

Informe especial

Durabilidad en el desarrollo rural

La mayoría de los proyectos se mantienen en funcionamiento durante el período exigido, pero se podrían lograr resultados más duraderos



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VI
Introducción	01-14
Situación económica de las zonas rurales	01-03
La política de desarrollo rural de la UE y el concepto de durabilidad	04-14
Política de diversificación rural de la UE	05-07
Ayuda de la UE a las infraestructuras en las zonas rurales	08
Financiación y gobernanza de la UE relacionadas con la política de desarrollo rural	09-11
Durabilidad de los proyectos de desarrollo rural	12-14
Alcance y enfoque de la auditoría	15-19
Observaciones	20-65
Los proyectos suelen cumplir el período legal de durabilidad, pero algunos proyectos de diversificación a menudo se interrumpen poco tiempo después	20-36
La mayoría de los proyectos examinados seguían funcionando	21-29
Con frecuencia, las actividades de diversificación cesaban poco después de vencer el período legal de durabilidad	30-34
La mayoría de los Estados miembros aplicaron un período de durabilidad de cinco años para las inversiones en infraestructuras	35-36
Un tercio de los proyectos de diversificación habían dejado de funcionar en el momento de nuestra auditoría	37-55
Los procedimientos de selección no repercutieron de forma notable en la calidad general de los proyectos	38-46
Algunos tipos de proyectos de diversificación tuvieron una vida relativamente corta	47-53
Uso residencial de edificios financiados como alojamiento turístico	54-55

Hay pocas pruebas de que la financiación de la UE genere diversificación a largo plazo en las zonas rurales 56-65

Algunos tipos de proyectos de diversificación generan pocas oportunidades de diversificación 57-60

La valoración y el seguimiento no demuestran de forma suficiente la existencia de beneficios en materia de diversificación 61-65

Conclusiones y recomendaciones 66-70

Acrónimos y abreviaturas

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I Desde 2007, la Unión Europea (UE) ha gastado aproximadamente 10 000 millones de euros para diversificar su economía rural y 15 000 millones de euros para mejorar las infraestructuras en las zonas rurales mediante los programas de desarrollo rural. Entre 2007 y 2020, las inversiones en diversificación e infraestructuras subvencionadas mediante estos programas debían, en general, permanecer en funcionamiento durante 5 años.

II Llevamos a cabo esta auditoría debido a la gran importancia de las cuestiones que tratar y los problemas de durabilidad señalados en auditorías anteriores. Esperamos que nuestro trabajo ayude a la Comisión a facilitar el intercambio de las mejores prácticas entre los Estados miembros y evaluar los resultados de la política agrícola común. Examinamos si las inversiones destinadas a diversificar la economía rural y a mejorar las infraestructuras rurales aportaban beneficios duraderos. En primer lugar, evaluamos si los proyectos habían cumplido los requisitos jurídicos de durabilidad. En segundo lugar, examinamos los factores que afectaban a la durabilidad de los proyectos, aparte de los requisitos jurídicos. En tercer lugar, analizamos en qué medida se podía demostrar que la financiación de la UE creaba oportunidades de diversificación a largo plazo en las zonas rurales.

III Constatamos que, en gran medida, se cumplen los requisitos jurídicos sobre durabilidad. La mayoría de los proyectos examinados seguían en funcionamiento. Como cabía prever, esta cifra era especialmente alta en el caso de los proyectos de infraestructuras. En los proyectos de diversificación, observamos que dos tercios de dichos proyectos seguían funcionando. Detectamos importantes variaciones entre los distintos sectores y Estados miembros. También constatamos que, con frecuencia, las actividades cesaban poco después del período legal de durabilidad, incluso en inversiones muy elevadas.

IV Constatamos que los bajos resultados económicos y el uso privado ilegítimo afectan a la durabilidad de algunos proyectos de diversificación. La calidad de los procedimientos de selección mejoró en el período 2014-2020 con respecto a 2007-2013. Sin embargo, los procedimientos de selección no repercutieron de forma notable en la calidad general de los proyectos. En Polonia, los proyectos relacionados con los servicios a la agricultura o la silvicultura fueron menos duraderos que otros tipos de proyectos. En varios Estados miembros, algunos alojamientos turísticos no

eran económicamente viables, situación que se vio afectada por el uso residencial privado ilegítimo.

V Por último, hallamos escasas pruebas de que las medidas de diversificación auditadas generen diversificación a largo plazo en las zonas rurales. Constatamos que los servicios a la agricultura presentan un bajo potencial de diversificación y que, aunque los alojamientos turísticos pueden diversificar las fuentes de ingresos de algunos beneficiarios, tienen un impacto limitado en la diversificación de muchas regiones. Las evaluaciones *ex post* del período 2007-2013 concluyeron que la contribución a la diversificación había sido entre limitada y media.

VI Nuestras recomendaciones a la Comisión abarcan una mejor orientación de los fondos hacia proyectos viables, normas más estrictas para los proyectos que los beneficiarios pueden desviar fácilmente para uso privado y el aprovechamiento del potencial que ofrecen las grandes bases de datos.

Introducción

Situación económica de las zonas rurales

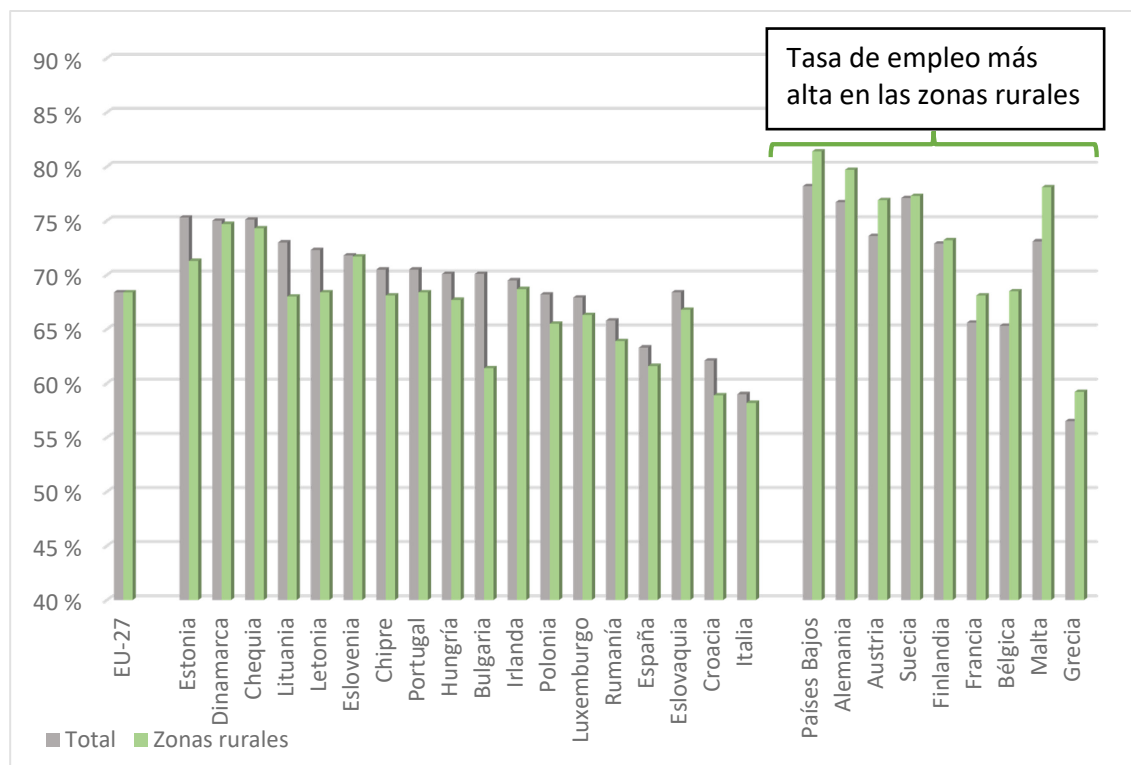
01 En 2018 las zonas rurales representaban el 83 % del territorio de la UE y albergaban el 31 % de su población¹. Algunas zonas rurales tienen problemas relacionados con la despoblación, el desempleo, una menor calidad de los servicios básicos y un mayor riesgo de pobreza o de exclusión social. Otras zonas rurales se encuentran entre las más dinámicas de los Estados miembros desde el punto de vista económico².

02 Entre 2000 y 2018 el producto interior bruto (PIB) per cápita de las regiones rurales aumentó más rápidamente que el de las regiones urbanas y contribuyó a reducir la diferencia con los núcleos urbanos. En 2018 alcanzó el 75 % del PIB per cápita medio de la UE. Entre 2012 y 2019 la tasa de empleo de las zonas rurales aumentó en todos los Estados miembros. En toda la UE, ha alcanzado el nivel de la tasa de empleo total. Como se muestra en la *ilustración 1*, en la mayoría de los Estados miembros la tasa de empleo rural es actualmente similar a la tasa global de empleo.

¹ «EU rural areas in numbers», Comisión Europea (europa.eu).

² «A better future for Europe's rural areas», Report CG33(2017)16final, Consejo de Europa, 2017.

Ilustración 1 – Tasa de empleo total y tasa de empleo en las zonas rurales en 2019



Fuente: Datos de Eurostat (código de datos en línea: LFST_R_ERGAU).

03 En toda la UE, el sector servicios representaba en 2018 más del 60 % del empleo en las zonas rurales. La industria y la construcción formaban el 27 %, y la agricultura, la silvicultura y la pesca, el 12 %, un descenso frente al 21 % de 2000³. El sector agrícola ocupaba aún el 30 % del empleo en las zonas rurales de Bulgaria y Rumanía.

La política de desarrollo rural de la UE y el concepto de durabilidad

04 La política de desarrollo rural de la UE contiene una serie de objetivos a largo plazo como, por ejemplo, la diversificación de la economía rural (al hacer que tanto las zonas rurales como los hogares individuales dependan menos de la agricultura y silvicultura), el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo (véase el apartado **05**) y la mejora de las infraestructuras en las zonas rurales (véase el

³ «A long-term Vision for the EU's Rural Areas», documento de trabajo de los servicios de la Comisión, parte 2/3.

apartado 08)⁴. Para apoyar el logro de estos objetivos, los proyectos financiados por la UE en estos ámbitos deben ser duraderos (véanse los apartados 12 y 13).

Política de diversificación rural de la UE

05 El gasto de la UE destinado a promover la diversificación abarca el apoyo a la promoción de actividades no agrícolas para los agricultores y la creación y desarrollo de nuevas oportunidades de negocio como, por ejemplo, el turismo. En el [cuadro 1](#) se enumeran las distintas medidas relacionadas con la diversificación de las zonas rurales y en la [ilustración 2](#) se muestran ejemplos de proyectos financiados.

Cuadro 1 – Medidas de diversificación en los dos períodos de programación

2007-2013	2014-2020
M311 – Diversificación hacia actividades no agrícolas	M6.2 – Ayuda destinada a la creación de empresas para actividades no agrícolas en zonas rurales
M312 – Ayuda a la creación y al desarrollo de empresas	M6.4 – Inversiones en la creación y el desarrollo de actividades no agrícolas
M313 – Fomento de actividades turísticas	

Fuente: Reglamento (CE) n.º 1698/2005 y Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

⁴ Véanse el considerando 11 y el artículo 4 del Reglamento n.º 1698/2005 del Consejo y el artículo 5, apartado 6, del Reglamento n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Ilustración 2 – Ejemplo de proyectos de diversificación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

06 Casi un tercio de los agricultores de la UE cuenta con otra actividades remuneradas⁵, que pueden ser, entre otras:

- o actividades que no están directamente relacionadas con la explotación agrícola, como la enseñanza o el trabajo por cuenta ajena;
- o actividades directamente relacionadas con la explotación agrícola, como la acogida de turistas o la transformación de productos agrícolas.

07 En un estudio de evaluación sobre el período de programación 2007-2013⁶ se valoró que la contribución de las medidas examinadas en este informe a la diversificación económica era limitada (en el caso de las actividades turísticas) y media

⁵ Datos EF_OGAAA de Eurostat y «La agricultura europea» (copa-cogeca.eu).

⁶ «Synthesis of Rural Development Programmes (RDP) ex-post evaluation of 2007-2013 – Evaluation Study».

en el caso de la diversificación hacia actividades no agrícolas y la creación de empresas (véase el apartado [61](#)).

Ayuda de la UE a las infraestructuras en las zonas rurales

08 La financiación de la UE destinada a la inversión en infraestructuras de zonas rurales tiene como objetivo mejorar la prestación de servicios básicos a la población rural y ayudar a renovarlas⁷. En el [cuadro 2](#) se enumeran diversas medidas de inversión en infraestructuras públicas en las zonas rurales, y en el [recuadro 1](#) se ofrecen ejemplos de este tipo de inversiones que suelen recibir apoyo del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

Cuadro 2 – Medidas relativas a infraestructuras en ambos períodos de programación

2007-2013	2014-2020
M321 – Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural M322 – Renovación y desarrollo de poblaciones rurales	M07 – Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales

Fuente: Reglamento (CE) n.º 1698/2005 y Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

⁷ Artículo 52, letra b), del [Reglamento n.º 1698/2005](#) y artículo 20 del [Reglamento n.º 1305/2013](#).

Recuadro 1

Ejemplos de inversiones en infraestructuras financiadas por el Feader



*Central de calefacción local en Austria
(Medida 321, beneficiario privado)*

Costes

subvencionables: 5 300 087 euros

Financiación pública: 50 %



*Carretera rural en Bulgaria
(Medida 321, beneficiario público)*

Costes subvencionables:

1 210 052 euros

Financiación pública: 100 %



*Construcción de una red de suministro de agua y alcantarillado en Polonia
(Medida 321, beneficiario público)*

Costes subvencionables: 936 289 euros

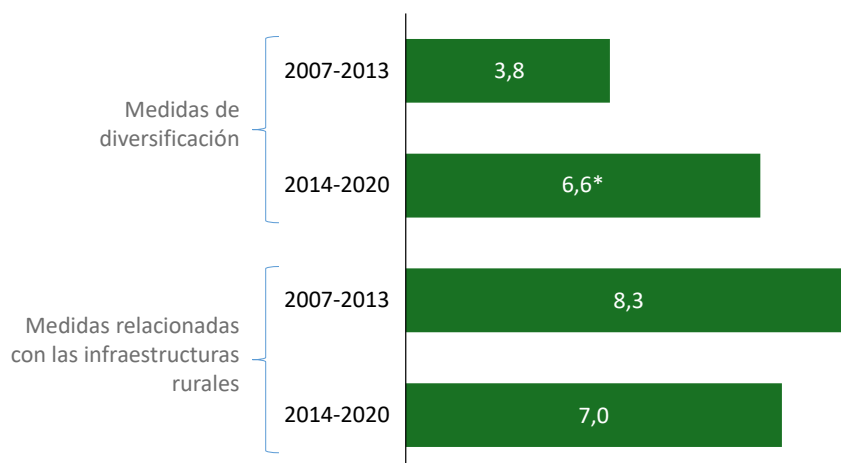
Financiación pública: 68 %

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información enviada por las autoridades nacionales.

Financiación y gobernanza de la UE relacionadas con la política de desarrollo rural

09 Durante los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020, la UE habrá gastado aproximadamente 10 000 millones de euros en medidas de diversificación y 15 000 millones de euros en inversiones en infraestructuras de zonas rurales mediante los programas de desarrollo rural (véase la *ilustración 3*).

Ilustración 3 – Gasto de la UE destinado a la diversificación y a inversiones en infraestructuras en el marco de la política de desarrollo rural de la UE (miles de millones de euros)



* La medida relativa al desarrollo agrícola y empresarial abarca proyectos de diversificación y otros tipos de ayuda.

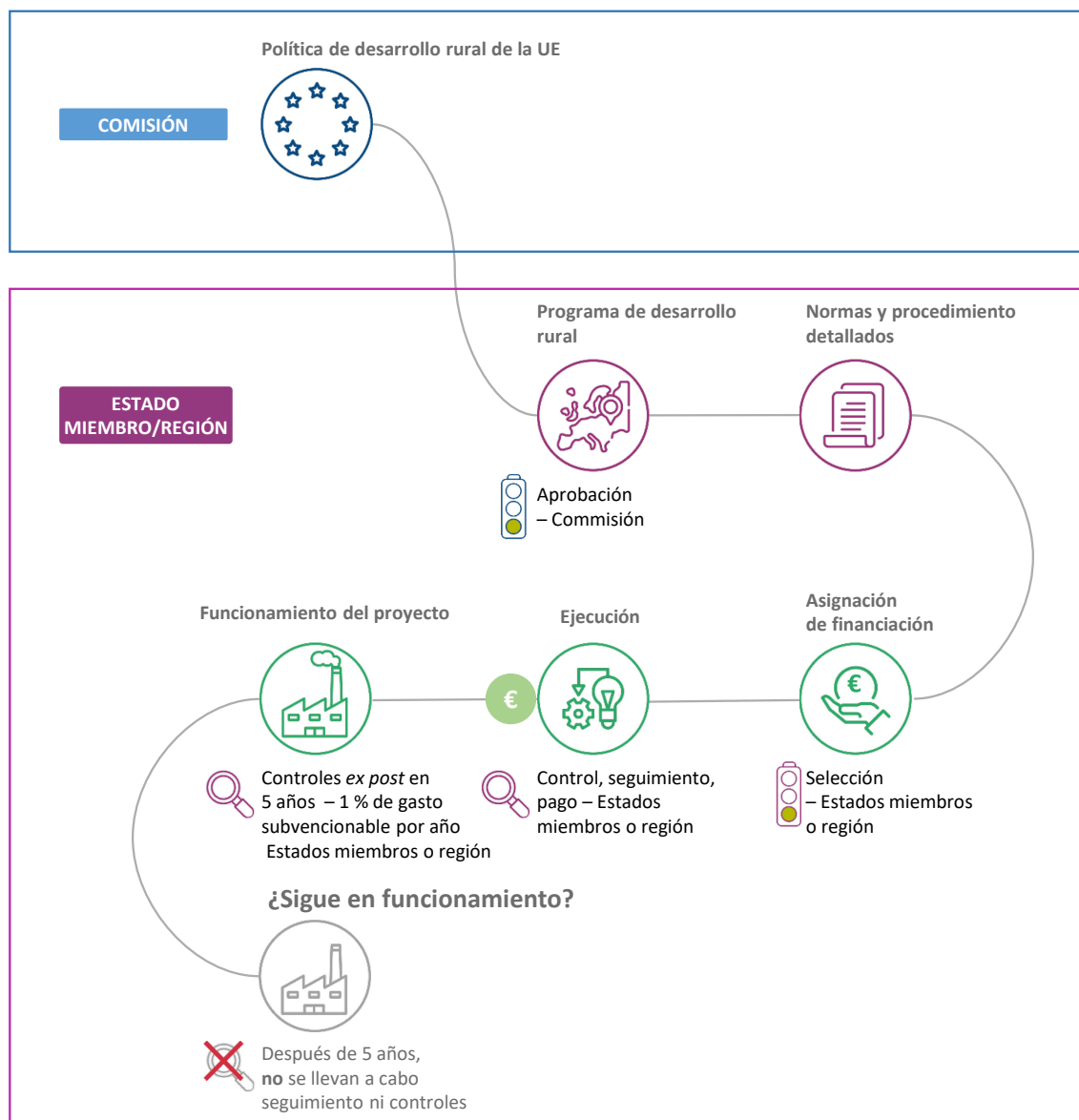
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión.

10 Los fondos de la UE y los nacionales o regionales financian de manera conjunta proyectos de desarrollo rural en régimen de gestión compartida. La UE y los Estados miembros establecen las normas y las condiciones de financiación. Las autoridades nacionales/regionales:

- elaboran programas de desarrollo rural (PDR);
- asignan fondos a las medidas;
- gestionan y supervisan la ejecución de sus PDR y evalúan los resultados.

En la *ilustración 4* se ofrece un ejemplo del modo en que la Comisión y las autoridades nacionales y regionales comparten responsabilidades.

Ilustración 4 – Ejecución, control y seguimiento de los proyectos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

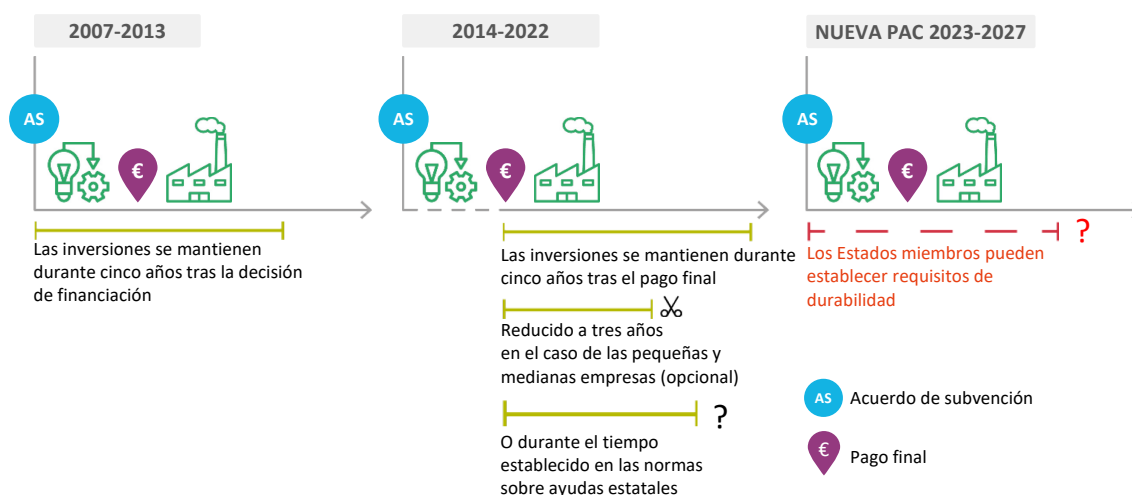
11 Para el nuevo período de programación 2023-2027, el Reglamento de la política agrícola común (PAC) exige a los Estados miembros que elaboren planes estratégicos de la PAC combinando la financiación de las ayudas con los ingresos, las medidas de mercado y el desarrollo rural. En dichos planes, los Estados miembros expondrán la manera en la que buscan alcanzar sus metas relativas a los nueve objetivos específicos de la PAC. Los futuros proyectos de diversificación pueden contribuir a dos objetivos específicos: facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales y promover el

empleo, el crecimiento y la igualdad de género en las zonas rurales⁸. La Comisión aprobará estos planes y hará un seguimiento de su aplicación a través de los informes nacionales periódicos del rendimiento elaborados por los Estados miembros⁹. La Comisión también puede promover el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros.

Durabilidad de los proyectos de desarrollo rural

12 En la presente auditoría se examinó si los proyectos financiados por la UE son «duraderos». La *ilustración 5* muestra los requisitos legales de durabilidad establecidos en la UE para los proyectos subvencionados, que fueron más exigentes para el período de programación 2014-2020 (ampliado hasta 2022)¹⁰. Para el período de programación 2023-2027, el Reglamento de la PAC no establece requisitos jurídicos sobre durabilidad. Los Estados miembros, mediante sus normas nacionales, pueden volver a establecer dichos requisitos.

Ilustración 5 – Evolución de los requisitos de durabilidad a lo largo del tiempo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁸ Véase el artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 2115/2021 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁹ Véanse el artículo 118 del Reglamento (UE) n.º 2115/2021 del Parlamento Europeo y del Consejo y los artículos 13 y 40 del Reglamento (UE) n.º 2116/2021 del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹⁰ Véase el artículo 71 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

13 En el contexto de la presente auditoría de gestión, al examinar el rendimiento de estos programas y estos flujos de gasto, examinamos si los proyectos financiados:

- o cumplían el período de durabilidad establecido en la legislación (es decir, si seguían funcionando durante dicho período);
- o seguían funcionando más allá de este período de durabilidad;
- o aportaban cambios duraderos a las zonas rurales.

14 En tres informes anteriores (uno referente al desarrollo rural y dos sobre los fondos de cohesión)¹¹, señalamos diversos problemas con la durabilidad de la inversiones financiadas por la UE:

- o las autoridades locales no prestaban suficiente atención a la durabilidad en las diferentes etapas de la gestión de la financiación de la UE;
- o los destinatarios o las autoridades locales no mantenían las infraestructuras;
- o la mayoría de los proyectos analizados no eran económicamente viables.

¹¹ Informe Especial 25/2015; Informe Especial 08/2018; Informe Especial 06/2011.

Alcance y enfoque de la auditoría

15 Decidimos llevar a cabo esta auditoría porque:

- o desde 2007, la UE ha gastado más de 25 000 millones de euros en proyectos de diversificación e inversión en infraestructuras mediante los programas de desarrollo rural;
- o en varias de nuestras auditorías de gestión se detectaron problemas de durabilidad (véase el apartado [14](#)) y riesgos específicos para las medidas de diversificación.

16 Esperamos que nuestra labor ayude a la Comisión a intercambiar buenas prácticas relacionadas con la posible introducción de medidas que garanticen la durabilidad de los proyectos y a evaluar los proyectos de diversificación y de infraestructuras rurales subvencionados en el marco de la política agrícola común para el período de programación 2023-2027.

17 Nuestra pregunta de auditoría principal era si las inversiones destinadas a diversificar la economía y mejorar las infraestructuras en el ámbito rural han aportado beneficios duraderos. En la primera parte del presente informe, abordamos el aspecto del cumplimiento en cuanto a la durabilidad, es decir, si se cumplían los requisitos jurídicos sobre durabilidad. En la segunda parte, valoramos la existencia de factores que afectarían a la durabilidad de los proyectos, incluso al margen de los requisitos jurídicos. En la tercera parte, examinamos si concurrían pruebas suficientes de que la financiación de la UE generaba oportunidades de diversificación a largo plazo en las zonas rurales.

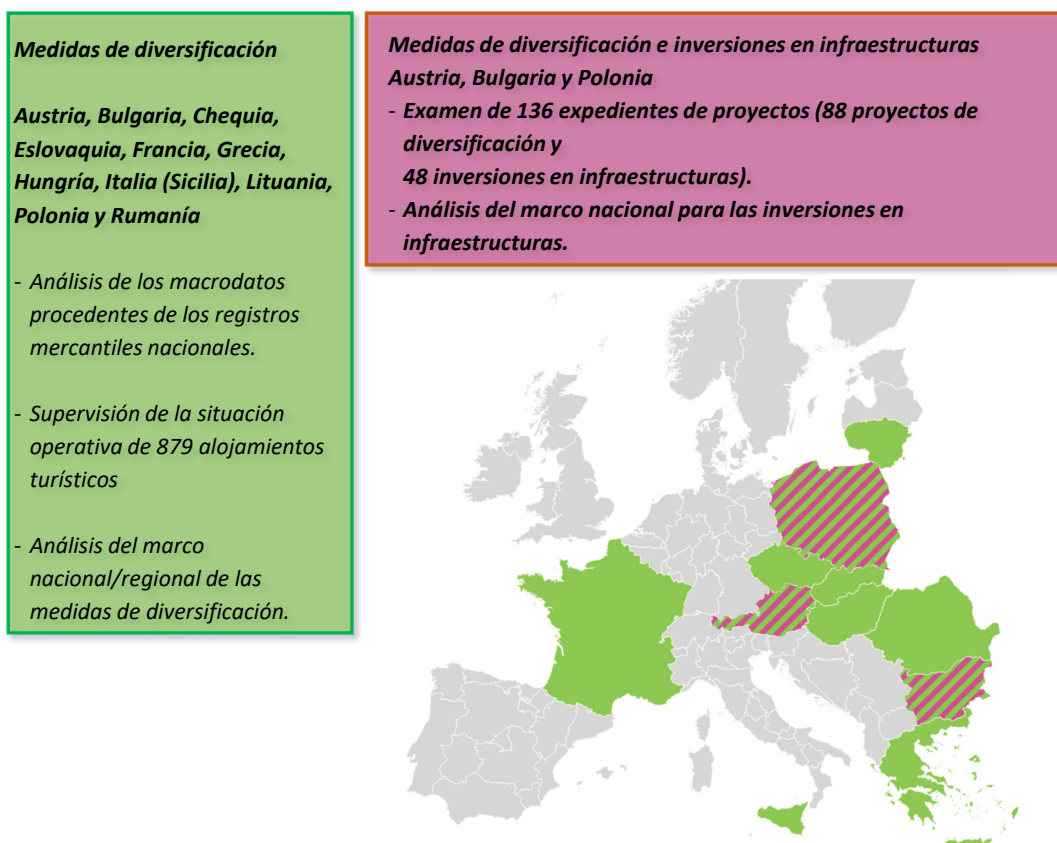
18 Para evaluar si los beneficios previstos perduraban en el tiempo, examinamos los proyectos financiados en los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020. Analizamos dos tipos de proyectos:

- o proyectos de diversificación de la economía rural (véanse el [cuadro 1](#) y la [ilustración 2](#));
- o inversiones públicas en infraestructuras, como, por ejemplo, carreteras y activos relacionados con el agua y las aguas residuales (véanse el [cuadro 2](#) y el [recuadro 1](#)).

19 Recabamos pruebas de auditoría mediante las siguientes actividades (véase la *ilustración 6*):

- o un examen de la legislación y las estadísticas;
- o un análisis de los registros mercantiles y una comprobación del estado de funcionamiento de algunos alojamientos turísticos;
- o entrevistas con autoridades nacionales o regionales;
- o examen de una selección de marcos y proyectos nacionales/regionales de once Estados miembros/regiones.

Ilustración 6 – Estados miembros seleccionados y trabajo de auditoría



Nota: Seleccionamos a los Estados miembros en función de los gastos que destinaban a las medidas seleccionadas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Observaciones

Los proyectos suelen cumplir el período legal de durabilidad, pero algunos proyectos de diversificación a menudo se interrumpen poco tiempo después

20 En la presente sección, examinamos los proyectos desde la perspectiva de los requisitos jurídicos de la UE sobre durabilidad y evaluamos si dichos requisitos se adaptaban al tipo de inversiones financiadas.

- En el caso de los **proyectos de diversificación**:
 - evaluamos si 879 proyectos seleccionados de alojamiento turístico (uno de los tipos más comunes de proyectos de diversificación) seguían funcionando;
 - para una selección de 88 proyectos de diversificación, valoramos si estos seguían funcionando y si cumplían los objetivos establecidos en su plan de negocio (véanse los apartados [44](#), [45](#) y [59](#)). En nuestra selección de proyectos introducimos los principales tipos de proyectos financiados durante ambos períodos de programación (véase la [ilustración 2](#)).
- En el caso de los **proyectos de infraestructuras**, examinamos si los 48 proyectos de la muestra seguían funcionando y aportando los beneficios previstos. Prestamos especial atención a los tipos de proyectos que habían recibido la mayor financiación durante ambos períodos de programación, como carreteras, centrales de calefacción y sistemas de suministro de agua y saneamiento (véase el [recuadro 1](#)).

La mayoría de los proyectos examinados seguían funcionando

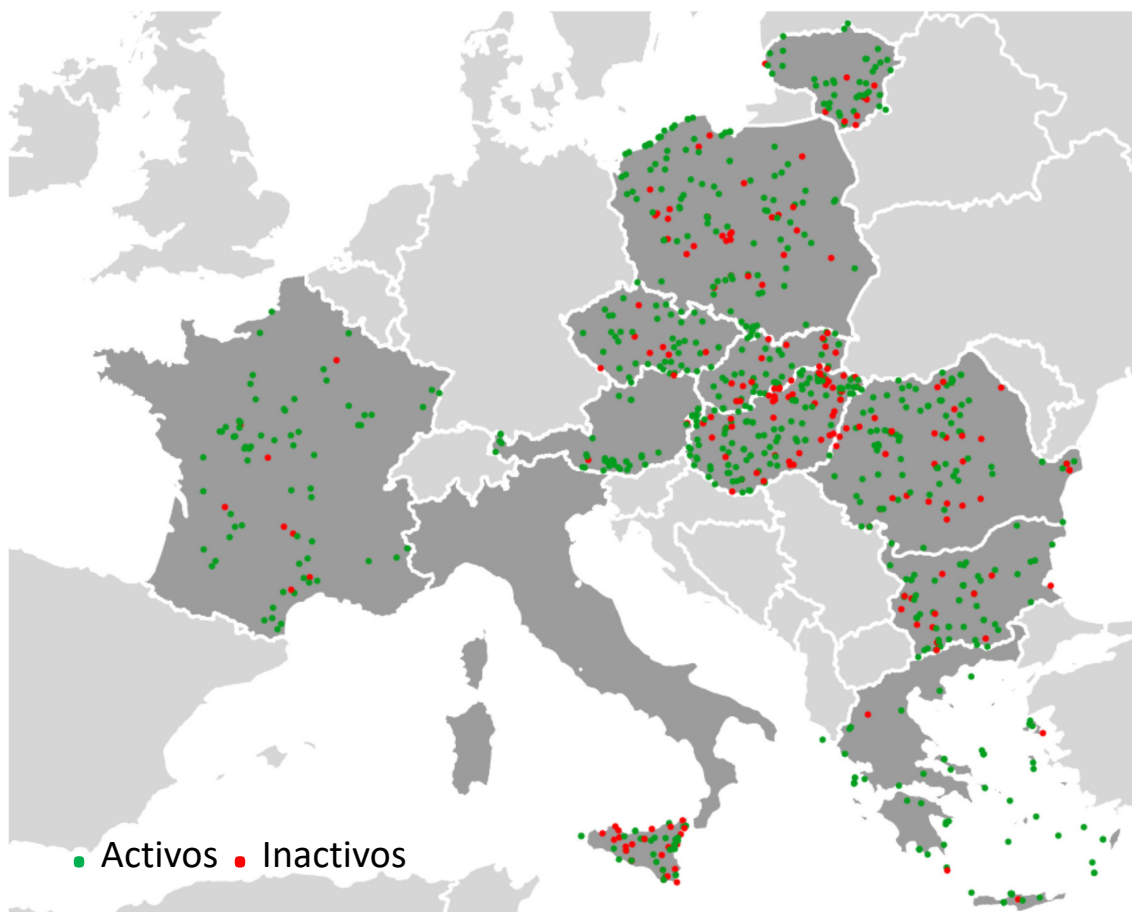
El 80 % de los proyectos de alojamiento turístico seguían funcionando

21 La inversión en alojamientos turísticos es uno de los proyectos financiados de diversificación más comunes. Los once Estados miembros examinados gastaron casi 500 millones de euros de los fondos de desarrollo rural en apoyo de unas 8 000 inversiones en alojamientos turísticos durante el período 2014-2015 (esto es, proyectos pertenecientes al período de programación 2007-2013).

22 Comprobamos si los 879 proyectos de alojamiento turístico de la muestra en estos once Estados miembros seguían ofreciendo alojamiento. Todos los establecimientos recibieron financiación en el período 2007-2013, y la mayoría de ellos recibieron un pago final en 2014 o 2015. Por tanto, los que seguían activos tenían una antigüedad de más de cinco años. La mayoría de nuestros controles tuvieron lugar entre junio y octubre de 2020. De los 879 alojamientos turísticos de la muestra, constatamos que 21 habían cerrado a causa de la crisis sanitaria (es decir, el 2 % de la muestra).

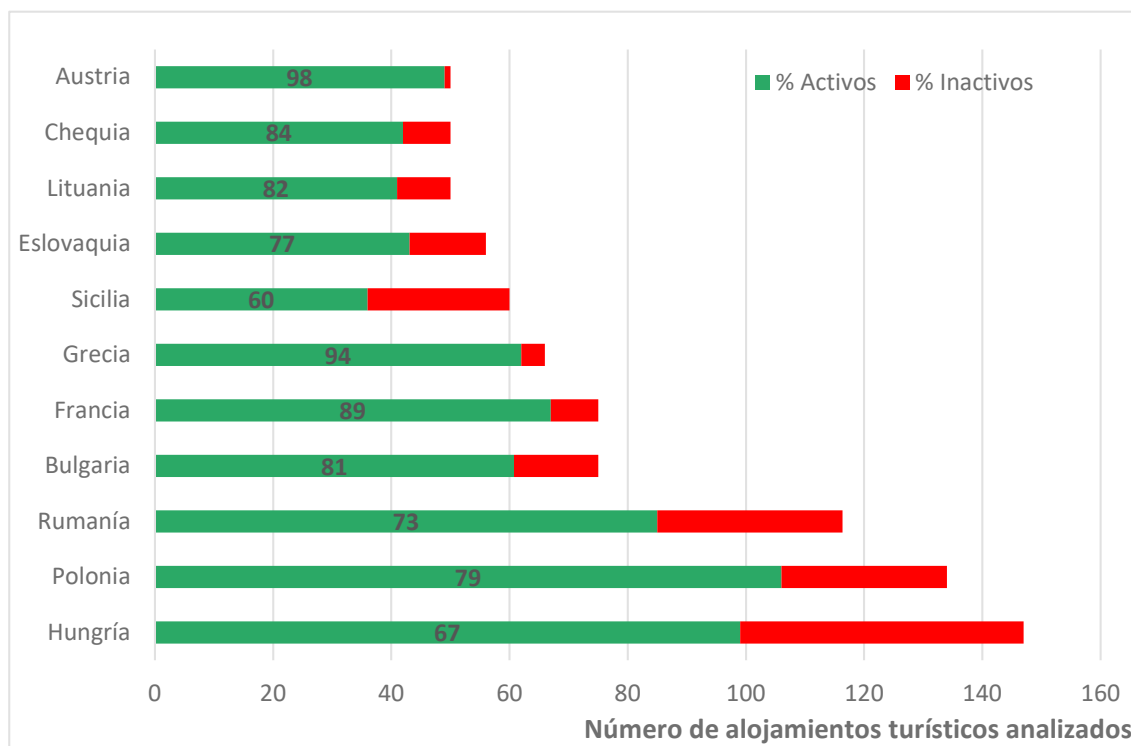
23 En la *ilustración 7* y en la *ilustración 8* se observa que, en general, el 80 % de los establecimientos seguían ofreciendo alojamiento. Las cifras de los distintos Estados miembros oscilan entre el 98 % en Austria, el 67 % en Hungría y el 60 % en Italia (Sicilia). Observamos que 24 establecimientos ubicados en Chequia, Eslovaquia, Francia, Hungría, Italia (Sicilia), Rumanía y Eslovaquia estaban abiertos a juzgar por nuestro primer análisis de fuentes en línea, pero en la práctica, no se podían realizar reservas. Hicimos un seguimiento de estos casos contactando por teléfono o correo electrónico. Cuando los gerentes declararon que estos establecimientos se encontraban «abiertos» (20 casos), los clasificamos así en nuestro análisis. En los cuatro casos restantes, determinamos claramente que el alojamiento no se encontraba disponible para los turistas.

Ilustración 7 – Ubicación y estado de funcionamiento de los proyectos de alojamiento turístico examinados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ilustración 8 – Porcentaje de proyectos de alojamiento turístico activos

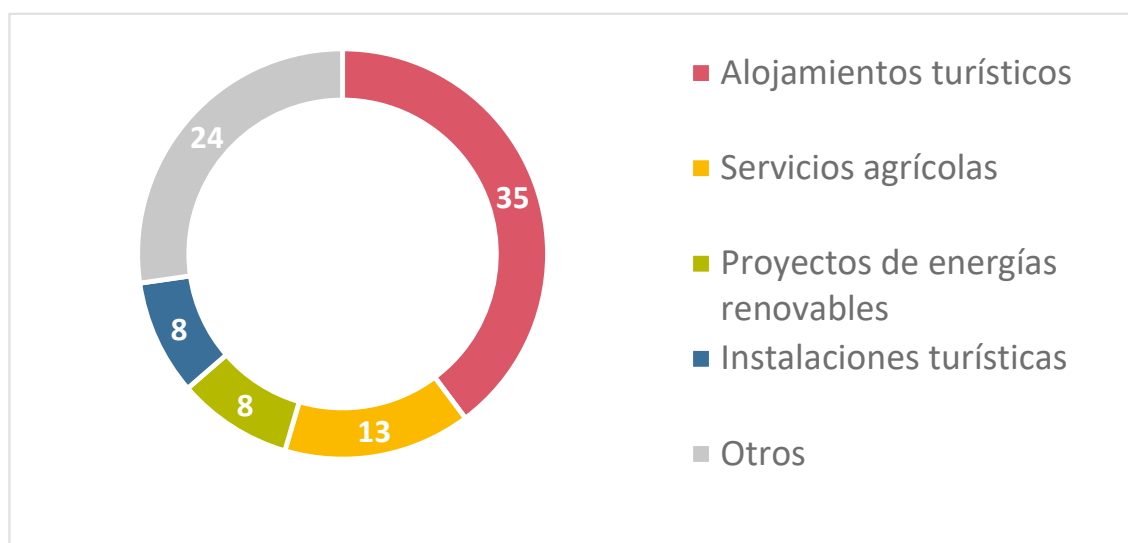


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Dos tercios de los proyectos de diversificación seguían funcionando

24 Examinamos 88 proyectos de diversificación en Bulgaria, Austria y Polonia. Los proyectos seleccionados estaban relacionados principalmente con instalaciones turísticas (alojamientos turísticos, carriles para bicicletas y paseos peatonales), servicios agrícolas y energías renovables (véase la [ilustración 9](#)).

Ilustración 9 – Desglose de los 88 proyectos examinados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

25 De estos 88 proyectos (67 del período de programación 2007-2013 y 21 del período 2014-2020), hallamos que 59 proyectos (el 67 %) seguían en funcionamiento;

- de los 30 proyectos que aún se encontraban dentro de su período de durabilidad, 29 de ellos (97 %) seguían en funcionamiento;
- sin embargo, de los 58 proyectos que habían superado su período de durabilidad, 30 (52 %) seguían en funcionamiento;
- en general, 7 de los 88 proyectos se interrumpieron en el período de durabilidad.

26 Dos tercios de los 35 proyectos de alojamiento turístico pertenecientes a esta muestra de 88 proyectos de diversificación seguían abiertos. En Austria, seguían abiertos los 10 proyectos de alojamiento turístico. En Bulgaria y Polonia, 11 de 17 y 3 de 8, respectivamente, seguían en funcionamiento.

Todos los proyectos de infraestructura auditados, excepto uno, seguían en uso

27 En Bulgaria, Austria y Polonia, examinamos 48 proyectos de infraestructuras consistentes principalmente en la construcción o mejora de centrales de calefacción, carreteras y sistemas de agua y saneamiento. Cuando se realizó la auditoría, 38 proyectos tenían una vigencia superior a cinco años (después del período legal de durabilidad) y los otros 10 eran más recientes, y se encontraban todavía en el período legal de durabilidad.

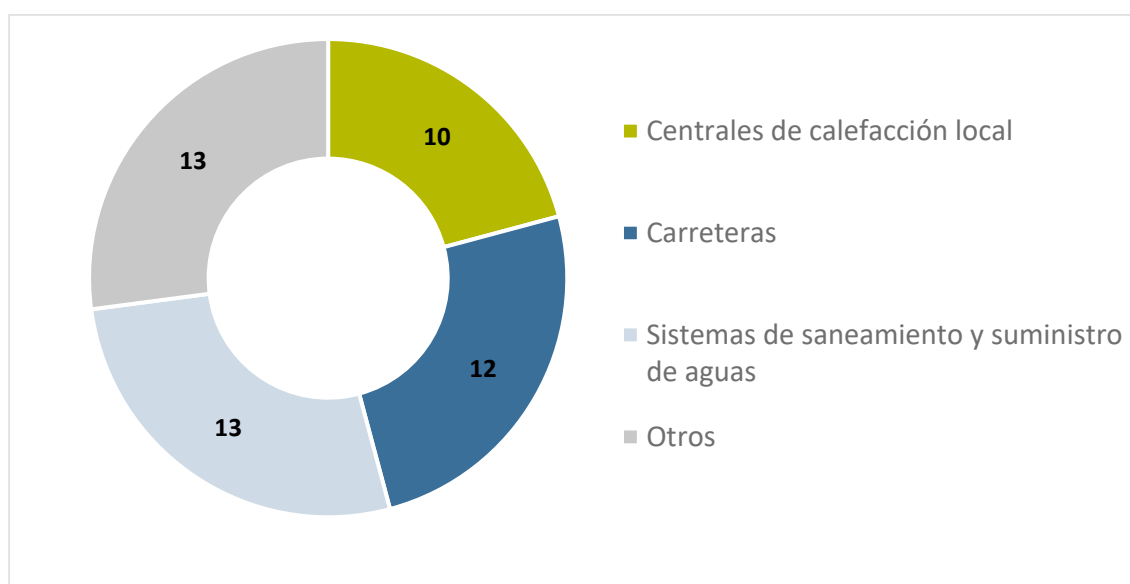
28 Comprobamos si la infraestructura financiada por la UE seguía utilizándose.

Examinamos:

- o en el caso de las **centrales de calefacción**: estado de funcionamiento de la central, producción de energía, número de clientes, datos financieros y empleo;
- o en el caso de las **carreteras**: variación del número de usuarios (residentes locales, turistas, empresas situadas en la zona, en su caso);
- o en el caso de los **sistemas de suministro de agua y saneamiento**: estado de funcionamiento de la infraestructura, número de conexiones a redes (en su caso), mejora de la calidad del agua.

29 Los 48 proyectos (véase la [ilustración 10](#)) obtuvieron los resultados físicos previstos (por ejemplo, la construcción de una central de calefacción local, la mejora de una carretera, la construcción de un sistema de suministro de agua o de alcantarillado). A excepción de una planta de tratamiento de aguas residuales (véase el [recuadro 4](#)), en el momento de realizarse la auditoría, las inversiones seguían beneficiando a la comunidad local.

Ilustración 10 – Desglose de los 48 proyectos examinados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

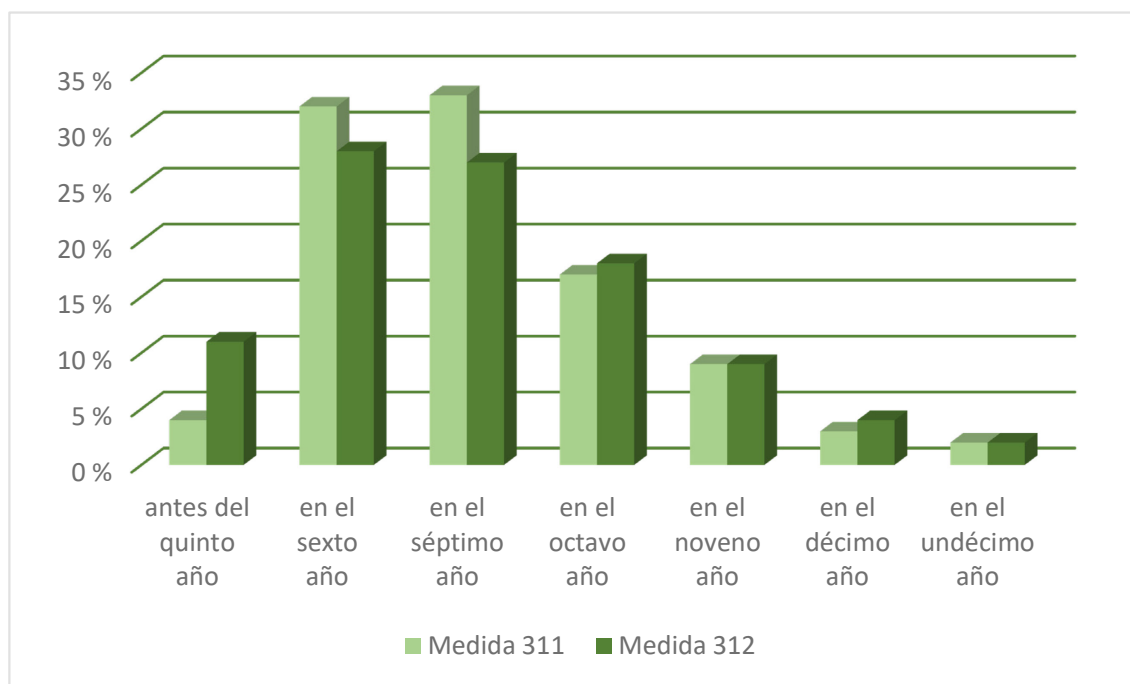
Con frecuencia, las actividades de diversificación cesaban poco después de vencer el período legal de durabilidad

30 Examinamos si las actividades de los proyectos continuaban durante, al menos, dos años tras el período legal previsto de durabilidad en el Derecho de la UE. Evaluamos si en el período de funcionamiento influía el sector o el tamaño del proyecto.

31 De los registros mercantiles examinados, solo el de Polonia contenía datos sobre la situación de las distintas actividades de los beneficiarios. Utilizamos esta información más detallada para llevar a cabo un análisis suplementario. En el caso de los beneficiarios que establecieron su actividad no agrícola en el marco de las medidas 311 y 312 (9 221 y 3 429 beneficiarios, respectivamente), comprobamos cuántos años había durado la actividad.

32 En la *ilustración 11* se muestra que los beneficiarios que dejaron de ejercer la actividad normalmente lo hicieron en el sexto o el séptimo año de funcionamiento, es decir, poco después de que finalizara el período de durabilidad de cinco años.

Ilustración 11 – Distribución de los beneficiarios polacos que abandonaron su actividad no agrícola según el momento de cese (año de funcionamiento)



Nota. Distribución correspondiente a:

- 4 865 beneficiarios que iniciaron la actividad no agrícola para acogerse a la medida 311 y que posteriormente abandonaron dicha actividad.
- 735 beneficiarios que iniciaron dicha actividad para acogerse a la medida 312 y que posteriormente la abandonaron.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información procedente del Registro Mercantil y de las autoridades de Polonia.

33 En el [recuadro 2](#) se citan ejemplos de establecimientos turísticos (subvencionados durante el período de programación 2007-2013) en los que la UE invirtió más de 150 000 euros que dejaron de funcionar tras el período de durabilidad de 5 años. Dos de ellos funcionaron durante menos de cinco años porque el período legal de durabilidad se inició a partir de la decisión de financiación (véase el apartado [12](#)). Estas cortas duraciones de la actividad implican que las subvenciones europeas se situaron entre 2 667 y 9 125 euros por mes de actividad.

Recuadro 2

Ejemplos de costosos alojamientos turísticos que ya no están activos

País/región	Un único alojamiento turístico		Duración de la actividad de alojamiento en años*	Financiación equivalente de la UE concedida por mes destinada a esta actividad turística (euros)
	Costes totales (euros)	Contribución de la UE (euros)		
Eslovaquia	991 822	371 933	6	5 165
Grecia	555 411	299 717	4	6 244
Italia (Sicilia)	452 497	273 761	2,5	9 125
Rumanía	235 294	177 058	5	2 951
Bulgaria	200 000	160 000	5	2 667

* A partir de la finalización del proyecto, es decir, de los pagos finales.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de los Estados miembros.

34 En el período 2014-2020, los Estados miembros podían reducir el período de durabilidad a tres años en las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, los requisitos de durabilidad son los mismos si el nivel de financiación de la UE alcanza 9 000 o 500 000 euros, o si los beneficiarios financian el 10 % o el 90 % de sus inversiones.

La mayoría de los Estados miembros aplicaron un período de durabilidad de cinco años para las inversiones en infraestructuras

35 El período de durabilidad es un requisito jurídico cuyo objeto no es reflejar la vida útil de la inversión. Cabe esperar que los proyectos cuenten con una vida útil mucho mayor que los requisitos de durabilidad (de 15 a 25 años en los proyectos de las centrales de energía, de 25 a 30 años en carreteras y 30 años en infraestructuras hídricas y de tratamiento de aguas residuales). En Austria y en la región italiana de Piamonte se amplió el requisito de durabilidad para determinados tipos de inversión (véase el [recuadro 3](#)) con el fin de tener más en cuenta su vida útil prevista. Las autoridades nacionales de los demás Estados miembros de la muestra aplicaron el requisito de durabilidad de cinco años.

Recuadro 3

Buenas prácticas: período de durabilidad adaptado a Estados miembros/regiones

En **Austria**, con el objeto de recibir financiación pública, las centrales de calefacción locales tienen que cumplir otros requisitos destinados a garantizar la durabilidad de los proyectos:

- 1) el solicitante debe demostrar que ya ha firmado contratos que abarcan, como mínimo, el 75 % de su capacidad de producción;
- 2) el cliente debe suscribir un contrato vinculante por un período de entre 10 y 15 años.

Austria ha ampliado a 10 años el período de durabilidad de este tipo de inversiones.

En el período 2014-2020, la región de Piamonte (**Italia**) adaptó el período de durabilidad al tipo de inversión. Hay proyectos, como los de alojamiento turístico, que deben funcionar durante un período mínimo de 10 años¹².

Fuente: Documentación de los Estados miembros.

36 Todos los proyectos de infraestructuras examinados seguían funcionando (véase el apartado 29), excepto uno: en Bulgaria, fracasó un proyecto por falta de mantenimiento (véase el [recuadro 4](#)).

¹² Programa de desarrollo rural de la región de Piamonte para el período 2014-2020, p. 378.

Recuadro 4

Una planta de tratamiento de aguas residuales dejó de funcionar al cabo de dos años por falta de mantenimiento

En Bulgaria, una autoridad local firmó en 2009 un acuerdo de subvención (costes subvencionables de 1,5 millones de euros) para rehabilitar las calles y las redes de suministro de agua y alcantarillado, y construir una planta de tratamiento de aguas residuales. La construcción finalizó en 2015, un año posterior al vencimiento del período de durabilidad de este proyecto, que empezó a contar desde la decisión de financiación en el período de programación 2007-2013 (véase la [ilustración 5](#)).

La planta de tratamiento de aguas residuales dejó de funcionar en 2017, dos años después del pago final, pues la autoridad local no la mantuvo. ningún mecanismo permitía restituir los fondos de la UE desembolsados en este proyecto, ya que había prescrito el «requisito jurídico de durabilidad».

Un tercio de los proyectos de diversificación habían dejado de funcionar en el momento de nuestra auditoría

37 En esta sección valoramos la existencia de factores que afectan a la longevidad de los proyectos, incluso al margen de los requisitos jurídicos de durabilidad. En el momento de efectuarse la auditoría, dos tercios de los proyectos de diversificación seguían funcionando, mientras que el tercio restante dejó de estar operativo. Evaluamos si las autoridades nacionales y regionales analizaron la viabilidad económica prevista de los proyectos de diversificación que seleccionaron y los tipos de proyectos que eran menos duraderos.

Los procedimientos de selección no repercutieron de forma notable en la calidad general de los proyectos

38 Los procedimientos de selección deberían contribuir a la calidad de los proyectos objeto de las ayudas y la duración que deberían tener. Esto supone establecer prioridades a través de los correspondientes criterios de selección y una evaluación adecuada de los proyectos. Las normas de la UE exigen que los Estados miembros definan y apliquen criterios de selección cuando decidan la operación a la que deben

dar prioridad. En el período de programación 2007-2013, realizamos las siguientes constataciones:

- o Polonia (hasta 2009) y Francia no aplicaban estos criterios.
- o Lituania solo empleó criterios de selección cuando el volumen de solicitudes superaba los fondos disponibles.
- o Austria disponía de estos criterios, pero no los aplicaba para clasificar los proyectos.
- o Bulgaria, Chequia, Grecia, Polonia (después de 2009) y Eslovaquia aplicaban criterios de selección sin establecer ninguna puntuación mínima obligatoria. Clasificaban los proyectos, pero los subvencionaban siempre que se dispusiera de presupuesto, incluso si era baja la puntuación recibida¹³.
- o Hungría, Italia (Sicilia) y Rumanía fijaron una puntuación mínima que debían alcanzar las solicitudes para poder recibir la ayuda. Sin embargo, tras haber firmado un acuerdo de subvención, el 46 % de los beneficiarios rumanos de la medida 313 y el 10 % de los beneficiarios sicilianos de la medida 311 no completaron su proyecto y por tanto, no recibieron el pago final.

39 En el período de programación 2014-2020, las autoridades nacionales y regionales de todos los Estados miembros aplicaron criterios de selección y umbrales de puntuación. Por lo general, esos umbrales no superaban el 50 % de la puntuación máxima. A modo de ejemplo, para la medida 6.4 (véase el [cuadro 1](#)), las puntuaciones mínimas en Rumanía y Austria eran, respectivamente, 10 puntos sobre una escala de 100 y 5 puntos sobre 24. Si establecen puntuaciones mínimas, las autoridades nacionales y regionales corren el riesgo de seleccionar proyectos con escaso potencial.

40 Además de aplicarse los criterios de selección, los Estados miembros deben evaluar el proyecto. En el [recuadro 5](#) se expone un ejemplo de proyectos en Polonia que, en nuestra opinión, no deberían haberse financiado si se hubiera hecho una evaluación adecuada.

¹³ Véase también el [Informe Especial 06/2013](#).

Recuadro 5

Polonia seleccionó proyectos iniciados a través de empresas familiares que se cerraron al final del período de durabilidad

Una empresa polaca de servicios de transporte y almacenamiento no reunía los requisitos para acogerse a la ayuda de la medida 312. Inmediatamente antes o después de presentar las solicitudes de ayuda en el marco de la medida 312, tres hijas y dos yernos del propietario de la empresa crearon cinco *nuevas* empresas.

Estas cinco empresas nuevas declararon ejercer una actividad idéntica o similar y operar en la misma dirección que la empresa original. Adquirieron vehículos y renovaron espacios y equipos, para lo cual recibieron subvenciones de hasta el 50 %.

La financiación pública total ascendió a 265 000 euros (incluido el 75 % de la contribución de la UE), cuantía netamente superior a la ayuda máxima establecida por la legislación nacional para una sola entidad subvencionable (72 000 euros).

De estos cinco beneficiarios, cuatro cerraron su respectiva empresa al prescribirse el período de durabilidad.

41 Para evaluar la durabilidad de las operaciones, las autoridades nacionales de todos los Estados examinados (excepto Francia) exigían que el solicitante presentara un plan de negocio.

42 De estos diez Estados miembros¹⁴, cinco consideraban que las previsiones empresariales en los planes de negocio sentaban una base para evaluaciones futuras. Por ejemplo, los beneficiarios debían alcanzar al menos el 50 % (Bulgaria y Hungría) o el 70 % (Lituania) de sus previsiones de negocio. Cuando se realizaba un control *ex post*, el hecho de no alcanzar estos porcentajes daba lugar a sanciones (véase el apartado 55).

43 Siete Estados miembros¹⁵ establecieron el número de puestos creados en sus criterios de subvencionabilidad o selección. Cuando la creación de empleo era un criterio de selección, los beneficiarios debían crear puestos de trabajo y mantenerlos al menos hasta el final del período de durabilidad. Lituania y Polonia concedían una

¹⁴ Bulgaria, Chequia, Grecia, Hungría y Lituania.

¹⁵ Chequia, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Lituania, Polonia y Rumanía.

mayor financiación a los beneficiarios que preveían crear un mayor número de puestos de trabajo.

44 En nuestra muestra de beneficiarios, sobre los que pudimos obtener suficiente información, el 90 % (9/10) de los búlgaros y el 63 % (17/27) de los polacos, respectivamente, no alcanzaron las previsiones económicas establecidas en su plan de negocio (entre ellos, 4 de cada 10 beneficiarios pertenecientes al período 2014-2020). En Austria no constatamos este problema (véase el apartado 59).

45 En el [cuadro 3](#) se muestra que la mayoría de beneficiarios se quedaron muy por debajo de sus previsiones.

Cuadro 3 – Proyectos que no alcanzaron las previsiones del plan de negocio

	Proyectos que no alcanzaron las previsiones del plan de negocio			
	Total	Porcentaje de previsión alcanzado		
		Menos del 10 %	Entre el 10 % y el 50 %	Más del 50 %
Polonia	17	7	8	2
Bulgaria	9	3	4	2

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del análisis de los expedientes de los proyectos.

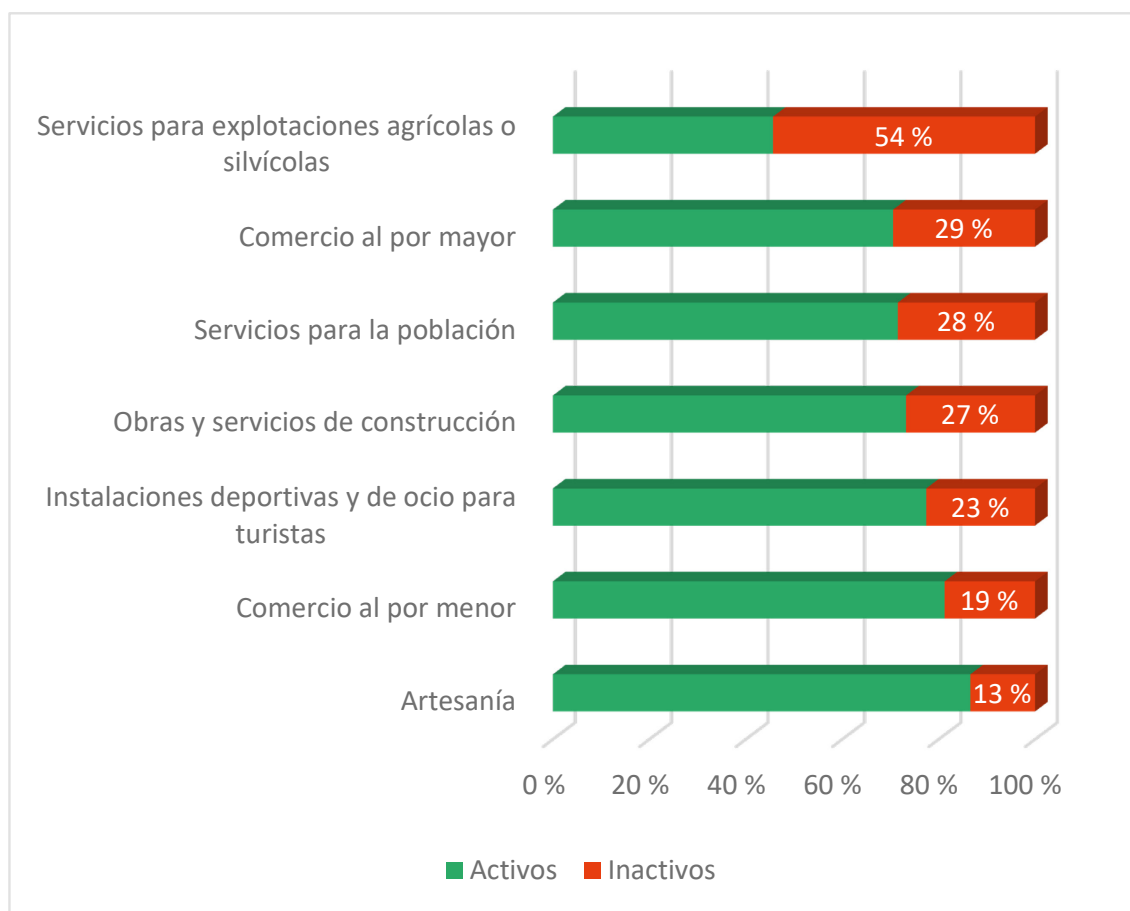
46 Las previsiones del plan de negocio eran vinculantes en Bulgaria. El 75 % de los controles *ex post* dieron lugar a procedimientos de restitución porque los beneficiarios no habían cumplido las previsiones (véase el apartado 55).

Algunos tipos de proyectos de diversificación tuvieron una vida relativamente corta

47 En Polonia, casi el 75 % de los 13 000 beneficiarios de la medida 311 (9 221 beneficiarios que crearon una actividad no agrícola analizada en el apartado 31, y aproximadamente otros 3 800 que desarrollaron actividades existentes en el marco de la misma medida) diversificaron sus actividades hacia «servicios para explotaciones agrícolas y silvícolas», es decir, dentro del sector agrícola. Los servicios para explotaciones agrícolas y silvícolas comprenden, entre otros, el arrendamiento de maquinaria o el trabajo realizado para otro agricultor (por ejemplo, los agricultores que adquieren una máquina de arado con financiación de la UE con el fin de arar el

suelo de otros agricultores o de arrendarles la máquina). Más de la mitad de los beneficiarios que comprobamos en el registro mercantil de Polonia (5 114 de 9 419) habían cesado en su actividad en febrero de 2020. En la [ilustración 12](#) se muestra que este porcentaje es mucho mayor que el de otras actividades de diversificación.

Ilustración 12 – Estado de las principales actividades subvencionadas en el marco de la medida 311 en Polonia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del análisis del registro mercantil REGON.

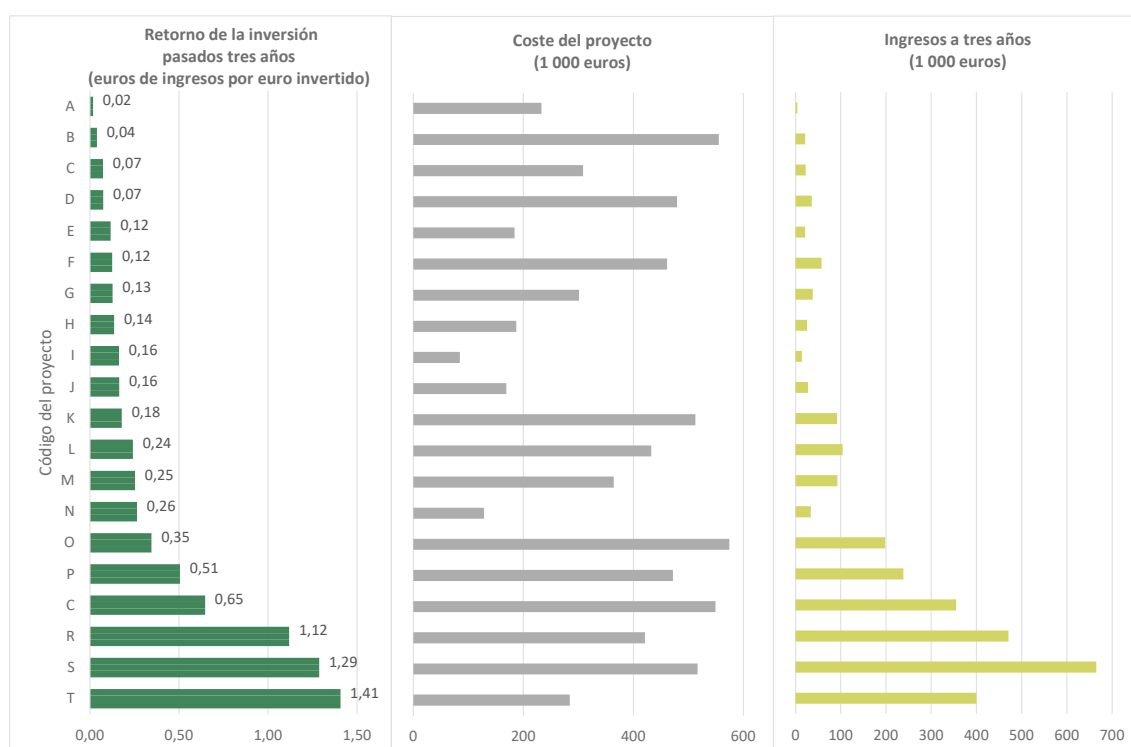
48 Las normas nacionales y de la UE no prohibían expresamente el uso de equipos adquiridos en el propio terreno del beneficiario. Para el período de programación 2014-2020, las orientaciones de la Comisión establecen que, en el caso de los servicios agrícolas, la inversión financiada debe utilizarse principalmente para la prestación de servicios a terceros. Pero no hallamos ningún mecanismo que impidiera que la maquinaria agrícola financiada en el marco de esta medida se utilizara principalmente en la propia explotación del beneficiario.

49 Dados los riesgos específicos detectados en relación con los proyectos de alojamiento turístico, estudiamos si los resultados de durabilidad de esta clase de

proyectos reflejaban o disimulaban problemas de viabilidad económica. Por ello, realizamos un análisis adicional de los proyectos de alojamiento turístico en Bulgaria, Grecia y Polonia. En Grecia, el seguimiento a nivel nacional de los proyectos de alojamiento turístico proporcionó información sobre los ingresos generados durante el primer trienio. Contrastamos esta información con los costes de inversión de veinte proyectos de alojamiento turístico que seguían activos.

50 En nuestro análisis se planteaban preguntas relativas a su viabilidad económica. Por cada euro de coste de inversión total, de media, los ingresos totales de 3 años ascendieron a 0,4 euros. Como se muestra en la *ilustración 13*, esta media esconde una considerable dispersión de la capacidad de generar ingresos. A lo largo de 3 años, los proyectos de alojamiento turístico generaron entre 0,02 y 1,41 euros por cada euro invertido, y 4 de ellos (20 %) generaron menos de 0,1 euros por cada euro invertido.

Ilustración 13 – Rentabilidad de la inversión, costes de inversión e ingresos a 3 años en 20 proyectos en Grecia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información facilitada por las autoridades griegas.

51 Por otro lado, también hallamos proyectos con una rentabilidad de la inversión muy elevada (véase la *ilustración 13*): tres generaron ingresos superiores a la inversión realizada en un período de tres años.

52 En el [Informe Especial 02/2022 del Tribunal de Cuentas Europeo](#), relativo a la eficiencia energética en las empresas, se constató que, para los proyectos con plazos de amortización muy breves, los instrumentos financieros como los préstamos o las subvenciones reembolsables suelen ser rentables para el presupuesto de la UE. La legislación de la UE prevé el uso de préstamos para proyectos viables¹⁶. La Comisión considera que los instrumentos financieros son adecuados para apoyar proyectos viables de desarrollo rural¹⁷. Los reembolsos de los préstamos incentivan a los beneficiarios de los proyectos (como los alojamientos turísticos o los servicios agrícolas) a generar beneficios con su inversión, y limitan así el riesgo de que soliciten ayudas para proyectos inviables o los utilicen únicamente con fines privados.

53 En el [cuadro 4](#) se muestra que en Bulgaria y Polonia, el 29 % y el 38 %, respectivamente, de los proyectos de alojamiento turístico que se sometieron a control (véase el apartado [26](#)) cerraron rápidamente el volumen de negocio o el que generaron era muy bajo.

Cuadro 4 – Proyectos de alojamiento turístico que no aportaron beneficios duraderos

Estados miembros	Número de alojamientos sometidos a control	Número de alojamientos que no aportaron beneficios	Observaciones
Bulgaria	17	6	Tres cerraron después del período de durabilidad. Otros tres registraron menos del 10 % de su volumen de negocio previsto (uno declaró un volumen de negocio de 188 euros en un año) tras el control <i>ex post</i> , tuvieron que reembolsar su subvención.
Polonia	8	3	Tres cerraron, uno de ellos dentro del período de durabilidad. Uno obtuvo un volumen de negocio de 250 euros/año, menos del 10 % de lo previsto, y cerró al vencimiento del período de durabilidad.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información transmitida por los Estados miembros

¹⁶ Artículo 37 del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#).

¹⁷ «The European Agricultural Fund for Rural Development – Financial instruments».

Uso residencial de edificios financiados como alojamiento turístico

54 La legislación de la UE no prohibía expresamente el uso residencial privado de los edificios financiados para proporcionar alojamiento turístico en el período de durabilidad. Sin embargo, establecía que la inversión no debía ser objeto de cambio sustancial que afecte a sus objetivos iniciales¹⁸. La legislación austriaca prohibía expresamente el uso privado permanente de la inversión¹⁹. No ocurría así en la legislación nacional polaca y búlgara.

55 Detectamos los siguientes problemas relacionados con el uso privado de los alojamientos turísticos:

- En un Estado miembro encontramos un posible uso fraudulento con fines privados de una posada durante el período de durabilidad. Este caso se ha remitido a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y se está investigando.
- En Bulgaria y Rumanía, observamos que se habían iniciado acciones administrativas tras detectar el uso privado del alojamiento turístico subvencionado. La Comisión formuló recomendaciones para estos Estados miembros y aplicó una corrección financiera a Bulgaria. Rumanía decidió limitar la financiación de los alojamientos turísticos en 2021 y 2022. Las autoridades búlgaras iniciaron una acción administrativa mediante controles *ex post* suplementarios para comprobar especialmente si se cumplieron las previsiones del plan de negocio. La mayoría (76 %) de los 288 hostales financiados por la UE no cumplían las previsiones. Las autoridades búlgaras solicitaron reembolsos por valor de 21 millones de euros. Este proceso de recuperación avanza lentamente debido a problemas jurídicos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Bulgaria dejó de apoyar el alojamiento turístico en el período de programación 2014-2020.
- De los once Estados miembros examinados, en ocho de ellos hallamos artículos de prensa en los que se trataban casos de uso residencial privado (en al menos tres de ellos, los artículos de prensa informaban de investigaciones y causas judiciales relacionadas con solicitudes fraudulentas de subvención para

¹⁸ Una operación deberá devolver la contribución de la UE si, en los cinco años siguientes al pago final, es objeto de «un cambio sustancial que afecte a la naturaleza» de la operación (artículo 71 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo).

¹⁹ *Sonderrichtlinie im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013 „Sonstige Maßnahmen“*, punto 10.4.3.5.

alojamientos turísticos destinados a uso privado). En algunos casos, los edificios se publicitaban como disponibles para los turistas, pero en la práctica no se podían reservar (véase el apartado 23). Construir o renovar una vivienda con ayuda de la UE puede resultar atractivo, ya que, tras un período de entre tres y cinco años, el beneficiario puede utilizarla oficialmente como vivienda particular o venderla.

Hay pocas pruebas de que la financiación de la UE genere diversificación a largo plazo en las zonas rurales

56 La financiación de la UE debería generar diversificación a largo plazo en las zonas rurales (véase el apartado 04). Evaluamos si los proyectos aportaban una diversificación continua a las economías rurales. También examinamos si la evaluación y el seguimiento proporcionaban información suficiente sobre los resultados del gasto de la UE.

Algunos tipos de proyectos de diversificación generan pocas oportunidades de diversificación

57 Durante el período 2007-2013, Polonia destinó 252 millones de euros a apoyar los servicios a la agricultura o silvicultura. Esta financiación continuó durante el período de programación 2014-2020. Constatamos que los servicios a la agricultura contribuían escasamente, a largo plazo, a la diversificación hacia actividades no agrícolas. Estos proyectos no ayudan a los beneficiarios a diversificar sus ingresos del sector agrícola. La Comisión considera que estos servicios (por ejemplo, la labor de arado o la cosecha) benefician de forma indirecta a la diversificación, en la medida en que permiten a los agricultores que utilizan estos servicios ahorrar tiempo para iniciar en paralelo una actividad no agrícola. Además, la actividad «servicios a la agricultura o la silvicultura» fue la menos duradera, ya que fue interrumpida por la mayoría de los beneficiarios (véase el apartado 47).

58 En sus evaluaciones *ex post*, los Estados miembros mencionaron con más frecuencia el turismo como el sector en el que era posible diversificar²⁰. De hecho, 23 de ellos aplicaron la medida 313 «Fomento de actividades turísticas». La creación y el desarrollo de alojamientos turísticos podían financiarse en el marco de todas las medidas de diversificación (medidas 311, 312 y 313), según la decisión de cada Estado

²⁰ *Synthesis of Rural Development programmes ex-post evaluation period 2007-2013*, p. 58.

miembro/región. Como se indica en el apartado [21](#), se destinaron más de 500 millones de euros de fondos públicos para apoyar los proyectos de alojamiento turístico durante el período 2014-2015 en nuestros once Estados miembros seleccionados.

59 El alojamiento turístico puede diversificar y complementar los ingresos de los beneficiarios, siempre que concorra suficiente demanda potencial. En Austria, los 10 proyectos de alojamiento turístico analizados seguían funcionando, de los cuales, 7 habían cumplido las previsiones de su plan de negocio y suponían entre el 10 y el 90 % de los ingresos de los beneficiarios. En 7 casos, la financiación se proporcionó para ampliar un negocio existente. En los 3 restantes, el turismo representaba una nueva fuente de ingresos.

60 Sin embargo, a nivel territorial, se dan determinados casos en que la inversión en turismo no se traduce en una diversificación de las zonas turísticas. En toda la UE, el turismo es un sector económico mayor que la agricultura y desempeña un papel económico más importante en las zonas rurales que en los núcleos urbanos. El número de pernoctaciones turísticas por residente en las zonas rurales es el triple que en las áreas urbanas, y el gasto turístico por residente es generalmente mayor en las zonas rurales²¹. En zonas rurales como Creta (Grecia) o Córcega (Francia), la industria del turismo es predominante en las economías locales, y representa, respectivamente, el 47 % y el 31 % del PIB (frente al 7,5 % y el 2 % de la agricultura²²).

La valoración y el seguimiento no demuestran de forma suficiente la existencia de beneficios en materia de diversificación

61 En 2018 la Comisión publicó una síntesis de los informes correspondientes a las evaluaciones *ex post* relativas a los Estados miembros para el período 2007-2013²³, en la que se concluye lo siguiente:

- o las medidas 311, «Diversificación hacia actividades no agrícolas», y 312, «Ayuda a la creación y al desarrollo de empresas», contribuyeron a mejorar la diversificación económica de los beneficiarios «en un grado medio»;

²¹ «A long-term Vision for the EU's Rural Areas», documento de trabajo de los servicios de la Comisión, parte 2/3, p. 51, junio de 2021.

²² Vourdoubas, J.: «The nexus between agriculture and tourism in the Island of Crete», 2020 – INSEE Corse, 2015-2017.

²³ Véase la nota a pie de página ⁶.

- o la medida 313, «Fomento de actividades turísticas», contribuyó a mejorar la diversificación económica «de forma limitada». Menos de la mitad de las evaluaciones *ex post* de los PDR informaron de una contribución positiva de esta medida a mejorar la diversificación económica de las zonas rurales.

62 La evaluación constató que muchos proyectos de diversificación no eran suficientemente «intersectoriales» (es decir, estaban demasiado orientados a la agricultura). Esta cuestión se trata en el apartado **57**.

63 Constatamos que el seguimiento proporcionaba escasa información sobre la durabilidad de los proyectos y sus efectos a largo plazo en la diversificación de las zonas rurales. Si bien es cierto que los Estados miembros realizan un seguimiento adecuado de los proyectos hasta el pago final, el seguimiento es limitado a lo largo del período de durabilidad y casi inexistente después. Por tanto, cuando los Estados miembros y la Comisión preparan evaluaciones *ex post*, los evaluadores disponen de poca información sobre el número de proyectos de los distintos tipos que siguió funcionando tras el período en que se pagaron las subvenciones. No se exige legalmente la supervisión de los proyectos fuera del período de durabilidad. Sin embargo, la recogida de información pertinente más allá del período de durabilidad permitiría a la Comisión y a los Estados miembros evaluar los resultados duraderos y determinar los tipos de proyectos que favorecen el logro de los objetivos de la política a largo plazo.

64 Nuestra auditoría puso de manifiesto que algunas herramientas, como los registros mercantiles y otras bases de datos pertinentes, pueden aportar información adicional sobre la durabilidad de los proyectos. La información básica disponible solo se refiere a la situación del beneficiario, pero en Polonia también encontramos un ejemplo de base de datos que contenía información más detallada sobre la situación de las actividades financiadas por la UE (véanse los apartados **31** y **47**). Bulgaria, Polonia y Rumanía recogían información a partir de los registros mercantiles.

65 Existen grandes bases de datos, como los registros mercantiles, que podrían proporcionar información sobre los beneficiarios inactivos o dejaron de realizar las actividades financiadas (véanse los apartados **31** y **32**). Actualmente, la Comisión no utiliza la información procedente de los registros mercantiles nacionales ni de otras fuentes de macrodatos para evaluar la durabilidad de los proyectos de diversificación y su beneficio a largo plazo para las zonas rurales.

Conclusiones y recomendaciones

66 Constatamos que la mayoría de las inversiones en infraestructuras y de los proyectos de diversificación estuvieron en funcionamiento durante todo el período legal de durabilidad (véanse los apartados [21](#) a [29](#)). Sin embargo, observamos que, con frecuencia, los proyectos de diversificación concluían al poco tiempo después (véanse los apartados [31](#) a [34](#)). En Polonia, los proyectos relacionados con los servicios a la actividad agrícola o los proyectos de silvicultura fueron menos duraderos que otros (véanse los apartados [47](#) y [48](#)).

67 Constatamos que la calidad general de los procedimientos de selección mejoró en el período 2014-2020 con respecto al período 2007-2013. Sin embargo, los procedimientos de selección no repercutieron de forma significativa en la calidad general de los proyectos (véanse los apartados [38](#) a [46](#)).

68 Comprobamos que algunos tipos de proyectos, como los servicios a la agricultura o la silvicultura, presentan un bajo potencial de diversificación (véase el apartado [57](#)). El alojamiento turístico puede diversificar la actividad de los beneficiarios, pero la capacidad de alojamiento adicional no diversifica las zonas turísticas de las economías (apartados [58](#) a [60](#)).

69 Ampliamos nuestro análisis de los proyectos de alojamiento turístico y detectamos problemas de viabilidad económica en tres Estados miembros (véanse los apartados [49](#) a [53](#) y el [cuadro 4](#)). El uso residencial privado de los alojamientos afecta a los resultados económicos de estos proyectos. Observamos ejemplos de Estados miembros que pusieron en marcha investigaciones sobre el uso privado de edificios financiados como alojamientos turísticos o que restringieron el acceso a las subvenciones para los proyectos de alojamiento turístico (véase el apartado [55](#)). Constatamos que los préstamos constituyen una alternativa válida para apoyar proyectos viables (como los proyectos orientados a impulsar alojamientos turísticos o los servicios a la agricultura; véase el apartado [52](#)).

Recomendación 1 – Orientar mejor el gasto hacia proyectos viables

En su labor de asesoramiento, la Comisión debería intercambiar buenas prácticas para promover la aplicación de procedimientos de selección de tal forma que se limite el riesgo de seleccionar proyectos inviables.

Plazo: a partir de 2023

Recomendación 2 – Mitigar los riesgos de desvío de activos financiados para uso personal

Para fomentar los beneficios duraderos de los proyectos y la optimización de las ayudas de la UE, la Comisión debería:

- a) facilitar el intercambio de buenas prácticas con el fin de promover medidas que garanticen la durabilidad de los proyectos e impidan que los activos financiados por la UE se desvíen para uso personal. Estos intercambios deberían contener el uso adecuado de:
 - i) las condiciones del período de durabilidad, atendiendo a los diferentes tipos de inversiones subvencionadas;
 - ii) los préstamos para financiar activos a largo plazo;
 - iii) las pruebas del funcionamiento continuado de las actividades financiadas;
 - iv) las disposiciones referentes a los acuerdos de subvención sobre el empleo de las inversiones para su finalidad prevista.

Plazo: 2023

- b) Analizar el aprovechamiento de estas buenas prácticas por parte de los Estados miembros y difundir los resultados.

Plazo: 2027

70 En general, las evaluaciones *ex post* del período 2007-2013 concluyeron que la contribución a la diversificación fue entre limitada y media (apartados 61 y 62). El seguimiento proporcionó información limitada sobre los beneficios de los proyectos a lo largo del tiempo, en particular tras finalizar el período legal de durabilidad, a pesar

de las posibilidades que ofrecían los macrodatos para proporcionar información adicional sobre la durabilidad de los proyectos financiados de forma rentable (véanse los apartados 63 a 65).

Recomendación 3 – Aprovechar las posibilidades que ofrecen las grandes bases de datos para la evaluación

A efectos de evaluación, la Comisión, en consulta con los Estados miembros, debería:

- a) determinar fuentes de información pertinentes sobre la continuidad del funcionamiento de los proyectos financiados por la UE e intercambiar buenas prácticas con los Estados miembros;

Plazo: 2024

- b) emplear esta información para elaborar una lista de factores de riesgo a raíz de ejemplos de proyectos con menor durabilidad.

Plazo: a partir de 2026

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 27 de abril de 2022.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Acrónimos y abreviaturas

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

PAC: Política agrícola común

PDR: Programa de desarrollo rural

PIB: Producto interior bruto

Glosario

Control *ex post*: En el contexto de este informe, control realizado después del pago final de una inversión con el fin de comprobar que se sigue utilizando para el fin previsto.

Macrodatos: Procesamiento, la recopilación, el almacenamiento y el análisis de grandes cantidades de datos, por el que se extraen patrones, tendencias y asociaciones y ofrecen la posibilidad de utilizar la información resultante con el fin de obtener conocimiento nuevo.

Período de programación: Período en el cual se planifica un programa de financiación de la UE y durante el cual se puede desembolsar la financiación. Para el período 2007-2013, la financiación puede desembolsarse hasta 2015. Del mismo modo, la financiación para el período 2014-2020 puede desembolsarse hasta 2022.

Plan de negocio: Documento que resume las previsiones financieras y de funcionamiento de una empresa y expone cómo va a lograr sus objetivos.

Programa de desarrollo rural: Conjunto de acciones y objetivos nacionales o regionales plurianuales, aprobados por la Comisión, para la aplicación de la política de desarrollo rural de la UE.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61262>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61262>

Equipo auditor

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

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I, especializada en el uso sostenible de los recursos naturales, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Viorel Ștefan, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con la asistencia de Roxana Banica, jefa de Gabinete, y Olivier Prigent, agregado de Gabinete; Michael Bain, gerente principal; Eric Braucourt, asistente del Director; Céline Ollier, jefa de tarea; Maciej Szymura, jefe adjunto de tarea; Milan Šmid, Jan Huth y Dimitrios Maniopoulos, auditores. Thomas Everett ofreció apoyo lingüístico.



De izquierda a derecha: Viorel Ștefan, Roxana Banica, Olivier Prigent, Eric Braucourt, Céline Ollier, Maciej Szymura, Milan Šmid, Jan Huth y Thomas Everett.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2022

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

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

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

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

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

Cualquier software o documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

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

Utilización del logotipo del Tribunal

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

PDF	ISBN 978-92-847-7920-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/884625	QJ-AB-22-009-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-7911-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/912	QJ-AB-22-009-ES-Q

Desde 2007, la Comisión Europea ha gastado más de 25 000 millones de euros de los fondos de desarrollo rural en la diversificación de su economía rural y la mejora de infraestructuras. Los proyectos financiados debían seguir funcionando durante un período mínimo de cinco años.

En el Tribunal de Cuentas Europeo, examinamos si los frutos de estas inversiones eran duraderos. Constatamos que, en gran medida, se cumplen los requisitos jurídicos sobre durabilidad. La durabilidad de los proyectos de diversificación variaba por sectores y Estados miembros. El débil rendimiento económico y el uso ilegítimo con fines privados afectan a la durabilidad de proyectos tales como el alojamiento turístico.

Recomendamos que la Comisión intercambie buenas prácticas para orientar mejor los fondos a proyectos viables, mitigar el riesgo de desvío de los proyectos para uso privado y reforzar el potencial de las grandes bases de datos.

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors