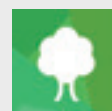


Informe Especial

Relación coste-eficacia de la ayuda de desarrollo rural de la UE a las inversiones no productivas en agricultura



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 978-92-872-3247-2	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/537260	QJ-AB-15-017-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-3244-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/367747	QJ-AB-15-017-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3242-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/32762	QJ-AB-15-017-ES-E

© Unión Europea, 2015

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial**Relación coste-eficacia
de la ayuda de desarrollo
rural de la UE a las
inversiones no productivas
en agricultura**

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

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 Augustyn Kubik, 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 Jan Kinšt, Miembro del Tribunal, asistido por Alejandro Ballester Gallardo, jefe de gabinete; Bernard Moya, agregado de gabinete; Davide Lingua, jefe de unidad, y Paulo Oliveira, jefe de equipo. El equipo auditor estaba formado por Franco Radicati, Anne Poulsen, Paul Toulet-Morlane y Zoltan Papp, auditores, y Murielle Siffert, asistente.

Apartados

Glosario

I-IX Resumen

1-9 Introducción

1-9 Ayuda de la UE a las inversiones no productivas en agricultura

10-14 Alcance y enfoque de la fiscalización

15-71 Observaciones

15-34 El Tribunal halló indicios de que la ayuda a las INP era eficaz, pese a las insuficiencias en los procedimientos de selección y las herramientas de seguimiento

17-18 Pese a la amplia definición de necesidades agroambientales, los Estados miembros orientaron la ayuda restringiendo los tipos de INP subvencionables

19-23 Los cuatro Estados miembros auditados hicieron referencia a la complementariedad de la ayuda a las INP, pero solo dos la aplicaron a nivel operativo para impulsar sinergias con otros regímenes de ayudas

24 Las insuficiencias en los procedimientos de selección de los Estados miembros auditados llevaron a financiar INP que no eran subvencionables o cuya selección no estaba suficientemente justificada

25-31 Faltaba información necesaria para mostrar los resultados conseguidos con la ayuda de la UE a las INP en la Unión y en los Estados miembros ...

32-34 ... sin embargo, el Tribunal halló indicios de que el 71 % de las INP controladas contribuía a objetivos vinculados a la utilización sostenible de las tierras agrícolas

35-50 En los Estados miembros auditados, los costes de las INP financiadas a menudo resultaban desproporcionados o insuficientemente justificados

39-41 Las INP reciben porcentajes elevados de financiación pública aun cuando a veces incluyen elementos retributivos

42-48 Los Estados miembros auditados financiaron inversiones a un coste excesivo o insuficientemente justificado

49-50 Se encontraron problemas de moderación de costes en la mayor parte de las INP auditadas por el Tribunal

51-71	Las insuficiencias que afectaban la relación coste-eficacia de la ayuda a las INP en el período 2007-2013 seguían sin corregirse al inicio del período 2014-2020
60-61	No siempre se consiguió la complementariedad a nivel operativo para impulsar sinergias
62-64	Ausencia de indicadores y datos apropiados de resultados, aparte de los referentes a los recursos invertidos y a las realizaciones obtenidas
65-66	Insuficiencias en los procedimientos de selección
67-68	Los porcentajes de ayuda no se ajustaron en función de los elementos retributivos de las inversiones
69-70	Costes desproporcionados o insuficientemente justificados
71	Otros problemas de subvencionabilidad

72-81 Conclusiones y recomendaciones

Anexo I — Principales características de la ayuda a las inversiones no productivas en agricultura con cargo a la medida del Feader

Anexo II — Cuadro sinóptico de las INP controladas sobre el terreno

Anexo III — Cuadro sinóptico de necesidades, objetivos y tipos de INP por Estado miembro

Respuestas de la Comisión

Análisis coste-eficacia: Se emplea para comparar los costes y los efectos de una intervención a fin de determinar en qué grado se puede considerar que los recursos han sido utilizados de forma óptima. A los efectos de la presente fiscalización, se considera que las inversiones no productivas son eficaces en relación con sus costes cuando: i) son eficaces (véase la definición de eficacia a continuación), e ii) no hay pruebas de que hubieran podido realizarse a un coste inferior. Cuando las mismas inversiones podrían haberse realizado a un coste inferior, no es óptima la utilización de los recursos empleados, ya que con un menor volumen de recursos podrían haberse conseguido los mismos objetivos, resultados o ambos.

Autoridad de gestión: Organismo nacional o regional designado por un Estado miembro para gestionar un programa de desarrollo rural.

Eficacia: Consecución de los objetivos fijados. A los efectos de la presente fiscalización, se consideran eficaces las inversiones subvencionables de carácter no productivo que satisfacen una necesidad agroambiental o contribuyen al logro de un objetivo agroambiental fijado por los Estados miembros en sus PDR.

Eficiencia: Consecución de la mejor relación posible entre eficacia y coste.

Evaluación: Recopilación y análisis periódico de datos para llegar a conclusiones sobre la eficacia y la eficiencia de las intervenciones.

Evaluación *ex ante*: Fase del proceso de elaboración de un programa de desarrollo rural destinada a optimizar la asignación de recursos presupuestarios y a mejorar la calidad de la programación.

Evaluación intermedia: Tipo de informe de evaluación en curso que propone medidas para mejorar la calidad de los programas de desarrollo rural y su aplicación.

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

Gestión compartida: Método de ejecución del presupuesto de la UE por el que la Comisión delega tareas de gestión a los Estados miembros, pero conservando la responsabilidad final.

INP: Inversiones no productivas que reciben apoyo de la medida 216 del Feader.

MCSE: Marco Común de Seguimiento y Evaluación. Se trata de un marco único para proceder al seguimiento y a la evaluación de las intervenciones de desarrollo rural del período de programación 2007-2013, a fin de mejorar el rendimiento de los programas, garantizar la rendición de cuentas y permitir determinar el grado de consecución de los objetivos.

Medida: Régimen de ayuda a la ejecución de una política. Cada medida establece normas específicas que deben seguir los proyectos o acciones para su financiación. Hay dos tipos de medidas principales: las de inversión y las ligadas a la superficie.

Período de programación: Marco plurianual utilizado para planificar y ejecutar políticas de la UE como la de desarrollo rural.

Programa de desarrollo rural (PDR): Documento elaborado por un Estado miembro o región, y aprobado por la Comisión, para planificar la ejecución de la política de desarrollo rural y proceder a su seguimiento.

Reglamento del Feader: Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Feader.

Resultados: Efectos o cambios directos obtenidos con la intervención.

Seguimiento: Examen periódico de los recursos invertidos y las realizaciones y los resultados conseguidos en las intervenciones.

I

En el marco de la política de desarrollo rural de la UE, los Estados miembros tienen la posibilidad de subvencionar con el presupuesto de la Unión el coste de las inversiones no productivas (INP), las cuales no generan una rentabilidad, unos ingresos ni un aumento de valor significativos de la explotación del beneficiario, pero tienen un impacto medioambiental positivo. En particular, las INP están pensadas para desempeñar una función complementaria al contribuir a materializar objetivos o compromisos agroambientales, que pueden contraerse en otros regímenes medioambientales, o bien al potenciar el valor ecológico de zonas protegidas.

II

El apoyo público a las INP se presta a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y de la cofinanciación nacional. Los porcentajes de ayuda pública que se aplican a las INP son muy superiores a los concedidos a otras inversiones productivas y a menudo suponen el 100 % del coste total de la inversión. En el período de programación 2007-2013 se gastó en INP un total aproximado de 860 millones de euros de fondos públicos. En la fiscalización se examinó la relación coste-eficacia de este tipo de inversiones para el logro de objetivos medioambientales en el período de programación 2007-2013.

III

Las conclusiones de la presente fiscalización se basan en el examen de los sistemas de gestión y control de cuatro Estados miembros que gastaron el 80 % del total de fondos del Feader asignados a las INP, y en visitas a veintiocho proyectos relacionados con las inversiones de este tipo más comúnmente financiadas. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que, en términos generales, el apoyo a las INP ha contribuido al logro de objetivos medioambientales vinculados a la utilización sostenible de las tierras agrícolas, pero sin una adecuada relación coste-eficacia.

IV

Aunque no siempre garantizaron la complementariedad de las INP para la obtención de sinergias con otros regímenes de ayuda, los Estados miembros orientaron los fondos asignados a inversiones con potencial para satisfacer de modo eficaz las necesidades agroambientales. No obstante, la fiscalización reveló que los Estados miembros reembolsaron costes de inversión desproporcionados o no suficientemente justificados, con lo que la ayuda a las INP no se caracterizó por una adecuada relación coste-eficacia. Además, las insuficiencias de que adolecían los procedimientos de selección llevaron a los Estados miembros a financiar proyectos de INP que no cumplían los requisitos para acceder a la ayuda de la UE o a seleccionar solicitudes de proyectos sin comprobar debidamente si respetaban criterios de selección esenciales.

V

La fiscalización reveló que el 71 % de los proyectos controlados contribuyeron al logro de objetivos agroambientales como la preservación del paisaje y la biodiversidad. Para que esta contribución tenga una adecuada relación coste-eficacia, es esencial que los costes de las INP sean moderados y estén justificados. El Tribunal halló indicios evidentes de que los costes no eran moderados en el 75 % de estos proyectos, por lo que tan solo cinco de los veintiocho (18 %) proyectos controlados resultaron tener una adecuada relación coste-eficacia.

VI

Es posible que los problemas detectados en relación con la moderación de costes de las INP no se limiten a la muestra de proyectos, dado que los casos concretos identificados tienen su origen en las insuficiencias de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, quienes, en particular, reembolsaron costes de inversión sobre la base de costes unitarios muy superiores a los imperantes en el mercado, no comprobaron debidamente si eran reales los gastos declarados o aceptaron la oferta más onerosa para realizar la inversión sin exigir justificación a los beneficiarios o sin comparar los costes propuestos con los de referencia. Más aún, el Tribunal encontró varios casos en todos los Estados miembros auditados de INP con elementos claramente retributivos que se habían beneficiado de los porcentajes máximos de ayuda previstos para este tipo de inversiones, lo que significa en la mayoría de los casos que habían sido financiados en su totalidad con dinero público.

VII

Faltó información de rendimiento que mostrara los resultados conseguidos con la ayuda a las INP tanto en la Unión como en los Estados miembros. Los indicadores de seguimiento disponibles medían únicamente los datos de inversiones y realizaciones, como el importe del gasto público, el número de explotaciones que habían recibido ayuda y el volumen total de inversiones. La ausencia de indicadores específicos de resultados llevaron a algunos Estados miembros a evaluar de forma indiferenciada el rendimiento de las INP con el de otros regímenes medioambientales, presumiendo erróneamente que operaban de forma similar.

VIII

La ayuda del Feader a las INP proseguirá en el período de programación 2014-2020, pero la Comisión y los Estados miembros siguen sin haber corregido la mayoría de las insuficiencias detectadas por el Tribunal, sobre todo por no haber hecho los esfuerzos necesarios por identificar cuáles eran dichas insuficiencias y, por consiguiente, adoptar las medidas correctoras necesarias antes del inicio del nuevo período. Por un lado, los Estados miembros no analizaron las causas de las irregularidades detectadas por medio de sus propios controles para mejorar la gestión del régimen. Por otro lado, las auditorías de la Comisión no se hicieron a tiempo para ayudar a los Estados miembros a identificar y corregir las deficiencias de gestión en el período de ejecución 2007-2013.

IX

Sobre la base de estas constataciones, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones con vistas a mejorar la relación coste-eficacia de las INP que serán financiadas en el período de programación del desarrollo rural 2014-2020:

- A partir de 2017, la Comisión debería supervisar las INP realizadas por los Estados miembros pertinentes a través de sus informes anuales de ejecución, en los que también debería constar el número y la proporción de proyectos de las INP aplicados en conjunción con otras medidas de desarrollo rural o con otros regímenes medioambientales, incluidos los proyectos integrados.
- Los Estados miembros deberían incluir en sus planes de evaluación, una valoración del grado de ejecución de las INP en sinergia con otras medidas de desarrollo rural o con otros regímenes medioambientales.
- Los Estados miembros deberían hacer públicos todos los criterios empleados en la selección y priorización de las INP y verificar sistemáticamente la documentación justificativa que acredite el cumplimiento de dichos criterios. Los Estados miembros deberían garantizar además la adecuada separación de funciones entre las personas y las organizaciones que participan en la transmisión y selección de las solicitudes.
- En el nuevo período de programación, la Comisión debería proporcionar orientación a los Estados miembros sobre criterios de selección, teniendo debidamente en cuenta su transparencia, y comprobar que aplican procedimientos apropiados para la selección de proyectos.
- La Comisión debería asegurarse de que la contribución de las INP al logro de los objetivos agroambientales de la UE es objeto de seguimiento, o al menos de una valoración específica durante las evaluaciones del período de programación 2014-2020.
- Los Estados miembros donde la ayuda a las INP es significativa deberían definir indicadores de resultados específicos y dar cuenta de ellos en sus evaluaciones e informes anuales de ejecución.
- Los Estados miembros deberían definir sin demora criterios apropiados para determinar los elementos retributivos de las INP que reciben los porcentajes de ayuda más elevados y, con arreglo al resultado de esta valoración, modular la intensidad de la ayuda.
- La Comisión debería impartir asimismo instrucciones adicionales para el establecimiento de criterios.
- Los Estados miembros deberían implantar sin demora procedimientos para garantizar que los costes de las INP financiadas con la ayuda no superen los imperantes en el mercado para tipos similares de bienes, servicios u obras.

Resumen

- En el contexto de su plan de auditoría plurianual, la Comisión debería verificar que los Estados miembros apliquen eficazmente los controles previstos para garantizar la moderación de los costes.
- Los Estados miembros deberían definir, antes de que tengan lugar los primeros controles sobre el terreno del período 2014-2020, un método para agrupar y analizar puntualmente la causa de los errores detectados durante dichos controles.
- Al planificar futuras auditorías, la Comisión debería tomar debidamente en cuenta la magnitud de las insuficiencias identificadas por el Tribunal en el ámbito de gasto, aunque su magnitud financiera sea limitada.

Ayuda de la UE a las inversiones no productivas en agricultura

01

Las inversiones no productivas (INP) son inversiones que no generan una rentabilidad, unos ingresos ni un aumento de valor significativos para la explotación del beneficiario, pero tienen un impacto medioambiental positivo. La ayuda pública a las INP constituye para los titulares de explotaciones agrícolas un incentivo financiero para emprender este tipo de inversiones beneficiosas para el medio ambiente. Las INP pueden tener un contenido muy diverso, desde la recuperación de elementos paisajísticos como lindes tradicionales, humedales, setos y muros secos, hasta la creación o restablecimiento de un elemento del hábitat o del paisaje que puede consistir en restablecer zonas de brezales, pastizales ricos en fauna y flora o rebordes de hierba con una flora más variada (véase el **recuadro 1**).

02

En el período 2007-2013, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) concedió ayuda a las INP con cargo a la medida 216. Según muestra el **gráfico 1**, esta medida forma parte del Eje 2 de la política de desarrollo rural de la UE que se refiere al objetivo general de utilización sostenible de las tierras agrícolas.

Recuadro 1

Ejemplos de INP financiadas



Muro de piedra sin mortero en Apulia (Italia).
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.



Pasarela de un humedal en el Devon oriental (Reino Unido).

Estructura del Eje 2 de la política de desarrollo rural de la UE respecto de la utilización sostenible de las tierras agrícolas

Eje 2: mejora del medio ambiente y del entorno rural

Utilización sostenible de tierras agrícolas

- 211 Ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña
- 212 Ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por las dificultades en zonas distintas de las de montaña
- 213 Ayudas «Natura 2000» y ayudas relacionadas con la Directiva 2000/60/CE
- 214 Ayudas agroambientales
- 215 Ayudas relativas al bienestar de los animales
- 216 Inversiones no productivas

Fuente: Red Europea de Desarrollo Rural (REDR).

03

Conforme al Reglamento del Feader¹, «es necesario conceder ayudas para las inversiones no remuneradoras en caso de que sean necesarias para el cumplimiento de los compromisos suscritos en el marco de programas agroambientales u otros objetivos agroambientales o contribuyan a reforzar en la explotación el carácter de utilidad pública de las zonas Natura 2000 y otras zonas de alto valor natural».

04

En concreto, las INP deberían tener una función complementaria de ayuda al logro del objetivo de utilización sostenible de las tierras agrícolas, bien al aumentar el valor ecológico de las zonas protegidas, bien al contribuir a cumplir compromisos agroambientales, como los que reciben financiación de la medida 214² de desarrollo rural, «ayudas agroambientales». Otra posibilidad es la realización de INP separadamente para alcanzar otros objetivos agroambientales, a menudo comparados por otros regímenes o medidas medioambientales.

05

En el período de programación 2014-2020, la ayuda a las INP sigue correspondiendo a la nueva submedida 4.4, «ayuda a las inversiones no productivas vinculadas al cumplimiento de objetivos agroambientales y climáticos»³. La medida es esencialmente la misma de 2007-2013 en lo que se refiere a su fundamento, alcance, beneficiarios, tipo y nivel de ayuda, y mantiene además su función complementaria de otras medidas y de otros objetivos medioambientales⁴. El **anexo I** facilita, para su comparación, el fundamento y algunas características de la medida en los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020.

- 1 Considerando 37 del preámbulo 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 (Feader).
- 2 La medida de desarrollo rural 214, «ayudas agroambientales», financia el desarrollo sostenible de las zonas rurales. Los pagos efectuados con cargo a esta medida representan el 57 % de la financiación pública de la utilización sostenible de las tierras agrícolas. Con ellos se incentiva a los agricultores y a otros gestores de tierras a comprometerse voluntariamente a introducir o mantener métodos de producción agrícola compatibles con la protección y mejora del medio ambiente, el paisaje y sus características, los recursos naturales, el suelo y la diversidad genética.
- 3 Según la definición del Reglamento de Ejecución (UE) n° 808/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 227 de 31.7.2014, p. 18).

06

La Comisión y los Estados miembros gestionan de forma compartida la ayuda de la UE a las INP. Los Estados miembros tienen que definir objetivos específicos e implantar sistemas eficaces de gestión y control para garantizar que las inversiones financiadas se atienen a las normas aplicables y son eficaces en relación con los costes.

07

La Comisión establece normas y orientaciones de ejecución y aprueba los programas de desarrollo rural (PDR) nacionales o regionales en los que los Estados miembros identifican sus objetivos para las medidas seleccionadas para su financiación. La Comisión supervisa y controla la ejecución de los programas y verifica si la administración nacional de los Estados miembros ha implantado sistemas eficaces de gestión y control.

08

En el período 2007-2013, los porcentajes de ayuda pública fijados para las INP pueden elevarse al 100 % del total de costes subvencionables, lo que contrasta con el porcentaje de ayuda del 40 % que se aplica por lo general a otras inversiones productivas, como las referidas a la modernización de explotaciones agrícolas o al aumento del valor de los productos agrícolas. En el período 2014-2020 se mantienen estos porcentajes de ayuda pública.

09

En el período de programación 2007-2013, se programaron para las inversiones no productivas aproximadamente 1 014 millones de euros, es decir, el 1,5 % de la financiación pública (Feader más cofinanciación nacional) a la utilización sostenible de las tierras agrícolas (véase el **cuadro 1**). No es posible presentar los importes de gasto del Feader previstos para el período de programación 2014-2020, dado que la mayoría de los PDR no se había aprobado en el momento de redactarse el presente informe (final de mayo de 2015⁵).

- 4 «Agroambiente y clima» se refiere a la nueva medida de desarrollo rural 10 del período 2014-2020. Las ayudas con cargo a esta medida se destinan a preservar y promover los cambios necesarios en las prácticas agrícolas para aportar una contribución positiva al medio ambiente y al clima.
- 5 Según el sistema SEC2014 de la Comisión, a 29 de mayo de 2015, había 51 documentos de programación aprobados por dicha Comisión y otros 67 en curso de aprobación.

Cuadro 1
Total del gasto público y del Feader (Feader más cofinanciación nacional) para las INP 2007-2013 (euros)

Medida	Descripción	Importes abonados		Importes programados	
		Feader	Públicos	Feader	Públicos
216	Inversiones no productivas	549 900 632	859 331 286	610 843 250	1 013 996 313

Fuente: Sistema SFC2007 de la Comisión Europea (mayo de 2015).

Alcance y enfoque de la fiscalización

10

El Tribunal llevó a cabo una fiscalización sobre la eficacia de las INP en relación con sus costes para contribuir al objetivo del Feader de utilización sostenible de las tierras agrícolas en el período de programación 2007-2013, con vistas a formular recomendaciones para el nuevo período de programación. De este modo, los Estados miembros pueden tener en cuenta dichas recomendaciones para desarrollar normas y procedimientos de ejecución que rijan sus programas, y la Comisión puede aprovecharlas también, sobre todo para mejorar su seguimiento de los sistemas de control y gestión de los Estados miembros.

11

Con la fiscalización se quería dar respuesta a la siguiente pregunta principal:

¿Han contribuido eficazmente las INP en relación con sus costes a la utilización sostenible de las tierras agrícolas?

12

Ligado a ello, el informe del Tribunal facilita respuestas a las siguientes preguntas secundarias:

- ¿Han contribuido eficazmente las INP al logro de objetivos agroambientales vinculados a la utilización sostenible de las tierras agrícolas?

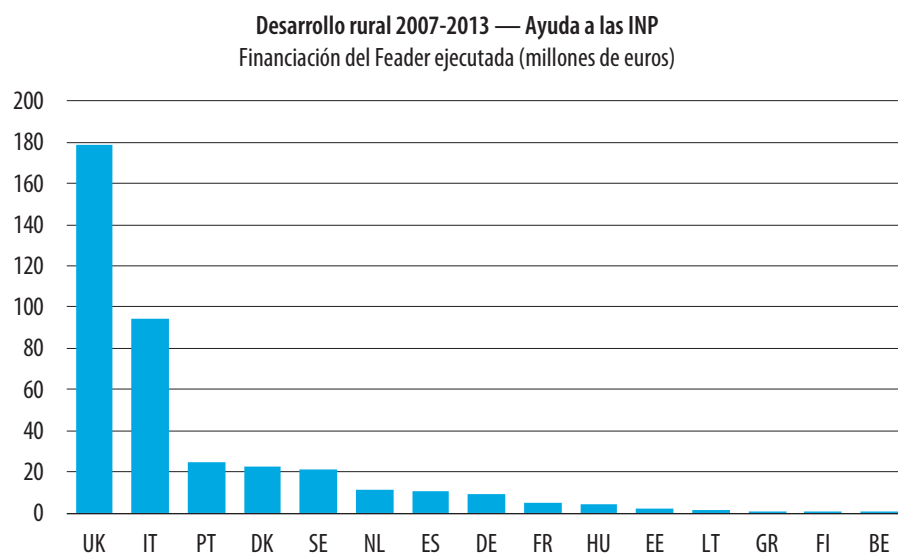
- ¿Resultaron justificados y moderados los costes de las INP financiadas?
- ¿Han identificado y corregido la Comisión y los Estados miembros las insuficiencias que afectaban a la relación coste-eficacia de las INP en el período 2007-2013 para introducir mejoras en el período 2014-2020?

13

La fiscalización tuvo lugar entre julio de 2014 y abril de 2015, y se centró en el período de programación 2007-2013 con referencia a los sistemas de gestión y control de los Estados miembros relacionados con la ayuda a las INP y en una muestra de veintiocho proyectos que reflejaban las INP más relevantes de cuatro Estados miembros⁶: Portugal (peninsular), Dinamarca, Reino Unido (Inglaterra) e Italia (Apulia), que representaban el 80 % del gasto del Feader y el 60 % de los beneficiarios de la medida 216 al inicio de la fiscalización (véase el **gráfico 2**).

6 A los efectos del presente informe, por «Estado miembro» puede entenderse tanto el país como una región del mismo.

Gráfico 2 Período de programación 2007-2013 — Gasto del Feader ejecutado por INP



Fuente: Sistema SEC2007 de la Comisión Europea (marzo de 2014).

14

La evidencia de auditoría se recopiló mediante exámenes documentales y visitas de control a las autoridades de gestión y a los beneficiarios de los Estados miembros auditados. De los veintiocho proyectos de INP controlados, el Tribunal valoró su admisibilidad y su complementariedad con otras medidas u objetivos agroambientales, así como su contribución efectiva a satisfacer las necesidades agroambientales a un coste razonable. Los resultados de dicha valoración se presentan en el **anexo II**.

El Tribunal halló indicios de que la ayuda a las INP era eficaz, pese a las insuficiencias en los procedimientos de selección y las herramientas de seguimiento

15

El Tribunal examinó los sistemas de gestión y control de los Estados miembros auditados y aplicó los criterios descritos a continuación para determinar si la ayuda a las INP había contribuido eficazmente a la utilización sostenible de las tierras agrícolas:

- Los Estados miembros debían identificar claramente sus necesidades agroambientales específicas de utilización sostenible de las tierras agrícolas y los tipos de INP que podían contribuir a satisfacer dichas necesidades. Dado que las INP están destinadas a complementar otros objetivos o medidas agroambientales pertinentes, los Estados miembros debían garantizar dicha complementariedad vinculando expresamente la ayuda a las INP a estos objetivos o medidas.

- Los Estados miembros debían aplicar eficazmente criterios de selección de proyectos para orientar la financiación disponible a los tipos de INP identificados, y al mismo tiempo asegurar la transparencia y el cumplimiento de la legislación aplicable.

- Los Estados miembros debían supervisar la ejecución de los proyectos y valorar si las INP financiadas contribuían a alcanzar los objetivos medioambientales precisados.

En el **gráfico 3** se expone la lógica de intervención referida a estos criterios.

16

Además del examen de los sistemas de gestión, el Tribunal verificó una muestra de veintiocho proyectos de INP (véase el apartado 13), los PDR de los Estados miembros y los datos de seguimiento e informes de evaluación correspondientes.

Gráfico 3

Lógica de intervención de las INP en el período de programación 2007-2013



Pese a la amplia definición de necesidades agroambientales, los Estados miembros orientaron la ayuda restringiendo los tipos de INP subvencionables

17

Para que resulte eficaz, la ayuda a las INP ha de orientarse a satisfacer necesidades agroambientales específicas que estén vinculadas a la utilización sostenible de las tierras agrícolas. El Tribunal constató que todos los Estados miembros, si bien definían sus necesidades agroambientales en términos amplios, mitigaban el riesgo de falta de orientación de la financiación restringiendo los tipos de INP subvencionables. En el **anexo III** figura un cuadro sinóptico de los objetivos y necesidades agroambientales y de los tipos de INP observados en cada Estado miembro auditado, que muestra que verdaderamente los tipos de INP seleccionados por los Estados miembros son coherentes en general con las necesidades agroambientales descritas en sus PDR.

18

En el momento de decidir la asignación financiera de la financiación pública, dos Estados miembros han orientado su ayuda con mayor precisión, principalmente a proyectos relacionados con el mantenimiento y la preservación del paisaje. En Portugal, el 89 % de la ayuda a las INP fue destinada a restaurar los muros secos de contención de bancales para el cultivo de viñedos en el valle del Duero. En Italia (Apulia), el 97 % de la financiación pública a las INP fue destinado a restaurar muros tradicionales de piedra sin mortero que constituyen una característica de los métodos de cultivo y del paisaje regionales. Ambos son ejemplos de una elección clara de concentrar la ayuda a las INP en una necesidad medioambiental.

Los cuatro Estados miembros auditados hicieron referencia a la complementariedad de la ayuda a las INP, pero solo dos la aplicaron a nivel operativo para impulsar sinergias con otros regímenes de ayudas

19

El Reglamento del Feader confería a las INP una función complementaria (véanse los apartados 3 y 4), pero dejaba a los Estados miembros un margen discrecional para elegir el grado de complementariedad. En la fiscalización se encontraron referencias a la complementariedad en todos los Estados miembros auditados, pero solo en dos, Portugal (peninsular) y el Reino Unido (Inglaterra), se definió dicha complementariedad a nivel operativo para efectivamente impulsar sinergias entre distintos regímenes de ayudas al medio ambiente. En concreto, estos dos últimos Estados miembros han integrado la ayuda a las INP con la medida 214 del Feader, «ayudas agroambientales», hasta el punto de que para acceder a dicha financiación se exigía que hubiera un compromiso agroambiental vinculado a la medida de desarrollo rural 214.

20

Por otro lado, Dinamarca e Italia (Apulia) definieron la complementariedad en términos más vagos y menos prácticos, dado que la ayuda a las INP estaba vinculada a objetivos agroambientales de carácter general definidos en sus PDR (por ejemplo, mantenimiento del paisaje y protección de recursos naturales) que también compartían otras medidas del Eje 2 del Feader (véase el **gráfico 1**). Sin embargo, no llegó a desarrollarse la complementariedad entre distintas medidas. El **recuadro 2** muestra ejemplos de sinergias y de una complementariedad vaga de la ayuda a las INP.

Ejemplos de complementariedad con otros objetivos y medidas

En Portugal (peninsular), los regímenes de ayuda a las INP para la refacción de muros secos del valle del Duero exigen que los solicitantes sean beneficiarios de las ayudas agroambientales con cargo a la medida 214. Con arreglo a esta medida, los beneficiarios reciben una contribución financiera para asegurar el cumplimiento de una serie de compromisos agroambientales. Uno de estos compromisos consistía en mantener los muros citados de sus explotaciones en buen estado por un período mínimo de cinco años. En esos casos, la ayuda a las INP para restaurar los muros secos refuerza el compromiso que exige su mantenimiento, y ambas medidas conjuntamente contribuyen al objetivo de mantener en buen estado una importante característica del paisaje de la región citada.

En el Reino Unido (Inglaterra), Environmental Stewardship es un régimen voluntario que ofrece ayudas (financiadas con cargo a la medida 214 de desarrollo rural) a gestores de tierras que se comprometan a gestionarlas ateniéndose a objetivos agroambientales. Este régimen consta de distintos niveles con un grado creciente de necesidad. Uno de estos niveles, *high-level stewardship*, incluye la posibilidad de financiar ciertos tipos de obras (por ejemplo, restablecimiento de paisajes y sus características, o de lindes tradicionales) que deben llevar a cabo los beneficiarios. La ayuda a las INP aporta fondos para acometer estos tipos de obras.

En Italia (Apulia) y Dinamarca, la ayuda a las INP estaba vinculada al logro de objetivos agroambientales de carácter general que se habían definido para el conjunto del Eje 2, como la protección del paisaje rural y el mantenimiento de la biodiversidad, y no se limitaba a zonas específicas de especial valor ecológico. En Italia (Apulia), los beneficiarios de la ayuda solo están obligados a desarrollar una actividad agrícola, mientras que en Dinamarca puede ser beneficiario cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, incluidos los titulares o arrendatarios de tierras agrícolas, salvo en la submedida destinada a la adquisición de tierras para creación de humedales, donde el beneficiario es el Estado danés.

21

El Tribunal considera que la decisión de integrar la ayuda a las INP con otras medidas de desarrollo rural, como la medida 214, facilitaba un vínculo potencialmente más estrecho con los compromisos agroambientales existentes y, por tanto, favorecía mayores sinergias para el logro de objetivos agroambientales.

22

Sin embargo, esta integración de medidas también provoca el riesgo de duplicación de ayudas si no existe una clara demarcación de las actividades que han de financiarse con cargo a cada medida. Así sucedía en Portugal (peninsular), donde las ayudas agroambientales de la medida 214 incluían importes para el mantenimiento o la refacción de porciones de muros secos que necesitaban reparación (mal estado). En consecuencia, los pagos de la medida 214 ligados al compromiso de mantenimiento podían incluir tanto los muros que debían ser objeto de mantenimiento como de refacción. Al mismo tiempo, el coste de la refacción podía declararse asimismo para recibir su reembolso íntegro a cargo de la ayuda a las INP, con lo que la intensidad de la ayuda para reconstruir algunos muros podía superar objetivamente el 100 %. El Tribunal halló cuatro casos de este tipo en seis proyectos visitados en Portugal.

23

En términos generales, la decisión de los Estados miembros de ejecutar la ayuda a las INP se reflejó en la muestra de proyectos visitados por el Tribunal, en la que dieciséis de los veintiocho proyectos controlados se llevaron a cabo en sinergia con otras medidas de desarrollo rural y una mayoría de ellos (veintiuno de veintiocho) se consideraban complementarios de otros objetivos agroambientales. Véase el **anexo II** para mayor información.

Las insuficiencias en los procedimientos de selección de los Estados miembros auditados llevaron a financiar INP que no eran subvencionables o cuya selección no estaba suficientemente justificada

24

Los Estados miembros deben dirigir los escasos fondos públicos disponibles a las propuestas de proyectos que respondan mejor a las necesidades nacionales o regionales, y respeten al mismo tiempo la legislación aplicable y los principios de igualdad de trato y transparencia. El Tribunal examinó los procedimientos de selección aplicados en los Estados miembros auditados y en todos ellos, con una excepción, constató insuficiencias en estos aspectos. En el **recuadro 3** se exponen ejemplos de ello.

Recuadro 3

Insuficiencias detectadas en la selección de proyectos de INP

a) Selección de inversiones no subvencionables

Dinamarca

Los estudios preliminares (es decir, de viabilidad) de los proyectos de humedales se consideran INP separadas, están sujetos a procedimientos de aprobación individuales y son independientes económicamente de cualquier inversión que tenga lugar en el futuro. Sin embargo, el artículo 55 del Reglamento (CE) n° 1974/2006⁷ dispone que solo pueden tomarse en consideración los costes generales de una actividad de inversión que puede optar a la cofinanciación cuando dicha actividad existe realmente. En opinión del Tribunal, este requisito protege el principio de asegurar la optimización de recursos ya que impide que los fondos europeos se gasten en actividades que no contribuyen a objetivos del régimen de ayuda, lo que sucede en el caso de los estudios de viabilidad que no se traducen en inversiones concretas. En Dinamarca, menos de la mitad de los estudios preliminares financiados desembocó al final en una solicitud separada de inversión en humedales. Más aún, en varios casos, los estudios de viabilidad con una conclusión favorable no condujeron a la ejecución de proyectos concretos.

Italia (Apulia)

Las autoridades nacionales han establecido que solo pueden tener acceso a la ayuda a las INP los titulares de una explotación que estén inscritos en la Cámara de Comercio. El Tribunal constató que tres de los seis beneficiarios controlados sobre el terreno no cumplían este requisito, por lo que no deberían haber tenido acceso a la ayuda a las INP.

⁷ 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) (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

b) Insuficiente transparencia del proceso de selección**Reino Unido (Inglaterra)**

Las autoridades nacionales identifican las explotaciones que podrían recibir financiación, para lo cual utilizan listas predefinidas de explotaciones clasificadas por orden de prioridad según su potencial de producir efectos ecológicos, tras lo cual inician un procedimiento de negociación con los posibles beneficiarios. Sin embargo, no existía constancia sobre la base utilizada para establecer esta clasificación por orden de prioridad y para valorar los méritos de la solicitud. Además, la lectura de la documentación sugiere que la inclusión de propuestas adicionales de gestión de la tierra se deja a la discreción de los funcionarios nacionales.

Dinamarca

Las solicitudes de financiación de INP consistentes en plantaciones colectivas son presentadas a las autoridades de gestión casi en exclusiva por una asociación nacional de propietarios y arrendadores, la cual decide, en función de sus propios criterios, qué asociación local va a participar en los proyectos presentados y, en última instancia, qué proyectos van a recibir financiación. Igualmente la asociación nacional participa en el comité consultivo que determina la prioridad relativa de las solicitudes presentadas, lo que, en opinión del Tribunal, constituye un potencial conflicto de intereses.

c) Inadecuada verificación de criterios de selección esenciales**Italia (Apulia)**

En la convocatoria de propuestas de 2009 para financiar INP consistentes en la refacción de muros secos, se aprobaron 602 de las 3 887 solicitudes presentadas, que representaban un gasto público total de 42,7 millones de euros. Los criterios de priorización establecían un máximo de siete puntos. Todas las solicitudes con menos de seis puntos quedaron excluidas.

Un criterio de priorización decisivo consistía en considerar que una explotación reunía un gran valor ecológico y paisajístico si tenía olivares. Los solicitantes que cumplían este criterio recibían dos puntos, que resultaban decisivos para no quedar excluidos.

Las autoridades nacionales no verificaron el cumplimiento de este criterio separadamente, sino que la verificación se confió a las asociaciones de productores, las cuales debían certificar que sus miembros lo cumplían.

Faltaba información necesaria para mostrar los resultados conseguidos con la ayuda de la UE a las INP en la Unión y en los Estados miembros...

25

El seguimiento y la evaluación constituyen instrumentos clave para garantizar que la ayuda del Feader a las INP se gasta adecuadamente. En el período 2007-2013 se introdujo en la reglamentación de desarrollo rural un Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE), que empleaba indicadores comunes para registrar los avances hacia los objetivos de desarrollo rural de modo que pudieran compararse los PDR y agregarse los datos. Como los indicadores comunes no pueden captar en su totalidad los efectos de los distintos regímenes de ayuda, los Estados miembros pueden fijar igualmente un número limitado de indicadores adicionales.

26

El Tribunal halló diversas insuficiencias de seguimiento y evaluación que provocaron una falta de información sobre los resultados conseguidos por las INP, y especialmente sobre su grado de contribución al logro de los objetivos agroambientales vinculados a la utilización sostenible de las tierras agrícolas.

27

En primer lugar, los Estados miembros no definieron indicadores de base o referencia adicionales para la ayuda a las INP durante la fase de programación. Estos indicadores de base adicionales permitirían clarificar el contexto para la asignación de recursos destinados a financiar las INP y comparar la contribución de dicha financiación al final del período. El **recuadro 4** ofrece un ejemplo de cómo los indicadores de base podrían facilitar la medición de los resultados conseguidos por la financiación a las INP.

Recuadro 4

Ejemplos de posibles indicadores de base

Italia (Apulia) y Portugal (peninsular)

Pese a que la refacción de muros secos era el tipo principal de INP definido en el PDR (97 % del total de apoyo público en Apulia y 89 % en Portugal), en las zonas en que se financia su realización, las autoridades nacionales no han definido el volumen total de partida de dichos muros, el volumen necesitado de mantenimiento al inicio del período de programación, ni el volumen fijado como meta a los efectos de refacción al final del período de programación. Esta definición habría ayudado a tener una idea más clara del significado y la eficacia de los recursos asignados a este tipo de INP.

Observaciones

28

En segundo lugar, los indicadores comunes del MCSE miden los datos sobre recursos invertidos y realizaciones obtenidas, como el importe de gasto público, el número de explotaciones financiadas y el volumen total de inversiones, pero son especialmente inadecuados para valorar el impacto de medidas de inversión como la ayuda a las INP. Igualmente, el indicador común de resultados conseguidos con la ayuda a las INP tiene en cuenta la superficie del terreno (medida en número de hectáreas) beneficiada por regímenes de ayuda efectivos, por lo cual no resulta útil para expresar el vínculo con una medida de inversión o la contribución de esta.

29

Pese a la inadecuación de los indicadores comunes de resultados, reconocida expresamente en los PRD de Portugal (peninsular) y el Reino Unido (Inglaterra), los Estados miembros auditados no han definido indicadores adicionales para recopilar esta información importante respecto de la ayuda a las INP.

30

Otra fuente que puede producir datos útiles sobre resultados es la evaluación. A diferencia del examen regular que representa el seguimiento, la evaluación consiste en recopilar y analizar periódicamente información probatoria, incluida la generada a efectos de seguimiento. En el momento de la fiscalización, solo se disponía de evaluaciones intermedias efectuadas a mitad del período correspondiente. El examen de los informes de este tipo de evaluación reveló que no ofrecían información útil sobre los resultados conseguidos con la ayuda a las INP, debido fundamentalmente al efecto combinado de retrasos de ejecución y de falta de datos de seguimiento útiles. De hecho, la Comisión mencionaba en su análisis de los distintos informes de evaluación intermedia la escasa disponibilidad y exhaustividad de los datos de seguimiento. En el **recuadro 5** se facilitan ejemplos de cómo la información sobre los resultados de la ayuda a las INP resulta extremadamente limitada.

Recuadro 5

Ejemplos de referencias a la ayuda a las INP contenidas en informes de evaluación intermedia

En Portugal (peninsular), la evaluación intermedia no hacía ninguna referencia a las INP debido a los retrasos de aplicación de la medida.

En Italia (Apulia), la evaluación intermedia aportaba datos sobre el efecto de la ayuda a las INP y su correlación con los beneficios para el medio ambiente. Sin embargo, en el momento de la evaluación intermedia, no se habían reembolsado gastos, lo que sugiere que el informe repetía los beneficios para el medio ambiente previstos en el PDR y la evaluación de información *ex ante*.

En Dinamarca, la evaluación intermedia mencionaba que las medidas nacionales de ejecución de la ayuda a las INP no definían los objetivos operativos.

En el Reino Unido (Inglaterra), la evaluación intermedia incluía una recomendación específica sobre la necesidad de definir nuevos indicadores para valorar la eficacia y pertinencia de la ayuda a las INP.

31

Los problemas descritos anteriormente impedían a las autoridades nacionales extraer conclusiones significativas sobre el éxito o la eficacia de la ayuda a las INP a la hora de contribuir a la consecución de otros objetivos o medidas medioambientales, lo que, por ejemplo, podría llevar a los Estados miembros que restringieron la ayuda a las INP a los beneficiarios de otras

medidas de desarrollo rural, como las ayudas agroambientales, a una evaluación indiferenciada de ambos regímenes, presumiendo erróneamente que el rendimiento de estas otras medidas en una determinada dirección implicaba que el de las INP iba en el mismo sentido, pese a la falta de datos objetivos sobre los efectos de la ayuda a las INP (véase el **recuadro 6**).

Recuadro 6

Ejemplo de evaluación indiferenciada

En el Reino Unido (Inglaterra), las autoridades nacionales declararon que al evaluar la ayuda a las INP realizadas por ellas, consideraban conjuntamente los resultados de las dos medidas (214 agroambiental/216 INP). Ahora bien, la falta de objetivos e indicadores específicos para las INP obstaculiza la demostración de que su financiación había contribuido a largo plazo al cumplimiento de los compromisos agroambientales.

... sin embargo, el Tribunal halló indicios de que el 71 % de las INP controladas contribuía a objetivos vinculados a la utilización sostenible de tierras agrícolas

32

Según se señala en el apartado 13, el Tribunal examinó una muestra de veintiocho proyectos de INP y, para valorar si habían contribuido eficazmente a la utilización sostenible de las tierras agrícolas, analizó los elementos siguientes:

- si los proyectos podían optar al apoyo del Feader;
- si los proyectos abordaban una necesidad medioambiental reconocida por los Estados miembros en sus PDR y perseguían objetivos vinculados a la utilización sostenible de las tierras agrícolas;

- si las inversiones correspondientes se realizaron conforme a lo previsto y funcionaban de manera sostenible en el momento de las visitas de control. El **anexo II** presenta, para cada proyecto, los resultados de esta valoración y un análisis de la moderación de sus costes, que se trata más detalladamente en la sección siguiente.

Observaciones

33

Por lo que se refiere a la subvencionabilidad, el Tribunal constató que cuatro proyectos no eran subvencionables incluso en el momento de la solicitud (véase el **recuadro 3**) y otros tres tampoco lo eran debido a problemas surgidos durante su ejecución (véase el apartado 44). Estos siete proyectos (25 %) no tendrían que haber recibido la financiación del Feader, por lo que, en opinión del Tribunal, no contribuyen a los objetivos de la medida.

34

El Tribunal halló indicios de que veinte de los veintiún proyectos restantes abordaban las necesidades agroambientales identificadas, que en su mayoría se referían a la protección del paisaje y biodiversidad. Además, estos proyectos se habían ejecutado conforme a lo previsto y funcionaban de modo sostenible en el momento de la visita de control. En términos generales, el Tribunal halló indicios de que veinte de los veintiocho proyectos examinados (71 %) contribuían al logro de objetivos agroambientales vinculados a la utilización sostenible de las tierras agrícolas.

En los Estados miembros auditados, los costes de las INP financiadas a menudo resultaban desproporcionados o insuficientemente justificados

35

Para que su contribución a la utilización sostenible de las tierras agrícolas sea eficaz en relación con sus costes, las INP no solo deben abordar necesidades medioambientales, sino también hacerlo a un coste razonable. Además, dado que la proporción de los costes de inversión financiada con dinero público es más elevada (hasta el 100 %) que en otras medidas de inversión del Feader, es posible que los beneficiarios de las INP estén menos incentivados para contener costes, por lo que los Estados miembros deberían prestar especial atención a reembolsar solo costes de inversión moderados y justificados adecuadamente.

36

Según se señala en el apartado 3, la justificación para conceder financiación pública a las INP reside en suministrar a los beneficiarios un incentivo económico para realizar inversiones que no generan una rentabilidad significativa, pero producen un impacto positivo en el medio ambiente. Por este motivo, el porcentaje de ayuda puede llegar al 100 % del gasto subvencionable de la INP. Dado que casi cualquier tipo de inversión puede producir un beneficio económico, ya sea directo o indirecto, los reglamentos aplicables prevén que las INP no deberían generar una rentabilidad económica significativa al beneficiario, pero la Comisión no facilitó orientación sobre qué debe entenderse por una rentabilidad de este tipo ni cómo los Estados miembros tendrían que medirla.

37

El Tribunal considera que, para salvaguardar el principio de economía, los Estados miembros deberían tener en cuenta los elementos retributivos o de rentabilidad⁸ de operaciones que se benefician de la ayuda a las INP a la hora de determinar el apoyo público facilitado. En particular, este porcentaje de ayuda tendría que determinarse, en función de la importancia de los elementos retributivos o los beneficios agronómicos previstos de la INP, entre los porcentajes de financiación establecidos para las inversiones productivas normales, habitualmente el 40 %, y el porcentaje máximo del 100 % permitido para las INP.

38

El Tribunal examinó, por un lado, los porcentajes públicos de ayuda aplicados a las INP por los cuatro Estados miembros auditados, analizando si dichos porcentajes se modulaban teniendo en cuenta los elementos productivos que pudiera haber en una muestra de veintiocho proyectos de INP y, por otro, la moderación de sus costes. En términos generales, el Tribunal constató que la mayoría de las INP presentaban en realidad algunos elementos productivos, pero que los Estados miembros no los tenían en cuenta para reducir los elevados porcentajes de ayuda pública aplicados. El Tribunal halló asimismo problemas sistemáticos en relación con la moderación de costes en todos los Estados miembros.

Las INP reciben porcentajes elevados de financiación pública aun cuando a veces incluyen elementos retributivos

39

Todos los Estados miembros auditados habían establecido porcentajes específicos de financiación de las INP. Mientras que Portugal (peninsular) e Italia (Apulia) los habían fijado en el 100 % del gasto subvencionable, Dinamarca y el Reino Unido (Inglaterra) habían aplicado porcentajes específicos por cada tipo de INP, que iban del 50 % en caso de haber elementos retributivos al 100 % en caso de no haberlos. Pueden citarse ejemplos de modulación como proyectos de vallado, cofinanciados en un 50 % en el Reino Unido (Inglaterra), proyectos de reparación de setos, cofinanciados en un 60 %, tanto en Dinamarca como en el Reino Unido, y proyectos cofinanciados en un porcentaje del 100 %, como restitución de brezales en el Reino Unido y la adquisición pública de terrenos para crear humedales en Dinamarca.

40

El Tribunal considera que el PDR del Reino Unido (Inglaterra) fue el único que tomaba en consideración los beneficios previstos, tanto ambientales como agronómicos, o las disfunciones del mercado para determinar el porcentaje de ayuda concedido individualmente para cada INP.

8 Los elementos productivos o retributivos de una inversión son los que generan, o contribuyen a generar, un incremento del valor o la rentabilidad de la explotación agrícola. Pueden revestir la forma de beneficios económicos o agronómicos, como la importancia estructural de la inversión en los sistemas de producción de la explotación, la reducción del coste de las operaciones relacionadas con la inversión o el incremento de la producción de la explotación.

41

No obstante, en todos los Estados miembros auditados el Tribunal halló casos en que no se habían tenido en cuenta los elementos retributivos de las INP para determinar los porcentajes de ayuda concedidos, que de hecho eran lo más elevados posible. En opinión del Tribunal, esta práctica atenta contra el principio de economía porque supone pagar en exceso por ciertos tipos de bienes que podrían haberse obtenido a un coste inferior vistos los beneficios que se derivan para el beneficiario o las entidades asociadas:

- En Portugal (peninsular), la refacción de muros secos de contención de cultivos en bancales del valle del Duero representaba la mayor parte de la ayuda a las INP (89 % del gasto total de la medida). El porcentaje de ayuda era del 100 % de gastos subvencionables, con un límite de 70 000 euros por explotación. En opinión del Tribunal, este tipo de INP incluye un elemento productivo, ya que los muros desempeñaban un papel estructural en el sistema de cultivo en bancales utilizado en la zona en el momento de realizarse las inversiones y el factor paisajístico no es el único en este caso. El elevado porcentaje de ayuda concedido en Portugal (peninsular) contrasta con el Reino Unido (Inglaterra), en el que los proyectos de muros de piedra se beneficiaban de un porcentaje de ayuda del 60 %.

A ello se añade que el Tribunal constató en una de las seis INP controladas que la ayuda prevista para mantener estructuras agrícolas tradicionales terminó beneficiando a una estructura no tradicional que se utilizaba para actividades de cultivo.

- En Italia (Apulia), la refacción de muros secos que delimitan parcelas agrícolas representaba la mayor parte (97 % del gasto total en la medida) de la ayuda a las INP en Italia (Apulia). El porcentaje de ayuda era el 100 % de los gastos subvencionables no sujeto a límite en el primer período de ejecución. En períodos posteriores, dicho límite se fijó en 100 000 euros. En opinión del Tribunal, este tipo de INP incluye un elemento productivo porque los muros se utilizan para encerrar el ganado en algunas zonas de pasto o para proteger a los cultivos de la incursión de animales de otras explotaciones o de la fauna salvaje. El porcentaje elevado de ayuda concedido en Italia (Apulia) contrasta con la situación del Reino Unido (Inglaterra), donde los proyectos de muros de piedra se cofinanciaban en un porcentaje del 60 %.
- En el Reino Unido (Inglaterra), pese a tener una metodología que permite medir el impacto económico de una INP financiada para determinar el porcentaje de ayuda, el Tribunal constató que cuatro de los diez proyectos controlados sobre el terreno (todos ellos cofinanciados en un 100 %) habían deparado importantes beneficios económicos para los beneficiarios o las entidades asociadas. En dos casos de restablecimiento de turberas degradadas⁹, los beneficiarios habían gestionado proyectos en asociación con dos compañías de aguas. Los dos proyectos estaban situados en las zonas de captación de dos depósitos de agua gestionados por dichas compañías, cuyo interés económico residía en la reducción de los costes de depuración derivada de la realización de ambas INP. Aunque estos proyectos entran en el ámbito de la ayuda a las INP, para determinar el porcentaje de ayuda tendrían que haberse incluido los intereses económicos creados de las compañías de aguas.

9 Las turberas son humedales con una espesa capa de terreno orgánico sumergido en agua (turba), formada por restos de plantas muertas y en estado de putrefacción. Las turberas incluyen zonas encharcadas, ciénagas, lodazales, bosques pantanosos y costras congeladas de suelo de la tundra.

En otro caso, el beneficiario utilizó la financiación para adquirir equipamiento utilizado primordialmente para actividad económica de titular forestal. El cuarto caso se refería a la recuperación de edificios históricos en una propiedad en que el beneficiario gestionaba un alojamiento rural. Los dos proyectos se beneficiaban de un porcentaje de ayuda significativamente superior al porcentaje que habrían recibido por inversiones productivas en otras medidas de desarrollo rural previsto para tipos de proyectos similares.

- En Dinamarca, pese a la disposición adoptada por las autoridades nacionales de que las INP relacionadas con una operación comercial debían recibir un porcentaje de ayuda inferior al 75 %, el Tribunal constató que dos de los seis proyectos visitados tenían por objeto pastizales que estaban relacionados con operaciones comerciales pero habían recibido un porcentaje de ayuda estándar del 75 %. Entre las actividades previstas por estos proyectos figuraban el vallado, la creación y la ampliación de pastizales para ganado estabulado que habían llevado a un aumento del número de reses criadas o el arrendamiento de las superficies de pastizales creadas adicionalmente.

Los Estados miembros auditados financiaron inversiones a un coste excesivo o insuficientemente justificado

42

El Tribunal analizó los procedimientos implantados por los Estados miembros auditados para garantizar la moderación de costes de las INP financiadas. Los auditores observaron insuficiencias en todos los Estados miembros visitados.

43

En Portugal, para los muros secos de contención de bancales del valle del Duero (89 % de la financiación total de las INP), las autoridades nacionales habían fijado un límite máximo para los costes unitarios subvencionables que resultaba excesivo en comparación con valores de referencia de fuentes independientes¹⁰ o con tipos de INP similares en otros Estados miembros (véase el **recuadro 7**).

44

Además, el Tribunal constató en Portugal que un requisito de subvencionabilidad de INP que requieren obras públicas, el permiso de actividad del contratista que las lleva a cabo, no se había cumplido en tres de los seis proyectos controlados sobre el terreno. Adicionalmente, un examen más amplio reveló que un total de doce de los veinte expedientes de beneficiarios examinados presentaban el mismo problema de subvencionabilidad. Un seguimiento limitado a cargo de las autoridades nacionales mostró que los contratistas empleados por cinco de dichos beneficiarios habían intervenido en un total de 79 casos similares.

10 Valores de referencia obtenidos de la base de datos pública de la asociación nacional de empresas de construcción (AICCOPN).

Ejemplos de costes desproporcionados en Portugal (peninsular)

Las autoridades nacionales habían fijado un límite máximo para los costes unitarios subvencionables de 250 euros por metro cúbico para la construcción de muros secos de contención de bancales. Según los datos facilitados por las autoridades nacionales, el coste medio abonado a los beneficiarios fue de 198 euros por metro cúbico. Los valores de referencia establecidos por fuentes profesionales independientes, como los costes de referencia de la asociación nacional de empresas de construcción, indican que el coste unitario para tipos de obras similares tendría que ser de 75 euros por metro cúbico.

En muros secos utilizados simplemente como líneas divisorias, que constituyen otro tipo de INP, el límite máximo para los costes unitarios subvencionables de 150 euros por metro cúbico puede compararse con INP similares en Italia (Apulia) donde se había fijado en 74 euros por metro cúbico en la primera convocatoria de solicitudes y, posteriormente, en 61 euros por metro cúbico en la segunda. En el Reino Unido (Inglaterra), el límite máximo para los costes unitarios subvencionables era de 75 euros por metro lineal.

45

En Dinamarca, los procedimientos establecidos para controlar los costes abonados no exigían la verificación de todos los justificantes. De hecho, se consideraba suficiente la declaración del auditor del beneficiario de que este había cumplido con las normas legales y medioambientales, incluidas las referentes a la licitación. Igualmente, hasta finales de 2013, las autoridades danesas no verificaban si las facturas presentadas habían sido realmente pagadas por el beneficiario antes de la solicitud de pago. El Tribunal constató asimismo que las autoridades nacionales no comprobaban si los beneficiarios habían incluido en la solicitud de pago el IVA deducible, de carácter no subvencionable, por lo que en una de las seis INP examinadas por el Tribunal en Dinamarca, se reembolsó el IVA deducible que ascendía al 20 % del total de costes de inversión declarado. Desde finales de 2013, se ha establecido un nuevo procedimiento de verificación de costes, pero el Tribunal no encontró pruebas, como una orden de servicio o una comunicación oficial al personal, que acreditaran la aplicación del nuevo procedimiento.

46

En el Reino Unido (Inglaterra), el Tribunal examinó cuando procedía los documentos de licitación y los contratos de servicios suscritos entre beneficiarios y terceros para la gestión de diez proyectos de inversión, y encontró casos en que los costes en que se había incurrido eran superiores a los costes de otras opciones propuestas como alternativa. En otras ocasiones, no se utilizaba en el análisis de las ofertas una comparación con valores de referencia para mitigar el riesgo de adjudicar el contrato a un precio excesivo (véase el **recuadro 8**). A ello se añade que la falta de controles físicos por parte de las autoridades nacionales constituye un fallo a la hora de garantizar la realización en la práctica de las INP financiadas y la optimización de recursos empleados en ellas, sobre todo teniendo en cuenta los elevados porcentajes de ayuda y la falta de un factor disuasorio como la necesidad de una participación financiera sustancial a los beneficiarios.

Recuadro 8

Ejemplos de costes desproporcionados en el Reino Unido (Inglaterra)

En tres de los diez proyectos controlados sobre el terreno, los documentos de la licitación mostraban que el coste de la INP superaba lo necesario al haber otras opciones menos costosas como alternativa. Como ejemplos pueden citarse el empleo de servicios de transporte aéreo, la extracción de madera, los trabajos de explanación preparatorios y la rehabilitación de un edificio histórico, para los que las ofertas seleccionadas superaban los costes presentados por sus competidores en un 65, 139 y 31 %, respectivamente.

En otros tres proyectos controlados sobre el terreno, las ofertas seleccionadas representaban el coste más bajo. Ahora bien, a falta de un sistema de referencia para valorar la moderación de costes de las ofertas presentadas, el riesgo de que no se produzca dicha moderación no queda mitigado cuando todas las ofertas de una INP contienen precios excesivos.

47

En Italia (Apulia), la fiscalización reveló que los costes de las INP de muros secos eran sistemáticamente iguales al máximo fijado para los costes unitarios subvencionables. Si bien el Tribunal solo halló indicios de que dicho máximo era muy elevado, es evidente que la ejecución de proyectos de INP con características diferentes —ubicación (montaña o llanura), accesibilidad o condiciones del terreno— exige su diferenciación, al menos en lo referente a algunos de los costes de la inversión (véase el **recuadro 9**).

48

Más aún, las facturas presentadas por los beneficiarios de cuatro de las seis INP visitadas en Italia (Apulia) no facilitaban información suficiente para determinar el volumen de muros reconstruidos ni la ubicación de las obras, lo que significa que las autoridades nacionales no podían garantizar la moderación de costes ni que realmente hubieran tenido lugar las operaciones financiadas.

Recuadro 9

Ejemplos de costes desproporcionados en Italia (Apulia)

Las condiciones de la ayuda a los muros secos permitían a los beneficiarios utilizar a los trabajadores de sus explotaciones para justificar una parte del coste de las obras. La parte restante debía correr a cargo de contratistas externos, y los gastos tenían que acreditarse con facturas. Además del alineamiento sistemático de los costes de las INP con el máximo subvencionable, no se exigía la celebración de un procedimiento de licitación para seleccionar contratistas externos.

Un indicio de que el máximo fijado para los costes unitarios subvencionables en relación con este tipo de muros era elevado es que en la convocatoria de solicitudes de 2011 resultó un 23 % inferior al de la convocatoria de solicitudes de 2009. Pese a esa reducción, la demanda de financiación de las INP excedía la financiación disponible.

La falta de ofertas competitivas unida al alineamiento sistemático de los costes con un máximo subvencionable elevado compromete la adecuada relación coste-eficacia de la ayuda.

Se encontraron problemas de moderación de costes en la mayor parte de las INP auditadas por el Tribunal

49

El **anexo II** ofrece información detallada sobre los veintiocho proyectos que fueron controlados sobre el terreno, y analiza si cada uno de ellos incluía elementos productivos y sus costes eran moderados, así como la valoración general de su relación coste-eficacia por el Tribunal.

50

Según se señala en el apartado 34, el 71 % de los proyectos controlados eran eficaces al contribuir al logro de objetivos vinculados a la utilización sostenible de tierras agrícolas, aunque el Tribunal halló indicios de que los costes no habían sido moderados en el 75 % de los proyectos. El análisis combinado de la eficacia y de la moderación de costes pone de relieve que solo cinco de las veintiocho INP controladas (es decir, el 18 %) aportaban una contribución eficaz en relación con los costes al logro de objetivos agroambientales. Es posible que los problemas de moderación de los costes de inversiones no se circunscriban a la muestra de proyectos, ya que los casos detectados tienen su origen en las insuficiencias descritas en los apartados 41 a 48 en relación con los sistemas de control de los Estados miembros.

Las insuficiencias que afectaban la relación coste-eficacia de la ayuda a las INP en el período 2007-2013 seguían sin corregirse al inicio del período 2014-2020

51

A partir de la entrada en vigor del nuevo marco financiero plurianual 2014-2020, los Estados miembros y las regiones que deseen recibir fondos del Feader han de presentar a la Comisión sus nuevos PDR para aprobación, lo que representaba una oportunidad única para que la Comisión y los Estados miembros solventaran las insuficiencias de programación, gestión, seguimiento y evaluación de la ayuda a las INP registradas en el período anterior. Se trata de un extremo importante, máxime en un contexto en el que los Estados miembros auditados mantendrán o ampliarán la variedad de inversiones que pueden optar a la ayuda¹¹.

52

El Tribunal evaluó en qué medida la Comisión y los Estados miembros auditados habían detectado y corregido las insuficiencias destacadas en las dos secciones anteriores del presente informe, a fin de mejorar la relación coste-eficacia de las INP en el nuevo período de programación. La evaluación se basaba en la información contenida en los cuatro PDR auditados¹², las normas de ejecución, las directrices y los procedimientos de gestión y control existentes en el momento de la fiscalización. Además, el Tribunal examinó las comunicaciones entre la Comisión y los cuatro Estados miembros a raíz del análisis de los proyectos de PDR llevado a cabo por la primera. En términos generales, la evidencia obtenida por el Tribunal muestra que siguen sin adoptarse medidas correctoras de la mayoría de las insuficiencias que había detectado (véanse los apartados 60 a 71).

11 En el Reino Unido (Inglaterra), la financiación de las INP seguirá estando integrada en la nueva medida 10, «agroambiente y clima», que sustituye a la antigua medida 214, «ayudas agroambientales», al igual que en Portugal (peninsular). En Dinamarca, la ayuda a las INP se mantiene en condiciones similares a las del período de programación anterior, mientras que en Italia (Apulia), el alcance de la ayuda se amplía para incluir a organismos públicos dentro de la categoría de beneficiarios potenciales y nuevos tipos de INP como las estructuras de piedra no residenciales o los senderos tradicionales (Tratturi).

12 Para Dinamarca, Portugal (peninsular) y el Reino Unido (Inglaterra), PDR aprobados, y para Italia (Apulia), el último borrador disponible.

53

Uno de los motivos de la limitación de las mejoras observadas hasta la fecha reside en que la Comisión y los Estados miembros no se habían esforzado suficientemente por detectar a tiempo posibles insuficiencias. En particular, las autoridades nacionales no analizaron debidamente las causas de las irregularidades detectadas durante sus controles para mejorar la gestión del régimen.

54

Los controles sobre el terreno practicados por las autoridades nacionales¹³ mostraron una frecuencia significativa de irregularidades. En Portugal (peninsular), el 50 % de los proyectos examinados por las autoridades nacionales contenía irregularidades, o bien el destino final de la INP era eminentemente productivo (por ejemplo, generaba una rentabilidad). En Italia (Apulia), el 27 % de las INP examinadas por las autoridades nacionales contenía irregularidades, mientras que en el Reino Unido (Inglaterra), se habían incumplido las normas de financiación de las INP en aproximadamente el 10 % de casos. El Tribunal no obtuvo datos de los controles practicados por las autoridades danesas¹⁴.

55

Pese a lo anterior, salvo en Dinamarca, las autoridades nacionales hicieron un uso limitado de las irregularidades detectadas y las emplearon fundamentalmente para reducir los importes abonados a los beneficiarios afectados, sin analizar las causas de irregularidad a fin de identificar aspectos de la gestión del régimen que debían mejorarse.

56

La Comisión se encarga de supervisar la correcta ejecución de los regímenes de INP en los Estados miembros. En este sentido, las visitas de control resultan esenciales para identificar insuficiencias que afectan a la ejecución de los procedimientos de gestión (por ejemplo, selección de proyectos, controles de moderación de costes, producción de datos de seguimiento fiable, etc.), que no pueden detectarse en los exámenes documentales. Sin embargo, el Tribunal constató que las auditorías de la Comisión no tuvieron lugar a tiempo para ayudar a los Estados miembros a identificar y corregir las deficiencias detectadas durante el período de ejecución 2007-2013. Tampoco pudo disponerse de los resultados de estas auditorías para el examen y la aprobación por la Comisión de los PDR de 2014-2020 de ninguno de los Estados miembros auditados con excepción de Italia (Apulia)¹⁵, lo cual significa que la Comisión no pudo aprovechar los resultados definitivos de estas auditorías para pedir a los Estados miembros que reflejaran en los nuevos PDR las medidas correctoras necesarias antes de su aprobación. Una vez que la Comisión aprueba un PDR y pone a disposición del Estado miembro los fondos europeos, le resulta más difícil hacer que este adopte a tiempo las medidas correctoras necesarias¹⁶.

57

El **cuadro 2** muestra que en tres de los cuatro Estados miembros auditados, no se pudo disponer de los resultados de auditoría antes de la aprobación del nuevo PDR de 2014-2020.

13 Artículo 25 del Reglamento (UE) nº 65/2011 de la Comisión, de 27 de enero de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO L 25 de 28.1.2011, p. 8).

14 No se facilitaron datos adicionales sobre los tipos de error y la importancia financiera de las irregularidades con excepción de Italia (Apulia), donde la causa más frecuente de irregularidad residía en el cálculo de los metros cúbicos de muro restaurado.

15 En Italia, los servicios de la Comisión no habían auditado la realización de INP en Apulia, sino la ayuda a estas inversiones en Sicilia. En junio de 2015, el PDR de Apulia aún no había sido aprobado por la Comisión.

16 En mayo de 2015, la Comisión seguía analizando los resultados de sus auditorías del Reino Unido (Inglaterra), Portugal (peninsular) e Italia (Sicilia) en relación con el período 2007-2013 dentro del proceso de decisión que puede desembocar en la aplicación de correcciones financieras a los Estados miembros en cuestión.

Comparación entre las fechas de ejecución de las auditorías de INP por la Comisión y las fechas de aprobación de los PDR de 2014-2020

Estado miembro	Fecha de la auditoría de la Comisión	Estado de la auditoría	Fecha de aprobación del PDR 2014-2020
Portugal (peninsular)	Febrero de 2014	En curso	Diciembre de 2014
Reino Unido (Inglaterra)	Junio de 2014	En curso	Febrero de 2015
Dinamarca	Octubre de 2014	En curso	Diciembre de 2014

58

Los procesos de seguimiento y evaluación permitirían además a la Comisión y los Estados miembros identificar problemas, extraer enseñanzas y aplicarlas al elaborar y revisar los proyectos de PDR. Sin embargo, según se señala en los apartados 25 a 31, el seguimiento solo aportaba información sobre los gastos efectuados, el número de beneficiarios y el total de la inversión, mientras que las evaluaciones intermedias no facilitaban datos útiles sobre ejecución y rendimiento, lo que representó una dificultad suplementaria para identificar y corregir a tiempo las insuficiencias que afectaban a la relación coste-eficacia de la ayuda a las INP.

59

Los apartados siguientes presentan el análisis del Tribunal para determinar en qué medida la Comisión y los Estados miembros auditados han corregido las insuficiencias expuestas en las dos secciones anteriores del presente informe.

No siempre se consiguió la complementariedad a nivel operativo para impulsar sinergias

60

El Tribunal constató que dos de los cuatro Estados miembros auditados (Dinamarca e Italia-Apulia) no habían financiado las INP buscando la complementariedad con otros regímenes de ayudas (véase el apartado 20). En el período 2014-2020, Dinamarca, al igual que el Reino Unido y Portugal, tiene previsto realizar las INP en sinergia con otras medidas de desarrollo rural u otros regímenes medioambientales. El nuevo Reglamento del Feader prevé la posibilidad de ejecutar proyectos integrados de inversiones en activos materiales, en virtud de los cuales el mismo beneficiario solicita una vez ayuda para desarrollar actividades con cargo al menos de dos medidas o submedidas distintas. Tan solo el PDR de Dinamarca se refiere expresamente a la posibilidad de recibir ayuda para proyectos integrados que combinan tres tipos de INP (creación de humedales, extensificación en zonas de llanura y restablecimiento del nivel natural de las aguas en las zonas Natura 2000) con la nueva medida 10, «agroambiente y clima». El último proyecto de PDR italiano (Apulia) no prevé la realización de INP en sinergia con otras medidas del Feader u otros regímenes medioambientales.

61

El Tribunal hace constar que en Portugal (peninsular), la ayuda al mantenimiento de muros secos prevista por la nueva medida 10, «agroambiente y clima», es fundamentalmente la misma prevista en el anterior período de programación para medida 214, «ayudas agroambientales». El Tribunal no halló ningún indicio de que las autoridades nacionales hubieran abordado el problema de la duplicidad de ayudas al mantenimiento y la refacción de muros secos (véase el apartado 22).

Ausencia de indicadores y datos apropiados de resultados, aparte de los referentes a los recursos invertidos y a las realizaciones obtenidas

62

El Tribunal observó una falta de indicadores de seguimiento para medir los resultados de la ayuda a las INP en el período de programación 2007-2013, lo que limitaba la información de rendimiento al número de explotaciones financiadas y al importe de los gastos efectuados porque los indicadores de resultados eran inadecuados para una medida de inversión (véanse los apartados 26 a 29). Además, el Tribunal observó que ninguno de los Estados miembros auditados había completado el conjunto de indicadores comunes con indicadores de resultados específicos para sus INP. La Comisión ha examinado el marco de rendimiento propuesto por los Estados miembros auditados en sus proyectos de PDR, incluido su cumplimiento de los requisitos del sistema de seguimiento y evaluación de 2014-2020¹⁷. En particular, se analizó dentro de este examen si los PDR tenían en cuenta el contexto común, incluían indicadores de resultados y realizaciones, y presentaban metas e hitos creíbles en relación con las dotaciones presupuestarias propuestas.

63

Sin embargo, el nuevo conjunto de indicadores comunes comprende indicadores de resultados solo para los ámbitos de interés en los que concurren varias medidas, lo cual significa, al igual que en el período anterior, que faltan indicadores comunes para medir los resultados conseguidos por cada medida o submedida. Al estar configuradas las dotaciones presupuestarias para ese nivel de medidas o submedidas, el Tribunal considera importante medir su rendimiento para identificar la causa de los problemas y orientar eficazmente las medidas correctoras, lo que no resultará fácil si los resultados se miden únicamente para los ámbitos de interés. Por ejemplo, si no se alcanzan las metas para una prioridad determinada, será difícil identificar qué medidas o submedidas funcionan peor y cuáles contribuyen en mayor medida a alcanzar las metas marcadas. El **recuadro 10** presenta el marco de seguimiento aplicable a la submedida 4.4, «inversiones no productivas», que pone de relieve la falta de información sobre los resultados conseguidos por las INP.

64

Los nuevos PDR del período 2014-2020 elaborados por los Estados miembros auditados no prevén ningún indicador nuevo respecto de la financiación de las INP.

¹⁷ El sistema común de seguimiento y evaluación se menciona en el artículo 67 del Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487), y fue desarrollado ulteriormente por el Reglamento de Ejecución (UE) n° 808/2014 de la Comisión.

Marco de seguimiento aplicable a la medida 4.4, «inversiones no productivas»

Las INP pueden contribuir al menos a tres ámbitos de interés ligados a su vez a la prioridad de desarrollo rural de restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas:

- 4 a) biodiversidad, incluidas las zonas de Natura 2000, zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, y los sistemas agrarios con alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos;
- 4 b) mejora de la gestión del agua, incluyendo la gestión de los fertilizantes y de los plaguicidas;
- 4 c) la prevención de la erosión del suelo y gestión del suelo.

Aparte de las INP, las siguientes medidas pueden también contribuir a estos ámbitos de interés: medida 1: *transferencia de conocimientos y actividades de información*; medida 2: *servicios de consultoría*; medida 10: *agroambiente y clima*; medida 11: *agricultura ecológica*; medida 12: *pagos al amparo de Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua*, y medida 13: *pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas*.

Sin embargo, los indicadores comunes de resultados se utilizan solo en los ámbitos de interés:

- Indicadores de resultados en el ámbito de interés 4 a): R6, *porcentaje de bosques u otras superficies forestales objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad*, y R7, *porcentaje de tierra agrícola objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad y/o los paisajes*.
- Indicadores de resultados en el ámbito de interés 4 b): R8, *porcentaje de tierra agrícola objeto de contratos de gestión para mejorar la gestión del agua*, y R9, *porcentaje de tierra forestal objeto de contratos de gestión para mejorar la gestión del agua*.
- Indicadores de resultados en el ámbito de interés 4 c): R10, *porcentaje de tierra agrícola objeto de contratos de gestión para mejorar la gestión de los suelos y/o prevenir la erosión de los mismos*, y R11, *porcentaje de tierra forestal objeto de contratos de gestión para mejorar la gestión de los suelos y/o prevenir su erosión*.

Los indicadores comunes específicos de las INP son indicadores de realizaciones que miden el número de proyectos financiados dado que el total del gasto y el total del gasto público se refieren a cada medida individual (incluidas las submedidas 4.1 a 4.4).

La información de rendimiento de las INP será por tanto muy limitada.

Insuficiencias de los procedimientos de selección

65

El Tribunal identificó insuficiencias que afectaban a la transparencia en la selección de solicitudes de proyectos de INP y en la verificación del cumplimiento de los principales criterios de selección por parte de los solicitantes (véase el apartado 24). La Comisión dispone de poco margen para corregir estos problemas durante el proceso de aprobación del PDR, pues los procedimientos de selección se detallan en las normas nacionales de ejecución del régimen, generalmente una vez que se aprueban los PDR. La Comisión ha exigido, no obstante, a los Estados miembros que reflejen en sus PDR el compromiso de aplicar criterios de selección pertinentes y fijar mínimos a la selección de solicitudes de proyectos. El Tribunal ha recomendado estas prácticas en varias ocasiones en anteriores informes especiales. En cualquier caso, la Comisión puede supervisar mediante sus auditorías la correcta aplicación de los procedimientos de selección de los Estados miembros.

66

Por lo que se refiere a los Estados miembros auditados, solo el Reino Unido (Inglaterra) hizo referencia expresa en su PDR a los principios que rigen la selección de proyectos. La información recibida sugiere que es probable que se traten las cuestiones expuestas en el **recuadro 3**, como la necesidad de definir claramente los criterios de inclusión y exclusión, la separación de funciones y la aplicación de un sistema de puntuación que, a partir de un mínimo, sirva para ordenar las solicitudes por prioridad. Los otros Estados miembros auditados hacen referencia a criterios de selección que se definirán en una fase ulterior, pero que no habían sido desarrollados, sin embargo, en el momento de la fiscalización.

Los porcentajes de ayuda no se ajustaron en función de los elementos retributivos de las inversiones

67

El Tribunal constató en todos los Estados miembros auditados que no se tenían en cuenta los elementos retributivos de las INP para reducir los elevados porcentajes de ayuda concedidos (véanse los apartados 35 a 41). El nuevo Reglamento del Feader prevé un porcentaje máximo de ayuda del 100 % por INP. En su análisis de los proyectos de PDR, la Comisión verificó que los porcentajes de ayuda propuestos por los Estados miembros respetaran los máximos establecidos en la reglamentación, pero el Tribunal no halló indicios de que exigiera a los Estados miembros reducir sus porcentajes de ayuda a las INP sobre la base de los elementos retributivos de los proyectos.

68

Los nuevos PDR de los Estados miembros auditados, con excepción de Dinamarca, muestran mayor variedad de porcentajes de ayuda para las INP, lo que da más posibilidades a las autoridades nacionales de modular la ayuda en función de los elementos retributivos de las inversiones. Globalmente, se trata de una mejora limitada, pues solo el Reino Unido (Inglaterra) aplicará la buena práctica de definir un porcentaje de ayuda específico para cada tipo de INP en función de sus elementos retributivos. Aunque el Reino Unido (Inglaterra) mantiene una lista exhaustiva de opciones de capital invertido con porcentajes de ayuda comprendidos entre el 10 % y el 100 % en función de los elementos no retributivos de estas opciones, conviene señalar que el Tribunal observó problemas que afectaban a la correcta aplicación de este procedimiento de modulación en el período 2007-2013.

Costes desproporcionados o insuficientemente justificados

69

Aparte de las declaraciones generales de intenciones de los Estados miembros de utilizar costes de referencia y de comparar distintas ofertas, el Tribunal observó ejemplos de mejoras concretas en los procedimientos de control de moderación de costes de dos Estados miembros (el Reino Unido-Inglaterra y Portugal-peninsular).

70

En el Reino Unido (Inglaterra), los beneficiarios tendrán que especificar claramente la actividad objeto de licitación, los términos de la invitación a concursar, un mínimo de tres ofertas de precio por escrito, la evaluación de todas las ofertas y la justificación para seleccionar el proveedor preferido con referencia a criterios preestablecidos y registrados de optimización de recursos. En Portugal (peninsular), los costes de referencia se validarán en función de valores de referencia profesionales e independientes. Dinamarca destacó igualmente su intención de utilizar costes de referencia para las distintas fases de proyectos de humedales, pero como estos costes no habían sido definidos en el momento de la fiscalización, el Tribunal no pudo juzgar si eran idóneos los valores utilizados como base para determinarlos.

Otros problemas de subvencionabilidad

71

El Tribunal constató que en Dinamarca se han previsto estudios de viabilidad (véase el **recuadro 3**) para las INP subvencionables que corresponden a todos los tipos de intervención a escala nacional. Aunque el nuevo Reglamento del Feader dispone expresamente que los estudios de viabilidad constituyen un gasto subvencionable aun cuando sus resultados tengan como consecuencia que no se lleve a cabo la inversión¹⁸, el Tribunal considera que conceder por defecto ayuda a las INP para esta categoría de estudios atenta contra el principio de economía, sobre todo a la vista de la experiencia del período anterior de que numerosos estudios de viabilidad con conclusiones favorables no llevaron a la realización de la inversión. Además, el uso generalizado de esta categoría de estudios provoca el riesgo de que puedan estimarse como tales los gastos de consultoría o asesoramiento profesional, soslayando de esta manera el requisito de que los gastos generales de esta naturaleza han de estar ligados a los gastos reales de la inversión.

18 Artículo 45 del Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

72

Dentro de la política de desarrollo rural de la UE, los Estados miembros pueden utilizar el presupuesto de la UE para subvencionar los costes de inversiones no productivas (INP), que no deberían generar una rentabilidad económica significativa a quienes las emprenden, pero sí contribuir a la utilización sostenible de las tierras agrícolas. En concreto, las INP contribuyen de forma complementaria al logro de objetivos o compromisos agroambientales que pueden abordarse desde otros regímenes, o a reforzar el valor ecológico de zonas protegidas. Al no ser lucrativas, los Estados miembros aplican porcentajes de ayuda pública a las INP superiores a los concedidos a las inversiones productivas, que a menudo alcanzan el 100 % del total de los costes de inversión.

73

A la pregunta de auditoría de si han contribuido eficazmente las INP en relación con sus costes a la utilización sostenible de las tierras agrícolas, el Tribunal ha respondido con la conclusión general de que la ayuda a las INP ha contribuido al logro de objetivos vinculados a la utilización sostenible de las tierras agrícolas, pero sin una adecuada relación coste-eficacia.

74

El Tribunal constató que los Estados miembros habían orientado la financiación de las INP a tipos de inversión que podían satisfacer eficazmente las necesidades agroambientales, lo que quedó confirmado por la muestra de proyectos controlados sobre el terreno, en la que el 71 % había abordado necesidades y objetivos agroambientales identificados por los Estados miembros, en particular la protección del paisaje y de la biodiversidad. Sin embargo, las INP no siempre desempeñaron una función complementaria en el logro de objetivos específicos de

otros regímenes agroambientales y a menudo no funcionaban en sinergia con estos. Además, se concedieron ayudas a beneficiarios que no habían suscrito ningún compromiso agroambiental suplementario ni se habían beneficiado de otros programas de ayuda al medio ambiente. En opinión del Tribunal, estas circunstancias redujeron el posible impacto medioambiental de las INP (véanse los apartados 19 a 23 y 32 a 34).

Recomendación 1 Complementariedad y sinergias con otros regímenes de ayuda

- a) La función de complementariedad de las INP debería potenciarse al máximo para aumentar las sinergias y lograr objetivos agroambientales. Con este fin, la Comisión debería alentar a los Estados miembros a realizar las INP en mayor grado de sinergia con otras medidas de desarrollo rural u otros regímenes medioambientales y, en concreto, a partir de 2017, supervisar su aplicación por los Estados miembros pertinentes a través de sus informes anuales de ejecución, en los que también debería constar el número y la proporción de proyectos de las INP aplicados en conjunción con otras medidas de desarrollo rural o con otros regímenes medioambientales, incluidos los proyectos integrados en sinergia con otras medidas de desarrollo rural u otros regímenes medioambientales de ayudas, incluidos los proyectos integrados.
- b) En el nuevo período de programación, la Comisión debería proporcionar orientación a los Estados miembros sobre criterios de selección, teniendo debidamente en cuenta su transparencia, y comprobar que aplican procedimientos apropiados para la selección de proyectos.

Conclusiones y recomendaciones

75

La eficacia general de la ayuda se vio menoscabada por insuficiencias en los procedimientos de selección de los Estados miembros, que les llevaron a financiar inversiones que no podían optar a la financiación de la UE, y como tales no contribuían a los objetivos del régimen de ayuda, o a seleccionar solicitudes de proyectos sin verificar debidamente si respetaban criterios de selección esenciales. A ello se añade que algunos Estados miembros aplicaron procedimientos de selección que no eran plenamente transparentes (véase el apartado 24).

Recomendación 2 Selección de solicitudes de proyectos de INP

- a) Los Estados miembros deberían garantizar que los procedimientos de selección son transparentes y se aplican con eficacia, y en concreto deberían publicar todos los criterios aplicados en la selección y priorización de las INP y verificar si efectivamente se cumplen. Asimismo, los Estados miembros deberían garantizar la debida separación de funciones entre las personas y organizaciones que participan en la transmisión y selección de solicitudes.
- b) La Comisión debería supervisar la aplicación efectiva de criterios transparentes de selección y priorización en cuanto los Estados miembros comiencen a aplicar la nueva medida en apoyo de las INP.

76

La fiscalización reveló que ni la Comisión ni los Estados miembros tenían datos pertinentes sobre los resultados directos de la ayuda a las INP. Faltaba información de rendimiento fundamental, como el incremento del número de estructuras tradicionales o de elementos del paisaje restablecidos, o bien la medida en que las INP habían contribuido a proteger la biodiversidad, y ello por diversas razones. En primer lugar, los Estados miembros no definieron indicadores de base durante la fase de programación que sirvieran de apoyo para una correcta asignación de recursos y una comparación ulterior de los progresos registrados. En segundo lugar, los indicadores comunes de seguimiento utilizados para agregar la información de rendimiento a escala nacional y europea medían exclusivamente los datos referentes a los recursos empleados y las realizaciones obtenidas, como el importe del gasto efectuado, el número de explotaciones beneficiarias y el volumen total de la inversión.

77

La falta de indicadores de resultados específicos llevó a algunos Estados miembros a evaluar de forma indiferenciada el rendimiento de las INP con el de otros regímenes medioambientales, presumiendo erróneamente que el rendimiento de estos últimos en cierta dirección implicaba que el funcionamiento de las INP iba en el mismo sentido, pese a la falta de datos objetivos sobre los efectos de la ayuda a las INP (véanse los apartados 25 a 31).

Recomendación 3 Seguimiento y evaluación

- a) La Comisión debería garantizar el seguimiento de la contribución de las INP al logro de los objetivos agroambientales de la UE, o al menos su valoración específica en las evaluaciones del período de programación 2014-2020. Para ello, tendría que recomendar a los Estados miembros cuya financiación de las INP fuera significativa que definieran indicadores de resultados específicos para los tipos de INP financiados con mayor frecuencia.
- b) Los Estados miembros deberían informar sobre esos indicadores en sus informes anuales de ejecución a partir de junio de 2016, e incluir la valoración de los resultados de las INP en sus planes de evaluación.

78

Aunque la mayor parte de los proyectos visitados por el Tribunal aportaban una contribución positiva a los objetivos y necesidades agroambientales de los Estados miembros, para que esta contribución sea eficaz en relación con los costes, resulta fundamental que el coste de las INP financiadas resulte moderado y justificado, máxime cuando se trata de porcentajes elevados de ayuda (hasta el 100 %) que incentivan menos a los beneficiarios a contener los costes. Sin embargo, el Tribunal halló pruebas evidentes de costes desproporcionados en el 75 % de estos proyectos, con el resultado que solo cinco de los veintiocho (18 %) proyectos controlados resultaron ser eficaces en relación con sus costes.

79

Las insuficiencias observadas respecto de la moderación de costes de las INP no se limitan a la muestra de proyectos, dado que los casos concretos identificados derivan de insuficiencias en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, que en particular reembolsaron costes de inversión sobre la base de costes unitarios muy superiores a los de mercado, no verificaban apropiadamente si eran reales los costes declarados o aceptaron la oferta más cara para realizar la inversión sin exigir ninguna justificación a los beneficiarios o sin comparar los costes propuestos con valores de referencia.

80

Además, la fiscalización reveló varios casos en todos los Estados miembros auditados de INP con elementos retributivos evidentes que se beneficiaban de los porcentajes de ayuda máximos previstos para este tipo de inversiones, lo que significa que la mayoría de las veces casos se financiaron íntegramente con dinero público. En opinión del Tribunal, el hecho de que los Estados miembros no redujeran estos elevados porcentajes de ayuda para tener en cuenta los elementos retributivos provocó el pago en exceso de los costes de inversión correspondientes. De hecho, una vez deducidos los beneficios que las inversiones reportaron a los beneficiarios, estos costes podrían ser en realidad inferiores a la ayuda concedida (véanse los apartados 35 a 50).

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 4 Intensidad de la ayuda y moderación de costes

- a) Los Estados miembros deberían definir sin demora criterios adecuados para determinar los elementos retributivos de las INP que reciben los mayores porcentajes de ayuda. Estos criterios deberían tener en cuenta, por ejemplo, el beneficio económico, el beneficio agronómico, el grado de ayuda financiera necesario para incentivar la realización de la INP y el porcentaje de ayuda básico aplicable a inversiones productivas en la misma zona geográfica. Los Estados miembros deberían utilizar esta evaluación para modular la intensidad de la ayuda.
- b) La Comisión debería impartir asimismo instrucciones adicionales para el establecimiento de estos criterios e impulsar su aplicación a través del comité de seguimiento.
- c) Los Estados miembros deberían aplicar sin demora procedimientos para garantizar que los costes de las INP financiadas no exceden los costes de tipos similares de bienes, servicios u obras que rigen en el mercado, y, en concreto, deberían definir valores o costes apropiados de referencia para comparar sistemáticamente los costes de INP como parte de sus controles administrativos. En los controles tienen que requerirse pruebas de que los gastos han sido efectuados realmente por los beneficiarios.

- d) La Comisión debería apoyarse en la información facilitada por los Estados miembros sobre el carácter controlable y verificable de las medidas para aprobar sus PDR de 2014-2020 a fin de garantizar que los Estados miembros definen y aplican procedimientos idóneos respecto de la moderación de costes.
- e) En el contexto de su plan de auditoría plurianual, la Comisión debería verificar que los Estados miembros apliquen eficazmente los controles previstos para garantizar la moderación de los costes.

81

La ayuda del Feader a las INP se mantiene en el período de programación 2014-2020, pero la Comisión y los Estados miembros siguen sin corregir la mayoría de las insuficiencias detectadas por el Tribunal, principalmente porque no se esforzaron suficientemente para detectar a tiempo estas insuficiencias y así adoptar las medidas correctoras necesarias antes del inicio del nuevo período. Por un lado, los Estados miembros no analizaron las causas de las irregularidades detectadas en sus propios controles para mejorar la gestión del régimen. Por otro lado, las auditorías de la Comisión no tuvieron lugar a tiempo para ayudar a los Estados miembros a identificar y corregir las deficiencias de gestión durante el período de ejecución 2007-2013 (véanse los apartados 51 a 71).

Recomendación 5 **Identificación de** **insuficiencias de gestión**

- a) Los Estados miembros deberían definir, antes de practicar los primeros controles sobre el terreno del período 2014-2020, un método para agregar y analizar a tiempo las causas de los errores encontrados en estos controles. Los resultados de este análisis tendrían que aportar mejoras en su caso a los sistemas de gestión y control del régimen de ayuda a las INP. Los Estados miembros deberían dar cuenta de estas mejoras en sus informes anuales de ejecución a partir de junio de 2016.
- b) Al planificar futuras auditorías, la Comisión debería tomar debidamente en cuenta la magnitud de las insuficiencias identificadas por el Tribunal en el ámbito de gasto, aunque su magnitud financiera sea limitada.

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

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Principales características de la ayuda a las inversiones no productivas en agricultura con cargo a la medida del Feader

	Período de programación 2007-2013	Período de programación 2014-2020
Título/ acciones	Medida 216: ayuda a las INP Inversiones que no aumentan significativamente el valor o la rentabilidad de la explotación agrícola.	Medida 4.4: ayuda a las INP vinculada al logro de objetivos agroambientales y climáticos Inversiones que no aumentan significativamente el valor o la rentabilidad de la explotación agrícola.
Fundamento	Se requiere la ayuda a las INP cuando son necesarias para la consecución de: — compromisos suscritos con regímenes agroambientales; — otros objetivos agroambientales; — refuerzo del carácter de utilidad pública en la explotación de una zona Natura 2000 u otros sistemas de gran valor natural.	Se requiere la ayuda a las INP cuando está ligada al logro de objetivos agroambientales como: — mantenimiento de la biodiversidad de especies y hábitat; — refuerzo del carácter de utilidad pública de una zona Natura 2000 u otros sistemas de gran valor natural en los Estados miembros.
Beneficiarios	Agricultores y/o gestores de tierras	Agricultores y/o gestores de tierras
Tipos de operaciones	— Cambios de aprovechamiento del suelo. — Restablecimiento de humedales. — Transformación de tierras agrícolas en zonas pantanosas. — Creación y gestión de biotopos y hábitat. — Gestión de plantas vivaces de gran valor natural.	— Obras de infraestructura en el marco de un compromiso agroambiental y climático. — Vallado y otras obras necesarias para asegurar la conservación. — Restablecimiento de humedales y brezales. — Restablecimiento de paisajes y sus características. — Muros secos.

Anexo II

Cuadro sinóptico de las INP controladas sobre el terreno

Estado miembro	Descripción	Aprobado por el Fea-der (euros)	Complementariedad ¹		INP ²	Porcen- taje de ayuda (%)	Objetivo medioambiental ³		Subvencio- nable ⁴	Modera- ción de costes ⁵	Coste- eficacia global ⁶
			Sinergia	General			Propuesto	Abordado			
DK ⁷	Plantaciones	107 786		Sí	En parte	60	Mejora del paisaje y biotopos	Sí	Sí	No	No
DK	Pastizales	29 132		Sí	En parte	75	Mejora del paisaje y biotopos	Sí	En parte	No	No
DK	Humedales	2 089 870		Sí	Sí	100	Protección y mejora del medio acuático	No	En parte	No	No
DK	Estudio preliminar de humedales	48 523		Sí	No	100	Protección y mejora del medio acuático	No	No	No	No
DK	Setos	6 926		Sí	En parte	60	Mejora del paisaje y biotopos	Sí	Sí	No	No
DK	Pastizales	43 529		Sí	En parte	75	Mejora del paisaje y biotopos	Sí	Sí	No	No
IT	Muros secos	251 245		Sí	En parte	100	Paisaje	No	No	No	No
IT	Muros secos	975 328		Sí	En parte	100	Paisaje	Sí	Sí	No	No
IT	Muros secos	208 760		Sí	En parte	100	Paisaje	Sí	Sí	No	No
IT	Muros secos	200 397		Sí	En parte	100	Paisaje	Sí	En parte	No	No
IT	Humedales	35 759		Sí	No	100	Biodiversidad, paisaje	No	No	No	No
IT	Humedales	492 196		Sí	Sí	100	Biodiversidad, paisaje	No	No	Sí	No
UK ⁸	Puente colgante	407 408 ⁹	Sí		Sí	99	Paisaje	Sí	En parte	No	No
UK	Dispositivos de acceso a humedales	264 576	Sí		Sí	99	Acceso público y conservación de la fauna salvaje	Sí	Sí	Sí	Sí
UK	Pastizales de caña	294 845	Sí		En parte	95	Biodiversidad, conservación de la fauna salvaje	No	No	No	No
UK	Muros de piedra, plantación de árboles	166 883	Sí		En parte	65	Biodiversidad, paisaje	Sí	Sí	Sí	Sí
UK	Turberas altas	1 027 307	Sí		Sí	100	Biodiversidad, conservación de la fauna salvaje	Sí	En parte	No	No
UK	Turberas	1 710 408	Sí		En parte	100	Biodiversidad y protección de recursos	Sí	Sí	No	No
UK	Turberas	1 153 002	Sí		Sí	100	Biodiversidad y protección de recursos	Sí	Sí	Sí	Sí

Estado miembro	Descripción	Aprobado por el Feader (euros)	Complementariedad ¹		INP ²	Porcentaje de ayuda (%)	Objetivo medioambiental ³		Subvencionable ⁴	Moderación de costes ⁵	Coste-eficacia global ⁶
			Sinergia	General			Propuesto	Abordado			
UK	Muros de piedra	159 183	Sí		En parte	68	Paisaje	Sí	Sí	Sí	Sí
UK	Turberas	622 402	Sí		En parte	89	Biodiversidad y protección de recursos	Sí	Sí	Sí	Sí
UK	Edificios históricos	284 775	Sí		No	93	Paisaje	No	No	No	No
PT	Estructuras tradicionales	21 721	Sí		No	100	Paisaje	No	No	No	No
PT	Muros secos	59 500	Sí		En parte	100	Paisaje	Sí	Sí	No	No
PT	Muros secos	59 500	Sí		En parte	100	Paisaje	Sí	En parte	No	No
PT	Muros secos	59 500	Sí		En parte	100	Paisaje	Sí	En parte	No	No
PT	Muros secos	59 479	Sí		En parte	100	Paisaje	Sí	En parte	No	No
PT	Estructuras tradicionales	25 876	Sí		Sí	100	Paisaje	Sí	En parte	No	No

- 1 Complementariedad: se considera que las INP se llevan a cabo en sinergia cuando los fondos que reciben complementan las ayudas de otras medidas del Feader u otros regímenes medioambientales. La complementariedad general se refiere a los proyectos que no se llevaron a cabo en sinergia con otros regímenes, pero comparten los mismos objetivos generales.
- 2 Valoración de la importancia de los elementos retributivos de los proyectos de INP: la inversión se consideraba *no productiva* cuando no había indicios de que producía o contenía elementos retributivos significativos. Cuando estos elementos retributivos no eran significativos, pero el Tribunal estimaba que tendrían que haberse tenido en cuenta para reducir los elevados porcentajes de ayuda concedidos, la inversión se consideraba *productiva en parte*. Las inversiones que claramente influyen en la principal actividad productiva o comercial del beneficiario se consideraban elementos retributivos significativos.
- 3 Valoración de si el proyecto de INP contribuía o no al logro del objetivo medioambiental propuesto (Sí/No). Cuando la INP se considera no subvencionable, el Tribunal estima que el proyecto de INP no está contribuyendo a los objetivos de la medida.
- 4 Valoración de los proyectos de INP subvencionables en términos de naturaleza y costes (Sí/No/En parte). «En parte» denota que existen costes no subvencionables que no afectan a la totalidad del proyecto de INP.
- 5 Valoración de la moderación de costes de los proyectos de INP (Sí/No). Se tiene en cuenta si se han organizado procedimientos de licitación adecuados y se han utilizado costes de referencia moderados y si, para fijar la alta intensidad de la ayuda, se prestó atención a los elementos retributivos del proyecto.
- 6 Coste eficacia (Sí/No): las inversiones no productivas se consideran eficaces en relación con sus costes cuando cumplen los dos criterios siguientes: i) son eficaces, es decir, son subvencionables; satisfacen una necesidad agroambiental o contribuyen al logro de un objetivo agroambiental identificados por los Estados miembros en sus PDR, e ii) no hay pruebas de que la misma inversión podría haberse llevado a cabo por un precio menor (i.e. los costes de inversión son moderados). Cuando una inversión eficaz podría haberse llevado a cabo a por un precio menor, su relación coste-eficacia se ve afectada negativamente, ya que los mismos objetivos y resultados podrían haberse obtenido a un coste inferior.
- 7 Los importes en DKK referentes a los proyectos de Dinamarca han sido convertidos a euros utilizando un tipo de cambio de 0,13 euro/DKK.
- 8 Los importes en GBP referentes a los proyectos del Reino Unido han sido convertidos a euros utilizando un tipo de cambio de 1,18 euro/GBP
- 9 Las contribuciones del Feader a cada proyecto financiado en el Reino Unido no aparecían claramente diferenciadas en la documentación de las ayudas examinada. El Tribunal ha utilizado por tanto el porcentaje medio de cofinanciación de los proyectos M216 del Feader durante el período 2007- mayo de 2015 en el Reino Unido, que ascendió al 74 %. Este porcentaje ha sido aplicado en el cálculo de los importes del Feader para esos proyectos.

Cuadro sinóptico de necesidades, objetivos y tipos de INP por Estado miembro

Estado miembro	Necesidades y objetivos identificados	Descripción de tipos de INP
Reino Unido (Inglaterra)	<ul style="list-style-type: none"> — Conservación de la fauna salvaje. — Protección de recursos naturales. — Adaptación de métodos de cultivo. — Mantenimiento de la calidad y del carácter del paisaje. — Promoción del acceso público y de la sensibilización de los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> — Lindes tradicionales. — Vallado junto con obras de conservación. — Elementos asociados a la plantación y gestión de árboles. — Restablecimiento de páramos y humedales. — Control de maleza y helechales. — Restitución de brezales y formaciones herbosas ricas en especies. — Restablecimiento de paisajes y sus características. — Estructuras para especies concretas. — Cambios en senderos de acceso y entrada a las explotaciones.
Portugal (peninsular)	<ul style="list-style-type: none"> — Mantenimiento de la calidad y del carácter del paisaje. — Mantenimiento de sistemas de cultivo ecológicos para preservar zonas de alto valor natural. — Mantenimiento de hábitats de carácter específico. 	<ul style="list-style-type: none"> — Muros secos. — Estructuras tradicionales. — Protección de zonas ribereñas. — Vallado (de protección contra la actividad de la fauna salvaje). — Lindes tradicionales. — Estructuras de gestión de aguas.
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> — Conservación de la fauna salvaje. — Protección de recursos naturales. — Adaptación de métodos de cultivo. — Mantenimiento de la calidad y del carácter del paisaje. — Promoción del acceso público y de la sensibilización de los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> — Mantenimiento del paisaje y de elementos culturales. — Plantación de especies vegetales que mejoran el paisaje y el biotopo. — Reconstrucción de diques. — Operaciones en favor de la utilización sostenible y el acceso público al patrimonio rural y natural. — Creación de humedales permanentes. — Inundación periódica de terrenos cultivables. — Desbroce de la maleza y vallado. — Restablecimiento de condiciones hidrológicas. — Conversión de terrenos cultivables en pastizales permanentes.
Italia (Apulia)	<ul style="list-style-type: none"> — Mantenimiento de la biodiversidad. — Protección y difusión de sistemas agroforestales de alto valor natural. — Protección del paisaje. 	<ul style="list-style-type: none"> — Muros secos. — Humedales de pequeño tamaño. — Intervenciones en humedales como torres de avistamiento de la fauna salvaje y pasarelas. — Intervenciones de plantación de setos.

Respuestas de la Comisión

Resumen

I Las inversiones no productivas (INP) no deberían generar una rentabilidad económica significativa para quienes las realizan. Esto no significa que no pueda esperarse y aceptarse ninguna rentabilidad económica. En la mayoría de las inversiones existe siempre un elemento de rentabilidad, aunque la inversión sea de naturaleza puramente no productiva, como la instalación de setos de árboles o arbustos que, al podarse o cortarse, pueden aportar una biomasa susceptible de servir como fuente de electricidad. Por tanto, resulta difícil crear una inversión totalmente no productiva.

Las autoridades de gestión pueden reducir la intensidad de la ayuda, aunque, para conseguir objetivos medioambientales, debe estimarse el impacto de dicha reducción sobre la respuesta a la medida.

II La diferencia en el porcentaje máximo de ayuda entre las inversiones productivas y no productivas se debe al hecho de que estas últimas, por definición, no generan previsiblemente beneficios económicos significativos. Por tanto, sin un mayor porcentaje de ayuda, los objetivos agroambientales y climáticos no podrían lograrse.

IV El artículo 24, apartado 2, letra d), del Reglamento de la Comisión (UE) nº 65/2011 establece que los Estados miembros deben comprobar durante los controles administrativos la moderación de los costes propuestos mediante un sistema adecuado de evaluación, como los costes de referencia, la comparación de ofertas diferentes o un comité de evaluación. Esta disposición se ha mantenido para el período de programación 2014-2020.

Los Estados miembros deben asegurar también la elegibilidad de los proyectos, evaluarlos a la luz de los criterios de selección establecidos en consulta con el Comité de Seguimiento y clasificarlos en función de su calidad. La Comisión ha elaborado directrices sobre la elegibilidad y la selección para ayudar a los Estados miembros y las regiones a programar y ejecutar los programas de desarrollo rural (PDR) 2014-2020.

V Si el nivel de ayuda se basa en los costes estándar y en previsiones de ingresos estándar, los Estados miembros deben asegurar que los cálculos incluyan únicamente elementos comprobables, se basen en cifras determinadas con las cualificaciones adecuadas y, en caso necesario, estén regional o localmente diferenciados.

Si el nivel de ayuda se basa en opciones de costes simplificadas, es precisa una evaluación *ex ante* rigurosa del método de cálculo, que será aplicable a todos los costes incluidos en la categoría elegida.

Estos métodos deben garantizar que los costes producidos y declarados sean moderados y deben ayudar a justificar los pagos propuestos por los Estados miembros.

VI La Comisión realiza auditorías de conformidad en los Estados miembros para comprobar que los gastos pagados se ajustan a las normas. Dado que estas auditorías han revelado también deficiencias en cuanto a la moderación de los costes, se han realizado ya importantes correcciones financieras y están en curso varios procedimientos de autorización de conformidad que darán lugar previsiblemente también a otras correcciones financieras.

VII

El sistema común de seguimiento y evaluación proporciona información de seguimiento sobre el destino de las ayudas. Se realizará una evaluación más rigurosa de la eficacia de todas las medidas para la consecución de los objetivos de los programas en el momento de la evaluación *a posteriori*. No obstante, debe encontrarse un equilibrio entre lo que puede hacerse mediante el seguimiento y la evaluación, teniendo en cuenta el riesgo de una carga administrativa excesiva y las restricciones financieras. La recogida de indicadores de resultados específicos para las INP puede resultar gravosa.

VIII

Con respecto al período de programación 2014-2020, la Comisión ha reforzado las disposiciones y orientaciones sobre la moderación de los costes.

El programa de auditorías se define en función de una evaluación del riesgo cuyo componente más importante es el nivel del gasto. Dado que la cantidad de financiación para las INP es relativamente baja, se da prioridad a las medidas financieras más importantes cuando las deficiencias del sistema de gestión y control pueden tener una repercusión financiera más grande sobre el presupuesto de la UE.

IX Párrafo primero

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión considera que el nuevo período de programación 2014-2020 ofrece la oportunidad de aumentar las sinergias entre las medidas de desarrollo rural en relación con los objetivos de la política. Aunque no todas las INP deben ser directamente complementarias a otras medidas y mecanismos de desarrollo rural, en los casos en que existe esta complementariedad, la Comisión promoverá que los Estados miembros en cuestión comuniquen en sus informes anuales de ejecución el número y porcentaje de proyectos de INP vinculados al logro de compromisos agroambientales y climáticos.

IX Párrafo segundo

Esta parte de la recomendación está dirigida a los Estados miembros.

IX Párrafo tercero

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

IX Párrafo cuarto

La Comisión acepta esta recomendación.

Los criterios de selección los definen los Estados miembros previa consulta al Comité de Seguimiento cuando la Comisión interviene a título asesor.

La Comisión ha elaborado directrices sobre la admisibilidad y los criterios de selección para ayudar a los Estados miembros y las regiones en la programación y ejecución de los PDR 2014-2020.

La Comisión continuará realizando auditorías de conformidad en los Estados miembros con arreglo a su planificación de auditoría para comprobar que los gastos pagados se ajusten a las normas, incluido el procedimiento adecuado de selección y valoración de proyectos. Las medidas y los organismos pagadores que se van a auditar se determinan en función de una evaluación del riesgo cuyo componente más importante es el nivel del gasto.

IX Párrafo quinto

La Comisión acepta esta recomendación.

El sistema común de seguimiento y evaluación 2014-2020 hará un seguimiento de la ejecución de la medida, y la evaluación analizará su rendimiento en el contexto de los objetivos correspondientes de desarrollo rural.

IX Párrafo sexto

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

IX Párrafo séptimo

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

IX Párrafo octavo

La Comisión acepta esta recomendación.

No obstante, las autoridades de gestión pueden reducir la intensidad de la ayuda, aunque para conseguir objetivos medioambientales debe estimarse el impacto de dicha reducción sobre la respuesta a la medida.

IX Párrafo noveno

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

IX Párrafo décimo

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión continuará realizando auditorías de conformidad en los Estados miembros con arreglo a su plan de auditoría plurianual para comprobar que los gastos pagados se ajusten a las normas, incluida la moderación de los costes. Las medidas y los organismos pagadores que se van a auditar se determinan en función de una evaluación del riesgo.

IX Párrafo undécimo

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

IX Párrafo decimosegundo

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

La Comisión tiene debidamente en cuenta las observaciones del Tribunal al determinar su plan de auditoría.

No obstante, el plan de auditoría plurianual se define en función de una evaluación del riesgo cuyo componente más importante es el nivel del gasto. Dado que la cantidad de financiación para las inversiones no productivas es relativamente baja, se da prioridad a las medidas financieras más importantes cuando las deficiencias del sistema de gestión y control pueden tener una repercusión financiera más grande sobre el presupuesto de la UE.

Introducción

08

La diferencia en el porcentaje máximo de ayuda entre las inversiones productivas y no productivas se debe al hecho de que estas últimas, por definición, no generan previsiblemente beneficios económicos significativos. Por tanto, sin un mayor porcentaje de ayuda, los objetivos agroambientales y climáticos no podrían lograrse.

Observaciones

19

La finalidad de las INP es contribuir a los objetivos y prioridades globales del desarrollo rural. En este sentido, son complementarias a otras medidas de desarrollo rural que persiguen objetivos agroambientales (y en 2014-2020, también climáticos). Aunque la sinergia entre las INP y otras medidas de desarrollo rural puede lograrse mediante el establecimiento de un vínculo en su aplicación (por ejemplo, vinculando los proyectos de INP al logro de compromisos concretos agroambientales y climáticos), las INP pueden contribuir también por sí mismas a los objetivos agroambientales y climáticos y a las zonas Natura 2000 y otros sistemas de alto valor natural.

21

Véase la respuesta común al apartado 19.

22

La Comisión considera que los solapamientos de compromisos que den lugar a doble financiación deben excluirse por principio.

Los objetivos de las medidas 214 y 216 son diferentes y están claramente establecidos en los PDR. La ayuda del elemento 214 tiene el compromiso de mantener, entre otras cosas, los actuales muros de piedra sin mortero, mientras que las INP pueden apoyar la reconstrucción o restauración de muros de piedra sin mortero. No obstante, en algunos casos puede resultar difícil una demarcación clara, lo que puede suponer una mayor carga administrativa.

23

Véase la respuesta común de la Comisión al apartado 19.

24

Con respecto al período de programación 2014-2020, los criterios de selección son obligatorios para la ayuda a las INP.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 19.

Recuadro 3 a)

Dada la contribución esperada de las INP a los objetivos medioambientales, excluir los estudios de viabilidad de los costes subvencionables puede afectar gravemente al grado de respuesta.

Los estudios de viabilidad deben ayudar a decidir si debe realizarse o no una inversión y pueden determinar que la inversión no contribuirá a los objetivos del programa de ayuda. Los casos de inversiones no realizadas pese al resultado positivo del estudio de viabilidad deben analizarse caso por caso. Las restricciones presupuestarias pueden ser una de las razones para no ejecutar el proyecto objeto del estudio de viabilidad.

27

La Comisión recomendó a los Estados miembros definir indicadores adicionales conforme a los análisis en profundidad del coste-beneficio. No obstante, definir indicadores de base para todas las medidas secundarias no siempre es posible y provocaría una mayor carga administrativa.

Recuadro 4

No suele haber estadísticas exhaustivas disponibles sobre aspectos medioambientales concretos, como los muros de piedra, y resultaría costoso realizarlas.

28

El MCSE es una de las herramientas para evaluar el impacto de las inversiones.

Los indicadores de resultados, como el número de hectáreas objeto de una gestión del suelo efectiva, son relevantes pues se utilizan como dato para las evaluaciones de las aportaciones de los correspondientes grupos de medidas.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 27.

30

La evaluación intermedia para el período de programación 2007-2013 resultó demasiado temprana para que los resultados fueran medibles. Con respecto al período de programación 2014-2020, los informes de ejecución perfeccionados de 2017 y 2019 sustituirán a la evaluación intermedia.

31

La recogida de indicadores de resultados específicos para las INP puede resultar gravosa. Se realizará una evaluación más rigurosa de la eficacia de todas las medidas para la consecución de los objetivos de los programas en el momento de la evaluación *a posteriori*.

Respuestas de la Comisión

33

Aunque los proyectos no siempre respetaran las condiciones de admisibilidad, pueden haber contribuido a los objetivos de la medida.

34

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 33.

36

Por su propia naturaleza, las INP no generan previsiblemente una rentabilidad económica significativa, aunque no pueden excluirse algunos beneficios económicos limitados. Si los beneficios económicos prevalecen sobre los medioambientales, la inversión debe financiarse en el marco de la medida 121. La distinción entre las dos medidas se evalúa en el momento de la aprobación de los programas.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 37 y 38

Aunque las INP deben carecer de elementos productivos, cualquier tipo de inversión encierra al menos un pequeño elemento de «productividad». No obstante, estas inversiones deben seguir siendo mayoritariamente no productivas y sus elementos «productivos» o remuneratorios deben ser limitados.

Las autoridades de gestión pueden reducir la intensidad de la ayuda, aunque para conseguir objetivos medioambientales debe estimarse el impacto de dicha reducción sobre la respuesta a la medida.

La diferencia en el porcentaje máximo de ayuda entre las inversiones productivas y no productivas se debe al hecho de que estas últimas, por definición, no generan previsiblemente beneficios económicos significativos. Por tanto, sin un mayor porcentaje de ayuda, los objetivos agroambientales y climáticos no podrían lograrse.

39

Véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 37 y 38.

41

Véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 37 y 38.

41 Párrafo tercero

Si los beneficios medioambientales de la operación son notablemente predominantes, las agencias del agua pueden ser beneficiarias de la medida por sí mismas o junto con los granjeros, sin perjuicio de las posibles ventajas económicas marginales.

42

La Comisión realiza auditorías de conformidad en los Estados miembros para comprobar que los gastos se ajustan a las normas. Dado que estas auditorías han revelado también deficiencias en cuanto a la moderación del coste, se han realizado ya importantes correcciones financieras y están en curso varios procedimientos de autorización de conformidad que también darán lugar previsiblemente a otras correcciones financieras.

50

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 33.

51

Con respecto al período de programación 2014-2020, se han adoptado las siguientes medidas para resolver las insuficiencias en la programación, gestión, seguimiento y evaluación de la ayuda a las INP:

- se han emitido orientaciones para medidas específicas y horizontales que proporcionan información sobre las condiciones de admisibilidad y los criterios de selección y orientaciones sobre inversiones, incluidas las INP;
- se ha establecido como obligatoria una evaluación *ex ante* conjunta de la autoridad de gestión y el organismo pagador para comprobar la verificabilidad y la posibilidad de control de todas las medidas incluidas en el PDR;

- se ha reforzado el enfoque orientado a los resultados con el establecimiento de objetivos concretos para los programas y la información durante todo el período de programación, basados en un sistema de seguimiento y evaluación común racionalizado;
- el análisis DAFO del PDR trata de establecer la base para la evaluación y el seguimiento del programa.

52

Pueden adoptarse también medidas correctoras de las posibles deficiencias tras la adopción de los programas, mediante su modificación.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 51.

55

En algunos Estados miembros se ha debatido la controlabilidad y verificabilidad de las INP y los correspondientes contratos en relación con la negociación del programa 2014-2020.

56

La Comisión realiza las auditorías de conformidad en los Estados miembros para comprobar que los gastos se ajustan a las normas. Si se identifican deficiencias durante estas auditorías, se aplican correcciones financieras.

Las medidas y los organismos pagadores que se van a auditar se determinan en función de una evaluación del riesgo. Se tienen en cuenta factores de riesgo como la importancia de las condiciones financieras, la calidad de los sistemas de control, las características del organismo pagador, la naturaleza de las medidas (su complejidad) y otros datos y conclusiones de otros organismos. La importancia financiera desempeña un papel principal en la cuantificación del riesgo. Esto significa que un gasto elevado será probablemente objeto de mayor clasificación y auditoría.

La medida 216 no fue evaluada por las auditorías de conformidad durante los primeros años de auditoría del período 2007-2013, en los que la atención se centró en las medidas agroambientales que representan más del 50 % del gasto declarado en el Eje 2. La medida 216 se auditó en el período 2014-2015.

57

El hecho de que la auditoría esté aún en curso no significa que el Estado miembro no tenga conocimiento de los resultados preliminares. En el caso de Portugal, la carta de conclusiones se envió en abril de 2014 y la reunión bilateral entre el Estado miembro y la Comisión se celebró en septiembre de ese año. En el caso de Inglaterra, la carta de conclusiones se envió al Estado miembro en julio de 2014 y la reunión bilateral se celebró en diciembre de ese mismo año.

58

Los comités de seguimiento en los que participan gestores de desarrollo rural, interlocutores más generales de desarrollo rural y los servicios de la Comisión a título asesor están mejor diseñados para hacer frente a los problemas y gestionar las lecciones aprendidas.

El motivo clave de la falta de información suficiente sobre el rendimiento en la evaluación a medio plazo son los tiempos. En primer lugar, hay un tiempo mínimo necesario para lanzar e iniciar la ejecución, y, en segundo lugar, todas las operaciones, pero en particular las del ámbito medioambiental, llevan un tiempo hasta que se pueden medir los resultados.

60

Véase la respuesta al apartado 19.

61

Véase la respuesta al apartado 22.

62

Véase la respuesta conjunta a los apartados 27 y 28.

Respuestas de la Comisión

63

La valoración de los efectos de las medidas o submedidas se realizará a la luz de los objetivos de los programas a los que contribuyen. Los objetivos se definen por ámbitos de interés para los que se han definido metas *ex ante*. Los logros de los programas respecto a estas metas son objeto de un seguimiento regular. Este enfoque refleja una orientación a los resultados de la política y permite abordar mejor los efectos combinados de las medidas respecto a los objetivos correspondientes.

Los Estados miembros pueden definir indicadores específicos de programa adicionales en relación con un conjunto de medidas claves. No obstante, esto no debe solicitarse sistemáticamente para todas las medidas y submedidas con el fin de mantener los costes de seguimiento y evaluación moderados y evitar una carga administrativa excesiva.

En caso de bajo nivel de rendimiento del programa respecto a sus metas, las autoridades de gestión pueden analizar más detalladamente las medidas y submedidas concretas para identificar las causas de los problemas y establecer medidas correctoras específicas.

Los evaluadores *a posteriori* investigarán también el rendimiento de las medidas y submedidas concretas.

Por otra parte, los indicadores definidos en la legislación o por los Estados miembros son sólo el punto de partida de la evaluación. Los evaluadores pueden recoger más datos, por ejemplo mediante estudios de casos.

Recuadro 10

El seguimiento de 2014-2020 incluirá también el gasto total por submedidas, incluidas las inversiones no productivas (4.4). Los indicadores son un elemento del sistema de seguimiento y evaluación.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 63.

65

Durante el período de programación 2007-2013 la Comisión recordó en varias ocasiones a los Estados miembros la obligación de establecer criterios de selección genuinos, asegurando una clasificación de los proyectos cuando la asignación presupuestaria no permita financiar todas las solicitudes de proyectos subvencionables. Para ayudar a los EM a evitar las deficiencias en la aplicación de los criterios de selección y teniendo en cuenta las recomendaciones previas del Tribunal de Cuentas Europeo, la Comisión elaboró directrices sobre la admisibilidad y la selección con respecto al período de programación 2014-2020.

La Comisión puede comprobar mediante estas auditorías el uso de los criterios de selección. Cuando se realizan auditorías sobre medidas de inversión, la aplicación de los criterios de selección se verifica sistemáticamente. La Comisión ha impuesto correcciones financieras a varios Estados miembros por deficiencias en el uso de los criterios de selección.

66

Con respecto a Dinamarca, los proyectos se seleccionarán en función de su eficiencia de costes en relación con los objetivos de la medida (por ejemplo, área de biotipo creada / coste del proyecto, etc.).

67

Véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 37 y 38.

68

Dinamarca ha simplificado el PDR reduciendo el número de posibles INP susceptibles de ayuda. Esto puede explicar en parte la menor variabilidad de las tasas de ayuda respecto a los PRD anteriores.

71

Dada la contribución esperada de esta submedida a los objetivos medioambientales, excluir los estudios de viabilidad de los costes subvencionables puede afectar gravemente al grado de respuesta.

La Comisión considera que el propósito de Dinamarca de respaldar estudios de viabilidad en las inversiones no productivas se ajusta a la legislación: los estudios de viabilidad que reciben ayuda deben ser capaces de alcanzar conclusiones negativas sobre la inversión.

Conclusiones y recomendaciones

72

Las inversiones no productivas no deberían generar una rentabilidad económica significativa para quienes las realizan. Esto no significa que no pueda esperarse y aceptarse ninguna rentabilidad económica. En la mayoría de las inversiones existe siempre un elemento de rentabilidad, aunque la inversión sea de naturaleza puramente no productiva, como la instalación de setos de árboles o arbustos, que al podarse o cortarse pueden aportar una biomasa susceptible de servir como fuente de electricidad. Por tanto, resulta difícil crear una inversión totalmente no productiva.

Las autoridades de gestión pueden reducir la intensidad de la ayuda, aunque para conseguir objetivos medioambientales debe estimarse el impacto de dicha reducción sobre la respuesta a la medida.

74

Los objetivos agroambientales perseguidos por las INP no siempre requieren la complementariedad con otras medidas de desarrollo rural. En la mayoría de los casos, la ayuda a las INP estaba vinculada a compromisos agroambientales y climáticos. No obstante, es posible cumplir los objetivos de las INP sin una vinculación a otras medidas de desarrollo rural. Por ejemplo, apoyar la compra de vallas para evitar que los grandes carnívoros causen daños en el ganado logra el objetivo agroambiental en sí, incluso sin vinculación con otras medidas de desarrollo rural. La ayuda a las INP puede existir también como submedida independiente que contribuye a los objetivos agroambientales y climáticos.

Recomendación 1 a)

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión considera que el nuevo período de programación 2014-2020 ofrece la oportunidad de aumentar las sinergias entre las medidas de desarrollo rural en relación con los objetivos de la política. Aunque no todas las INP deben ser directamente complementarias a otras medidas y mecanismos de desarrollo rural, en los casos en que existe esta complementariedad, la Comisión promoverá que los Estados miembros en cuestión comuniquen en sus informes anuales de ejecución el número y porcentaje de proyectos de INP vinculados al logro de compromisos agroambientales y climáticos.

Recomendación 1 b)

Esta parte de la recomendación está dirigida a los Estados miembros.

75

La Comisión considera que sólo deben recibir ayuda los proyectos que cumplen los criterios de selección, los cuales deben ser claros y transparentes.

La selección de actividades se resalta mejor en el marco legal del período de programación 2014-2020 y se han proporcionado directrices detalladas a los Estados miembros y regiones con el fin de asegurar que sólo se seleccionen las mejores operaciones e inversiones que contribuyan a los objetivos y prioridades de los programas.

Recomendación 2 a)

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Respuestas de la Comisión

Recomendación 2 b)

La Comisión acepta esta recomendación.

Los criterios de selección los definen los Estados miembros previa consulta al Comité de Seguimiento en el que la Comisión desempeña funciones de asesoría.

La Comisión ha elaborado directrices sobre admisibilidad y criterios de selección para ayudar a los Estados miembros y las regiones en la programación y ejecución de los PDR 2014-2020.

La Comisión continuará realizando auditorías de conformidad en los Estados miembros con arreglo a su planificación de auditoría para comprobar que los gastos pagados se ajusten a las normas, incluidos los procedimientos adecuados de selección y valoración de proyectos. Las medidas y los organismos pagadores que se van a auditar se determinan en función de una evaluación del riesgo, cuyo componente más importante es el nivel del gasto.

76

El sistema común de seguimiento y evaluación proporciona información de seguimiento sobre el destino de las ayudas. Se realizará una evaluación más rigurosa de la eficacia de todas las medidas para la consecución de los objetivos de los programas en el momento de la evaluación *a posteriori*. No obstante, debe encontrarse un equilibrio entre lo que puede hacerse mediante el seguimiento y la evaluación, teniendo en cuenta el riesgo de una carga administrativa excesiva y las restricciones financieras. La recogida de indicadores de resultados específicos para las INP puede resultar gravosa.

77

Se realizará una evaluación más rigurosa de la eficacia de todas las medidas para la consecución de los objetivos de los programas en el momento de la evaluación *a posteriori*.

Recomendación 3 a)

La Comisión acepta esta recomendación.

El sistema común de seguimiento y evaluación 2014-2020 hará un seguimiento de la ejecución de la medida, y la evaluación analizará su rendimiento en el contexto de los objetivos correspondientes de desarrollo rural.

Recomendación 3 b)

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

78

La Comisión realiza auditorías de conformidad en los Estados miembros para comprobar que los gastos se ajustan a las normas. Dado que estas auditorías han revelado también deficiencias en cuanto a la moderación de los costes, se han realizado ya importantes correcciones financieras y están en curso varios procedimientos de autorización de conformidad que también darán lugar previsiblemente a otras correcciones financieras.

79

El cumplimiento de uno de los métodos de selección de una oferta (como la comparación de distintas ofertas, la evaluación por el comité de evaluación o la comparación de los costes de referencia con los de otros proyectos similares) es suficiente para garantizar que se eligen las ofertas justificadas y moderadas en términos de costes. Multiplicar las obligaciones puede dar lugar a cargas administrativas innecesarias.

80

Aunque las INP deben carecer de elementos productivos, es difícil que una inversión no tenga al menos un pequeño elemento de «productividad». En otras palabras, es difícil imaginar una inversión totalmente no productiva.

No obstante, estas inversiones deben seguir siendo mayoritariamente no productivas y, por tanto, sus elementos «productivos» o remuneratorios deben ser limitados. No debe subestimarse tampoco la carga administrativa y la complejidad vinculada al aprovechamiento de los beneficios económicos del gasto subvencionable.

Por otra parte, los Estados miembros pueden utilizar las opciones de coste simplificado para el cálculo y el pago de las subvenciones. En este caso, debe realizarse previamente un cálculo equitativo y comprobable.

Recomendación 4 a)

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Recomendación 4 b)

La Comisión acepta esta recomendación.

Recomendación 4 c)

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Recomendación 4 d)

La Comisión acepta esta recomendación y ha comenzado a aplicarla.

Durante la revisión de los Programas de Desarrollo Rural del período de programación 2014-2020, la Comisión se centró en comprobar el aspecto de la controlabilidad y la verificabilidad de las medidas. Si esta explicación faltaba o no se detallaba suficientemente, el Estado miembro debía aportar información adicional.

Recomendación 4 e)

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión continuará realizando auditorías de conformidad en los Estados miembros con arreglo a su plan de auditoría plurianual para comprobar que los gastos pagados se ajusten a las normas, incluida la moderación de los costes. Las medidas y los organismos pagadores que se van a auditar se determinan en función de una evaluación del riesgo.

81

Con respecto al período de programación 2014-2020, la Comisión ha reforzado las disposiciones y orientaciones sobre la moderación de los costes, que deben corregir algunas de las deficiencias identificadas por el Tribunal.

El programa de auditorías se define en función de una evaluación del riesgo cuyo componente más importante es el nivel del gasto. Dado que la cantidad de financiación para las INP es relativamente baja, se da prioridad a las medidas financieras más importantes cuando las deficiencias del sistema de gestión y control pueden tener una repercusión financiera más grande sobre el presupuesto de la UE.

Recomendación 5 a)

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Recomendación 5 b)

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

La Comisión tiene debidamente en cuenta las observaciones del Tribunal al determinar su plan de auditoría.

No obstante, el plan de auditoría plurianual se define en función de una evaluación del riesgo cuyo componente más importante es el nivel del gasto. Dado que la cantidad de financiación para las inversiones no productivas es relativamente baja, se da prioridad a las medidas financieras más importantes cuando las deficiencias del sistema de gestión y control pueden tener una repercusión financiera más grande sobre el presupuesto de la UE.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
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>).

Las inversiones no productivas (INP) no generan una rentabilidad, unos ingresos ni un aumento de valor significativos en la explotación del beneficiario, pero tienen un impacto medioambiental positivo. El apoyo público a las INP se presta a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y de la cofinanciación nacional. Los porcentajes de esta ayuda pública a menudo suponen el 100 % del coste total de la inversión. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que el apoyo a las INP ha contribuido al logro de objetivos medioambientales vinculados a la utilización sostenible de las tierras agrícolas, pero sin una adecuada relación coste-eficacia. Esto se debe a que los costes del 75 % de estos proyectos eran desproporcionados. Más aún, aunque muchos de estos proyectos tenían elementos claramente retributivos, habían sido financiados en su totalidad con dinero público. El Tribunal formula cinco recomendaciones con vistas a mejorar la relación coste-eficacia de las INP que se financiarán en el período de programación 2014-2020.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones