las directrices del MCSE y responder a las preguntas comunes de evaluación basándose en métodos rigurosos de información y evaluación.
- iii) La Comisión debería adoptar un enfoque anticipativo al controlar si los Estados miembros siguen las directrices para los indicadores comunes y las evaluaciones *ex post*. En caso contrario, la Comisión debería trabajar con los Estados miembros a fin de identificar soluciones que permitan obtener información comparable y de buena calidad.

- 84.** Las insuficiencias en el diseño del MCSE para el período 2007-2013 contribuyeron a la actual falta de información oportuna, fiable y coherente, en particular sobre los datos de resultados. La Comisión ya ha introducido algunas mejoras en la definición de los indicadores y en las directrices, pero esto no es suficiente. Las metas para los resultados, con un seguimiento periódico de los logros, constituyen un elemento fundamental de una buena gestión financiera. Sin embargo, los planes actuales de la Comisión para el MCSE del período 2014-2020 prevén que no se exijan metas para los indicadores de resultados.

RECOMENDACIÓN 3

Para el período de programación 2014-2020, la Comisión debería mejorar el diseño del MCSE, a fin de producir información más puntual, pertinente, fiable y comparable, en particular, en lo relativo a la eficacia y la eficiencia de cada medida en la consecución de resultados.

- i) Debe quedar claro el propósito de cada uno de los indicadores comunes y su uso previsto a escala de la UE. Los indicadores de resultados deben mostrar los efectos directos del gasto (los logros obtenidos), y fijarse para cada una de las prioridades y los objetivos de la UE. Habría que recopilar información para cada una de las medidas que contribuyan a dichas prioridades y objetivos, de modo que se pueda evaluar la eficacia y la eficiencia de las medidas específicas.
- ii) Los Estados miembros y la Comisión deberían comprobar la calidad de la información de los indicadores comunes y ofrecer garantías de su fiabilidad.
- iii) En relación con los objetivos específicos de los PDR, los Estados miembros deberían estar obligados a rendir cuentas puntualmente sobre las realizaciones, los resultados y los impactos conseguidos (véase la recomendación 6), en lugar de presentar datos de indicadores o evaluaciones específicos.

- 85.** El Tribunal constató que los PDR del período 2007-2013 no fijaron objetivos específicos y mensurables, lo que provocó una orientación deficiente de las medidas y dificultó el seguimiento y la evaluación. Los PDR del período 2014-2020 suponen una oportunidad para proporcionar al gasto del presupuesto de la UE una base más sólida.

RECOMENDACIÓN 4

Los Estados miembros y la Comisión deben garantizar que los PDR del período 2014-2020 proporcionan una base mejorada para la buena gestión financiera, con objetivos específicos y mensurables y planes de seguimiento y evaluación de la eficiencia y eficacia de los programas.

- i) En los PDR del período 2014-2020, los Estados miembros deberían fijar objetivos específicos mensurables y con metas para los resultados. Las medidas seleccionadas de los PDR y los resultados previstos deberían justificarse mediante una referencia a la eficacia y la eficiencia de las correspondientes medidas del período 2007-2013.
- ii) Los PDR deberían especificar, para cada una de las medidas, la información que se exigirá para demostrar las realizaciones, los resultados y los impactos. Si los indicadores comunes no son suficientes, habría que especificar otros indicadores, o bien los trabajos de evaluación. Para cada dato necesario, los PDR deberían demostrar el origen, el modo de recopilación (con la debida atención a la carga administrativa) y el modo en que se va a garantizar la fiabilidad.
- iii) La Comisión debería verificar los PDR, no solo desde la perspectiva del cumplimiento de la normativa, sino también de su eficacia y eficiencia previstas, y garantizar que proporcionan una base suficiente para una buena gestión financiera, mediante la evaluación de los resultados previstos en relación con los costes presupuestados.

- 86.** El Tribunal ha constatado en sus fiscalizaciones del desarrollo rural que muchos Estados miembros no orientaron lo suficiente las medidas de los PDR mediante requisitos de admisibilidad y criterios de selección, por lo que existían pocas garantías *ex ante* de que las medidas fueran a ser eficientes y eficaces. Esto aumenta la necesidad de obtener garantías *ex post* a partir del seguimiento y la evaluación, con los correspondientes costes y la carga administrativa que supone la recopilación de datos.

RECOMENDACIÓN 5

Los Estados miembros deberían integrar la eficacia y la eficiencia en los sistemas de ejecución de los PDR para el período 2014-2020, y reutilizar la información recabada en los procesos de solicitud, selección y pago para el seguimiento y la evaluación.

Los Estados miembros deberían llevar a cabo una evaluación *ex ante* de la eficacia y la eficiencia, no solo en el momento de la programación, sino también en la selección de las operaciones que van a recibir financiación. Este enfoque reduce el riesgo de despilfarro en proyectos ineficaces que podrían haberse eliminado durante la fase de selección. La información recopilada para la selección o el pago de proyectos (creación de empleo, ventajas medioambientales previstas, etc.) puede aminorar la necesidad de una posterior recopilación de datos y, por tanto, reducir la carga administrativa.

- 87.** Aunque los Estados miembros y la Comisión publicaron los informes realizados por evaluadores independientes, en sus propios informes anuales o de síntesis no rindieron suficientes cuentas sobre si habían gastado bien el presupuesto de la UE. En estos informes, los Estados miembros y la Comisión no utilizaron los datos de los indicadores financieros o de realización para explicar los resultados conseguidos, ni presentaron información sobre la eficiencia. Los lectores de los informes de los Estados miembros y de la Comisión podían extraer sus propias opiniones sobre el grado de fiabilidad de las evaluaciones, o sobre si se habían omitido algunas conclusiones de las mismas, así como sobre los motivos.

RECOMENDACIÓN 6

Los Estados miembros y la Comisión deberían mejorar la comunicación de los resultados conseguidos con el presupuesto de la UE a efectos de mejorar la rendición de cuentas; para ello habría que realizar un seguimiento más sistemático de las conclusiones de la evaluación.

- i) Desde la mitad del ciclo de programación en adelante, los Estados miembros y la Comisión deberían presentar conclusiones en sus informes anuales sobre los logros obtenidos por los programas en relación con cada uno de los PDR y los objetivos de la UE. Estos informes deberían prestar una atención primordial a los resultados conseguidos, considerar explícitamente la eficiencia de cada medida y comparar los resultados y los costes. Si los indicadores comunes no muestran suficientemente la consecución de los objetivos de los PDR, deberían complementarse con datos administrativos y conclusiones de las evaluaciones, tomando debidamente nota de los límites de su ámbito de aplicación y su fiabilidad.
- ii) En su comunicación de las conclusiones de las evaluaciones, los Estados miembros y la Comisión deberían dejar claro las medidas que van a adoptar o explicar el motivo si no se planifica ninguna acción. Deberían presentarse y someterse a seguimiento todas las conclusiones de las evaluaciones, y no solo una selección de las mismas.
- iii) A fin de garantizar que se obtiene el valor pleno de las evaluaciones *ex post* de los programas del período 2007-2013, la Comisión y los Estados miembros deberían incluir en sus informes anuales del ejercicio 2015 un análisis de las implicaciones que las conclusiones de las evaluaciones tienen para el período 2014-2020.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Ioannis SARMAS, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 9 de octubre de 2013.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

ANEXO

EVOLUCIÓN DE LAS METAS DE LOS INDICADORES DE RESULTADOS EN LOS PDR Y DE LA INFORMACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN SUS INFORMES INTERMEDIOS ANUALES DE 2011

Medida	Modernización de las explotaciones agrícolas				Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales				Ayudas agroambientales	
PDR	Aumento del valor añadido bruto en las explotaciones o empresas que reciben ayudas		Número de explotaciones o empresas que introducen nuevos productos o técnicas		Aumento del valor añadido bruto en las explotaciones o empresas que reciben ayudas		Número de explotaciones o empresas que introducen nuevos productos o técnicas		Superficie sujeta a una gestión adecuada de la tierra ¹	
	Metas definidas	Datos facilitados	Metas definidas	Datos facilitados	Metas definidas	Datos facilitados	Metas definidas	Datos facilitados	Metas definidas	Datos facilitados
Austria	Aumento de metas									
República Checa										
Reino Unido – Inglaterra			Aumento de metas							
Francia – Continental										
Alemania – Baden-Wurtemberg									Aumento/reducción de metas	
Hungría					Aumento de metas		Aumento de metas			
Italia – Campania			Aumento de metas				Aumento de metas		Reducción de metas	
Luxemburgo										
Polonia			Aumento de metas				Reducción de metas			
Rumanía			Aumento de metas				Aumento de metas		Aumento de metas	
España – Andalucía			Reducción de metas				Reducción de metas		Aumento/reducción de metas	
Suecia	Aumento de metas		Aumento de metas		Aumento de metas		Reducción de metas		Aumento de metas	

Metas fijadas:



Metas marcadas en el PDR inicial y en el más reciente (con indicaciones si la meta se ha modificado entre ambos)

Metas marcadas solo en el PDR inicial o solo en el más reciente; metas no conformes con el documento sobre el MCSE, no comparables

Metas no marcadas en el PDR inicial ni en el más reciente

Medida no programada

¹ El indicador de resultados para esta medida consta de cinco componentes (zonas que contribuyen a mejorar la biodiversidad, mejorar la calidad del agua, mitigar el cambio climático, mejorar la calidad del suelo, evitar la marginación y el abandono de la tierra). Este cuadro muestra si se fijaron metas y los datos facilitados, como mínimo, para uno de estos componentes. En algunos casos, las metas se elevaron para un componente y se redujeron para otro. En el cuadro aparece como «aumento/reducción de la(s) metas».

[illegible]

Datos facilitados:

	Datos facilitados y aceptados por la Comisión (informe intermedio anual de 2011)
	Datos no facilitados para cada medida; datos sin actualizar; Informe intermedio anual no aceptado por la Comisión
	No se han facilitado datos
	Medida sin ejecutar

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I.

La Comisión observa que el presente informe de auditoría se centra esencialmente en el seguimiento, la evaluación y la información sobre la eficacia y la eficiencia, así como la utilización que se ha hecho de dicha información sobre el seguimiento y la evaluación por lo que respecta al gasto de desarrollo rural.

IV.

En lo que respecta a la forma en que se ha gastado el presupuesto de la Unión Europea (UE) asignado al desarrollo rural, algunos resultados e impactos solo pueden evaluarse adecuadamente en el período de programación y posteriormente a través de las evaluaciones.

V. a)

La Comisión considera que los tres objetivos globales de desarrollo rural son suficientemente claros y están establecidos en el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 1698/2005. Se especifican con mayor precisión y se motivan en los considerandos y en las directrices estratégicas comunitarias. Estos objetivos deben ser utilizados por los Estados miembros en su programación.

Al aprobar los programas de desarrollo rural (PDR), la Comisión lleva a cabo un análisis para evaluar que los programas y medidas sean coherentes con las directrices estratégicas comunitarias, los planes estratégicos nacionales y cumplan las disposiciones legales pertinentes.

V. b)

Para los programas plurianuales, como los de desarrollo rural, algunos resultados e impactos solo se podrán evaluar adecuadamente una vez bien iniciado el período de programación, y posteriormente a través de las evaluaciones.

Por otra parte, los informes de evolución anuales proporcionan información útil sobre la aplicación en lo que respecta a la ejecución financiera y los resultados.

Asimismo, la Comisión publica en su totalidad las evaluaciones realizadas en su nombre, junto con las evaluaciones de calidad en el sitio Europa, y las transmite al Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal de Cuentas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

V. c)

La Comisión considera que, cuando ha estado disponible, la Comisión (para el diseño) y los Estados miembros (para la aplicación) han utilizado la información sobre seguimiento y evaluación.

La información de seguimiento se utiliza para apoyar la modificación del programa de desarrollo rural. Del mismo modo, las evaluaciones intermedias cumplieron una función de dirección, ya que una serie de modificaciones de los programas de desarrollo rural estaban vinculadas a las conclusiones de las evaluaciones intermedias.

VI.

La información disponible a través del sistema de seguimiento y evaluación, aunque incompleta y posiblemente no siempre totalmente fiable, era la mejor disponible en el momento, teniendo en cuenta las limitaciones financieras y prácticas a que se enfrentan tanto la Comisión como los Estados miembros.

La Comisión, junto con los Estados miembros, tomaron en 2008 y 2009 medidas para solucionar las lagunas de los programas de desarrollo rural. Para cada programa, los servicios de la Comisión han señalado las carencias de objetivos y los objetivos no adecuadamente cuantificados y han invitado a las autoridades de gestión a mejorar su conjunto de objetivos. Esto llevó a mejorar significativamente el conjunto de objetivos a través de modificaciones de los programas de desarrollo rural.

La Comisión ha propuesto soluciones para una serie de problemas relacionados con el sistema de seguimiento y evaluación para el próximo período de programación; no obstante, siempre existirá la necesidad de encontrar un equilibrio entre las ventajas de la supervisión y la evaluación y los correspondientes costes y carga administrativa.

La Comisión considera que hay que ser prudente a la hora de fijar objetivos cuantificados en relación con los objetivos, que dependen de un gran número de factores externos (por ejemplo, la situación económica).

VII. a)

La justificación de las modificaciones propuestas a los programas de desarrollo rural ya es un requisito legal. La Comisión seguirá controlando la eficacia y eficiencia de los programas y hacia el final del período se centrará cada vez más en los resultados.

La Comisión y los Estados miembros utilizan la información disponible en el marco del seguimiento y la evaluación. Por ejemplo, los resultados de las evaluaciones intermedias se tuvieron en cuenta en las modificaciones de los programas.

VII. b)

La Comisión acepta la recomendación.

Un gran número de conclusiones de las evaluaciones intermedias estaban relacionadas con la preparación de la evaluación *ex post*, y ya se han tomado medidas a nivel de los Estados miembros.

VII. c)

Las propuestas para el sistema de seguimiento y evaluación 2014-2020 incorporan una serie de cambios en comparación con el marco común de seguimiento y evaluación (MCSE).

En lugar de una evaluación intermedia, habrá informes anuales de ejecución mejorados en 2017 y 2019, que incorporarán los resultados de la evaluación. Los Estados miembros estarán obligados a llevar a cabo actividades de evaluación a lo largo del período de programación de conformidad con el plan de evaluación incluido como parte de los programas de desarrollo rural.

Así pues, la evaluación y la comunicación de los resultados e impactos de la política se vincularán más adecuadamente a la fase de ejecución de los programas de desarrollo rural.

VII. d)

Para el período 2014-2020, la Comisión y los Estados miembros están elaborando un marco de seguimiento y evaluación para la política agrícola común en su conjunto, incluido el marco de seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural. En este contexto, se han definido una serie de indicadores comunes obligatorios, con el requisito de incluir indicadores adicionales cuando sea necesario para hacer frente a las especificidades de los programas.

Los indicadores comunes también proporcionarán la base para establecer un vínculo entre la política de desarrollo rural y la estrategia 20/20.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

Para el período 2014-2020, se han previsto indicadores cuantificados de metas para cada uno de los ámbitos de interés. Para cada uno de ellos se requieren informes anuales dentro de los informes anuales de ejecución. Para algunos ámbitos de interés, el indicador de la meta se fija en el nivel de realizaciones. No obstante, cuando el indicador de resultados es más complejo y no apto para ser utilizado como una meta objeto de un seguimiento anual, su valor se estimará a través de una evaluación, y se comunicará en los informes de 2017, 2019 y los informes *ex post*.

VII. e)

El sistema de seguimiento y evaluación utilizará lo más posible la información existente; aunque como la evaluación precisa asimismo la evaluación de los impactos de una política, esto no puede derivar inmediatamente del propio programa.

VII. f)

Para el futuro, en lugar de evaluaciones intermedias, la Comisión ha propuesto informes anuales de ejecución mejorados en 2017 y 2019.

Los informes anuales de ejecución incluirán un resumen de los resultados de la evaluación, y se prevé que esto debería incluir las constataciones pertinentes derivadas de las evaluaciones *ex post* del período 2007-2013.

Por otra parte, la Comisión publica los informes completos de las evaluaciones realizadas por su cuenta, junto con las evaluaciones de calidad, de forma que se presenten todas las conclusiones.

2.

El marco común de seguimiento y evaluación no es el único medio para supervisar la ejecución del presupuesto.

Por ejemplo, la Comisión lleva a cabo misiones de auditoría para comprobar la correcta aplicación de la política de desarrollo rural. El seguimiento de estas auditorías puede incluir correcciones financieras.

3.

El seguimiento y la evaluación no solo proporcionan información sobre el grado de eficacia o eficiencia de una política, sino también sobre los motivos correspondientes.

Esto permite una adaptación de la aplicación de la política o un nuevo diseño de la política en caso necesario.

5.

Para el período de programación de 2007, el marco común de seguimiento y evaluación constituyó una característica nueva. Es obvio que para los Estados miembros, algunos de ellos relativamente nuevos en la UE o con muy escasa cultura de evaluación, existe una curva de aprendizaje, tanto en lo relativo a la metodología de recogida de datos, como al tratamiento y la utilización de los resultados de la evaluación.

El marco común de seguimiento y evaluación constituye una mejora significativa en comparación con el seguimiento y la evaluación de los períodos de programación anteriores. Tanto los métodos como las definiciones han mejorado desde 2010, aunque en particular el seguimiento (anual) de los indicadores de resultados ha seguido siendo una tarea difícil para las autoridades de gestión.

Véanse también las respuestas de la Comisión al cuadro 1 en el cuadro 1 *bis* de la sección de respuestas de la Comisión. Téngase en cuenta que esas respuestas se publicaron junto con los informes del Tribunal a que se hace referencia en el cuadro 1. Como consecuencia de ello, tales respuestas reflejan la situación en el momento de la auditoría y no han sido actualizadas.

6.

Para el período 2014-2020, la Comisión y los Estados miembros están estableciendo un sistema de seguimiento y evaluación de la política agrícola común en su conjunto. Este sistema tiene en cuenta las enseñanzas extraídas del pasado. Sin embargo, inevitablemente, cada sistema de seguimiento y evaluación tiene una serie de limitaciones, como la disponibilidad de datos, el coste de medición, el tiempo necesario para que el resultado o la repercusión de una medida sea percibido, o exigencias contradictorias, como la reducción de la carga administrativa. Por esta razón, en la mayor medida posible, el nuevo sistema de seguimiento y evaluación se basa en las fuentes de datos existentes, así como en los datos de seguimiento generados durante la ejecución de las políticas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

OBSERVACIONES

Respuesta conjunta a los apartados 19 y 20

El Reglamento Financiero impone la utilización de los objetivos SMART al nivel de las actividades. La presupuestación por actividades 04 (es decir, los gastos de desarrollo rural) se aplica a nivel de los programas de desarrollo rural que están compuestos por un conjunto de medidas, que pueden contribuir a varios objetivos. Por tanto, los objetivos generales se fijan a nivel del programa y sus logros se miden a ese nivel (véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 22 a 25).

Los objetivos SMART deben permitir valorar si se han alcanzado, y no necesariamente un objetivo cuantificado.

22.

En los considerandos del Reglamento se incluye un análisis razonado para cada medida, cuyos resultados deben ser específicos y verificables. Para lograr los objetivos a nivel de programa, se necesitará por lo general una combinación de medidas organizadas en una estructura radial para el período de programación 2007-2013.

23.

Los objetivos a nivel de la UE se formulan en términos cualitativos y especifican la dirección en la que debería mejorarse la competitividad y fomentarse la diversificación. La Comisión considera que debe ser prudente a la hora de fijar objetivos cuantificados en relación con objetivos que dependen de un gran número de factores externos (por ejemplo, la situación económica).

La Comisión considera que sus propuestas de Reglamentos para 2014-2020 incluyen una jerarquía clara de objetivos y fijan objetivos a nivel de la UE (UE 2020). Los Estados miembros deben fijar objetivos cuantificados coherentes con ello a nivel de los PDR para cada área de interés.

25.

La arquitectura establecida por el Reglamento (CE) n° 1698/2005 se basa en un conjunto de herramientas coherentes destinadas a abordar los tres objetivos de desarrollo rural. Este conjunto de herramientas tuvo debidamente en cuenta la información disponible sobre la eficacia y la eficiencia de las medidas individuales.

Respuesta conjunta a los apartados 26 y 27

El marco común de seguimiento y evaluación se introdujo por primera vez para el período de programación 2007-2013. Su objetivo es respaldar los objetivos del programa mediante el establecimiento de metas en cuanto a productos, resultados e impactos.

El establecimiento de objetivos cuantificados constituye un nuevo ejercicio, y fue una experiencia de aprendizaje para las autoridades de gestión y para la Comisión. En los casos en que se adoptaron programas de desarrollo rural con un conjunto incompleto de objetivos, los Estados miembros se comprometieron a completarlos.

La Comisión, junto con los Estados miembros, emprendió un ejercicio en 2008 y 2009 para colmar las lagunas en materia de programas de desarrollo rural. Para cada programa de desarrollo rural, los servicios de la Comisión han señalado la falta de objetivos y las metas no adecuadamente cuantificadas y han invitado a las autoridades de gestión a mejorar su conjunto de objetivos. Esto llevó a mejorar significativamente el conjunto de objetivos a través de modificaciones de los programas de desarrollo rural.

La función de la evaluación, que utiliza entre otras cosas los datos de seguimiento, es determinar si un programa concreto ha contribuido a un determinado objetivo o lo ha mejorado o promovido y, por tanto, si se han alcanzado los objetivos.

La evaluación de instrumentos políticos complejos constituye un desafío, y la metodología y su aplicación mejoran continuamente para facilitar la demostración de los logros políticos.

27.

Véanse también las respuestas de la Comisión al cuadro 1 en el cuadro 1 bis de la sección de respuestas de la Comisión. Téngase en cuenta que esas respuestas se publicaron junto con los informes del Tribunal a que se hace referencia en el cuadro 1. Como consecuencia de ello, tales respuestas reflejan la situación en el momento de la auditoría y no han sido actualizadas.

28.

Para el período 2014-2020, la Comisión y los Estados miembros están estableciendo un sistema de seguimiento y evaluación de la política agrícola común en su conjunto, incluido el marco de seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural. En este contexto, se han definido una serie de indicadores comunes obligatorios, con el requisito de establecer indicadores adicionales cuando sea necesario para hacer frente a las especificidades de los programas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los indicadores comunes también proporcionarán la base para establecer un vínculo entre la política de desarrollo rural y la estrategia más amplia 20/20.

28. Primer topo

Esto era especialmente evidente al comienzo del período de programación, pero en muchos casos los valores objetivo se completaron posteriormente.

28. Segundo topo

En opinión de la Comisión, un objetivo puede ser tanto un objetivo cuantificado como una estimación de los resultados esperados.

28. Tercer topo

Una serie de indicadores comunes nunca será suficiente para abordar todas las situaciones. El marco jurídico ofrece oportunidades a las autoridades de gestión para definir indicadores específicos de cada programa, en caso necesario.

29.

Véanse las respuestas a los apartados 26 y 27.

Los programas de desarrollo rural de Austria facilitaron posteriormente objetivos de indicadores de resultados y de ejecución para las medidas agroambientales tales como número de explotaciones beneficiarias de ayuda; superficie; número de contratos; superficie cultivada que contribuya al fomento de la biodiversidad, calidad del agua, cambio climático, calidad del suelo y prevención de la marginación.

30.

Sobre la base de la estrategia, la asignación del presupuesto tiene en cuenta las prioridades entre las necesidades señaladas por los Estados miembros.

31.

El marco común de seguimiento y evaluación se introdujo por primera vez para el período de programación 2007-2013. La legislación exige que solo los objetivos indicativos (no vinculantes) se fijen de antemano. El establecimiento de objetivos cuantificados constituye un nuevo ejercicio, y fue una experiencia de aprendizaje tanto para las autoridades de gestión como para la Comisión. En este contexto, es comprensible que algunos objetivos iniciales puedan haber sido poco realistas y, por tanto, era oportuno revisarlos a la baja.

32.

Véanse las respuestas a los apartados 26 y 27.

La inclusión de indicadores adicionales está prevista en virtud del Reglamento (CE) nº 1698/2005 (artículo 81, apartado 2). Como se indica en este artículo, no se pretende tener un conjunto exhaustivo de indicadores adicionales, sino más bien definir algunos indicadores adicionales a fin de permitir el seguimiento y la evaluación de las especificidades de los programas de desarrollo rural.

En el marco de la gestión compartida y el principio de subsidiariedad, corresponde a los Estados miembros definir qué indicadores son pertinentes. El indicador «número de explotaciones que introducen nuevos productos o nuevas tecnologías» no se consideró pertinente por las autoridades checas para las medidas «modernización de las explotaciones agrícolas» y «valor añadido de los productos agrícolas», ya que los proyectos orientados a la innovación se financian en virtud de M124. Esta explicación se proporcionó a raíz de la carta de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural sobre los informes anuales de situación de 2010 y fue aceptada porque refleja el diseño de las medidas checas.

33.

Véanse las respuestas a los apartados 26, 27 y 31.

34.

Véase la respuesta al apartado 26.

La Comisión es plenamente consciente de las diferencias en la definición de los indicadores y, en el nuevo marco de seguimiento y evaluación ha prestado mucha atención a la adecuada definición de los indicadores.

El marco común de seguimiento y evaluación se introdujo por primera vez para el período de programación 2007-2013. El establecimiento de objetivos cuantificados para el desarrollo rural constituye un nuevo ejercicio, y fue una experiencia de aprendizaje para las autoridades de gestión y para la Comisión.

35.

Los sistemas de seguimiento y evaluación están diseñados para proporcionar información en tres niveles: realizaciones, resultados e impacto. Los tres niveles de indicadores de rendimiento son necesarios para poder evaluar la política sobre el corto como a largo plazo. La información sobre los resultados es parte integrante del sistema.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Respuesta conjunta a los apartados 37, 38 y 39

Para el período de programación de 2007, el marco común de seguimiento y evaluación constituyó una característica nueva. Es obvio que para los Estados miembros, algunos de ellos relativamente nuevos en la UE o con muy escasa cultura de evaluación, existe una curva de aprendizaje, tanto en lo relativo a la metodología de recogida de datos, como al tratamiento y la utilización de los resultados de la evaluación.

El manual del MCSE ofrece orientaciones sobre la forma de aplicar el marco común de seguimiento y evaluación. Además, los servicios de la Comisión han proporcionado, y seguirán proporcionando (mediante documentos de trabajo, preguntas y respuestas...) orientaciones a los Estados miembros a través de diversos foros disponibles (Comité de desarrollo rural, red de expertos en evaluación y red europea de desarrollo rural).

No obstante, conforme al principio de subsidiariedad, se deja una cierta flexibilidad a las autoridades de gestión para establecer su sistema.

Para el nuevo período de programación, se tuvieron en cuenta desde el principio las necesidades de datos para el seguimiento y la evaluación, equilibrando las necesidades de datos y la reducción de la carga administrativa, prefiriendo un sistema que, en la medida de lo posible, se base en fuentes de datos existentes.

40.

Debido a su naturaleza ascendente, el desarrollo de indicadores del marco común de seguimiento y evaluación para el enfoque Leader fue un reto importante. Pero Leader forma parte del marco común de seguimiento y evaluación.

La Comisión proporcionó orientaciones a los Estados miembros, también para evaluar la iniciativa Leader. En el contexto de la red europea de desarrollo rural, se ha trabajado en la autoevaluación de las estrategias de desarrollo local.

Respuesta conjunta a los apartados 41 y 42

Véase la respuesta al apartado 37.

El marco común de seguimiento y evaluación constituye una mejora significativa en comparación con el seguimiento y la evaluación de los períodos de programación anteriores. Sin embargo, los primeros años de su aplicación constituyeron un ejercicio de aprendizaje práctico, tanto para la Comisión como para los Estados miembros. Tanto los métodos como las definiciones han mejorado desde 2010, aunque en particular el seguimiento (anual) de los indicadores de resultados ha seguido siendo una tarea difícil para las autoridades de gestión.

Recuadro 1

Si bien las diferencias señaladas por el Tribunal podrían no explicarse plenamente por las diferencias en las medidas, también podrían explicarse por las diferencias en el punto de partida de cada Estado miembro. Es común en la política de Desarrollo Rural considerar que un «nuevo producto o una nueva técnica» significan que es nuevo en la región. La Comisión trabaja en estrecha colaboración con los Estados miembros para mejorar la coherencia en la medida de lo posible.

Se ha reconocido que se encontraron algunas dificultades en el correcto registro de los datos para las realizaciones correspondientes a «superficie objeto de ayudas agroambientales» y el indicador de resultados relativo a «superficie sujeta a una gestión adecuada de la tierra». El indicador de realización se fija en el nivel de la medida, mientras que el indicador de resultados se fija a nivel de eje y abarca el abanico de medidas y regímenes en el eje 2. En algunos casos, dependiendo de las medidas y regímenes aplicados, las cifras correctas pueden coincidir, pero en la mayoría de los casos los datos serán diferentes.

43.

La evaluación intermedia ofreció una buena panorámica general de la aplicación de los programas de desarrollo rural. Sin embargo, en el caso de los programas plurianuales, como los programas de desarrollo rural, algunos resultados, tales como el valor añadido bruto y el impacto solo pueden evaluarse adecuadamente una vez bien iniciado el período de programación y posteriormente. Estos efectos solo puede medirse cuando ha transcurrido suficiente tiempo desde su aplicación, y para la mayor parte de las intervenciones este todavía no era el caso en el momento de la evaluación intermedia. Por ejemplo, las medidas de los ejes 3 y 4 llevan más tiempo para su aplicación y, por consiguiente, para que los resultados y los impactos sean visibles.

Por tanto, algunos resultados e impactos de los programas todavía no podían medirse, a diferencia de los gastos o las realizaciones.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

44.

El uso de información procedente de un número limitado de casos para apoyar las conclusiones relativas a toda la medida o programa puede ser metodológicamente adecuado si se aplica correctamente, dependiendo de la representatividad de la muestra.

Véase también la respuesta al apartado 56.

45.

Véase la respuesta al apartado 43.

Para numerosos programas, las evaluaciones intermedias se realizaron demasiado pronto para evaluar la eficacia. Esto solo puede hacerse una vez que los resultados e impactos de los programas son visibles. La Comisión sigue animando a los Estados miembros a mejorar la calidad y la coherencia de las evaluaciones, y proporciona apoyo metodológico.

Por otra parte, puesto que la mayor parte de los evaluadores en esta fase del ciclo de vida de los programas se centraron en (la aplicación de) medidas individuales, era demasiado temprano para extraer enseñanzas a un nivel más general en relación con la consecución de objetivos globales a nivel de la UE.

47.

Como ya se ha indicado, el MCSE se introdujo por primera vez para el período de programación 2007-2013 y los primeros años fueron una experiencia de «aprender haciendo».

Los tres informes mencionados y presentados en julio de 2012, de conformidad con el Reglamento, no se aceptaron en abril de 2013, dado que precisaban correcciones. Sin embargo 89 de los 92 informes presentados para el año 2011 se aceptaron. En estos informes intermedios anuales de 2011, el conjunto de indicadores de realizaciones estaba casi completo.

En el caso de algunos indicadores que figuran en el anexo, si bien en un principio se previó que su valor se presentaría cada año en el marco de los datos de seguimiento incluidos en los informes intermedios anuales, se ha reconocido que exigen aportaciones de los evaluadores para ser calculados o que transcurra un cierto tiempo antes de que puedan medirse. Por consiguiente, no es eficaz evaluarlos cada año y a este efecto se han dado orientaciones.

48.

En un sistema de gestión compartida, cada socio ha de asumir sus propias responsabilidades.

Las anomalías en los datos de seguimiento y en los informes intermedios anuales han sido objeto de debates sistemáticos con los Estados miembros.

La Comisión ha pedido a las autoridades de HU que reintroduzcan la redacción inicial.

Para el nuevo período de programación, los servicios de la Comisión y los Estados miembros han colaborado para establecer previamente la definición de datos y las fuentes de datos.

50.

El MCSE constituye una mejora significativa en comparación con el seguimiento y la evaluación de los períodos de programación anteriores. Sin embargo, los primeros años de su aplicación han sido un ejercicio de aprendizaje práctico, tanto para la Comisión como para los Estados miembros.

Tanto los métodos como las definiciones han mejorado desde 2010, aunque en particular el seguimiento (anual) de los indicadores de resultados ha seguido siendo una tarea difícil para las autoridades de gestión.

51.

Como complemento a la información del cuadro 3, la Comisión publica también las evaluaciones realizadas en su nombre con una evaluación de calidad por el grupo de dirección.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

53.

La evaluación de calidad de la síntesis de las evaluaciones intermedias, publicada por la Comisión en el sitio web Europa, indica claramente que como los informes sobre las evaluaciones intermedias utilizados como fuentes de datos son de calidad y detalle variables por lo que respecta a su información sobre temas específicos, este hecho se refleja necesariamente también en la síntesis de las conclusiones y puede ser un factor limitador de la calidad global de los resultados (http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/synthesis-mte-2007-2013_en.htm).

La Comisión considera que no extrapoló los datos, aunque reconoce la necesidad de mejorar la presentación del cuadro del Informe anual de actividad en cuestión. La información contenida en el documento se limita a informar sobre la circunstancia actual de una situación determinada frente a objetivos estimados.

54.

La legislación (artículo 62, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1974/2006) se refiere a los objetivos indicativos (no vinculantes). Además, los objetivos iniciales se fijaron antes de la crisis económica mundial.

La Comisión considera que los cambios en las circunstancias económicas pueden ser una buena justificación para modificar los objetivos. Atenerse a un objetivo que ha quedado obsoleto no es útil, ni a efectos de gestión, ni de contabilidad. Los objetivos también pueden modificarse para reflejar los cambios en la estrategia de los programas de desarrollo rural.

Es cierto que las autoridades checas han fijado inicialmente objetivos bastante ambiciosos relacionados con la creación de empleo. Al mismo tiempo, la crisis económica y financiera ha obstaculizado claramente la creación de empleo.

Por tanto, tras la evaluación intermedia, la reunión anual de evaluación 2011, y tras la visita del Tribunal, el 27.9.2012 se propuso una revisión de estos objetivos en el marco de la modificación de los octavos programas de desarrollo rural, aceptada por la Comisión el 13.3.2013.

Recuadro 2

Si bien las metas no deben revisarse meramente para reflejar la última proyección de los resultados, no tiene sentido mantener metas que ya no son realistas, a pesar de los esfuerzos realizados, debido por ejemplo a la cambiante situación económica en la que se aplican las medidas.

La Comisión considera que la reducción de las metas de los resultados, por definición, no supone una reducción de la eficiencia o eficacia planificadas. También puede ser un reconocimiento del contexto económico cambiante, lo que hace más difícil de conseguir una serie de metas, por ejemplo, la creación de empleo.

Como las metas adoptan muchas formas, la fijación de metas tiene en cuenta necesidades estructurales y territoriales identificadas, y puede ocasionar que se dirija el apoyo hacia los que tienen mayores necesidades, mientras que el apoyo podría haber dado lugar a mayores valores de los indicadores en otros ámbitos.

Las metas no deberían verse de forma aislada, sino en el contexto de la estrategia del programa en su conjunto.

55.

La Comisión publica a su debido tiempo las conclusiones de las evaluaciones realizadas en su nombre, así como también la evaluación de la calidad realizada por el grupo de dirección, que incluye la utilidad del informe para la Comisión.

56.

La Comisión publica los informes completos de los evaluadores independientes en el sitio web Europa.

Las evaluaciones de los programas de desarrollo rural pusieron de manifiesto una serie de dificultades para demostrar la eficacia, eficiencia, logros e impacto de las medidas de inversión de manera global y coherente. Por esta razón, la Comisión ha puesto en marcha una evaluación destinada a mejorar la capacidad para identificar y comprender el impacto de las medidas de apoyo a las inversiones materiales: http://ec.europa.eu/agriculture/calls-for-tender/tender-documents/2013/275093/specs_en.pdf; Esto aborda, entre otras cosas, la cuestión de la evaluación del peso muerto. También debería mejorar la demostración de resultados de las políticas y contribuir al desarrollo y aplicación de las políticas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

57.

La comunicación de resultados en los informes intermedios anuales tiene por objeto presentar un panorama de los progresos realizados en la consecución de los objetivos de los programas de desarrollo rural (así como en el Informe anual de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural) y no tiene que ser necesariamente una evaluación. Por otra parte, los informes intermedios anuales proporcionan información útil sobre la aplicación en lo que respecta a la ejecución financiera y las realizaciones.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 43.

En lo que respecta a la forma en que se ha gastado el presupuesto de la UE asignado al desarrollo rural, algunos resultados e impactos solo pueden evaluarse adecuadamente en el período de programación y posteriormente a través de las evaluaciones.

58.

La Comisión considera que la mejora de la ejecución (por lo que respecta al seguimiento) o el diseño (evaluación) y la rendición de cuentas son los principales objetivos del sistema de seguimiento y evaluación.

61.

Como ya se ha subrayado, fijar metas fue un aprendizaje a través de la práctica que necesariamente se prorrogó más allá de la fase de aprobación de los programas.

La Comisión examinará las evaluaciones ex ante y el realismo de las metas propuestas para el nuevo período. Sin embargo, la Comisión no puede retrasar indebidamente la aprobación de los programas.

Recuadro 3

Como ya se ha indicado, el MCSE se introdujo para el período 2007-2013. Estos primeros años han sido una experiencia de aprendizaje a través de la práctica para la Comisión y los Estados miembros. En las primeras versiones de los programas de desarrollo rural, la falta de hitos e información de referencia podría haber dado lugar a la fijación de metas poco realistas.

La diferencia de coste también puede reflejar la situación económica y el nivel salarial en los distintos ámbitos, por lo que puede esperarse una variación.

Recuadro 3. Párrafo primero

La Comisión también desea señalar que «la creación de nuevos puestos de trabajo» es solo uno de los objetivos concretos relacionados con la aplicación del eje III, en que el objetivo global es mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la actividad económica. La Comisión considera que esto puede explicar en parte las diferencias en el gasto público por «puesto de trabajo creado». El PDR de Campania es un ejemplo de ello.

62.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 61.

La introducción explícita de indicadores de metas definidos en común con el respaldo de un plan de indicadores para el nuevo período de programación, según lo propuesto por la Comisión, debe hacer más fácil evaluar las realizaciones esperadas y los recursos financieros en función de las metas que deben alcanzarse.

66.

La visibilidad de los resultados e impactos de un programa lleva tiempo, por lo que puede esperarse que las modificaciones de los programas, especialmente durante la primera parte del período de programación, estén más relacionadas con las realizaciones o aportaciones (por ejemplo, limitaciones presupuestarias o falta de asimilación).

No obstante, las conclusiones derivadas de las evaluaciones intermedias, que utilizaron, entre otros, los datos de seguimiento disponibles, se tuvieron en cuenta en las modificaciones de los programas.

67.

Las modificaciones de los programas a fin de evitar la «liberación de créditos» deben evaluarse en el contexto de la estrategia general.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

68.

El MCSE se introdujo por primera vez para el período de programación 2007-2013. El establecimiento de objetivos cuantificados para las medidas de desarrollo rural fue un nuevo ejercicio, y constituyó una experiencia de aprendizaje tanto para las autoridades de gestión como para la Comisión. La legislación exige que únicamente las metas indicativas (no vinculantes) se fijen de antemano.

En los casos en que los programas de desarrollo rural se adoptaron con un conjunto de metas incompleto, hubo un compromiso para completarlas. Determinados Estados miembros habían sobrestimado claramente los resultados que se podrían alcanzar con los fondos asignados y posteriormente corrigieron dichas estimaciones.

Además, el contexto económico ha cambiado drásticamente y se requiere una cierta adaptación de los resultados previstos.

69.

En las reuniones anuales, todos los datos y la información disponibles, por ejemplo, los datos financieros, de seguimiento o los resultados de la evaluación, se tienen en cuenta para evaluar los progresos de la aplicación y se debate la necesidad de realizar ajustes en la estrategia y las asignaciones financieras.

70.

Dado que el informe mencionado por el Tribunal es un informe de ejecución sobre planes estratégicos y directrices estratégicas, no puede incluirse en la motivación detallada del presupuesto correspondiente a cada una de las medidas de desarrollo rural.

Por otra parte, hace referencia a los resultados, pero deja comprender al lector que es demasiado pronto para que sean visibles (véase el punto 4 del informe, «Perspectivas»).

71.

Los malos resultados de un indicador no son una base suficiente para cambiar una política con un período de ejecución de 7 a 9 años.

72.

Aunque los resultados de la evaluación para el actual período de programación (2007-2013) no estaban aún disponibles, las propuestas presentadas por la Comisión para la reforma de la política agrícola común se basaron en gran medida en la experiencia adquirida hasta la fecha en relación con el MCSE, la experiencia con la aplicación de los programas de desarrollo rural y las evaluaciones de anteriores períodos de programación y de las medidas de desarrollo rural. Ello permitió a la Comisión desarrollar y sustentar una política más orientada a los resultados con un sistema de seguimiento y evaluación reforzado, superando algunas de las deficiencias identificadas para el período de programación 2007-2013.

Respuesta conjunta a los apartados 73 y 74

La Comisión hubo de presentar una propuesta de reforma de la política agrícola común para el período 2014-2020 con suficiente antelación para que pueda entrar en vigor en 2014. Teniendo en cuenta el necesario proceso de consulta y los procedimientos legislativos, el ejercicio debía ponerse en marcha en 2010. Esto llevó a una necesidad de utilizar los datos de evaluación disponibles en aquel momento para la evaluación de impacto. La Comisión no podía esperar a tener resultados de evaluación más recientes, es decir, la síntesis de los informes de evaluación *ex post* del período de programación 2000-2006 o los informes de evaluación intermedia del período de programación 2007-2013, sin retrasar la reforma.

Sin embargo, la Comisión publica a su debido tiempo todas las evaluaciones realizadas en su nombre junto con su evaluación de calidad, para que la información esté a disposición del Parlamento y del Consejo.

Las siete medidas presentadas en el anexo 4a de la evaluación de impacto representan importantes medidas de desarrollo rural y ofrecen una visión general de diferentes tipos de medidas de apoyo.

Véase también la respuesta al apartado 56.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

75.

Véanse las respuestas a los apartados 73 y 74.

Las opciones políticas se basan en una amplia variedad de información, incluidos el seguimiento y la evaluación, y en diferentes visiones políticas sobre el establecimiento de prioridades entre los problemas y las posibles soluciones.

La Comisión considera que las cuestiones planteadas por el Tribunal son pertinentes una vez decididos los objetivos y se centran en la elección de las medidas para alcanzar estos objetivos.

La información disponible mediante el sistema de seguimiento y evaluación, aunque incompleta y posiblemente no siempre totalmente fiable, era la mejor disponible en esta fase, teniendo en cuenta las limitaciones financieras y prácticas a que se enfrentan tanto la Comisión como los Estados miembros. La Comisión ha propuesto soluciones a una serie de problemas relacionados con el sistema de seguimiento y evaluación para el próximo período de programación, no obstante, debe tenerse en cuenta que siempre será necesario encontrar un equilibrio entre las ventajas de la supervisión y de la evaluación y las correspondientes cargas administrativas. Por otra parte, los resultados e impactos de una medida también se verán afectados por factores externos, por lo que no existirá nunca una certeza absoluta de antemano sobre cuál es la medida más eficaz y eficiente para alcanzar una meta determinada.

76.

La Comisión considera que, cuando ha estado disponible, la Comisión (para el diseño) y los Estados miembros (para la aplicación) han utilizado la información sobre seguimiento y evaluación.

La Comisión publica en su totalidad las evaluaciones realizadas en su nombre, junto con las evaluaciones de calidad en el sitio Europa, y las transmite al Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal de Cuentas.

77.

La evaluación intermedia ofreció una buena panorámica general de la aplicación de los programas de desarrollo rural. Sin embargo, en el caso de los programas plurianuales, como los de desarrollo rural, algunos resultados, tales como el valor añadido bruto y el impacto, solo pueden evaluarse adecuadamente una vez bien iniciado el período de programación y posteriormente.

78.

La Comisión considera que el MCSE constituye un instrumento válido para supervisar y evaluar los avances hacia la consecución de los objetivos de la política de desarrollo rural de la UE y presenta muchos puntos fuertes, aunque se han observado dificultades.

La información disponible a través del sistema de seguimiento y evaluación, aunque incompleta y posiblemente no siempre totalmente fiable, era la mejor disponible en el momento, teniendo en cuenta las limitaciones financieras y prácticas a que se enfrentan tanto la Comisión como los Estados miembros. La Comisión, los Estados miembros y las partes interesadas han dedicado un gran esfuerzo a mejorar continuamente el sistema. Esta experiencia se utiliza para el desarrollo de un mejor sistema de seguimiento y evaluación para el próximo período de programación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión ha propuesto soluciones para una serie de problemas relacionados con el sistema de seguimiento y evaluación para el próximo período de programación; no obstante, siempre existirá la necesidad de encontrar un equilibrio entre las ventajas de la supervisión y la evaluación y los correspondientes costes y carga administrativa. Por otra parte, los resultados e impactos de una medida también se verán afectados por factores externos, por lo que no existirá nunca una certeza absoluta de antemano sobre cuál es la medida más eficaz y eficiente para alcanzar una meta determinada.

79.

La Comisión considera que los objetivos expresados en el Reglamento (CE) nº 1698/2005 y en las directrices estratégicas comunitarias proporcionan base suficiente para identificar los objetivos de la política. Las propuestas de programas de desarrollo rural fueron evaluadas por la Comisión en función de estos objetivos y de las necesidades identificadas en cada región (o país) de programación y el dinero se ha asignado sobre esa base.

Como las metas adoptan muchas formas, la fijación de metas tiene en cuenta necesidades estructurales y territoriales identificadas, y puede ocasionar que se dirija el apoyo hacia los que tienen mayores necesidades, mientras que el apoyo podría haber dado lugar a mayores valores de los indicadores en otros ámbitos.

80.

Para los programas plurianuales, como los de desarrollo rural, algunos resultados e impactos solo se podrán evaluar adecuadamente una vez bien iniciado el período de programación, y posteriormente a través de las evaluaciones.

Por otra parte, los informes de evolución anuales proporcionan información útil sobre la aplicación en lo que respecta a la ejecución financiera y los resultados.

81.

La Comisión considera que, cuando ha estado disponible, la Comisión (para el diseño) y los Estados miembros (para la aplicación) han utilizado la información sobre seguimiento y evaluación.

La información de seguimiento se utiliza para apoyar la modificación del programa de desarrollo rural. Del mismo modo, las evaluaciones intermedias cumplieron una función de dirección, ya que una serie de modificaciones de los programas de desarrollo rural estaban vinculadas a las conclusiones de las evaluaciones intermedias.

La Comisión hubo de presentar una propuesta de reforma de la política agrícola común para el período 2014-2020 con suficiente antelación para que pueda entrar en vigor en 2014. Esto llevó a una necesidad de utilizar los datos de evaluación disponibles en aquel momento para la evaluación de impacto. La Comisión no podía esperar a tener resultados de evaluación más recientes, es decir, la síntesis de los informes de evaluación *ex post* del período de programación 2000-2006 o los informes de evaluación intermedia del período de programación 2007-2013, sin retrasar la reforma.

82.

La información disponible mediante el sistema de seguimiento y evaluación, aunque incompleta y posiblemente no siempre totalmente fiable, era la mejor disponible en esta fase, teniendo en cuenta las limitaciones financieras y prácticas a que se enfrentan tanto la Comisión como los Estados miembros. La Comisión ha propuesto soluciones a una serie de problemas relacionados con el sistema de seguimiento y evaluación para el próximo período de programación, no obstante, debe tenerse en cuenta que siempre será necesario encontrar un equilibrio entre las ventajas de la supervisión y de la evaluación y las correspondientes cargas administrativas. Por otra parte, los resultados e impactos de una medida también se verán afectados por factores externos, por lo que no existirá nunca una certeza absoluta de antemano sobre cuál es la medida más eficaz y eficiente para alcanzar una meta determinada.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendación 1

La Comisión ya está abordando esta recomendación dentro de las limitaciones del marco legislativo para el actual período de programación.

La justificación de las modificaciones propuestas de los programas de desarrollo rural ya es un requisito legal. La Comisión seguirá controlando la eficacia y eficiencia de los programas y hacia el final del período se centrará cada vez más en los resultados.

La Comisión y los Estados miembros utilizan la información disponible en el marco del seguimiento y la evaluación. Por ejemplo, los resultados de las evaluaciones intermedias se tuvieron en cuenta en las modificaciones de los programas.

83.

Los problemas relacionados con las evaluaciones intermedias se debieron esencialmente a que se realizaron demasiado pronto para que los impactos fueran visibles. Sin embargo, aportaron información útil sobre la ejecución de los programas.

Por lo que respecta a la evaluación *ex post* de 2015, el evaluador puede, y debería, utilizar información procedente de diversas fuentes («triangulación»). Para el nuevo período de programación, se tuvieron en cuenta desde el principio las necesidades de datos para el seguimiento y la evaluación, equilibrando la necesidad de datos y la reducción de la carga administrativa, prefiriendo un sistema que en la medida de lo posible se base en las fuentes de datos existentes.

Recomendación 2

La Comisión acepta la recomendación.

Un gran número de conclusiones de las evaluaciones intermedias estaban relacionadas con la preparación de la evaluación *ex post*, y ya se han tomado medidas a nivel de los Estados miembros.

Recomendación 2 i)

La Comisión pondrá en marcha un grupo de trabajo temático de la red de evaluación en otoño de 2013 para elaborar directrices para la evaluación *ex post* de los programas de desarrollo rural 2007-2013.

Recomendación 2 iii)

La Comisión, junto con los Estados miembros, emprendió en 2008 y 2009 un ejercicio para solucionar las lagunas de los programas de desarrollo rural. Para cada programa de desarrollo rural, los servicios de la Comisión han señalado las carencias de objetivos y los objetivos no adecuadamente cuantificados y han invitado a las autoridades de gestión a mejorar su conjunto de objetivos. Este ejercicio llevó a mejorar significativamente el conjunto de objetivos a través de modificaciones de los programas de desarrollo rural. Con posterioridad, de forma continua, se están haciendo esfuerzos para resolver los escasos problemas pendientes.

El manual del MCSE ofrece orientaciones sobre la forma de aplicar el marco común de seguimiento y evaluación. Además, los servicios de la Comisión han proporcionado, y seguirán proporcionando (mediante documentos de trabajo, preguntas y respuestas...) orientaciones a los Estados miembros a través de diversos foros disponibles (Comité de desarrollo rural, red de expertos en evaluación y red europea de desarrollo rural).

84.

Véase la respuesta a la recomendación 3.

Recomendación 3

La Comisión ya ha abordado la recomendación al proponer un nuevo diseño para el sistema de seguimiento y evaluación de 2014-2020. No obstante, en la propuesta de diseño del nuevo sistema de seguimiento y evaluación, los resultados no se evaluarán en relación con cada medida individual, sino en relación al ámbito, lo que es más adecuado. Se incorporan una serie de cambios en comparación con el MCSE. En lugar de una evaluación intermedia, habrá informes anuales de ejecución mejorados en 2017 y 2019, que incorporarán los resultados de la evaluación. El primero se centrará en los elementos relacionados con la dirección del programa, y el segundo en proporcionar una evaluación inicial del impacto de los programas de desarrollo rural. Los Estados miembros estarán obligados a llevar a cabo actividades de evaluación a lo largo del período de programación de conformidad con el plan de evaluación incluido como parte de los programas de desarrollo rural. Así pues, la evaluación y la comunicación de los resultados e impactos de la política se vincularán más adecuadamente a la fase de ejecución de los programas de desarrollo rural.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Se han previsto indicadores cuantificados de objetivos para cada uno de los ámbitos de interés. Para cada uno de ellos se requieren informes anuales dentro de los informes anuales de ejecución, y una de las lecciones aprendidas de la aplicación del MCSE es que esto no siempre es posible o apropiado para los resultados. Para algunos ámbitos de interés, el indicador de la meta se fija en el nivel de realizaciones. No obstante, cuando el indicador de resultados es más complejo y no apto para ser utilizado como una meta objeto de un seguimiento anual, su valor se estimará a través de una evaluación, y se comunicará en los informes de 2017, 2019 y los informes *ex post*.

Recomendación 3 i)

Si bien los indicadores pueden contribuir a la evaluación de una política, un valor del indicador por sí solo tiene escaso valor y puede carecer de sentido. Rara vez una única medida contribuye a la consecución de un objetivo; lo más frecuente es que múltiples medidas contribuyan conjuntamente, e igualmente, una medida concreta puede contribuir a múltiples objetivos. Los datos de las realizaciones se recogen al nivel de la medida. La Comisión propone para el nuevo período que los indicadores de resultados se evalúen al nivel del área de interés, lo que puede ser el resultado de una serie de medidas que actúen de forma complementaria.

El enfoque estratégico para la política de 2014-2020, sobre la base de prioridades y áreas de interés, con medidas que aporten flexibilidad, tal como aparece en la lógica de intervención y la jerarquía de indicadores correspondiente, pone de manifiesto los vínculos entre los diferentes tipos de indicadores y los diferentes niveles de objetivos.

Recomendación 3 ii)

Los controles de la calidad de los datos son parte integrante de un sistema de seguimiento, dentro del respeto de la gestión compartida.

85.

La Comisión considera que los tres objetivos globales de desarrollo rural son suficientemente claros y están establecidos en el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 1698/2005. Se especifican con mayor precisión y se motivan en los considerandos y en las directrices estratégicas comunitarias. Estos objetivos que deben ser utilizados por los Estados miembros en su programación.

Al aprobar los programas de desarrollo rural, la Comisión lleva a cabo un análisis para evaluar si los programas y medidas son coherentes con las directrices estratégicas comunitarias, los planes estratégicos nacionales pertinentes y si cumplen asimismo las disposiciones legales pertinentes.

Para el período 2014-2020, la Comisión desarrollará y sustentará una política más orientada a los resultados con un sistema de seguimiento y evaluación reforzado, superando algunas de las deficiencias identificadas para el período de programación 2007-2013.

Recomendación 4

Para el período 2014-2020, la Comisión y los Estados miembros están elaborando un marco de seguimiento y evaluación para la política agrícola común en su conjunto, incluido el marco de seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural. En este contexto, se han definido una serie de indicadores comunes obligatorios, con el requisito de incluir indicadores adicionales cuando sea necesario para hacer frente a las especificidades de los programas.

Los indicadores comunes también proporcionarán la base para establecer un vínculo entre la política de desarrollo rural y la estrategia más amplia 20/20.

Recomendación 4 i)

Se han previsto indicadores cuantificados de metas para cada uno de los ámbitos de interés. Para cada uno de ellos se requieren informes anuales dentro de los informes anuales de ejecución. Para algunos ámbitos de interés, el indicador de la meta se fija en el nivel de realizaciones. No obstante, cuando el indicador de resultados es más complejo y no apto para ser utilizado como una meta objeto de un seguimiento anual, su valor se estimará a través de una evaluación, y se comunicará en los informes de 2017, 2019 y los informes *ex post*.

Recomendación 4 ii)

La Comisión no puede aceptar esta parte de la recomendación. En la propuesta de diseño del nuevo sistema de seguimiento y evaluación, los resultados y los impactos no se evaluarán al nivel de la medida.

La Comisión y los Estados miembros están elaborando un marco de seguimiento y evaluación para la política agrícola común en su conjunto, incluido el de los programas de desarrollo rural. En este contexto, se han definido una serie de indicadores comunes obligatorios, con el requisito de incluir indicadores adicionales cuando sea necesario para hacer frente a las especificidades de los programas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Las «fichas» de medidas para los indicadores comunes incluirán información tal como fuentes, proveedor, frecuencia de recogida, unidad de medida, etc. para garantizar un enfoque armonizado y consistente.

Este marco tiene en cuenta las necesidades en materia de información para la ejecución y desarrollo de las políticas, no obstante, también intenta limitar la carga administrativa y los costes correspondientes a la recogida de datos.

Recomendación 4 iii)

Cada programa de desarrollo rural está sujeto a una evaluación *ex ante*, que evaluará, entre otras cosas, la coherencia interna del programa propuesto, la coherencia de la asignación de recursos presupuestarios con los objetivos del programa de desarrollo rural, y si los objetivos cuantificados son realistas.

Los resultados de las evaluaciones *ex ante* y sus recomendaciones se consideran en el proceso de aprobación de los programas de desarrollo rural.

86.

La orientación puede lograrse de muchos modos además de los criterios de selección y los criterios de elegibilidad; utilizando la diferenciación regional o sectorial, la diferenciación de las intensidades de ayuda por tipo de beneficiario o por tipo de inversión o fijando límites máximos de las ayudas.

Con independencia del proceso de selección de los proyectos de desarrollo rural, es necesario medir las realizaciones, resultados e impacto de los programas con el fin de extraer lecciones de cara al futuro. Esto supone que, en cualquier caso, es preciso recoger y analizar datos, con los costes que ello implica.

87.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 57 y 77.

La Comisión publica en su totalidad las evaluaciones realizadas en su nombre, junto con las evaluaciones de calidad en el sitio Europa, y las transmite al Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal de Cuentas.

Recomendación 6

La Comisión considera que hubo un seguimiento suficiente de las conclusiones de las evaluaciones intermedias. Se enviaron cartas a las autoridades de gestión, preguntando qué medidas debían tomarse en relación con las recomendaciones de las evaluaciones intermedias, y en las reuniones de la revisión anual también se abordó esta cuestión. Además, las reuniones del grupo temático realizadas en 2011 en cada Estado miembro por el servicio de asistencia de evaluación se centraron en las conclusiones de las evaluaciones intermedias.

Recomendación 6 i)

En lugar de una evaluación intermedia, la Comisión ha propuesto para el período 2014-2020 informes anuales de ejecución mejorados en 2017 y 2019, que incorporarán los resultados de la evaluación. El primero se centrará en los elementos relacionados con la dirección del programa, y el segundo en proporcionar una evaluación inicial del impacto de los programas de desarrollo rural. Los Estados miembros estarán obligados a llevar a cabo actividades de evaluación a lo largo del período de programación de conformidad con el plan de evaluación incluido como parte de los programas de desarrollo rural. Así pues, la evaluación y la comunicación de los resultados e impactos de la política se vincularán más adecuadamente a la fase de ejecución de los programas de desarrollo rural.

Recomendación 6 ii)

La Comisión publica en su totalidad las evaluaciones realizadas en su nombre, junto con las evaluaciones de calidad en el sitio Europa, y las transmite al Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal de Cuentas. La Comisión considera que los objetivos de las evaluaciones son mejorar la toma de decisiones (explicando lo que funciona y por qué) y demostrar la responsabilidad sobre la base del trabajo de un contratista independiente.

Recomendación 6 iii)

Si bien pueden extraerse enseñanzas de las evaluaciones *ex post*, el informe de 2015 no es necesariamente el mejor lugar para analizar las implicaciones de cualquier futuro programa. Los informes anuales de ejecución para el período 2014-2020 incluirán un resumen de los resultados de la evaluación, y está previsto que esto incluya las constataciones pertinentes derivadas de las evaluaciones *ex post* del período 2007-2013.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CUADRO 1. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS CONCLUSIONES SOBRE EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN LOS INFORMES ESPECIALES Y ANUALES DEL TRIBUNAL

Informe Especial nº 5/2010 – Aplicación del enfoque Leader al desarrollo rural

La evaluación *ex post* de Leader+ estudia las cuestiones de eficacia y eficiencia del gasto. Es normal que la eficacia y la eficiencia de los instrumentos políticos se evalúen a posteriori. Esta evaluación forma parte del ciclo de evaluación estándar de la política.

Toda la información pertinente contenida en la evaluación *ex post* de Leader+ servirá de base para que la Comisión prosiga su labor sobre el enfoque Leader.

Informe Especial nº 7/2011 – ¿Se han concebido y gestionado de forma correcta las ayudas agroambientales?

En el procedimiento de aprobación de los programas, la Comisión comprobó que los objetivos son específicos, mensurables, realizables y pertinentes en la medida de lo posible. La Comisión insistirá más en la necesidad de que los Estados miembros velen por la coherencia de los objetivos de las submedidas con los objetivos agroambientales generales. Los beneficios medioambientales reales de las submedidas no pueden determinarse hasta que se hayan aplicado durante un cierto tiempo.

Informe Especial nº 8/2012 – Intensidad de la ayuda para la modernización de las explotaciones agrícolas

La actual experiencia en relación con el «aprendizaje práctico» pone de manifiesto que la definición de los indicadores de resultado en este ámbito es difícil y la Comisión, los Estados miembros y las distintas partes interesadas han dedicado un gran esfuerzo a mejorar continuamente la metodología, la fiabilidad y la comparabilidad. El sistema de seguimiento y evaluación está sujeto a revisión por parte de la Comisión y los Estados miembros a fin de mejorar su eficiencia y eficacia, sobre todo en términos de fiabilidad y comparabilidad y fomentar la apropiación compartiendo buenas prácticas y refuerzo de las capacidades.

Informe Especial nº 1/2013 – ¿Han resultado eficaces y eficientes las ayudas de la UE a la industria alimentaria para aumentar el valor añadido de los productos agrícolas?

Se espera que la próxima síntesis de las evaluaciones intermedias ofrezca un resumen de la información disponible sobre la medida 23 con respecto a la ejecución de la medida y sobre la consecución de los indicadores de resultados.

En la evaluación *ex post*, los Estados miembros deben volver a informar sobre la realización de los indicadores de resultados, esta vez para la totalidad del período de programación.

Informe Especial nº 6/2013 – ¿Han logrado los Estados miembros y la Comisión una rentabilidad con las medidas de diversificación de la economía rural?

Para el próximo período de programación, la Comisión está desarrollando una nueva versión del MCSE, junto con los Estados miembros, lo que permitirá la evaluación, para cada programa de desarrollo rural, de los progresos realizados en la aplicación en función de indicadores de metas definidos conjuntamente para las prioridades y ámbitos de interés seleccionados para el programa. En la base figura un plan de indicadores que fija, para cada área de interés, la meta y las realizaciones y gastos previstos correspondientes a las medidas que se utilizarán para alcanzar las metas y los objetivos del programa. El plan de indicadores representa la lógica de intervención cuantificada para cada programa con más exactitud que la actual estructura rígida de ejes.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Informe anual 2011, capítulo 10

Los servicios de la Comisión cumplen las obligaciones previstas en el Reglamento Financiero y en las instrucciones para la elaboración de los informes anuales de actividad (IAA). La Comisión reforzó las instrucciones vigentes aplicables a los IAA de 2011, en términos de economía, eficiencia y eficacia, y solicitó a las direcciones generales que añadieran voluntariamente en la Parte 3 indicadores sobre la buena gestión financiera. La Comisión confía en que los IAA en su conjunto proporcionan suficiente información sobre los resultados obtenidos.

La mayoría de las evaluaciones intermedias no proporcionaron datos de impacto cuantificados, alegando que las evaluaciones intermedias se llevaron a cabo demasiado pronto en el período de programación como para poder reflejar el efecto mensurable y el impacto. Los impactos se refieren a procesos a largo plazo.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial nº 12/2013

¿Pueden demostrar la Comisión y los Estados miembros que se ha gastado bien el presupuesto de la UE asignado a la política de desarrollo rural?

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2013 — 60 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-429-0

doi:10.2865/43067

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

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

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

Publicaciones de pago:

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

Suscripciones de pago:

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

PARA EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013, LA UE HA ASIGNADO CASI 100 000 MILLONES DE EUROS A LA CONSECUCIÓN DE SUS OBJETIVOS DE DESARROLLO RURAL. EN EL INFORME, EL TRIBUNAL HACE CONSTAR QUE FALTAN GARANTÍAS DE QUE SE HAYA GASTADO BIEN EL PRESUPUESTO DE LA UE: LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS NO HAN DEMOSTRADO SUFICIENTEMENTE SUS LOGROS EN LA EMPRESA DE ASEGURAR UN USO ÓPTIMO DE LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE LA UE. A PESAR DEL APOYO PRESTADO POR LA COMISIÓN, EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN LLEVADOS A CABO POR LOS ESTADOS MIEMBROS NO HAN SIDO LO SUFICIENTEMENTE FIABLES, COHERENTES Y PERTINENTES PARA MOSTRAR LOS RESULTADOS CONSEGUIDOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA. LA INFORMACIÓN DISPONIBLE NO HA SIDO UTILIZADA POR LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS PARA MEJORAR LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL Y SE HA ATENDIDO MÁS A GASTAR EL PRESUPUESTO QUE A CONSEGUIR RESULTADOS DE MODO EFICIENTE. EN ÚLTIMA INSTANCIA, EL MARCO ACTUAL NO HA PERMITIDO FACILITAR A TIEMPO LA INFORMACIÓN REQUERIDA PARA SUSTENTAR LAS DECISIONES SOBRE LAS MEDIDAS MÁS EFICACES Y EFICIENTES PARA EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones



ISBN 978-92-9241-429-0



9 789292 414290