

Informe Especial

La prioridad de la UE de promover una economía rural basada en el conocimiento se ha visto afectada por la mala gestión de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento



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 978-92-872-3024-9	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/379128	QJ-AB-15-013-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-2988-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/726033	QJ-AB-15-013-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2978-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/966853	QJ-AB-15-013-ES-E

© Unión Europea, 2015

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para utilizar o reproducir las fotos «Formación para agricultoras y ganaderas» y «Grupo de trabajo de agricultores (control de campo)» de la página 10 es necesario solicitar directamente la autorización al titular de los derechos de autor.

Printed in Luxembourg

Informe Especial**La prioridad de la UE de promover una economía rural basada en el conocimiento se ha visto afectada por la mala gestión de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento**

(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; Michael Bain, jefe de unidad; Klaus Stern, jefe del equipo y Els Brems, jefe de equipo suplente. El equipo de auditoría estaba formado por Stuart Ballantine, Malgorzata Frydel, Athanasios Koustoulidis, Lorenzo Pirelli, Maria Eulàlia Reverté i Casas, Michael Spang y Diana Voinea. Las tareas de secretaría corrieron a cargo de Terje Teppan-Niesen y el apoyo lingüístico de Milosz Aponowicz, Cathryn Lindsay, Michał Machowski, Paulina Pruszko y Charlotta Törneling.

Apartados

Glosario

I-XI **Resumen**

1-15 **Introducción**

1-3 **Inversión en conocimientos y capacidades en la Unión Europea**

4-12 **Ayuda al desarrollo rural para servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento**

13-15 **Coordinación con otras ayudas de la UE para servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento**

16-21 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

22-88 **Observaciones**

22-51 **Parte I: Procedimientos para identificar y seleccionar los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento más pertinentes**

23-29 Los Estados miembros definieron unas necesidades de capacidades de los agentes rurales tan amplias que prácticamente se podría financiar cualquier tipo de actividad

30-34 Los Estados miembros no siempre comprueban las cualificaciones y experiencia de los prestadores

35-46 La selección de actividades y prestadores adolece de una falta de competencia equitativa y transparente

47-51 La orientación proporcionada por la Comisión a los Estados miembros acerca de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento fue limitada

52-65 **Parte II: Procedimientos para garantizar la prestación rentable y coordinada de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento**

52-53 Los Estados miembros aprobaron actividades de formación sin practicar controles efectivos de la moderación de los costes...

54-55 ... y hay indicios de que en ocasiones pagaron demasiado por servicios de formación o asesoramiento que no estaban suficientemente justificados

56-57 El campo abarcado por la auditoría de la Comisión no proporcionó suficiente información sobre las insuficiencias detectadas por el Tribunal

58-65 No existe una coordinación entre los fondos de la UE y de otras procedencias que permita la prestación eficiente de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento

- 66-88 **Parte III: Procedimientos para supervisar y evaluar los resultados de las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento**
- 69-73 A menudo los prestadores de servicios de formación recaban opiniones directamente de los participantes en la formación, pero rara vez son aprovechadas por las autoridades de los Estados miembros para mejorar las futuras acciones
- 74-78 Se han encontrado algunos ejemplos de buenas prácticas, en los que los Estados miembros se esfuerzan por recopilar datos útiles sobre la repercusión de las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento
- 79-88 Los datos recopilados para mostrar los resultados agregados de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento a escala de la UE no son fiables

89-102 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo I — Aplicación de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento en los Estados miembros auditados en la fiscalización

Anexo II — Los «cuatro niveles de Kirkpatrick»

Respuestas de la Comisión

Acuerdo marco: Acuerdo entre uno o varios poderes adjudicadores y uno o varios operadores económicos, cuyo objeto consiste en establecer las condiciones que rijan los contratos que se vayan a adjudicar durante un período determinado, en particular las relativas a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas¹.

Agentes rurales: A efectos del presente informe y salvo que se indique lo contrario, los agricultores, ganaderos, silvicultores y demás empresas y partes interesadas del medio rural.

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

Contratación pública: Proceso de licitación que deben seguir los organismos públicos para la adquisición de bienes, obras y servicios por encima de un determinado umbral de precio. El objetivo es obtener la oferta más ventajosa mediante la creación de la competencia suficiente entre los prestadores y garantizar que los contratos se adjudiquen de modo equitativo, transparente y sin discriminación. La Directiva 2004/18/CE y la Directiva 2004/17/CE establecen el marco jurídico para la contratación pública, que debe ser aplicado por las autoridades nacionales.

Efecto de peso muerto: Situación en la que una actividad o proyecto subvencionado se habría llevado a cabo de todos modos, total o parcialmente, sin dicha subvención.

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE): Nuevo término que designa a los cinco fondos de la UE que ofrecen ayudas en el marco de la política de cohesión durante el período de programación 2014-2020. Estos cinco fondos son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP).

Gestión compartida: Método de ejecución del presupuesto de la UE por el que se delegan en los Estados miembros competencias de ejecución¹. A tal fin, las autoridades de los Estados miembros designan organismos responsables de la gestión y del control de los fondos de la UE.

MCSE: Marco Común de Seguimiento y Evaluación de la UE para el desarrollo rural en el período de programación 2007-2013.

Medida: Régimen de ayuda para la ejecución de una política. Cada medida establece normas específicas que deben cumplir los proyectos o acciones que pueden obtener financiación. Existen dos tipos de medidas principales: medidas de inversión y ayudas por superficie.

PAC: Política agrícola común: conjunto de disposiciones legales y de prácticas adoptadas por la Unión Europea para crear una política común y unificada en materia de agricultura.

Período de programación: Marco plurianual de planificación y ejecución de políticas de la UE, como, por ejemplo, la política de desarrollo rural.

Programa de Desarrollo Rural (PDR): Documento elaborado por un Estado miembro o región, y aprobado por la Comisión, para planificar y supervisar la ejecución de la política de desarrollo rural.

SCSE: Sistema común de seguimiento y evaluación para el desarrollo rural en el período de programación 2014-2020.

¹ Artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

² Artículo 59 del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

I

Las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento se han convertido en una prioridad de alto nivel, tanto en la UE en general como en el ámbito del desarrollo rural en particular. El Parlamento Europeo y los sucesivos comisarios de Agricultura de la UE han destacado la importancia que revisten la educación y formación profesionales, el desarrollo de capacidades, el aprendizaje permanente y la transferencia de conocimientos, y la reflejan en el marco jurídico de la UE.

II

En la presente fiscalización se ha examinado la impartición de actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento cofinanciadas con cargo al presupuesto europeo en materia de desarrollo rural (Feader) y a los propios presupuestos de los Estados miembros durante el período 2007-2013. La financiación total de la UE destinada a estas actividades en dicho período asciende a 1 300 millones de euros y la cofinanciación elevará la ayuda pública total a 2 200 millones de euros.

III

A fin de que los fondos destinados a actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento sean eficaces y tengan la repercusión deseada, es preciso que se gasten en función de las necesidades identificadas, que las actividades financiadas tengan un coste moderado y que sus prestadores posean las cualificaciones y la experiencia debidas. Los resultados deberían ser mensurables y someterse a una evaluación que proporcione información sobre los logros reales. Sin embargo, la fiscalización del Tribunal ha revelado que esto no fue así debido a las insuficiencias existentes en la gestión de las actividades por parte de los Estados miembros y la Comisión.

IV

La fiscalización ha puesto de manifiesto que la impartición de las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento fue insuficiente en relación con la importancia de las medidas y con los resultados previstos para dichas actividades. Los Estados miembros confiaron demasiado a menudo en las propuestas de los prestadores y cualquier tipo de formación se consideraba «adecuado» y subvencionable con fondos públicos; rara vez se analizó debidamente si las actividades podían tener resultados tangibles.

V

Los procedimientos implantados no siempre garantizaban una competencia equitativa y transparente para promover la selección de prestadores y actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento de alta calidad al mejor precio.

VI

La rentabilidad de la prestación de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento resulta esencial para proteger los recursos públicos procedentes de los presupuestos nacionales y de la UE. El Tribunal ha detectado insuficiencias en los controles que deben practicar los Estados miembros, tanto en la fase de solicitud como en la fase de pago. Hay indicios de que los Estados miembros pagaron demasiado por determinados servicios y de que los gastos conexos no se justificaron debidamente.

VII

La fiscalización ha puesto asimismo de manifiesto que un número considerable de servicios similares reciben financiación de diferentes fondos de la UE (por ejemplo, del FSE y del Feader). Esto conlleva el riesgo de doble financiación y exige la duplicación de costosas estructuras de gestión, lo que el Tribunal considera antieconómico. Para el período de programación 2014-2020 se ha antepuesto la complementariedad entre los fondos de la UE a la anterior política de delimitación, lo que incrementa la necesidad de coordinación para evitar los riesgos arriba descritos.

VIII

No se llevó a cabo una evaluación minuciosa de los logros reales obtenidos con los fondos públicos y solo se recopilaban indicadores bastante simplistas, como el número de personas formadas o el número de días de formación financiados. Además, el Tribunal ha constatado problemas relacionados con la fiabilidad de los datos recopilados.

IX

Las insuficiencias expuestas en el presente informe se refieren principalmente a la gestión de las medidas por parte de los Estados miembros. No obstante, habida cuenta de la importancia que se atribuye a las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento, también se ha considerado inadecuado y mejorable el papel desempeñado por la Comisión en materia de orientación y supervisión de los Estados miembros.

X

Sobre la base de estas conclusiones, el Tribunal formula una serie de recomendaciones destinadas a mejorar la situación en el marco del actual período de programación de desarrollo rural (2014-2020), así como a garantizar que los ambiciosos objetivos de las actividades tengan más posibilidades de cumplirse.

XI

En concreto, el Tribunal recomienda lo siguiente:

- Los Estados miembros deberían implantar unos procedimientos de análisis de las necesidades de conocimientos y capacidades de los agentes rurales que no se limiten a definir temas generales, sobre todo con vistas a las convocatorias de propuestas o procedimientos de licitación, y deberían también garantizar, dentro de los procedimientos recurrentes, que los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento pertinentes se especifiquen y seleccionen sobre la base de dicho análisis y evitar el riesgo de que el proceso termine siendo dirigido por los prestadores.
- La Comisión debería proporcionar orientación adicional sobre cómo deben llevar a cabo los Estados miembros dichos análisis recurrentes, e instar a estos a formularlos en términos específicos, y no generales.
- Los Estados miembros deberían garantizar que las ayudas para la implantación de nuevos servicios de asesoramiento se concedan únicamente cuando exista un déficit manifiesto de dichos servicios en el área en cuestión y sea necesario financiar la contratación de personal o la adquisición de instalaciones o equipos.

- Los Estados miembros deberían seleccionar a los prestadores de servicios que van a recibir fondos públicos mediante procedimientos competitivos, equitativos y transparentes, ya sean convocatorias de propuestas o procedimientos establecidos de contratación pública. En particular, los Estados miembros deberían asegurarse de que sus criterios de selección o adjudicación no favorezcan a determinados prestadores o tipos de prestadores.
- La Comisión debería proporcionar orientaciones específicas adicionales sobre prestación interna, subcontratación y evaluación de la prestación de servicios por consorcios, y debería también supervisar adecuadamente los procedimientos de los Estados miembros con el fin de garantizar que la selección de actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento sea competitiva, equitativa y transparente.
- En cuanto a los controles efectivos de la moderación de los costes, la Comisión y los Estados miembros deberían aplicar las recomendaciones recogidas en el Informe Especial del Tribunal sobre este tema³. En particular, los Estados miembros deberían evaluar la necesidad de financiar actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento que ya se encuentren disponibles en el mercado a un precio moderado. Cuando esta necesidad esté justificada, los Estados miembros deberían garantizar que los costes de las actividades financiadas no superen los de actividades similares ofertadas en el mercado.
- La Comisión debería aprovechar las primeras medidas adoptadas con vistas a garantizar la complementariedad entre los fondos de la UE, mediante, por ejemplo, grupos de trabajo específicos interservicios, para llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la complementariedad entre los distintos fondos de la UE propuesta por los Estados miembros para el período de programación 2014-2020. Dicha evaluación tendría que conducir a un planteamiento coordinado de la financiación de actividades de transferencia de conocimientos con objeto de reducir el riesgo de doble financiación y de duplicación de tareas administrativas.
- Los Estados miembros deberían implantar sistemas de retroalimentación que utilicen la información obtenida en los procesos de seguimiento y evaluación para mejorar las convocatorias de propuestas o procedimientos de licitación en el futuro. Estos sistemas tendrían que obligar a los prestadores a facilitar información tanto sobre el grado de satisfacción de los participantes con los servicios como para comprobar si han aprendido lo que estaba previsto.
- La Comisión debería proporcionar orientaciones sobre cómo pueden ejecutar los Estados miembros estos procedimientos de retroalimentación recurrentes y controlar su establecimiento por los Estados miembros. Asimismo, los evaluadores podrían aprovechar la información obtenida en dichos procedimientos para centrar la labor evaluadora en el análisis de los resultados y la repercusión de las actividades.
- Por último, la Comisión debería incrementar cuanto antes el perfil de riesgo de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento y reforzar consecuentemente su supervisión y seguimiento, con el fin de proporcionar mayores garantías de que los Estados miembros presten los servicios correspondientes de manera eficaz.

3 Véase el Informe Especial nº 22/2014 «Haciendo realidad el principio de economía mediante el control de costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiadas por la UE» (<http://eca.europa.eu>).

Inversión en conocimientos y capacidades en la Unión Europea

01

Numerosos políticos y diversos documentos de alto nivel, como la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador⁴, han destacado la importancia que revisten la educación y formación profesionales, el desarrollo de capacidades, el aprendizaje permanente y la transferencia de conocimientos.

«Reforzar la base de conocimientos de nuestro sector agrario es un aspecto importante de los PDR»⁵

Phil Hogan (Comisario Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural)

«La agricultura del futuro es una agricultura basada en el conocimiento»⁶

Dacian Cioloș (ex Comisario Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural)

02

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) alude de forma explícita a «una eficaz coordinación de los esfuerzos emprendidos en los sectores de la formación profesional, investigación y divulgación de conocimientos agronómicos» con miras a alcanzar los objetivos de la política agrícola común (PAC)⁷.

03

La legislación de la UE para el período de programación 2014-2020⁸ hace especial hincapié en los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento como actividades básicas para lograr el desarrollo sostenible de las zonas rurales. «Fomentar la transferencia de conocimientos e innovación en los sectores agrario y forestal y en las zonas rurales» constituye una prioridad horizontal en el ámbito del desarrollo rural, lo que significa que se considera un instrumento importante para mejorar la aplicación de otras prioridades y medidas en dicho ámbito.

Ayuda al desarrollo rural para servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento

04

El apoyo financiero a los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento en las zonas rurales se concede en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). En el período de programación 2007-2013, dicho apoyo se concedió a través de las siguientes cuatro medidas⁹:

- o medida 111: Acciones relativas a la información y la formación profesional;
- o medida 114: Utilización de servicios de asesoramiento;
- o medida 115: Implantación de servicios de gestión, sustitución y asesoramiento;
- o medida 331: Formación e información.

- 4 COM(2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010: «EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».
- 5 Comisión Europea – Comunicado de prensa: «Luz verde para otros 18 programas de desarrollo rural», Bruselas, 13 de febrero de 2015 2015 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4424_en.htm).
- 6 Declaración de 12 de octubre de 2011 sobre la agricultura basada en el conocimiento (https://www.youtube.com/watch?v=QqQqVed_atA).
- 7 Artículo 41 del TFUE.
- 8 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).
- 9 La medida 341 (Adquisición de capacidades y promoción con vistas a la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local) y la medida 431 (Funcionamiento del grupo de acción local, adquisición de capacidades y promoción) también contemplan la formación, pero solo son pertinentes a efectos del programa Leader y otros grupos similares recogidos en el eje 3 y su finalidad es ayudar a dichos grupos a aplicar sus estrategias locales; por tanto, no se tendrán en cuenta en el contexto de la presente fiscalización.

05

La finalidad de las primeras tres medidas era incrementar la competitividad de los agricultores, ganaderos y silvicultores. La medida 331 se dirigía a otras empresas y partes interesadas rurales con objeto de aumentar su capacidad de contribuir a la diversificación de la economía rural y mejorar la calidad de vida en las zonas rurales. Las medidas 111 y 331 abarcaban cursos de formación, talleres, visitas a explotaciones agrarias y sesiones de orientación, entre otros, y se las denominaba medidas de transferencia de conocimientos. Las medidas 114 y 115 constituían medidas de asesoramiento destinadas a proporcionar orientación a personas individuales o a grupos de agricultores, ganaderos y silvicultores. Las actividades individuales de transferencia de conocimientos y asesoramiento se ofrecían a los participantes de forma gratuita o por un precio reducido.

En lo sucesivo, los agricultores, ganaderos, silvicultores y demás empresas y partes interesadas rurales se denominarán «agentes rurales».

Recuadro 1

Ejemplos de servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento financiados con cargo al Feader

Formación para agricultoras y ganaderas



© ZAMm/ Gerald Lechner

Formación para agricultores



© ECA

Grupo de trabajo de agricultores (control de campo)



© BMLFUW/LFI/weinfranz

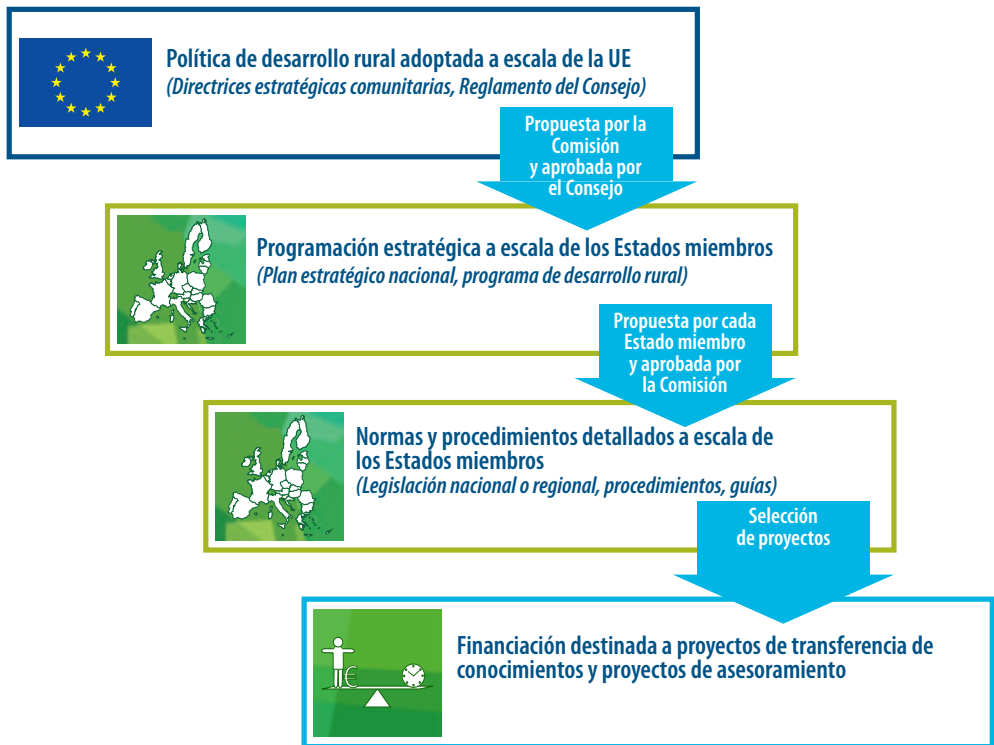
06

En el marco de la política de desarrollo rural, las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento son objeto de gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros. Los Estados miembros proponen los programas de desarrollo rural (PDR), que son aprobados por la Comisión.

Posteriormente, los Estados miembros seleccionan los proyectos que recibirán financiación basándose en los programas presentados. El **gráfico 1** muestra cómo se asigna la financiación a los proyectos pertinentes en virtud del marco reglamentario.

Gráfico 1

Marco reglamentario para la asignación de financiación del Feader a proyectos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

07

En el período 2007-2013 se reservaron aproximadamente 1 300 millones de euros, equivalentes al 1,4 % de la financiación del Feader, para medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento. A 31 de diciembre de 2013, los Estados miembros habían gastado unos 744 millones de euros, es decir, el 57 % de la dotación prevista con cargo al Feader. Todas las medidas son cofinanciadas por los Estados miembros (para más detalles, véase el **cuadro 1**). Sin embargo, como ya se ha mencionado, la importancia general que se atribuye a las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento es muy superior a su valor en términos puramente monetarios.

08

Los Estados miembros no aplican necesariamente las cuatro medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento contempladas en el marco del Feader. Un análisis de datos de 2012 recibidos de la Comisión constató que las medidas 111, 114, 331 y 115 no se habían utilizado, respectivamente, en el 19 %, 52 %, 66 % y 74 % de los 88 PDR existentes.

09

Ahora las cuatro medidas individuales se han fusionado en dos con vistas al período de programación de desarrollo rural 2014-2020 y futuros períodos:

- o medida 01: Transferencia de conocimientos y actividades de información;
- o medida 02: Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias.

10

El gasto previsto del Feader para la medida 01 asciende a 1 160 millones de euros y para la medida 02 es de 742 millones de euros, es decir, 1 900 millones en total¹⁰. Si se añade el importe de la cofinanciación nacional, el gasto público total podría superar los 4 000 millones de euros, lo que constituye un aumento de en torno a un 46 % con respecto al gasto previsto en el anterior período de programación.

¹⁰ Las cifras se basan en la información facilitada por la Comisión Europea e incluyen tanto las proporcionadas en los 56 de los 118 PDR que se han aprobado como las que aún se encuentran en fase de debate, por lo que de momento se trata de cifras orientativas.

Cuadro 1 Gasto público total (Feader más cofinanciación nacional) y del Feader por medida

Medida	Descripción de la medida	Gasto previsto para 2007-2013		Gasto realizado entre 2007 y 2013	
		Feader (en euros)	Público total (en euros)	Feader (en euros)	Público total (en euros)
111	Acciones relativas a la información y la formación profesional	947 013 157	1 599 928 390	556 561 212	974 023 090
114	Utilización de servicios de asesoramiento	197 958 811	338 640 512	98 320 876	169 488 261
115	Implantación de servicios de gestión, sustitución y asesoramiento	50 307 450	76 068 793	26 540 966	43 419 212
331	Formación e información	115 516 980	226 388 227	62 498 154	122 427 257
Medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento		1 310 796 398	2 241 025 922	743 921 208	1 309 357 820

Fuente: Datos extraídos de la Red Europea de Desarrollo Rural (actualizados en febrero de 2014).

11

Si bien en el período de programación 2007-2013 podían beneficiarse de las medidas tanto los participantes en la formación y los destinatarios del asesoramiento como los prestadores de servicios, ahora la situación ha cambiado. En el período 2014-2020, los beneficiarios del apoyo financiero en virtud de las medidas 01 y 02 serán los prestadores de servicios, es decir, las entidades que presten asesoramiento o impartan formación a los beneficiarios finales (agentes rurales).

12

Aunque no era obligatorio, algunos Estados miembros ya utilizaron procedimientos de contratación pública para seleccionar a los prestadores de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento durante el período de programación 2007-2013. La nueva legislación exige aplicar las normas de contratación pública antes de celebrar contratos de prestación con prestadores de servicios en virtud de la medida 02. En cuanto a la medida 01, no es obligatorio utilizar la contratación pública para seleccionar a los prestadores correspondientes.

Coordinación con otras ayudas de la UE para servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento

13

La ayuda de la UE para servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento no se limita al ámbito de la política de desarrollo rural. En un plano muy general, y teniendo en cuenta el mandato de cada fondo, también se financian proyectos de formación a través de Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) con objeto de contribuir al crecimiento y a la creación de empleo. Estos fondos, junto con el Feader y otros dos fondos más, se denominan colectivamente «Fondos Estructurales y de Inversión Europeos» (Fondos EIE). El marco legislativo para el período 2014-2020 exige una mejor coordinación que antes entre los Fondos EIE tanto a escala de la UE como de los Estados miembros. Este nuevo marco se expone en el **gráfico 2**.

14

Los Fondos EIE constituyen un instrumento para aplicar la Estrategia Europa 2020. A fin de proporcionar un apoyo eficaz, los Fondos EIE se deberían centrar en contribuir a la consecución de once objetivos temáticos¹¹. Los Reglamentos específicos de cada fondo desglosan estos objetivos en prioridades de inversión.

15

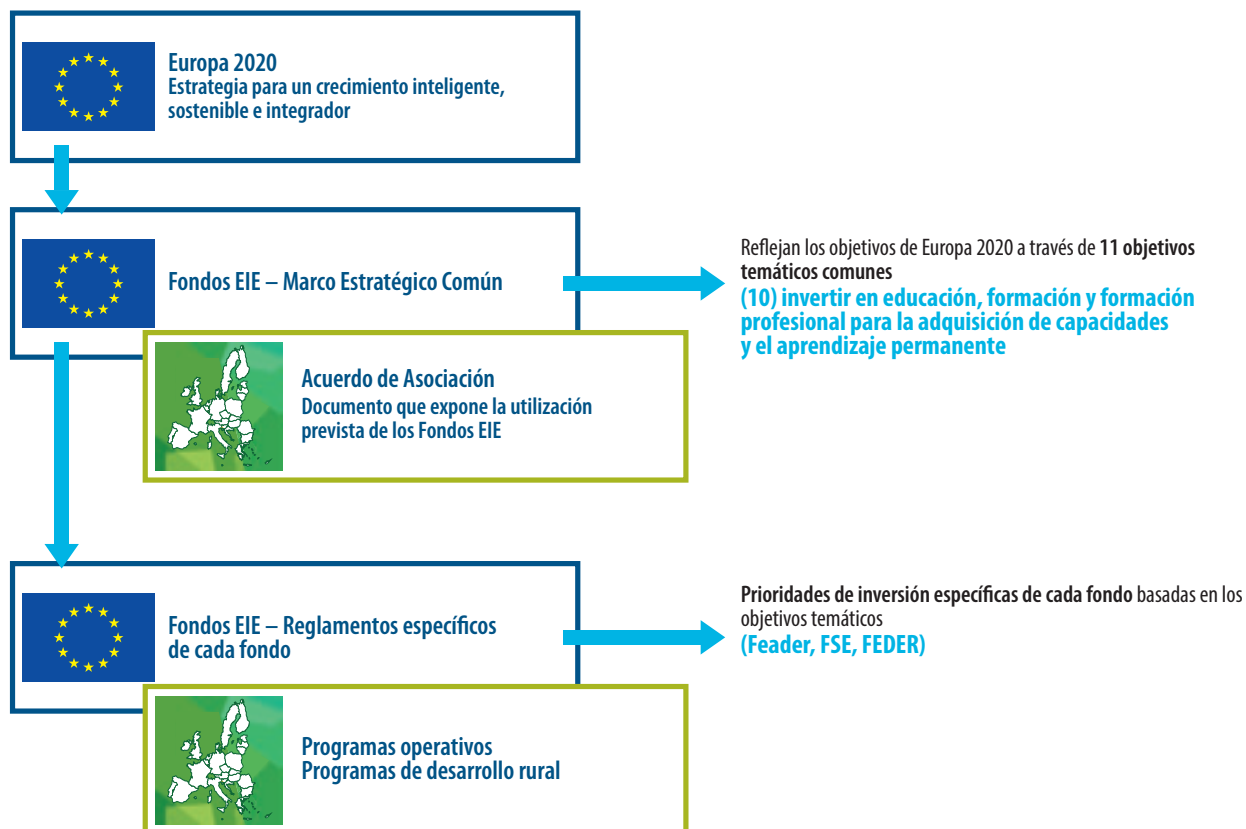
El objetivo temático que interesa a efectos de la presente fiscalización es el nº 10, que consiste en «invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente». En los Reglamentos específicos del FSE, del FEDER y del Feader se exponen prioridades de inversión más concretas¹² (véase el **gráfico 2**).

11 Tal como dispone el artículo 9 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

12 Las prioridades de inversión específicas de cada fondo se detallan en los siguientes documentos:
– FSE: Artículo 3 del Reglamento (UE) nº 1303/2013
– FEDER: Artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 289)
– Feader: Artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1305/2013.

Gráfico 2

Marco legislativo para el período de programación 2014-2020



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Alcance y enfoque de la fiscalización

16

El Tribunal ha llevado a cabo una fiscalización de los procedimientos de gestión y control del gasto en medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento durante el período de programación 2007-2013 (véase también el apartado 4) con vistas a formular una serie de recomendaciones pertinentes con respecto al nuevo período de programación. El objetivo es que los Estados miembros puedan tener en cuenta estas recomendaciones a la hora de elaborar las normas y procedimientos de ejecución de sus programas y que la Comisión pueda utilizarlas, en particular, para mejorar su seguimiento de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros.

17

La fiscalización se ha centrado en responder la siguiente pregunta:

¿Se han implantado sistemas de gestión y control que permitan aplicar con eficacia las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento?

18

En este contexto, el informe del Tribunal da respuestas a las siguientes preguntas secundarias:

- ¿Se han implantado procedimientos para identificar y seleccionar los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento más pertinentes para los agentes rurales?
- ¿Se han implantado procedimientos para garantizar la prestación rentable y coordinada de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento?
- ¿Se han implantado procedimientos para supervisar y evaluar los resultados de las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento?

19

La fiscalización ha abarcado el período de programación 2007-2013, asociándolo, en la medida de lo posible, con el siguiente período de programación, en el que solo las entidades que prestan servicios de formación y asesoramiento a beneficiarios finales (agentes rurales) se beneficiarán de las medidas. Así pues, la fiscalización se ha centrado en este tipo de beneficiario durante el período 2007-2013.

20

La fiscalización se llevó a cabo entre julio de 2014 y febrero de 2015 y las pruebas correspondientes se recabaron mediante exámenes documentales, visitas de control a las autoridades de gestión y a los prestadores de servicios en cinco Estados miembros¹³ (España [Galicia], Austria, Polonia, Suecia y Reino Unido [Inglaterra]) y una encuesta¹⁴. En el anexo I se muestra la situación con respecto a las diversas medidas aplicadas en los Estados miembros visitados.

13 A efectos del presente informe, se entenderá por «Estado miembro» el país o la región o comunidad autónoma correspondiente de dicho país.

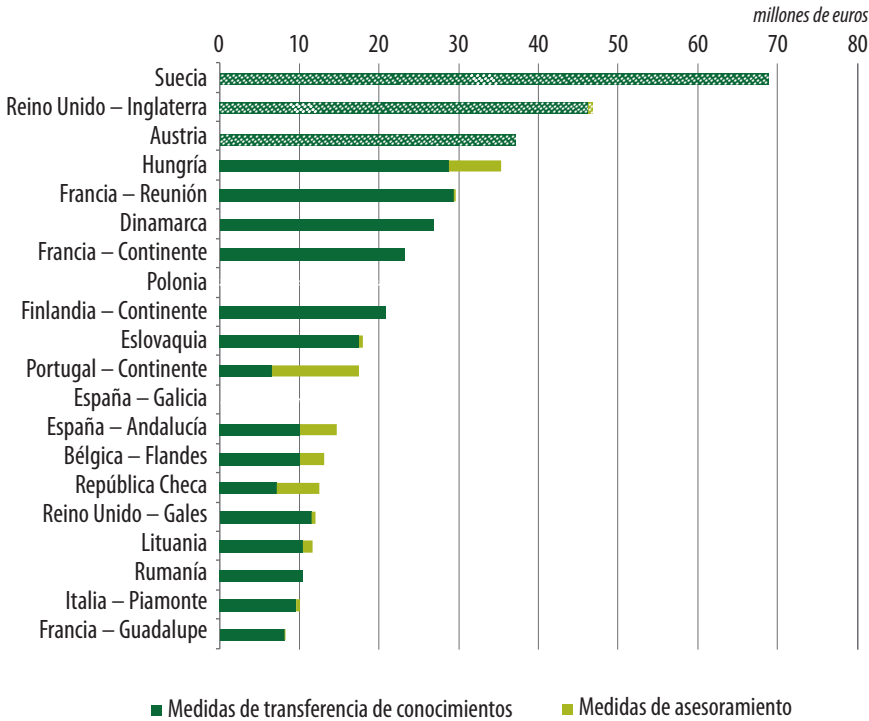
14 El Tribunal realizó una encuesta a diecinueve Estados miembros, que abarcó una muestra de veinticinco PDR, con el fin de conocer las razones por las que los Estados miembros no habían utilizado plenamente todas las medidas disponibles.

21

Los gastos previstos y efectuados en estos Estados miembros con respecto a las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento fueron elevados (véase el gráfico 3). El Tribunal eligió a los Estados miembros auditados en función de su objetivo de abordar las cuatro medidas (véase el apartado 4) y garantizar una distribución geográfica equilibrada. Las visitas de control y la encuesta abarcaron los Estados miembros responsables de más del 65 % del gasto en medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento.

Gráfico 3

Período de programación de desarrollo rural 2007-2013 — Medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento: los veinte PDR con mayor gasto a fecha de diciembre de 2012



Fuente: Datos extraídos de la Red Europea de Desarrollo Rural.

Parte I: Procedimientos para identificar y seleccionar los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento más pertinentes

22

A fin de determinar si se habían seleccionado las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento más pertinentes, el Tribunal aplicó los siguientes criterios:

- el Feader solo debe utilizarse para financiar actividades que ayuden a alcanzar los objetivos específicos fijados por los Estados miembros con respecto a las medidas y evitar que se financie de forma arbitraria cualquier tipo de formación o asesoramiento destinados a agentes rurales. Una condición previa a tal efecto es llevar a cabo un análisis de las necesidades de conocimientos y capacidades de los agentes rurales que sea suficientemente específico para permitir a los Estados miembros dirigir la ayuda a actividades concretas;
- el Feader tendría que financiar únicamente actividades de formación y asesoramiento de alta calidad; dado que resulta fundamental que los prestadores sean de alta calidad, las autoridades de los Estados miembros deberían establecer los requisitos y procedimientos oportunos para su selección;
- la selección de prestadores y actividades habría de llevarse a cabo mediante procedimientos competitivos, equitativos y transparentes;
- la Comisión debería aprobar solo los PDR que identifiquen claramente las necesidades de conocimientos y capacidades de los agentes rurales y, en caso necesario, debería proporcionar orientación a los Estados miembros con objeto

ayudarlos a instaurar mejores procedimientos de evaluación de necesidades.

Los Estados miembros definieron unas necesidades de capacidades de los agentes rurales tan amplias que prácticamente se podría financiar cualquier tipo de actividad

23

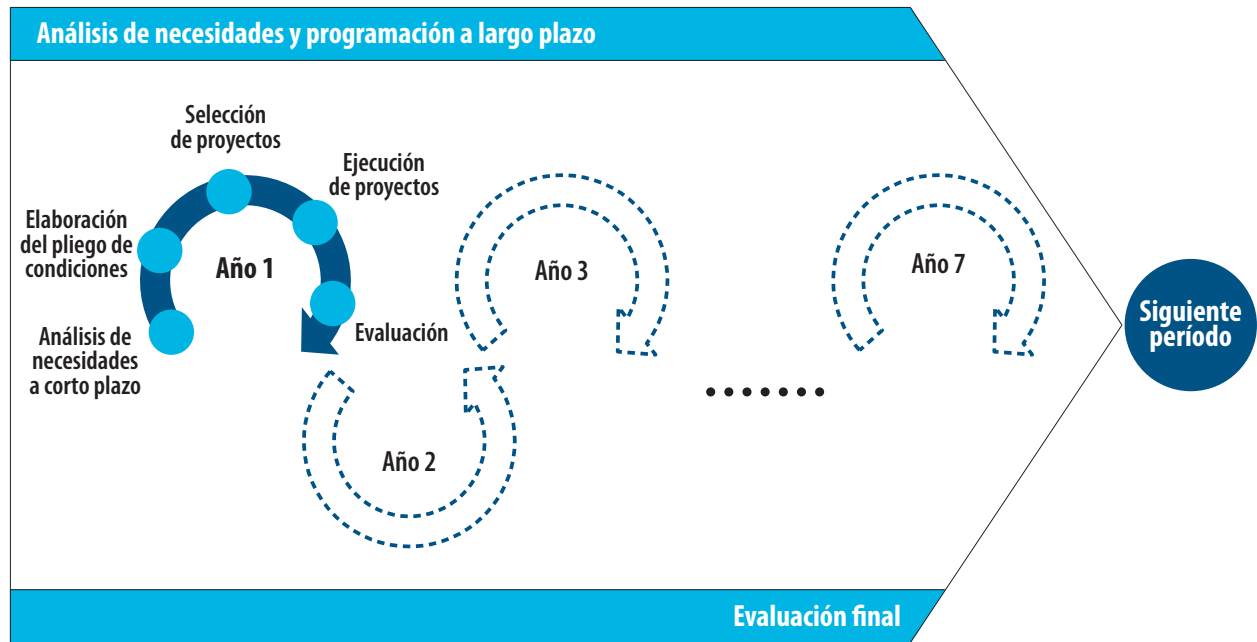
Para seleccionar y ejecutar actividades adaptadas a las necesidades, los Estados miembros deben analizar y determinar las preferencias particulares de los agentes rurales e identificar objetivamente las necesidades de conocimientos y capacidades de la sociedad rural y de su economía antes de empezar a planificar o a seleccionar las actividades de formación. Dichas necesidades pueden cambiar a corto o medio plazo, por lo que los procedimientos analíticos y de planificación tendrían que ser suficientemente flexibles para responder a estos cambios.

24

Por consiguiente, el Tribunal espera que los Estados miembros examinen las necesidades de conocimientos y capacidades a más largo plazo con fines estratégicos (a efectos prácticos, el período de programación) y apliquen procedimientos periódicos para determinar las necesidades a corto y medio plazo. A partir de tales análisis, los Estados miembros deberían disponer de información suficiente para especificar los servicios que han de ser objeto de convocatorias de propuestas o licitaciones. Esta idea se expone en el **gráfico 4**.

Gráfico 4

Análisis periódico de necesidades para la selección de actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento en el ámbito del desarrollo rural



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

25

El Tribunal examinó los planes estratégicos nacionales, los PDR y otros documentos estratégicos, así como los estudios disponibles, las normas de ejecución y los pliegos de condiciones relativos a la contratación específica de este tipo de servicios. El Tribunal constató que los Estados miembros auditados habían identificado y definido las necesidades de conocimientos y capacidades de los agentes rurales solo en términos generales, lo que cumple el fin estratégico. Sin embargo, ninguno de estos Estados miembros profundizó en su análisis para identificar las actividades más pertinentes (a saber, cursos de formación concretos) en estos ámbitos. Esto conlleva el riesgo de que se financien actividades genéricas impulsadas por los prestadores, como cursos básicos de informática, que quizás no respondan a necesidades identificadas (véase el **recuadro 2**).



Ejemplos de definiciones generales de las necesidades de conocimientos y capacidades que no se concretaron con vistas a la contratación

Reino Unido (Inglaterra)

El Reino Unido (Inglaterra) empleó procedimientos en diversos niveles de gestión para identificar las necesidades de conocimientos y capacidades de los agentes rurales. Sin embargo, estos procedimientos no condujeron a la especificación detallada de los servicios de transferencia de conocimientos en la fase de contratación, de modo que las autoridades se basaron en las propuestas concretas de los prestadores.

El PDR señala con carácter general los déficits de capacidades existentes en los sectores agrícola, alimentario y forestal y la formación como prioridad para aumentar su competitividad y para contribuir a la mejora del medio ambiente y a unas comunidades saludables y prósperas. En colaboración con una asamblea de partes interesadas, se elaboró un amplio marco de seis grupos de cursos que constituiría la base de todo procedimiento de licitación organizado por las autoridades. Posteriormente, se pusieron en marcha una serie de «minilicitaciones» para la contratación de las actividades concretas. Sin embargo, el Tribunal constató que los pliegos de condiciones de los servicios incluidos en las minilicitaciones se basaban en los planes de prestación que los prestadores habían presentado con sus ofertas.

Austria

De manera similar, el PDR de Austria se remitía a las prioridades pertinentes de la UE y al bajo nivel de educación reglada en el sector primario. Los ámbitos temáticos de las medidas en cuestión se había definido en las normas de ejecución aplicables¹⁵, pero seguían siendo muy generales (por ejemplo, «Mejorar la eficiencia y la competitividad de las empresas agrícolas y forestales»). Las normas de ejecución disponían que una conferencia específica en la que participarían las partes interesadas propusiera al Ministerio de Agricultura (BMLFUW) una serie de condiciones y prioridades adicionales que las autoridades competentes habrían de tener en cuenta a la hora de seleccionar los proyectos. Sin embargo, a pesar de haberse celebrado diez reuniones, no se especificaron más condiciones, de modo que la selección de los proyectos se basó únicamente en los ámbitos temáticos generales señalados en las normas de ejecución.

15 *Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013 „Sonstige Maßnahmen“.*

26

Los Estados miembros auditados incluyeron a los prestadores y a las partes interesadas en el proceso de definición de las prioridades o ámbitos temáticos de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento, ya fuera a través de reuniones y grupos de trabajo, o dándoles la oportunidad de presentar propuestas escritas. Con su participación, los prestadores y las partes interesadas contribuyen a que los servicios prestados respondan mejor a las necesidades de los grupos objetivo, aunque también podría interesarles promover servicios populares o ya disponibles en lugar de colmar los verdaderos déficits de conocimientos y capacidades de los agentes rurales. Por tanto, si bien los Estados miembros deberían tener en cuenta las propuestas y opiniones externas, en última instancia deberían tomar una decisión objetiva acerca de si las actividades propuestas por los prestadores de servicios responden, en efecto, a las necesidades reales de los agentes rurales y de si ya se encuentran fácilmente disponibles en el mercado a un precio moderado. El Tribunal no halló indicios de que este hubiera sido el caso. Así pues, las autoridades se habían basado en lo que, en esencia, constituye un procedimiento ascendente en el que los prestadores proponen cursos que en realidad habrían de licitarse, en lugar de responder a unas necesidades claramente definidas por las propias autoridades.

27

Un análisis insuficiente de las propuestas presentadas por los prestadores de servicios conlleva el riesgo no solo de financiar actividades superfluas, sino también de duplicar actividades de formación que ya se encuentran disponibles en el mercado y de pagar un precio superior al que rige en el mismo (véanse los apartados 54 y 55), lo que además de suponer un gasto público innecesario, podría distorsionar los mercados de servicios existentes.

28

Otro ejemplo de evaluaciones deficientes en este sentido es el de la medida 115. A través de dicha medida, el Feader tendría que financiar los gastos efectuados con objeto de implantar servicios (como los gastos de personal y los gastos ocasionados por la adquisición de instalaciones, equipos, etc.)¹⁶. No obstante, el Tribunal observó que, en ocasiones, se había recurrido a la medida 115 para financiar la implantación por parte de organismos de asesoramiento de servicios bien arraigados que en realidad no eran nuevos y que consistían en incluir nuevos temas (derivados de las nuevas disposiciones reglamentarias) en el asesoramiento. Mientras que en el Reino Unido (Inglaterra) los prestadores potenciales debían demostrar la existencia de un déficit en la prestación de asesoramiento adecuado en una zona determinada, en España (Galicia) no era así (véase el **recuadro 3**). En los demás Estados miembros auditados no se utilizó la medida 115.

16 Artículo 25 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1): «La ayuda [...] se prestará a fin de cubrir los costes ocasionados por la implantación de servicios de gestión, sustitución y asesoramiento de las explotaciones agrícolas, así como de servicios de asesoramiento en el sector forestal y será decreciente a lo largo de un período máximo de cinco años a partir de la instalación».

Recuadro 3



España (Galicia): Financiación de la implantación de «nuevos» servicios que en realidad no eran nuevos

España (Galicia) concede financiación a prestadores para la implantación de servicios de asesoramiento supuestamente «nuevos» que, en realidad, ya existían con anterioridad a la ejecución del PDR 2007-2013. La financiación se destina a temas de asesoramiento que se consideran nuevos, con independencia de que exista o no una necesidad o demanda manifiesta por parte de los agentes rurales o de que las estructuras preexistentes sean suficientes para asimilar estos nuevos temas (es decir, de que la prestación de asesoramiento sobre nuevos temas exija la contratación de nuevos empleados, el alquiler de instalaciones adicionales o la adquisición de nuevos equipos).

Puesto que el prestador de servicios auditado redujo su plantilla al finalizar el período de cinco años que duró la ayuda, parece que también dependía de la financiación del Feader para cubrir sus gastos de funcionamiento.

Además de conceder financiación a prestadores de servicios preexistentes, también existe el riesgo de financiar en exceso gastos de personal de los prestadores. Los gastos de personal se hallan comprendidos en la medida 115, pero también se financian a través de la medida 114, que subvenciona las tasas que los agricultores pagan a los prestadores por el asesoramiento.

29

La fiscalización ha puesto de manifiesto que, pese al insuficiente análisis de necesidades, también se cofinancian con cargo al Feader actividades pertinentes de transferencia de conocimientos y asesoramiento, aunque ello no ha sido fruto de la identificación y tratamiento de necesidades específicas (véase el **recuadro 4**).

Recuadro 4



Ejemplos de proyectos pertinentes e innovadores financiados

Suecia: «Generationsskifte»

El proyecto «Generationsskifte» («Cambio generacional») aborda el traspaso de una explotación agraria de la generación de mayor edad a la más joven, una cuestión que reviste cada vez más importancia debido a la tendencia de edad de la población activa que se dedica a la agricultura y la ganadería (más del 50 % de los agricultores y ganaderos de Suecia y la UE son mayores de 55 años¹⁷). El curso de formación de un día que se ha examinado en Suecia se centra en facilitar información sobre aspectos económicos y financieros (sobre todo fiscales) y de Derecho civil. Por otro lado, se abordan aspectos psicológicos y emocionales, que también son importantes en el traspaso de una explotación familiar, pero estos se tratan con mayor profundidad en las sesiones de orientación que se ponen asimismo a disposición de los interesados.

Suecia: «Grön Arena»

«Grön Arena» es un proyecto destinado a apoyar a las explotaciones agrarias que prestan servicios relacionados con la asistencia social, la educación, la sanidad y el ocio, como, por ejemplo, actividades agrícolas para personas mayores o para niños en forma de actividades extraescolares, actividades de bienestar en el campo o con animales, etc. Este proyecto satisface necesidades sociales y ofrece a los agricultores y ganaderos la posibilidad de diversificar sus ingresos. Tras haberse probado en una región, el proyecto se amplió a escala nacional.

Austria: Curso de gestión para mujeres en zonas rurales

El objetivo de este curso de gestión era alentar y capacitar a las mujeres para ocupar puestos de responsabilidad en asociaciones y empresas rurales, de modo que también sirvan de ejemplo y animen a otras mujeres a participar de forma más activa en el desarrollo rural. La pertinencia de este curso se desprende claramente de las directrices estratégicas comunitarias para el período de programación 2007-2013¹⁸, que establecen los objetivos explícitos para fomentar la entrada de la mujer en el mercado laboral y tener en cuenta sus necesidades de formación (para más información sobre este curso, véase también el **recuadro 9**).

17 Comisión Europea: Fichas informativas de los Estados miembros, 2015 (Suecia, p. 13, y Unión Europea, p. 17) (http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm).

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

Observaciones

Los Estados miembros no siempre comprueban las cualificaciones y experiencia de los prestadores

30

Con miras a garantizar la calidad y eficacia de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento ofertados, los organismos que presten dichos servicios deben ser competentes tanto en materia de cualificaciones, experiencia y formación permanente del personal, como de capacidades administrativas y técnicas.

31

En lo que respecta a los servicios de asesoramiento, el Tribunal constató que todos los Estados miembros habían cumplido las normas previstas¹⁹, que permitían a los agricultores, ganaderos y silvicultores elegir de una lista de prestadores autorizados. En Suecia, sin embargo, los requisitos de cualificación y experiencia se referían únicamente al asesoramiento sobre condicionalidad y seguridad en el trabajo, ya que los demás tipos de asesoramiento para agricultores y ganaderos se ofertaron en virtud de la medida 111, a la que no aplicaban tales requisitos.

32

Ante la falta de normas europeas aplicables, Suecia no había fijado ningún requisito para las medidas de transferencia de conocimientos. Otros Estados miembros auditados habían establecido criterios de subvencionabilidad o de adjudicación pertinentes, aunque la fiscalización puso de manifiesto que, pese a la existencia de algunos casos de buenas prácticas, los procedimientos para evaluar las cualificaciones de los prestadores eran bastante ineficaces.

33

Austria y el Reino Unido (Inglaterra) imponen estrictos requisitos a los prestadores. En Austria, los prestadores de servicios de transferencia de conocimientos solo pueden recibir financiación si disponen de un certificado de gestión de calidad válido para instituciones de formación de adultos y, en el Reino Unido (Inglaterra), los prestadores de servicios interesados deben demostrar sus capacidades financieras, técnicas y profesionales en la primera fase de un procedimiento de licitación de tres fases. No obstante, en ambos casos la fiscalización reveló que las autoridades no comprobaban de forma sistemática la cualificación y experiencia de las empresas que ofrecían los cursos ni de sus formadores (véase también el **recuadro 5**).

19 Véase el artículo 15, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15): «2. Las autoridades y los organismos seleccionados para prestar servicios de asesoramiento a los agricultores dispondrán de recursos adecuados en cuanto a personal cualificado, medios administrativos y técnicos, y experiencia y solvencia en materia de asesoramiento sobre los requisitos, las condiciones y las normas a que se refiere el artículo 24, apartado 1, párrafo segundo, letras a) y b), del Reglamento (CE) n° 1698/2005».

Recuadro 5



Austria: Falta de control de los certificados de gestión de calidad de los prestadores de formación

Con objeto de controlar el cumplimiento del criterio de subvencionabilidad que exige a los prestadores de servicios de transferencia de conocimientos disponer de un certificado de gestión de calidad, las autoridades austriacas han incluido una serie de puntos pertinentes en sus listas de comprobación. Sin embargo, el Tribunal constató que en cuatro de un total de treinta casos, las autoridades habían confirmado los respectivos puntos de su lista de comprobación aunque no existiera el certificado de gestión de calidad correspondiente.

El gasto público total destinado a estos cuatro prestadores ascendió a 3,6 millones de euros (Feader: 1,8 millones de euros), de los que aproximadamente 3,1 millones de euros (Feader: 1,6 millones de euros) se destinaron a un único prestador. En octubre de 2014 este mismo prestador comunicó que ya había obtenido el certificado de gestión de calidad, aunque llevaba impartiendo formación desde 2007.

Observaciones

34

En Polonia y España (Galicia) se detectaron problemas similares de controles insuficientes de las cualificaciones de los prestadores. Las autoridades confiaron en los datos aportados por los prestadores, sin comprobar su veracidad sobre la base de documentos justificativos. Tan pronto como las autoridades de España (Galicia) impartieron cursos de formación ellas mismas, se dieron por sentadas las cualificaciones y la experiencia de su personal, así como sus capacidades técnicas y administrativas, y no se practicó ningún control al respecto.

La selección de actividades y prestadores adolece de una falta de competencia equitativa y transparente

35

La competencia alienta a los prestadores a mejorar la calidad de sus servicios, a ofrecer buenos precios y a proponer servicios adaptados a las necesidades, por lo que debería favorecer un mejor aprovechamiento del dinero de los contribuyentes europeos. Los principios básicos de la competencia son la equidad y la transparencia. Asimismo, como ya se ha señalado en el apartado 24, las autoridades competentes deberían tener una idea clara de los servicios necesarios con el fin de poder especificar los servicios requeridos en las convocatorias de propuestas o licitaciones, o definir unos criterios adecuados para seleccionar las actividades pertinentes.

36

En lo que respecta a las medidas de transferencia de conocimientos, los Estados miembros auditados tienen diferentes formas de seleccionar a los prestadores y los servicios que van desde la selección no competitiva hasta la prestación interna por las autoridades u organismos asociados, pasando por convocatorias únicas de propuestas y la aplicación de procedimientos de contratación pública. No obstante, pese a la amplia variedad de procedimientos utilizados, el Tribunal observó que, en general, se seleccionaban para recibir la mayor parte de la financiación del Feader las propuestas de los prestadores de servicios de transferencia de conocimientos sólidamente establecidos y con una larga trayectoria. A juicio del Tribunal, esto se debe a la ausencia de competencia o de equidad y transparencia.

37

En los siguientes apartados, el Tribunal presenta los procedimientos hallados en los distintos Estados miembros auditados y determinados riesgos y conclusiones relacionados con dichos procedimientos:

Selección no competitiva de prestadores y servicios: Austria y Suecia

38

Las propuestas de proyectos se pueden solicitar o presentar en cualquier momento del período de programación, es decir, sin plazos determinados ni fechas límite. Por tanto, no es posible llevar a cabo una evaluación y selección competitivas de los proyectos y prestadores ni estos últimos tienen ningún incentivo para proponer servicios especialmente orientados a las necesidades y bien concebidos, por lo que existe un riesgo elevado de que la mayor parte del apoyo financiero se gaste en servicios impulsados por los prestadores.

39

En el momento de la fiscalización, un grupo de institutos de formación de organismos públicos en Austria había recibido el 77,3 % de la financiación del Feader disponible para la medida 111 y el 54,3 % de la prevista para la medida 331. Estos institutos de formación disponen de una ventaja competitiva frente a los demás prestadores que no habían tenido la oportunidad de participar en las reuniones oficiales organizadas por las autoridades en las que se debatían nuevos cursos y normas de ejecución. Un informe de evaluación encargado por las autoridades austriacas reveló que las provincias (Bundesländer) habían aprobado casi exclusivamente cursos de formación ya ofertados por estos institutos, lo que podría conllevar un marcado efecto de peso muerto²⁰.

Prestación interna de servicios: España (Galicia) y Suecia

40

La prestación interna de servicios se encontraba muy extendida en España (Galicia) (89 % del presupuesto de la medida 111) y en Suecia (61 % del presupuesto de la medida 111 y 35 % de la medida 331). Los prestadores privados no habían tenido la oportunidad de ejecutar dichos proyectos, que, en su lugar, habían sido aprobados directamente por las autoridades de los Estados miembros. El Tribunal no halló ningún procedimiento documentado de toma de decisiones en el que se hubiera fijado un límite financiero o se hubiera justificado la prestación interna (por ejemplo, por la presencia de conocimientos técnicos y de capacidad a nivel interno o la existencia de necesidades de capacidades no cubiertas por el mercado).

41

En Suecia, los proyectos internos se trataban de la misma forma que los proyectos ejecutados por prestadores externos de servicios de formación, a saber, una unidad organizativa diferente bajo la misma autoridad se encargaba de aprobar la actividad. Sin embargo, los proyectos no se clasificaban por orden de prioridad y el Tribunal constató que varios de los controles practicados eran meras formalidades (véase el apartado 53).

42

Algunos proyectos internos también se subcontrataban, pero se imputaba al proyecto el coste de las actividades administrativas conexas (por ejemplo, la elaboración del anuncio de licitación o el examen de las ofertas recibidas), que en realidad formaban parte de las funciones normales de las autoridades. Además, la fiscalización reveló casos de proyectos internos ejecutados por las autoridades que eran considerablemente más caros que los que ya se ofertaban en el mercado sin la ayuda del Feader (véase el apartado 55).

20 Mandl, C. y Kuttner, T.: *Bildungsevaluierung Ländliche Entwicklung LE 07-13 – Endbericht*, Viena, 2013, p. 107. Efecto de peso muerto: situación en la que una actividad o proyecto subvencionado se habría llevado a cabo de todos modos, total o parcialmente, sin dicha subvención.

Convocatoria de propuestas: España (Galicia)

43

En España (Galicia) solo el 11 % del presupuesto destinado a la medida 111 se ejecutó mediante un procedimiento de selección competitiva, a saber, las convocatorias anuales de propuestas. Las propuestas recibidas se evaluaban con arreglo a un sistema de puntos por méritos basado en diversos criterios que se comunicaban a los prestadores potenciales. No obstante, la fiscalización puso de manifiesto que no existía un método objetivo para adjudicar los puntos por méritos, de modo que las solicitudes recibían o bien 0 puntos (cuando faltaba información requerida en la solicitud) o bien la puntuación máxima posible (cuando los campos correspondientes estaban cumplimentados, aunque la información facilitada no fuera específica). En consecuencia, el procedimiento de selección no era transparente ni garantizaba la selección de los mejores prestadores y servicios.

Contratación pública: Reino Unido (Inglaterra) y Polonia

44

La licitación o contratación pública es un procedimiento de selección competitiva que se rige por normas establecidas. Si se aplica correctamente, tendría que ofrecer unas garantías razonables de equidad y transparencia y unos buenos resultados en materia de selección de prestadores y proyectos. Sin embargo, el Tribunal constató varios problemas que suscitaban preocupación.

45

Uno de los problemas encontrados en el Reino Unido (Inglaterra) tiene que ver con la subcontratación. El procedimiento de contratación por fases y el tamaño de los lotes favorece a los grandes prestadores. Los prestadores más pequeños solo pueden participar en la estructura de prestación a través de la subcontratación. Las autoridades inglesas exigen a los licitadores que aporten datos pertinentes, por ejemplo, sobre sus acuerdos con subcontratistas, la gestión de contratos y la comunicación prevista para garantizar la consecución de los resultados deseados. Por otro lado, no ejercen un control directo sobre la subcontratación y dependen del prestador principal para la selección de subcontratistas y la facturación de los servicios prestados. Esto último dio lugar al pago de unos beneficios excesivos al contratista principal por parte de las autoridades, aspecto que se desarrolla en mayor profundidad en la segunda parte del presente informe (véase el **recuadro 8**).

46

En Polonia, el procedimiento de contratación se vio comprometido por un sistema de adjudicación mal concebido que favorece a los consorcios consolidados frente a los nuevos prestadores. El Tribunal observó asimismo que no basta con que las autoridades lleven a cabo una evaluación general de los consorcios solicitantes, sino que también deben evaluar las capacidades y funciones de sus miembros individuales (véase el **recuadro 6**).



El sistema de adjudicación en Polonia presenta deficiencias en su concepción y aplicación

Los prestadores de nueva creación con menos de dos años de experiencia nunca podrán conseguir el número mínimo de puntos de experiencia organizativa y quedan excluidos de antemano del apoyo financiero, con independencia de la calidad de las actividades que propongan.

Además, el reglamento de ejecución polaco permite obtener tres puntos por «compartir experiencia en la organización de formación [...]» cuando una organización agrícola es miembro de un consorcio licitador. El Tribunal constató que las autoridades habían atribuido tres puntos a dicho consorcio aunque la función desempeñada por la organización agrícola en la prestación del servicio fuera secundaria y ni siquiera estuviera remunerada. El análisis de varias ofertas seleccionadas reveló que estos tres puntos podían resultar cruciales para ganar un concurso.

La orientación proporcionada por la Comisión a los Estados miembros acerca de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento fue limitada

47

La Comisión aprobó los PDR al principio del período de programación y no exigió a los Estados miembros que identificaran claramente las necesidades de conocimientos y capacidades de los agentes rurales en sus documentos de programación ni que describieran sus procedimientos de selección, ni tampoco proporcionó una orientación adecuada durante el período de programación 2007-2013 que podría haber ayudado a los Estados miembros a instaurar mejores procedimientos. En el nuevo período de programación, la Comisión elaboró orientaciones más amplias sobre las

medidas sin entrar en pormenores sobre el modo de identificar las necesidades de conocimientos y capacidades (por ejemplo, a través de procedimientos analíticos y de planificación flexibles). Sobre la base de los documentos de programación que estaban disponibles en el momento de la fiscalización, el Tribunal no halló indicios de que los Estados miembros hubieran analizado mejor las necesidades de conocimientos y capacidades (véanse los apartados 23 a 29).

48

Aparte de la disposición legal vigente sobre los servicios de asesoramiento en 2007-2013, la Comisión no había impartido a los Estados miembros directrices que les ayudaran a garantizar que los prestadores de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento fueran de confianza y contaran con la experiencia y cualificación adecuadas, así como con las capacidades administrativas y técnicas necesarias. En el período de programación 2014-2020 podrían materializarse algunas mejoras, sobre todo gracias a la ampliación a los servicios de transferencia de conocimientos de las disposiciones de la UE relativas a las capacidades y cualificaciones de los prestadores²¹ (véanse los apartados 30 a 34).

49

En lo que respecta al período de programación 2007-2013, la Comisión no siempre estaba al tanto de los problemas relacionados con los procedimientos existentes para la selección de prestadores y servicios, por lo que no podía exigir a los Estados miembros que aplicasen medidas correctoras (véanse los apartados 35 a 46).

50

En cuanto al período de programación 2014-2020, la legislación dispone que el procedimiento de selección de los prestadores de servicios de asesoramiento debe regirse por la normativa sobre contratos públicos²². Así pues, existe el riesgo de que dicho procedimiento desembogue en un único adjudicatario por ámbito geográfico o temático y reduzca la oferta a disposición de los agentes rurales. Este riesgo podría mitigarse gracias a que los Estados miembros pueden firmar acuerdos marco con varios prestadores²³ y permitir así a los agentes rurales elegir entre una serie de prestadores de servicios.

51

Por lo que se refiere a la selección de los servicios de transferencia de conocimientos y de sus prestadores, la legislación aplicable no establece ninguna disposición específica, pero los Estados miembros pueden elegir entre diversos procedimientos con arreglo a su legislación nacional, incluidos licitaciones, (...) y procedimientos internos²⁴. Si la Comisión no proporciona orientaciones específicas adicionales, es muy probable que persistan los problemas identificados por el Tribunal en el período de programación 2007-2013, tales como la prestación interna sin procedimientos transparentes de toma de decisiones o justificación, la subcontratación no sujeta a controles administrativos y a las mismas normas que los contratos normales, y la falta de transparencia o equidad en los procedimientos de adjudicación.

Parte II: Procedimientos para garantizar la prestación rentable y coordinada de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento

Los Estados miembros aprobaron actividades de formación sin practicar controles efectivos de la moderación de los costes...

52

Garantizar que el coste de las subvenciones de desarrollo rural se mantenga bajo control constituye un aspecto fundamental de la «buena gestión financiera» que exigen los reglamentos financieros de la UE y según la cual todos los responsables de la gestión del presupuesto de la UE han de aplicar el principio de economía, es decir, respaldar los mejores proyectos al mejor precio. A tal fin, es preciso practicar un control *ex ante* de los costes, es decir, antes de aprobar la subvención y antes de abonar el pago.

21 Artículos 14, apartado 3, y 15, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1305/2013.

22 Artículo 15, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1305/2013.

23 De conformidad con el artículo 32 de la Directiva 2004/18/CE.

24 Ficha de medida «Transferencia de conocimientos y actividades de información», versión de octubre de 2014.

53

Como ya puso de relieve el Tribunal en su Informe Especial nº 22/2014²⁵, las autoridades de los Estados miembros no toman suficientes medidas para garantizar la moderación de los costes subyacentes de las subvenciones aprobadas en el ámbito del desarrollo rural. En el caso de las medidas de transferencia de conocimientos, a menudo las propuestas de proyectos no son lo suficientemente detalladas para permitir una evaluación adecuada de los costes en relación con las actividades previstas. Aun así, las autoridades de Austria y Suecia aprobaron estas propuestas generales de proyectos e indicaron en sus listas de comprobación que habían verificado la moderación de los costes. En el **recuadro 7** se exponen otros ejemplos de deficiencias en los controles *ex ante* de los Estados miembros.

... y hay indicios de que en ocasiones pagaron demasiado por servicios de formación o asesoramiento que no estaban suficientemente justificados

54

Como ya se ha descrito anteriormente, las autoridades de los Estados miembros están obligadas a controlar que las subvenciones que aprueban se basen en costes moderados; sin embargo, no es infrecuente que los gastos efectuados difieran de los costes aprobados en la fase de solicitud, ya que las condiciones y los precios pueden cambiar. Por tanto, las autoridades de los Estados miembros han de contar con normas y sistemas que permitan detectar las desviaciones importantes de los costes aprobados del proyecto y comprobar que los costes modificados sigan siendo moderados antes de abonar el pago de la subvención.

25 Véase el Informe Especial nº 22/2014 «Haciendo realidad el principio de economía mediante el control de costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiadas por la UE» (<http://eca.europa.eu>).

Recuadro 7



Ejemplos de insuficiencias en los controles *ex ante* de la moderación de los costes

Reino Unido (Inglaterra)

Las autoridades recibieron una única oferta de un prestador de servicios de formación en el marco de una licitación y la aceptaron sin comparar los precios con los costes históricos o con otros valores de referencia. El Tribunal constató que el precio reclamado a las autoridades por alumno era entre dos y ocho veces superior al precio normal anunciado en el folleto del prestador.

España (Galicia)

Se aceptó un incremento del presupuesto de un proyecto de formación sin haber solicitado la presentación de documentos justificativos del incremento propuesto.

Austria

El presupuesto de un gran proyecto se aumentó dos veces, lo que dio lugar a una subvención total de 2,7 millones de euros. Las autoridades aprobaron el aumento del presupuesto alegando que los cálculos de costes presentados se basaban en los pagos reales abonados por actividades similares en años anteriores. Sin embargo, el Tribunal no halló pruebas de que se hubieran practicado unos controles adecuados.

Observaciones

55

El Tribunal detectó diversas insuficiencias procedimentales en la fase de pago que dieron lugar a pagos incorrectos, pagos en exceso o incertidumbre en cuanto a la exactitud de los importes abonados, tal como se expone a continuación:

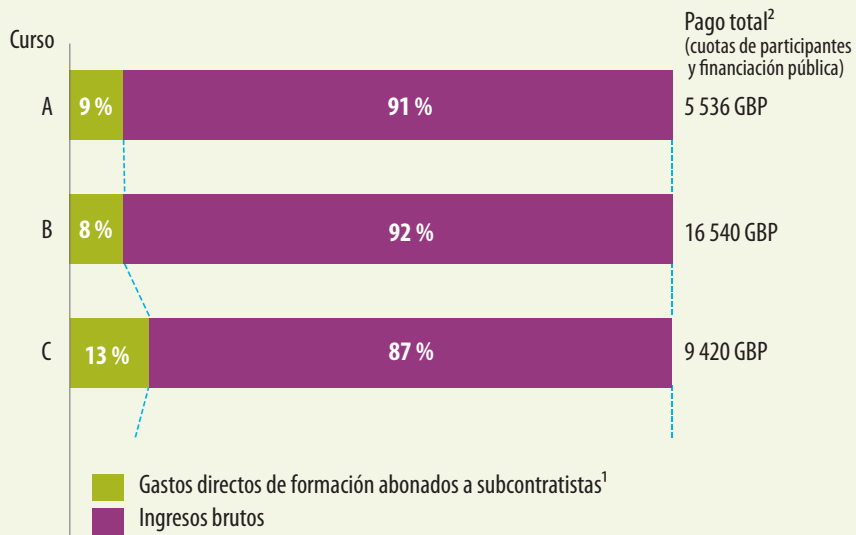
- la formación obligatoria de los agricultores y ganaderos, por ejemplo en materia de manipulación de productos fitosanitarios y bienestar de los animales, impartida directamente por las autoridades regionales por 2 680 y 2 030 euros respectivamente, se ofertaba en la zona por un precio muy inferior (150 y 200 euros respectivamente) (España: Galicia);
- los pagos no se ajustaron en función del número real de asistentes a los cursos de formación, a pesar de que el proyecto debía facturarse según dicho concepto (España: Galicia);
- las listas de asistencia a los cursos de formación no eran fiables, ya que habían sido firmadas con antelación, mostraban indicios de haber sido cambiadas por una persona distinta del participante o eran ininteligibles a causa de los diferentes símbolos y códigos utilizados (Polonia y España: Galicia);
- los gastos imputados a la autoridad del Estado miembro por los cursos de formación eran muy superiores a los importes abonados en efecto a los subcontratistas (Reino Unido: Inglaterra, véase el **recuadro 8**);
- en el caso de los proyectos ejecutados por las propias autoridades de los Estados miembros, no era posible determinar la relación existente entre los gastos de una determinada actividad de formación y la correspondiente solicitud de pago presentada al organismo pagador dentro de un plazo razonable (Suecia);
- o bien no existía la obligación de llevar fichas de control, o las normas de registro de tiempo no eran precisas o no permitían contabilizar correctamente el tiempo real que los prestadores o las propias autoridades públicas dedicaban a las actividades de formación (Suecia, Polonia y España); en el caso de las autoridades públicas, esto conlleva el riesgo de que actividades comprendidas en su ámbito de competencias normal se imputen a proyectos cofinanciados con cargo al Feader (véase también el apartado 42);
- algunos servicios de asesoramiento se financiaron en su totalidad (Suecia), en incumplimiento de las disposiciones legales, que limitan la tasa de financiación al 80 %;
- no siempre existen acuerdos claros con los formadores u oradores externos y sus facturas no son lo bastante detalladas para poder determinar la exactitud y moderación de los costes, así como su relación con el proyecto (Austria y Suecia).

Recuadro 8



Beneficios excesivos en el Reino Unido (Inglaterra)

En el Reino Unido (Inglaterra), a pesar de haberse aplicado un procedimiento de contratación pública, las autoridades del Estado miembro habían pagado unos precios excesivos por diversos cursos de formación. Una solicitud de pago de tres cursos presentada por un prestador reclamaba unos gastos 13,8 veces superiores a los gastos directos de formación que dicho prestador había pagado a sus subcontratistas. Un inspector del organismo pagador había señalado asimismo la falta de optimización de recursos que representaba dicho contrato (con anterioridad a la fiscalización del Tribunal), pero no hubo consecuencias en lo que se refiere al pago abonado. Como resultado de ello, las autoridades británicas prevén implantar un régimen más riguroso de seguimiento del plan de prestación.



1 Algunos otros gastos serían los de publicidad y administración.

2 Con arreglo a la solicitud de pago.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El campo abarcado por la auditoría de la Comisión no proporcionó suficiente información sobre las insuficiencias detectadas por el Tribunal

56

La Comisión, a través de su trabajo de auditoría, tiene la obligación de supervisar los sistemas de gestión y control establecidos en los Estados miembros²⁶. Se considera que los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento tienen gran importancia para el fomento del desarrollo de la sociedad rural y de su economía, pero el campo abarcado por la auditoría de la Comisión para supervisar la gestión de estas medidas no proporcionó suficiente información pertinente acerca de los procedimientos de ejecución y control de los Estados miembros ni detectó o subsanó ninguna de las insuficiencias señaladas anteriormente.

57

La Comisión no procedió a ninguna auditoría específica de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento durante el período 2007-2013 sobre la base de que el importe de la financiación en cuestión es relativamente bajo. En 2010 tuvo lugar una auditoría más general que abordó la medida 111 y reveló diversas insuficiencias en el sistema de gestión y control (controles clave) que dieron lugar a correcciones financieras²⁷.

No existe una coordinación entre los fondos de la UE y de otras procedencias que permita la prestación eficiente de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento

58

Como ya se ha señalado en el apartado 13, es posible que las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento para agentes rurales reciban financiación de otras fuentes distintas del Feader. Durante sus visitas de control y en la encuesta que llevó a cabo (véase el apartado 20), el Tribunal constató que hay otros fondos de la UE (en particular, el FSE) y otras fuentes nacionales y regionales que conceden dicha financiación.

59

Con objeto de evitar la doble financiación de las mismas actividades por diferentes fondos, los Estados miembros tienen la obligación de establecer en sus PDR unos criterios de delimitación entre los distintos fondos²⁸ y de aplicar procedimientos eficaces de gestión²⁹.

60

Sin embargo, la delimitación entre los diversos fondos de la UE no competía exclusivamente a los Estados miembros, sino que habría debido comenzar en el ámbito de la Comisión con una coordinación adecuada entre las direcciones generales encargadas de cada fondo. La Comisión debería haber evaluado la pertinencia de los criterios de delimitación y haberlos aprobado como parte de los planes estratégicos nacionales de desarrollo rural, así como haber proporcionado orientaciones y controlado la aplicación de las medidas en los Estados miembros.

- 26 Artículo 59, apartado 2, del Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012.
- 27 La Comisión puede aplicar correcciones financieras cuando existan irregularidades en los gastos, las operaciones o las prácticas que no hayan sido corregidas por el Estado miembro interesado, así como cuando el sistema de gestión y control presente una deficiencia grave que haya puesto en riesgo la contribución ya pagada por la UE a un programa, o cuando un Estado miembro no haya investigado las irregularidades y aplicado las correcciones oportunas.
- 28 Artículo 60 del Reglamento (CE) nº 1698/2005.
- 29 Artículo 24, apartado 5, 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).

61

La Comisión no proporcionó ningún tipo de orientación en materia de delimitación o de prevención del riesgo de doble financiación en el marco del período de programación 2007-2013 y aprobó los PDR de los Estados miembros sin solicitar información complementaria sobre los mecanismos aplicados para evitar la doble financiación. El Tribunal identificó varios casos en los que se habían financiado actividades similares con cargo a distintos fondos y en los que la delimitación establecida entre los fondos había sido imprecisa. La evidente desventaja de esta situación es que podrían duplicarse las estructuras de gestión. Cuanto menos precisa sea la delimitación con procedimientos de gestión que no funcionan adecuadamente, mayor resulta el riesgo de doble financiación.

62

No obstante, el Tribunal observó que algunos Estados miembros habían empleado buenas prácticas para reducir el riesgo de doble financiación, como, por ejemplo, el sellado de facturas (España – Galicia, Austria, Polonia), declaraciones de los beneficiarios (España – Galicia) y consultas entre las autoridades competentes y controles obligatorios en la fase de solicitud (Suecia).

63

En lo que respecta a la delimitación entre los distintos fondos de la UE, el Tribunal examinó los planes estratégicos nacionales y los PDR de los Estados miembros para el período de programación 2007-2013 y detectó las siguientes insuficiencias:

- o en España (Galicia), las acciones formativas no incluidas en la «educación normal» de las zonas rurales podían recibir financiación del Feader, del FSE o del FEDER, pero no se habían definido unos criterios de delimitación pertinentes y se encontraron casos de cursos tanto de informática como de emprendimiento cooperativo, en el medio rural, que habían recibido financiación del Feader (medida 111), del FEDER o del FSE;
- o en el Reino Unido (Inglaterra), los cursos financiados por el FSE sobre competencias de liderazgo y gestión, informáticas y administrativas se ofertaban a todas las empresas, incluidas las rurales, aunque los criterios de delimitación parecían excluirlas;
- o en Polonia se habían financiado actividades formativas similares con cargo al Programa Operativo de Capital Humano cofinanciado por el FSE y a la medida 111;
- o en Bélgica (Valonia) se podían financiar actividades similares con cargo a la medida 331 y al FSE; esta medida comenzó con financiación de desarrollo rural que luego fue interrumpida porque, según explicaron las autoridades belgas, los prestadores de servicios de formación preferían la financiación con cargo al FSE por considerar que las normas de reembolso de gastos del FSE eran menos estrictas que las del Feader.

64

En España (Galicia), la fiscalización puso de manifiesto que el sistema había corrido el riesgo de doble financiación con cargo a la medida 115 y al FSE en el sentido de que ambos fondos cubrían los gastos de personal derivados de la contratación de nuevos empleados. De hecho, se detectó un caso en el que un prestador de servicios se había beneficiado tanto del FSE (122 400 euros) por creación de empleo, como de la medida 115 (124 700 euros).

65

Los Reglamentos aplicables en el nuevo período de programación 2014-2020 destacan la importancia de reforzar la coherencia entre los fondos de la UE. El nuevo enfoque se centra menos en la delimitación y más en la complementariedad. No obstante, faltaba la orientación operativa de la Comisión. El Tribunal ha analizado los acuerdos de asociación y en el caso de varios Estados miembros no queda claro cómo se subsanarán en el nuevo período las insuficiencias de coordinación existentes en el período de programación 2007-2013.

Parte III: Procedimientos para supervisar y evaluar los resultados de las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento

66

Un elemento fundamental para garantizar que el presupuesto de la UE se gaste adecuadamente es el representado por las tareas de seguimiento y la evaluación³⁰. Como se muestra en el **gráfico 4** y en el apartado 1, el seguimiento y la evaluación pueden servir de base para llevar a cabo análisis a corto plazo y para concretar el programa dentro del período de programación de siete años, así como para confeccionar programas a más largo plazo de cara al futuro.

67

Ante la falta de un modelo utilizado por la Comisión para evaluar las acciones formativas, el Tribunal se remite al célebre modelo de los «cuatro niveles de Kirkpatrick», cuyos principios son aplicables a todas las acciones formativas (véase el **anexo II**). Los cuatro niveles de Kirkpatrick representan una secuencia de formas de evaluar acciones formativas. Según se avanza de un nivel al siguiente, el proceso se hace más difícil y lleva más tiempo, pero también proporciona información más valiosa³¹.

30 El seguimiento consiste en el análisis periódico del gasto, las realizaciones y los resultados, lo que permite disponer de datos actualizados para determinar si los programas avanzan según lo previsto. La evaluación comprende una recopilación y análisis periódicos de pruebas —incluida la información presentada a efectos de seguimiento— para extraer conclusiones acerca de la eficacia y eficiencia de un programa o una política.

31 Kirkpatrick, Donald L., y Kirkpatrick, James D.: *Evaluación de acciones formativas: los cuatro niveles*, 3ª edición, 2006, p. 21.

68

La principal utilidad de la información obtenida a través de los niveles 1 y 2 (reacción y aprendizaje) es identificar cuestiones relacionadas con la calidad del servicio prestado o con el ámbito de la actividad, entre otras, y puede servir de base para concretar las condiciones de las acciones posteriores o para mejorar la selección de prestadores en futuras licitaciones o convocatorias de propuestas. Los niveles 3 y 4 (conducta y resultados) se pueden utilizar para evaluar las repercusiones y consecuencias de las acciones y tienen fines más estratégicos, como la reevaluación de las necesidades existentes o la identificación de nuevas necesidades, entre otros.

A menudo los prestadores de servicios de formación recaban opiniones directamente de los participantes en la formación, pero rara vez son aprovechadas por las autoridades de los Estados miembros para mejorar las futuras acciones

69

El Tribunal observó que, en lo que respecta a las medidas de transferencia de conocimientos con cargo al Feader, la mayoría de los Estados miembros recababan opiniones directamente de los participantes en la formación, pero no las utilizaban en la medida de lo posible para evaluar la calidad de la formación o modificar los cursos. Solo unos pocos Estados miembros recopilan datos sobre el aprendizaje propiamente dicho (nivel 2).

70

En la mayoría de los Estados miembros auditados, los participantes en la formación rellenaban formularios de opinión (también denominados «encuestas de satisfacción») inmediatamente después de finalizar la formación. Estas encuestas suelen realizarse por iniciativa de los prestadores del servicio, aunque algunas autoridades de los Estados miembros han confeccionado directrices o formularios de opinión normalizados (véase también el **recuadro 9**).

71

Sin embargo, en muchos casos las autoridades de los Estados miembros no aprovecharon plenamente los datos recopilados. En Polonia, en el informe final elaborado en la fase de pago, solo se remiten a las autoridades los resultados consolidados de una pregunta cualitativa. En Austria no se remiten a las autoridades ni los formularios de opinión ni sus análisis. En España (Galicia), en el caso de las acciones formativas gestionadas mediante intervención directa, los servicios centrales de las autoridades no reciben los formularios cumplimentados de los coordinadores de los proyectos.



Ejemplos de buenas prácticas de recopilación de datos para la evaluación de los proyectos

Las autoridades **polacas** proporcionan a los prestadores de servicios formularios de opinión normalizados que constan de once preguntas cualitativas.

Las autoridades del **Reino Unido (Inglaterra)** permiten a los prestadores utilizar sus propios formularios de evaluación, pero facilitan directrices para asegurar que cumplan unos requisitos mínimos. Los alumnos pueden elegir entre tres o más opciones (por ejemplo, muy satisfecho, satisfecho o insatisfecho) con respecto a seis elementos diferentes, a saber: ritmo y contenidos del curso, materiales, local e instalaciones, nivel de apoyo tutorial, calidad global y pertinencia de las capacidades adquiridas. También se pide a los participantes que confirmen la pertinencia de las capacidades y en qué medida es probable que las pongan en práctica. Se reserva un espacio para observaciones y sugerencias de mejora.

Asimismo, las autoridades del **Reino Unido (Inglaterra)** realizan una encuesta telefónica a una serie de alumnos seleccionados de forma aleatoria, cuya principal finalidad es confirmar la asistencia al curso, aunque también constituye un mecanismo útil para recabar impresiones.

El Tribunal encontró un buen ejemplo en **Austria**, donde la evaluación se había integrado en el concepto de un innovador curso de gestión destinado a mujeres que participan activamente en el desarrollo rural. El curso incluía una evaluación de elementos cualitativos por módulo, como el entorno de aprendizaje, los contenidos y la aplicación práctica del curso, así como la calidad de los formadores y de los materiales didácticos. Los formadores tenían que hacer una autoevaluación, que se comparaba con la evaluación de los participantes, y por último el prestador celebraba un debate sobre los resultados de las evaluaciones con las autoridades austriacas. Por otro lado, los participantes debían presentar un documento de examen en el que habían trabajado de forma continua durante todo el curso, y el prestador prevé realizar una encuesta dentro de uno o dos años para preguntar a los participantes si continúan aplicando los conocimientos y capacidades adquiridos. Las entrevistas a los participantes, que confirman los resultados positivos de la evaluación, se pueden consultar también en Internet.

72

La mayoría de las autoridades de los Estados miembros visitados durante la fiscalización no controlan en qué medida los participantes adquieren realmente los conocimientos, capacidades y actitudes previstos a raíz de su participación en la acción formativa (equivalente al nivel 2 de Kirkpatrick, «aprendizaje»). Por ejemplo, las autoridades españolas no procedían a un seguimiento para confirmar cuántos de los participantes en la formación se presentaban posteriormente al examen para el que se impartía el curso preparatorio. En el Reino Unido

(Inglaterra), las autoridades no supervisan los porcentajes de aprobados de los cursos de certificación y el Tribunal halló ejemplos en los que incluso el contratista principal desconocía los porcentajes de aprobados de los cursos impartidos por su subcontratista. En Polonia no se realizan pruebas ni entrevistas antes ni después de la acción formativa para evaluar lo que ha aprendido el alumno. El certificado que los participantes reciben al final de la acción formativa constituye una mera confirmación de su participación y no una confirmación de la superación de un examen.

73

En cambio, en Austria se exige a los participantes en cursos de certificación que aprueben un examen. Los pres-tadores han de supervisar y evaluar los cursos con arreglo a unos criterios determinados y presentar un resumen de los resultados a la Cámara Nacional Agraria. Según los datos facilitados, se expiden más de ochocientos cincuenta certificados al año, lo que equivale a un porcentaje de aprobados de aproximadamente un 95 %.

Se han encontrado algunos ejemplos de buenas prácticas, en los que los Estados miembros se esfuerzan por recopilar datos útiles sobre la repercusión de las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento

74

Como ya se ha mencionado en la sección anterior, los Estados miembros no aprovechan al máximo las posibilidades que ofrece la evaluación de los proyectos. Algunos encargaron encuestas o estudios de evaluación en el ámbito de las acciones formativas con objeto de recabar información sobre los cambios de conducta (nivel 3 de Kirkpatrick) y las repercusiones (nivel 4 de Kirkpatrick). Estos estudios deben empezar por recopilar datos básicos de evaluación, en ocasiones mucho tiempo después de finalizar los cursos, lo que hace que la extracción de conclusiones significativas sea aún más difícil y requiera más tiempo.

75

En Suecia, las encuestas periódicas nacionales que realiza por correo la oficina nacional de estadística aportan datos sobre los cuatro niveles de evaluación. La última encuesta se realizó en la primavera de 2010 a ocho mil personas que habían participado en actividades de transferencia de conocimientos o asesoramiento en el ámbito del desarrollo rural. En 1999 y 2006 se emprendieron estudios similares y se prevé realizar una nueva encuesta en 2015³².

76

En Austria, las autoridades encargaron una evaluación específica de las medidas 111 y 331. Los autores del estudio emplearon los siguientes cuatro métodos: análisis de estudios, informes y otros documentos nacionales e internacionales; encuesta en línea a agentes rurales (participantes y no participantes en las medidas de formación), prestadores de servicios de formación y funcionarios; «entrevistas dialógicas» de una o dos horas de duración; y «tertulias de evaluación». Los autores proporcionan numerosos detalles, por ejemplo, sobre los beneficios estimados de las medidas de formación en general y de los diferentes tipos de acciones en particular, o sobre los obstáculos a la participación. Por otro lado, señalan asimismo una serie de insuficiencias detectadas en el sistema austriaco y proponen introducir la selección competitiva de proyectos mediante la aplicación de indicadores específicos de resultados por proyecto³³.

77

Los datos recopilados mediante estudios externos en el Reino Unido (Inglaterra) y Suecia permiten asimismo extraer conclusiones sobre los beneficios de la formación y del asesoramiento (véase el **recuadro 10**).

- 32 Jordbruksverket: Kompetensutveckling inom landsbygdsprogrammet - Rapport från en statistisk undersökning genomförd. Rapport 2010:30. Jordbruksverket: Analys av kompetensutvecklingen inom landsbygdsprogrammet - Fördjupning av rapport 2010:30. Rapport 2011:39.
- 33 Mandl, C. and Kuttner, T., «Bildungsevaluierung Ländliche Entwicklung LE 07-13 – Endbericht», Viena, 2013.

Ejemplos de estudios sobre la repercusión de las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento financiadas por el Feader



Reino Unido (Inglaterra)

En 2013, el Instituto de Investigación Comunitaria y Agraria (Countryside and Community Research Institute) de la Universidad de Gloucestershire elaboró un informe³⁴ en el que trataba de evaluar el rendimiento social de la inversión de los ejes 1 y 3 del PDR de Inglaterra mediante la realización de estudios de caso en cuatro zonas.

El informe llega, entre otras, a la conclusión de que los beneficios observados (por ejemplo, la mejora de la sostenibilidad de las explotaciones agrarias, el compromiso del sector ganadero con la salud animal y las capacidades conexas, las mejoras de las prácticas de ordenación territorial y de gestión del suelo, o el desarrollo de capacidad local para aportar valor añadido en el eje 1) reflejan en gran medida los niveles de inversión en formación y asesoramiento.



Suecia

Un estudio de control de plaguicidas en una pequeña cuenca de captación agrícola del sur de Suecia (río Vemmenhög), iniciado en 1990, revela que la presencia de residuos de plaguicidas en los cursos de agua disminuyó un 90 % a pesar de que apenas se modificaron las cantidades de productos fitosanitarios utilizados. Del análisis se desprende que esta disminución se debe en gran parte a la mayor concienciación de los agricultores acerca de la manipulación segura de los plaguicidas a raíz de la puesta en marcha de los servicios de asesoramiento en dicho ámbito en 1994.

³⁴ *An assessment of the Social Return on Investment of Axes 1 and 3 of the Rural Development Programme for England* [Evaluación del rendimiento social de la inversión de los ejes 1 y 3 del programa de desarrollo rural de Inglaterra], informe final de 1 de noviembre 2013 elaborado por el Instituto de Investigación Comunitaria y Agraria en nombre del Ministerio británico de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales.

78

En Suecia, una iniciativa denominada «Greppa Näringen» («Centrados en los nutrientes»)³⁵ lleva desde 2001 pres-
tando asesoramiento gratuito en mate-
ria de medio ambiente a explotaciones
agrarias con una superficie de más de
50 hectáreas o más de veinticinco uni-
dades ganaderas. Esta iniciativa, que
recibe financiación a través del Feader
y de la reinversión de impuestos
medioambientales, ofrece, entre otros,
cursos para agricultores y ganaderos,

así como para asesores, y proporciona
herramientas para calcular los balan-
ces de nutrientes. La evaluación del
asesoramiento agrario se encuentra
integrada en visitas de seguimiento
y encuestas trimestrales. El grado de
satisfacción de los agricultores y gana-
deros con las visitas de asesoramiento
es bastante elevado y, lo que es un
indicio aún más importante de éxito,
se han reducido los excedentes de
nitrógeno y fósforo y las emisiones de
amoníaco por explotación.

³⁵ <http://www.greppa.nu>

Los datos recopilados para mostrar los resultados agregados de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento a escala de la UE no son fiables

79

Los apartados precedentes abordan el seguimiento y la evaluación principalmente como instrumento para mejorar los pliegos de condiciones y la ejecución de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento a escala de los Estados miembros. A escala de la UE, el Reglamento de desarrollo rural estableció un «marco común de seguimiento y evaluación» (MCSE) para el período 2007-2013³⁶. Se trataba de un nuevo sistema, introducido en 2007, con indicadores comunes destinados a captar los avances hacia la consecución de los objetivos de desarrollo rural, de modo que fuera posible comparar todos los PDR entre sí y agregar los datos. Un Reglamento de la Comisión³⁷ establece requisitos más específicos y recoge indicadores comunes de base, de realizaciones, de resultados y de repercusión. Habida cuenta de que los indicadores comunes no pueden captar en su totalidad los efectos de cada PDR, también se ofreció a los Estados miembros la posibilidad de establecer un número limitado de indicadores adicionales. Sin embargo, ninguno de los Estados miembros auditados había definido indicadores adicionales para las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento.

80

La fiscalización del Tribunal ha confirmado la existencia de graves insuficiencias en la disponibilidad y calidad de la información de seguimiento y evaluación relativa al gasto en desarrollo rural, como ya puso de relieve el Informe Especial nº 12/2013³⁸.

81

En el transcurso de la presente fiscalización, el Tribunal ha constatado las siguientes insuficiencias:

- o en Polonia, el método de cálculo empleado no se ajustaba a las directrices del MCSE, lo que generaba grandes diferencias en cuanto al número de días efectivos de formación³⁹;
- o el Reino Unido (Inglaterra) y España (Galicia) no pudieron facilitar todos los datos solicitados y Austria había asignado proyectos a tipos incorrectos del MCSE (dando lugar a un número poco fiable de participantes y de días de formación para distintos tipos de actividades).

82

Como aspecto positivo, cabe señalar que los prestadores y las autoridades de Suecia tienen la obligación de registrar los participantes de cada actividad de formación o asesoramiento en una base de datos común en línea. Los datos financieros y la información sobre los controles administrativos de los proyectos se registran en otra base de datos. A efectos de la comunicación de datos de seguimiento a la Comisión, es preciso establecer un vínculo entre ambas bases de datos mediante el número del proyecto. Sin embargo, la división en dos bases de datos impide facilitar información financiera sobre cada actividad particular de formación o asesoramiento, como los gastos por participante o por día de formación. Además, los vínculos establecidos entre las bases de datos resultan problemáticos y el Tribunal detectó problemas en cuanto a la fiabilidad de los datos.

- 36 Artículo 80 del Reglamento (CE) nº 1698/2005.
- 37 Reglamento (UE) nº 1974/2006. La lista completa de indicadores comunes se recoge en el **anexo VIII**.
- 38 Informe Especial nº 12/2013, «¿Pueden demostrar la Comisión y los Estados miembros que se ha gastado bien el presupuesto de la UE asignado a la política de desarrollo rural?» (<http://www.eca.europa.eu>).
- 39 Con arreglo a las directrices del MCSE, el indicador «Número de días de formación recibidos» ha de calcularse como la suma del número de horas de formación recibidas por todos los solicitantes divididas por ocho [horas]. Sin embargo, en sus estadísticas del MCSE de 2013 las autoridades polacas se limitaron a indicar el número de días de formación que se habían impartido.

83

Por otro lado, el análisis de los datos agregados facilitados por la Comisión resulta claramente inverosímil en el caso de varios Estados miembros (véase el **recuadro 11**).

84

La Comisión coordina el MCSE y su personal se encarga de revisar los informes intermedios anuales y de agregar los datos de seguimiento. Pueden participar en calidad de observadores en los comités de seguimiento de los Estados miembros y celebrar una reunión anual con las autoridades de gestión con el fin de examinar los principales resultados de cada PDR en el ejercicio anterior. La Comisión también debe presentar una serie de informes sobre la ejecución y los logros de la política de desarrollo rural.

85

Sin embargo, la Comisión no está siempre al tanto de las anomalías y problemas de recopilación de datos existentes en los Estados miembros y ha publicado los datos agregados sin garantizar su coherencia. Por tanto, a falta de información fiable, la Comisión no se encuentra en disposición de evaluar si los fondos del Feader destinados a actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento se han gastado adecuadamente o si se han logrado los objetivos fijados para dichas actividades.

Recuadro 11

Ejemplos de datos imprecisos en relación con los indicadores del MCSE**Medida 111**

- El Tribunal constató que el MCSE había registrado cifras exageradamente elevadas en **Dinamarca**. Los datos de realizaciones indicaban, por ejemplo, 7 770 euros de gasto del Feader por participante en la formación y 123 708 euros por día de formación en el período 2007-2011. Los datos para el período 2007-2012 siguen mostrando valores análogos.
- De forma similar, los datos de realizaciones de **Francia (Martinica, Guadalupe y Reunión)** para el período 2007-2012 mostraban valores exageradamente elevados de gasto del Feader por día de formación o por participante (por ejemplo, 382 333 euros/día de formación en Martinica o 31 498 euros/participante en Guadalupe) debido a que los importes monetarios se habían codificado con respecto a la medida completa, mientras que los días de formación se habían codificado por submedida.

**Medida 115**

- Si bien los datos de realizaciones indicaban que se habían financiado 373 nuevos servicios de asesoramiento en virtud de la medida 115 en **España** (es decir, más del 50 % del total de nuevos servicios de asesoramiento financiados en la UE), parece ser que todos los pagos anuales abonados a los mismos prestadores se habían contabilizado como «servicios nuevos», de modo que la cifra no se corresponde con el número real de nuevos servicios de asesoramiento implantados con ayuda de la medida, el cual es mucho menor.

Observaciones

86

La legislación aplicable al período 2014-2020 define un nuevo un sistema común de seguimiento y evaluación (SCSE) sobre desarrollo rural⁴⁰ que introduce diversos cambios con respecto al anterior, como la recopilación de menos datos y una evaluación intermedia en función de las necesidades de los Estados miembros. Los nuevos indicadores de productividad son:

- o medida 01: número de operaciones financiadas, número de días de formación impartida, número de participantes en actividades de formación;
- o medida 02: número de operaciones financiadas, número de beneficiarios asesorados, número de asesores formados⁴¹.

87

En lo que se refiere a la medida 01, se presentarán informes por tipo de operación, lo que debería evitar el problema de que las actividades con un número reducido de participantes queden recogidas en el mismo indicador que las acciones con un gran número de participantes. En cuanto a las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento, la pregunta común de evaluación es la siguiente: «¿En qué medida las intervenciones del PDR han apoyado el aprendizaje permanente y la formación profesional en el sector agrario y el sector forestal?»⁴².

88

Obviamente, el Tribunal no pudo evaluar en el momento de la fiscalización en qué medida subsanará el nuevo SCSE las insuficiencias señaladas anteriormente. No obstante, la evaluación de los resultados de las medidas exclusivamente sobre la base del número de participantes o del número de días de formación impartida o sobre la base de una amplia pregunta de evaluación no proporcionará información detallada sobre el éxito o el fracaso de los fondos destinados a las medidas.

- 40 Artículos 14 a 16 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).
- 41 Indicadores de productividad 11-14; véase el anexo IV del Reglamento de Ejecución (UE) n° 808/2014 de la Comisión.
- 42 Anexo V del Reglamento de Ejecución (UE) n° 808/2014 de la Comisión.

89

Las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento se han convertido en una prioridad de alto nivel en el ámbito del desarrollo rural. El Parlamento Europeo y los comisarios de Agricultura de la UE han destacado la importancia que revisten la educación y formación profesionales, el desarrollo de capacidades, el aprendizaje permanente y la transferencia de conocimientos, la cual se refleja en el marco jurídico de la UE.

90

La fiscalización del Tribunal planteó la siguiente pregunta:

¿Se han implantado sistemas de gestión y control que permitan aplicar con eficacia las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento?

91

A fin de que los fondos destinados a las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento sean eficaces y tengan la repercusión deseada, es preciso que se gasten en función de las necesidades identificadas en materia de conocimientos y capacidades, que pueden variar a lo largo del período de programación. Las actividades seleccionadas para hacer frente a estas necesidades deberán ser proporcionadas de manera rentable por proveedores posean las cualificaciones y la experiencia debidas, y los resultados han de ser mensurables y debe comprobarse si aportan información sobre los logros reales. Sin embargo, la fiscalización del Tribunal ha revelado que esto no fue así debido a las insuficiencias existentes en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, así como en la supervisión de las medidas por parte de la Comisión.

92

En general, la gestión y control de las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento fueron insuficientes en relación con la importancia de las medidas y con los resultados previstos para tales actividades. Demasiado a menudo cualquier tipo de formación se consideraba adecuado y subvencionable con fondos públicos y solo rara vez se llevó a cabo un análisis adecuado y las actividades formativas se centraron en las zonas en las que podían tener resultados tangibles. Las insuficiencias expuestas en el presente informe se refieren principalmente a la gestión de las medidas por parte de los Estados miembros, pero no hay que subestimar tampoco el papel desempeñado por la Comisión en materia de orientación y supervisión de los Estados miembros.

Conclusiones y recomendaciones

93

El Tribunal observó que los procedimientos aplicados por los Estados miembros para identificar y seleccionar prestadores de servicios pertinentes presentaban fallos. Si bien existían procedimientos para identificar las necesidades de conocimientos y capacidades de los agentes rurales, las necesidades identificadas se definieron en términos demasiado generales. Además, no llegaron a identificar las actividades más pertinentes (es decir, cursos de formación concretos) en estos ámbitos y se basaron principalmente en las propuestas de los prestadores. A juicio del Tribunal, la participación de los prestadores y de las partes interesadas podría permitir una mejor ejecución de las medidas, pero la responsabilidad última recae en las autoridades de los Estados miembros (apartados 23 a 27).

94

En particular la ayuda del Feader para la implantación de servicios de asesoramiento (antigua medida 115), se ha utilizado en ocasiones para financiar la implantación de servicios que en realidad no eran nuevos por parte de organismos de asesoramiento bien arraigados (apartado 28 y **recuadro 3**).

Recomendación 1: Análisis de las necesidades

- a) Los Estados miembros deberían implantar, dentro de los procedimientos recurrentes (véase el apartado 24 y el gráfico 4), unos procedimientos de análisis de las necesidades de conocimientos y capacidades de los agentes rurales que no se limiten a establecer temas generales, sobre todo con vistas a las convocatorias de propuestas o procedimientos de licitación, y deberían garantizar también que los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento pertinentes se especifiquen y seleccionen sobre la base de dicho análisis y evitar el riesgo de que el proceso termine siendo dirigido por los prestadores.
- b) La Comisión debería proporcionar orientación adicional sobre cómo deben llevar a cabo los Estados miembros dichos análisis recurrentes, e instar a estos a formularlos en términos específicos, y no generales.
- c) En particular en lo que respecta a la implantación de servicios de asesoramiento (antigua medida 115), los Estados miembros deberían garantizar que en el período de programación 2014-2020 solo se conceda financiación con cargo al Feader cuando exista un déficit manifiesto de dichos servicios en la zona en cuestión y sea necesario financiar la contratación de personal o la adquisición de instalaciones o equipos.
- d) La Comisión debería proporcionar cuanto antes a los Estados miembros unas orientaciones específicas adicionales sobre la implantación de servicios de asesoramiento y supervisar el posterior cumplimiento de las mismas por los Estados miembros.

Conclusiones y recomendaciones

95

En el período de programación 2007-2013 los Estados miembros tenían la obligación legal de garantizar que solo se seleccionaran prestadores de servicios de asesoramiento de alta calidad⁴³. Dicha disposición no fue aplicable a los prestadores de servicios de formación y la fiscalización ha puesto de manifiesto diversas insuficiencias en la gestión de los Estados miembros a este respecto. La introducción en el nuevo período de programación de nuevas disposiciones legales sobre la debida capacitación de los prestadores de servicios de formación podría ayudar a subsanar estos problemas⁴⁴ (apartados 30 a 34).

96

No obstante, el Tribunal ha constatado que los Estados miembros no siempre garantizan una competencia equitativa y transparente a la hora de seleccionar las actividades de transferencia de conocimientos y los prestadores de servicios. El mero recurso a la contratación pública no asegura una selección competitiva, ya que, entre otras cosas, no existen unas orientaciones claras con respecto a la prestación interna, la subcontratación y la evaluación de la prestación de servicios por consorcios, pese a tratarse de prácticas muy extendidas. La mayoría de los Estados miembros auditados no garantizaban una competencia equitativa o transparente en la selección de los prestadores de servicios (apartados 35 a 46).

Recomendación 2: Selección de prestadores

- a) Para el nuevo período de programación 2014-2020, los Estados miembros deberían seleccionar las actividades de transferencia de conocimientos y los prestadores de servicios que van a recibir fondos públicos mediante procedimientos competitivos, equitativos y transparentes, ya sean convocatorias de propuestas o procedimientos establecidos de contratación pública. En particular, los Estados miembros deberían evaluar mejor las cualificaciones y experiencia de los prestadores de servicios de formación con arreglo a la nueva legislación y garantizar que sus criterios de selección o adjudicación no favorezcan a determinados prestadores o tipos de prestadores.
- b) La Comisión debería proporcionar cuanto antes unas orientaciones específicas adicionales sobre prestación interna, subcontratación y evaluación de la prestación de servicios por consorcios. Además, habría que garantizar que los procedimientos de los Estados miembros se supervisen de manera adecuada y que la selección de actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento sea competitiva, equitativa y transparente.

43 Artículo 15, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1974/2006.

44 Artículo 14, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1305/2013.

Conclusiones y recomendaciones

97

Por otro lado, el Tribunal ha constatado que los Estados miembros no garantizaron la relación coste-eficacia de las actividades financiadas ni su debida coordinación con otros fondos de la UE. La rentabilidad de la prestación de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento resulta esencial para proteger los recursos públicos procedentes de los presupuestos nacionales y de la UE. El Tribunal ha detectado insuficiencias en los controles que deben practicar los Estados miembros, tanto en la fase de solicitud como en la fase de pago. Hay indicios de que los Estados miembros pagaron demasiado por determinados servicios y de que los gastos conexos no se justificaron debidamente (apartados 52 a 55).

98

La fiscalización ha puesto asimismo de manifiesto que un número considerable de servicios similares reciben financiación de diferentes fondos de la UE (por ejemplo, del FSE y del Feader). Esto conlleva el riesgo de doble financiación y exige la duplicación de costosas estructuras de gestión, lo que el Tribunal considera antieconómico. Para el período de programación 2014-2020 se ha antepuesto la complementariedad entre los fondos de la UE a la anterior política de delimitación, lo que incrementa la necesidad de coordinación para evitar los riesgos arriba descritos (apartados 58 a 64).

Recomendación 3: Rentabilidad

- a) En cuanto a los controles efectivos de la moderación de los costes, la Comisión y los Estados miembros deberían aplicar las recomendaciones recogidas en el Informe Especial del Tribunal sobre este tema⁴⁵. Más concretamente, los Estados miembros deberían evaluar la necesidad de financiar actividades que ya se encuentren disponibles en el mercado a un precio moderado. Cuando esta necesidad esté justificada, los Estados miembros deberían garantizar que los costes de las actividades financiadas no superen los de actividades similares ofertadas en el mercado.
- b) La Comisión debería aprovechar las primeras medidas adoptadas con vistas a garantizar la complementariedad entre los fondos de la UE, mediante, por ejemplo, grupos de trabajo específicos interservicios, para llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la complementariedad entre los distintos fondos de la UE propuesta por los Estados miembros para el período de programación 2014-2020. Dicha evaluación tendría que conducir a un planteamiento coordinado de la financiación de actividades de transferencia de conocimientos con objeto de reducir el riesgo de doble financiación y de duplicación de tareas administrativas en los Estados miembros.

45 Véase el Informe Especial nº 22/2014 «Haciendo realidad el principio de economía mediante el control de costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiadas por la UE» (<http://eca.europa.eu>).

Conclusiones y recomendaciones

99

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la Comisión y los Estados miembros no disponen de procedimientos eficaces y eficientes en cuanto al seguimiento y la evaluación de los resultados de las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento, y no ha encontrado ejemplos de sistemas implantados que partieran de los resultados de convocatorias de propuestas o licitaciones anteriores para analizar los conocimientos y capacidades, y confeccionar sobre esta base los siguientes procedimientos de selección (apartados 66 a 78).

100

Por otro lado, el Tribunal ha corroborado que los datos del MCSE no son fiables⁴⁶ y considera que el recuento de los beneficiarios solo aporta datos sobre la popularidad de determinados servicios, pero no sobre su calidad y eficacia. Así pues, a pesar de los muchos millones de euros gastados y de los varios millones de días de formación organizados, ni la Comisión ni los Estados miembros tienen conocimiento de la repercusión de las medidas ejecutadas ni saben qué actividades contribuyen mejor a la consecución de los objetivos fijados (apartados 79 a 83 y 86 a 88).

Recomendación 4: Seguimiento, evaluación y retroalimentación

- a) Los Estados miembros deberían implantar sistemas de retroalimentación que utilicen la información obtenida en los procesos de seguimiento y evaluación para mejorar las convocatorias de propuestas o procedimientos de licitación en el futuro (véanse el apartado 24 y el **gráfico 4**). Se tendría que exigir a los prestadores que suministren información que determine el grado de satisfacción de los participantes con los servicios y que ratifique si han aprendido lo que estaba previsto. Asimismo, los evaluadores podrían aprovechar la información obtenida para centrar su labor evaluadora en el análisis de los resultados y la repercusión de las actividades.
- b) La Comisión debería proporcionar orientaciones sobre cómo pueden ejecutar los Estados miembros estos procedimientos de retroalimentación recurrentes y controlar su establecimiento por los Estados miembros. Además, la Comisión debería garantizar que los Estados miembros aporten datos pertinentes y fiables sobre la calidad y la eficacia de sus servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento.

46 Véase también el Informe Especial nº 12/2013.

Conclusiones y recomendaciones

101

La gestión de las medidas por parte de la Comisión no ha estado a la altura de las expectativas con respecto a las actividades o a su contribución a las prioridades de la UE. El Tribunal considera que la Comisión no ha cumplido suficientemente su cometido en virtud de las disposiciones de gestión compartida, en particular en lo que respecta al seguimiento de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros (apartados 47 a 51, 56 y 57, 65, y 84 a 88).

102

Aunque el gasto en medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento no sea elevado en términos relativos si se compara con el de otras medidas de desarrollo rural, su posible efecto multiplicador hace que merezcan ser objeto de una mejor gestión y un mejor seguimiento.

Recomendación 5: Supervisión por parte de la Comisión

La Comisión debería incrementar cuanto antes el perfil de riesgo de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento, y reforzar consecuentemente su supervisión y seguimiento con el fin de proporcionar mayores garantías de que los Estados miembros presten los servicios oportunos de manera eficaz.

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 22 de julio de 2015.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Anexo I **Aplicación de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento en los Estados miembros auditados en la fiscalización**

Estado miembro	Medida 111	Medida 114	Medida 115	Medida 331
Austria	aplicada	no aplicada	no aplicada	aplicada
España (Galicia)	aplicada	aplicada	aplicada	no aplicada
Reino Unido (Inglaterra)	aplicada	aplicada	aplicada	aplicada
Polonia	aplicada	aplicada	no aplicada	no aplicada
Suecia ¹	aplicada	aplicada	no aplicada	aplicada

1 En Suecia, los servicios de asesoramiento se financiaron en general en virtud de las medidas 111 y 331.

Solo se financió en virtud de la medida 114 el asesoramiento sobre condicionalidad y seguridad en el trabajo.

Los «cuatro niveles de Kirkpatrick»¹

Ante la falta de un modelo utilizado por la Comisión o los Estados miembros para analizar las necesidades de conocimientos y capacidades y evaluar los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento, el Tribunal ha recurrido a la ayuda de expertos y esto lo ha llevado a aplicar el modelo de los «cuatro niveles de Kirkpatrick», una influyente metodología de evaluación de acciones formativas en el ámbito empresarial. Dicho modelo puede aplicarse también a la inversa para proporcionar una orientación útil con vistas al análisis de las necesidades de conocimientos y capacidades de los alumnos («El fin es el principio»).

a) Evaluación

Nivel 1 — Reacción: ¿Hasta qué punto reaccionan favorablemente los participantes ante la acción formativa? Este nivel se suele evaluar mediante formularios de opinión, respuestas orales, cuestionarios o encuestas posteriores a la formación.

Nivel 2 — Aprendizaje: ¿Hasta qué punto adquieren los participantes los conocimientos, capacidades y actitudes previstos como consecuencia de su participación en la acción formativa? Este nivel se evalúa generalmente mediante la realización de pruebas antes y después de la acción formativa. También se pueden utilizar entrevistas y la observación.

Nivel 3 — Conducta: ¿Hasta qué punto aplican los participantes lo que han aprendido durante la acción formativa cuando vuelven al trabajo? Para evaluar este nivel, es necesario observar a los participantes y hacerles entrevistas para constatar los cambios y valorar la pertinencia y sostenibilidad de estos últimos.

Nivel 4 — Resultados: ¿Hasta qué punto se producen los resultados deseados como consecuencia de la acción o acciones formativas y su posterior refuerzo? Para la evaluación de este nivel, suelen existir medidas previstas en los sistemas ordinarios de gestión y presentación de informes, pero lo difícil es relacionar los cambios producidos con el alumno.

b) Análisis de las necesidades y confección de las acciones

Pregunta 1: ¿Cuáles son los problemas y retos específicos de las zonas rurales de las regiones o Estados miembros y en qué medida contribuyen las actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento a su solución, es decir, son pertinentes?

Pregunta 2: ¿De qué modo deberían actuar («comportarse») los agentes rurales para contribuir a la solución de los problemas y retos identificados?

Pregunta 3: ¿Cuáles son los conocimientos, capacidades y aprendizajes específicos necesarios para que los agentes rurales puedan actuar del modo esperado, según la respuesta a la pregunta 2?

Pregunta 4: ¿Cuáles son las preferencias de los agentes rurales en materia de entorno, condiciones, métodos y herramientas de aprendizaje?

Aunque es aconsejable examinar los principios del modelo Kirkpatrick a la hora de analizar las necesidades de conocimientos y capacidades de los agentes rurales y evaluar los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento, el Tribunal desea subrayar que no promueve ni recomienda explícitamente su uso exclusivo. Existen otros modelos de evaluación de acciones formativas, como la metodología ROI de Phillips (Phillips ROI Methodology^{TM2}) o el marco para el diseño y análisis de servicios de asesoramiento agrícola publicado por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA)³.

-
- 1 Kirkpatrick, J. y Kirkpatrick, W. Kayser: *The Kirkpatrick Four Levels: A Fresh Look After 50 Years (1959 – 2009)* [Los cuatro niveles de Kirkpatrick: Revisión desde una nueva perspectiva cincuenta años después (1959–2009)], abril de 2009.
 - 2 Véase <http://www.roiinstitute.net/>
 - 3 Regina Birner, Kristin Davis, John Pender, Ephraim Nkonya, Ponniah Anandajayasekeram, Javier Ekboir, Adiel Mbabu, David J. Spielman, Daniela Horna, Samuel Benin y Marc Cohen: *From «Best Practice» to «Best Fit»: A Framework for Analyzing Pluralistic Agricultural Advisory Services Worldwide* [De las «mejores prácticas» a la «mejor elección»: marco para el análisis de servicios pluralistas de asesoramiento agrícola a escala mundial], Washington D. C., 2005 (véase <http://www.ifpri.org/publication/best-practice-best-fit-0>).

Resumen

III

Los Estados miembros y las regiones seleccionan las medidas y actividades que han de realizarse a través de los PDR en función de las necesidades identificadas en la zona de programación. Estas necesidades deberán especificarse mejor hasta el nivel de las acciones concretas de formación que se tengan que aplicar. La Comisión vela por que los PDR se ajusten a los objetivos de las políticas y a los requisitos legales. Su aplicación práctica recae bajo la responsabilidad de los Estados miembros. La Comisión recibe información durante las reuniones del Comité de Seguimiento y mediante los informes de ejecución facilitados por los Estados miembros.

IV

Se necesita formación y otras actividades de transferencia de conocimientos para mejorar las competencias técnicas y sociales. De esta forma contribuirán a mejorar el funcionamiento de los agentes rurales. Los prestadores de servicios responden a las convocatorias de licitación preparadas de acuerdo con las necesidades identificadas en el análisis DAFO realizado por los Estados miembros. Sin embargo, la Comisión considera que existe margen de mejora en los análisis *ex ante* efectuados por los Estados miembros.

V

La Comisión reconoce que, para elegir a los mejores prestadores de servicios, la selección debería basarse en una competencia abierta y justa, basada en la relación precio/calidad. La responsabilidad de la comprobación de estos procedimientos recae en los Estados miembros.

VI

Los Estados miembros deberán velar por que los costes correspondientes a la aplicación de las medidas de los PDR sean razonables. Cuando se detectan irregularidades durante las auditorías de conformidad, se aplican correcciones financieras.

VII

El problema de la delimitación se planteó en los PDR. Para el período de programación 2014-2020, los denominados «documentos de trabajo de los servicios de la Comisión», que se elaboran para cada Estado miembro, ofrecen orientaciones sobre las intervenciones coordinadas de los Fondos EIE. Los Estados miembros tenían que garantizar la complementariedad, coherencia y conformidad con otros instrumentos de la UE, para evitar la doble financiación¹.

El marco normativo del período de programación 2014-2020 pretende lograr una mayor complementariedad y coordinación entre los fondos, con miras a evitar el solapamiento de actividades mediante los acuerdos de asociación, en los que los Estados miembros tienen que definir el uso de los Fondos EIE para, de este modo, garantizar la complementariedad y sinergia de las actividades.

Además, en el ámbito del desarrollo rural, el problema de la complementariedad se aborda en el capítulo 14 de la «Información sobre complementariedad» de los PDR.

Por otra parte, los comités de seguimiento de los Estados miembros se ocupan de velar por la correcta aplicación de los programas y de la complementariedad entre todos los fondos de la UE.

Por último, durante la fase de aprobación de los respectivos programas los servicios de la Comisión trabajan de manera conjunta para aplicar una estrategia coordinada en orden a garantizar la complementariedad de los Fondos EIE.

¹ Artículo 5 del Reglamento 1698/2005.

VIII

La evaluación de los PDR es responsabilidad de los Estados miembros. La estimación de la eficacia de las medidas en relación con los objetivos de los programas es una tarea compleja, que debe guardar proporción con los usos a los que se destina la evaluación. Dicha tarea la realizan evaluadores profesionales independientes, los cuales extraen sus conclusiones basándose en diversos factores y planteamientos metodológicos, particularmente en el examen a fondo de la lógica de la intervención de los programas, en estudios de caso, comprobaciones sobre el terreno, análisis de las interacciones y de los efectos de contagio entre las diferentes medidas, etc. El conjunto de indicadores del MCSE es tan solo uno de los instrumentos que permiten manejar los temas relativos a la evaluación. Dichos indicadores tratan de estructurar los informes de evaluación de manera uniforme, al tiempo que incorporan íntegramente las prioridades estratégicas definidas para el conjunto de la Unión. La Comisión fomenta el intercambio de buenas prácticas en la evaluación, que puede llevarse a cabo a través de la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR).

IX

La Comisión ha asumido siempre sus obligaciones en lo relativo al seguimiento de los sistemas de gestión y control establecidos en los Estados miembros. La Comisión supervisa la aplicación de las medidas mediante el proceso de aprobación de los PDR, así como en el seno de los comités de seguimiento en los que participan los interesados, y en las reuniones anuales de revisión con las autoridades de gestión.

XI — Primer guion

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

XI — Segundo guion

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión está de acuerdo en que deberían promoverse como buena práctica los análisis recurrentes de las necesidades en materia de actividades de formación, por lo que revisará la ficha de la medida correspondiente a la transferencia de conocimientos y llevará a cabo actividades informativas a este respecto. La Comisión promoverá asimismo el intercambio de buenas prácticas relacionadas con los enfoques metodológicos en el contexto de las actividades en red.

XI — Tercer guion

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

XI — Cuarto guion

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

XI — Quinto guion

La Comisión acepta esta recomendación y ha comenzado a aplicarla.

Ya se han elaborado orientaciones con respecto a la prestación interna, a la subcontratación y a la prestación de servicios, en forma de una ficha de medida correspondiente a los servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrícolas, que ha sido presentada y comentada en varias ocasiones con los Estados miembros en el Comité de Desarrollo Rural. Por otra parte, la Comisión y la Red Europea de Desarrollo Rural han impartido un curso específico a las autoridades nacionales y regionales sobre el tema «Carácter razonable de los costes y contratación pública», organizado en Bruselas en marzo de 2015.

En lo que respecta al seguimiento de los procedimientos de los Estados miembros, la Comisión tendrá debidamente en cuenta el perfil de riesgo de las medidas de transferencia de conocimientos y de asesoramiento a la hora de configurar su plan de auditoría.

XI — Sexto guion

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión está aplicando las recomendaciones que figuraban en el Informe Especial 22/2014² mediante la impartición de formación a las autoridades de gestión y organismos pagadores, una mejor evaluación de la verificabilidad y controlabilidad de las medidas y el fomento de la utilización de las opciones de coste simplificadas. Además de esto, los sistemas establecidos para garantizar que los costes de los proyectos sean razonables se evaluarán en el marco de las auditorías de conformidad. Se aplicarán correcciones financieras en los casos de incumplimiento.

² Informe Especial nº 22/2014 «Haciendo realidad el principio de economía mediante el control de costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiados por la UE» (<http://eca.europa.eu>).

XI — Séptimo guion

La Comisión acepta esta recomendación y ha comenzado a aplicarla.

La Comisión ya ha establecido los correspondientes procedimientos de trabajo y grupos interservicios con el fin de analizar los problemas de complementariedad y doble financiación con cargo a los diferentes fondos de la UE (por ejemplo la red de interpretación de los Fondos EIE y otras redes relacionadas con aspectos específicos del Reglamento, como el grupo de trabajo sobre los costes simplificados, redes temáticas o la plataforma «fi-compass» sobre instrumentos financieros.

La Comisión seguirá reflexionando sobre si se necesita alguna otra estructura (por ejemplo un grupo interservicios específico).

XI — Octavo guion

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

XI — Noveno guion

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

La Comisión seguirá ofreciendo orientaciones sobre la aplicación del SCSE definido en los reglamentos correspondientes.

Existen metodologías normalizadas para garantizar que se utilicen los procedimientos de retroalimentación, se controlen y evalúen los resultados y se analicen los efectos de las actividades de formación. La Comisión estimulará el intercambio de buenas prácticas en el marco de la Red Europea de Desarrollo Rural.

No obstante, ateniéndose a su marco jurídico, la Comisión no es responsable de controlar que existan dichos procedimientos de retroalimentación.

XI — Décimo guion

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión tendrá debidamente en cuenta el perfil de riesgo de las medidas de transferencia de conocimientos y de asesoramiento a la hora de configurar su plan de auditoría.

Observaciones

25

Las actividades de formación y asesoramiento financiadas por el Feader responden a las necesidades identificadas en la zona de programación. Dichas necesidades, que se evalúan y describen en el PDR, deberán reflejarse seguidamente en la planificación de las actividades concretas de formación y asesoramiento, en el contexto de la articulación de las medidas de aplicación.

Teniendo presente que las necesidades de formación evolucionan, las autoridades de gestión y los prestadores de servicios deberían adaptar sus ofertas a las demandas cambiantes de los agentes rurales.

26

De acuerdo con el principio de asociación, la elaboración y aplicación del PDR deberán realizarse en estrecha consulta con los socios económicos y sociales y demás interesados, especialmente los agentes rurales. Durante los comités de seguimiento y a través de los mecanismos informales de participación y consulta, los agentes rurales tienen la oportunidad de manifestar sus necesidades, que deberán ser tenidas en cuenta por las autoridades de gestión como responsables últimas de definir la estrategia del programa y de aplicarlo, lo que incluye la selección de las actividades relevantes que satisfagan los objetivos estratégicos del mismo.

28

La creación de un servicio de asesoramiento debe responder a una necesidad específica identificada en la zona de programación.

Un nuevo servicio puede entenderse como un organismo o entidad creado *ex novo* para prestar servicios relacionados con determinados temas o conocimientos especializados que se necesitan en la región. Sin embargo, también puede considerarse nuevo servicio la organización de un nuevo organismo o departamento dentro de un servicio de asesoramiento ya existente, lo que permitirá ampliar el alcance de los servicios prestados anteriormente. La premisa es que el nuevo servicio debe ser capaz de proporcionar asesoramiento en las áreas en las que no sería competente en caso de no haberse creado.

Respuesta conjunta a los apartados 35 y 36

Los Estados miembros tienen que garantizar una selección abierta, justa y transparente de los prestadores de servicios, con arreglo a los marcos jurídicos nacionales y de la UE. El requisito de mayor transparencia ha sido reforzado en el período de programación 2014-2020. En particular, el artículo 15 del Reglamento 1305/2013 impone la obligación de convocar licitaciones para la selección de beneficiarios. Dicha selección deberá realizarse de acuerdo con los criterios definidos. Los organismos que presten servicios de transferencia de conocimientos e información deberán estar debidamente capacitados en términos de cualificación del personal, y organizar regularmente actividades de formación.

Véase también la respuesta al apartado 40.

38

También la Comisión ha identificado este tema como una debilidad. En las directrices relativas a la admisibilidad y a la selección se recomienda explícitamente que no se presenten propuestas en ningún momento durante el período de programación.

40

Los Estados miembros tienen la opción de prestar los servicios internamente, siempre que se cumpla el requisito de admisibilidad exigido para la medida. Aquellas situaciones en las que la administración sería la única beneficiaria de una medida deberán justificarse debidamente.

A raíz de la evaluación del PDR 2014-2020, la Comisión envió a Galicia una carta de observaciones solicitando información sobre las acciones que serían ejecutadas directamente por la administración y sobre la forma de garantizar la mejor relación calidad-precio.

Respuesta conjunta a los apartados 47 y 48

De conformidad con la legislación aplicable al período de programación 2007-2013, los PDR aprobados por la Comisión incluían información relativa a la identificación de las necesidades y a los procedimientos para la selección de los beneficiarios.

En la legislación sobre desarrollo rural de ambos períodos de programación se ha introducido el requisito relativo a la realización de un análisis DAFO de la situación y a la identificación de las necesidades que se deberán atender en la zona geográfica cubierta por el programa. El análisis mencionado se complementa con la evaluación *ex ante* del programa, que contempla las necesidades de conocimientos y competencias de los agentes rurales. Durante la fase de aprobación de los programas, la Comisión verifica exhaustivamente el análisis DAFO, la identificación de las necesidades y la orientación estratégica de los programas hacia la satisfacción de las mismas.

La Comisión publicó orientaciones básicas para el período de programación 2007-2013 destinadas a ayudar a los Estados miembros en la preparación de sus PDR.

Por cuanto se refiere al período de programación 2014-2020, la Comisión ha elaborado orientaciones más extensas y consistentes, así como fichas de medida³, que han sido debatidas en varias ocasiones con los Estados miembros en el seno del Comité de Desarrollo Rural. La Comisión ha respondido asimismo a las preguntas planteadas por los Estados miembros en relación con la elaboración de los programas.

49

La Comisión es consciente de que la contratación pública es una de las principales causas que originan las tasas de error. En este contexto, y de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la Comisión ha adoptado medidas dirigidas a identificar, prevenir o mitigar los riesgos correspondientes. Por ejemplo, en el PDR se deberá incluir información relativa a los riesgos asociados con la aplicación de la medida y las acciones apropiadas para mitigarlos. Para el período de programación 2014-2020 se han reforzado respecto al período anterior tanto las disposiciones legales como las orientaciones de la Comisión en materia de contratación pública.

³ Documentos de orientación sobre: 1) análisis DAFO, 2) contratación pública en el desarrollo rural 2014-2020, 3) condiciones de admisibilidad y criterios de selección 2014-2020, 4) elementos del programa estratégico, 5) verificabilidad y controlabilidad (artículo 62), 6) ficha de medida del artículo 14, Transferencia de conocimientos, 7) ficha de medida del artículo 15, Servicios de asesoramiento.

La Comisión vigila la ejecución haciendo cumplir las obligaciones de presentación de informes y organizando las reuniones de revisión anuales y los comités de seguimiento. Durante la realización de las auditorías de conformidad se evalúa la selección de prestadores.

Véanse también las respuestas a los apartados 38, 40 y 43.

51

Para el período de programación 2014-2020, la ficha de medida correspondiente a la transferencia de conocimientos es mucho más detallada que la elaborada para el período anterior, e incluye información relativa a los procedimientos para la selección de los beneficiarios. Se complementa con un amplio conjunto de documentos de orientación relevantes de carácter horizontal (por ejemplo sobre programación y contratación pública).

Además de esto, la Comisión ha debatido ampliamente esta cuestión con los Estados miembros, tanto en el marco del Comité de Desarrollo Rural como bilateralmente, y ha dado respuesta a las preguntas que le han sido formuladas. Por otra parte, la Comisión y la Red Europea de Desarrollo Rural han impartido un curso específico a las autoridades nacionales y regionales sobre el tema «Carácter razonable de los costes y contratación pública», organizado en Bruselas en marzo de 2015.

Asimismo, incluso en los casos en que los Estados miembros no aplican procedimientos de contratación pública, deberán garantizar que la selección de los beneficiarios se lleva a cabo de forma abierta, justa y transparente.

La prestación interna de servicios es una posibilidad contemplada en la legislación sobre contratación pública, cuando el órgano de contratación dispone de los recursos adecuados para realizar la operación internamente.

Véanse también las respuestas a los apartados 47, 48, 49 y 50.

55

Véase la respuesta al apartado 40.

55 — Quinto guion

El Consejo de Agricultura no informa sobre el gasto al nivel de cada actividad. Sin embargo, para tener derecho a la ayuda todos los gastos deben estar asociados a la ejecución del proyecto. Cuando el gasto relacionado con el control administrativo no se considera parte de la ejecución del proyecto, se deducen los costes correspondientes.

55 — Sexto guion

Con respecto a la intensificación del control de las ayudas de la UE al desarrollo rural de Suecia en 2013, el Consejo de Agricultura informó que se habían producido mejoras en los controles. Se prevén nuevos avances a lo largo del nuevo período de programación.

Respuesta conjunta a los apartados 56 y 57

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, apartado 2, del Reglamento Financiero, la Comisión supervisa los sistemas de gestión y control establecidos en los Estados miembros respetando el principio de proporcionalidad y teniendo en cuenta el nivel del riesgo estimado. 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 cuantía de la financiación afectada es relativamente baja, solamente se han llevado a cabo un reducido número de auditorías de conformidad dirigidas específicamente a la transferencia de conocimientos o a los servicios de asesoramiento.

58

Las actividades de transferencia de conocimientos y de asesoramiento pueden recibir ayudas de distintas fuentes, en función del grupo destinatario y de los problemas tratados. Por ejemplo, el Feader subvenciona la formación y el asesoramiento de las personas que trabajan en los sectores agrícola y forestal, y desde 2014 apoya también a las pymes de las zonas rurales, mientras que las ayudas del FSE se centran en los desempleados.

Los Estados miembros y las regiones tienen que velar por la complementariedad de los instrumentos, evitando el solapamiento y la doble financiación.

Respuesta conjunta a los apartados 60 y 61

Dado que las actividades relativas a la transferencia de conocimientos son subvencionables bajo diversos capítulos, la responsabilidad de gestionar estas actividades debería seguir incumbiendo a la autoridad pertinente. Actividades similares pueden recibir ayudas de más de un fondo en virtud de la complementariedad. El objetivo de la delimitación consiste en garantizar que la ejecución de las distintas políticas genere sinergias, evitando los solapamientos y la doble financiación. Durante el proceso de aprobación, con ocasión de las modificaciones del programa y en las reuniones bilaterales periódicas, la Comisión ha solicitado más información respecto a la delimitación en los casos apropiados.

La Comisión ha examinado la idoneidad de los criterios de delimitación respecto a otros fondos durante el proceso de aprobación y la evaluación de las posteriores modificaciones del programa. Todos los PDR han sido examinados igualmente mediante consultas interservicios, a través de las cuales las DG responsables de los distintos fondos tratan de evitar posibles inconsistencias o duplicidades. Por su parte, el comité de seguimiento, que incluye entre sus miembros a representantes de los demás fondos de la UE, desempeña un papel importante a la hora de garantizar la delimitación.

Véase también la respuesta al apartado 58.

64

En la carta de observaciones enviada por la Comisión a Galicia tras la evaluación del PDR 2014-2020 se insistió en la necesidad de evitar la doble financiación. Cuando sea procedente, el PDR deberá identificar el riesgo de doble financiación y proponer medidas para evitarlo.

65

La legislación correspondiente al período de programación 2014-2020 incluye una serie de normas destinadas a garantizar la coordinación de las intervenciones subvencionadas con los fondos de la UE y los recursos nacionales.

La complementariedad se trata primeramente en los Acuerdos de Asociación (AA), en los que los Estados miembros definen los mecanismos empleados para coordinar las ayudas recibidas en el marco de los Fondos EIE. Esto se detalla posteriormente en los PDR, en los que se ha incluido una sección específica dedicada a la complementariedad (capítulo 14 del PDR).

La Comisión ha elaborado extensos documentos de orientación para la programación a ambos niveles (de los AA y de los programas). A este respecto, se ha definido un conjunto de preceptos legislativos comunes (el Reglamento sobre disposiciones comunes) y un Marco Estratégico Común para todos los Fondos EIE, al objeto de reforzar la coordinación, la complementariedad y las sinergias entre los fondos.

Véanse también las respuestas a los apartados 60 y 61.

67

La evaluación de los PDR corre a cargo de evaluadores externos, bajo la responsabilidad de los Estados miembros. Proponer la mejor metodología para el trabajo de evaluación forma parte de la responsabilidad profesional del evaluador.

80

El MCSE 2007-2013 fue el primer marco integrado de seguimiento y evaluación. Puso de manifiesto algunas limitaciones en lo relativo al seguimiento. El SCSE 2014-2020 ha sido mejorado mediante la introducción, por ejemplo, de una clara separación entre las actividades de formación y de comunicación.

Recuadro 11 — Primer guion

En lo referente a Dinamarca, la medida 111 incluye una submedida que integra las medidas 111 y 123 (proyectos de demostración). Por consiguiente, la mera división de las ayudas totales entre el número de personas formadas no permite calcular el coste de la formación por persona o por día de formación.

85

La Comisión, que sigue dependiendo fundamentalmente de los datos recogidos, agregados y presentados por los Estados miembros, conocía la existencia de limitaciones derivadas de la calidad de dichos datos. Por tal motivo mejoró el SCSE 2014-2020 introduciendo una clara separación entre las actividades de formación y de comunicación, cuya falta originó los problemas encontrados en la recogida de datos.

Los datos del seguimiento son uno de los elementos utilizados en la evaluación. La determinación de si las ayudas del Feader se han invertido correctamente se llevará a cabo en el marco de la evaluación *ex post* de los PDR.

Respuestas de la Comisión

88

La evaluación de los PDR es responsabilidad de los Estados miembros. La estimación de la eficacia de las medidas en relación con los objetivos de los programas es una tarea compleja, que debe guardar proporción con los usos a los que se destina la evaluación. Dicha tarea la realizan evaluadores profesionales independientes, los cuales extraen sus conclusiones basándose en diversos factores y planteamientos metodológicos, particularmente en el examen a fondo de la lógica de la intervención de los programas, en estudios de caso, comprobaciones sobre el terreno, análisis de las interacciones y de los efectos de contagio entre las diferentes medidas, etc. El conjunto de indicadores del MCSE es tan solo uno de los instrumentos que permiten manejar los temas relativos a la evaluación. Dichos indicadores tratan de estructurar los informes de evaluación de manera uniforme, al tiempo que incorporan íntegramente las prioridades estratégicas definidas para el conjunto de la Unión.

Conclusiones y recomendaciones

91

Los Estados miembros y las regiones seleccionan las medidas y actividades que han de realizarse a través de los PDR en función de las necesidades identificadas en la zona de programación. Estas necesidades deberán especificarse ulteriormente hasta el nivel de las acciones concretas de formación que se deberán aplicar. La Comisión vela por que los PDR se ajusten a los objetivos de las políticas y a los requisitos legales. La responsabilidad de su aplicación práctica recae en los Estados miembros. La Comisión recibe información durante las reuniones del Comité de Seguimiento y mediante los informes de ejecución facilitados por los Estados miembros.

92

Se necesitan formación y otras actividades de transferencia de conocimientos para mejorar las competencias técnicas y sociales. De esta forma contribuirán a mejorar el funcionamiento de los agentes rurales. Los prestadores de servicios responden a las convocatorias de licitación preparadas de acuerdo con las necesidades identificadas en el análisis DAFO realizado por los Estados miembros. Sin embargo, la Comisión considera que existe margen de mejora en los análisis *ex ante* efectuados por los Estados miembros.

93

La Comisión reconoce que para elegir a los mejores prestadores de servicios la selección debería basarse en una competencia abierta y justa, basada en la relación precio/calidad. La responsabilidad de comprobar que estos procedimientos han sido establecidos recae en los Estados miembros.

Véase también la respuesta al apartado 92.

94

La creación de un servicio de asesoramiento debe responder a una necesidad específica identificada en la zona de programación.

Un nuevo servicio puede entenderse como un organismo o entidad creados *ex novo* para prestar servicios relacionados con determinados temas o conocimientos especializados que se necesitan en la región. Sin embargo, también puede considerarse nuevo servicio la organización de un nuevo organismo o departamento dentro de un servicio de asesoramiento ya existente, lo que permitirá ampliar el alcance de los servicios prestados anteriormente. La premisa es que el nuevo servicio debe ser capaz de proporcionar asesoramiento en las áreas en las que no sería competente en caso de no haberse creado.

Recomendación 1 a)

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Recomendación 1 b)

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión está de acuerdo en que deberían promoverse como buena práctica los análisis recurrentes de las necesidades en materia de actividades de formación, por lo que revisará la ficha de la medida correspondiente a la transferencia de conocimientos y llevará a cabo actividades informativas a este respecto. La Comisión promoverá asimismo el intercambio de buenas prácticas relacionadas con los enfoques metodológicos en el contexto de las actividades en red.

Recomendación 1 c)

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Recomendación 1 d)

La Comisión acepta esta recomendación y ha comenzado a aplicarla.

La Comisión ha publicado orientaciones relativas al artículo 15 del Reglamento (UE) nº 1305/2013, con el fin de ayudar a los Estados miembros y a las regiones a aplicar las medidas. Sin embargo, las orientaciones no son jurídicamente vinculantes, y su aplicación depende de los Estados miembros. La Comisión ha respondido asimismo a las numerosas preguntas planteadas por los Estados miembros.

La ejecución de los PDR, en particular la creación de servicios de asesoramiento, se examina en los comités de seguimiento, las reuniones de revisión anuales y las auditorías de conformidad.

Siempre que sea necesario, la Comisión seguirá actualizando y ampliando las orientaciones publicadas.

96

La Comisión ha elaborado orientaciones sobre la contratación pública en el contexto del desarrollo rural. En particular, las orientaciones relacionadas con el artículo 15 del Reglamento nº 1305/2013 aclaran los requisitos para la prestación interna del servicio.

Recomendación 2 a)

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Recomendación 2 b)

La Comisión acepta esta recomendación y ha comenzado a aplicarla.

Ya se han elaborado orientaciones con respecto a la prestación interna, a la subcontratación y a la prestación de servicios, en forma de una ficha de la medida correspondiente a los servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrícolas, que ha sido presentada y debatida en varias ocasiones con los Estados miembros en los comités de desarrollo rural. Por otra parte, la Comisión y la Red Europea de Desarrollo Rural han impartido un curso específico a las autoridades nacionales y regionales sobre el tema «Carácter razonable de los costes y contratación pública», organizado en Bruselas en marzo de 2015.

En lo que respecta al seguimiento de los procedimientos de los Estados miembros, la Comisión tendrá debidamente en cuenta el perfil de riesgo de las medidas de transferencia de conocimientos y de asesoramiento a la hora de configurar su plan de auditoría.

97

Los Estados miembros deberán velar por que los costes correspondientes a la aplicación de las medidas de los PDR sean razonables. Cuando se detectan irregularidades durante las auditorías de conformidad, se aplican correcciones financieras.

98

El problema de la delimitación se planteó en los PDR.

Para el período de programación 2014-2020, los denominados «documentos de trabajo de los servicios de la Comisión», que se elaboran para cada Estado miembro, ofrecen orientaciones sobre las intervenciones coordinadas de los Fondos EIE. Los Estados miembros tenían que garantizar la complementariedad, coherencia y conformidad con otros instrumentos de la UE, para evitar la doble financiación⁴.

El marco normativo del período de programación 2014-2020 pretende lograr una mayor complementariedad y coordinación entre los fondos, con miras a evitar el solapamiento de actividades mediante los Acuerdos de Asociación, en los que los Estados miembros tienen que definir el uso de los Fondos EIE para de este modo garantizar la complementariedad y sinergia de las actividades.

Por otra parte, en el ámbito del desarrollo rural, el problema de la complementariedad se aborda en el capítulo 14 de la «Información sobre complementariedad» de los PDR.

Por otra parte, los comités de seguimiento de los Estados miembros se ocupan de velar por la correcta aplicación de los programas y de la complementariedad entre todos los fondos de la UE.

⁴ Artículo 5 del Reglamento nº 1698/2005.

Por último, durante la fase de aprobación de los respectivos programas los servicios de la Comisión trabajan de manera conjunta para aplicar una estrategia coordinada en orden a la complementariedad de los Fondos EIE.

Recomendación 3 a)

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión está aplicando las recomendaciones que figuraban en el Informe Especial nº 22/2014⁵ impartiendo formación a las autoridades de gestión y organismos pagadores, evaluando mejor la verificabilidad y controlabilidad de las medidas y fomentando la utilización de las opciones de coste simplificadas. Además de esto, los sistemas establecidos para garantizar que los costes de los proyectos sean razonables se evaluarán en el marco de las auditorías de conformidad. Se aplicarán correcciones financieras en los casos de incumplimiento.

Recomendación 3 b)

La Comisión acepta esta recomendación y ha comenzado a aplicarla.

La Comisión ya ha establecido los correspondientes procedimientos de trabajo y grupos interservicios con el fin de analizar los problemas de complementariedad y doble financiación con cargo a los diferentes fondos de la UE (por ejemplo, la red de interpretación de los Fondos EIE y otras redes relacionadas con aspectos específicos del Reglamento, como el grupo de trabajo sobre costes simplificados, redes temáticas o la plataforma «fi-compass» sobre instrumentos financieros).

La Comisión seguirá reflexionando sobre si se necesita alguna otra estructura (por ejemplo un grupo interservicios específico).

5 Véase el Informe Especial nº 22/2014 «Haciendo realidad el principio de economía mediante el control de costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiados por la UE» (<http://eca.europa.eu>).

Respuesta conjunta a los apartados 99 y 100

La evaluación de los PDR es responsabilidad de los Estados miembros. La estimación de la eficacia de las medidas en relación con los objetivos de los programas es una tarea compleja, que debe guardar proporción con los usos a los que se destina la evaluación. Dicha tarea la realizan evaluadores profesionales independientes, los cuales extraen sus conclusiones basándose en diversos factores y planteamientos metodológicos, particularmente en el examen a fondo de la lógica de la intervención de los programas, en estudios de caso, comprobaciones sobre el terreno, análisis de las interacciones y de los efectos de contagio entre las diferentes medidas, etc. El conjunto de indicadores del MCSE es tan solo uno de los instrumentos que permiten manejar los temas relativos a la evaluación. Dichos indicadores tratan de estructurar los informes de evaluación de manera uniforme, al tiempo que incorporan íntegramente las prioridades estratégicas definidas para el conjunto de la Unión. La Comisión fomenta el intercambio de buenas prácticas en la evaluación, que puede llevarse a cabo a través de la REDR.

Recomendación 4 a)

Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Recomendación 4 b)

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

La Comisión seguirá ofreciendo orientaciones sobre la aplicación del SCSE definido en los reglamentos pertinentes.

Existen metodologías normalizadas para garantizar que se utilicen los procedimientos de retroalimentación, se controlen y evalúen los resultados y se analicen los efectos de las actividades de formación. La Comisión estimulará el intercambio de buenas prácticas en el marco de la Red Europea de Desarrollo Rural.

No obstante, ateniéndose a su marco jurídico la Comisión no es responsable de controlar que existan dichos procedimientos de retroalimentación.

101

La Comisión ha asumido siempre sus obligaciones en lo relativo al seguimiento de los sistemas de gestión y control establecidos en los Estados miembros.

La Comisión supervisa la aplicación de las medidas mediante el proceso de aprobación de los PDR, así como en el seno de los comités de seguimiento en los que participan los interesados y en las reuniones anuales de revisión con las autoridades de gestión.

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 cuantía de la financiación afectada es relativamente baja, solamente se han llevado a cabo un reducido número de auditorías de conformidad dirigidas específicamente a la transferencia de conocimientos o a los servicios de asesoramiento.

Recomendación 5

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión tendrá debidamente en cuenta el perfil de riesgo de las medidas de transferencia de conocimientos y de asesoramiento a la hora de configurar su plan de auditoría.

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>).

El Tribunal examinó si el alto grado de prioridad atribuido al aprendizaje permanente y a la transferencia de conocimientos dentro de la política de desarrollo rural de la UE estuvo acompañado por los esfuerzos de la Comisión y de los Estados miembros de impartir actividades de transferencia de conocimientos y asesoramiento. En la fiscalización se constató que esto no había sido así. Los Estados miembros confiaron demasiado a menudo en las propuestas de los prestadores y cualquier tipo de formación se consideraba «adecuado» y subvencionable con fondos públicos; rara vez se analizó debidamente si las actividades podían tener resultados tangibles. Los Estados miembros no siempre garantizaban una competencia equitativa y transparente en la selección de las actividades de formación y pagaron demasiado por determinados servicios de formación. En cuanto al seguimiento, la fiscalización permitió detectar que no se llevó a cabo una evaluación minuciosa de los logros reales obtenidos con los fondos públicos. En sus recomendaciones, el Tribunal anima especialmente a los Estados miembros, dentro de los procedimientos recurrentes de análisis y evaluación, a adaptar los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento pertinentes que seleccionan la evolución de las necesidades de los agentes rurales.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones