

Informe Especial

**Asistencia técnica:
¿cuál ha sido
su contribución
a la agricultura
y el desarrollo rural?**



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2183-4	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/002844	QJ-AB-15-003-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-2233-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/30021	QJ-AB-15-003-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2236-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/05584	QJ-AB-15-003-ES-E

© Unión Europea, 2015
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial**Asistencia técnica:
¿cuál ha sido
su contribución
a la agricultura
y el desarrollo rural?**

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

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

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización I (presidida por Rasa Budbergytė, Miembro del Tribunal), que está especializada en los ámbitos de gasto de la conservación y gestión de los recursos naturales. La fiscalización fue dirigida por Kersti Kaljulaid, Miembro del Tribunal, asistida por Helder Faria Viegas, jefe de unidad, Csaba Bartos, jefe de equipo, Blanka Happach, jefe de equipo suplente; Maciej Szymura auditor, Carlos Sánchez Rivero, auditor, Roberto Resegotti, auditor, y Tom Everett, asistente de redacción.



De izquierda a derecha: B. Happach, R. Resegotti, Cs. Bartos, M. Szymura, K. Kaljulaid, C. Sánchez Rivero, T. Everett y H. Faria Viegas.

Apartados

Abreviaciones

I-VII **Resumen**

1-16 **Introducción**

1-4 **¿Qué es la asistencia técnica?**

5-10 **Historia reciente de la asistencia técnica en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural**

11-13 **Normas y reglamentos**

14-16 **Niveles de presupuestación y gasto**

17-23 **Alcance, objetivos y enfoque de la fiscalización**

17-19 **Alcance y objetivos de la fiscalización**

20-23 **Enfoque de la fiscalización**

24-82 **Observaciones**

24-51 **¿Cómo se gastan realmente los fondos para asistencia técnica?**

26-28 **Problema de claridad**

29-35 **Reorientación en la Comisión hacia los gastos administrativos**

36-51 **En los Estados miembros se observa una considerable financiación de salarios**

52-59 **¿Son subvencionables los gastos?**

52-53 **Cierta inadmisibilidad formal en la Comisión**

54-59 **Problemas más frecuentes en los Estados miembros**

60–82 **¿En qué medida es adecuado el marco de rendimiento para la asistencia técnica?**

64–67 Insuficiente planificación y evaluación de las necesidades

68–70 Los objetivos distaban de ser SMART

71–75 Supervisión y evaluación limitadas

76–78 Impacto de un marco de rendimiento inadecuado

79–82 Creación de redes: potencial para un marco de rendimiento eficaz

83–93 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo — Planificación financiera de la asistencia técnica en el desarrollo rural para los períodos 2007-2013 y 2014-2020 (basada en datos de la DG Agricultura y Desarrollo Rural)

Respuestas de la Comisión

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola – predecesor (1962-2006) del FEAGA y el Feader

MCSE: Marco común de seguimiento y evaluación

PAC: Política agrícola común

PDR: Programa de desarrollo rural

REDR: Red Europea de Desarrollo Rural

Sapard: Programa Especial de Adhesión para el Desarrollo Agrícola y Rural — Instrumento creado para ayudar a los países candidatos (2000-2006) a introducir los ajustes estructurales necesarios en la agricultura y en zonas rurales antes de su adhesión a la UE

I

La finalidad de la asistencia técnica (AT) ha sido tradicionalmente proporcionar conocimientos especializados y financiación para ayudar a los servicios gubernamentales en la ejecución de programas ligados a objetivos de las políticas. En el ámbito político «Agricultura y desarrollo rural», la asistencia técnica se presta en forma de financiación en secciones diferenciadas de la política agrícola común: el FEAGA (primer pilar) y el Feader (segundo pilar). Los gastos deben contribuir al desarrollo de la capacidad administrativa y a la ejecución de los programas en virtud de los dos pilares por la Comisión y los Estados miembros.

II

El Tribunal fiscalizó la utilización de la financiación de asistencia técnica en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural durante el período 2007-2013. Al final de 2013, la Comisión y los Estados miembros habían gastado la mitad de su presupuesto de asistencia técnica de 1 800 millones de euros en este ámbito político, pudiendo utilizar los fondos restantes hasta el final de 2015.

III

La fiscalización se centró en la gestión de la asistencia técnica y su contribución a los objetivos políticos principales, para lo cual examinaron qué actividades recibieron financiación de asistencia técnica en la Comisión y en los Estados miembros, si los costes declarados eran subvencionables y si las disposiciones para medir el rendimiento de la asistencia técnica eran apropiadas y eficaces.

IV

El Tribunal considera que la Comisión y los Estados miembros han aprovechado plenamente la flexibilidad reglamentaria existente en este ámbito, pero que esta libertad de elección ha restado rigor a los objetivos de la financiación y al modo en que esta se puede utilizar. En el período auditado, la concepción de la asistencia técnica ha pasado de una orientación hacia la «creación de capacidades» a un apoyo a gastos administrativos corrientes, como los salarios y el mantenimiento informático. Esta utilización de la asistencia técnica plantea dudas sobre su contribución específica a los objetivos generales de los programas.

V

Otra consecuencia del enfoque insuficientemente preceptivo de la Comisión atañe a la subvencionabilidad. Puesto que los costes administrativos a menudo son compartidos entre el primer y segundo pilares, la asignación correcta de los gastos a un fondo específico puede resultar confusa. El problema ha surgido fundamentalmente en los Estados miembros, en los que mayoritariamente no existe el derecho a la cofinanciación de asistencia técnica en virtud del primer pilar. El hecho de que los gastos administrativos solo sean subvencionables en el marco del segundo pilar o de que (en la Comisión) tengan que dividirse entre los dos pilares ha acarreado unos procedimientos administrativos para justificar el modo de asignación, que resultan complejos y además no siempre se han aplicado de manera adecuada.

VI

La utilización de toda la financiación de la PAC se rige por requisitos relativos a garantías de la idoneidad del gasto a través de un marco de supervisión y evaluación. Sin embargo, por su carácter en gran parte no operativo, la asistencia técnica ha quedado excluida de este marco, lo que compromete la transparencia y la rendición de cuentas e impide determinar si los recursos asignados se utilizan de manera eficaz y eficiente. Existe asimismo el riesgo de que el hecho de apartar los fondos de las medidas de creación de capacidades ligadas a los objetivos fundamentales de la financiación penalice a los beneficiarios finales, y en particular, debido a la estructura de la cofinanciación, a los radicados en las regiones más pobres de la UE.

VII

En general, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que la ausencia de un marco de rendimiento adecuado para estos gastos en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural impide a la Comisión y a los Estados miembros demostrar cómo ha contribuido la asistencia técnica a los objetivos políticos generales de la PAC.

El Tribunal, por lo tanto, formula las siguientes recomendaciones:

- La Comisión debe aclarar el alcance y la aplicación de la asistencia técnica de los Estados miembros en el ámbito del desarrollo rural. En particular, debería aclarar la distinción entre gastos operativos/de «creación de capacidades» y gastos administrativos/de «apoyo presupuestario», en particular en el caso de los salarios. Tal aclaración mejoraría la transparencia sobre los modos en que puede utilizarse la financiación. La Comisión debería supervisar estrechamente la aplicación de la asistencia técnica por los Estados miembros.
- La Comisión debería asimismo tomar las medidas necesarias para garantizar que gastos administrativos generales como el mantenimiento informático periódico no se imputen a las líneas presupuestarias de asistencia técnica.
- En el futuro, la Comisión debería solicitar a los Estados miembros que informen de los gastos administrativos/de «apoyo presupuestario» por separado, para dar mayor transparencia al hecho de que parte de la financiación de asistencia técnica se destina a dicho apoyo.
- La Comisión y los Estados miembros deberían establecer un marco de rendimiento adecuado para la financiación de asistencia técnica. En particular, tendrían que evaluarse correctamente las necesidades de la Comisión y los Estados miembros en este ámbito y habría que implantar un mecanismo para fijar objetivos y evaluar los progresos realizados para su consecución.

¿Qué es la asistencia técnica?

01

La asistencia técnica en el contexto internacional se ha definido como el suministro de conocimientos en forma de personal, formación, investigación y costes conexos¹. En general se presta, en el marco de la ayuda al desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, en forma de conocimientos especializados y de asesoramiento para ayudar a los Estados con los programas de desarrollo.

02

En la UE, el suministro de conocimientos especializados es característico de las medidas de asistencia en el ámbito de la ayuda exterior a países en desarrollo y otros terceros países. La Comisión también facilita asistencia técnica, en forma de financiación, a través de otros tres canales principales:

- o sufragando los costes de agencias ejecutivas creadas para gestionar proyectos y programas en ámbitos políticos específicos y transversales;
- o creando líneas presupuestarias financiadas por el presupuesto operativo², para que sus direcciones generales dirijan, gestionen y coordinen programas en ámbitos políticos específicos;
- o cofinanciando la utilización de la asistencia técnica por los Estados miembros en conexión con fondos de la UE (por ejemplo, Feader, FEP, gastos de cohesión o FEDER) para facilitar la ejecución de programas o acciones nacionales y regionales.

03

El presente informe de auditoría abarca los dos últimos de estos ámbitos de gasto, que corresponden al modo en que se utiliza la financiación de la asistencia técnica en el ámbito político de «agricultura y desarrollo rural».

04

Tradicionalmente, las categorías de gastos financiadas de este modo son la preparación de estudios e informes de evaluación, la organización de reuniones y seminarios, la formación y los servicios de expertos externos. No obstante, la financiación también puede cubrir gastos de personal, desarrollo y mantenimiento informáticos, actividades informativas y de publicidad y creación de redes. Los gastos deben ser específicos para cada programa y contribuir a objetivos globales de desarrollo de la capacidad administrativa y a la aplicación de los programas.

- 1 Definición de la OCDE en la *DAC Statistical Reporting Directive*, de 12 de noviembre de 2010, apartados 47 y 48.
- 2 Puesto que la Comisión es la única institución de la UE con un presupuesto operativo, es la única responsable de la financiación, ejecución y supervisión de la asistencia técnica en la UE.

Historia reciente de la asistencia técnica en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural

05

Las normas sobre la utilización de la asistencia técnica en agricultura no son las mismas para el primer pilar de la PAC (medidas de mercado y ayudas directas a través del FEAGA) que para el segundo pilar (apoyo al desarrollo rural a través del Feader).

06

Entre 2000 y 2004, la única cofinanciación de asistencia técnica a la que podían acceder los Estados miembros en el ámbito del desarrollo rural provenía de la sección «Orientación» del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). El grado de apoyo era relativamente escaso (1 % de la financiación total), y la Comisión supervisaba minuciosamente el modo en que se utilizaba.

07

Durante el período de programación 2000-2006, se ofreció asistencia técnica en el ámbito de la agricultura a diez países candidatos de Europa Oriental³ en el contexto de Sapard, uno de los tres programas estructurales (junto con Phare e ISPA) destinados a la creación de capacidades institucionales, de transporte, medioambientales y agrícolas para preparar a las administraciones para la adhesión a la UE. Los tres programas tenían normas comunes sobre la ejecución y la subvencionabilidad de la asistencia técnica. Con el programa Sapard, la UE sufragó el importe total de los gastos de asistencia técnica efectuados en cada país por iniciativa de la Comisión con un porcentaje medio de financiación anual del 3 %.

08

A partir de 2004, los ocho países participantes en Sapard que se adhirieron a la UE pudieron beneficiarse de nuevas medidas transitorias, como recursos adicionales de asistencia técnica de la sección «Garantía» del FEOGA destinados a ayudarles a reforzar la capacidad administrativa para gestionar sus programas de desarrollo rural (PDR) de manera eficaz.

09

En el período 2007-2013, que constituye el principal centro de atención de este informe, la financiación de agricultura y desarrollo rural (con el componente de asistencia técnica) se desvinculó de los gastos estructurales para abordarse por separado a través de legislación específica de ese ámbito político. Aunque ello no supuso cambios normativos significativos para el primer pilar, se produjo un cambio significativo de enfoque en la utilización de la asistencia técnica en el contexto del segundo pilar. La legislación aplicable se describe en la sección siguiente.

10

Un elemento destacable de la programación de la asistencia técnica que se introdujo en el período 2007-2013 fue el requisito de crear redes en el ámbito del desarrollo rural, tanto a escala nacional⁴ como de la UE⁵. Aunque solo suponía una pequeña parte de la dotación del Feader a la asistencia técnica, la creación de redes fue un complemento importante, pues constituyó un marco que abarcaba todo el ámbito de la UE, en el que participaban un gran número y una gran diversidad de socios potenciales.

- 3 Todos los Estados que accedieron a la Unión en 2004 y 2007, excepto Chipre y Malta.
- 4 A través de «redes rurales nacionales».
- 5 A través de la Red Europea de Desarrollo Rural.

Normas y reglamentos

11

En el período 2007-2013, las referencias clave de la asistencia técnica para agricultura y desarrollo rural aparecían en más de un Reglamento de la UE⁶. En el primer pilar, la cofinanciación de la asistencia técnica de los Estados miembros solo estaba permitida para unos pocos regímenes⁷ que en conjunto representaban menos del 5 % del presupuesto del FEAGA. Además, el artículo 13 del Reglamento de financiación de la PAC establecía: «El FEAGA no se hará cargo de los gastos administrativos y de personal sufragados por los Estados miembros y los beneficiarios de la ayuda». En contraste con estas restricciones, no se especificó un importe máximo para la utilización de la financiación de asistencia técnica por la Comisión en el primer pilar.

12

En el ámbito del desarrollo rural, las normas autorizaban a la Comisión a utilizar hasta un 0,25 % de la dotación anual del Feader para financiar actividades de asistencia técnica, que abarcaban «medidas preparatorias, de seguimiento, apoyo administrativo, evaluación, auditoría y control»⁸. Se permitió a los Estados miembros gestionar plenamente su propio presupuesto de asistencia técnica, que se fijó en un máximo del 4 % del importe total de cada PDR y debía gastarse en «las actividades de preparación, gestión, seguimiento, evaluación, información y control de asistencia del programa financiadas por la asistencia técnica»⁹. Dentro de estos límites, tanto la Comisión como los Estados miembros podían determinar libremente cuánto dedicar a asistencia técnica y qué proyectos o actividades podrían financiarse.

13

La Comisión no ha presentado cambios importantes a los principios de financiación de la asistencia técnica en el actual período de programación (2014-2020) (véase el **anexo**). Entretanto, está previsto un aumento del volumen de gastos de asistencia técnica previsto por los Estados miembros.

- 6 Las principales disposiciones para el período 2007-2013 eran el artículo 5 del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (Reglamento Financiero de la PAC) (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1), el artículo 66 del Reglamento (CE) n° 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 (Reglamento FEADER) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1) y los artículos 40 a 41 *bis* del Reglamento (CE) n° 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (reglamento de aplicación de la ayuda del FEADER) (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15). Al igual que el Reglamento Financiero de 2002 [Reglamento (CE) n° 1605/2002 del Consejo], estos textos han sido derogados y sustituidos.
- 7 Como medidas vitivinícolas y de apicultura, el plan de consumo de fruta en las escuelas y el programa POSEI para regiones ultraperiféricas.
- 8 Artículo 66, apartado 1, del Reglamento Feader.
- 9 Artículo 66, apartado 2, del Reglamento Feader.

Introducción

Niveles de presupuestación y gasto

14

En el título 05 del presupuesto de la UE («Agricultura y desarrollo rural»), los créditos para gastos de asistencia técnica aparecen tanto en las líneas operativas¹⁰ como en las administrativas¹¹.

15

El **cuadro** presenta una síntesis de los gastos de asistencia técnica en agricultura y desarrollo rural durante el período 2007-2013.

16

Al final del período de programación, la Comisión todavía no había agotado sus compromisos de asistencia técnica del primer y segundo pilares. El importe asignado en virtud del segundo pilar representaba el 0,19 % del presupuesto total del Feader, significativamente inferior al límite permitido, y al final de 2013 solo se había gastado alrededor de una cuarta parte de esta dotación. En los Estados miembros la situación era similar: el importe medio planificado para el segundo pilar era inferior al 1,9 % del presupuesto total de desarrollo rural, mientras que la ejecución media era de alrededor del 0,8 % al final de 2013 —ambos otra vez significativamente inferiores al límite del 4 %—. Sin embargo, como la contabilidad puede incluir gastos efectuados hasta 2015 (norma «n+2»), los niveles finales de ejecución de todos los presupuestos pueden ser mucho más elevados.

10 Capítulos 05 02 y 05 03 para regímenes específicos en el marco del primer pilar; y capítulo 05 04 en el segundo pilar. Algunos elementos de los gastos de asistencia técnica también se inscriben en el capítulo 05 08, que agrupa las actividades de coordinación de la política general de la PAC, es decir, las que superan el ámbito de un programa específico.

11 Artículo 05 01 04 (gastos de apoyo). Aunque están clasificados como créditos administrativos, los costes de esta naturaleza se imputan a los gastos operativos del programa al que contribuyen. Lo fundamental es que deben estar claramente ligados al FEAGA o al Feader. Otra parte del capítulo 05 01 (gastos administrativos) que también es pertinente para esta fiscalización es la partida «Otros gastos de gestión» (05 01 02 11), utilizada para financiar actividades que, pese a ser muy similares a la asistencia técnica operativa, no son específicas de cada programa y por lo tanto no cumplen los requisitos reglamentarios.

Cuadro Síntesis de los gastos de asistencia técnica en el primer y segundo pilares

Millones de euros

Ámbito político	Régimen	Beneficiario	Límite (%)	Planificación presupuestaria de asistencia técnica (compromisos) 2007-2013	Ejecución financiera 2007-2013
Agricultura y desarrollo rural	Primer pilar	Comisión	n. d.	73,5	54,4
		Estado miembro	n. d.	No existen datos consolidados	
	Segundo pilar	Comisión	240,6 (0,25 %)	188,0	47,9
		Estado miembro	3 849,5 (4 %)	1 513,0	788,4
TOTAL «Agricultura y desarrollo rural»				1 774,5	890,8

Nota: Todas las cifras han sido redondeadas.

Fuente: TCE, sobre la base del presupuesto general de la UE y datos proporcionados por la Comisión.

Alcance, objetivos y enfoque de la fiscalización

Alcance y objetivos de la fiscalización

17

El Tribunal examinó la utilización de los fondos de asistencia técnica en agricultura y desarrollo rural durante el período de programación 2007-2013. La auditoría se centró en la regularidad, la eficacia y la eficiencia de la financiación en la Comisión y en los Estados miembros.

18

El tema de la auditoría se seleccionó en parte debido a la diversidad de la asistencia técnica (como ámbito de gasto transversal), que figura en varias líneas presupuestarias (véase el apartado 14) y, por último, porque no existía ninguna definición única clara en la legislación aplicable.

19

La fiscalización tenía por objeto evaluar cómo se gestionaba la asistencia técnica y si contribuía a los objetivos fundamentales de la política de agricultura y desarrollo rural. Concretamente, se examinó:

- qué actividades recibieron financiación de asistencia técnica (véanse los apartados 24 a 51);
- si los costes declarados en concepto de asistencia técnica eran subvencionables (apartados 52 a 59);
- si las disposiciones para evaluar el rendimiento de la asistencia técnica eran apropiadas y eficaces (véanse los apartados 60 a 82);

Enfoque de la fiscalización

20

El principal trabajo de auditoría se realizó a través de visitas a la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión (DG Agricultura y Desarrollo Rural) y a cinco Estados miembros (Italia, Lituania, Hungría, Austria y Polonia) que utilizaban financiación de asistencia técnica en dichos ámbitos. Los países se seleccionaron porque, en conjunto, abarcan más del 50 % del gasto en asistencia técnica durante el período auditado.

21

Las constataciones del Tribunal se basan en información obtenida a través de las visitas y de una encuesta a las autoridades de gestión nacionales y regionales en los veintisiete Estados miembros. De estas noventa y dos autoridades, cincuenta respondieron a la encuesta, aunque no siempre en su integridad o con muchos detalles. En total, la encuesta y las visitas de control aportaron información sobre aproximadamente el 76 % de todos los gastos de asistencia técnica planificados en el ámbito del desarrollo rural hasta finales de 2013.

22

En los cinco Estados miembros seleccionados los auditores visitaron a los principales beneficiarios de la financiación de asistencia técnica: ministerios de agricultura, organismos pagadores y otros organismos encargados de la ejecución de las medidas de desarrollo rural. También celebraron reuniones con otras partes interesadas, como representantes de asociaciones de agricultores, cámaras agrarias, ONG y otros miembros de redes rurales nacionales. Por último, los auditores examinaron veinte proyectos de la DG Agricultura y Desarrollo Rural financiados con el presupuesto de asistencia técnica y noventa y un proyectos de asistencia técnica en los cinco Estados miembros.

Alcance, objetivos y enfoque de la fiscalización

23

Debido a la prohibición del artículo 13 en relación con los gastos administrativos en el marco del FEAGA (véase el apartado 11) y a la ausencia de datos consolidados sobre los escasos casos en que se permite la financiación de asistencia técnica en el primer pilar, la auditoría en los Estados miembros se centró en el gasto del desarrollo rural (segundo pilar). La financiación de asistencia técnica para países candidatos a la UE se excluyó de la fiscalización por tratarse de unos gastos mínimos (solo 0,3 millones de euros en todo el período de programación).

¿Cómo se gastan realmente los fondos para asistencia técnica?

24

Antes de 2007, la financiación de asistencia técnica en el marco de la PAC se utilizaba básicamente en actividades de creación de capacidades, y los gastos administrativos de los Estados miembros quedaban explícitamente excluidos de toda ayuda¹². Actualmente, el alcance de la financiación de la asistencia técnica es lo suficientemente flexible para satisfacer diversas necesidades de desarrollo de capacidades administrativas. Sin embargo, garantizar la flexibilidad no debería suponer el descuido del concepto tradicional de la asistencia técnica, o del modo en que ha de utilizarse la financiación en la práctica. Además, para garantizar que la financiación de la asistencia técnica aporta valor añadido, no debería sustituir a gastos administrativos que en cualquier caso serían efectuados por las administraciones nacionales o de la UE en su gestión ordinaria de los regímenes de ayudas públicas.

25

Por consiguiente, aunque las normas actuales no prohíben absolutamente la financiación de asistencia técnica para gastos administrativos, el Tribunal considera que tal uso debería ser totalmente justificado y transparente, y desde esta perspectiva ha examinado el modo en que se han desembolsado los fondos destinados a asistencia técnica y si existe una definición clara de su utilización que garantice el valor añadido de las actividades financiadas.

Problema de claridad

26

En el Derecho de la UE, la única definición formal de asistencia técnica aparece en el contexto de la contratación pública con cargo al presupuesto general: «[...] las actividades de apoyo y refuerzo de las capacidades necesarias para la ejecución de un programa o una acción, en especial las actividades de preparación, gestión, seguimiento, evaluación, auditoría y control¹³». Antes de 2013 esta definición no existía en el Reglamento Financiero ni en los reglamentos que constituían la base jurídica de la PAC para 2007-2013.

27

En el período auditado, el concepto de asistencia técnica se detallaba como parte de «otra financiación» de «las medidas preparatorias, de seguimiento, administrativas y de apoyo técnico, de evaluación, auditoría e inspección necesarias para la aplicación de la política agrícola común y, en particular, el desarrollo rural» (artículo 5 del Reglamento de financiación de la PAC)¹⁴. En esta lista se advierte la omisión de «creación de capacidades», y se repite dos veces, con una ligera diferencia, en el artículo 66 del Reglamento del Feader en relación con la financiación de asistencia técnica en el ámbito del desarrollo rural por parte de la Comisión y los Estados miembros respectivamente (véase el apartado 12). En ese caso el término no específico «apoyo administrativo» o «gestión» permite la aplicación de la asistencia técnica a los gastos administrativos en caso necesario. Mientras que exista una relación con el programa, las autoridades competentes están autorizadas a utilizar la financiación de asistencia técnica del modo que prefieran.

- 12 El artículo 1, apartado 4, del Reglamento (CE) n° 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la PAC (DO L 160 de 26.6.1999, p. 103) (enteramente derogado en 2006) establecía: «El Fondo (FEOGA) no se hará cargo de los gastos correspondientes a los costes administrativos y al personal sufragados por los Estados miembros y por los beneficiarios de la aportación de dicho Fondo.»
- 13 Artículo 121, apartado 7, del Reglamento Delegado (UE) n° 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 362 de 31.12.2012, p. 1).
- 14 La formulación del artículo 6 del «nuevo» Reglamento de financiación de la PAC [Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 y (CE) n° 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549)] es más clara pero no diferente sustancialmente.

28

La ausencia de una definición clara y restrictiva dificulta la determinación de metas y objetivos mensurables y reduce así el grado de rendición de cuentas. Al difuminar la distinción entre gastos operativos y administrativos, también afecta negativamente a la transparencia presupuestaria. Por último, la mayor libertad de elección ha dado lugar a una falta de rigor en los objetivos de la financiación y en el modo en que esta puede utilizarse.

Reorientación en la Comisión hacia los gastos administrativos

29

Los reglamentos no establecen un límite máximo al uso por la Comisión de la asistencia técnica en el marco del primer pilar. En el segundo pilar, el importe disponible se limita al 0,25 % de la asignación total del Feader y puede utilizarse en una amplia variedad de actividades relacionadas con operaciones de desarrollo rural, entre ellas el «apoyo administrativo». Aparte del requisito de establecer una Red Europea de Desarrollo Rural (REDR), el Reglamento del Feader no define más concretamente dichas actividades.

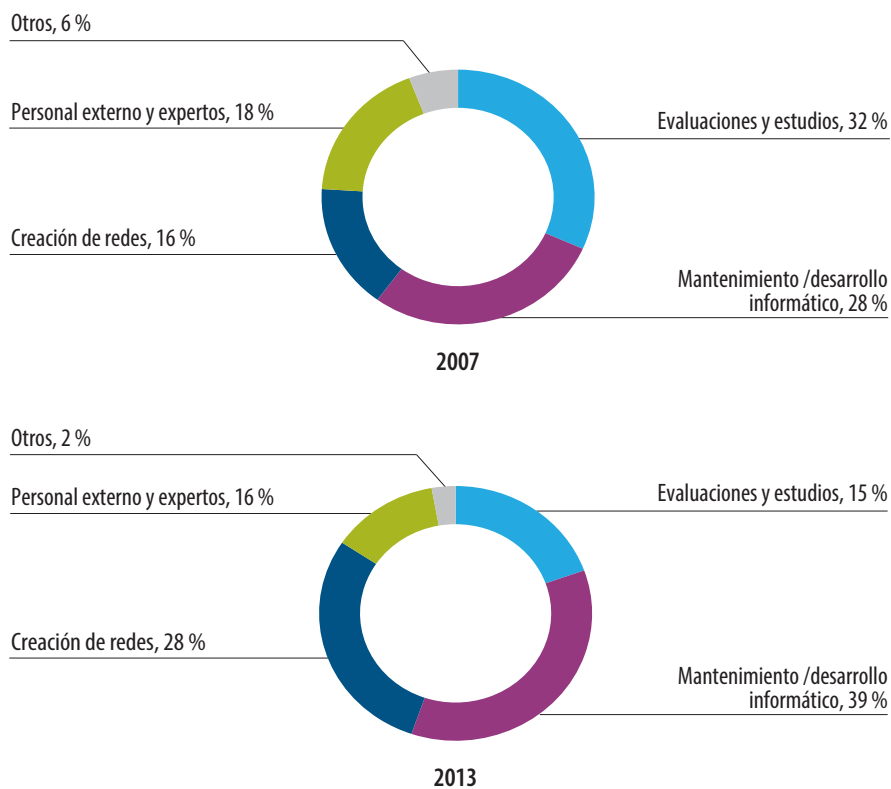
30

La Comisión se ha abstenido de completar las amplias definiciones de los reglamentos de financiación de la PAC y del Feader, y no ha elaborado unas orientaciones exhaustivas sobre la naturaleza de las actividades operativas de la asistencia técnica. Los únicos parámetros fijados en este respecto se refieren a la contratación pública y a la financiación de gastos informáticos y de auditoría. A nivel central, los servicios competentes de la Comisión han elaborado unas normas generales (un «vademécum») para la gestión financiera de los gastos de la PAC, pero no explican claramente la distinción entre los gastos subvencionables de asistencia técnica del primer y segundo pilares y los gastos administrativos generales.

31

La mayor proporción de la dotación de asistencia técnica interna de la Comisión durante 2007-2013 se empleó en actividades operativas o de creación de capacidades (principalmente bajo las rúbricas de creación de redes, consultoría externa, evaluaciones e informática). En 2007, el valor total de compromisos ascendió a 12,78 millones de euros, mientras que la cifra de 2013 fue un 71 % más alta, 21,9 millones de euros. Al mismo tiempo el equilibrio entre los distintos campos de actividad de asistencia técnica se alteró. Los presupuestos para evaluaciones y consultorías permanecieron bastante estables en términos absolutos aunque se contrajeron considerablemente más compromisos para la informática y la creación de redes. El **gráfico 1** muestra las proporciones relativas de estas categorías de gastos en 2007 y 2013.

Gráfico 1 Comparación de la utilización de la asistencia técnica por la DG Agricultura y Desarrollo Rural en 2007 y 2013 (compromisos contraídos)



Fuente: TCE basado en datos presupuestarios detallados de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

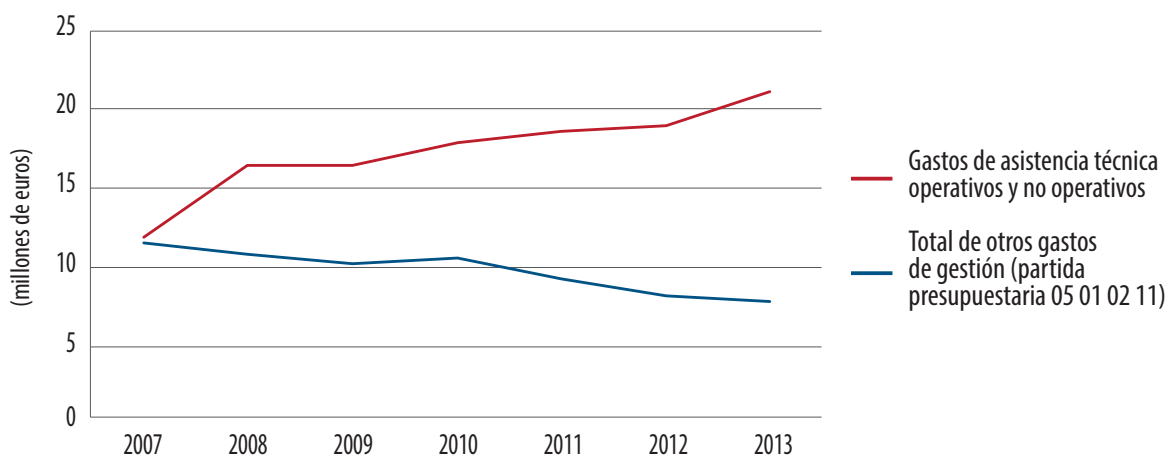
32

Mientras que la introducción y el desarrollo de sistemas informáticos para fines específicos puede calificarse fácilmente de asistencia técnica ligada a la creación de capacidades, resulta más difícil categorizar de la misma manera los costes corrientes de mantenimiento informático, ya que se tratan más de un gasto de gestión necesario que de un instrumento específico para un programa, y como tal se financiaba antes exclusivamente con cargo al presupuesto administrativo. Ahora, aunque la información disponible de la Comisión no permite establecer un desglose claro entre mantenimiento y desarrollo informático, existen claros indicios de una tendencia a una mayor financiación de costes informáticos no operativos en concepto de asistencia técnica, según se expone a continuación.

33

En primer lugar, en los últimos años se ha producido un descenso en el ámbito de «Otros gastos de gestión» (gastos administrativos que no son específicos de programas y por lo tanto no pueden financiarse a partir de una línea presupuestaria de asistencia técnica). La Comisión en conjunto redujo gradualmente sus compromisos de «otros gastos de gestión» anuales de casi 180 millones de euros en 2007 a menos de 145 millones de euros en 2013 —un descenso acumulado superior al 20 %—. Como muestra el **gráfico 2**, el descenso fue aún más brusco en el ámbito de agricultura y desarrollo rural, pero fue equilibrado con creces en el mismo período por el incremento del gasto total de asistencia técnica (FEAGA y Feader, operativo y no operativo), que pasó prácticamente de la paridad en 2007 a casi triplicar los «otros gastos de gestión» en 2013.

Gráfico 2 Tendencia inversa en los gastos de asistencia técnica de la DG Agricultura y Desarrollo Rural frente a las partidas de «otros gastos de gestión»



Fuente: TCE, a partir de cifras de los presupuestos generales 2007-2013.

34

En segundo lugar, desde 2014 la Comisión decidió financiar su sistema informático en agricultura y desarrollo rural íntegramente con la dotación para asistencia técnica, esgrimiendo el objetivo de reducción constante del uso del presupuesto administrativo¹⁵. Puesto que el mantenimiento informático generalmente no es operativo ni específico por programas, la decisión supone de hecho un reconocimiento formal de que los gastos generales administrativos son admisibles como gastos de asistencia técnica.

35

La asignación del mantenimiento informático y otros gastos esenciales a líneas presupuestarias que no reflejan su verdadera naturaleza difumina la distinción entre lo que se considera administrativo y lo que se considera operativo, lo cual incide negativamente en la disciplina presupuestaria. En la Comisión, esta asignación ha reducido la transparencia sobre la naturaleza y los beneficios de los gastos de asistencia técnica y ha contribuido a la realización de falsas economías.

En los Estados miembros se observa una considerable financiación de salarios

36

En el ámbito del desarrollo rural, la financiación en concepto de asistencia técnica puesta a disposición antes de 2006 a través de Sapard y el FEOGA se centró en la creación de capacidades para las autoridades nacionales, con el principio subyacente de que la creación y el desarrollo de capacidad nacional permitiría reducir la financiación con el tiempo. Sin embargo, en el período 2007-2013, los porcentajes de financiación aumentaron, se concedió a los Estados miembros un mayor control de sus propios gastos de asistencia técnica

y las normas se flexibilizaron, permitiendo financiar gastos que previamente no habían sido subvencionables, como la administración ordinaria y las nóminas salariales. En consecuencia, el dinero disponible se utilizaba de manera muy diferente a lo habitual al comienzo de la década de 2000.

37

Del mismo modo que, a nivel interno, la Comisión ha aprovechado al máximo una situación de gran flexibilidad, por lo que respecta a los gastos de los Estados miembros, ha adoptado una política de no intervención. Con sus escasas o inexistentes orientaciones al respecto, ha respaldado la utilización de cofinanciación de asistencia técnica por los Estados miembros en una gran variedad de gastos no operativos.

38

En el segundo pilar (el Feader), los Estados miembros pueden utilizar hasta el 4 % de la financiación total del programa para cubrir sus necesidades de asistencia técnica. Algunos Estados miembros optaron por presupuestar una proporción significativa de este porcentaje máximo para el período 2007-2013. Dinamarca, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia y Malta fijaron un porcentaje igual o cercano al máximo, y en Suecia este también superó el 3 %. El **anexo** presenta datos de todos los Estados miembros, y muestra asimismo que para el período 2014-2020, una mayoría de ellos han aumentado su asignación a la asistencia técnica, en algunos casos sustancialmente.

39

El **gráfico 3** muestra la planificación presupuestaria de los Estados miembros visitados durante la fiscalización para las tres categorías de gastos más comunes en los PDR, que corresponden a las actividades mencionadas en el Reglamento del Feader¹⁶.

15 DG Agricultura y Desarrollo Rural. Plan general de informática 2013, p. 12.

16 Artículo 66, apartados 2 y 3.

Observaciones

40

La categoría «Preparación, gestión, seguimiento, evaluación, publicidad y control» presenta un particular interés: abarca muchos tipos de gastos administrativos, principalmente salarios, y en los Estados miembros, así como en la Comisión, existe una tendencia creciente, cuando es legítima, a sufragar la carga de un presupuesto de personal y administrativo cada vez más apurado, a partir de fuentes alternativas.

41

Cuatro de los cinco Estados miembros indicaron explícitamente que los gastos administrativos constituyen la mayor parte de sus gastos reales en asistencia técnica. En Lituania, durante el período 2007-2013, esta rúbrica representó el 51 % del total del gasto en asistencia técnica, en Polonia y Hungría la cifra correspondiente superó el 60 %, y en

Austria quedó justo por debajo del 95 %. En Italia, donde muchos organismos gestores de asistencia técnica son consultores externos del sector público, los gastos administrativos (que abarcan los gastos de informática y de personal de apoyo administrativo y técnico) a menudo se incluían como parte de la categoría «refuerzo de capacidades». Así pues, existen unos elevados niveles de gastos administrativos generalizados, incluso en Estados miembros donde el porcentaje global de compromisos de asistencia técnica es comparativamente bajo —la proporción de gastos administrativos era mayor en Polonia (donde el porcentaje de financiación de asistencia técnica era del 1,49 %) que en Hungría (3,94 %)—.

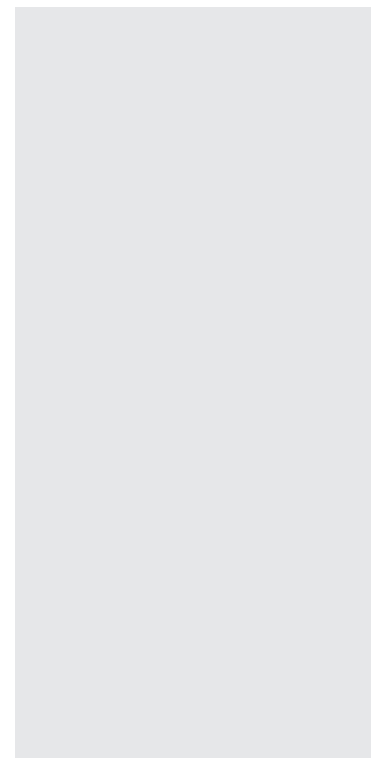
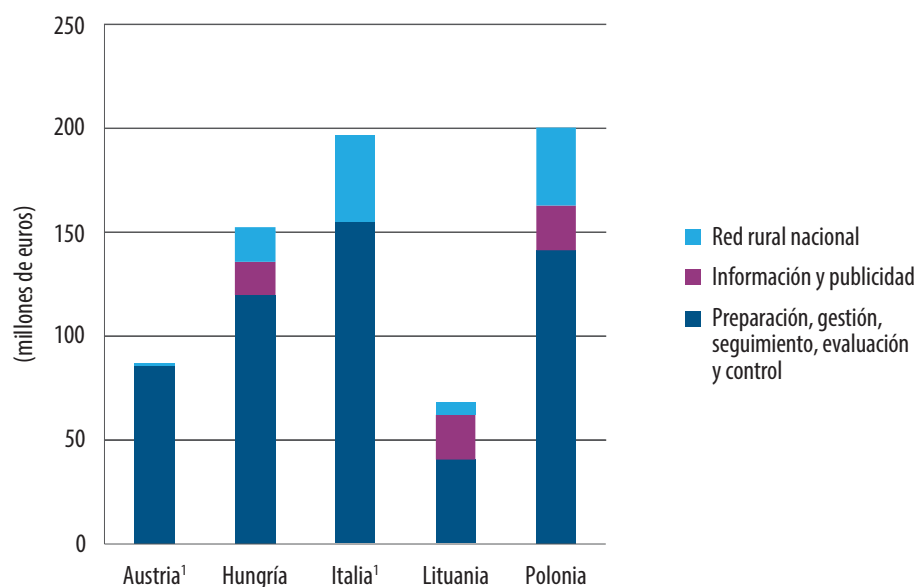


Gráfico 3 Gastos planificados de asistencia técnica por cinco Estados miembros para 2007-2013 (cofinanciación Feader)



¹ No se dispone de datos consolidados sobre información y publicidad a nivel nacional.

42

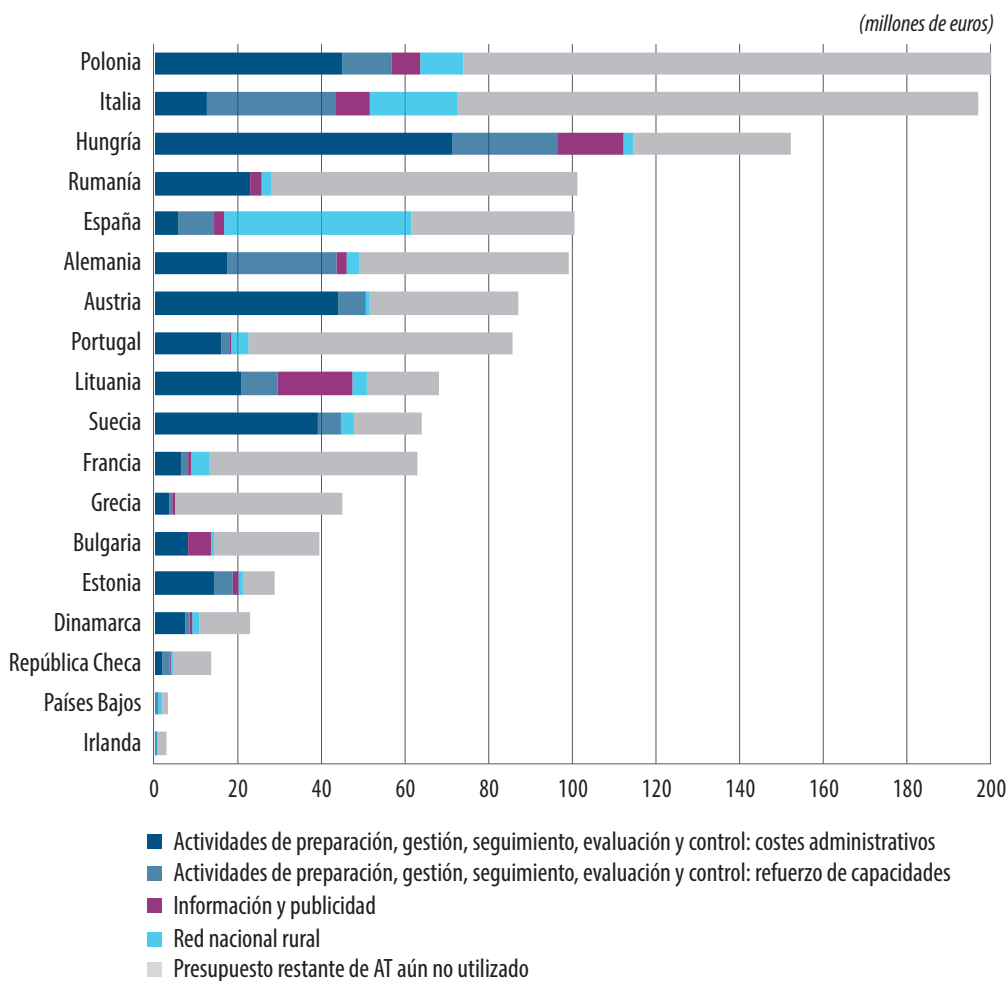
El **gráfico 4** presenta un resumen de gastos reales del Feader en los cinco países visitados y en otros Estados miembros que respondieron a la encuesta¹⁷, y muestra los mismos tres grupos principales de actividades que el **gráfico 3**, pero con la categoría «preparación, gestión, seguimiento, evaluación y control» desglosada en dos partes. Esto permite comprender con más precisión

los «gastos administrativos», que en este caso incluyen los salarios del personal y gastos conexos, los gastos corrientes de oficina y otros gastos corrientes, pero excluye los costes de las evaluaciones, la formación y la informática. Unos costes similares pueden aparecer como componente de los gastos de «información y publicidad» y «red rural nacional», en este último caso hasta un límite del 25 % de la financiación¹⁸.

17 Bulgaria y Rumanía de hecho no respondieron a la encuesta, pero la información necesaria podía encontrarse en sus PDR y en los desgloses de gastos facilitados por la Comisión.

18 Artículo 41, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1974/2006.

Gráfico 4 Gastos de asistencia técnica en varios Estados miembros por categoría (cofinanciación del Feader 2007-2013)



Nota: Las cifras de España, Alemania e Italia, que cuentan cada uno con un sistema de PDR regionales, se extrapolan de los datos proporcionados por las regiones que respondieron a la encuesta. En cualquier caso, la cobertura se consideró suficientemente representativa en cada caso (España 95 %, Alemania 85 %, e Italia 77 %).

43

Los resultados de la encuesta confirman las constataciones realizadas en los cinco Estados miembros fiscalizados: al determinar los criterios de subvencionabilidad para la financiación de asistencia técnica, las autoridades competentes por lo general interpretaron las disposiciones reglamentarias de manera muy flexible.

44

Esta amplia interpretación de la asistencia técnica no es exclusiva de la agricultura y el desarrollo rural, sino que también tiene lugar en otros ámbitos de la financiación de la UE. Un reciente informe presentado a la Comisión¹⁹ sobre la financiación de salarios con los Fondos Estructurales concluye que todos los Estados miembros han utilizado fondos de asistencia técnica para cofinanciar el personal. Concretamente, la mayoría de los Estados miembros utiliza la asistencia técnica para cofinanciar principalmente salarios²⁰.

45

Al inicio del período, los salarios ya representaban una parte importante de la financiación de asistencia técnica del Feader utilizada por los Estados miembros, y en muchos casos la proporción continuó aumentando. En Polonia, por ejemplo, los créditos para gastos de gestión (fundamentalmente de personal) aumentaron drásticamente en 2013 mediante transferencias de acciones de información y redes rurales. A partir de mediados de 2009 Lituania fue incluyendo gradualmente los salarios de personal asignado solo parcialmente a la ejecución del PDR en la dotación de asistencia técnica, con el objetivo explícito de aliviar la carga del presupuesto nacional. Así, pasó de financiar únicamente a personal a tiempo completo en 2008, a casi el 75 % del total de los efectivos que también se dedicaban a otras tareas no relacionadas con el PDR al final de 2012. Cuando se utiliza para financiar los salarios de personal ya empleado, la

asistencia técnica se convierte de hecho en apoyo presupuestario. A continuación se analizan los problemas que esto plantea.

El coste de oportunidad de la financiación de asistencia técnica**46**

Dada la imprecisa definición de la asistencia técnica y los costes asociados a la gestión de los fondos de la PAC (véase el **recuadro 1**), no es de extrañar que los Estados miembros, al igual que la Comisión, hayan comprometido crecientemente sus gastos de asistencia técnica a gastos administrativos que resultan accesorios para la financiación del desarrollo rural o que forman parte de presupuestos no operativos. El problema radica en que es inherentemente difícil determinar la rentabilidad de dichos gastos o demostrar que esta utilización de la asistencia técnica contribuye de manera útil y eficiente al impacto de la «mayor dotación» de ayuda al desarrollo rural.

47

Cuanto mayor sea la proporción de financiación global del Feader asignada por los Estados miembros a actividades de asistencia técnica, menor será la dotación disponible para medidas básicas de desarrollo rural, donde más inmediato es el beneficio para los agricultores y las comunidades rurales. Cuando la asistencia técnica se limita a ser un apoyo presupuestario, ese gasto es soportado de hecho por los beneficiarios finales.

19 Metis GmbH, *Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014.

20 *Ibid.*, p. 67.

48

En cierto sentido, teniendo en cuenta las variaciones en los porcentajes de cofinanciación, el riesgo es mayor para los beneficiarios más necesitados de los fondos de la UE. En el período 2007-2013, el límite de contribución del Feader fue del 50 % en Austria y el norte de Italia, pero del 75 % en las regiones de «convergencia», que comprendían a Polonia, Hungría y Lituania. La perspectiva de un coeficiente de contribución de 3:1 puede suponer para los Estados miembros un incentivo adicional para gastar, pero se pierden algunas de las ventajas potenciales si se desvía un porcentaje significativo para finalidades no operativas.

49

La utilización de fondos de la UE de esta manera, aunque relativamente poco significativa en porcentaje, desvía cantidades importantes de los principales objetivos de la financiación. Admitir costes administrativos en concepto de asistencia técnica deja a la Comisión y los Estados miembros en una situación de conflicto de intereses. Como gestores de la PAC, deciden cuánto ha de gastarse en las distintas medidas, entre ellas la asistencia técnica, a fin de obtener la máxima rentabilidad, pero al mismo tiempo, como beneficiarios de asistencia técnica utilizada para gastos administrativos, tienen un incentivo para maximizar los pagos destinados a sufragar los gastos necesarios de gestión de los programas (véase el **recuadro 1**).

Recuadro 1

Asistencia técnica y gastos de gestión de los programas

La ejecución, tanto del FEAGA como del Feader, supone una cierta carga administrativa. En la UE, además de crear y gestionar los fondos, la Comisión tuvo que crear la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR), vinculada explícitamente a los gastos de asistencia técnica.

En los Estados miembros, las autoridades nacionales o regionales estaban encargadas de la ejecución de una diversidad de medidas que pueden necesitar nuevas disposiciones administrativas. La legislación básica que rige la PAC les exige hacer cuanto esté en su mano para proteger los intereses financieros de la Unión, para lo cual se especifican medidas obligatorias en el Reglamento del Feader en las secciones sobre gestión y control, información y publicidad, y seguimiento y evaluación. Junto con el requisito de crear estrategias de desarrollo local y grupos de acción locales y redes nacionales de desarrollo rural, estas medidas exponen a los Estados miembros a unos costes considerables conexos a la prestación de la ayuda, como se ilustra seguidamente.

En su informe anual de actividad de 2013, la DG Agricultura y Desarrollo Rural resumió los informes de los Estados miembros sobre su gasto total en verificaciones y controles de los pagos certificados del primer y segundo pilares²¹. En el primer pilar los costes de los organismos de control (gastos de salarios, formación, mantenimiento y edificios) representaban aproximadamente el 5,13 % del gasto total en medidas del FEAGA. Prácticamente no existe una provisión de asistencia técnica para los Estados miembros en el primer pilar, por lo que este importe no puede beneficiarse de cofinanciación de la UE. En el segundo pilar, la cifra correspondiente calculada sobre la base de los informes de los Estados miembros fue del 8,13 %. En estas circunstancias, el incentivo de recuperar el máximo importe de asistencia técnica es importante y ha llevado a algunos Estados miembros a fijar sus presupuestos en el límite del 4 % o cerca de este.

21 http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2013.pdf

50

Al conferir mayor autonomía a los Estados miembros, las disposiciones actuales sobre asistencia técnica han reforzado la dependencia de estos respecto de los fondos de la UE, que se utilizan cada vez más en campos que no tienen una incidencia clara en el refuerzo y en el desarrollo de capacidades. Durante la fiscalización, las autoridades polacas y lituanas expresaron su insatisfacción con la imprecisión de las normas, así como su interés por recibir orientaciones de la Comisión sobre modos más eficientes e eficaces de utilizar la asistencia técnica.

51

El elevado porcentaje actual de asignación de fondos de asistencia técnica para gastos administrativos parece que se mantendrá a lo largo del período 2014-2020. Cuatro de los cinco Estados miembros visitados explicaron que todavía consideran la asistencia técnica fundamentalmente como un instrumento con el que financiar la estructura de ejecución básica de sus PDR²². Por otra parte, la asistencia técnica ahora representa una mayor proporción global del gasto total. Como puede verse en el **anexo**, aunque el presupuesto agregado de desarrollo rural para todos los Estados miembros es más reducido en el nuevo período, el importe total asignado a asistencia técnica (1 900 millones de euros) es un 24 % mayor.

¿Son subvencionables los gastos?

Cierta inadmisibilidad formal en la Comisión

52

En la Comisión, el Tribunal examinó veinte proyectos de la DG Agricultura y Desarrollo Rural del período auditado de todos los campos de la asistencia técnica. Se observó que cuatro proyectos contenían irregularidades, en cada uno por haberse hecho un uso incorrecto del presupuesto no operativo del FEAGA. Tres de los cuatro (51 500 euros por la compra de 40 ordenadores portátiles, 10 000 euros por la compra de licencias de software y 13 800 euros por un contrato de mantenimiento de un cortafuegos) se asignaron exclusivamente al FEAGA aunque también pudieran asignarse en el segundo pilar. Puesto que los gastos no operativos deben ser específicos de programas para recibir financiación de asistencia técnica, tendrían que haberse dividido proporcionalmente entre los presupuestos del FEAGA y del Feader. El cuarto elemento era una subvención de asistencia técnica de 278 000 euros pagados a la OCDE, que también estaba incluida en el presupuesto del FEAGA aunque ya se habían financiado —correctamente— pagos anteriores en virtud del mismo acuerdo de subvención con cargo al capítulo de coordinación general de la PAC.

53

Ninguna de las adjudicaciones públicas de los veinte proyectos seleccionados presentaba problemas importantes de disconformidad. Los procedimientos se eligieron y publicitaron correctamente y después se ejecutaron con arreglo a la reglamentación.

22 Con la excepción de Hungría, que ha decidido limitar su financiación de asistencia técnica para 2014-2020 al funcionamiento de la red nacional rural y actividades conexas, a un porcentaje total del 2,4 %. Todas las demás necesidades de financiación de desarrollo rural deben satisfacerse con el presupuesto nacional.

Observaciones

Problemas más frecuentes en los Estados miembros

54

La fiscalización reveló muchos casos de financiación irregular de asistencia técnica del segundo pilar en los cinco Estados miembros fiscalizados. De los noventa y un proyectos de asistencia técnica examinados, se detectaron gastos no subvencionables o parcialmente no subvencionables en treinta y cinco. Los principales problemas corresponden a la utilización de financiación para actividades compartidas por los dos pilares (y por lo tanto no plenamente subvencionables) o a problemas con contratos y adjudicaciones públicas. Algunos proyectos presentaban los dos tipos de irregularidades.

Actividades de algunos Estados miembros no exclusivas del segundo pilar

55

Como ya se ha señalado, el artículo 13 del Reglamento de financiación de la PAC prohibía expresamente cualquier financiación de gastos administrativos y de personal relativos al FEAGA (primer pilar). Sin embargo, en los Estados miembros, el Tribunal constató que veinticinco de los proyectos auditados contenían pagos de asistencia técnica efectuados en el marco del segundo pilar para gastos administrativos incurridos efectivamente en relación con el primer pilar o correspondientes a actividades que de otro modo no estarían relacionadas con el Feader. El riesgo de que esto ocurra es particularmente elevado cuando las compras o proyectos se comparten entre ambos pilares. En estos casos, parte del gasto no es subvencionable y no debería ser cofinanciado.

56

Los ejemplos del **recuadro 2** muestran cómo existe un riesgo de gastos irregulares debidos a deficiencias en los registros, a la aplicación de coeficientes u otros procedimientos administrativos derivados de una distinción demasiado compleja, y en cierto modo arbitraria, entre gastos de dos campos de actividad muy similares. Puesto que todo lo demás es igual, no está claro por qué los gastos administrativos y de personal no deben admitirse en el primer pilar pero sí en el segundo.

Riesgo de que los costes no sean subvencionables cuando se comparten con el primer pilar

La mayoría de los ejemplos de costes compartidos se trataba de la retribución de personal que ejercía al mismo tiempo actividades de los PDR y ajenas a estos programas, especialmente cuando no existían suficientes pruebas que justificaran la proporción de pagos imputados al segundo pilar. En Lituania, no pudo demostrarse que los coeficientes aplicados para asignar costes a tareas de los PDR fueran exactos y por lo tanto no pudo verificarse la subvencionabilidad de las declaraciones de gastos. En Hungría, solo eran subvencionables los costes de personal de agentes dedicados a tiempo completo a actividades ligadas específicamente al PDR 2007-2013. No obstante, algunos agentes que utilizaban asistencia técnica trabajaban en servicios donde ejercían funciones que no se limitaban a los PDR (secretarías ministeriales o unidades financieras y jurídicas), pero sin garantías reales de que estuvieran dedicados a tiempo completo a actividades de los PDR. En Polonia y Austria se observaron casos similares.

Otro campo en que se comparten gastos del primer y el segundo pilares es la adquisición o el mantenimiento de equipos o de programas informáticos. En Polonia, el coeficiente aplicado para repartir gastos de mantenimiento informático en actividades de desarrollo rural en el organismo pagador estaba obsoleto desde al menos cuatro años. En Italia, no estaba claro que el equipo de videoconferencia adquirido por el Ministerio de Agricultura e imputado únicamente al Feader fuera del uso exclusivo del segundo pilar.

Por último, otro campo compartido es el de los controles de condicionalidad²³, en los que, si no se hace una clara distinción por tipo de ayuda, se crea la posibilidad de tomar medidas en virtud del FEAGA para beneficiarse de financiación prevista exclusivamente para el Feader. En Austria, el coeficiente aplicado para asignar costes de inspección de la condicionalidad a declaraciones del RPU (no subvencionables) comparado con declaraciones agroambientales en virtud del desarrollo rural (subvencionables) no se actualizaba cada año. En 2011 esto dio lugar inicialmente a un exceso de pago de 15 600 euros del Feader.

23 «Condicionalidad» es el requisito según el cual los agricultores que reciben pagos directos en el marco del primer pilar deben cumplir unas normas básicas en materia de protección del medio ambiente, seguridad alimentaria, sanidad animal y vegetal y protección de los animales. También se aplica a la mayoría de los pagos medioambientales del segundo pilar.

Irregularidades en los procedimientos de contratación pública

57

La fiscalización reveló numerosos problemas con las prácticas de contratación y adjudicaciones públicas en los Estados miembros (que afectaban a diecisiete de cincuenta y un procedimientos auditados, principalmente en el campo de las actividades de información y publicidad). Se observaron casos en que se recurrió a una negociación directa en lugar de una licitación competitiva para adjudicar contratos, contrariamente a las disposiciones sobre transparencia, igualdad de trato y no discriminación de la Directiva sobre contratación pública²⁴ y, en algunos casos, de las normas nacionales vigentes. La aplicación del procedimiento indebido no solo incumple la

ley nacional o de la UE, sino que también infringe las normas del mercado abierto, discrimina a otros posibles contratistas y puede dar lugar a un gasto excesivo.

24 Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

Recuadro 3

Ejemplos de irregularidades en los procedimientos de contratación pública

Utilización de procedimientos erróneos

En Italia, se contrataron dos servicios de agencias de viajes (por valor de 170 000 y 130 000 euros respectivamente) por negociación directa, contrariamente a las normas nacionales según las cuales los contratos superiores a 40 000 euros debían abrirse a la competencia.

En Polonia, se recurrió a la negociación directa sin justificación para celebrar contratos con un servicio público subordinado (servicios de hotel, restauración, conferencias y formación) y con un contratista anterior (servicios de informática prestados a una agencia gubernamental).

Sobrevaloración de contratos

En Hungría, en 2008 se adjudicó un contrato marco complejo con un organizador de eventos basado en precios unitarios que aún serían demasiado elevados seis años después. Posteriormente el contrato fue rescindido con dos años de adelanto.

Pliegos de condiciones que constituyen un obstáculo a la transparencia y a la igualdad de trato

En Italia, la fiscalización puso de manifiesto numerosos ejemplos de convocatorias de licitación con información limitada o imprecisa sobre los criterios técnicos que se tendrían en cuenta para la adjudicación, lo que dificultó a licitadores competentes pero con poca experiencia la formulación correcta de sus ofertas y complicó asimismo la tarea de evaluar los méritos relativos de las ofertas y de justificar la decisión de adjudicación final.

Sistemas de control mal aplicados

58

Pese a los comentarios expuestos en el apartado 56, el Tribunal observó que los sistemas de control de los Estados miembros para determinar si los costes se asignaban correctamente al segundo pilar no funcionaban adecuadamente. En muchos casos en que los Estados miembros habían especificado coeficientes u otros cálculos para establecer la división de costes entre el FEAGA y el Feader, las fórmulas no se aplicaban de manera sistemática o no se actualizaban periódicamente y los controles no habían detectado estas insuficiencias. En este sentido, resulta alentador observar que, desde la fiscalización, la Comisión ha reforzado las normas que rigen los controles de los gastos de asistencia técnica por los Estados miembros²⁵.

59

De manera muy similar, la inmensa mayoría de los proyectos en los que los auditores del Tribunal identificaron irregularidades en los procedimientos de contratación pública ya habían sido objeto de controles administrativos por las autoridades competentes nacionales. En la medida en que dichos controles no habían identificado las deficiencias detectadas por el Tribunal, resultaron ineficaces. Una vez más, en respuesta a la necesidad de acción para mejorar la eficiencia de los sistemas de gestión y control de la asistencia técnica de los Estados, la Comisión ya ha informado de que está elaborando orientaciones sobre contratación pública para el período 2014-2020.

¿En qué medida es adecuado el marco de rendimiento para la asistencia técnica?

60

El preámbulo al Reglamento Financiero establece los principios de economía, eficiencia y eficacia como fundamentales para la buena gestión financiera en todos los ámbitos del presupuesto. Para salvaguardar dichos principios, deben fijarse unos objetivos SMART²⁶ para cada sector de actividad y supervisarse mediante indicadores de resultados, que den lugar a «declaraciones de actividad» anuales. Por último, las instituciones (en este caso la Comisión) deben efectuar evaluaciones *ex ante* y *ex post*²⁷.

61

En el contexto de la gestión compartida las tareas mencionadas se delegan a los Estados miembros, que deben garantizar de que los fondos se utilizan de conformidad con las normas y principios aplicables.²⁸

62

Por consiguiente, la utilización de toda la financiación de la PAC está estrictamente regulada mediante la exigencia de garantías sobre el carácter apropiado de los gastos. En la fiscalización se observó que las autoridades encargadas de la ejecución con frecuencia excluyen la asistencia técnica del alcance de estas normas. No obstante, como se explica en el **recuadro 4**, las obligaciones establecidas en el Reglamento Financiero también son válidas para la asistencia técnica como actividad en el ámbito político de «agricultura y desarrollo rural».

25 El artículo 62 del Reglamento de Ejecución (UE) n° 809/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad (DO L 227 de 31.7.2014, p. 69), establece explícitamente para los gastos de asistencia técnica de los Estados miembros el requisito general de ser objeto de controles administrativos y sobre el terreno y de informes de control, haciendo hincapié en la independencia al señalar que las entidades de control sean «funcionalmente independientes» de la entidad que autorice el pago.

26 «Específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada».

27 Los principios y normas de este apartado se tratan en el artículo 27 del Reglamento Financiero de 2002.

28 Véase el artículo 53 *ter* del Reglamento Financiero de 2002.

¿Es la asistencia técnica una actividad o solo un instrumento?

En general, durante la fiscalización se constató que las autoridades competentes consideran que la asistencia técnica, como fuente de apoyo administrativo para operaciones esenciales de financiación, está exenta de las obligaciones reglamentarias sobre la obtención de un rendimiento. En Austria, la asistencia técnica representa simple y llanamente una herramienta para ejecutar el PDR, y el único criterio para medir su eficacia es el éxito del programa. Desde esta perspectiva, la asistencia técnica no puede planificarse ni pueden asignársele objetivos e indicadores, que son más propios de las medidas centrales²⁹ a cuya realización contribuye. Para la Comisión, presentar la asistencia técnica como actividad consolidada separada por derecho propio dificultaría la tarea de evaluar la contribución a cada campo de actividad del desarrollo rural.

Este razonamiento, que categoriza la financiación de la asistencia técnica como un elemento pasivo que no forma parte del marco de rendimiento operativo, se contradice con los reglamentos. El artículo 66 del Reglamento del Feader se refiere a la asistencia técnica tanto como una «actividad» como una «medida», y el artículo 2, letra d), define «medida» como «una serie de operaciones que contribuyen a la aplicación de un eje». Además, dado el volumen de fondos comprometidos para gastos de asistencia técnica, en particular en los Estados miembros (más de 1 500 millones de euros), es fundamental tener la certeza de que está bien gestionada y que contribuye a la ejecución de los programas, para lo cual, el mejor modo de conseguirlo es asegurar una correcta planificación, supervisión y evaluación de sus impactos específicos.

²⁹ Como se describe en el título IV, capítulo I, del Reglamento del Feader. La asistencia técnica se trata en el título IV, capítulo II.

63

Aunque la asistencia técnica constituye una pequeña parte del gasto global, representa un importe significativo en el período de programación, del cual es necesario rendir cuentas debidamente. Pese a las garantías de la Comisión y de los Estados miembros de que su gasto de asistencia técnica en costes no operativos es a la vez necesario y proporcionado, y que representa una valiosa contribución al éxito de los programas, en general no existe ningún marco de rendimiento que demuestre esta afirmación. Este campo se caracteriza por una planificación plurianual inadecuada, una ausencia de evaluación de necesidades, unos objetivos imprecisos (y por consiguiente no SMART), y una supervisión y evaluación de los programas de asistencia técnica no orientadas al rendimiento (en cambio se concede la mayor importancia a los aspectos financieros).

Insuficiente planificación y evaluación de las necesidades

64

Para que los objetivos puedan desarrollarse y las metas se establezcan de manera adecuada, es importante realizar una evaluación inicial de necesidades y una planificación a medio y largo plazo, lo que, además, constituye una parte del procedimiento de evaluación *ex ante* establecido en el Reglamento del Feader³⁰.

65

En la Comisión, un resultado de la percepción de los gastos de asistencia técnica como un apoyo administrativo es que en general están considerados como gastos anuales. Prácticamente en todos los campos de actividad (con excepción de los estudios y evaluaciones y la RNDR), no se efectuó una evaluación inicial de necesidades para el período ni una planificación plurianual de la utilización de los fondos, lo que supuso en algunos casos que las dotaciones presupuestarias se renovaban de un año al siguiente sin confirmar si la necesidad (a corto plazo) expresada algunos años antes seguía siendo válida. Por otra parte, sin una evaluación de necesidades adecuada, la ejecución puede resultar aleatoria y desorientada.

66

El Reglamento del Feader exigía a los Estados miembros realizar una evaluación *ex ante* de sus PDR que «determinará y evaluará las necesidades a medio y a largo plazo, los objetivos que deban alcanzarse, los resultados previstos, los objetivos cuantificados, especialmente en términos de incidencia en relación con la situación inicial, el valor añadido comunitario, la medida en que se hayan tenido en cuenta las prioridades comunitarias, las conclusiones extraídas de la anterior programación y la calidad

de los procedimientos de aplicación, seguimiento, evaluación y gestión financiera».³¹

67

Al igual que la Comisión, los cinco Estados miembros en general omitieron la asistencia técnica en su evaluación plurianual de necesidades en materia de desarrollo rural. La principal consecuencia de esta política llegó en forma de presupuestos de asistencia técnica inestables sujetos a cambios por decreto administrativo. Incluso en Polonia, que efectuó una evaluación de necesidades de asistencia técnica para un componente de su PDR, el presupuesto inicial se subestimó significativamente. Al mantener su enfoque de no intervención con respecto a los gastos del Estado miembro en esta rúbrica, la Comisión aceptó las modificaciones necesarias del programa sin reservas.

30 Artículo 85.

31 Artículo 85.

Los objetivos distaban de ser SMART

68

La finalidad de los objetivos SMART es orientar la financiación con más precisión y así lograr fines específicos con mayor eficiencia. Estos objetivos también ofrecen un marco más claro para supervisar y evaluar los resultados.

69

Debido a su inadecuada planificación y evaluación de necesidades, la Comisión en general no desarrolló unos objetivos SMART para la financiación de asistencia técnica. Esta no aparece en los planes anuales de gestión detallados de la DG Agricultura y Desarrollo Rural que resumen los objetivos e indicadores del servicio para el ejercicio siguiente, pese a que los proyectos y acciones apoyados por la financiación de asistencia técnica figuran en dichos planes. Las decisiones de financiación operativa preparadas por la DG tampoco tienen unos objetivos SMART o indicadores para proyectos de asistencia técnica, que se tratan del mismo modo que los gastos administrativos generales de la Comisión. La única excepción es la representada por evaluaciones y estudios que, como ya se ha indicado, cuentan con una planificación plurianual y tienen unos objetivos SMART que se inscriben en los requisitos de los reglamentos específicos pertinentes.

70

En los Estados miembros, las iniciativas para desarrollar objetivos específicos para la asistencia técnica fueron escasas. La falta de planificación plurianual en campos específicos de la actividad de asistencia técnica (por ejemplo, información de la red nacional rural y medidas de comunicación) perjudicó la transparencia y la definición de objetivos, a lo que también contribuyó la ausencia de una distinción clara entre los diferentes campos de actividad de la asistencia técnica, o entre estos y otras actividades no relacionadas con los objetivos del Feader. De los cinco Estados miembros visitados, solo Italia superó el alcance general de la reglamentación, pero incluso en este país los objetivos no estaban cuantificados y carecían de límites de tiempo.

Recuadro 5

Ejemplos de objetivos mal formulados en los documentos de programación de los Estados miembros

Entre los objetivos de Lituania figuraban el de garantizar una preparación adecuada y una ejecución y evaluación eficientes del programa, garantizar la presentación y publicidad correctas de la información y garantizar la accesibilidad de la información.

Los objetivos de Polonia se limitaron esencialmente a una enumeración de las actividades abarcadas por los artículos 66 y 68 del Reglamento del Feader, por lo que, aun siendo conformes a los requisitos reglamentarios, no especificaban los resultados o el impacto previstos de la asistencia técnica, ni indicaban cómo medir su rendimiento.

Observaciones

Supervisión y evaluación limitadas

71

El Reglamento Financiero establece ciertas pautas para las actividades de supervisión y evaluación de la Comisión. Esencialmente, deben presentarse informes anuales a la autoridad presupuestaria sobre la consecución de los objetivos evaluados con respecto a indicadores de resultados³².

72

En el ámbito del desarrollo rural³³, uno de los puntos clave para el período 2007-2013 era el requisito de establecer un marco común de seguimiento y evaluación (MCSE) entre la Comisión y los Estados miembros, con un número limitado de indicadores comunes a todos los PDRD. Estaba previsto asimismo que cada Estado miembro estableciera unos indicadores adicionales que permitieran medir el progreso, la eficiencia y la eficacia de su PDR en todas las fases de su ejecución y que debía presentarse un informe de situación anual a la Comisión, así como evaluaciones *ex ante*, intermedias y *ex post* de la calidad, eficiencia y eficacia de los programas.

73

El marco común de seguimiento y evaluación se creó conforme a las disposiciones. Sin embargo, al considerar que la asistencia técnica no está sujeta a requisitos de rendimiento, esta no se mencionaba en las orientaciones generales sobre el marco común de seguimiento y evaluación ni tampoco en la descripción de medidas e indicadores comunes.

74

En la Comisión, el seguimiento y la evaluación de la financiación de asistencia técnica son, por consiguiente, tan limitados como su planificación. No existen criterios que hagan referencia al rendimiento global de los programas, sino una atención abrumadora aspectos financieros o puramente administrativos, como el respeto de los límites de gastos y los plazos de ejecución de los contratos.

75

La situación en los Estados miembros es muy similar, también debido a que la asistencia técnica no aparece en el marco común de seguimiento y evaluación. El seguimiento efectuado por la Comisión de los PDR de los Estados miembros se limita a verificar la ejecución presupuestaria y el respeto del límite del 4 %. El principal instrumento de seguimiento de los Estados miembros es el informe de situación anual elaborado por cada uno de ellos sobre su propio PDR, pero los informes relativos a tres de los seis PDR examinados no contenían ninguna evaluación de la asistencia técnica. Además, cuando dicha evaluación se efectuó, la ausencia de indicadores de resultados o de impacto o de unas directrices claras de presentación limitaban el alcance de la supervisión a la ejecución financiera.

32 Artículo 27, apartado 3, del Reglamento Financiero de 2002.

33 Artículos 77 a 87 del Reglamento Feeder.

Impacto de un marco de rendimiento inadecuado

76

Como órgano responsable de la ejecución del presupuesto, compete a la Comisión garantizar la buena gestión financiera del Feader. Esta tarea implica facilitar orientaciones sólidas sobre la utilización eficaz y eficiente de la asistencia técnica. Sin embargo, al no definir sus propias necesidades al respecto en un marco de rendimiento y no insistir en que los Estados miembros lo hagan, la Comisión se ha privado de un instrumento para evaluar el impacto global del gasto de asistencia técnica y con ello de orientar la financiación a donde resultara más beneficiosa.

77

Un marco de rendimiento también sería útil como base para proponer soluciones de asistencia técnica a problemas específicos que pudieran surgir con el Feader. Cuando en 2011 y 2012 la Comisión invitó a todos los Estados miembros a elaborar planes de acción para reducir el inaceptable porcentaje de error en el ámbito del desarrollo rural, se perdió una oportunidad de identificar la asistencia técnica como medio de facilitar o apoyar medidas correctoras.

78

En la medida que los elementos de planificación, seguimiento y evaluación exigidos por el Reglamento Financiero están establecidos en la Comisión y en los Estados miembros, abarcan actividades operativas en mayor medida que los gastos administrativos que ahora representan la mayor parte de los presupuestos de asistencia técnica. Una razón fundamental es que resulta muy difícil planificar y evaluar la contribución de los salarios, por ejemplo, al rendimiento general de los programas. Este tipo de gasto es bastante menos compatible que los gastos operativos con la necesidad de demostrar el cumplimiento de los principios de buena gestión financiera.

Creación de redes: potencial para un marco de rendimiento eficaz

79

La Red Europea de Desarrollo Rural (REDR)³⁴ es el único componente de la asistencia técnica en la Comisión que se define explícitamente en la legislación sobre agricultura y desarrollo rural de la UE. La red tiene unos objetivos claros ligados a la consolidación y al refuerzo de las prácticas de las capacidades de desarrollo rural y en toda la Unión.

80

Una de las tareas de la REDR es apoyar las redes rurales nacionales de los Estados miembros, que también están financiadas con fondos de asistencia técnica³⁵. Se fijó un límite absoluto del 25 % de la dotación de cada red rural nacional para las estructuras administrativas necesarias³⁶, y el resto debía emplearse en un plan de acción con información específica y actividades de refuerzo de capacidades³⁷.

- 34 Establecida de conformidad con el artículo 67 del Reglamento Feader.
- 35 De conformidad con el artículo 68 del Reglamento Feader.
- 36 Artículo 41, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1974/2006.
- 37 «[...] que comprenda como mínimo la identificación y el análisis de las buenas prácticas transferibles y el suministro de información sobre dichas prácticas, la gestión de la red, la organización de intercambios de experiencia y conocimientos, la preparación de programas de formación para los grupos de acción local en vías de constitución y la asistencia técnica en materia de cooperación interterritorial y transnacional».

81

Tanto en el caso de la REDR como de las redes nacionales, por lo tanto, la legislación fijó unas orientaciones más precisas sobre la utilización de la financiación de asistencia técnica, estableciendo una clara distinción entre lo que se considera operativo y lo que no. La mayor parte del gasto de las redes es teóricamente compatible con un marco de rendimiento, que debería permitir asegurarse de la coherencia de las actividades de asistencia técnica en este campo y facilitar la evaluación y verificación con arreglo a los principios generales de buena gestión financiera.

82

Sin embargo, también las actividades de las redes a menudo se han caracterizado por una planificación, seguimiento y evaluación incompletos, como el conjunto de la asistencia técnica en el ámbito del desarrollo rural. En términos generales, resulta difícil evaluar su impacto, aunque puede considerarse una excepción la red rural nacional italiana (véase el **recuadro 6**), que en algunos aspectos representa un modelo de planificación y funcionamiento de la asistencia técnica.

Recuadro 6

Red rural nacional italiana³⁸ como ejemplo de marco de rendimiento que funciona de manera satisfactoria

Durante la fiscalización se constató que la red nacional rural italiana ha logrado en gran medida sus objetivos operativos globales (mejora de la gobernanza, creación de capacidades de gestión y administrativas, intercambio de conocimientos y buenas prácticas), y que ha ofrecido una coordinación y un apoyo eficaces a los PDR regionales (a través del cotejo de datos y de actividades de consultoría) promoviendo al mismo tiempo la cooperación transnacional. La red rural nacional cuenta con un sitio web popular y organiza una diversidad de iniciativas y eventos. Sus actividades de comunicación están muy extendidas (disponen incluso de una comunidad en la red para jóvenes agricultores y proyectos escolares). Para identificar y promover buenas prácticas, se han organizado competiciones en vídeo para jóvenes agricultores, y se han cargado en el sitio web de la red rural nacional los trabajos de los ganadores.

Los logros de la red y el éxito con las partes interesadas se deben en parte a una planificación detallada de las realizaciones operativas. A continuación la red es supervisada y evaluada con respecto a una serie de indicadores que van acompañados de valores objetivo. Una serie de indicadores de realizaciones (por ejemplo, reuniones celebradas, orientaciones publicadas) corresponde a acciones de programas específicos, mientras que para el conjunto de la red rural nacional se han establecido indicadores de resultados (porcentajes de satisfacción de clientes, difusión de buenas prácticas) e indicadores de impacto (número de intervinientes clave en la gobernanza, percepción pública de la visibilidad de las políticas de desarrollo rural).

Por último, el programa de la red rural nacional tiene en cuenta las evaluaciones *ex ante* y en curso de la financiación de asistencia técnica. Para mejorar la calidad del seguimiento, las autoridades italianas siguieron todas las recomendaciones formuladas en 2010 por el evaluador intermedio sobre la necesidad de un marco indicador común para todas las acciones de asistencia técnica.

38 Italia es uno de varios Estados miembros con un sistema de PDR regionales, lo que significa que la red rural nacional se duplica como órgano de coordinación y apoyo para las regiones en todos los ámbitos de la política de desarrollo rural, no solo como medida de asistencia técnica. Por lo tanto está sujeta, como si fuera un PDR nacional, a los requisitos del marco común de seguimiento y evaluación.

83

En general, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que la ausencia de un marco de rendimiento idóneo para estos gastos en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural ha impedido a la Comisión y a los Estados miembros demostrar cómo ha contribuido la asistencia técnica a los objetivos políticos generales de la PAC.

84

Pese a tratarse de importes significativos, el marco legislativo no define claramente la asistencia técnica, y las normas no regulan con precisión el modo de utilizarla. La fiscalización ha puesto de manifiesto que la Comisión y los Estados miembros han aprovechado totalmente esta situación, pero la libertad de elección se ha traducido en una falta de rigor (véase el apartado 28). La Comisión no ha elaborado orientaciones globales sobre la financiación de asistencia técnica, ni a nivel interno ni para los Estados miembros (apartados 30 y 37).

85

En la Comisión, se ha difuminado la distinción entre gastos operativos y gastos administrativos generales. En particular los costes de mantenimiento informático constituyen un elemento cada vez más prominente del presupuesto de asistencia técnica (apartados 32 a 35). Entretanto, cuatro de los cinco Estados miembros fiscalizados indicaron que los costes administrativos constituyen la mayor proporción de sus gastos en asistencia técnica, especialmente los salarios. En situaciones en que el personal en cuestión se necesitaría en cualquier caso para aplicar la política, esta utilización de la asistencia técnica en realidad constituye un apoyo presupuestario. Es una práctica común en muchos ámbitos políticos de la UE financiar los salarios con fondos de asistencia técnica (apartados 39 a 45).

86

La ausencia de una distinción clara entre gastos operativos y administrativos y la falta de claridad en cuanto a la naturaleza de las actividades que se supone que debe abarcar la asistencia técnica reducen la transparencia presupuestaria y dificultan el control del modo en que se gastan los presupuestos (apartados 26 a 28).

87

La auditoría puso de manifiesto una cierta inadmisibilidad formal en la Comisión, debida a la asignación incorrecta de gastos al presupuesto (apartado 52). En los Estados miembros los principales problemas corresponden a la utilización de financiación de actividades compartidas por los dos pilares (y por tanto no completamente subvencionables) o a cuestiones de contratos y adjudicaciones públicas (apartados 54 a 59). No obstante, el Tribunal concluye que la mayor parte de los gastos de asistencia técnica cumplen los flexibles criterios de subvencionabilidad actualmente en vigor.

88

El Tribunal observó que, en la práctica, los gastos administrativos como salarios o informática con frecuencia corresponden a los dos pilares de la PAC. Por lo tanto, el hecho de que solo sean subvencionables en virtud del segundo pilar (en los Estados miembros) o, proporcionalmente, en virtud de ambos pilares (en la Comisión) crea la necesidad de unos procedimientos complejos para justificar el modo de atribución de los gastos (apartados 52, 54 a 56).

Conclusiones y recomendaciones

89

Por otra parte, es inherentemente difícil calibrar la optimización de recursos alcanzada en el contexto de los gastos administrativos. De ese modo, aunque es probable que la absorción de dichos costes por la asistencia técnica contribuya en cierto modo a la consecución de los objetivos políticos de la PAC, resulta virtualmente imposible efectuar una evaluación fiable de esta contribución y, en particular, demostrar que esta forma de gastos de asistencia técnica suponga una mayor rentabilidad que los gastos directos en las medidas centrales de la PAC (apartados 46 a 48).

90

Por otra parte, admitir la inclusión de gastos administrativos en concepto de asistencia técnica coloca a la Comisión y a los Estados miembros en una situación de conflicto de intereses. Como gestores de la PAC, deciden cuánto ha de gastarse en las distintas medidas, como la asistencia técnica, a fin de obtener la máxima rentabilidad, pero al mismo tiempo, como beneficiarios de asistencia técnica utilizada para gastos administrativos, tienen un incentivo para maximizar los pagos destinados a sufragar los gastos necesarios de gestión de los programas (apartado 49).

Recomendación 1

La Comisión debería aclarar el alcance y la aplicación de la asistencia técnica. En particular, habría que aclarar la distinción entre gastos operativos/de «creación de capacidades» y administrativos/de «apoyo presupuestario» subvencionables (en particular los salarios).

Esta aclaración conferiría una mayor transparencia a los modos en que se puede utilizar la financiación. La Comisión debería supervisar estrechamente la ejecución de la asistencia técnica por Estados miembros.

Recomendación 2

La Comisión debería asimismo tomar las medidas necesarias para garantizar que gastos administrativos generales como el mantenimiento informático periódico no se imputen a las líneas presupuestarias de asistencia técnica.

Recomendación 3

En el futuro, la Comisión debería solicitar a los Estados miembros que informen de los gastos administrativos/de «apoyo presupuestario» por separado, para dar mayor transparencia al hecho de que parte de la financiación de asistencia técnica se destina a dicho apoyo.

91

El Tribunal constató que ni la Comisión ni los Estados miembros han creado un marco de rendimiento adecuado para demostrar la necesidad y la eficacia de la financiación en concepto de asistencia técnica. La imprecisión con la que se trató la asistencia técnica en los reglamentos aplicables al período 2007-2013 permitió a las autoridades de gestión excluirla de este aspecto esencial de la buena gestión financiera. Puesto que la mayor parte de este gasto no es operativo, se considera en gran medida un gasto anual y no aparece en el marco común de seguimiento y evaluación. En consecuencia, se caracteriza por una planificación plurianual inadecuada y carece de una verdadera evaluación de necesidades, que da lugar a unos objetivos imprecisos y un seguimiento y una evaluación no orientados al rendimiento (apartados 60 a 75).

92

Al no definir sus propias necesidades de asistencia técnica en un marco de rendimiento y no insistir en que los Estados miembros hicieran lo mismo, la Comisión se ha privado de un instrumento para evaluar el impacto global del gasto de asistencia técnica y con ello de orientar la financiación a donde sería más beneficiosa. De ese modo, la eficacia potencial de la financiación de asistencia técnica queda gravemente comprometida (apartados 76 a 78).

93

El Tribunal observó que las disposiciones para la creación de redes permitían una mayor compatibilidad con los elementos de un marco de rendimiento, con unas orientaciones más precisas sobre la utilización de la financiación de asistencia técnica y una clara distinción entre lo que se considera operativo y lo que no, además de establecer un límite de gastos de gestión por los Estados miembros (apartados 79 a 82).

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Rasa BUDBERGYTĖ, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 11 de marzo de 2015.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Recomendación 4

La Comisión y los Estados miembros deberían establecer un marco de rendimiento adecuado para la financiación de asistencia técnica. En particular, tendrían que evaluarse correctamente las necesidades de la Comisión y los Estados miembros al respecto y habría que implantar un mecanismo para fijar objetivos y evaluar los progresos realizados para su consecución, lo que a su vez reforzaría la rendición de cuentas y permitiría mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto.

Planificación financiera de la asistencia técnica en el desarrollo rural para los períodos 2007-2013 y 2014-2020 (basada en datos de la DG Agricultura y Desarrollo Rural)

Estado miembro	2007-2013			2014-2020			Cambios de 2007-2013 a 2014-2020 (2007-2013 = 100 %)	
	Plan de financiación inicial: desarrollo rural (euros)	Plan de financiación inicial: AT (euros)	Proporción de AT en el desarrollo rural	Plan de financiación inicial: desarrollo rural (euros)	Plan de financiación inicial: AT (euros)	Proporción de AT en el desarrollo rural	Cambio en la planificación del desarrollo rural	Cambio en la planificación de AT
Bélgica ¹	487 484 306	5 653 734	1,16 %	647 797 759	7 614 324	1,18 %	132,89 %	134,68 %
Bulgaria ¹	2 642 248 596	39 545 031	1,50 %	2 338 783 966	54 500 000	2,33 %	88,51 %	137,82 %
República Checa ¹	2 857 506 354	13 514 430	0,47 %	2 281 445 107	22 500 000	0,99 %	79,84 %	166,49 %
Dinamarca ²	577 918 796	23 100 024	4,00 %	629 400 690	25 175 839	4,00 %	108,91 %	108,99 %
Alemania ¹	9 078 378 263	92 685 319	1,02 %	8 768 178 051	199 667 445	2,28 %	96,58 %	215,43 %
Estonia	723 736 855	28 586 354	3,95 %	823 341 558	28 083 108	3,41 %	113,76 %	98,24 %
Irlanda ¹	2 494 540 590	2 160 000	0,09 %	2 190 000 000	3 180 000	0,15 %	87,79 %	147,22 %
Grecia ¹	3 906 228 424	45 000 000	1,15 %	4 223 960 793	79 723 255	1,89 %	108,13 %	177,16 %
España ¹	8 049 474 764	101 591 356	1,26 %	8 214 328 821	118 952 677	1,45 %	102,05 %	117,09 %
Francia ¹	7 584 497 109	49 972 316	0,66 %	11 353 567 383	127 974 320	1,13 %	149,69 %	256,09 %
Italia ¹	8 985 781 883	191 256 136	2,13 %	10 384 714 084	260 147 585	2,51 %	115,57 %	136,02 %
Chipre ¹	164 563 574	2 913 089	1,77 %	132 214 377	2 381 377	1,80 %	80,34 %	81,75 %
Letonia	1 054 373 504	41 644 500	3,95 %	1 074 576 782	42 983 070	4,00 %	101,92 %	103,21 %
Lituania	1 765 794 093	67 996 680	3,85 %	1 613 088 240	57 323 530	3,55 %	91,35 %	84,30 %
Luxemburgo ¹	94 957 826	—	0,00 %	100 574 600	1 058 045	1,05 %	105,92 %	n. d.
Hungría ¹	3 860 091 392	152 233 735	3,94 %	3 430 667 653	74 055 333	2,16 %	88,88 %	48,65 %
Malta ¹	77 653 355	3 063 355	3,94 %	97 326 898	3 893 076	4,00 %	125,34 %	127,09 %
Países Bajos ²	593 197 167	3 251 167	0,55 %	607 305 360	21 695 360	3,57 %	102,38 %	667,31 %
Austria	4 025 575 992	87 807 211	2,18 %	3 937 551 997	114 181 478	2,90 %	97,81 %	130,04 %
Polonia ²	13 398 928 156	199 950 000	1,49 %	8 598 280 814	132 527 195	1,54 %	64,17 %	66,28 %
Portugal ¹	4 056 570 600	86 483 763	2,13 %	4 057 788 354	77 095 212	1,90 %	100,03 %	89,14 %
Rumanía ¹	8 124 198 745	100 895 834	1,24 %	8 015 663 402	178 367 919	2,23 %	98,66 %	176,78 %
Eslovenia	915 992 729	12 922 668	1,41 %	837 849 803	24 946 000	2,98 %	91,47 %	193,04 %
Eslovaquia ²	1 996 908 078	42 238 362	2,12 %	1 545 272 844	59 291 790	3,84 %	77,38 %	140,37 %
Finlandia	2 155 018 907	23 082 183	1,07 %	2 380 408 388	29 874 500	1,26 %	110,46 %	129,43 %
Suecia ¹	1 953 061 954	64 188 151	3,29 %	1 763 315 250	63 410 453	3,60 %	90,28 %	98,79 %
Reino Unido ¹	4 612 120 420	31 294 724	0,68 %	5 190 459 683	67 171 685	1,29 %	112,54 %	214,64 %
Total/proporción media por EM³	96 236 802 432	1 513 030 122	1,57 %	95 237 862 657	1 877 774 575	1,97 %	98,96 %	124,11 %

1 En el período 2014-2020, programas de desarrollo rural todavía no aprobados o aprobados solo parcialmente por la Comisión (al final de febrero de 2015).

2 En el período 2014-2020, todavía no incluida la flexibilidad (transferencias del primer pilar).

3 Excluida Croacia, que accedió a la UE en 2013, por lo que no tenía gastos del Feader del período 2007-2013; para 2014-2020 su presupuesto previsto del Feader asciende a 2 026 millones de euros, incluidos 55 millones de euros de AT.

Resumen

IV

La Comisión considera que el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1290/2005 proporciona la única referencia jurídica clara tanto para el FEAGA como para el Feader en lo que respecta a la Comisión y en su nombre.

En lo referente a los Estados miembros, la asistencia técnica para el nuevo período de programación queda definida en el artículo 59 del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

La libertad de elección que resulta de la flexibilidad reglamentaria es necesaria para hacer frente a la gran variedad de necesidades identificadas por las autoridades nacionales y regionales. La creación de capacidades está estrechamente relacionada con determinados tipos de costes, como los costes administrativos o los de las herramientas informáticas. Los gastos financiados a través de la asistencia técnica están directamente relacionados con la elaboración, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo rural (PDR).

En lo que respecta al período de programación 2014-2020, la Comisión ha proporcionado orientaciones exhaustivas a los Estados miembros y orientaciones políticas a los responsables con el fin de afinar los planteamientos en las negociaciones sobre los nuevos PDR.

V

Los Estados miembros deben velar por que todas las medidas de desarrollo rural que tengan la intención de aplicar sean verificables y controlables. A tal fin, los Estados miembros establecerán disposiciones de control que proporcionen garantías suficientes en cuanto al cumplimiento de los criterios de subvencionabilidad y otros compromisos [artículo 48 del Reglamento (CE) nº 1974/2006].

En el período de programación 2014-2020, la asistencia técnica se someterá a controles administrativos y a controles sobre el terreno [artículo 62 del Reglamento (UE) nº 809/2014], mejorando el nivel de seguridad en lo que respecta a la subvencionalidad de los gastos.

Los gastos de asistencia técnica deben poder supervisarse, y los recursos financiados en ese ámbito deben poder identificarse mediante prácticas de contabilidad adecuadas. El mismo principio se aplica a otros tipos de gastos, beneficiarios y operaciones que

podrían financiarse con otros fondos de la UE o con ayudas públicas en general.

VI

Los Estados miembros tienen la obligación de facilitar información sobre la calidad y la eficacia de la ejecución de los programas en su informe de situación anual, incluido el uso de la asistencia técnica [anexo VII del Reglamento (CE) nº 1974/2006].

Los gastos de asistencia técnica contribuyen a facilitar la ejecución adecuada de los programas, lo cual supone, en último término, una ayuda para los beneficiarios.

VII

La asistencia técnica representa una contribución para la ejecución, el seguimiento, el control y la evaluación de los PDR. Solo los resúmenes de las evaluaciones *ex post* de los PDR podrán demostrar la contribución de la asistencia técnica a los objetivos generales de la PAC.

El legislador decidió otorgar flexibilidad a los Estados miembros para utilizar los fondos de asistencia técnica.

VII Primera recomendación

La Comisión acepta esta recomendación y desarrollará definiciones más precisas en ese sentido.

VII Segunda recomendación

La Comisión no puede aceptar esta recomendación. La Comisión considera que el mantenimiento informático es una actividad operativa vinculada al desarrollo y la actualización de los sistemas informáticos. Según las orientaciones presupuestarias de los fondos EIE de la Comisión de 16 de mayo de 2014 para los programas de gestión compartida, relativas al uso de la asistencia técnica operativa y no operativa (administrativa) en el caso de los gastos informáticos y de auditoría, todos los tipos de costes informáticos, ya sean de desarrollo o de mantenimiento, deben reflejarse siempre en la misma línea presupuestaria que sus costes de desarrollo informático respectivos. Este planteamiento refuerza la disciplina presupuestaria y la coherencia en todas las áreas de gestión compartidas del presupuesto de la Comisión.

VII Tercera recomendación

La Comisión acepta esta recomendación.

A medio plazo, la Comisión solicitará información más completa dentro de los sistemas de informes existentes con el fin de mejorar el seguimiento de los tipos de costes que se hayan efectuado (costes administrativos y operativos, por ejemplo) dentro del presupuesto de la asistencia técnica.

VII Cuarta recomendación

La Comisión acepta esta recomendación. La Comisión alentará a los Estados miembros a emplear indicadores adecuados para el seguimiento de los gastos de asistencia técnica, aunque no lo hará obligatorio.

Introducción

13

El volumen de gastos de asistencia técnica se ha planificado de acuerdo con las necesidades identificadas más importantes. Por ejemplo, el artículo 8, letra c), inciso vi), del Reglamento (UE) nº 1305/2014 introduce el requisito para las autoridades de asegurar que disponen de suficiente capacidad de asesoramiento acerca de los requisitos reglamentarios y las acciones relacionadas con la innovación, algo que podría haber originado más necesidades en relación con la asistencia técnica.

La Comisión ha incorporado el planteamiento de la asistencia técnica en todos los fondos EIE, estableciendo disposiciones legales comunes aplicables a todos ellos. Esta disposición [artículo 59 del Reglamento (UE) nº 1303/2013] amplía en cierta medida el horizonte de los gastos subvencionables para las ayudas, incluyendo la comunicación, la creación de redes, la resolución de reclamaciones y las actividades de auditoría, que no se habían incluido en la definición de la asistencia técnica en el marco jurídico de desarrollo rural anterior.

16

En lo que respecta al primer pilar, todos los compromisos tienen que establecerse dentro del año presupuestario en cuestión y, excepto en los casos excepcionales en que se permiten prórrogas de un año presupuestario al siguiente, vencen al final del ejercicio. Sin embargo, los pagos pueden efectuarse en el transcurso de más de un año presupuestario.

En cuanto al segundo pilar, los resultados del uso de los fondos de asistencia técnica planificados no pueden conocerse del todo aún, ya que los Estados miembros pueden enviar declaraciones de gastos durante todo el año 2015. Hay una gran variabilidad entre los distintos Estados miembros en lo que respecta a la proporción del presupuesto del desarrollo rural que prevén utilizar para la asistencia técnica.

Observaciones

24

Con respecto al primer pilar, el FEAGA excluye la financiación de los costes administrativos de los Estados miembros. De acuerdo con los actos delegados adoptados por la Comisión en el marco del nuevo Reglamento (UE) nº 1308/2013 de las OCM, los costes administrativos soportados por los beneficiarios de los fondos o programas operativos son subvencionables y pueden incluirse en las declaraciones de los Estados miembros.

25

La Comisión reconoce la importancia de la justificación y la transparencia de los costes administrativos financiados por la asistencia técnica. Para la correcta ejecución de los programas y, en última instancia, para la política de desarrollo rural, es necesario que las administraciones estén bien equipadas.

26

La Comisión considera que el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1290/2005 proporciona la única referencia jurídica clara tanto para el FEAGA como para el Feader en lo que respecta a la Comisión y en su nombre.

En lo referente a los Estados miembros, la asistencia técnica para el nuevo período de programación queda definida en el artículo 59 del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

27

A pesar de que en el artículo 5 no se menciona explícitamente el término «creación de capacidades», todas las actividades catalogadas conducen, al fin y al cabo, a la creación de capacidades de los servicios de la Comisión y de los Estados miembros para la aplicación jurídica y continua de las normas de la PAC.

28

El legislador, al adoptar los Reglamentos, escoge un planteamiento amplio y flexible para el uso de la asistencia técnica por parte de los Estados miembros. La Comisión no puede interferir en la aplicación de tales disposiciones, sobre todo cuando los gastos se consideran subvencionables.

No obstante, para el período de programación actual, la Comisión ha facilitado orientaciones concretas a los Estados miembros, así como orientaciones políticas e indicadores a los responsables.

Los costes administrativos financiados por la asistencia técnica deben estar claramente relacionados con la ejecución del programa. Que haya flexibilidad en el uso de los fondos de la asistencia técnica, dentro de los límites establecidos, no implica una falta de rigor. En el marco de la gestión compartida, los Estados miembros deben garantizar que el presupuesto de la UE se emplea siguiendo los principios de economía, eficiencia y eficacia [artículo 30 del Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012, relativo al Reglamento Financiero].

Los gastos de asistencia técnica apoyan las actividades de las redes nacionales rurales de los Estados miembros, que están claramente definidas y establecidas en el marco jurídico [artículo 68 del Reglamento (CE) nº 1698/2005] y en los PDR.

30

Desde el punto de vista de la Comisión, el legislador debería establecer la «definición» y la «naturaleza» de la asistencia técnica.

El propósito del vademécum relativo al modo de gestión directa es fijar orientaciones sobre la validación, los circuitos financieros, los procesos y los procedimientos que se apliquen en la ejecución del presupuesto, y no establecer normas de asignación a las distintas líneas presupuestarias.

31

Según los sistemas contables de la Comisión, el valor total de los compromisos de 2013 fue de 21 879 114 euros. Al final del período de programación 2007-2013 la Comisión reforzó las actividades de creación de redes, sobre todo en relación con la Cooperación de Innovación Europea. Las actividades de creación de redes también constituyeron un elemento

fundamental en la preparación del siguiente período de programación. En general, la creación de redes representa una actividad orientada a la obtención de resultados de gran importancia, y supone un refuerzo para la elaboración de la política. En lo que respecta a los sistemas informáticos, el desarrollo de nuevas herramientas más complejas (como RDIS2 o SFC, por ejemplo) para preparar el período 2014-2020 se llevó a cabo sobre todo a partir de 2012 y, por consiguiente, los gastos correspondientes a ese año son considerablemente mayores que los de 2007. Véanse también las respuestas a los párrafos 32 a 35.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 32 a 35

Los servicios de la Comisión pertinentes han financiado los gastos informáticos mediante una serie de artículos presupuestarios, tomando como base la relación entre el gasto en cuestión y la actividad correspondiente:

Los artículos presupuestarios utilizados para esta financiación incluyen la asistencia operativa no técnica para los gastos de apoyo a las operaciones de la PAC (el FEAGA y el Feader se financiaron por separado a través del artículo 05 01 04) y la asistencia técnica operativa directamente relacionada con la ejecución de los programas operativos y las actividades de la PAC (el FEAGA se financió a través del artículo 05 08 09 y el Feader a través del 05 04 05 02).

El desarrollo y el mantenimiento de los sistemas administrativos informáticos se han ido incorporando progresivamente a los servicios transversales de la Comisión. No obstante, la Comisión sigue siendo responsable de los sistemas informáticos que dan apoyo a la PAC. Los artículos presupuestarios mencionados anteriormente cubren tanto los costes de desarrollo inicial de los sistemas informáticos en cuestión como los costes de mantenimiento. Estos últimos costes corresponden al desarrollo adicional de estos sistemas en función de las necesidades que van surgiendo (mantenimiento evolutivo) y a las actividades correctivas necesarias de mantenimiento y funcionamiento.

La Comisión ha proporcionado orientaciones para los programas de gestión compartida en lo que respecta al tipo de línea presupuestaria que debe emplearse para los gastos informáticos (y de auditoría), con el fin de mantener una coherencia en la preparación

del presupuesto de los gastos informáticos. Todos los tipos de costes informáticos deberían seguir estas orientaciones, ya sean de desarrollo o de mantenimiento informático, y los costes de mantenimiento deben reflejarse siempre en la misma línea presupuestaria que sus respectivos costes de desarrollo informático. Este planteamiento refuerza la disciplina presupuestaria y la coherencia en todas las direcciones generales que trabajan en gestión compartida.

36

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 28.

37

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 28.

38

El porcentaje medio del uso de asistencia técnica en el período de programación 2007-2013 (1,57 %) y el estimado para el período 2014-2020 (1,97 %) revelan una asignación moderada por parte de los Estados miembros e indican que los fondos solo se gastan en actividades necesarias para la ejecución de los PDR. Además, la cantidad real gastada en el período 2007-2013 (a 31 de octubre de 2014) ascendió solo al 70 % de las cantidades planificadas que se indican en el anexo. Por lo tanto, solo el 1,16 % del presupuesto ejecutado en el período 2007-2013 se ha dedicado realmente a la asistencia técnica.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 13.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 40 y 41

La buena gestión financiera y los ambiciosos objetivos de la política de desarrollo rural requieren capacidades administrativas reforzadas en los Estados miembros. Con el fin de garantizar una ejecución correcta de los programas, se dedicó un mayor nivel de recursos a mantener la capacidad administrativa de los Estados miembros.

Además, durante el período sometido a auditoría se produjo una grave crisis económica, especialmente en algunos Estados miembros en los que las administraciones nacionales sufrieron importantes recortes y falta de recursos. Para garantizar una correcta aplicación de la política y reducir los cada vez mayores

porcentajes de error, esas administraciones buscaron financiación de la UE a través de ayudas a la asistencia técnica.

43

El artículo 66, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1698/2005 establece: «A iniciativa de los Estados miembros, el Feader podrá financiar, para cada programa de desarrollo rural, actividades relativas a la preparación, la gestión, el seguimiento, la evaluación, la información y el control de asistencia del programa. Podrá dedicarse a estas actividades hasta el 4 % del importe total de cada programa». Según el artículo 71, apartado 3, del mismo Reglamento, son las autoridades nacionales competentes las que establecen las normas relativas a la subvencionabilidad de los gastos, siempre que se cumplan las condiciones especiales establecidas en el Reglamento en relación con determinadas medidas de desarrollo rural.

45

La Comisión considera que la reasignación de partidas a la gestión mejora el procedimiento de solicitud de ayudas y los servicios de asesoría que se prestan a los beneficiarios del PDR, especialmente en lo que respecta a las medidas de inversión complejas, mejorando así la ejecución general del programa.

46

La asistencia técnica se utiliza en parte para la gestión general del PDR: los responsables políticos consideran esta ayuda necesaria para la puesta en práctica de la política. Por tanto, debería valorarse tomando como base los indicadores de resultado de los PDR.

47

La asistencia técnica se utiliza en gran medida para aliviar la carga administrativa de los beneficiarios, mejorando sus conocimientos y ampliando su información sobre la ejecución del programa, o utilizando plenamente las herramientas informáticas y la administración electrónica. Por consiguiente, los gastos de asistencia técnica, aunque se dediquen en parte al apoyo presupuestario, tienen un efecto positivo para los beneficiarios.

48

Las administraciones nacionales de los Estados miembros con más dificultades económicas necesitan más ayudas para cumplir los compromisos y obligaciones de la UE en lo que respecta a la ejecución de los programas. Tales gastos son necesarios para financiar los recursos administrativos relacionados con la ejecución de los programas.

El gasto en asistencia técnica de Polonia, en porcentaje, es relativamente bajo.

49

La asistencia técnica constituye una ayuda para la consecución de los objetivos fundamentales de la política, que no podrían alcanzarse si no se contara con esa financiación. Por lo tanto, la Comisión cree que los gastos de asistencia técnica no suponen una desviación de recursos básicos destinados a los objetivos de la política, sino que, por el contrario, refuerzan la organización de la ejecución correspondiente en los Estados miembros.

En el período 2007-2013 solo se destinó el 1,16 % del gasto en asistencia técnica (cuando el límite permitido era el 4 %). Este porcentaje del gasto en desarrollo rural relativamente menor de lo permitido no muestra ninguna intención de maximizar los pagos a los costes administrativos de los Estados miembros.

Recuadro 1

Teniendo en cuenta que el presupuesto de asistencia técnica financia algunos costes indirectos atribuibles a la ejecución de los programas, la parte correspondiente a esos gastos en comparación con el presupuesto general de la política (es decir, el 1,16 %) parece bastante reducido.

La Comisión considera que, aunque no debe aumentarse el coste de los controles en los Estados miembros, sí debe subrayarse la necesidad de mejorar la calidad y eficacia de los mismos.

Las obligaciones relacionadas con la gestión, control, información, publicidad, seguimiento de la creación de redes y evaluación son necesarias para que la política tenga unos resultados satisfactorios, y sus costes deberían cofinanciarse con el Feader.

50

La Comisión ha proporcionado orientaciones a los Estados miembros sobre el uso de la asistencia técnica durante el período de programación 2014-2020 en el marco del Comité de Desarrollo Rural.

51

El cuadro del anexo se basa en los borradores de los PDR que enviaron los Estados miembros, la mayoría de los cuales están aún en fase de debate.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 13.

54

La Comisión está llevando a cabo diversas auditorías en los Estados miembros para supervisar los gastos de asistencia técnica. Los errores detectados por la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo son sometidos a seguimiento y se proponen correcciones financieras al respecto.

Se ha reforzado el marco jurídico del período de programación 2014-2020. La ficha de información facilitada a los Estados miembros incluye la siguiente recomendación: «Los costes administrativos de los beneficiarios financiados a través de la asistencia técnica, incluidos los costes de personal, deben estar definidos con claridad (tipo de coste administrativo y criterios de asignación). Además, cuando los beneficiarios hacen también uso de otros fondos (como los fondos EIE o los FEAGA), debe garantizarse la verificabilidad y la mensurabilidad de los costes administrativos financiados con cargo a la asistencia técnica».

55

Se ha informado a los Estados miembros de que la asistencia técnica tiene que estar relacionada con los PDR y que debe probarse que existe una separación clara de los costes administrativos y los costes de personal relacionados con los pilares primero y segundo.

Véase también la respuesta al apartado 54.

Respuestas de la Comisión

Recuadro 2

Según las autoridades lituanas, el ministro aprueba periódicamente listas actualizadas de los empleados que se asignan parcialmente al trabajo relacionado con el PDR, junto con los porcentajes específicos de su tiempo de dedicación al mismo. En el organismo pagador, la asignación proporcional del tiempo de dedicación del personal se establece teniendo en cuenta los distintos fondos que gestiona el organismo en cuestión, los cometidos y funciones que tiene asignados, los planes de acción aprobados, las convocatorias de propuestas planificadas y sus procedimientos, los controles sobre el terreno, etc.

En el caso de Hungría, el 19 de diciembre de 2014 la Comisión recordó a las autoridades nacionales que debían facilitar una lista de los beneficiarios de la asistencia técnica para el período de programación 2014-2020. Además, cuando los beneficiarios hacen también uso de otros fondos (como los fondos EIE o los FEAGA), debe garantizarse la verificabilidad y la mensurabilidad de los costes administrativos financiados.

En Austria, durante las negociaciones sobre el programa del período 2014-2020, se informó a las autoridades de que la asistencia técnica tiene que estar relacionada con los PDR y que debe probarse que existe una separación clara entre los costes administrativos y los costes de personal relacionados con los pilares primero y segundo.

En lo que respecta a Polonia, los coeficientes se estimaron bajo el supuesto de que no era probable que se modificara la proporción entre los pilares primero y segundo a lo largo del período de programación.

Conviene constatar que la Comisión tiene en cuenta las observaciones del Tribunal durante sus propias auditorías.

Véase también la respuesta al apartado 55.

56

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 54.

Recuadro 3

La Comisión ha subrayado muchas veces la importancia de cumplir las normas de contratación pública, tanto en las reuniones bilaterales como durante el

intercambio de documentos con las autoridades de gestión, de acuerdo con el artículo 82, apartado 2, letra f), del Reglamento (CE) n° 1698/2005.

En su informe de situación anual, la autoridad de gestión de Italia ha proporcionado garantías concretas relativas al cumplimiento de las normas, sobre todo en lo que respecta a las normas de competencia y de contratación pública.

El artículo 62 del Reglamento (UE) n° 1305/2013 amplía el ámbito en el que un experto independiente debe llevar a cabo o verificar los cálculos. Asimismo, cubrirá todas las operaciones en las que se utilice la opción de los costes simplificados.

62

En el período de programación 2014-2020, las redes rurales nacionales se someterán a seguimiento utilizando tres indicadores de resultados concretos [anexo IV del Reglamento de Ejecución (UE) n° 808/2014]. Con respecto a otras actividades que se financian en el marco de la asistencia técnica, la ficha informativa facilitada a los Estados miembros incluye la siguiente recomendación: «Con el fin de cumplir con los principios generales de buena gestión financiera de los fondos de la UE, los gastos de asistencia técnica deben basarse en objetivos operativos específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo [artículo 30 del Reglamento Financiero (UE) n° 966/2012], a partir de una evaluación adecuada de las necesidades. Los resultados se deben supervisar y evaluar, tomando como base los indicadores de resultados. Se recomienda a los Estados miembros que establezcan indicadores específicos adicionales para la asistencia técnica».

Recuadro 4

Los PDR se ponen en marcha a través de medidas que requieren el apoyo de la asistencia técnica para su correcta ejecución global. En este sentido, la Comisión considera que las medidas son las herramientas de la política (caja de herramientas) y la asistencia técnica una actividad transversal de apoyo a la gestión efectiva de los PDR.

La intención de considerar la asistencia técnica de forma independiente de las medidas queda claramente evidenciada por el hecho de que está establecida en distintos capítulos de la legislación sobre el desarrollo rural. Por ejemplo, en el Reglamento (UE) n° 1305/2013: el capítulo I del título III describe las medidas; el capítulo II describe las disposiciones comunes a varias medidas; y el capítulo III, la asistencia técnica y la creación de redes. Por lo tanto, la asistencia técnica está claramente separada de las medidas. No obstante, esta separación no implica que la asistencia técnica no se someta a seguimiento ni se evalúe. Los PDR están correctamente planificados, sometidos a seguimiento y evaluados, y los efectos de la asistencia técnica refuerzan la correcta ejecución y los resultados efectivos de los PDR en su conjunto.

En lo que respecta a Austria, la financiación de los costes administrativos ejecutados por el organismo pagador estaba en consonancia con la legislación de la UE pertinente y, por tanto, fue aprobada por la Comisión.

63

Teniendo en cuenta que el marco de seguimiento y evaluación hace una valoración del rendimiento general de los PDR, un gasto excesivo en costes (no operativos) que no contribuyen al rendimiento del programa se reflejaría en un rendimiento general menor. En consecuencia, la Comisión considera que la contribución de la asistencia técnica está incluida de forma indirecta en esa valoración.

64

Los objetivos y las metas están correctamente establecidos en el nivel de los PDR.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 62.

67

Se solicitó a los Estados miembros que evaluaran cómo pueden quedar cubiertas las necesidades a medio y largo plazo por los PDR en su conjunto.

Las modificaciones del programa deben estar debidamente justificadas por los Estados miembros y, cuando se introducen cambios en los gastos de asistencia técnica, deben proporcionarse motivos concretos al respecto.

Además, el ejemplo de Polonia demuestra que puede resultar difícil hacer una valoración a largo plazo, por separado y que tenga sentido, de las necesidades en el ámbito de la asistencia técnica.

69

La Comisión no estableció objetivos específicos para la financiación de la asistencia técnica porque no lo consideró necesario, eficiente desde el punto de vista económico, ni proporcional. Sin embargo, cuando ha sido pertinente, sí ha desarrollado una planificación plurianual, incluyendo hitos (como la evaluación o el plan rector informático, entre otros).

73

La asistencia técnica no se mencionaba por separado en las orientaciones generales sobre el marco común de seguimiento y evaluación (MCSE), porque los requisitos de rendimiento quedaban cubiertos y medidos indirectamente en el marco del rendimiento de las medidas a las que contribuyen.

El MCSE prevé el uso de indicadores adicionales para el PDR [artículo 81, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1698/2005], que son definidos por los Estados miembros con el fin de permitir el seguimiento y la evaluación de las características específicas de los PDR. Asimismo, en las evaluaciones intermedias y *ex post* introduce cuestiones de evaluación comunes para valorar la asistencia técnica.

75

Teniendo en cuenta la gran variedad de necesidades que cubre la asistencia técnica, la separación del seguimiento y la evaluación de los elementos del PDR a los que contribuyen requerirían un marco muy amplio, y con un coste muy elevado, para hacer el seguimiento de un gasto relativamente reducido. De acuerdo con el anexo VII del Reglamento (CE) n° 1974/2006, el informe de situación anual debe contener información sobre las medidas adoptadas por la autoridad de gestión y el Comité de seguimiento para garantizar la calidad y la eficacia de la aplicación del programa, incluyendo la asistencia técnica. Sin embargo, la evaluación de los PDR (incluida la valoración del rendimiento y el impacto) debe llevarse a cabo en las evaluaciones intermedias y *ex post*.

Respuestas de la Comisión

76

Teniendo en cuenta el elevado número de PDR y la gran variedad de necesidades que cubren, se considera que son los Estados miembros los más capacitados para valorar dónde y cómo es más necesaria la ayuda, tal como está establecida en la legislación. La orientación la hacen los Estados miembros sobre la base de la valoración de las necesidades existentes, y los fondos se asignan a las áreas concretas que se consideran más importantes. Estas áreas, como muestran las cifras, varían considerablemente de un Estado miembro a otro.

77

Los Estados miembros han aumentado notablemente las actividades de cooperación entre los organismos pagadores, con el fin de valorar y solucionar las deficiencias de ejecución que dan lugar a elevados porcentajes de error. Esas actividades pueden financiarse a través de la asistencia técnica.

78

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 75.

82

Uno de los cometidos de la Asamblea de Redes Rurales durante el período de programación 2014-2020, establecido en el artículo 3, letra d), de la Decisión de Ejecución nº 825/2014 de la Comisión, es garantizar la supervisión y evaluación adecuadas de las actividades de la REDR y de la Red de la AEI. El artículo 8, letra c), de la misma Decisión de Ejecución establece la evaluación continua de la efectividad y eficiencia de las actividades de la REDR y de la Red de la AEI.

Conclusiones y recomendaciones

83

La asistencia técnica representa una contribución para la ejecución, el seguimiento, el control y la evaluación de los PDR. Solo los resúmenes de las evaluaciones *ex post* de los PDR podrán demostrar la contribución de la asistencia técnica a los objetivos generales de la PAC.

El legislador decidió dar flexibilidad a los Estados miembros para utilizar los fondos de asistencia técnica.

84

La Comisión considera que el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1290/2005 proporciona la única referencia jurídica clara tanto para el FEAGA como para el Feader en lo que respecta a la Comisión y en su nombre.

En lo referente a los Estados miembros, la asistencia técnica para el nuevo período de programación queda definida en el artículo 59 del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

La libertad de elección que resulta de la flexibilidad reglamentaria es necesaria para hacer frente a la gran variedad de necesidades identificadas por las autoridades nacionales y regionales. La correcta ejecución de los PDR depende en gran medida de algunos costes necesarios, como los costes administrativos relacionados con las herramientas informáticas. Los gastos financiados a través de la asistencia técnica están directamente relacionados con la elaboración, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo rural (PDR).

En lo que respecta al período de programación 2014-2020, la Comisión ha proporcionado orientaciones exhaustivas a los Estados miembros y orientaciones políticas a los responsables con el fin de afinar los planteamientos en las negociaciones sobre los nuevos PDR.

85

Según las orientaciones presupuestarias de los fondos EIE de la Comisión para los programas de gestión compartida relativas al uso de la asistencia técnica operativa y no operativa (administrativa) en el caso de los gastos informáticos y de auditoría, todos los tipos de costes informáticos, ya sean de desarrollo o de mantenimiento, deben reflejarse siempre en la misma línea presupuestaria que sus costes de desarrollo informático respectivos. Este planteamiento refuerza la disciplina presupuestaria y la coherencia en todas las áreas de gestión compartidas del presupuesto de la Comisión. En lo que respecta a la asistencia técnica a iniciativa de los Estados miembros, las nóminas son un gasto subvencionable si los recursos que cubren están directamente relacionados con la ejecución del PDR. En este sentido, la ficha de información sobre la asistencia técnica que se facilitó a los Estados miembros para el período 2014-2020 contiene información concreta sobre cómo asignar y financiar los costes de personal.

86

La Comisión insta a los Estados miembros a garantizar que los costes administrativos de los beneficiarios que se financian en el marco de la asistencia técnica, incluyendo los costes de personal, se definan con toda claridad. Además, cuando los beneficiarios también ejecutan otros fondos (como los fondos EIE o los FEAGA), debe garantizarse la verificabilidad y mensurabilidad de los costes administrativos financiados por la asistencia técnica.¹

Recomendación 1

La Comisión acepta esta recomendación y desarrollará definiciones más precisas en ese sentido.

Recomendación 2

La Comisión no puede aceptar esta recomendación. La Comisión considera que el mantenimiento informático es una actividad operativa vinculada al desarrollo y la actualización de los sistemas informáticos. Según las orientaciones presupuestarias de los fondos EIE de la Comisión, de 16 de mayo de 2014, para los programas de gestión compartida, relativas al uso de la asistencia técnica operativa y no operativa (administrativa) en el caso de los gastos informáticos y de auditoría, todos los tipos de costes informáticos, ya sean de desarrollo o de mantenimiento, deben reflejarse siempre en la misma línea presupuestaria que sus costes de desarrollo informático respectivos. Este planteamiento refuerza la disciplina presupuestaria y la coherencia en todas las áreas de gestión compartidas del presupuesto de la Comisión.

Recomendación 3

La Comisión acepta esta recomendación.

A medio plazo, la Comisión solicitará información más completa dentro de los sistemas de informes existentes con el fin de mejorar el seguimiento de los tipos de costes que se hayan efectuado (costes administrativos y operativos, por ejemplo) en el marco del presupuesto de asistencia técnica.

91

Como la asistencia técnica es una actividad transversal de apoyo, el seguimiento y la evaluación de sus gastos están incluidos en el seguimiento y la evaluación de los de los programas en su conjunto.

Se aplican indicadores de realizaciones financieros específicos a la asistencia técnica.

92

La eficacia potencial de una herramienta no depende de la existencia de un sistema para valorar su impacto.

Recomendación 4

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión alentará a los Estados miembros a emplear indicadores adecuados para el seguimiento de los gastos de asistencia técnica, aunque no lo hará obligatorio.

¹ Ficha informativa sobre la asistencia técnica para el período 2014-2020

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>).

La asistencia técnica consiste tradicionalmente en proporcionar conocimientos especializados y financiación para ayudar a los servicios gubernamentales en la ejecución de políticas. En esta fiscalización, el Tribunal examinó el modo en que se ha utilizado el gasto de asistencia técnica en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural durante el período 2007-2013 y observa que la orientación de la asistencia ha pasado de la «creación de capacidades» a un apoyo a gastos administrativos corrientes. Por esta razón, y debido a la ausencia de un marco de rendimiento adecuado, ni la Comisión ni los Estados miembros pueden demostrar en qué medida ha contribuido la asistencia técnica al impacto de la PAC.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones