

Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020

INFORME FINAL



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020

INFORME FINAL

Ministerio de Hacienda y Función Pública

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

2017

Esta **Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020** es el resultado de la colaboración entre la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal y la AEVAL.

El objetivo de dicha colaboración, según la carta de encargo remitida a la presidenta de AEVAL el 6 de octubre de 2016 por la Directora General de Desarrollo Rural y Política Forestal, es *“la evaluación de resultados del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 en los términos exigidos por la Unión Europea”*. Y, concretamente, *“demostrar los avances y logros del PNDR, la eficacia, eficiencia y pertinencia de las intervenciones que incluyen”*. Será *“una herramienta de apoyo en la toma de decisiones sobre el PNDR y de aprendizaje en evaluación para la DGDRPF”* y *“formará parte del Informe Anual de Ejecución 2017 del PNDR 2014-2020”*.

Este documento busca dar satisfacción a las necesidades planteadas.



INFORME FINAL

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. AEVAL.

Madrid, 10 de junio de 2017

E43/2016

Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020.

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos

Presidenta de la AEVAL: **Ana Ruiz Martínez**

Dirección: **Celia Casillas**

Equipo de evaluación:

Celia Casillas
Mónica Macía
Luis Hernández
Ana Diogo

Catálogo de Publicaciones Oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 171-17-007-4

Índice

CAPÍTULO 1. Introducción	11
1.1. Mandato.....	11
1.2. Objeto y alcance	11
1.3. Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación	12
1.4. Complejidad de la evaluación.....	13
1.5. Estructura del informe.....	14
Capítulo 2. Descripción de la intervención	15
2.1. Contexto y génesis de la intervención	15
2.2. Descripción de la intervención.....	19
2.3. Sistemas de seguimiento y evaluación	23
Capítulo 3. Enfoque y metodología de la evaluación	25
3.1. Enfoque de la evaluación	25
3.2. Principales hipótesis y preguntas de la evaluación	26
3.3. Técnicas y herramientas de la evaluación.....	27
Capítulo 4. Análisis e interpretación de los resultados del PNDR.....	33
4.1. Coherencia del PNDR.....	33
4.2. Implementación de las estructuras e instrumentos del PNDR	49
4.3. Ejecución y resultados intermedios del PNDR	64
4.4. Avance de la contribución del PNDR a las prioridades de desarrollo rural.....	92
Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones	107
Conclusiones sobre LA ESTRATEGIA Del PNDR	107
Conclusiones sobre la coherencia en el PNDR	110
Conclusiones sobre implementación	113
Conclusiones sobre el nivel de ejecución de las medidas	115
Conclusiones sobre el avance del PNDR en sus contribuciones a las prioridades de desarrollo rural	117

Glosario de siglas

AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AEI	Asociación Europea de Innovación
AGE	Administración General del Estado
BLP	Brigadas de Labores Preventivas
C(C)A(A)	Comunidad(es) Autónoma(s)
COM	Comisión Europea
DGDRPF	Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal
DGIA	Dirección General de Industrias Alimentariasq
E(E)L(L)	Entidad(es) Local(es).
EAP	Entidade(s) asociativa(s) prioritaria(s)
FEADER	Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GPT	Gasto Público Total
LEADER	Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural (siglas en francés de <i>Liaisons Entre Activités de Développement de L'Économie Rural</i>). Programas de desarrollo rural de la UE.
MAPAMA	Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente
MN	Marco Nacional (de Desarrollo Rural)
O(O)P(P)	Organización(es) de productor(es)
PDR(s)	Programa(s) de Desarrollo Rural
PNDR	Programa Nacional de Desarrollo Rural
PYME	Pequeña(s) y mediana(s) empresa(s)
RD	Real Decreto
RRN	Red Rural Nacional
SDGFDMR	Subdirección General de Fomento del Desarrollo del Medio Rural
SDGFII	Subdirección General de Fomento Industrial e Innovación
SDGREa	Subdirección General de Regadíos y Economía del Agua
SDGSYM	Subdirección General de Silvicultura y Montes
UA	Unidad de Apoyo
UE	Unión Europea

Índice de ilustraciones

Cuadros

Cuadro 1. Problemas detectados en el medio rural español que se tratan en el PNDR.....	19
Cuadro 2. Medidas y submedidas del PNDR.	20
Cuadro 3. Resumen del número de medidas contempladas en los PDRs y en el PNDR.	36
Cuadro 4. Análisis por ámbitos de interés de la influencia de las medidas del PNDR.	46
Cuadro 5. Implementación de las medidas del PNDR, por fases.	53
Cuadro 6. Instrucciones elaboradas por la AG del PNDR.	59
Cuadro 7. Reuniones del grupo de trabajo de alto nivel del PNDR.	61
Cuadro 8. Reuniones del Comité de seguimiento del PNDR.	62
Cuadro 9. Reuniones del comité ejecutivo del PNDR.	63
Cuadro 10. Características de los proyectos subvencionados en 2016. Medida 4.2.	72
Cuadro 11. Grado en el que la inversión incide en lograr cada uno de los siguientes objetivos de la EAP.	74
Cuadro 12. Grado en el que la inversión incide en lograr el objetivo transversal de medio ambiente. Medida 4.2.	74
Cuadro 13. Contribuciones de la M4.2.	74
Cuadro 14. Efecto de la medida 4.2. sobre el empleo.	75

Tablas

Tabla 1. Recursos económicos para las medidas y submedidas del PNDR. Gasto público previsto y contribución FEADER, en euros.	23
Tabla 2. Plan Financiero del PNDR por prioridades.	41
Tabla 3. Plan Financiero por medidas del PNDR aprobado en mayo de 2015.	42
Tabla 4. Matriz de contribuciones de las medidas para valorar la influencia de las submedidas sobre los ámbitos de interés y las prioridades de FEADER.	44
Tabla 5. Puntuaciones asignadas por los gestores de las medidas para valorar la sinergia entre las submedidas del PNDR.	47
Tabla 6. Ejecución Financiera por prioridades. Importe pagado hasta el 31 de diciembre de 2016. ..	64
Tabla 7. Ejecución Financiera por medidas. Importe pagado hasta el 31 de diciembre de 2016.	66
Tabla 8. Ayudas concedidas en la convocatoria de 2016 de la M1.2.	69
Tabla 9. Ejecución de la M1.2. hasta 31 de diciembre de 2016 en relación a los indicadores del sistema de seguimiento y evaluación.	69
Tabla 10. Resumen de ejecución de la M4.2.	70
Tabla 11. Ejecución de la medida 4.2., en función de los indicadores asociados.	71
Tabla 12. Ejecución de la medida 7 (submedida 7.8, Caminos naturales) a 31 de diciembre de 2016.	76
Tabla 13. Ejecución de la M7.8 hasta diciembre de 2016 en relación a los indicadores del sistema de seguimiento y evaluación.	77
Tabla 14. Ejecución de la Medida M8. Valores acumulados 2015-2016.	81
Tabla 15. La actividad de las BLP de 2014 a 2016.	82
Tabla 16. Actuaciones de restauración en grandes incendios y otras catástrofes 2015-2016.	83
Tabla 17. Indicadores de seguimiento: Prevision de ejecución y cumplimiento de objetivos por medidas.	85
Tabla 18. Indicadores de Target: Prevision de ejecución y cumplimiento de objetivos.	89
Tabla 19. Marco de Rendimiento: Prevision de ejecución y cumplimiento de objetivos.	91

Gráficos

Gráfico 1. Alineamiento del PNDR con la política comunitaria y sus fuentes de financiación.	17
Gráfico 2. Contribución del FEADER a los PDRs, incluido el PNDR, en España. Porcentaje sobre el total de financiación en euros.	18
Gráfico 3. Estructura de gestión del PNDR.	22
Gráfico 4. Lógica del PNDR como intervención pública. Esquema de consistencias verticales y horizontales.	34
Gráfico 5. Instrumentos de acción pública sobre desarrollo rural en los distintos niveles de gobierno.	35
Gráfico 6. Alineación de objetivos y líneas estratégicas del PNDR.	40
Gráfico 7. Relación entre sensibilidad e influencia de las medidas del PNDR.	48
Gráfico 8. Distribución del GPT del PNDR por categoría de medidas.	49
Gráfico 9. Relación entre el peso financiero en el gasto público total pagado y programado de las medidas del PNDR.	67
Gráfico 10. Grado en el que la inversión contribuye a la consecución de las siguientes finalidades. M4.2.	73
Gráfico 11. Grado en el que la inversión incide a lograr cada uno de los siguientes objetivos de la EAP.	73
Gráfico 13. Grado en el que la construcción del camino contribuye a diversos factores relacionados con los criterios de juicio.	78
Gráfico 13. Distribución de respuestas a la pregunta “¿Cuánto considera que la conservación del medio ambiente y paisaje de la zona rural afectada por el camino ha mejorado / mejorará?” (%). ..	79
Gráfico 14. Distribución de las respuestas de los promotores de los caminos naturales seleccionados a la pregunta “¿Cómo afecta / afectará la construcción del camino a la generación empleo indirecto en el medio rural de influencia del camino?” (%).	80

Índice de anexos

(En documento aparte)

Anexo 1. Análisis de las medidas del PNDR.

Anexo 2. Matriz de preguntas.

Anexo 3. Medidas programadas en los PDRs autonómicos.

Anexo 4. Descripción de la metodología y las herramientas y técnicas utilizadas.

CAPÍTULO 1. Introducción

I.1. MANDATO

La Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal (DGDRPF) del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA), autoridad de gestión del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) 2014-2020 y encargada de preparar los informes de ejecución requeridos por la Comisión Europea, ha solicitado la colaboración de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) para la realización de *“la evaluación de resultados del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 en los términos exigidos por la Unión Europea”*.

El objetivo planteado es *“demostrar los avances y logros del PNDR, la eficacia, eficiencia y pertinencia de las intervenciones que incluye. Además, la evaluación tendrá la utilidad de ser una herramienta de apoyo en la toma de decisiones sobre el PNDR y de aprendizaje en evaluación para la DGDRPF”*. Por último, la evaluación también *“formará parte del Informe Anual de Ejecución 2017 del PNDR 2014-2020”*¹.

El plazo de presentación de esta evaluación es el 10 de junio de 2017, según se ha acordado con la DGDRPF.

I.2. OBJETO Y ALCANCE

La ayuda al desarrollo rural cofinanciada por el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) en el periodo de programación 2014-2020 se canaliza en España a través de 17 programas de desarrollo rural (uno por cada comunidad autónoma, denominados PDRs) y uno nacional, el **Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (PNDR)**, que es el **objeto** de esta evaluación.

El PNDR está dirigido a la financiación de actuaciones de desarrollo rural declaradas de interés general, de ámbito supraautonómico o cuya

¹ Los entrecomillados de este apartado corresponden a la carta de encargo de la evaluación de la Directora General de Desarrollo Rural y Política Forestal, de 6 de octubre de 2016.

competencia corresponda a la Administración General del Estado (AGE), con arreglo a seis prioridades de desarrollo rural establecidas por la Unión Europea².

El programa está dotado para el periodo 2014-2020 con 435 millones de euros, de los cuales la asignación del FEADER es de 238 millones de euros, 191 millones de euros de cofinanciación nacional y otros 6 millones de euros de complementos adicionales de la financiación nacional.

En el momento del encargo el PNDR tenía menos de año y medio de vida y un bajo nivel de ejecución³. Se trata, pues, de una intervención en sus primeras fases de implementación, sin apenas posibilidades de contar con resultados.

La carta de encargo se refiere a una “*evaluación de resultados*” con el objetivo de “*demostrar los avances y logros del PNDR, la eficacia, eficiencia y pertinencia de las intervenciones*”, pero dado el escaso **recorrido de implementación** de las medidas no se han podido obtener datos suficientes para valorar los resultados. Es por ello que se plantea una evaluación que, centrada en la implementación de la intervención, ha llegado a los resultados hasta donde ha sido posible.

La evaluación tiene, por las características del PNDR, un **alcance nacional** y centrado en medidas del ámbito **competencial** de la AGE.

En relación con el **alcance temático** de la evaluación, por indicación de la SDGFDMR no se evalúa la Red Rural Nacional ni tampoco la Asistencia Técnica.

Respecto del **alcance temporal**, el Programa abarca desde el año 2014 hasta el año 2020. Sin embargo, en este caso se trata de una evaluación intermedia con el análisis de la información referenciada a fecha 31 de diciembre de 2016, es decir, del nivel de ejecución a esa fecha.

I.3. OBJETIVO, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN

El objetivo de la evaluación es aportar evidencias sobre la implementación y resultados (hasta donde sea posible) del PNDR, tal y como exige la normativa europea del FEADER aplicable al programa.

² Reglamento 1305/2013 y Reglamento de ejecución 808/2014.

³ En los capítulos 2 y 4 se describen y analizan los motivos y consecuencias de esa baja ejecución.

La normativa comunitaria de aplicación al Fondo exige la realización de informes anuales de ejecución y, para 2017 y 2019, la notificación y cuantificación de los logros del programa mediante la realización de una evaluación que debe ser llevada a cabo por expertos evaluadores independientes.

La realización de la evaluación *se justifica*, por tanto, en la necesidad expresada por la DGDRPF para cumplir las condiciones que la Comisión impone respecto a la evaluación de 2017. El PNDR contempla un plan de evaluación que incluye la evaluación *ex post* y “actividades de evaluación”. Dentro de estas últimas se puede enmarcar la realización de una evaluación de progreso para mejorar el diseño e implementación del PNDR de cara a la posterior evaluación de impacto, una vez cumplido el periodo de programación.

Una de las *utilidades* de esta evaluación es la de completar las necesidades de información de la SDGFDMR para el Informe de Ejecución de 2017 que debe presentar a la Comisión Europea. Se trata de responder a los contenidos “previstos en los puntos 7 y 8 del anexo VII del Reglamento 808/2014 (Estructura y contenido de los informes anuales de ejecución contemplados en el artículo 50 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 y en el artículo 75 del Reglamento (UE) nº 1305/2013) del Reglamento de Ejecución 814/2014, así como las evaluaciones pertinentes referidas en el apartado 2 de dicho anexo”⁴, en la medida en que ello sea posible.

Además, tiene “la utilidad de ser una herramienta de apoyo en la toma de decisiones sobre el PNDR y de aprendizaje en evaluación” para la DGDRPF, aplicado al PNDR. De este modo, la evaluación puede contribuir a orientar con mayor precisión las ayudas en el ámbito del desarrollo rural previstas en el programa.

I.4. COMPLEJIDAD DE LA EVALUACIÓN

El PNDR es un “programa pequeño con muy pocos beneficiarios, y un bajo nivel de implementación y ejecución, lo que condiciona el volumen de datos disponible”⁵, y hace sumamente complejo aplicar determinadas herramientas y técnicas de análisis y de investigación social (especialmente las cuasiexperimentales, que requieren de ingentes datos de ejecución).

⁴ Objeto del encargo a AEVAL. Informe preliminar sobre la evaluación 2017 para el PNDR 2014-2020. DGDRPF.

⁵ Informe preliminar para la evaluación. DGDRPF.

Un factor de complejidad añadido es la variedad de responsables de distintos aspectos del programa (autoridad de gestión, organismo pagador y unidades gestoras de las medidas) y actores de las intervenciones que aborda el PNDR, así como la dispersión de la información en varios sistemas de recogida de datos que han dificultado las tareas de recopilación de la información en la fase de análisis.

I.5. ESTRUCTURA DEL INFORME

El informe se estructura en los siguientes apartados, además de esta introducción, que constituye el **Capítulo 1**.

En el capítulo siguiente, el **Capítulo 2**, se ofrece una descripción de la intervención y la reconstrucción de su lógica como intervención pública.

El **Capítulo 3** se centra en la metodología y herramientas empleadas.

En el **Capítulo 4** se puede leer el análisis y la interpretación de resultados del PNDR como intervención pública y de sus medidas, incluido el análisis sobre ámbitos de interés y el análisis de contribuciones del PNDR a las prioridades de desarrollo rural.

Por último, el **Capítulo 5** contiene las conclusiones y recomendaciones.

Al final del documento se encuentra la bibliografía y fuentes documentales. Los anexos se recogen en un documento aparte.

Capítulo 2. Descripción de la intervención

2.1. CONTEXTO Y GÉNESIS DE LA INTERVENCIÓN

El PNDR, como intervención pública, no se puede entender sin tener en cuenta dos elementos contextuales que lo determinan: en primer lugar, la política europea en materia agrícola y desarrollo rural y, en segundo lugar, la configuración descentralizada del estado español.

La **PAC**: La política de desarrollo rural es “*un componente cada vez más importante de la Política Agrícola Común (PAC). Gracias a ella se fomenta el desarrollo sostenible en las zonas rurales europeas atajando los problemas económicos, sociales y medioambientales. Más de la mitad de la población de la UE vive en zonas rurales, que representan el 90 % del territorio de la UE*”⁶.

Tras la reforma de la PAC, la Comisión aprobó en 2010 una Comunicación⁷ en la que se proponían, como objetivos estratégicos, los siguientes:

- Seguridad alimentaria sostenible.
- Apoyo a las comunidades agrícolas, que proporcionan productos alimentarios variados, valiosos, de calidad, sostenibles... y que permiten una gestión activa de los recursos naturales, contribuyendo así también a la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos.
- Mantener comunidades rurales viables, basadas en la agricultura como generadora de empleo local.

⁶ El enfoque LEADER. Guía básica. (Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas., 2006).

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentarios. 18 de noviembre de 2010.

A los dos pilares de la PAC (el mercado único y el desarrollo rural) añadió la Comisión en el citado documento otros dos pilares *complementarios*: el pago único y la programación plurianual de desarrollo rural. El PNDR está alineado totalmente con estas directrices.

Respecto a España, existe bastante consenso sobre la identificación en el medio rural de siete problemas principales, relacionados muy directamente con la PAC:

1. Problemas para la conservación del medio ambiente y la adaptación al cambio climático.
2. Falta de innovación y de uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
3. Escasez de participación en el desarrollo local de los propios interesados.
4. Elevado desempleo (en especial, el juvenil), baja productividad laboral y aumento de la pobreza y la exclusión social.
5. Poca competitividad de las PYMEs y escasa presencia en mercados nacionales.
6. Débil sistema de investigación e innovación, e insuficiente participación de ésta en el sector privado.
7. Uso ineficiente de recursos naturales.

Ese diagnóstico está vigente desde hace años. Pero su abordaje depende en gran medida de la cofinanciación europea (principalmente a través del FEADER y el LEADER⁸ a nivel local), y ya el anterior periodo de programación del FEADER contemplaba problemas parecidos en su apoyo al desarrollo rural español a través de los PDRs autonómicos.

La novedad en este periodo de programación comunitaria 2014-2020 es la adición del PNDR, un programa *nacional* gestionado directamente por el MAPAMA, con unas características muy particulares debido principalmente al *reparto competencial* español.

Los países fuertemente descentralizados como España deben combinar las competencias exclusivas del Estado en materia de *bases y coordinación de la planificación general* (artículo 149.1.13 de la Constitución Española) con las

⁸ LEADER son las siglas de *Liaisons Entre Activités de Développement de L'Economie Rural* (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural, en francés). Se denominan así las sucesivas iniciativas comunitarias de desarrollo rural.

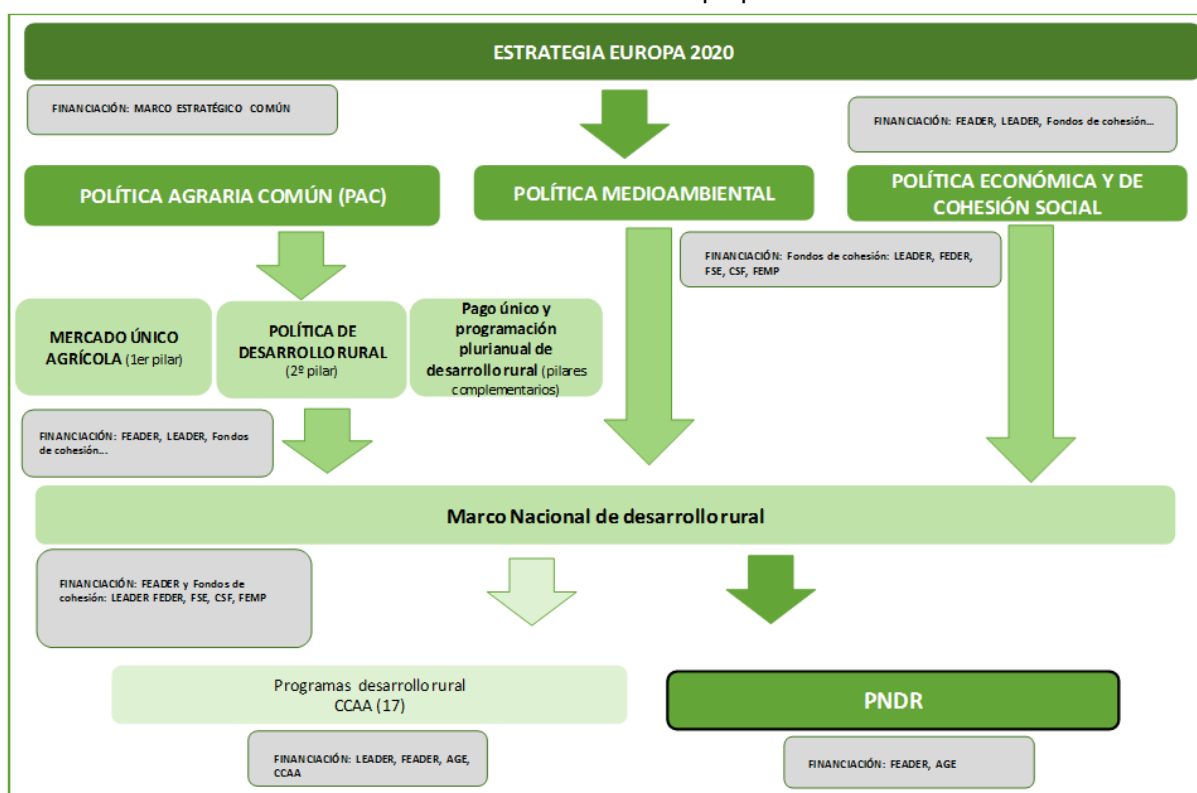
competencias sectoriales compartidas en diverso grado con las Comunidades Autónomas (CCAA) (artículo 148 de la Constitución Española y Estatutos de Autonomía autonómicos): medio ambiente; infraestructuras; turismo; patrimonio cultural, artístico y monumental; agricultura y ganadería; desarrollo rural; políticas de empleo, investigación...

El contenido de las actuaciones del PNDR se acordó en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de julio de 2013, donde se debatieron los problemas y retos del desarrollo rural en España plasmados en el Marco Nacional de Desarrollo Rural⁹, documento estratégico del que también forman parte los PDRs autonómicos. Posteriormente, el PNDR fue aprobado por la Comisión Europea (26 de mayo de 2015).

El PNDR, como instrumento complementario a los programas regionales, incluye, a partir de las citadas competencias y acuerdos de la Conferencia Sectorial, “en exclusiva medidas que sean competencia de la AGE, que tengan carácter supraautonómico o que impliquen actuaciones de inversión que hayan sido declaradas de interés general por una Ley aprobada por las Cortes Generales”, basándose, además, “en su importancia general e interés nacional” para una ejecución más eficiente por parte del MAPAMA.

Gráfico 1. Alineamiento del PNDR con la política comunitaria y sus fuentes de financiación.

Fuente: Elaboración propia.

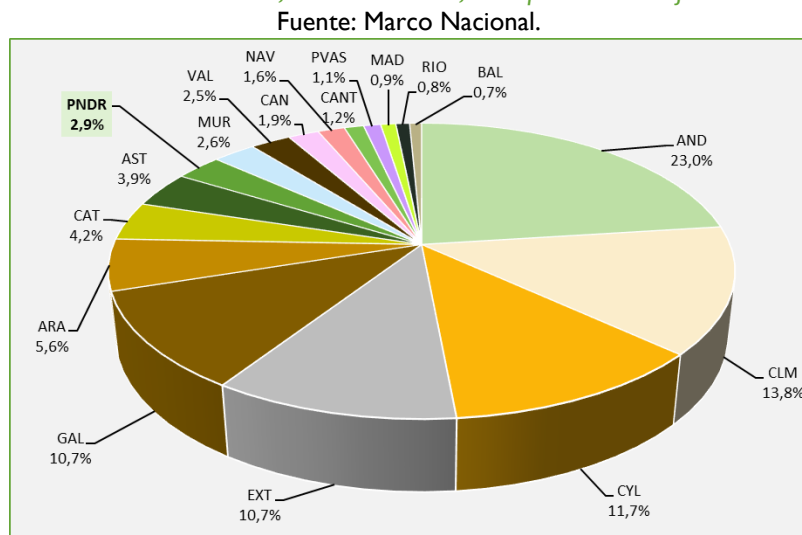


⁹ Marco Nacional de Desarrollo Rural. Se sigue aquí la Versión 1.2. de 16 de febrero de 2016.

La financiación de las medidas del PNDR por parte del FEADER se ve afectada también por este condicionante. De hecho, el acuerdo de la Conferencia Sectorial citado en el Marco Nacional contempla que *“la mayor parte del monto FEADER atribuido por la Comisión para España iría a los PDRs de las CCAA”*, manteniéndose la misma cantidad y distribución a los programas autonómicos de anteriores periodos de programación.

La Comisión incrementó su aportación mediante el FEADER para dicho periodo en casi 238 millones de euros, la cual se decidió destinar a un programa *nacional* en lugar de realizar un nuevo reparto a los PDRs. Ese incremento sería por tanto la *financiación FEADER* del PNDR, un limitado presupuesto que hace *“imposible afrontar todas las potenciales actuaciones que podría asumir”*¹⁰, pero que supone su *aparición* en la programación de desarrollo rural. En el gráfico siguiente se pueden ver las dimensiones en cuanto a dicha contribución del FEADER a los diferentes PDRs y al PNDR.

Gráfico 2. Contribución del FEADER a los PDRs, incluido el PNDR, en España. Porcentaje sobre el total de financiación en euros.



En todo caso, dado el relativamente largo periodo de vigencia del PNDR y del resto de PDRs (siete años), el Marco Nacional resalta que, debido a diferentes causas (y el contexto político y socio-económico son de los más importantes) *“las prioridades de la AGE y de las propias CCAA pueden cambiar, pudiendo aparecer nuevas medidas que podrían cofinanciarse en el marco de este PNDR, suponiendo por lo tanto la modificación”*.

Crisis

El PNDR se diseña en un contexto de **fuerte crisis** derivada de la crisis financiera, económica y social de 2008, a la que los gobiernos europeos

¹⁰ Marco Nacional de Desarrollo Rural, pág. 38.

debieron hacer frente gestionando asimismo unas directrices políticas basadas en la contención del gasto y de equilibrio presupuestario.

Otras dos cuestiones contextuales son sumamente relevantes¹¹ en el caso de la gestión del PNDR: la situación de interinidad del **Gobierno, en funciones** durante más de un año, hasta diciembre de 2016, y el bloqueo presupuestario debido a esta causa y a las **directrices de control del gasto** que han causado un retraso generalizado en la puesta en marcha de las diferentes medidas y en las modificaciones que se han ido detectando como necesarias.

2.2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

Siguiendo las recomendaciones metodológicas de la Comisión, los responsables del PNDR realizaron un análisis DAFO¹² mediante el que se adecuaron los problemas existentes a la especial naturaleza y condicionantes del PNDR, partiendo del Marco Nacional como instrumento programático y el FEADER como instrumento cofinanciador. El resultado se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Problemas detectados en el medio rural español que se tratan en el PNDR.

Fuente: Elaboración propia a partir del Marco Nacional de desarrollo rural 2014-2020.

PROBLEMAS Y NECESIDADES DETECTADAS. MARCO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL		
PROBLEMA	SOLUCIÓN	MEDIDAS
Oferta alimentaria excesivamente atomizada	Estimular integración asociativa	Apoyar los procesos de integración cooperativa
Falta de innovación en el ámbito agroalimentario	Promover la innovación en el sector agrario y en el medio rural	Financiación y apoyo a la creación de grupos operativos debe ser el eje para la implementación del apoyo público a este tipo de actuaciones
Incendios forestales	Los incendios pueden afectar a más de una CA y en muchos casos, deben ser afrontados desde una perspectiva nacional	Financiación a la prevención de incendios y a la restauración y seguimiento de los daños causados por grandes incendios forestales
Falta de conservación y eficiencia en los recursos genéticos forestales	Enfoque nacional en la conservación y uso eficiente	Ayuda y financiación a la conservación y el uso eficiente de los recursos genéticos forestales que constituyen un patrimonio de toda la comunidad nacional.
Infraestructuras de regadíos envejecidas y poco eficientes	Necesidad de inversiones de la AGE en infraestructuras de interés general	Inversiones públicas de la AGE en nuevas actuaciones de regadíos declaradas de interés general, cuya ejecución debe realizarse por el Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) y en las actuaciones de mejora y modernización de infraestructuras de regadío que afecten a más de una CA.
Escasa diversificación y dinamismo ecoturístico en zonas rurales	Necesidad de inversiones de la AGE en trazados de caminos rurales que discurran por más de una CA	Financiación para la recuperación de antiguas vías de comunicación fuera de uso para el uso público no motorizado (Cañadas reales, antiguas plataformas de ferrocarril en desuso, caminos reales,...) que discurran por dos o más CCAA y los trazados insulares que completen el mallado del territorio a nivel nacional

¹¹ Así se ha destacado en la gran mayoría de las entrevistas realizadas para esta evaluación a los gestores de las diferentes medidas.

¹² DAFO es una técnica de análisis que permite analizar las características de un proyecto a través del análisis de sus características internas (debilidades, fortalezas) y externas (amenazas, oportunidades), en una matriz cuadrada.

El PNDR sigue la lógica del Marco Nacional, que considera que existen una serie de medidas de carácter supraautonómico con mayor eficiencia si se realizan desde un *enfoque nacional*. Se incluyen así los regadíos que ya fueron declarados de interés nacional y que son de ámbito supraautonómico, o la organización de productores en el caso de asociaciones de ámbito supraautonómico. El Marco Nacional sostiene que estas actuaciones tienen gran importancia para el desarrollo del medio rural, fundamentalmente desde el punto de vista de su desarrollo económico, ya que a partir de una inversión pública relativamente baja constituyen instrumentos altamente eficientes para la consecución de objetivos de fijación de población, vertebración del territorio, conservación del patrimonio rural, y protección y conservación del medio rural.

A partir de la detección de necesidades y de los objetivos planteados, el PNDR se compone de siete medidas, desglosadas en 15 submedidas, aparte de las actuaciones de la Red Rural Nacional y de la Asistencia Técnica del Programa¹³. Las medidas y submedidas se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. Medidas y submedidas del PNDR.

Fuente: Elaboración propia a partir del Marco Nacional de desarrollo rural 2014-2020.

PNDR 2014-2020	
CÓDIGO FEADER	DESCRIPCIÓN MEDIDA / SUBMEDIDA
M1	Acciones de transferencia de conocimiento e información
M1.1	Ayudas destinadas a acciones de formación profesional y adquisición de competencias
M1.2	Ayudas actividades de demostración y acciones de información
M4	Inversiones en activos físicos
M4.2	Ayudas a inversiones materiales e inmateriales en transformación y comercialización de productos agrarios
M4.3	Ayudas a inversiones en modernización de infraestructuras de regadíos
M4.3	Ayudas a inversiones transformación en regadíos
M7	Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales
M7.8	Creación y mantenimiento de Caminos Naturales cuyo trazado discorra por dos o más Comunidades Autónomas, o en territorios insulares.
M8	Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de bosques
M8.3	Ayuda a acciones de prevención de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes
M8.4	Ayuda a acciones de restauración (reparación) de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes
M9	Creación de grupos y organizaciones de productores
M9.1	Ayuda a la creación de agrupaciones y organizaciones de productores agrarios
M15	Servicios silvoambientales y conservación de bosques
M15.2	Ayudas a la conservación y promoción de recursos genéticos forestales
M16	Apoyo a la cooperación
M16.1	AEI: Ayuda para la creación de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad
M16.1+16.2.	AEI: Ayuda para proyectos de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad
M16.2 (PYME)	Ayuda para proyectos piloto y desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnología
M16.5	Ayudas para proyectos y prácticas medioambientales para integración asociativa
M16.6	Ayuda para suministro sostenible de biomasa para integración asociativa

¹³ Ambas fuera del ámbito de esta evaluación, según el acuerdo alcanzado con la SDGFDNR.

Se mantiene en este informe la numeración de las medidas utilizada en el PNDR, aunque ésta no sea correlativa, para facilitar la identificación de las mismas¹⁴. La descripción de las ayudas que integran cada medida se resumen en el Anexo 1.

Estructuras y recursos

El PNDR contempla medidas que tienen que ver con diferentes sectores de actividad dentro del MAPAMA, por lo que la gestión de las mismas se ha repartido en función de las competencias relacionadas con dichos sectores de actividad y el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), que comparte la gestión de algunas de ellas, además de su función como organismo pagador.

Las unidades gestoras de las siete medidas del programa pertenecen a tres direcciones generales del MAPAMA: la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal (DGDRPF), que gestiona las submedidas M4.3, M7.8, M8.3, M8.4, M15.2, M16.1. y M16.1+M16.2 AEI; la Dirección General de Industria Alimentaria (DGIA), que gestiona las submedidas M1.1, M1.2, M4.2, M16.2 PYME, M16.5 y M16.6; y, por último, la Dirección General de Producciones y Mercados (DGPM), que gestiona la medida M9. El FEGA ejerce de cogestor, a través de la Subdirección General de Regulación de Mercados, de las medidas de la DGIA y la DGPM.

La labor de autoridad de gestión (AG) del PNDR corresponde a la DGDRPF a través de la Subdirección General de Fomento del Desarrollo del Medio Rural (SDGFDMR). La AG es responsable de la gestión y aplicación eficiente, eficaz y correcta del programa y sus tareas están recogidas en el artículo 66 del Reglamento 1305/2013. La AG tiene un relevante papel de coordinación de toda la estructura, que se aborda de forma detallada en el capítulo 4 de análisis. La *estructura de gestión* creada para el PNDR se muestra en el gráfico 3.

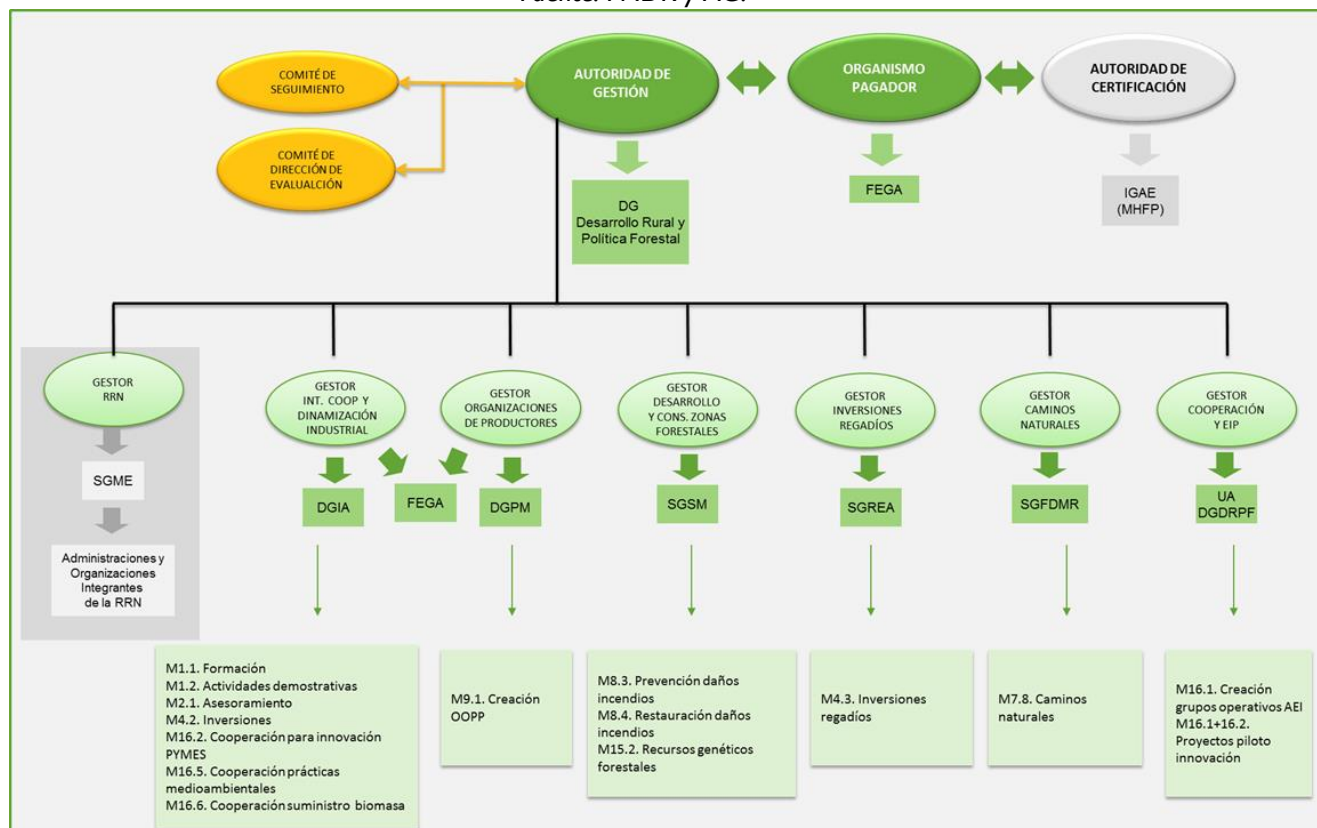
La DGDRPF, a través de la SG de Programación y Coordinación, es también el *Organismo de Coordinación* de las Autoridades de Gestión de los diferentes programas regionales de desarrollo rural, y entre sus funciones se encuentra la interlocución con las autoridades de la AGE responsables del Acuerdo de Asociación y otros instrumentos de la programación 2014- 2020, en relación con las actuaciones en desarrollo rural y su coordinación,

¹⁴ Esa falta de correlación en la numeración de las medidas y submedidas del PNDR se debe a que el PNDR mantiene la numeración y denominación que aparece en el programa FEADER, aunque no se hayan programado todas las medidas y submedidas que éste recoge.

coherencia y complementariedad con los demás Fondos Estructurales y de la política común y otros instrumentos financieros comunitarios.

Gráfico 3. Estructura de gestión del PNDR.

Fuente: PNDR y AG.



Por otro lado, los **recursos humanos** puestos a disposición por parte del MAPAMA se ciñen al personal que tenga disponible cada unidad gestora. Es decir, no se aporta personal añadido o específico para la gestión de las medidas del PNDR.

Los **recursos económicos** previstos para el despliegue del PNDR están cofinanciados por la UE a través, como se ha indicado, del Fondo FEADER. La aportación del FEADER oscila entre un 53% y un 80%, siendo el resto aportación de los PGE.

El **gasto público total** (GPT)¹⁵ previsto desde 2014 hasta 2020 es de algo más de 429 millones de euros, de los que 237,82 millones de euros son aportados por el FEADER.

La distribución de los recursos económicos, por medidas y submedidas es la siguiente:

¹⁵ Aquí se incluyen las medidas fuera del alcance de esta evaluación: Red Rural Nacional y Asistencia Técnica.

Tabla 1. Recursos económicos para las medidas y submedidas del PNDR. Gasto público previsto y contribución FEADER, en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir del PNDR.

FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS Y SUBMEDIDAS DEL PNDR 2014-2020 (€)					
MEDIDA	GPT	Submedida	GPT	FEADER	Tasa FEADER
M1	3.725.310,00	M1.1.	1.862.655,00	1.490.124,00	80%
		M1.2.	1.862.655,00	1.490.124,00	80%
M4	283.646.225,00	M4.2.	251.781.934,00	133.444.425,00	53%
		M4.3.	31.864.291,00	16.888.075,00	53%
M7	18.743.703,77	M7.8.	18.743.703,77	9.934.163,00	53%
M8	22.415.552,83	M8.3.	19.415.552,83	10.290.243,00	53%
		M8.4.	3.000.000,00	1.590.000,00	53%
M9	13.038.587,50	M9.1	13.038.587,50	10.430.870,00	80%
M15	4.028.000,00	M15.2.	4.028.000,00	3.021.000,00	75%
M16	65.485.802,27	M16.1.	4.685.925,11	2.483.540,29	53%
		M16.2. AEI	42.173.325,90	22.351.862,71	53%
		M16.2. PYME	16.143.011,00	12.914.408,80	80%
		M16.5.	1.241.770,13	993.416,10	80%
		M16.6.	1.241.770,13	993.416,10	80%
M20*	17.949.345,28	20.1	2.855.005,66	1.513.153,00	53%
		20.2	15.094.339,62	8.000.000,00	53%
TOTAL			429.032.526,65	237.828.821,00	55,43%

*No es objeto de evaluación

2.3. SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El PNDR contiene una serie de indicaciones acerca del seguimiento y la evaluación del Programa¹⁶, concretamente, para proporcionar “*información pertinente y oportuna*” a los responsables de la toma de decisiones, y vinculada a las necesidades de información de las autoridades de gestión, la Comisión Europea y otras partes interesadas en la evaluación. Pretende garantizar la disponibilidad de los datos necesarios para los informes anuales requeridos por la UE y la evaluación *ex post* del PNDR.

El sistema de seguimiento y evaluación previsto tiene los objetivos siguientes (art. 68 del Reglamento 1305/2013): **a)** demostrar los avances y logros de la política de desarrollo rural y analizar la repercusión, la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de las intervenciones de la política de desarrollo rural; **b)** contribuir a orientar con mayor precisión las ayudas en el ámbito del desarrollo rural; y, **c)** apoyar un proceso de aprendizaje común en materia de seguimiento y evaluación.

¹⁶ Específicamente se cita la facilitación de información para la dirección del programa, para los informes anuales de ejecución 2017 y 2019 y la evaluación *ex post* exigidos por la UE y para garantizar la disponibilidad de los datos necesarios para evaluar el PNDR.

Los agentes y organismos participantes en el sistema de seguimiento y evaluación son:

- La autoridad de gestión.
- El comité de seguimiento.
- El FEGA.
- El comité de coordinación.
- El comité de evaluación.
- Unidades y órganos gestores de las medidas.
- Beneficiarios.
- Evaluadores (art.54.3 Reglamento 1303/2013). Sobre todo tendrán papel en las evaluaciones de 2017 y 2019, y en la evaluación *ex post* de 2024. Su contratación depende de la autoridad de gestión).
- Red Rural Nacional. Tiene la función de examinar los avances registrados e intercambio y divulgación de los resultados del seguimiento y la evaluación. La RRN no es objeto de evaluación en este informe.
- El grupo de alto nivel del Marco Nacional (CCAA).

Capítulo 3. Enfoque y metodología de la evaluación

3.1. ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

El enfoque de evaluación de políticas públicas de AEVAL se basa en una aproximación integral a las intervenciones objeto de evaluación a través del análisis del ciclo completo, ofreciendo evidencias sobre sus logros¹⁷. Esta perspectiva tiene en consideración tanto el binomio problema-actores como el de los objetivos-medios. En el caso de la evaluación del PNDR 2014-2020 aunque se mantiene este enfoque integral, las condiciones en las que se encuentra el despliegue de la intervención obliga a realizar una evaluación intermedia centrada principalmente la implementación.

Por otra parte, las exigencias de la UE sobre la evaluación de programas cofinanciados con fondos comunitarios obliga a seguir el enfoque establecido en el FEADER, por lo que la evaluación tiene en consideración estas exigencias.

En definitiva, la evaluación está centrada en la implementación y en la coherencia interna del PNDR, en el análisis de la lógica de la intervención y en la identificación de inconsistencias en el diseño del programa que pudieran derivar en una modificación del mismo en este momento del despliegue, para conseguir alcanzar los objetivos fijados en 2023. Se prestará además especial atención al sistema de seguimiento y al nivel de ejecución de las medidas.

Se ha abordado la identificación de las contribuciones de las medidas y submedidas programadas en el marco de un ámbito de interés¹⁸

¹⁷ Para profundizar en el enfoque AEVAL, ver la Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL. (2015). Disponible en www.aeval.es.

¹⁸ Así denominados en esta evaluación según el consenso alcanzado con la AG del PNDR, aunque ésta utiliza en sus documentos también otras denominaciones (área focal, área de interés...) así como el término en inglés, *focus area*.

determinado (principal) y en otros secundarios, en la medida que ello ha sido posible.

3.2. PRINCIPALES HIPÓTESIS Y PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN

En esta evaluación temática de implementación se formula una pregunta general de evaluación respecto al PNDR como instrumento para el desarrollo rural que se descompone en subpreguntas¹⁹. La pregunta general es:

“¿En qué medida las acciones contempladas en el PNDR están implementadas y aportando resultados que permitan un desarrollo rural alineado con los objetivos definidos y los impactos deseados?”

Se consideran las siguientes subpreguntas:

- ¿Cuál es el grado de implementación del PNDR como instrumento de acción pública y de cada una de sus medidas? *Criterio de implementación.*
- ¿El diseño de las acciones del PNDR está condicionando su implementación y resultados? *Criterios de coherencia del diseño y relevancia de las medidas.*
- ¿En qué grado las medidas del PNDR resultan coherentes en relación a los objetivos que pretende conseguir, y respecto de las exigencias del programa de financiación FEADER? *Criterio de coherencia.*
- ¿En qué medida el PNDR está promoviendo la generación de sinergias entre sus medidas y entre éstas y los objetivos de FEADER? *Criterio de complementariedad.*
- ¿En qué medida las acciones del PNDR están obteniendo resultados orientados a los objetivos programados? *Criterio de eficacia.*
- Preguntas de evaluación comunes y adicionales de la metodología europea para las medidas con una ejecución suficiente y relevante para valorar sus resultados. *Criterio de eficacia.*

¹⁹ La matriz de preguntas de evaluación se puede ver en el Anexo 2.

3.3. TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS DE LA EVALUACIÓN

El sistema común de evaluación de la Comisión Europea permite, para responder a las preguntas de evaluación del informe de ejecución 2017, la utilización de diferentes herramientas y técnicas de investigación social y, aunque es partidaria de la utilización de métodos mixtos, prima los métodos cuantitativos, especialmente los *cuasiexperimentales*, para los que se necesitan muchos datos de ejecución que no están disponibles para esta evaluación. Sin embargo para determinadas circunstancias, tales como programas pequeños, de baja ejecución o en caso de falta de datos o baja calidad de éstos, sugiere contestar las preguntas de evaluación a partir de *métodos cualitativos*²⁰.

En el caso de PNDR se cumplen todas estas últimas condiciones. Es un programa pequeño en GPT programado y con escaso número de posibles beneficiarios por las características de las operaciones a las que se dirige. A ello se añade el escaso recorrido temporal desde su aprobación (mayo de 2015) y los retrasos continuados en su implementación, que han ocasionado una baja ejecución y la ausencia de datos relevantes para valorar resultados en el momento de realizar esta evaluación.

Estas *limitaciones* de la evaluación son las razones que justifican y condicionan la elección de herramientas y técnicas cualitativas en los análisis realizados. Las *técnicas* utilizadas²¹ han sido las siguientes:

1. **Análisis documental.** Se ha realizado un análisis documental de la normativa, tanto comunitaria como nacional, relativa a los fondos FEADER y a los sectores afectados, con diferente nivel de profundidad. Por otro lado, se ha realizado un análisis de la documentación relativa al PNDR y sus actuaciones y normativa de referencia. Asimismo, se han analizado los PDRs autonómicos para poder compararlos con el PNDR, siquiera a nivel de relevancia de las medidas, así como algunas de sus evaluaciones.
2. **Entrevistas a los actores clave de la intervención.** Se han realizado entrevistas en profundidad a la autoridad de gestión (SDGFDMR) y al FEGA como organismo pagador del PNDR, y entrevistas semiestructuradas

²⁰ *Common Evaluation Questions for rural development programmes 2014-2020. Guidelines. Assessment of RDP results: How to prepare for reporting on evaluation in 2017. Anex 11. Fiches for answering common evaluation questions for rural development programmes 2014-2020.* Marzo de 2015. En adelante, Anexo 11.

²¹ Para facilitar la lectura se ha optado por una presentación muy básica de las técnicas y herramientas. Para los detalles metodológicos se puede acudir al Anexo 4.

a los responsables y equipo técnico de las unidades del MAPAMA gestoras de las medidas del PNDR. El objetivo de estas entrevistas ha sido profundizar en el conocimiento de la intervención por parte del equipo evaluador y verificar la teoría del cambio asumida bajo la lógica de la intervención, las posibles inconsistencias del PNDR en su diseño e implementación y las dificultades para la ejecución de las medidas.

Se han realizado entrevistas a los beneficiarios sobre distintos aspectos del programa y de los proyectos. En las medidas de infraestructuras, los gestores son además los beneficiarios de las ayudas, y con ellos se ha abordado la dependencia de las medidas; es decir, la capacidad de financiar, directamente por el MAPAMA, las mismas operaciones en ausencia del PNDR. Para las medidas M1, M9 y M4.2 se ha realizado una entrevista en profundidad a la Confederación de Cooperativas de España, como representante más relevante de las cooperativas españolas.

En total se han realizado 15 entrevistas a responsables y gestores de las medidas sobre la implementación, la coordinación, el diseño y la ejecución de las medidas, así como la identificación de los factores positivos y negativos de dichas medidas.

3. Cuestionario sobre proyectos beneficiarios de las ayudas a promotores y beneficiarios de las medidas de mayor implementación y con mayor ejecución en 2016 (1.2, 4.2. y 7.8). El objetivo ha sido conocer las motivaciones, características y previsiones de los diferentes proyectos, así como su valoración y su posible contribución a la consecución de los objetivos del PNDR. Este cuestionario sustituye a una técnica de encuesta, que no se ha podido plantear dado el escaso número de beneficiarios hasta el momento. Se ha enviado un cuestionario a cada proyecto beneficiario de la M4.2 (inversiones), un total de 18 cuestionarios y se han recibido contestación de 11 (todos los que iniciaron ejecución en 2015/2016). De la medida M1.2 se enviaron 13 cuestionarios, la totalidad de operaciones/actividades beneficiarias de las dos EAP beneficiarias. De la medida de caminos naturales M7.8 se enviaron 11 cuestionarios, uno por cada operación beneficiaria y se recibieron 8 cuestionarios completados.

4. Cuestionarios de sinergias. Dirigido a los gestores de las medidas, tiene el objetivo de analizar los efectos directos e indirectos del programa, y las sinergias e influencias entre medidas y ámbitos de interés del PNDR. Permite también acercarse a la opinión sobre aspectos concretos del diseño, implementación y resultados del PNDR y de la necesidad de una modificación del PNDR (reprogramación).

Los gestores cumplimentaron un cuestionario sobre la sinergia de las medidas con los ámbitos de interés de FEADER y otro para las sinergias entre medidas. La intensidad de las influencias/sinergias se valoró en una escala de 0 a 5, siendo 0 que no hay ninguna sinergia, o que tienen efecto neutro, y 5

que son muy sinérgicas. Estas sinergias deben entenderse como la influencia para conseguir o no los objetivos planteados de cada ámbito de interés y/o cada medida del PNDR. La identificación de alguna sinergia negativa o conflictos se indicaría con un signo (-) antes de la puntuación.

Con los datos de los cuestionarios se construye una matriz de contribuciones a los ámbitos de interés y otra de sinergias entre medidas, en la que se muestra la intensidad de las interrelaciones en función de la puntuación obtenida.

La **matriz de contribuciones** a los ámbitos de interés permite valorar el nivel de influencia de cada medida, ver la coherencia de la programación del PNDR, en contribuciones primarias, así como la identificación de contribuciones adicionales a través del grado de influencia (alta, moderada, baja o sin influencia).

La **matriz de sinergias** entre medidas permite obtener la intensidad y vinculación funcional entre las medidas, esto es, el grado de influencia de una medida sobre el resto. Y del mismo modo, permite identificar en qué grado una medida se ve influenciada por las demás, determinando, por tanto, el grado de sensibilidad de esta medida.

Este análisis permite clasificar las medidas en cuatro grupos:

- **Medidas críticas.** Son aquellas con una valoración superior a la media tanto en influencia como en sensibilidad. Por tanto, constituyen medidas clave para la estrategia por su elevado potencial multiplicador.
 - **Medidas influyentes.** Son aquellas que tienen una elevada capacidad de influencia (superior a la media), pero un menor grado de sensibilidad (inferior a la media). Éstas pueden considerarse medidas con elevado grado de influencia.
 - **Medidas sensibles.** Son aquellas con una sensibilidad mayor que la media pero con influencia inferior a la media. Por tanto, su desarrollo o éxito depende en buena parte del cumplimiento o el logro de las otras medidas, por lo que presentan un elevado grado de dependencia del resto.
 - **Medidas independientes.** Son aquellas que por sus propias características presentan un mayor grado de independencia (bajas influencia y sensibilidad respecto a la media).
5. **Cuestionario de previsiones.** Dirigido a los gestores de las medidas, tiene el objetivo establecer las previsiones sobre cumplimiento de plazos y ejecución de las medidas y la criticidad de éstas sobre los objetivos

del PNDR. Permite acercarse a la opinión sobre aspectos concretos del diseño, implementación y resultado del PNDR y de la necesidad de una modificación del PNDR (reprogramación).

6. Otras **entrevistas y encuentros de trabajo**. Se han celebrado también entrevistas, reuniones y encuentros de trabajo con representantes de las autoridades comunitarias de los fondos FEADER y desarrollo rural.

7. **Análisis estadístico** de los datos existentes de ejecución financiera de las medidas y de los datos de implementación.

Otras limitaciones de la evaluación

Los problemas encontrados en la evaluación que podrían influir en la validez y fiabilidad de los resultados de la evaluación y han constituido las limitaciones de la evaluación son:

1. **La imposibilidad de utilizar métodos cuantitativos** por las limitaciones referidas en el inicio del apartado, sobre todo por el escaso número de beneficiarios y falta de ejecución del PNDR para evaluar resultados.
2. En relación a la aplicación de los campos del SFC²² para el cálculo de los indicadores de las medidas, la dificultad encontrada ha sido **la baja consistencia y calidad de la base de datos**. Los datos de las fichas preparadas para el SFC contenían errores, al igual que la base de datos de operaciones provisional. En algunos otros casos se desconoce cómo se ha llegado al dato que aparece en la ficha facilitada por la AG.
3. **Indefinición de los indicadores adicionales** establecidos en el PNDR, para los que no existe una metodología de cálculo en muchos casos. No se tiene evidencia de la existencia de fichas de los indicadores adicionales con su descripción, definición y fórmula de cálculo, incluso en aquellos en los que existen objetivos para 2023. No se ha podido establecer cómo se ha calculado el objetivo establecido, en algunos casos.
4. **Escaso ámbito temporal** desde la aprobación e implementación de las medidas a la realización de la evaluación para disponer de datos sólidos de los distintos componentes de los indicadores antes y después del programa. La selección de un tiempo apropiado después

²² Sistema de intercambio electrónico de datos (SFC) de la Comisión para los programas de fondos europeos. Reglamento de ejecución (UE) nº 184/2014, de la Comisión de 25 de febrero de 2014.

del programa es crucial para estimar resultados sin estar afectados por factores externos. En relación al indicador complementario IRC14, referido a eficiencia energética, no ha sido posible realizar el cálculo por este motivo. El PNDR se aprobó en mayo de 2015, pero hasta julio de 2016 no ha habido concesión de ayudas a entidades asociativas prioritarias (EAP), y por tanto no ha pasado el plazo de un año (periodo considerado mínimo para evitar efectos de estacionalidad en el consumo energético²³) para obtener información sobre consumo energético, ni de producción después de la ayuda en los proyectos en los que los beneficiarios han indicado que existe una contribución secundaria a este objetivo de eficiencia energética. Se ha intentado dar una respuesta a partir de herramientas cualitativas, a través de la valoración del ahorro energético estimado por parte de dichos beneficiarios, o el número de horas o el porcentaje de contenido referido a este tema en las actividades realizadas, como alternativa al cálculo del indicador IRC14.

²³ Así figura en la ficha del indicador IRC14 del SFC.

Capítulo 4. Análisis e interpretación de los resultados del PNDR

El esquema que sigue este apartado de análisis e interpretación de resultados del PNDR como intervención pública es el siguiente:

4.1. Coherencia del PNDR. Teoría e hipótesis de la intervención. Diseño de la estrategia del PNDR. Contribuciones y sinergias de las medidas del PNDR.

4.2. Implementación de estructuras e instrumentos del PNDR. Sistemas de seguimiento y evaluación. Mecanismos de coordinación.

4.3. Ejecución y resultados intermedios del PNDR. Ejecución financiera del PNDR. Medidas ejecutadas y sus resultados. Previsión de ejecución y criticidad de la ejecución actual.

4.4. Avance de la contribución del PNDR a las prioridades del FEADER.

En el Anexo I de *Análisis de las medidas del PNDR* se encuentra, como su nombre indica, el análisis de cada medida seleccionada del programa. Dado lo extenso del documento, se ha optado por presentarlo como documento independiente, anexo al cuerpo principal del informe. En él se encuentran valoraciones sobre el diseño, la coherencia, la implementación, la ejecución y los resultados intermedios de cada medida.

4.1. COHERENCIA DEL PNDR

4.1.1. Teoría e hipótesis de la intervención

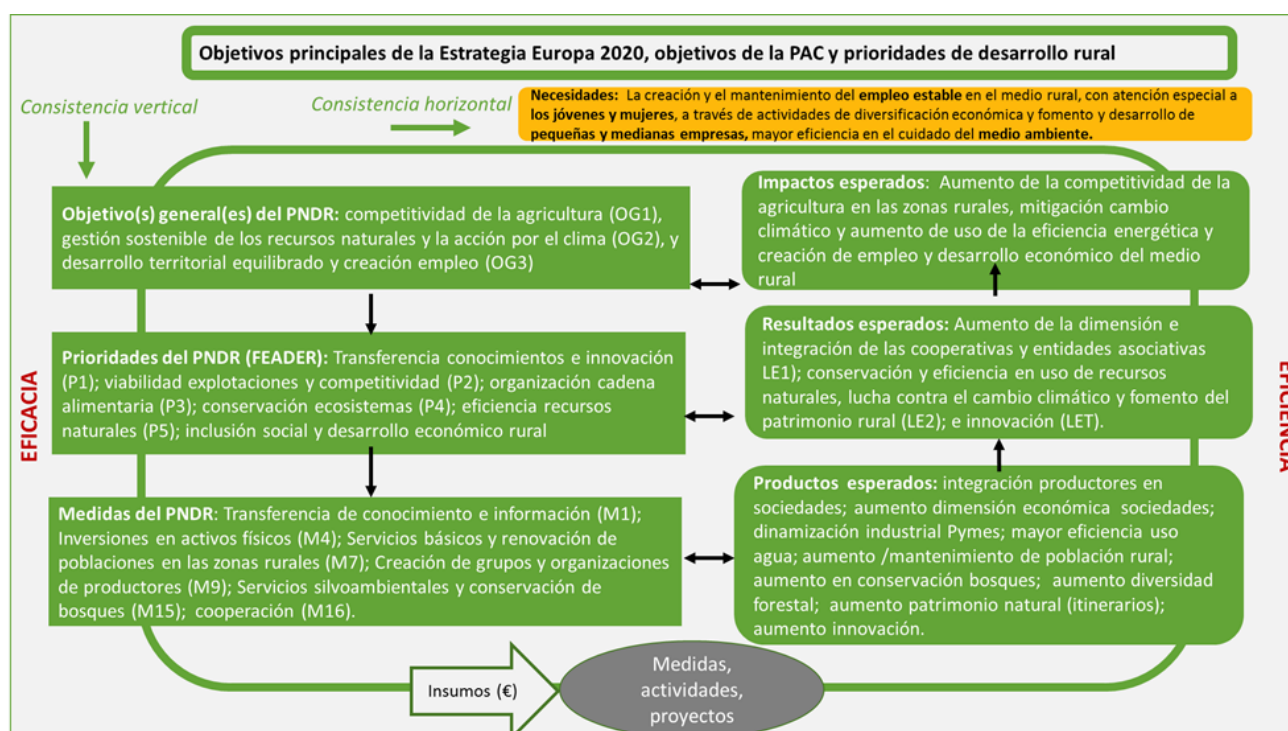
El PNDR obedece a la misma lógica de planificación que el resto de PDRs cofinanciados por el FEADER, basada en la política europea de agricultura y desarrollo rural, por un lado, y la Estrategia Europa 2020, por otro. A partir de un modelo lógico, la política comunitaria ofrece ayuda económica a la

puesta en marcha de medidas que tienen diferentes objetivos de desarrollo rural, en torno a la creación de empleo y mejora de las condiciones de vida del entorno rural a través de la mejora de la competitividad de la agricultura, con especial atención a la innovación y al cuidado del medio ambiente.

Estos objetivos se traducen en medidas que, en el PNDR, son desarrollados a partir de la **hipótesis** de que la inversión en diversos factores con influencia en el medio rural, poniendo especial hincapié en la promoción de nuevas figuras de asociacionismo agrario y en la innovación, terminarán por llegar a los productores primarios y así conseguir los objetivos generales comunitarios. El siguiente gráfico muestra la lógica del PNDR como intervención pública y la alineación “objetivos-medidas”.

Gráfico 4. Lógica del PNDR como intervención pública. Esquema de consistencias verticales y horizontales.

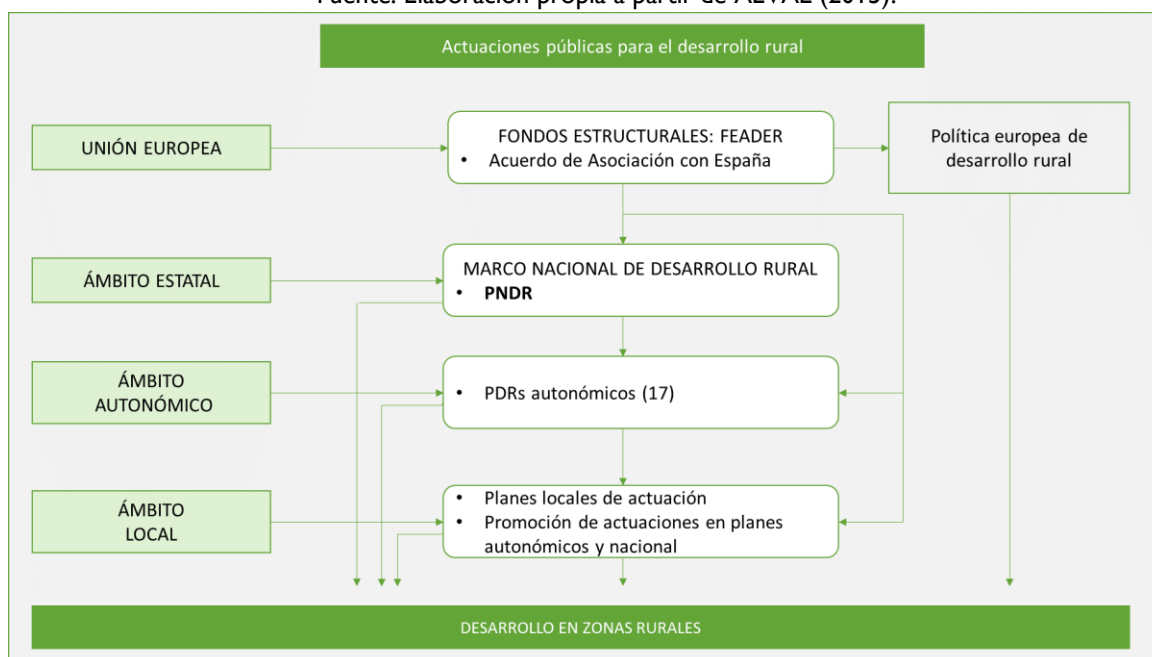
Fuente: Elaboración propia a partir de Marili Parissaki. European Evaluation Helpdesk.



El alineamiento del PNDR respecto del resto de instrumentos de acción pública para resolver dichos problemas y necesidades se puede observar en el gráfico 5, a continuación.

Gráfico 5. Instrumentos de acción pública sobre desarrollo rural en los distintos niveles de gobierno.

Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2015).



El PNDR, al ser una intervención que deriva directamente de la programación comunitaria, comparte con la Comisión Europea el enfoque de planificación, el enfoque del marco lógico por objetivos, también conocido como *gestión del ciclo de proyecto*²⁴. Este enfoque de planificación pone en relación necesidades, objetivos, resultados y actividades (acciones e insumos).

4.1.2. Diseño de la estrategia del PNDR

Parece haber coincidencia en todos los actores clave²⁵ del PNDR en que las **necesidades** detectadas en la evaluación *ex ante* realizada al acometer el PNDR no han cambiado y son las mismas que operan en la actualidad.

También hay acuerdo en que las posibles incoherencias del diseño del PNDR se deben más a la **"selección arriesgada"** de las medidas que componen el programa que a un error de diagnóstico. El PNDR estaba concebido como un complemento a los programas de desarrollo rural autonómicos (PDRs), dedicado a las actuaciones que dichos programas no podían abordar básicamente por cuestiones de competencia (de ahí las *coletillas* **"supraautonómica"** o **"de interés general"** que acompañan a todas las medidas y submedidas del PNDR).

²⁴ Se sigue para este razonamiento el Manual del ciclo de proyecto editado por la Comisión Europea (EuropeAid) en marzo de 2001.

²⁵ Este diagnóstico ha sido contrastado mediante el análisis documental y de datos y las entrevistas realizadas, cuyo modelo de cuestionario se aporta en el Anexo 5.

Esa es una de las razones, junto al claramente inferior presupuesto del PNDR respecto al de los PDRs, por las que la programación del PNDR es mucho más pequeña en número de medidas incluidas y también en tipo de medidas. En el cuadro siguiente se puede observar la frecuencia con la que las diferentes medidas del PNDR también están programadas en los PDRs²⁶.

Cuadro 3. Resumen del número de medidas contempladas en los PDRs y en el PNDR.

Fuente: Elaboración propia a partir del PNDR y los PDRs.

CÓDIGO FEADER SUBMEDIDAS	DESCRIPCIÓN SUBMEDIDA*	PNDR	Nº total CCAA que programan la medida
M1.1	Ayudas destinadas a acciones de formación profesional y adquisición de competencias	1	17
M1.2	Ayudas actividades de demostración y acciones de información	1	14
M4.2	Ayuda a las inversiones en transformación/comercialización y/o desarrollo de productos agrícolas	1	17
M4.3.	Ayuda a las inversiones en infraestructuras relacionadas con el desarrollo, la modernización o la adaptación de la agricultura y la silvicultura	1	14
M7.8	Otros	1	1
M8.3	Ayuda para la prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes	1	14
M8.4	Ayuda para la reparación de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes	1	11
M9	Ayuda a la creación de agrupaciones y organizaciones de productores en los sectores agrícola y forestal	1	7
M15.2	Ayuda para la conservación y promoción de recursos genéticos forestales	1	4
M16.1	Ayuda para la creación y el funcionamiento de grupos operativos de la AEI en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas	1	11
M16.1+16.2.	Ayuda para proyectos de grupos operativos AEI en materia de productividad y sostenibilidad	1	2
M16.2	Ayuda para proyectos piloto y desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnologías	1	11
M16.3	Cooperación entre pequeños agentes para organizar procesos de trabajo en común y compartir instalaciones y recursos, así como para el desarrollo o la comercialización del turismo		6
M16.4.	Ayuda para la cooperación horizontal y vertical entre los agentes de la cadena de distribución con miras a implantar y desarrollar cadenas de distribución cortas y mercados locales, y para actividades de promoción en un contexto local relacionado con el desarrollo de cadenas de distribución cortas y mercados locales		10
M16.5	Ayudas para acciones conjuntas realizadas con vistas a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, y para planteamientos conjuntos con respecto a proyectos medioambientales y prácticas medioambientales en curso	1	3
M16.6	Ayuda para cooperación entre los agentes de la cadena de distribución en el suministro sostenible de biomasa destinada a la elaboración de alimentos y la producción de energía y los procesos industriales	1	3

* Denominación del Reglamento 808/2014 de la Comisión

En verde: no existe esta medida en el Reglamento como tal

La complementariedad con los PDRs autonómicos se orientó, por decisión estratégica del Marco Nacional, a fomentar el asociacionismo agrario como instrumento principal para mejorar la productividad agraria, el empleo y, por ende, las condiciones de vida del medio rural, dando mayor relevancia a las medidas destinadas a este objetivo en el plan financiero, y principalmente a la medida dirigida a la figura de las EAP, de reciente creación por la Ley de integración asociativa de 2013²⁷.

Parece haber consenso entre los actores clave en que el diseño del PNDR está descompensado debido a que se puso el peso de la intervención, siguiendo el **objetivo estratégico del Ministerio**²⁸, en las medidas relacionadas con

²⁶ El cuadro con el desglose completo de las medidas contempladas por las CCAA en sus PDRs y en relación con el PNDR se encuentra en el Anexo 3.

²⁷ Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.

²⁸ Este objetivo de la política agraria del MAPAMA en materia de desarrollo rural ha sido mencionado en todas las entrevistas realizadas para confirmar la lógica de la intervención del PNDR, y se mantiene vigente en la actualidad, aunque algo matizado por la previsión de apoyar más la innovación, siempre dentro de las EAP. Las

el cooperativismo agrario²⁹, sobre todo en la creación de entidades asociativas prioritarias (EAP, M4.2) y en las organizaciones de productores supraautonómicas (OOPP, M9.1). En cuanto a la creación de las entidades asociativas prioritarias (EAP, M4.2.), es una figura novedosa del cooperativismo con escaso recorrido en nuestro país. Por su parte las organizaciones de productores supraautonómicas (OOPP, M9.1), existentes o potenciales son pocas o tienen poco recorrido, no así las OO.PP. en general. Ambos casos no están hasta el momento teniendo la respuesta esperada por parte de los sectores implicados. Asimismo, se ven afectadas otras medidas relacionadas con esta fórmula de integración (M1, M9, M16...).

Esta descompensación se centra, principalmente en la concentración de GPT (relevancia) en las medidas destinadas al asociacionismo agrario (bien para que los productores se integren en EAP o en OOPP, o bien para los socios de estas entidades que realicen actividades o inversiones diversas.

El PNDR está determinado por el objetivo político estratégico de apoyar el asociacionismo agrario de determinado tipo. Esto supone un desequilibrio a favor de las medidas relacionadas con esa integración asociativa, lo que está comprometiendo las potencialidades y el éxito del PNDR en su totalidad.

La apuesta concreta por determinadas fórmulas de asociacionismo, cuya incentivación se prioriza en el PNDR, son muy novedosas y carecen en su formulación normativa de recorrido suficiente para su definición y articulación y para saber si existe demanda suficiente para cubrir el GPT destinado. Esto afecta a todas las medidas relacionadas: M4.2., M16, M1, M9...

El diseño del PNDR y la normación de las fórmulas asociativas a promocionar ha sido prácticamente coincidente en el tiempo. El desarrollo normativo de las EAP comprende los años 2013 y 2014, y es coincidente y paralelo en el tiempo con el diseño del PNDR, por lo que el plazo transcurrido es muy breve para que la figura sea conocida, demandada e implantada.

Concretamente, las nuevas figuras se desarrollan a través del **Plan estatal de integración asociativa 2015-2020**, que indica que las operaciones de integración asociativa contempladas en el PNDR forman parte de la política de fomento de la integración junto con la creación de la nueva figura de las EAP de la Ley 13/2013, y a su regulación normativa por el RD 550/2014. El PNDR es el principal instrumento de financiación para las actuaciones que contiene y ha condicionado el diseño del PNDR, concentrando la mayor parte

modificaciones propuestas para hacer efectivo este *cambio de enfoque* no han sido aprobadas por la Comisión a cierre de este informe de evaluación.

²⁹ Los detalles sobre cada medida se encuentran a lo largo de este capítulo de análisis y en el anexo 1.

su presupuesto en las citadas medidas destinadas al asociacionismo y, principalmente, a la medida M4.2, de ayudas destinadas a las inversiones en las EAP.

Por otro lado, los **procedimientos** han sido complejos y dilatados por diversas razones (necesidad de respetar los plazos normativos, por ejemplo, o la complejidad inherente a dichos procesos normativos –tramitación de reales decretos, traslado de dudas a la Comisión Europea, modificaciones normativas-, gobierno en funciones, etc.) y que han retrasado las convocatorias anuales de ayudas.

A su vez, los **requisitos** que deben cumplir estas asociaciones fueron poco testados y han resultado ser demasiado exigentes. Algunos actores así lo manifiestan y así parece, dadas las dificultades para su cumplimiento en los sectores propuestos por los gestores para ser potenciales EAP y OOPP. En el caso de las OOPP supraautonómicas, el diseño está comprometido además por las diferencias entre la UE y el MAPAMA en el concepto de organizaciones de productores a efectos del desarrollo rural.

Estos errores en el diagnóstico se acentúan con una previsión demasiado ajustada de la composición de esas posibles agrupaciones (**alcance**), ya que en algún caso, si uno de los potenciales socios no está interesado en la integración se hace inviable la integración del resto por no cumplir las ya citadas exigentes condiciones. Todo ello ha causado un muy reducido número de solicitudes para estas medidas, lo que ha impedido hacer efectivo el gasto público previsto.

A todo ello se une el hecho de que la lógica de la intervención contiene “*fallas en la alineación*”, en el sentido de que estas medidas están pensadas para el asociacionismo agrario, pero los objetivos de las ayudas FEADER están más relacionados con los productores primarios, a quienes *no llegan* dichas medidas sino de forma indirecta.

Las dificultades asociadas a acciones muy novedosas se repiten en otras medidas, como la M16, que, además, ha sido redactada de forma confusa, con unos objetivos divididos en dos grupos de destinatarios (los que son asociados de la AEI y los relacionados con las PYME) que son gestionados por diferentes unidades y que además también han requerido alguna directriz adicional por parte de la Comisión. Esto ha generado dudas que han retrasado asimismo la puesta en marcha de la medida y sus submedidas, y en algún caso no ha sido posible publicar bases reguladoras, al menos de momento.

Finalmente, se debe reseñar que no es raro que los actuales gestores de las diferentes medidas no sean los mismos que los responsables de su redacción e inclusión en el PNDR, transmitiendo una cierta sensación de “*haberse*

encontrado” con la medida sin conocer demasiado de su génesis ni justificación.

Hay ciertas discordancias en algunas de las medidas que han provocado, a la postre, la imposibilidad de llevarlas a cabo. Por ejemplo, la M2.2 (que se anuló al principio de la implementación), o la 16.2 PYME en la que no hay acuerdo entre la unidad gestora y la AG sobre los riesgos por posible solapamiento y duplicidades de ayudas procedentes del PNDR o de otros PDR en los mismos beneficiarios, lo que ha supuesto una propuesta de supresión en la modificación del programa que se está elaborando en el momento de elaborar este informe y el trasvase de sus fondos a la medida M16.1+M16.2AEI.

Objetivos y líneas estratégicas del PNDR

Se han identificado **tres objetivos generales**, derivados directamente de los objetivos generales del FEADER:

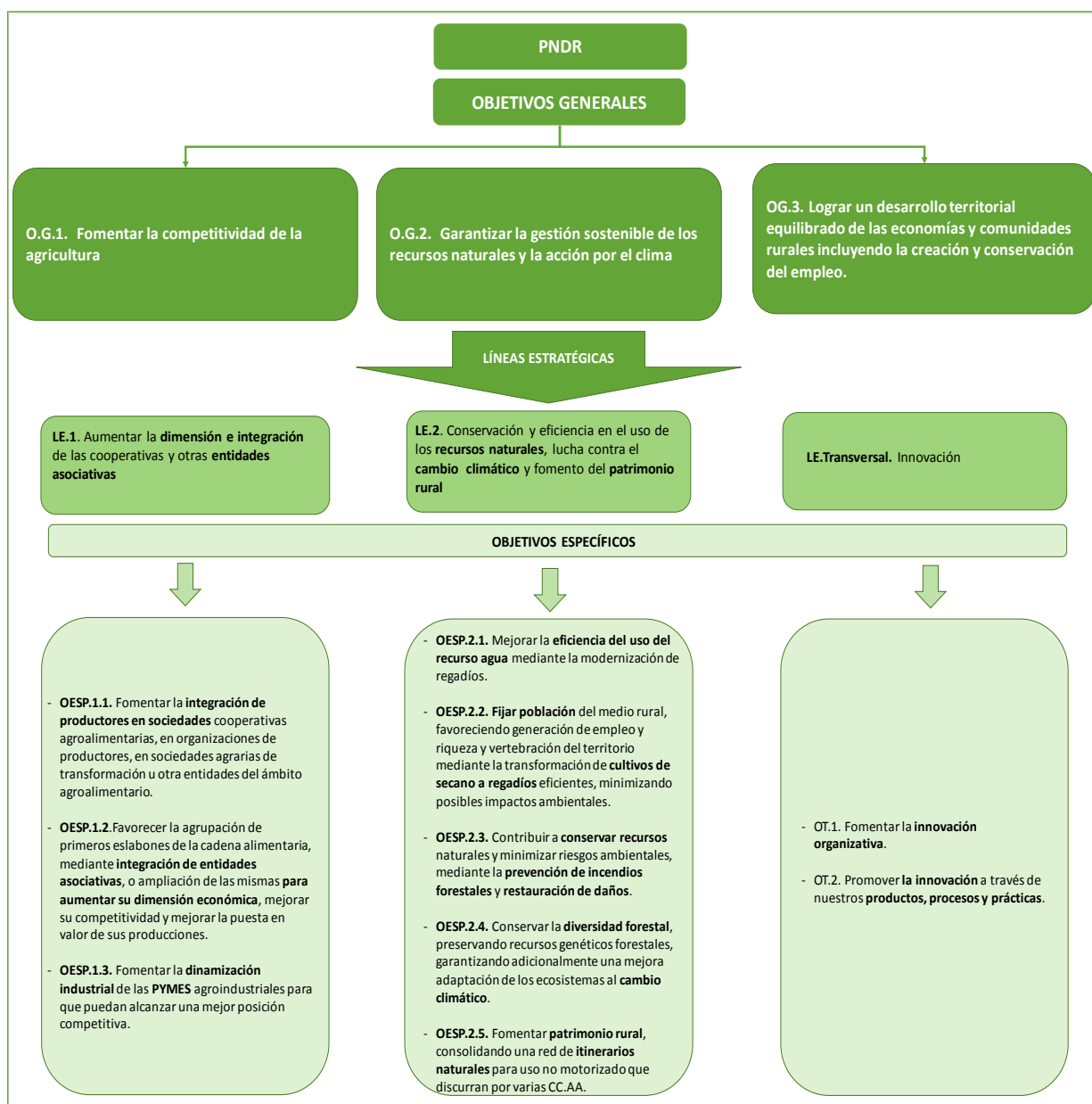
- **O.G.1.:** Fomentar la competitividad de la agricultura.
- **O.G.2.:** Garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción con el clima.
- **O.G.3.:** Lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo.

Para lograr esos objetivos generales, se planifican **tres líneas estratégicas** (una de ellas transversal), que resumen la posición política del PNDR:

- **L.E.1.** Aumentar la dimensión e integración de las cooperativas y otras entidades asociativas.
- **L.E.2.** Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural.
- **L.E.Transversal.** Innovación.

Diez **objetivos específicos** se desprenden de la redacción del PNDR. Tres de ellos dependientes de la LE1., otros cinco de la LE2 y los dos últimos de la LE Transversal, y que se relacionan también con las necesidades y problemas detectados. Su distribución se resume en el gráfico siguiente.

Gráfico 6. Alineación de objetivos y líneas estratégicas del PNDR.
Fuente: Elaboración propia a partir del PNDR y el FEADER.



Relevancia de las medidas del PNDR

La distribución del GPT programado refleja la estrategia del PNDR para mejorar el desarrollo rural en el periodo de programación 2014-2020. Es una decisión estratégica del Marco Nacional la que condiciona el despliegue del programa y la relevancia de las medidas dentro del PNDR

El PNDR cuenta con un presupuesto público total previsto de aproximadamente 429 millones de euros, repartidos entre las diferentes prioridades y ámbitos de interés; y con una aportación del FEADER de 238 millones de euros.

El **Plan Financiero** presenta un reparto por prioridades como puede observarse en la tabla siguiente, destacando principalmente la prioridad 3, destinada a promover la organización de la cadena alimentaria, incluidos la transformación y la comercialización de productos agrícolas, el bienestar de los animales y la gestión de riesgos en la agricultura, que concentra el 70,82% del total de los recursos financieros asignados.

Tabla 2. Plan Financiero del PNDR por prioridades.
Fuente: Elaboración propia con datos del PNDR.

PRIORIDAD	Contribución Pública Total	Contribución FEADER	Contribución FEADER (%)	% total FEADER
P2. Mejorar la viabilidad de las explotaciones y la competitividad	32.294.057,61	17.115.851,15	53,00	7,20
P3. Promover la organización de la cadena alimentaria	301.050.754,11	168.441.764,95	55,95	70,82
P4. Restablecer, conservar y mejorar los ecosistemas	31.557.012,82	17.611.376,79	55,81	7,41
P5. Promover la eficiencia de los recursos y apoyar la transición a una economía baja en carbono y resistente al cambio climático	27.437.653,06	15.212.512,11	55,44	6,40
P6. Promover la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales	18.743.703,77	9.934.163,00	53,00	4,18
M20.1 Asistencia Técnica	2.855.005,66	1.513.153,00	53,00	0,64
M20.2 Red Rural Nacional	15.094.339,62	8.000.000,00	53,00	3,36
TOTAL	429.032.526,65	237.828.821,00	55,43	100,00

La distribución no es homogénea entre las medidas programadas destinadas a satisfacer las prioridades del PNDR. Destaca fundamentalmente la medida 4.2, que se refiere a la financiación de la creación de asociaciones de productores, muy por encima del resto de medidas.

Esta medida concentra el 58,69% del gasto público total. Destacan, entre el resto, el 9,83% de la medida M16.1.+16.2 AEI y el 7,43% de la medida M4.3. El GPT por medidas se desglosa a continuación, en la Tabla 3.

La orientación tan determinante del PNDR hacia una medida con figuras nuevas del asociacionismo agrario condiciona el éxito del programa, en cuanto que no se tienen evidencias de estudios de éxito sobre la nueva figura y su aceptación por parte de los sectores agrarios involucrados. Por tanto, las dificultades que tenga la implementación de la medida y su nivel de ejecución determinará si el PNDR alcanza los objetivos 2023.

Tabla 3. Plan Financiero por medidas del PNDR aprobado en mayo de 2015.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PNDR.

MEDIDAS	Contribución Pública Total	Contribución FEADER	Peso (%GPT)
M1.1. Ayudas destinadas a acciones de formación profesional y adquisición de competencias	1.862.655,00	1.490.124,00	0,43
M1.2. Ayudas actividades de demostración y acciones de información	1.862.655,00	1.490.124,00	0,43
M4.2. Ayudas a inversiones materiales e inmateriales en Transformación y Comercialización de productos agrarios	251.781.934,00	133.444.425,00	58,69
M4.3. Ayudas Inversiones en infraestructuras de regadíos	31.864.291,00	16.888.075,00	7,43
M7.8. Creación y mantenimiento de Caminos Naturales cuyo trazado discurre por dos o más Comunidades Autónomas, o en territorios insulares	18.743.703,77	9.934.163,00	4,37
M8.3. Ayuda acciones Prevención de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes	19.415.552,83	10.290.243,00	4,53
M8.4. Ayuda acciones Restauración(reparación) de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes	3.000.000,00	1.590.000,00	0,70
M9.1. Ayuda a la Creación de agrupaciones y organizaciones de productores agrarios	13.038.587,50	10.430.870,00	3,04
M15.2. Ayudas a la Conservación y promoción de recursos genéticos forestales	4.028.000,00	3.021.000,00	0,94
M16.1. AEI: Ayuda para la creación de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad	4.685.925,11	2.483.540,29	1,09
M16.1+2. AEI: Ayuda para proyectos de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad	42.173.325,90	22.351.862,71	9,83
M16.2. Ayuda para proyectos piloto y desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnología(Ind Alimentaria)	16.143.011,00	12.914.408,80	3,76
M16.5. Ayudas para proyectos y prácticas medioambientales para integración asociativa	1.241.770,13	993.416,10	0,29
M16.6. Ayuda para suministro sostenible de biomasa para integración asociativa	1.241.770,13	993.416,10	0,29
M20.1 Asistencia Técnica	2.855.005,66	1.513.153,00	0,67
M20.2 Red Rural Nacional	15.094.339,62	8.000.000,00	3,52
TOTAL	429.032.526,65	237.828.821,00	100,00

En los siguientes apartados se abordan las sinergias y contribuciones de las medidas.

4.1.3. Contribuciones y sinergias de las medidas del PNDR

Se aborda en este apartado la identificación de las posibles contribuciones de las medidas PNDR a los distintos ámbitos de interés del FEADER y en segundo lugar las sinergias entre las medidas. Estas sinergias deben entenderse como el grado de influencia para lograr el objetivo de cada uno

de los ámbitos de interés de FEADER o de las medidas del PNDR. El grado de sinergia se ha medido en una escala de 0 a 5, siendo 0 que no hay ninguna sinergia, es decir efecto neutro, y 5 que son muy sinérgicas. Si se detecta alguna sinergia negativa o conflictos indica con un signo (-) antes de la puntuación, situación esta última que no se ha dado en ningún caso de los estudiados.

Con este análisis se trata de responder a la pregunta 19 de evaluación establecida por la Comisión Europea: “*¿En qué medida las sinergias entre las prioridades y los ámbitos de interés mejoraron la eficacia del PNDR?*”

Las sinergias están vinculadas a toda la lógica de intervención del PNDR y a las contribuciones primarias y secundarias de las operaciones.

Contribución de las medidas programadas en el PNDR 2014-2020 con los ámbitos de interés del FEADER

En general, el estudio de sinergias, que resulta del cuestionario dirigido a los gestores de las medidas, es coherente con el diseño del PNDR. Se observa en la matriz de contribuciones que obtienen mayor puntuación las medidas programadas como contribuciones primarias en cada ámbito de interés y que el resto de posibles contribuciones son clasificadas como *moderadas* o *bajas*, confirmando también el grado de independencia de las medidas respecto de los ámbitos de interés (AI) para los que no fueron programadas.

Las contribuciones secundarias programadas en el PNDR de las medidas M4.2 y M4.3 no obtienen puntuaciones tan *altas* al ámbito de interés 5B como para considerarse secundarias. El criterio para esta evaluación ha sido que las influencias *moderadas* tienen efecto positivo en la consecución de los objetivos de los ámbitos de interés, sin que lleguen a considerarse contribuciones secundarias.

.

Tabla 4. Matriz de contribuciones de las medidas para valorar la influencia de las submedidas sobre los ámbitos de interés y las prioridades de FEADER.

Fuente: Elaboración propia.

Submedidas		P1			P2		P3		P4			P5					P6		
		1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
M1.1	Ayudas destinadas a acciones de formación profesional y adquisición de competencias	5	1	5	2	2	5	1	2	1	1	0	2	2	2	1	2	3	3
M1.2	Ayudas actividades de demostración y acciones de información	5	1	5	2	3	5	1	2	1	1	0	2	2	2	1	2	3	3
M4.2	Ayudas a inversiones materiales e inmateriales en Transformación y Comercialización de productos agrarios	1	0	0	2	2	5	0	1	0	0	0	3	3	0	0	1	4	2
M4.3.1.	Ayudas Inversiones modernización infraestructuras de regadíos	1	1	1	4	3	1	0	2	3	1	5	1	0	0	0	3	3	3
M4.3.2	Ayudas inversiones transformación en regadíos	1	1	1	5	3	1	0	0	3	1	0	1	0	0	0	3	3	3
M7.8	Creación y mantenimiento de Caminos Naturales cuyo trazado discorra por dos o más Comunidades Autónomas, o en territorios insulares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0
M8.3	Ayuda acciones prevención de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes	2	0	3	0	0	0	0	5	4	5	0	0	2	2	3	3	1	0
M8.4	Ayuda acciones Restauración (reparación) de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes	2	0	3	0	0	0	0	5	4	5	0	0	2	2	3	3	1	0
M9.1	Ayuda a la creación de agrupaciones y organizaciones de productores agrarios	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M15.2	Ayudas a la conservación y promoción de recursos genéticos forestales	3	2	3	0	0	0	0	5	5	5	0	0	0	0	3	0	0	0
M16.1	AEI: Ayuda para la creación de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad	5	5	4	4	0	5	1	1	5	2	5	3	5	3	3	3	2	4
M16.1+16.2.	AEI: Ayuda para proyectos de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad	5	5	4	4	0	5	2	1	5	3	5	3	5	3	3	3	3	4
M16.2	Ayuda para proyectos piloto y desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnología (PYME)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M16.5	Ayudas para proyectos y prácticas medioambientales para integración asociativa	1	2	0	0	0	3	0	2	0	0	0	5	3	0	0	0	1	0
M16.6	Ayuda para suministro sostenible de biomasa para integración asociativa	1	2	0	2	0	3	0	2	0	0	0	5	3	0	0	0	2	0

El análisis por ámbitos de interés se describe en el cuadro nº 4. En él se relaciona las seis prioridades del FEADER, desglosadas por ámbitos de interés (o áreas focales), con las medidas elegidas en el PNDR para cada uno de éstos. En las columnas a la derecha se presentan las medidas que los gestores, según sus repuestas al cuestionario, han considerado como más relevantes para la concreción del ámbito de interés (las que más contribuyen), lo que se cuantifica a partir del grado de influencia de cada medida con cada una de las prioridades.

En términos generales, se puede concluir que:

- Hay una gran coincidencia entre las medidas elegidas en el PNDR como respuesta a los ámbitos de interés y las medidas consideradas por los gestores como de influencia alta. En algunos casos, además, se constata que, para los gestores, hay más medidas con influencia alta (por ejemplo, los AI 1C y 6B) que las programadas inicialmente, y en otros en que es al revés (AI 3A, 4A, 4C, 5B).
- A partir de los resultados del cuestionario, no se han detectado contribuciones negativas a la consecución de los objetivos de los ámbitos de interés por parte del resto de medidas.
- Para todos los AI sin medidas seleccionadas en el PNDR (2B, 3B, 5D, 5E, 6A, 6C) los gestores han indicado medidas con grado de influencia moderada (intensidad 2-3); incluso para el 6C han sido referidas medidas con influencia alta.
- La M16, constituida por un conjunto de submedidas (M16.1, la M16.1+2 AEI, M16.2 PYME, M16.5 y M16.6), refleja, a través de las valoraciones de los gestores, la influencia más elevada solo para las submedidas M16.1 y la M16.1+2. (ambas relacionadas con la AEI). Esto es visible en los casos de los AI 1A, 1B, 2A, donde, incluso, la M16.2 PYME es siempre valorada con una intensidad de cero³⁰. Aún cuando las submedidas M16.1 y M16.1+2 AEI son específicamente elegidas en el PNDR para contribuir a los AI 4A y 4C, los gestores las han clasificado con un grado de influencia menor que el esperado (bajo y moderado, respectivamente). En el caso del AI 4A, las M16.5 y M16.6 reciben incluso más puntuación que aquellas.
- Algo similar ocurre con el AI 5B, cuyas medidas M1.1 (secundaria) y M4.2 (secundaria) son valoradas con influencia moderada, a pesar de haber

³⁰ Esto quizás pueda deberse a que el gestor de esta medida prevé que ésta quede subsumida en la M16.1+2 AEI en un futuro próximo si la Comisión aprueba la propuesta de modificación prevista para el PNDR.

sido elegidas en el PNDR para dar respuesta a este AI, o con la M9.1, en el caso del AI 3A.

Cuadro 4. Análisis por ámbitos de interés de la influencia de las medidas del PNDR.

Fuente: Elaboración propia a través del cuestionario de sinergias.

FEADER		PNDR 2014-2020	INFLUENCIA DE LAS MEDIDAS PNDR CON ÁMBITOS DE INTERÉS FEADER			
PRIORIDADES FEADER:	ÁMBITO DE INTERÉS FEADER	MEDIDAS SELECCIONADAS PNDR 2014-2020	MEDIDAS INFLUENCIA ALTA (INTENSIDAD 4-5)	MEDIDAS INFLUENCIA MODERADA (INTENSIDAD 2-3)	MEDIDAS CON INFLUENCIA BAJA (INTENSIDAD 1)	MEDIDAS SIN INFLUENCIA (INTENSIDAD 0)
Prioridad 1: Fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales	- 1 A: Fomento de la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en las zonas rurales	M01, M16	M1.1, M1.2, M16.1, M16.1+2	M8.3, M8.4, M15.2	M4.2, M4.3.1, M4.3.2, M16.5, M16.6	M7.8, M9.1, M16.2
	- 1 B: Fortalecimiento de los vínculos entre la agricultura, la producción de alimentos y la silvicultura y la investigación y la innovación, en particular con el fin de mejorar la gestión y la eficacia medioambientales	M16	M16.1, M16.1+2	M15.2, M16.5, M16.6	M1.1, M1.2, M4.3.1, M4.3.2	M4.2, M7.8, M8.3, M8.4, M9.1, M16.2
	1 C: Fomento del aprendizaje permanente y la formación profesional en los sectores agrícola y silvícola	M01	M1.1, M1.2, M16.1, M16.1+2	M8.3, M8.4, M15.2	M4.3.1, M4.3.2	M4.2, M7.8, M9.1, M16.2, M16.5, M16.6
Prioridad 2: Mejorar la viabilidad de las explotaciones y la competitividad de todos los tipos de agricultura en todas las regiones y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión sostenible de los bosques	- 2 A: Mejorar los resultados económicos de todas las explotaciones y facilitar la reestructuración y modernización de las mismas, en particular con objeto de incrementar su participación y orientación hacia el mercado, así como la diversificación agrícola	M04.3, M16	M4.3.2, M4.3.1, M16.1, M16.1+2	M1.1, M1.2, M4.2, M16.6		M7.8, M8.3, M8.4, M9.1, M15.2, M16.2, M16.5
	- 2 B: Facilitar la entrada en el sector agrario de agricultores adecuadamente formados, y en particular el relevo generacional	NO se han seleccionado medidas en esta área focal		M1.1, M1.2, M4.2, M4.3.1, M4.3.2		M7.8, M8.3, M8.4, M9.1, M15.2, M16.1, M16.1+2, M16.2, M16.5, M16.6
Prioridad 3: Promover la organización de la cadena alimentaria, incluidos la transformación y la comercialización de productos agrícolas, el bienestar de los animales y la gestión de riesgos en la agricultura	- 3 A: Mejorar la competitividad de los productores primarios integrándolos mejor en la cadena agroalimentaria a través de regímenes de calidad, añadir valor a los productos agrícolas, promoción en mercados locales y en circuitos de distribución cortos, agrupaciones y organizaciones de productores y organizaciones interprofesionales	M01, M4.2, M9.1, M16.1, M16.1+2	M1.1, M1.2, M4.2, M16.1, M16.1+2	M9.1, M16.5, M16.6	M4.3.1, M4.3.2	M7.8, M8.3, M8.4, M15.2, M16.2
	- 3 B: Apoyo a la prevención y la gestión de riesgos en las explotaciones	NO se han seleccionado medidas en esta área focal		M16.1+2	M1.1, M1.2, M16.1	M4.2, M4.3.1, M4.3.2, M7.8, M9.1, M15.2, M16.2, M16.5, M16.6
Prioridad 4: Restablecer, conservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura	- 4 A: Restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad (incluso en las zonas Natura 2000 y en las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas), los sistemas agrarios de alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos	M8.3, M8.4, M15.2, M16.1, M16.1+2	M8.3, M8.4, M15.2	M1.1, M1.2, M4.3.1, M16.5, M16.6	M4.2, M16.1, M16.1+2	M4.3.2, M7.8, M9.1, M16.2
	- 4 B: Mejora de la gestión del agua, incluyendo la gestión de fertilizantes y plaguicidas	M8.3, M8.4, M15.2, M16.1, M16.1+2	M8.3, M8.4, M15.2, M16.1, M16.1+2	M4.3.1, M4.3.2	M1.1, M1.2	M4.2, M7.8, M9.1, M16.2, M16.5, M16.6
	- 4 C: Prevenir la erosión de los suelos y mejorar la gestión de los mismos	M8.3, M8.4, M15.2, M16.1, M16.1+2	M8.3, M8.4, M15.2	M16.1, M16.1+2	M1.1, M1.2, M4.3.1, M4.3.2	M4.2, M7.8, M9.1, M16.2, M16.5, M16.6
Prioridad 5: Promover la eficiencia de los recursos y apoyar la transición a una economía baja en carbono y resistente al cambio climático en los sectores agrícola, alimentario y silvícola	- 5 A: Mayor eficacia en el uso del agua en la agricultura	M4.3, M16.1, M16.1+2	M4.3.1, M16.1, M16.1+2			M1.1, M1.2, M4.2, M4.3.2, M7.8, M8.3, M8.4, M9.1, M15.2, M16.2, M16.5, M16.6
	- 5 B: Mayor eficacia en el uso de la energía en la agricultura y en la transformación de alimentos	M16.5, M16.6, M1.1(S), M4.2(S)	M16.5, M16.6	M1.1, M1.2, M4.2, M16.1, M16.1+2	M4.3.1, M4.3.2	M7.8, M8.3, M8.4, M9.1, M15.2, M16.2
	- 5 C: Facilitar el suministro y el uso de fuentes renovables de energía, subproductos, desechos, residuos y demás materia prima no alimentaria para impulsar el desarrollo de la bioeconomía	M16.1, M16.1+2	M16.1, M16.1+2	M1.1, M1.2, M4.2, M8.3, M8.4, M16.2, M16.5, M16.6		M4.3.1, M4.3.2, M7.8, M9.1, M15.2
	- 5 D: Reducción de gases de efecto invernadero y de emisiones de amoníaco procedentes de la agricultura	NO se han seleccionado medidas en esta área focal		M1.1, M1.2, M8.3, M8.4, M16.1, M16.1+2		M4.2, M4.3.1, M4.3.2, M7.8, M9.1, M15.2, M16.2, M16.5, M16.6
	- 5 E: Fomento de la conservación y la captura de carbono en los sectores agrícola y silvícola	NO se han seleccionado medidas en esta área focal		M8.3, M8.4, M15.2, M16.1, M16.1+2	M1.1, M1.2	M4.2, M4.3.1, M4.3.2, M7.8, M9.1, M16.2, M16.5, M16.6
Prioridad 6: Promover la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales	- 6 A: Facilitar la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y la creación de empleo	NO se han seleccionado medidas en esta área focal		M1.1, M1.2, M4.3.1, M4.3.2, M8.3, M8.4, M16.1, M16.1+2	M4.2	M7.8, M9.1, M15.2, M16.2, M16.5, M16.6
	- 6 B: Fomento del desarrollo local en las zonas rurales	M7.8	M7.8, M4.2	M1.1, M1.2, M4.3.1, M4.3.2, M16.1, M16.1+2, M16.6	M8.3, M8.4, M16.5	M9.1, M15.2, M16.2
	6 C: Mejorar la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) así como su uso y calidad en las zonas rurales	NO se han seleccionado medidas en esta área focal	M16.1, M16.1+2	M1.1, M1.2, M4.2, M4.3.1, M4.3.2		M7.8, M8.3, M8.4, M9.1, M15.2, M16.2, M16.5, M16.6

Identificación de sinergias, complementariedades y conflictos entre las medidas del PNDR

La identificación de las interacciones positivas, neutrales y negativas entre las medidas programadas en el PNDR se ha realizado mediante un cuestionario a los responsables de la gestión de las medidas, completado con los resultados de las entrevistas. Se trata de verificar si las medidas del PNDR financiadas son complementarias para producir sinergias a través de su interacción. Se considera que el cero significa que no hay interacción y el 1 que existen interacciones muy bajas.

Tabla 5. Puntuaciones asignadas por los gestores de las medidas para valorar la sinergia entre las submedidas del PNDR.

Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario de sinergias.

SUBMEDIDAS															
	M1.1.	M1.2	M4.2	M4.3.1.	M4.3.2	M7.8	M8.3	M8.4	M9.1	M15.2	M16.1	M16.1+16.2.	M16.2	M16.5	M16.6
M1.1.		3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
M1.2	3		2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
M4.2	2	2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
M4.3.1.	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M4.3.2	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M7.8	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0
M8.3	0	1	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0
M8.4	0	1	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0
M9.1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0
M15.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0
M16.1	1	2	3	1	1	0	1	1	2	2		5	4	4	4
M16.1+16.2.	1	2	3	2	2	0	1	1	4	2	3		5	3	3
M16.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0
M16.5	2	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		2
M16.6	2	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	

Los resultados obtenidos muestran la independencia de las medidas y no se puede concluir que las medidas del PNDR financiadas son complementarias hasta el punto de producir sinergias a través de su interacción. No obstante, en ningún caso se han obtenido valores negativos; es decir no se aprecian *confrontaciones* entre medidas que pudieran restar eficacia al programa.

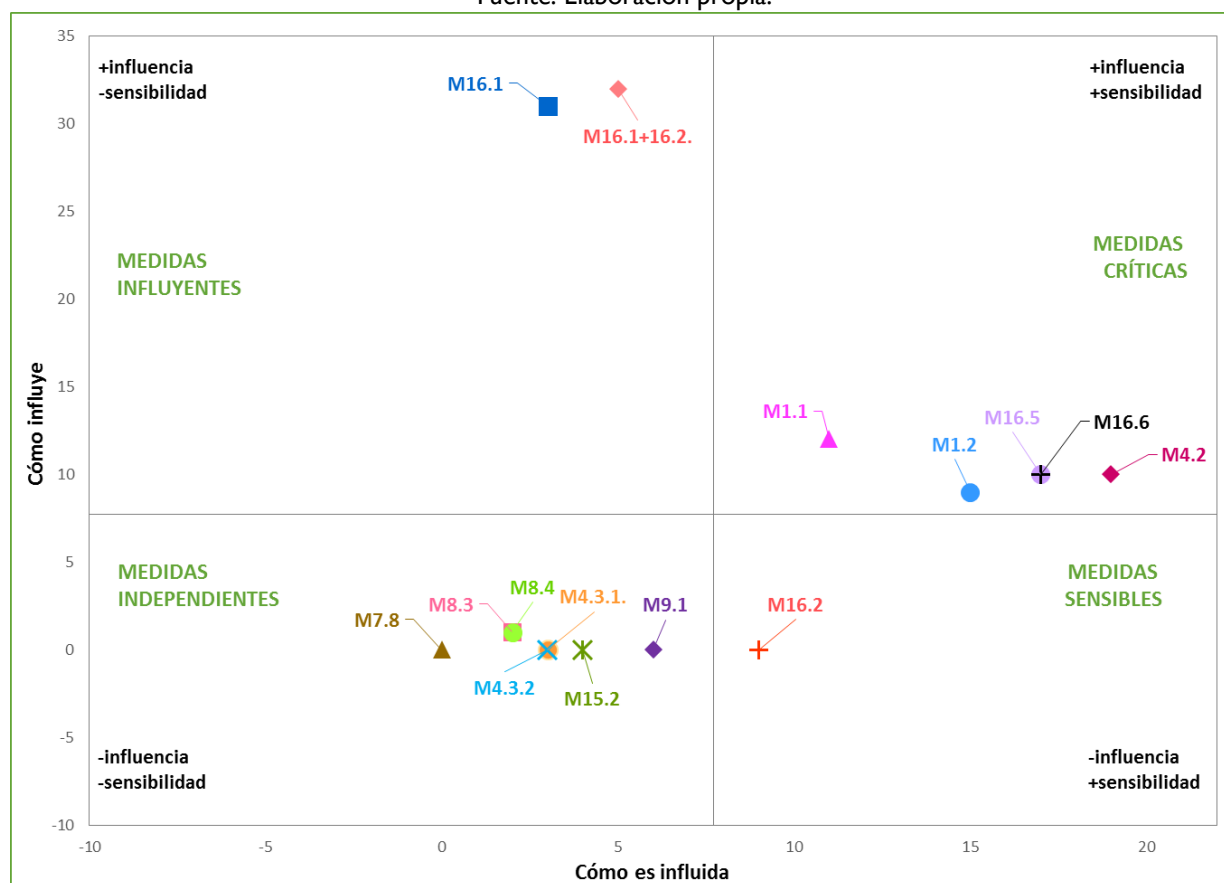
Para profundizar en el análisis de objetivos, se ha aplicado la clasificación de medidas en función de la influencia o sensibilidad entre ellas³¹. Las medidas se clasifican en independientes (baja influencia y sensibilidad), sensibles (baja influencia, alta sensibilidad), influyentes (baja sensibilidad y alta influencia), y críticas (alta influencia y sensibilidad), basándose en los cruces

³¹ En el capítulo 3 y en el Anexo 4 se detalla la caracterización de las categorías.

de las puntuaciones obtenidas. El resultado es un “*mapa de influencia*”, que se muestra a continuación.

Gráfico 7. Relación entre sensibilidad e influencia de las medidas del PNDR.

Fuente: Elaboración propia.



Como se aprecia en el gráfico, en el PNDR hay un buen número de *submedidas independientes*; es decir, que no son muy sensibles a las otras medidas ni tampoco influyen en ellas. Son: las dos vertientes de la submedida M4.3 (modernización y transformación de regadíos); la medida 7.8. caminos naturales; las dos submedidas de la M8, prevención (8.3) y restauración de incendios (8.4) y la submedida M 9.1. (creación de organizaciones de productores -OOPP-)

En la parte inferior derecha del gráfico se sitúan las submedidas *sensibles*, con baja capacidad de influencia sobre el resto de medidas pero sensibles a los efectos de las demás. En esta situación se encuentra la M16.2 PYME, una submedida con un cierto carácter transversal (cooperación para la innovación en la industria agroalimentaria).

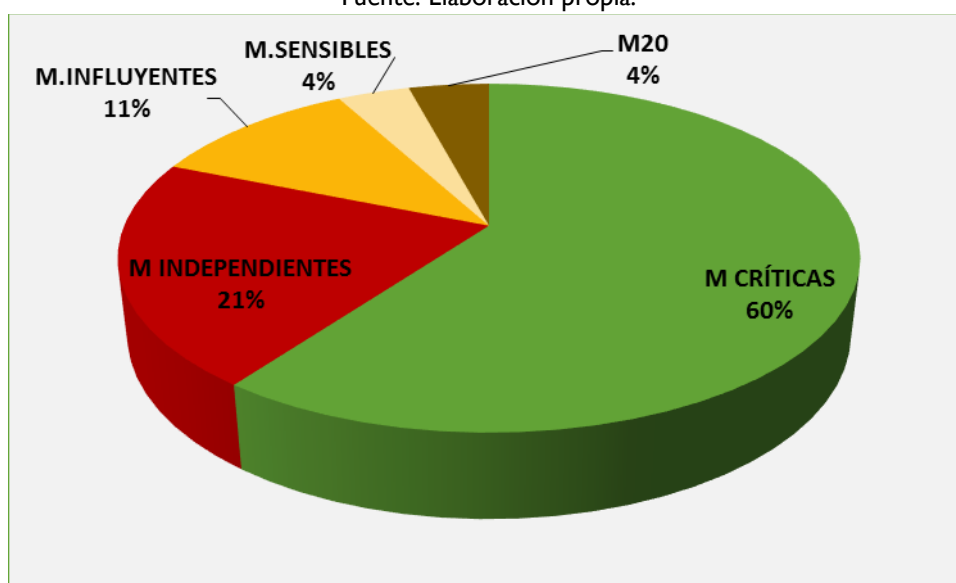
En la parte superior izquierda se encuentran las medidas *influyentes*, aquellas con capacidad de influir en otras medidas y pero poco sensibles a otras. Son las submedidas 16.1 y 16.1+16.2 AEI, que comparten objetivos con la anterior 16.2. PYME, con la diferencia que éstas se dirigen a la AEI.

Las submedidas consideradas **críticas** son aquellas que comprometen en mayor medida al PNDR, las que tienen mayor capacidad de arrastre por su gran capacidad de influir en el resto de medidas pero, al mismo tiempo, por su alta sensibilidad. Son las medidas M1.1, M1.2, M4.2, M16.5. y M16.6.

La distribución del GPT entre las categorías de medidas responde al resultado del estudio de sinergias. El 60% el GPT programado se destina a las medidas críticas, lo que las hace ser más determinantes para la eficacia del PNDR. Las medidas influyentes representan el 11%, un porcentaje inferior que las medidas independientes (22%) coincidiendo con el carácter general de autonomía de estas medidas que han expresado los gestores.

Gráfico 8. Distribución del GPT del PNDR por categoría de medidas.

Fuente: Elaboración propia.



4.2. IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS E INSTRUMENTOS DEL PNDR

El grado de implementación de las medidas es muy desigual, encontrándose algunas medidas ya plenamente implementadas, a expensas únicamente del normal devenir de una programación plurianual (convocatorias anuales de ayudas, plan de obras anual, etc.) para continuar con el GPT previsto, y otras en las que aún están por decidir cuestiones relevantes como su financiación o, incluso, en fase de rediseño de la propia medida.

En ese último caso está la M16.2 PYME que, como se ha avanzado, está abocada a su remodelación y reubicación. Era la medida de innovación relacionada con las pymes que ha tenido numerosos problemas para su puesta en marcha. Quizás la sensibilidad señalada por los gestores y que se destacó en el apartado anterior se refiera más a la imposibilidad de llevarse

a cabo la propia medida que a la influencia que otras medidas puedan ejercer sobre ella. De hecho, si se aprueban las modificaciones que se han propuesto por la AG, la M16.2 PYME quedará subsumida en las submedidas 16.1. y 16.1.+16.2 AEI.

En general, las **causas** del retraso casi “universal” de la implementación son diversas.

1. Cuestiones coyunturales

El **retraso en la aprobación del PNDR**: La Comisión aprobó el PNDR el 26 de mayo de 2015, con un año de retraso respecto al inicio del periodo de programación del FEADER, que abarca de 2014 a 2020.

A ese año de retraso hay que sumar que dicha aprobación se produjo a escasos meses de la **convocatoria de elecciones generales** en España, con la *suspensión de actividad* que suele presidir el último tramo de las legislaturas y que se alarga hasta que se forma nuevo gobierno. En esta ocasión, además, debido a los resultados electorales y la repetición de los comicios, la formación del Gobierno se retrasó un año, por lo que la inactividad (sobre todo en lo referente a la toma de decisiones y aprobación y publicación de textos normativos que no fueran estrictamente de rutina y que no supusieran gasto) se prolongó más aún.

Asimismo, los **Presupuestos Generales del Estado** (PGE) se vieron afectados por dos cuestiones: la primera, la crisis, que obligó a recortes en las políticas sectoriales, que restaron apoyo financiero a las diferentes iniciativas, por una parte; y, por otra, que obligó a cerrar el presupuesto anticipadamente para cubrir los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda. La segunda cuestión fue que, al no lograr formarse gobierno tras las elecciones de 2015, como se ha indicado, se forzó la prórroga presupuestaria de 2016 para 2017, con lo que no se pudieron incorporar los gastos previstos inicialmente en el PNDR.

2. Cuestiones gerenciales

En lo gerencial, se ha producido también un retraso en la implementación, que se ha atribuido a diferentes causas:

- **Cambios constantes del PNDR**. Desde su aprobación, se están trasladando a la Comisión modificaciones del PNDR, que trasladan las dificultades de implementación. Estas solicitudes de cambio son diversas: en los indicadores, en los hitos para 2018, en el ámbito de interés o prioridad al que está adscrita una medida. También se han ido modificando las cantidades presupuestarias o de GPT asignadas a diferentes submedidas, los objetivos o las características de los

beneficiarios. Estos cambios van más allá de los concernientes a una intervención dinámica y obedecen en algunos casos a errores³², a los problemas de planificación y alcance ya mencionados o a los retrasos acumulados que impiden cumplir las etapas diseñadas en un principio.

- Las normas legales para las medidas cuya ejecución está prevista mediante subvenciones han de tener rango de Real Decreto, tal y como lo determinó la sentencia del Tribunal Constitucional STC 156/2011, lo que supone una **tramitación más compleja** hasta su aprobación final por el Consejo de Ministros.

Esto ha supuesto grandes dificultades para desarrollar las medidas incluidas en el PNDR y, en algunos casos, la imposibilidad de poner en marcha siquiera las herramientas de gestión necesarias, como se verá en el apartado de implementación.

En todo caso, para poder valorar la implementación en 2016 del PNDR se ha construido *ad hoc* para esta evaluación un cuadro de procesos en los que se puede observar cómo se han ido incorporando las fases necesarias para la puesta en marcha de las medidas.

En la fase de **lanzamiento** se engloban en genérico aquellas actuaciones previas o simultáneas necesarias total o parcialmente para implementar la medida. Se incluyen en esta fase la creación de estructuras de gestión, las instrucciones de puesta en marcha, el sistema de seguimiento y evaluación y la estrategia de información y publicidad. Todas las medidas del PNDR han realizado actividades de creación de estructuras de gestión y de instrucciones, bien de la AG, del FEGA o en los propios gestores, en esta fase. En cambio, se considera que hay un déficit en el sistema de seguimiento y en la estrategia de información y publicidad. Si bien ambos aspectos tienen algún desarrollo a nivel general del PNDR, no es así a nivel de medida, o no de forma completa.

Se sitúan en esta fase de lanzamiento, a diciembre de 2016, cuatro medidas: M9.1, M15.2, M16.1+16.2. AEI y M16.2 PYME.

La fase de **desarrollo** contempla las actuaciones necesarias para la concesión de las subvenciones o la realización de inversiones directas en infraestructuras. Comprende la existencia y aprobación de bases reguladoras, convocatoria de ayudas o selección de proyectos y contratación

³² La desaparición de la medida 2.2. es un ejemplo de estas dificultades, indefiniciones y errores: la normativa comunitaria exigía implementarla a través de la Ley de contratos, algo imposible en el ordenamiento jurídico español, que obligaba a hacerlo por la Ley de subvenciones. Finalmente, se eliminó la medida del PNDR.

de obras/ servicios o encomiendas en el caso de inversiones públicas en infraestructuras o servicios. En esta fase están seis medidas con distinto nivel de implementación: M1.1, M4.3 (dos vertientes), M16.1, M16.5 y M16.6.

La fase de **cierre** recoge las actuaciones de finalización de la medida, ejecución de operaciones, pagos, planes de control y operaciones finalizadas. En esta fase sólo están cinco medidas, tres de ellas de inversiones públicas en infraestructuras o servicios y otras dos relacionadas con las medidas destinadas a las EAP (M4.2 y M1.2). Estas últimas, con niveles bajos de ejecución en relación a las operaciones finalizadas respecto de las subvencionadas.

Cuadro 5. Implementación de las medidas del PNDR, por fases.

Fuente: Elaboración propia.

MEDIDAS / ACCIONES		FASE DE LANZAMIENTO				FASE DE DESARROLLO						FASE DE CIERRE			
		ESTRUCTURAS DE GESTIÓN CREADAS	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	ESTRATEGIA INFORMACIÓN	INSTRUCCIONES DE PUESTA EN MARCHA	INVERSIONES PÚBLICAS		SUBVENCIONES/AYUDAS				EJECUCIÓN	PAGOS	PLAN DE CONTROL	EXISTEN OPERACIONES FINALIZADAS
						SELECCIÓN PROYECTOS	ENCOMIENDAS/ C. OBRAS	ELABORACIÓN BASES REGULADORAS	PUBLICACIÓN BASES REGULADORAS	PUBLICACION CONVOCATORIA ANUAL	RESOLUCIÓN CONVOCATORIA ANUAL				
M1	Acciones de transferencia de conocimiento e información														
M1.1	Ayudas destinadas a acciones de formación profesional y adquisición de competencias	X			X			X	X						
M1.2	Ayudas actividades de demostración y acciones de información	X			X			X	X	X	X	X	X	X	X
M4	Inversiones en activos físicos														
M4.2	Ayudas a inversiones materiales e inmateriales en transformación y comercialización de productos agrarios	X			X			X	X	X	X	X	X	X	X
M4.3	Ayudas a inversiones en modernización de infraestructuras de regadíos	X			X	X									
M4.3	Ayudas a inversiones transformación en regadíos	X			X	X									
M7	Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales														
M7.8	Creación y mantenimiento de Caminos Naturales cuyo trazado discorra por dos o más Comunidades Autónomas, o en territorios insulares	X			X	X	X					X	X	X	X
M8	Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de bosques														
M8.3	Ayuda a acciones de prevención de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes	X			X	X	X					X	X	X	X
M8.4	Ayuda a acciones de restauración (reparación) de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes	X			X	X	X					X	X	X	X
M9	Creación de grupos y organizaciones de productores														
M9.1	Ayuda a la creación de agrupaciones y organizaciones de productores agrarios	X			X										
M15	Servicios silvoambientales y conservación de bosques														
M15.2	Ayudas a la conservación y promoción de recursos genéticos forestales	X			X										
M16	Apoyo a la cooperación														
M16.1	AEI: Ayuda para la creación de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad	X			X			X	X	X					
M16.2 AEI	AEI: Ayuda para proyectos de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad	X			X										
M16.2 (PYME)	Ayuda para proyectos piloto y desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnología	X			X										
M16.5	Ayudas para proyectos y prácticas medioambientales para integración asociativa	X			X			X	X						
M16.6	Ayuda para suministro sostenible de biomasa para integración asociativa	X			X			X	X						

Nota: Las celdas puntuadas no se aplican a la medida correspondiente.

Recursos del PNDR

Los recursos con los que cuentan las unidades para la gestión de los programas son los mismos que para el resto de la actividad de la unidad, como ya se ha indicado. En muy pocos casos se relata en las entrevistas la existencia de personal dedicado en exclusiva al PNDR o que, en caso de que así sea, no haya sido retraído de otras tareas que deben ser repartidas entre el resto del personal de la unidad. De ahí que sean habituales las encomiendas de gestión o el recurso a asistencias técnicas para la gestión y también el hecho de que el FEGA sea el encargado del grueso de la gestión de algunas medidas con un personal que tampoco parece ser suficiente según declaran sus responsables³³.

Con respecto a los recursos, también se han detectado las consecuencias de la inexperiencia de la AG y de los demás responsables de las medidas en la gestión de un programa nuevo como es el PNDR, sobre todo en cuanto a las exigencias derivadas de la cofinanciación por el FEADER, en aspectos tales como la coordinación y el seguimiento del PNDR.

Esta inexperiencia ha requerido también una sobredosis de esfuerzo por parte del personal afectado, que ha precisado de instrucciones concretas para la realización de los trabajos, instrucciones que en ocasiones han ido modificándose a medida que ha ido avanzando la implementación. No se puede obviar el esfuerzo realizado por parte de la AG y de los gestores con la participación en numerosos talleres, jornadas y *workshops* organizados por la Comisión Europea o por el Organismo Coordinador de AG.

Sistema de seguimiento y evaluación

El SFC es el sistema de seguimiento de la Comisión Europea para los PNDR. La AG es la encargada de introducir la información basándose en los datos proporcionados por los gestores de las medidas y la información propia de la AG. No obstante, el SFC está limitado a la información que es relevante para el seguimiento de todos los programas de desarrollo rural, a nivel europeo.

Para el seguimiento a nivel nacional, el PNDR establece el desarrollo de un sistema informatizado de registro y almacenamiento de datos estadísticos de cada operación que permita la gestión, seguimiento del programa, gestión financiera, control de operaciones y evaluación (incluido un plan de indicadores). En 2016 no se había desarrollado este sistema de información,

³³ A este respecto, está previsto también que el FEGA asuma la co-gestión de nuevas medidas del PNDR en los próximos meses, según se ha indicado por parte de las unidades de gestión.

si bien si se ha procedido a la contratación para el desarrollo del aplicativo informático necesario.

Según la información facilitada por la AG y los gestores, de forma provisional se utilizan:

- Fichas de seguimiento para la elaboración del informe de ejecución anual preceptivo (denominado AIR, en sus siglas en inglés) y que se remiten en el momento de elaboración de dicho informe.
- Una base de datos de operaciones en formato excel con datos de ejecución de las medidas, alguna información sobre indicadores de las medidas y otros datos para la gestión interna por parte de la AG.

Lo más destacable del sistema de información es la falta de consistencia de la base de datos provisional, con datos de baja calidad. Se han detectado numerosos errores, tanto en las fichas provisionales como en los datos que aparecen en el SFC. No hay evidencias de la existencia por parte de la AG de un procedimiento de validación de la información y de corrección de errores que de solidez al sistema.

Por otro lado, la AG no conoce cómo se ha definido el objetivo de varios indicadores.

Indicadores

En relación a los indicadores de las medidas, es conveniente resaltar que existe una definición de los indicadores comunes, si bien en algunos casos no hay una metodología definida para su cálculo. En los indicadores adicionales (específicos) del PNDR, no hay evidencias de la existencia de fichas de indicadores con su definición y metodología de cálculo, incluso en aquellos para los que se han definido metas concretas para 2023.

Se han detectado deficiencias e incoherencias en la definición de algunos indicadores o diferencias entre la denominación del indicador y el contenido que restan rigor a la valoración de lo que se pretende medir. Hay indicadores, como el *número de actividades / operaciones* con una definición poco clara, que está ocasionando diferentes interpretaciones por parte de los gestores y, con ello, incoherencias entre la denominación del indicador y el contenido (por ejemplo, en la M4.2 se interpreta como *número de beneficiarios* de la medida). En el caso de la M15.2, el indicador *tipo de actividades* es una modificación de la denominación inicial de *líneas de trabajo*, pero no se ha cambiado la meta inicial de 9, con lo que no se recoge la información adecuada.

Se detectan también en el plan de indicadores algunos con denominaciones diferentes que recogen la misma información. Es el caso del número de EAP reconocidas, que se contabiliza en los siguientes indicadores:

- En la M1.2, como “*Nº de actividades/operaciones subvencionadas*”.
- En la M4.2, como “*Nº de entidades asociativas prioritarias subvencionadas*”.
- En la M16.5, a través del “*Nº de operaciones de cooperación para proyectos y prácticas medioambientales para integración asociativa*”.
- En la M16.6, con el “*Nº de operaciones de cooperación entre actores de la cadena de suministro para el abastecimiento sostenible de biomasa*”.

No existe ningún mecanismo de la AG para garantizar la **coordinación de la recogida y el tratamiento de datos**. Por otra parte, los gestores no tienen una aplicación específica para el seguimiento de las medidas del PNDR que gestionan. Sí realizan un seguimiento, pero dentro de sus competencias, con lo que la información puede ser o no coincidente con la exigida por el PNDR para la construcción de los indicadores.

Estrategia de información y publicidad

La estrategia de información y publicidad del PNDR fue presentada al Comité de Seguimiento y a la Comisión Europea en noviembre de 2015, y según la información facilitada por la AG, se tuvo en cuenta para su redacción la opinión de las diferentes unidades gestoras de las medidas.

Las actividades de la estrategia de información y de comunicación abarcan desde el intercambio de información interna a la publicidad, pasando por la puesta en marcha de una página *web* o la participación en diferentes eventos o la elaboración de guías de procedimiento que se definen en planes anuales, que, además, sirven de seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas el año anterior. Esas actuaciones se dirigen a diferentes tipos de destinatarios: el público en general, los beneficiarios potenciales y reales, las propias unidades gestoras y otros destinatarios de las AAPP.

Para su desarrollo y ejecución en mayo de 2016 se elabora el Plan de Acción 2016 de información y publicidad del PNDR que recoge las actividades de información y publicidad que se tiene previsto realizar a lo largo del año. Adicionalmente se ha diseñado una base de datos para el seguimiento de las actividades y se han remitido instrucciones relacionadas con aspectos relativos a la información y publicidad, para los gestores de las medidas:

- Instrucción nº 2/2015, sobre la estrategia de información y publicidad del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020, de fecha julio de 2015; versión nº 2, vigente desde julio de 2015, que establece las condiciones necesarias para las acciones de divulgación e información a realizar por los gestores.

- Instrucción nº 3/2015, sobre requisitos de información y publicidad relativos a operaciones declaradas a FEADER en el período de programación 2014 – 2020, de fecha octubre de 2015, versión nº 4, vigente desde febrero de 2017. En ella se establecen cuáles son los requisitos mínimos que tienen que cumplir, por un lado, los gestores de las medidas y, por otro, los beneficiarios de las ayudas, en materia de información y publicidad, en cumplimiento del Anexo III del Reglamento 808/2014.
- Instrucción nº 5/2016 sobre la organización interna para la remisión de la información necesaria para las evaluaciones anuales.

Planes de control

Cada unidad gestora (y la SDGRM del FEGA, que cogestionan algunas medidas) debe preparar un plan de controles de las medidas que ejecuta. En este plan (que hay que realizar cada año) deben contemplarse las medidas de control que se han previsto en el PNDR y que también suelen incluirse en las bases reguladoras de las ayudas. Normalmente consisten en el control administrativo a la totalidad de los expedientes y controles sobre el terreno que representan, como mínimo, el 5% de los gastos cofinanciados por el FEADER así como el 5% de los beneficiarios.

Se han realizado hasta el momento, según los datos facilitados por las unidades gestoras, planes de controles para el año 2016 de las medidas M1.2., M4.2, M7.8, M8.3 y M8.4. Los informes emitidos en desarrollo de los planes de control consideran que éstos han sido realizados de conformidad y no se refirió ninguna incidencia.

Además, el FEGA realiza, como organismo pagador, los controles realizados por la Subdirección General Económico-Financiera a los que se suman, *a posteriori*, las auditorías internas que realiza la Subdirección General de Auditoría Interna y Evaluación. Según el acuerdo entre FEGA y DGDRPF, el FEGA debe llevar a cabo la evaluación del funcionamiento del sistema de gestión y control, para la elaboración de la Declaración de Gestión³⁴.

Mecanismos de coordinación

La implementación del PNDR supone la intervención de diferentes actores (como la AG, los gestores de las medidas y el organismo pagador). La **AG** del PNDR es ejercida por la DGDRPF, a través de la SDGDFMR, que además

³⁴ Borrador del acuerdo de delegación de funciones del FEGA a la DGDRPF para la gestión, control y pago de determinadas medidas del PNDR 2014-2020.

gestiona una medida, la M7.8, y es autoridad de coordinación de las autoridades de gestión de los diferentes programas regionales de desarrollo rural³⁵.

Se han establecido mecanismos de coordinación (formales e informales) para garantizar la calidad y efectividad del programa, y distintas entidades responsables, si bien el hecho de que la AG tenga múltiples roles en el programa ha ocasionado alguna incertidumbre en sus interlocutores, ya sean gestores o el organismo pagador.

Coordinación de la AG con los gestores de las medidas.

Como AG, la DGDRPF es responsable de la “*gestión y aplicación eficiente, eficaz y correcta del programa*” y sus tareas están recogidas en el artículo 66 del Reglamento 1305/2013. Entre ellas, destacan el garantizar la existencia de un sistema seguro y adecuado para recoger y tratar la información necesaria para el seguimiento y la evaluación; remitir la información recogida en indicadores a la Comisión Europea; asegurar que beneficiarios, gestores y organismo pagador tienen la información necesaria para realizar sus funciones y cumplir sus obligaciones; asegurar la realización de la evaluación en los términos requeridos por la Comisión, siguiendo el plan de seguimiento y evaluación, y presentarla tanto a ésta como al Comité de seguimiento; y dar publicidad al PNDR.

A pesar de que la AG ejerce la coordinación a través de distintos instrumentos, no hay un protocolo de coordinación de nivel técnico establecido entre la AG y los gestores de las medidas.

La AG mantiene **reuniones** de seguimiento pero sólo con los gestores de las medidas que quedan fuera de la DGDRPF y cuando haya algún asunto a tratar. Son reuniones de carácter técnico y de intercambio de información sin que exista una planificación constante. Con los gestores que integran la citada DG se entiende que ya hay coordinación interna suficiente.

Otro mecanismo de coordinación de la AG son las **instrucciones** sobre procedimientos o dudas, así como la petición con regularidad del envío de datos sobre las medidas. Desde la aprobación del PNDR se han remitido 7 instrucciones.

³⁵ Real Decreto 1080/2014, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los programas de desarrollo rural para el período 2014-2020.

Cuadro 6. Instrucciones elaboradas por la AG del PNDR.

Fuente: Elaboración propia con datos de la AG.

INSTRUCCIONES ELABORADAS POR LA AUTORIDAD DE GESTIÓN DEL PNDR	
NÚMERO	ASUNTO
N.º 1/2015	Metodología para la elaboración de los criterios de selección de las operaciones incluidas en el PNDR 2014-2020, de fecha julio de 2015; Versión n.º 2, vigente desde el 29 de julio de 2015.
N.º 2/2015	Estrategia de información y publicidad del PNDR 2014-2020, de fecha julio de 2015; Versión n.º 2, vigente desde julio de 2015. Establece las condiciones necesarias para las acciones de divulgación e información a realizar por los gestores, paso previo a la elaboración de la Estrategia de Información y Publicidad.
N.º 3/2015	Requisitos de información y publicidad relativos a operaciones declaradas a FEADER en el período de programación 2014 – 2020, de fecha octubre de 2015, versión n.º 4, vigente desde febrero de 2017. Se establecen cuáles son los requisitos mínimos que tienen que cumplir, por un lado los gestores de las medidas, y por otro los beneficiarios de las ayudas, en materia de información y publicidad, en cumplimiento del Anexo III del Reglamento 808/2014.
N.º 4/2016	Declaración de gastos subvencionables al FEADER, de fecha febrero de 2016; Versión n.º 2, vigente desde marzo de 2016.
N.º 5/2016	Remisión periódica de información a la Autoridad de Gestión del PNDR y al FEGA, organismo pagador, de fecha febrero de 2016; Versión n.º 2, vigente desde marzo de 2016.
N.º 6/2016	Obligaciones de los gestores de las medidas en materia de seguimiento y evaluación con vistas a la elaboración de los informes anuales de ejecución, versión n.º 1, vigente desde marzo de 2016.
N.º 7/2016	Controles sobre el terreno, versión n.º 1, vigente desde octubre de 2016.

Además, para efectos de coordinación, se establecieron dos tipos de *acuerdos* de colaboración:

1. Entre la Autoridad de Gestión y el Organismo Pagador, en el que se establecen y se delimitan las funciones de ambas autoridades, en cumplimiento de la normativa comunitaria y considerando la organización interna de cada una de ellas: Acuerdo firmado el 7 de septiembre de 2015, denominado “*Acuerdo de actuación conjunta entre el Fondo Español de Garantía Agraria y la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal*”³⁶ para la tramitación de las medidas gestionadas por la citada dirección del PNDR. En él se establecen cuáles son las funciones propias del Organismo Pagador, ejercidas por el FEGA, y cuáles, según lo permitido por la normativa comunitaria, ejerce la DGDPRF en el caso de las medidas que gestiona.
2. Entre la Autoridad de Gestión, en su rol de gestora de determinadas medidas, y las otras dos direcciones generales y el FEGA, a través del cual la AG delega determinadas funciones a estos gestores, sin dejar de cumplir sus obligaciones reglamentarias: Acuerdos firmados el 30 de octubre de 2015, entre la AG y cada una de las dos direcciones generales implicadas, la DGIA y la DGPM, junto con el FEGA, como cogestor de las medidas. En él la Autoridad de Gestión delega determinadas funciones en cumplimiento del artículo 66.2 del Reglamento 1305/2013. Estos

³⁶ Este acuerdo va a ser modificado próximamente, según se ha indicado al equipo evaluador.

acuerdos se denominan “Acuerdo por el que la Autoridad de Gestión del Programa Nacional de desarrollo rural 2014-2020, cofinanciado a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, delega en el Fondo español de Garantía Agraria y en la Dirección General de la Industria Alimentaria o en la Dirección General de Producciones y Mercados, en su caso, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la gestión de determinadas operaciones”.

A este respecto, la AG reconoce que el hecho de que una subdirección de Desarrollo Rural (la de Fomento del Desarrollo del Medio Rural), sea en la práctica la Autoridad de Gestión de un Programa en el que el 80% del Gasto Público Total está gestionado por otra Dirección General distinta, complica la coordinación y el liderazgo

Coordinación de la AG con el organismo pagador (FEGA)

Como mecanismo de coordinación con el FEGA, desde septiembre de 2013, fue constituido el **Comité de coordinación de la Autoridad de gestión y del Organismo Pagador del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020**, también denominado **Grupo de Trabajo de Alto Nivel**. Está formado por los directores generales de las tres direcciones generales gestoras de medidas y por el presidente del FEGA. Tiene como fin garantizar la adecuada gestión y el posterior seguimiento y evaluación del plan, así como para resolver discrepancias y diferencias surgidas durante la fase de programación y puesta en marcha del Programa. El grupo se ha reunido en ocho ocasiones.

Cuadro 7. Reuniones del grupo de trabajo de alto nivel del PNDR.

Fuente: Elaboración propia.

REUNIONES Grupo de Trabajo de Alto Nivel	
FECHA	RESUMEN
18/09/2013	Constitución del Grupo de Trabajo de Alto Nivel y concreción de las medidas a incluir en el PNDR
24/03/2015	Propuesta de Acuerdo de actuación conjunta; Primeros contactos para el desarrollo de la aplicación informática para la gestión y el seguimiento del PNDR; Borradores de bases reguladoras de las medidas gestionadas por la DGIA-FEGA
21/05/2015	Propuesta de Acuerdo de delegación; Propuesta de borrador del Reglamento interno del Comité de Seguimiento del PNDR; Propuesta de borrador de la Instrucción n.º 1; Coordinación para las labores de difusión y comunicación de la Estrategia de Información y Publicidad; Distribución presupuestaria de la Asistencia Técnica entre gestores
01/06/2015	Solicitud de informe al Abogado del Estado sobre el Acuerdo de Delegación; Nueva propuesta del Acuerdo de Actuación conjunta
20/07/2015	Tramitación de bases reguladoras de las medidas gestionadas por la DGIA; Nuevo estudio de los Acuerdos de actuación conjunta y delegación
16/02/2016	Tramitación de bases reguladoras de las medidas gestionadas por la DGIA y la DGPM; Elaboración del informe anual de ejecución; Propuesta de modificación del PNDR; Propuesta de instrucciones n.ºs 4 y 5; Elaboración del Plan de Acción anual correspondiente a la Estrategia de Información y Publicidad
17/05/2016	Propuesta de modificación PNDR por gestores; Elaboración del informe anual de ejecución; Elaboración de la aplicación informática PNDR. Notificación del FEGA del desarrollo de una aplicación informática distinta pero plena coordinación para el volcado de datos; Elaboración de planes de control por medidas
10/10/2016	Situación de la elaboración de los Manuales de Procedimiento y de los Planes de Control. El FEGA ha elaborado y puesto en marcha los correspondientes a las medidas que co-gestiona con la DGIA con ejecución en 2016 (M1.2 y M4.2)

Grado de satisfacción de los interesados con la coordinación de la AG

En general, los gestores se encuentran satisfechos con la coordinación prestada por la AG, pero se observa alguna disonancia. Mientras los gestores que pertenecen a la DGDRPF son quienes presentan mayores niveles de satisfacción debido a que la ubicación y las relaciones interpersonales favorecen los contactos, los gestores de las otras medidas, correspondientes a otras direcciones generales, señalan oportunidades de mejora. Sin embargo, algunos gestores han señalado que a veces, cuando se relacionan con la DGDRPF, no tienen claro en qué rol se produce dicha relación, si como gestora o como AG.

Con respecto de la *coordinación de la AG con el FEGA*, también se verifica la misma segmentación en las relaciones: mientras que los gestores que dependen de la DGDRPF casi no tienen contacto con el FEGA, pues todo se procesa a través de la AG³⁷, los otros gestores, dado que el FEGA es también

³⁷ La Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal para los fondos FEADER tiene potestad para tener el rol de Organismo Pagador de las medidas que gestiona directamente (El FEGA puede delegar dichas competencias de acuerdo con lo establecido en el anexo I 1C del Reglamento Delegado (UE) nº 907/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014. Además, como excepción a lo dispuesto en el artículo 7.1, la directriz número 1 de la Comisión, sobre autorización de un organismo

cogestor de varias medidas, tienen con éste una relación constante y de mayor proximidad.

Coordinación externa

El mecanismo principal de comunicación externa es el **Comité de Seguimiento del PNDR**, y sus funciones se centran en revisar y coordinar los PDRs en relación con el Marco Nacional y coordinar la ejecución financiera. Forman parte de este Comité representantes de organizaciones, agentes sociales, ambientales y económicos, así como responsables de las Administraciones públicas relacionadas con el mundo rural. Sus reuniones y resultados se resumen en el cuadro 8.

Cuadro 8. Reuniones del Comité de seguimiento del PNDR.

Fuente: Elaboración propia con datos de la AG.

REUNIONES COMITÉ DE SEGUIMIENTO DEL PNDR		
FECHA	TIPO	RESUMEN
16/06/2015	Presencial	Presentación del PNDR para España para el periodo 2014-2020; Constitución del Comité de Seguimiento del Programa, y de sus órganos de gobierno. La Resolución de creación del Comité de Seguimiento es de fecha 15 de junio de 2015; Información sobre el Reglamento Interno del Comité de Seguimiento del Programa
17/12/2015	Procedimiento escrito	Propuesta de modificación del PNDR, en relación con la submedida 4.2 y la actualización de las ayudas de estado para las medidas 7, 8, y 15.
22/02/2016	Procedimiento escrito	Propuesta de modificación de los criterios de selección de la submedida 9.1
26/05/2016	Procedimiento escrito	Presentación de la propuesta de modificación del PNDR: Indicadores de contexto específico; Indicadores de marco de rendimiento; Submedidas 1.1., 1.2 4.2., 7.8., 9.1., 15.2, 16.1.y 16.2. (AEI), 16.2., 16.5 y 16.6; Plan de Evaluación; Capítulo 10 Plan de financiación; Plan de Indicadores; Elementos necesarios para la evaluación de Ayudas de estado; Varios apartados del capítulo 15. Disposiciones de ejecución del Programa; Capítulo 17. Red Rural Nacional; Capítulo 21; Documentos anexos Propuesta de eliminación de la submedida 2.2. del PNDR
23/06/2016	Presencial	Aprobación de las actas correspondientes a las reuniones anteriores; Información sobre la modificación ya aprobada del PNDR en 2015; Propuesta de modificación del PNDR en 2016; Notificación sobre corrección de errores en los criterios de selección de la medida M4.3.; Propuesta del Informe Anual de Ejecución 2014- 2015; Información sobre la situación del PNDR
11/07/2016	Procedimiento escrito	Propuesta de modificación del capítulo 6 del PNDR, condiciones ex ante

De los órganos de gobierno del Comité de Seguimiento del PNDR hace parte el Comité Ejecutivo, en el que participa el Estado, CCAA, representantes de las medidas y una parte rotatoria integrada por parte de miembros del citado comité de seguimiento. Se han mantenido seis reuniones desde la aprobación del PNDR, siendo la última en julio de 2016.

pagador, establece que en el ámbito del desarrollo rural, el pago de las ayudas comunitarias podrá ser realizado por la Autoridad de Gestión). Esto explica que sea la AG quien se coordine con el FEAGA para solucionar posibles dudas y no los propios gestores.

Cuadro 9. Reuniones del comité ejecutivo del PNDR.

Fuente: Elaboración propia.

REUNIONES COMITÉ EJECUTIVO DEL PNDR		
FECHA	TIPO	RESUMEN
22/07/2015	Presencial	Aprobación provisional del Acta de constitución del Comité de Seguimiento, de 16 de junio, y del Reglamento interno del Comité de Seguimiento; Presentación de los criterios de selección de las operaciones incluidas en el PNDR y aprobación de dictamen
17/12/2015	Procedimiento escrito	Propuesta de modificación del PNDR, según los cambios propuestos al Comité de Seguimiento. El comité ejecutivo emite dictamen favorable con fecha 30 de diciembre y es aprobado por resolución de la Autoridad de Gestión con la misma fecha
22/02/2016	Procedimiento escrito	Propuesta de modificación de los criterios de selección de la submedida 9.1, según los cambios propuestos al Comité de Seguimiento; se emite dictamen positivo, y se aprueba por la Autoridad de Gestión por resolución de fecha 19 de abril de 2016
26/05/2016	Procedimiento escrito	Propuesta de modificación del PNDR según los cambios propuestos al Comité de Seguimiento
23/06/2016	Presencial	Aprobación de las actas correspondientes a las reuniones anteriores; Información sobre la modificación ya aprobada del PNDR en 2015; Propuesta de modificación del PNDR en 2016, respecto a la cual el comité ejecutivo dictamina positivamente, de manera provisional la modificación propuesta; Notificación sobre corrección de errores en los criterios de selección de la medida M4.3; Propuesta del Informe Anual de Ejecución 2014- 2015. Se aprueba con fecha 24 de junio de 2016; Información sobre la situación del PNDR
11/07/2016	Procedimiento escrito	Propuesta de modificación del capítulo 6 del PNDR, condiciones ex ante. El 16 de agosto de 2016 se emite dictamen favorable sobre la modificación, resolviendo, la Autoridad de gestión, la remisión a la Comisión de la modificación, con fecha 17 de agosto

La **coordinación y comunicación con las CCAA dentro del PNDR** es variable según los temas y las medidas, así que en algunos casos no hay relación y en otros sí, con muy diferente grado: desde la participación en diversos foros y comités, donde a veces se toman decisiones y a veces no; hasta la comunicación unilateral de subvenciones que eviten la doble financiación. En algún caso, las unidades gestoras lamentan de que las CCAA “no contestan casi nunca” y en otros se relata una relación muy fluida.

El **FEGA** tiene mecanismos propios de coordinación dentro de sus competencias como OP. La Comisión de Seguimiento del Sistema de Gestión y Control interno. La comisión se reúne una vez al trimestre o cuatrimestre. En él se incluyen los temas relacionados con el PNDR, participando la AG del PNDR cuando en el orden del día figuran aspectos relacionados con el Programa. Por ejemplo, uno de los temas que se ha tratado es el de los informes del organismo certificador, IGAE, y los planes de acción que se deben aprobar en caso de necesidad de subsanación.

El seguimiento y control del PNDR entra dentro de la estrategia de seguimiento del FEGA a través del Plan de actuación Anual de la Subdirección General de Auditoría interna y evaluación. En relación a los órganos gestores de las medidas el FEGA publica en su *web* diversas guías de ayuda para la justificación de gastos y la solicitud de las diferentes ayudas.

4.3. EJECUCIÓN Y RESULTADOS INTERMEDIOS DEL PNDR

4.3.1. Ejecución financiera alcanzada hasta 31 de diciembre de 2016

Hasta 31 de diciembre de 2016, los pagos efectivamente realizados por el PNDR ascienden a unos 15,5 millones de euros, lo que representa un **3,62%** del GPT programado en todo el periodo 2014-2020 (tabla siguiente).

Tabla 6. Ejecución Financiera por prioridades. Importe pagado hasta el 31 de diciembre de 2016.
Fuente: Elaboración propia.

PRIORIDAD	Gasto Público Total Programado	Pagado (hasta 31 de diciembre de 2016)	
		Euros	%
P2. Mejorar la viabilidad de las explotaciones y la competitividad	32.294.057,61	0,00	0,00
P3. Promover la organización de la cadena alimentaria	301.050.754,11	6.911.447,39	2,30
P4. Restablecer, conservar y mejorar los ecosistemas	31.557.012,82	4.003.067,67	12,69
P5. Promover la eficiencia de los recursos y apoyar la transición a una economía baja en carbono y resistente al cambio climático	27.437.653,06	0,00	0,00
P6. Promover la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales	18.743.703,77	3.366.837,86	17,96
M20.1 Asistencia Técnica	2.855.005,66	0,00	0,00
M20.2 Red Rural Nacional	15.094.339,62	1.256.492,75	8,32
TOTAL	429.032.526,65	15.537.845,67	3,62

Las prioridades (P) que muestran un mayor ritmo de ejecución en cuanto a gasto pagado son la P4 y la P6, que se debe al buen funcionamiento de las medidas 8.4, para la P4, y la medida 7.8, para la P6. Las prioridades con mayor retraso son la P2 y la P5, cuyas medidas programadas no han empezado a implementarse por diferentes motivos, algunos de ellos ya mencionados³⁸.

³⁸ Para más detalles se puede ver el Anexo 1 de análisis por medidas.

Debido a los diferentes problemas citados en la evaluación a la hora de arrancar e implementar las medidas, únicamente 6 de las 14³⁹ medidas ha registrado pagos hasta el 31 de diciembre de 2016 (en 2015 era una solamente).

Como se observa en la tabla 6, en la página siguiente, la medida que presenta mayor gasto público pagado es la medida 4.2, aunque supone solamente un 2,68% del gasto previsto para 2023. Asimismo, la medida con mayor nivel de ejecución a 31 de diciembre de 2016 es la medida 8.3 con un 85,39% de gasto público pagado respecto al previsto para 2023.

³⁹ En estas 14 medidas se incluyen la M20.1 Asistencia Técnica, y la M20.2 Red Rural Nacional.

Tabla 7. Ejecución Financiera por medidas. Importe pagado hasta el 31 de diciembre de 2016.

Fuente: Elaboración propia.

MEDIDAS	Contribución Pública Total	Pagado (hasta 31 de	
		Euros	%
M1.1. Ayudas destinadas a acciones de formación profesional y adquisición de competencias	1.862.655,00	0,00	0,00
M1.2. Ayudas actividades de demostración y acciones de información	1.862.655,00	164.106,33	8,81
M4.2. Ayudas a inversiones materiales e inmateriales en Transformación y Comercialización de productos agrarios	251.781.934,00	6.747.341,06	2,68
M4.3. Ayudas Inversiones en infraestructuras de regadíos	31.864.291,00	0,00	0,00
M7.8. Creación y mantenimiento de Caminos Naturales cuyo trazado discurre por dos o más Comunidades Autónomas, o en territorios insulares	18.743.703,77	3.366.837,86	17,96
M8.3. Ayuda acciones Prevención de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes	19.415.552,83	1.441.240,95	7,42
M8.4. Ayuda acciones Restauración(reparación) de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes	3.000.000,00	2.561.826,72	85,39
M9.1. Ayuda a la Creación de agrupaciones y organizaciones de productores agrarios	13.038.587,50	0,00	0,00
M15.2. Ayudas a la Conservación y promoción de recursos genéticos forestales	4.028.000,00	0,00	0,00
M16.1. AEI: Ayuda para la creación de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad	4.685.925,11	0,00	0,00
M16.1+2. AEI: Ayuda para proyectos de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad	42.173.325,90	0,00	0,00
M16.2. Ayuda para proyectos piloto y desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnología(Ind Alimentaria)	16.143.011,00	0,00	0,00
M16.5. Ayudas para proyectos y prácticas medioambientales para integración asociativa	1.241.770,13	0,00	0,00
M16.6. Ayuda para suministro sostenible de biomasa para integración asociativa	1.241.770,13	0,00	0,00
M20.1 Asistencia Técnica	2.855.005,66	0,00	0,00
M20.2 Red Rural Nacional	15.094.339,62	1.256.492,75	8,32
TOTAL	429.032.526,65	15.537.845,67	3,62

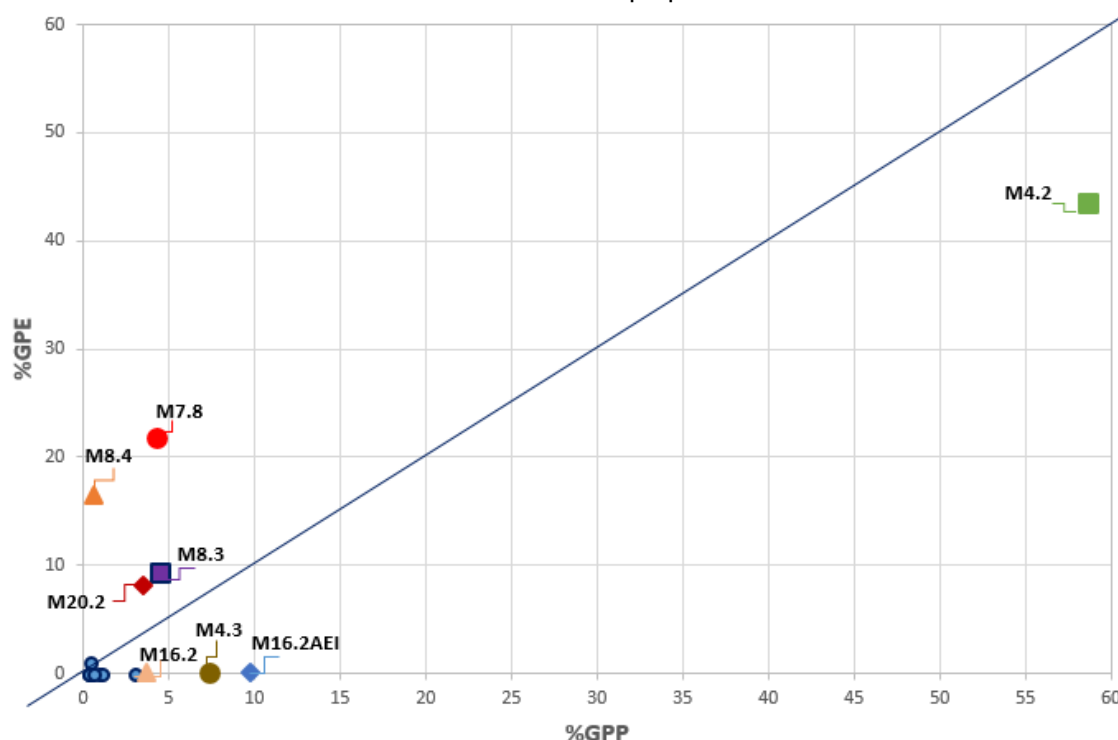
En el gráfico siguiente se representa la relación entre el gasto público programado en el plan financiero del PNDR y el gasto realizado (tabla a continuación). El eje X, GPP, representa el “Gasto Público Programado”, y el eje Y, GPE, “Gasto Público Pagado”, representa el peso de la ejecución final alcanzada a 31 de diciembre de 2016.

En este gráfico se observa si para cada medida hay una coherencia entre el porcentaje de gasto público ejecutado / pagado (GPE) en la medida respecto del total de gasto público pagado, así como el porcentaje de gasto público programado (GPP) respecto el total del gasto del PNDR. Es decir, si se mantiene la proporción programada de gasto público según la medida.

Conviene destacar que la medida con mayor protagonismo dentro del Plan Financiero es la medida 4.2 (58,59%) siendo, además, la que presenta el mayor peso de gasto público pagado (43,43%) hasta el 31 de diciembre de 2016.

Del resto de medidas con cierto peso dentro del PNDR y con algún nivel de ejecución de pagos hasta 31 de diciembre destacan las que están por encima de la recta de 45° (diagonal): M7.8, M8.3, M8.4 y M20.2⁴⁰, que son aquellas en las que el peso del gasto público pagado hasta el momento supera al peso de gasto público programado para el periodo.

Gráfico 9. Relación entre el peso financiero en el gasto público total pagado y programado de las medidas del PNDR.
Fuente: Elaboración propia.



4.3.2. Medidas ejecutadas y sus resultados

La puesta en marcha de las medidas del PNDR es, como se ha indicado, muy incipiente, y sólo en algunas de ellas se ha logrado ejecutar parte del presupuesto, alcanzando solamente un 3,62% de la contribución pública total prevista, siendo además muy desigual, puesto que hasta 31 de diciembre de 2016 sólo había evidencias de ejecución en cinco submedidas: 1.2., 4.2., 7.8., 8.3 y 8.4. A continuación se analiza la ejecución llevada a cabo en cada una de ellas.

⁴⁰ La M20.2 no es objeto de evaluación.

Submedida 1.2. Ayudas para la realización de actividades informativas y de demostración

La ejecución de la M1.2 se denominó “Línea de ayuda FEADER 05046001 01 421 00 Transferencia de conocimientos y actividades de información (artículo 14)” y se concedió con cargo a dos partidas presupuestarias del FEGA en los PGE de 2016: 1) la 23.114.414B774.06 en lo que respecta a la financiación nacional (el 20%), con una dotación total de 12,36 millones de euros) y 2) la partida 23.114.414B.774.05 en lo que hace a la financiación con cargo a los fondos FEADER (el 80%), con una dotación total de 854,57 millones de euros para todas las acciones vinculadas a FEADER en ese organismo).

En la convocatoria de 2016 se han concedido ayudas por un valor de 176.133,96 euros con cargo a ese presupuesto para la M1.2. Tras el análisis de elegibilidad de los gastos en los que incurrieron los beneficiarios, el importe finalmente pagado ascendió a 164.106,33 euros.

Según se indica en la resolución de concesión de ayudas, se presentaron tres solicitudes, aunque posteriormente una de ellas renunció⁴¹, con lo que se concedieron finalmente dos ayudas, condicionadas al cumplimiento de los requisitos de realización y evaluación ya mencionados en este informe⁴². Corresponde al FEGA, como organismo pagador y controlador, la resolución y la comunicación a la base de datos de subvenciones, la presentación de solicitud de pago, el pago, y los controles. Los datos de la concesión se ofrecen en la tabla siguiente (Tabla 7).

Así, se ha ejecutado el 8,81% del GPT previsto hasta 2023, ya que en esta medida no hay hito para 2018. A 31 de diciembre se había realizado el pago del 93,17% de la ayuda concedida en la convocatoria de 2016, alcanzando un total de 164.106,33 euros, como se ha visto en el apartado del informe financiero. Con esos datos se alimentan los indicadores seleccionados para el seguimiento de la M1.2.

⁴¹ Comunicada mediante escrito de 16 de junio de 2016, según consta en la resolución de concesión. La renuncia se debió a que el objeto de la ayuda no se correspondía con la petición tramitada.

⁴² Para más detalle se puede acudir a la descripción de la medida y su análisis en el Anexo 1.

Tabla 8. Ayudas concedidas en la convocatoria de 2016 de la M1.2.

Fuente: Resolución de concesión.

BENEFICIARIO 1	Cooperativas Agroalimentarias de Extremadura	
NOMBRE DEL PROGRAMA	EA Group, vertebración de la I+D+i para aportar eficiencias a la cadena de valor y mejorar el acceso al mercado	
DENOMINACIÓN DE LA ACTUACIÓN	TIPO DE ACTUACIÓN	CUANTÍA DE LA AYUDA (€)
AD I: Mejora de la fertilidad (4 ediciones)	Demostración	14.378,36
AD II: Mejora del estado sanitario del ovino (8 ediciones)	Demostración	25.255,60
AD III: Mejora en la gestión de pastos en extensivo (8 ediciones)	Demostración	48.000,00
AI I: Elaboración página web	Información	2.500,00
AI II: Edición folletos informativos	Información	2.500,00
TOTAL AYUDAS A COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS DE EXTREMADURA		92.633,96
BENEFICIARIO 2	SCOOP, S.C.A.	
NOMBRE DEL PROGRAMA	Programa de demostración e información (PDI)	
DENOMINACIÓN DE LA ACTUACIÓN	TIPO DE ACTUACIÓN	CUANTÍA DE LA AYUDA (€)
AD D2: Demostración práctica de actividades de la EAP en centros de producción del grupo a cooperativistas (12 ediciones)	Información	30.000,00
AD D4: Conocimientos de otras experiencias cooperativas (2 ediciones)	Demostración	8.000,00
AD D7: Difusión de las actividades desarrolladas por la sección de suministros y servicios. Establecimiento de proyectos de cooperación e integración empresarial para lograr una dimensión competitiva y la sostenibilidad integral de la EAP (1 edición)	Información	2.500,00
AI D1: Sensibilización interna sobre asociacionismo en actividades de la EAP (8 ediciones)	Información	12.000,00
AI D3: Difusión de actividades sectoriales desarrolladas por la EAP (4 ediciones)	Información	6.000,00
AI D5: Jornadas prácticas sobre concentración de la oferta (4 ediciones)	Información	10.000,00
AI D6: Formación de mujeres cooperativistas en la integración cooperativa y fomento de la igualdad (3 ediciones)	Información	7.500,00
AI I2: Difusión y sensibilización en el ámbito del asociacionismo agroalimentario en relación con las actividades desarrolladas por la sección de suministros y servicios de la EAP (5 ediciones)	Información	7.500,00
TOTAL AYUDAS A SCOOP, S.C.A.		83.500,00
TOTAL AYUDA CONCEDIDA CONVOCATORIA 2016		176.133,96

Tabla 9. Ejecución de la M1.2. hasta 31 de diciembre de 2016 en relación a los indicadores del sistema de seguimiento y evaluación.

Fuente: Elaboración propia con datos de la AG.

INDICADOR	Código del indicador	AI	VALOR TOTAL PREVISTO PARA 2023	VALOR EJECUTADO HASTA 2016 (inclusive) CON OPERACIONES FINALIZADAS	Grado Ejecución 2023	VALOR EJECUTADO HASTA 2016 (INCLUSIVE) CON OPERACIONES FINALIZADAS Y NO FINALIZADAS	Grado Ejecución 2023
GPT en la medida M1.2.	O1	3A	1.862.655,00	164.106,33	8,81%	164.106,33	8,81%
GPT en la medida M1.2.	T1 (parte de este target)	1A	1.862.655,00	164.106,33	8,81%	164.106,33	8,81%
Nº de actividades/ operaciones subvencionadas.	O3	3A	20	2	10,00%	2	10,00%
Porcentaje de actividades / operaciones relacionadas con la eficiencia energética.	IE21	5B	1%	0,00	0%	0,00	0%

Respecto de la contribución de la medida a la eficiencia energética se hace el cálculo en función del porcentaje de actividades que tengan relación con dicho tema. Si bien en la tabla anterior figura un 0% porque los beneficiarios no han rellenado ese dato en la solicitud, la explotación de los cuestionario de

beneficiarios indica que de total de horas de las actividades se han tratado 3,72% horas a la eficiencia energética, con un 5,67% de horas dedicadas a eficiencia energética por actividad.

Submedida 4.2. Inversiones en transformación y comercialización de productos agrarios

Como resultado de la convocatoria de las ayudas destinadas a las inversiones de 2016 (Resolución de concesión de julio de 2016) se ha apoyado **18 proyectos** de **tres EAP** (GrupoAN, DCOOP y EAGROUP), lo que representa el 64% de los proyectos presentados, y una inversión total de 33,23 millones de euros entre 2016 y 2017. La inversión total en 2016 de los proyectos beneficiarios es de 18,79 millones de euros, con una subvención concedida total de 6,82 millones de euros. En 2017, la inversión total asciende a 15,06 millones de euros, con una subvención concedida total de 5,69 millones de euros. De los 18 proyectos, a 31 de diciembre de 2016 se consideraban operaciones finalizadas sólo cuatro, es decir el 22% del total, todas pertenecientes a la misma EAP.

Tabla 10. Resumen de ejecución de la M4.2.

Fuente: Elaboración propia con datos de la AG.

	VALOR ABSOLUTO	PESO RELATIVO
Nº SOLICITUDES PRESENTADAS	28	
Nº SOLICITUDES BENEFICIARIAS	19	
Nº PROYECTOS BENEFICIARIOS	18	64%
RENUNCIAS	9	
EAP BENEFICIARIAS	3	
PROYECTOS FINALIZADOS 2016	4	22%
O.2 InversiónTotal <u>subvencionable</u> incluyendo parte privada €	33.229.423,27	
O.2 InversiónTotal <u>subvencionable</u> incluyendo parte privada, dedicada a eficiencia energética	4.744.870,91	14%
O.2 InversiónTotal <u>subvencionable</u> incluyendo parte privada, dedicada a energías renovables	1.737.000,00	5%
Nº PROYECTOS BENEFICIARIOS EFICIENCIA ENERGETICA	10	56%
Nº PROYECTOS BENEFICIARIOS ENERGIAS RENOVABLES	3	17%
CREACIÓN EMPLEO	30	
Nº PROYECTOS CON CREACIÓN EMPLEO	6	33%
INVERSION MEDIA POR PROYECTO	1.846.079,07	

El nivel de ejecución de la medida respecto a sus objetivos a diciembre de 2016 es muy bajo, un 0,70% del GPT (2,68% si se consideran las operaciones no finalizadas), que representa un 3,33% de las operaciones subvencionadas previstas y un 10% de las EAP creadas respecto a lo programado.

Todo ello, lejos de conseguir en 2017 lo estimado en el informe de ejecución 2014-2015⁴³ sobre el nivel de ejecución (20-22% de lo programado para 2023). La ejecución en relación a los indicadores del sistema de seguimiento y evaluación se resume en la tabla siguiente.

Tabla 11. Ejecución de la medida 4.2., en función de los indicadores asociados.

Fuente: Elaboración propia.

INDICADOR	Código del indicador	AI	VALOR TOTAL PREVISTO PARA 2023	VALOR EJECUTADO HASTA 2016 (INCLUSIVE) CON OPERACIONES FINALIZADAS	Grado Ejecución 2023	VALOR EJECUTADO HASTA 2016 (INCLUSIVE) CON OPERACIONES FINALIZADAS Y NO FINALIZADAS	Grado Ejecución 2023
GPT en la medida M4.2.€	O1	3A	251.781.933,96	1.759.959,41	0,70%	6.747.341,06	2,68%
Inversión total (público y privado).€	O2	3A	621.454.834,90	4.339.898,53	0,70%	33.229.423,27	5,35%
Nº de operaciones subvencionadas.	O3	3A	120	4	3,33%	18	15,00%
Nº de entidades asociativas prioritarias subvencionadas.	TE2/ IE8	3A	20	2	10,00%	3	15,00%
Lograr un uso más eficiente de la energía en la agricultura y en la transformación de alimentos en proyectos financiados PDR	IRC14	5B SECUNDARIA	NP				
GPT en M4.2 en área focal 5B como contribución secundaria	O1	5B	NP	614.071,72		1.897.948,36	
GPT en M4.2 en área focal 5C como contribución secundaria	O1	5C	NP	0,00		694.800,00	

El gasto público total pagado en 2016 fue de 6,74 millones de euros, de los que 1,759 millones son de operaciones finalizadas, que se corresponden a una inversión total en operaciones finalizadas de 4,33 millones de euros, de cuatro operaciones finalizadas de dos EAP.

Uno de los motivos de la baja ejecución son las dificultades de implementación debido a los cambios en el contexto, en concreto a la situación de provisionalidad del Gobierno y el bloqueo de los presupuestos de 2016 (cierre presupuestario en julio de 2016). Con el retraso en la aprobación del PNDR de casi un año respecto al periodo de programación y la ausencia de implementación de la M4.2 en 2015, el gasto público total comprometido se ha acumulado para los primeros años del programa. La regla de ejecución financiera N+3 supone una acumulación de presupuesto a ejecutar en un corto espacio temporal, que los responsables ven difícil de acometer (requeriría una mayor aportación de financiación nacional para hacer frente a la acumulación de fondos FEADER). Sin este excedente, consideran que podrán llegar al cumplimiento de objetivos para 2023 en GPT pero será difícil en el número de EAP creadas.

⁴³ Resumen ejecutivo. Página 3.

La acumulación de fondos FEADER con obligación de ejecutar por la regla N+3 y la imposibilidad de la medida de ejecutarlo haría necesaria la modificación del PNDR para repartir el excedente entre otras medidas con capacidad de absorción y facilidad de ejecución. Los responsables indican que bajar el nivel de ejecución del 2018 al 13% por los problemas ya indicados sería adecuar el diseño del PNDR a un cumplimiento alcanzable.

A este problema genérico para todo el PNDR se añaden problemas de implementación por el diseño de la propia medida. La conexión de la M4.2 con el reconocimiento de nuevas EAP y las dificultades que tienen las cooperativas para cumplir los requisitos (el volumen de facturación mínimo requerido por el sector y la definición del carácter supramunicipal figuran como las mayores trabas)⁴⁴ están impidiendo una ejecución mayor.

Los fallos de los instrumentos de despliegue de la política de integración asociativa del MAPAMA si no son corregidos a tiempo pueden comprometer el nivel de ejecución de la medida M4.2 y poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos de todo el PNDR por la relevancia de la medida en su diseño.

Los proyectos finalizados a 2016 son cuatro, pertenecientes a la EAP ANS COOP, con fecha de finalización en septiembre de 2016. Las características de estos proyectos se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 10. Características de los proyectos subvencionados en 2016. Medida 4.2.

Fuente: Elaboración propia.

PROYECTOS ANS COOP	Fecha inicio proyecto	Fecha finalización	INVERSIÓN total (€)	Inversión (€) en eficiencia energética	% Inv EE sobre la Inv. total	Creación / Consolidación de empleo	Creación empleo
INSTALACIÓN NUEVO GRUPO DE MEZCLA - CACECO 04.2AN-01	may-16	may-17	572.554,62	310.487,00	54,23%	2	2
CENTRO ALMACENAMIENTO CEREALES - PEÑARANDA 04.2AN-02	may-16	sep-16	1.661.917,09	330.992,60	19,92%	4	0
CENTRO ALMACENAMIENTO CEREALES - LES VALLES 04.2AN-03	may-16	sep-16	1.718.858,36	354.384,79	20,62%	3	0
INCUBADORA AVÍCOLA - MARCILLA 04.2AN-03	may-16	sep-17	3.432.093,71	1.892.188,56	55,13%	6	2
CENTRO HORTOFRUTÍCOLA - TUDELA 04.2AN-04	may-16	ago-16	338.518,69	296.169,38	87,49%	NO	0
CENTRO HORTOFRUTÍCOLA - MERCAZARAGOZA 04.2AN-05	may-16	sep-16	726.220,41	553.632,53	76,23%	2	2

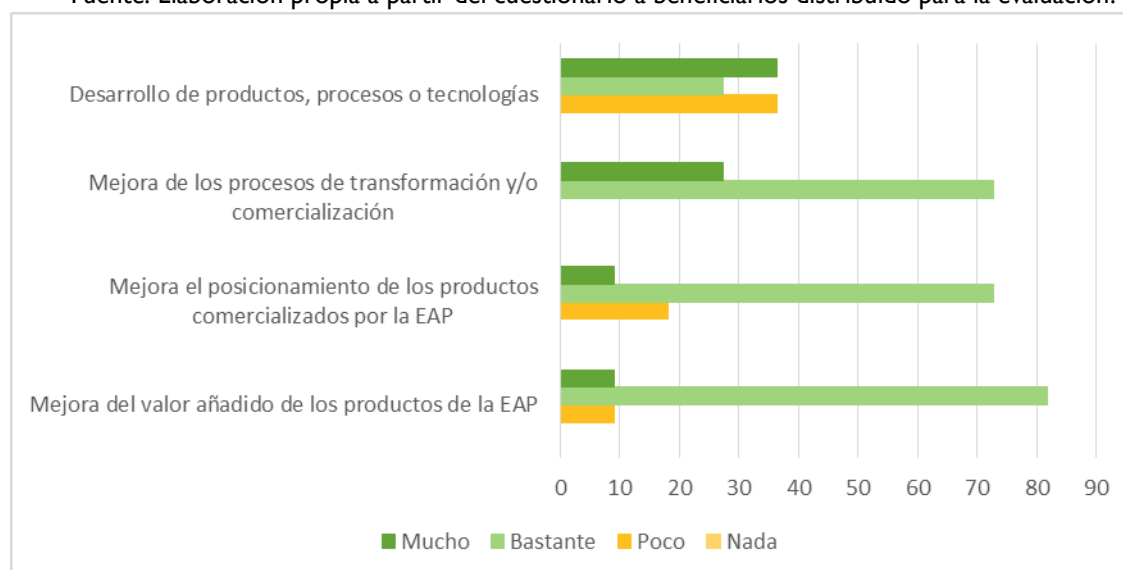
*Fecha finalización de partes del proyecto que en la solicitud se relacionan con eficiencia energética **Nº puestos de trabajo de la solicitud

Los proyectos beneficiarios tienen como finalidad principal mejorar los procesos de transformación / comercialización (todos indican, en el cuestionario distribuido para esta evaluación, que la inversión contribuye *bastante y mucho* a esta finalidad), además de aumentar el valor añadido de los productos de la EAP (el 90%), y mejorar su posicionamiento en el mercado

⁴⁴ RD 550/2014, de 27 de junio, por el que se desarrollan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias y para su inscripción en el registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias.

(81,8%), más que a desarrollar nuevos productos, procesos o tecnologías (63,7%). En el gráfico siguiente se resumen estas respuestas.

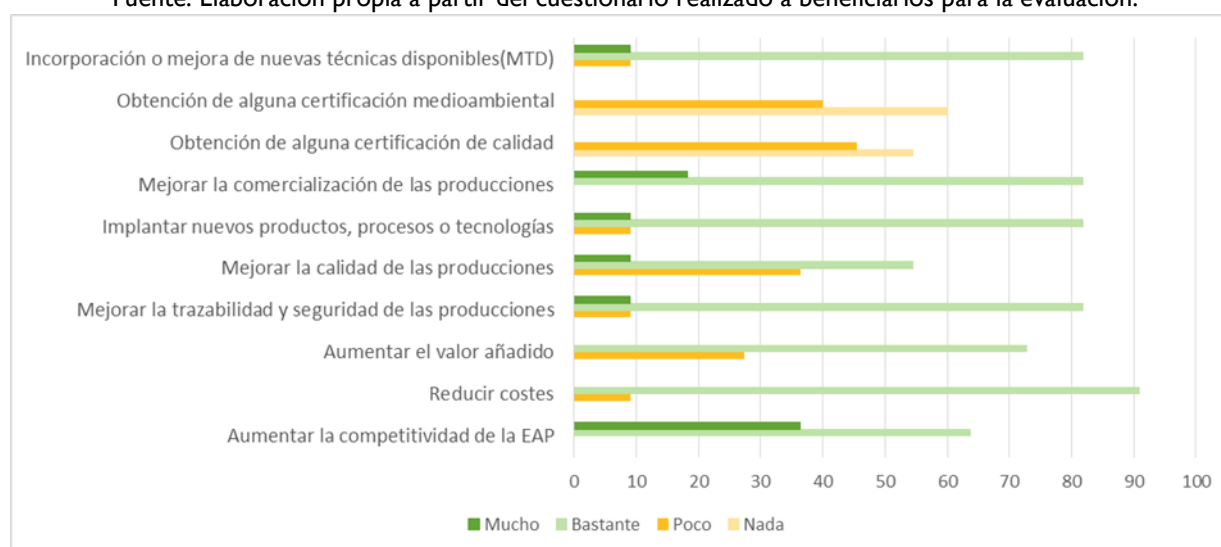
Gráfico 10. Grado en el que la inversión contribuye a la consecución de las siguientes finalidades. M4.2.
Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario a beneficiarios distribuido para la evaluación.



Las ayudas a la inversión de la M4.2 suponen una mejora de la competitividad de las EAP y del rendimiento global de las entidades asociativas beneficiarias. Para la mayoría (más del 80%) la inversión supone reducir costes, mejorar la comercialización de sus productos, implantar nuevos productos y mejorar la trazabilidad y seguridad de sus producciones e incorporar o mejorar nuevas tecnologías propias del sector. En sentido contrario, las inversiones no inciden en la obtención de certificaciones medioambientales ni de calidad. Consideran los beneficiarios que las ayudas a la inversión del PNDR han permitido mejorar el margen de la EAP en el precio final de los productos agrícolas.

Gráfico 11. Grado en el que la inversión incide a lograr cada uno de los siguientes objetivos de la EAP para mejorar su rendimiento global.

Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario realizado a beneficiarios para la evaluación.



La medida M4.2 también ha contribuido a la internacionalización de la producción y a la concentración de la oferta de los productos comercializados por la EAP, pero poco, según los beneficiarios, a diversificar las producciones y los mercados.

Cuadro 11. Grado en el que la inversión incide en lograr cada uno de los siguientes objetivos de la EAP.

Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario realizado sobre los proyectos beneficiarios de 2016.

PEC	AI	OBJETIVO	Nada	Poco	Bastante	Mucho
4	2A	Diversificar las producciones	9,1	54,5	18,2	18,2
4	2A	Diversificar los mercados		54,5	36,4	9,1
4	2A	Concentración de la oferta del producto/s comercializados por la EAP		18,2	54,5	27,3
4	2A	Internacionalización de los producto/s	18,2	27,3	54,5	

Los proyectos beneficiarios no tienen como finalidad reducir el impacto ambiental, y contribuyen poco (el 90% de los proyectos han valorado como “poco” el efecto) a la mejora de la sostenibilidad, la reducción de impactos medioambientales y / o en la mitigación al cambio climático.

Cuadro 12. Grado en el que la inversión incide en lograr el objetivo transversal de medio ambiente. Medida 4.2.

Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario a beneficiarios para esta evaluación.

PEC	AI	OBJETIVO TRANSVERSAL DE MEDIOAMBIENTE	Nada	Poco	Bastante	Mucho
		Mejora de la sostenibilidad, la reducción de impactos ambientales y/o mitigación al cambio climático		90,9	9,1	
		Reducir el impacto ambiental		100,0		

Sobre la **contribución a la eficiencia energética**, el GPT subvencionado en 2016 es de 1,89 millones de euros sumando la totalidad de los proyectos (614.071,72 euros si se consideran sólo los proyectos finalizados). El peso de inversión destinada a eficiencia energética en cada proyecto tiene gran variabilidad; en dos proyectos (almacenamiento de cereales) se sitúa en el 20% la relación con la eficiencia energética; en otros dos representa la mitad, y dos más destinan a este fin más del 75% (proyectos de los centros hortofrutícolas).

Todos los proyectos beneficiarios han considerado que tienen incidencia en la eficiencia energética, y la mayoría (72,7%) considera que el proyecto mejora “bastante” la eficiencia energética.

Cuadro 13. Contribuciones de la M4.2.

Fuente: Elaboración propia.

PEC	AI	CONTRIBUCIONES SECUNDARIAS	Nada	Poco	Bastante	Mucho
11	5A	Mejora en la eficiencia del uso o reducción del consumo de agua	18,2	45,5	36,4	
12	5B	Mejora de la eficiencia energética		27,3	72,7	
13	5C	Mejora en el tratamiento y/o gestión de residuos y subproductos	18,2	63,6	18,2	
13	5C	Utilización de energías renovables	54,5	45,5		

Sobre inversión destinada a **energías renovables**, sólo tres proyectos beneficiarios han declarado que parte de la inversión tiene que ver con este objetivo y ninguno de ellos ha tenido ejecución en 2016. El gasto subvencionable destinado a este objetivo asciende a 694.800 euros para una inversión de 1,73 millones de euros. Los proyectos beneficiarios que han tenido alguna ejecución en 2016 no utilizan o utilizan poco energías

renovables, y solo un 18% de los proyectos mejorará la gestión de residuos y subproductos.

Sobre los efectos en el empleo, los responsables y representantes de los destinatarios de la medida consideran que los apoyos a la inversión en EAPs pueden incidir en el empleo de la zona, pero no siempre en el sentido de aumentarlo. En los proyectos que supongan modernización mediante tecnificación, pudiera producirse un efecto negativo en el empleo de la propia EAP porque puede suponer mecanizar trabajos, pero también un aumento de su cualificación.

De los proyectos beneficiarios, el 72% ha declarado que la inversión generará empleo (directo, en la EAP e indirecto, en la zona); un 25% de los proyectos generará empleo femenino y el 25% también considera que se creará empleo juvenil. Respecto a la calidad del empleo, la mitad de los proyectos crearán “bastante” empleo indefinido.

Cuadro 14. Efecto de la medida 4.2. sobre el empleo.

Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario a beneficiarios para esta evaluación.

PEC	AI	EFFECTOS SOBRE EL EMPLEO	Generará	Mantendrá	Destruirá	Sin efecto
16	6A	Efecto del proyecto de inversión en el empleo	72,7	27,3		
PEC	AI	EFFECTOS GENERACIÓN DE EMPLEO	Nada	Poco	Bastante	Mucho
16	6A	Generará empleo femenino	37,5	37,5		25
16	6A	Generará empleo joven menor de 35 años	25	50	12,5	12,5
16	6A	Generará empleo indefinido		50	50	

Sobre los posibles **efectos de desplazamiento** es la primera vez que se han convocado las ayudas y sólo hay 18 proyectos beneficiarios con ejecución en dos años, por tanto se carece de masa crítica para poder decir si existe este efecto.

Submedida 7.8: Creación y mantenimiento de caminos naturales cuyo trazado discurra por dos o más CCAA, o en territorios insulares

La submedida 7.8 ha comenzado a implementarse en 2015, por lo que hay una parte de ejecución ya terminada al final de 2016. Hay **tres operaciones finalizadas** (Vía de la Plata: tramo Alba-Carbajosa; supresión de la discontinuidad en la etapa 27 del CN Guadiana; y camino natural Santander-Mediterráneo, en Calatayud, que suponen 43,63 kilómetros de los previstos) de las 11 operaciones subvencionadas. Con la medida 7.8 se subvenciona la construcción de 409,39 kilómetros de caminos naturales de los que un 24,47% discurre por *zonas Natura 2000*. La población beneficiaria de estas infraestructuras cuando termine su construcción será de 296.591 personas.

Los datos de la ejecución y de todas las operaciones previstas se resumen en la tabla siguiente:

Tabla 12. Ejecución de la medida 7 (submedida 7.8, Caminos naturales) a 31 de diciembre de 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SDGFDNR.

Código Actual	Referencia	Tipo de operación	O.1 GPT comprometido 4 Desde 1er AD (propuesta)	GPT comprometido Vigente actualmente	O.1 GPT Pagado 5 (operaciones finalizadas y no finalizadas)	Pendiente de pago respecto a AD inicial teniendo en cuenta modificaciones posteriores de lo comprometido	Estado (finalizado si está declarado)	O.15 Población que se beneficia de las infraestructuras desde proyecto 33	O.15 Población que se beneficia de las infraestructuras desde tras pago final 33	Código INE Municipios por los que pasa el camino	Número de kilómetros a construir desde proyecto	kilómetros a construir que discurrirán por zonas N2000 desde proyecto	Número de kilómetros construidos tras pago final	kilómetros construidos que discurrirán por zonas N2000 tras pago final
2014-000282	C.N. V. de la Plata. Tramo Alba-Carbajosa	Encomienda de gestión	1.293.614,12	874.983,28	874.983,28	0,00	Finalizado	16.465	16.465	37085, 37070, 37032	19,67	0	22,71	
2015-000415	Camino Natural de los Humedales de la Mancha	Encomienda de gestión	932.618,98	932.618,98	569.223,85	363.395,13	En Ejecución	94.324		45185, 45141, 45167	149,93	44,79		
2014-000904	Supresión de la Discontinuidad en la etapa 27 del CN Guadiana	Encomienda de gestión	332.419,41	302.199,46	302.199,46	0,00	Finalizado	62.992	62.992	06153, 06044	6,18	0	6,18	
2015-000408	CN Santander-Mediterráneo. Tramo Abejar-Soria	Encomienda de gestión	1.166.444,41	1.166.444,41	566.908,56	599.535,85	En Ejecución	42.321		42001, 42061, 42095	30,44	21,24		
2015-000426	CN Baeza-Utiel. Tramo Estación de Reolid-límite provincial con	Encomienda de gestión	1.544.613,60	1.544.613,60	329.367,78	1.215.245,82	En Ejecución	3.751		02070, 02076, 02080	19,58	10,26		
2015-000427	Camino Natural Matarranya-Algars. Fase II	Encomienda de gestión	758.459,50	758.459,50	98.121,15	660.338,35	En Ejecución	4.543		50152, 50102, 50189	71,48	19,19		
2015-000440	CN Santander-Mediterráneo. Calatayud	Encomienda de gestión	587.071,60	587.071,60	542.916,90	44.154,69	Finalizado	19.724		50067	14,74	0	14,74	
2015-000439	CN Ruta del Cantábrico. Tramo O Vicedo - Ladrado	Encomienda de gestión	307.982,88	307.982,88	57.216,68	250.766,20	En Ejecución	9.410		270641, 15044, 1506	19,45	7,14		
2015-000446	CN Santander-Mediterráneo. San Leonardo - Abejar	Encomienda de gestión	1.183.720,87	1.183.720,87	25.900,00	1.157.820,87	En Ejecución	43.061		42001, 42164, 42055	31,75	1,75		
2016/0000054	CN Vía de la Plata. Tramo Béjar-Baños de Montemayor. Salamanca-Cáceres	Encomienda de gestión	1.257.285,24	1.257.285,24			No iniciada			37080, 37046, 37263	21,27	7,83		
2016/0000066	CN Ruta de la Plata. Tramo Barcial del Barco-límite provincial con León. Zamora.	Encomienda de gestión	1.673.236,25	1.673.236,25			No iniciada			49019, 49021, 49159	24,9	0,27		
TOTAL			11.037.466,86	10.588.616,07	3.366.837,66	4.291.256,92		296.591	79.457		409,39	112,47	43,63	

El nivel de ejecución de la M7.8 respecto a lo programado para 2023 es bastante alto, sobre todo si se tiene en cuenta el escaso desarrollo del resto de las medidas del PNDR. De hecho, solamente dos operaciones quedaban por comenzar al final de 2016.

El número de operaciones finalizadas, a 31 de diciembre de 2016, representaba un 16,67% del total previsto, porcentaje que aumenta al 61,11% si se tienen en cuenta las operaciones finalizadas y no finalizadas. Respecto al GPT previsto, se ha ejecutado el 9,18% en operaciones finalizadas, un 17,96% si se cuentan también las operaciones no finalizadas.

Los gestores consideran que llegarán al hito de 2018 (33,35% del total de GPT previsto, 6,25 millones de euros) sin problemas, ya que tienen la programación lista para poder poner todos los proyectos y licitaciones en marcha en cuanto exista disponibilidad presupuestaria⁴⁵. En el fondo de este discurso están las dificultades comunes a todo el PNDR para poner las medidas en marcha debido a la situación del Gobierno en funciones y el bloqueo de los presupuestos de 2016, unido al retraso en la aprobación del PNDR en casi un año respecto al periodo de programación.

Tabla 13. Ejecución de la M7.8 hasta diciembre de 2016 en relación a los indicadores del sistema de seguimiento y evaluación.

Fuente: Elaboración propia con datos de la AG.

INDICADOR	Código del Indicador	FA	VALOR TOTAL PREVISTO PARA 2023	VALOR EJECUTADO HASTA 2016 (INCLUSIVE) CON OPERACIONES FINALIZADAS	Grado ejecución 2023	VALOR EJECUTADO HASTA 2016 (INCLUSIVE) CON OPERACIONES FINALIZADAS Y NO FINALIZADAS	Grado ejecución 2023
GPT en la medida M7.8.	O1	6B	18.743.703,77	1.720.099,64	9,18%	3.366.837,86	17,96%
Inversión total (público y privado) bajo el ámbito 6B.	O2	6B	18.743.703,77	Coincide con el O1 al no tener parte privada	100,00%	Coincide con el O1 al no tener parte privada	100,00%
Nº de operaciones subvencionadas en la medida M7.8.	O3	6B	18	3	16,67%	11	61,11%
Población beneficiaria (DOBLE CONTEO) de servicios/ infraestructuras mejorados en la medida M7.8.	O15	6B	420.000	99.181	23,61%	298.963	71,18%
Nº de kilómetros construidos tras pago final en la M7.8.	IE9	6B	590	43,63	7,39%	63,08	10,69%
Nº de kilómetros construidos que discurren por zonas N2000 tras pago final en la M7.8.	IE10	6B	59	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Población beneficiaria (SIN DOBLE CONTEO) de servicios/infraestructuras mejorados en la medida M7.8.	Pobl_neta	6B	350.000	99.181	28,34%	259.465	74,13%
Porcentaje de población rural beneficiada por los servicios/infraestructuras mejoradas. (T22)	T22	6B	1,50%	0,42%	28,00%	1,11%	74,00%

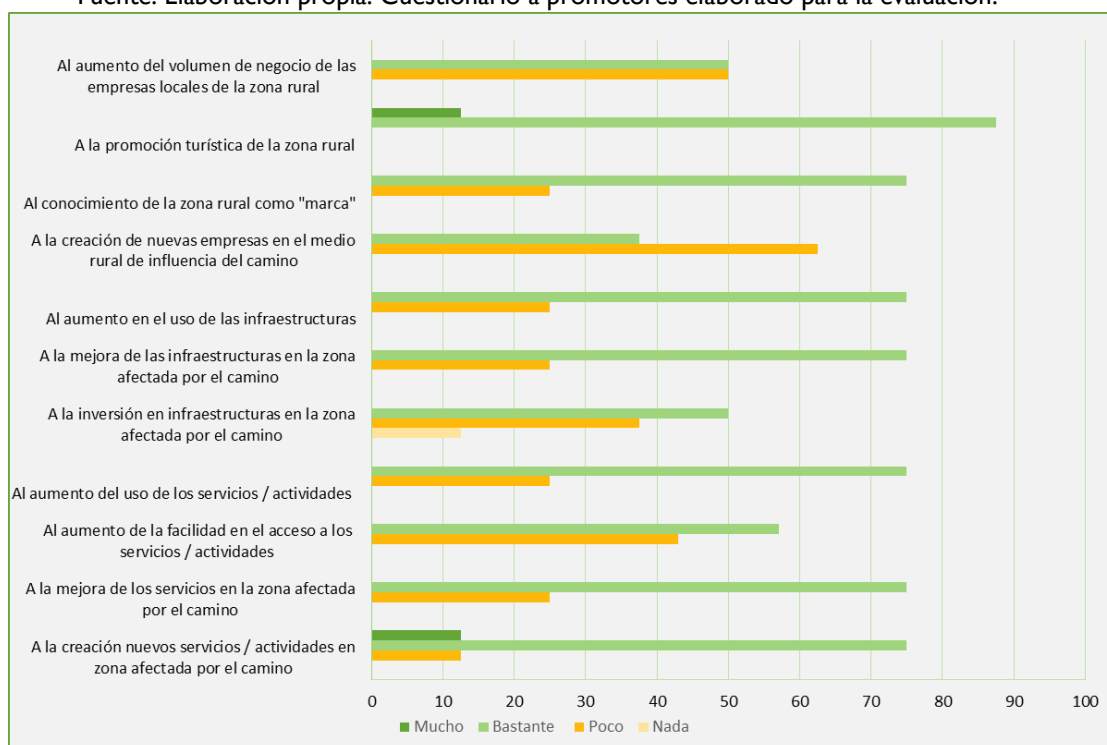
Debido al escaso número de proyectos finalizados a 2016, los posibles efectos de los proyectos beneficiarios se analizan sobre los resultados del

⁴⁵ Entrevista a gestores.

cuestionario distribuido entre los promotores de todos los caminos seleccionados. Son los siguientes.

Gráfico 12. Grado en el que la construcción del camino contribuye a diversos factores relacionados con los criterios de juicio.

Fuente: Elaboración propia. Cuestionario a promotores elaborado para la evaluación.



De las respuestas de los promotores se desprende que, en efecto, la medida apoya el desarrollo rural, aunque no sea de forma muy acusada⁴⁶, salvo en el caso de la creación de nuevos servicios y la promoción turística de la zona, donde las respuestas se concentran en los rangos más positivos (*mucho* o *bastante*). En todo caso, la barra verde claro, que corresponde a la respuesta "*bastante*" es la más destacada.

La construcción de los caminos pretende convertirse en un catalizador del desarrollo económico de la zona, ya que supone no sólo la inyección de inversión pública como también de inversión privada. La construcción de infraestructuras tiene un claro componente público, ya que el porcentaje de inversión pública en las mismas es del 87%. Pero se diversifica más en la aparición de servicios y actividades relacionadas con el camino en la zona. De hecho, según los promotores, en un 62,5% la inversión es mixta, en un 25% privada y en un 12,5% únicamente pública.

⁴⁶ Causa principal de este relativismo puede ser la propia (escasa) relevancia en términos económicos de la medida.

Sobre el destino de las inversiones, los promotores han indicado que las inversiones previstas o realizadas en servicios y actividades relacionadas con la construcción del camino son, fundamentalmente, actividades que fomentan el turismo, la hostelería y, las actividades culturales, deportivas y de ocio.

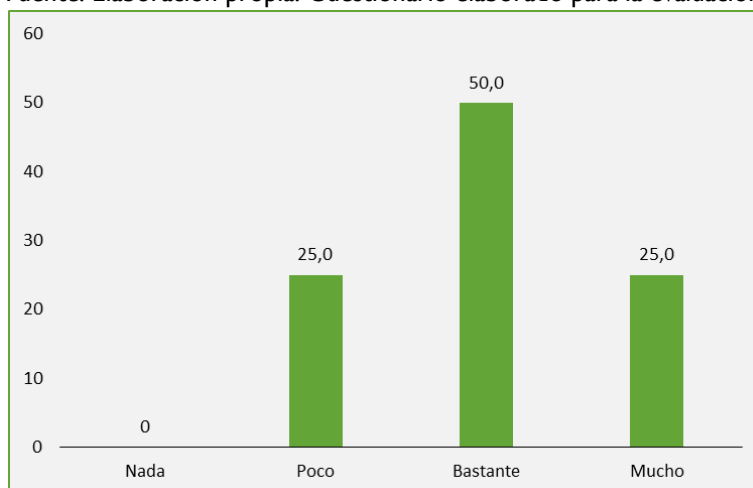
En cuanto a las infraestructuras previstas o realizadas relacionadas con la construcción del camino, en general, serán inversiones en zonas de esparcimiento y recreativas, es decir, parques, jardines, bancos, mesas, barbacoas, papeleras, etc.

Respecto a su efecto sobre la creación de empresas en la zona de influencia, el 60% de los promotores considera que la medida influirá poco en la creación de nuevas empresas frente a un 40% que considera que influirá bastante y sobre todo de los sectores de hostelería, sector turístico y deportivo, y ocio y también la diversificación de las actividades ya existentes. Por último, los gestores consideran que el turismo aumentará bastante (75% de respuestas) en la zona como consecuencia de la construcción del camino⁴⁷.

En lo que hace a la conservación del patrimonio natural, el 75% de los promotores considera que la construcción de los caminos contribuye bastante o mucho a la conservación medioambiental y del paisaje.

Gráfico 13. Distribución de respuestas a la pregunta “¿Cuánto considera que la conservación del medio ambiente y paisaje de la zona rural afectada por el camino ha mejorado / mejorará?” (%).

Fuente: Elaboración propia. Cuestionario elaborado para la evaluación.

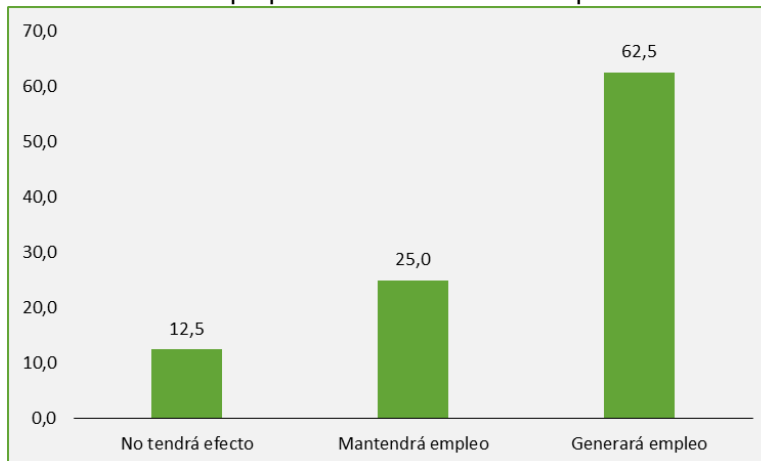


⁴⁷ Cuestionario a promotores para la evaluación.

Por lo que respecta al **empleo**, los promotores de las medidas en el territorio sí consideran que puede tener su efecto. El 62,5% de ellos cree que generará empleo indirecto una vez finalice la construcción del camino.

Gráfico 14. Distribución de las respuestas de los promotores de los caminos naturales seleccionados a la pregunta “¿Cómo afecta / afectará la construcción del camino a la generación empleo indirecto en el medio rural de influencia del camino?” (%).

Fuente: Elaboración propia. Cuestionario elaborado para la evaluación.



Sobre los posibles **efectos de desplazamiento**, no se puede decir mucho porque es la primera vez que esta medida se programa en el PNDR, pero en todo caso serían positivos, debido a que beneficia a toda la población y a la planificación general de la zona, ya que se trata de propuestas que llegan al MAPAMA de la mano de un promotor (alcalde, diputación, asociación...) que incluye el camino dentro de un proyecto propio más amplio relacionado con el turismo, el empleo, mejora del municipio o municipios afectados⁴⁸.

Otro efecto que puede tener la medida, en la opinión de los gestores, es el de la **defensa del dominio público** y también de las vías pecuarias (impide que los lindes vayan detrayendo dominio público, y que éste se degrade o que se utilice para otros fines).

Medida M08: Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques

El ritmo de ejecución de la medida es en términos generales elevado tanto para las actuaciones de prevención como en restauración. En 2016 se han realizado **10 acciones de la M08**, una de prevención de incendios y nueve actuaciones de recuperación de bosques, con un gasto público total de cuatro millones de euros habiéndose intervenido directamente en 6.232 hectáreas, de las cuales en 5.976,43 hectáreas las labores de prevención o restauración han finalizado. En términos de superficie afectada, 300.000

⁴⁸ Entrevista con los gestores de la medida 7.8.

hectáreas son afectadas positivamente por las operaciones de prevención más las 1.584 hectáreas donde se ha actuado directamente tras un incendio.

La medida de prevención se corresponde con la financiación de la encomienda de gestión con TRAGSA para la puesta en funcionamiento de las Brigadas de Labores Preventivas (BLP) contra incendios forestales. Al ser anualidades del costo de servicio se considera como *operación finalizada*. De las nueve actuaciones de recuperación, seis son operaciones finalizadas a 31 de diciembre de 2016 y otras tres están en ejecución pendiente de pago. Con estas actuaciones se ha conseguido un porcentaje de ejecución en los indicadores asociados a la medida muy elevados, en algunos casos superando el 100%, como se refleja en el cuadro a continuación.

Tabla 14. Ejecución de la Medida M8. Valores acumulados 2015-2016

Fuente: Elaboración propia con datos de la AG.

INDICADOR	Código del indicador	AI	VALOR TOTAL PREVISTO PARA 2023	VALOR EJECUTADO HASTA 2016 OPERACIONES FINALIZADAS	Grado Ejecución 2023	VALOR EJECUTADO HASTA 2016 CON OPERACIONES FINALIZADAS Y NO FINALIZADAS	Grado Ejecución 2023
Submedida M8.3 Actuaciones en prevención de incendios							
GPT en la medida M8.3. (€)	O1	4A 4C	19.415.552,83	1.441.240,95	7,42%	1.441.240,95	7,42%
Nº de beneficiarios subvencionados .	O4	4A 4C	1,00	1,00	100,00%	1	100,00%
Nº de hectáreas en las que se ha intervenido con el objetivo principal de prevenir los incendios forestales.	IE11	4A 4C	3.000	4.648,76	154,96%	4.648,76	155,00%
Nº de hectáreas afectadas por los trabajos de prevención de los incendios forestales.	TE3	4A 4C	300.000	300.000	100%	300.000	100%
Submedida M8.4 Actuaciones en restauración de incendios							
GPT en la medida M8.4. (€)	O1	4A 4C	3.000.000	2.197.115,56	73%	2.561.826,72	85%
Nº de beneficiarios subvencionados .	O4	4A 4C	1	1,00	100%	1,00	100%
Nº de hectáreas restauradas o en proceso de restauración tras incendio forestal u otros desastres naturales (SIN DOBLE CONTEO)	IE12/TE5 O5	4A 4C	1.000	1.327,67	133%	1.584,06	158%

La **submedida M8.3**, operación de prevención, va dirigida en su integridad a financiar la actividad del servicio de las BLP, con un gasto comprometido de 19,41 millones de euros para todo el periodo de programación. Si bien la ejecución de la medida se inició con cierto retraso respecto a la programación prevista por el PNDR, se prevé que a finales de 2018 se habrá alcanzado el 100% de ejecución en GPT, al estar destinado todo el gasto comprometido a la nueva encomienda de gestión con TRAGSA con un alcance temporal 2016-2020. Es decir, el GPT programado estará agotado en los primeros años de la programación, e implicará que el mantenimiento de las actuaciones en prevención a partir de 2019 dependerá de la financiación nacional en exclusiva o de una modificación del PNDR para incrementar la dotación presupuestaria en GPT para esta medida.

La escasa relevancia de la medida M8.3 en GPT presupuestado para el periodo de programación supone una limitación para la financiación la actividad anual de las BLP a partir de 2019, sin que esté asegurado el nivel de la actividad preventiva mostrada hasta la fecha.

En términos de superficie intervenida, la absorción también es elevada. La tabla de actividad anual de las BLP 2014-2016, muestra como la superficie anual intervenida con diversos trabajos preventivos (principalmente tratamiento selvícola, quemas prescritas, etc) por las BLP sólo en el año 2015 se alcanza el 98% de las 3.000 hectáreas de superficie intervenida que es objetivo final de para 2023. El valor acumulado de la superficie intervenida por trabajos de prevención 2015-2016 es de 4.648,76 ha, un 155% del objetivo para 2023.

Tabla 15. La actividad de las BLP de 2014 a 2016.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de actividad de las BLP.

	Superficie intervenida (Ha) 2014	Superficie intervenida (Ha) 2015	Superficie intervenida (Ha) 2016
Tratamiento selvícola	1.473,80	1.534,98	1.541,64
Quemas prescritas (Ha)	847,90	632,42	259,79
Maquinaria auxiliar		11,78	16,00
Otros trabajos forestales		652,15	
Trabajos realizados	2.321,70	2.831,33	1.817,43
Personal empleado BLP	492,00	495,00	527,00

Con esta actividad se ha empleado a 495 personas en 2015 y 527 en 2016 que, en los periodos de tiempo en que no se realizan las acciones preventivas, han participado en labores de extinción. Esto supone un refuerzo de la complementariedad o sinergia de la medida con el empleo y con la medida de restauración de incendios.

Enmarcadas en **la submedida M8.4**, hasta el 31 de diciembre de 2016, se han realizado nueve actuaciones de restauración, siete en el año 2015 y otras dos en 2016, estando pendientes de finalización tres de ellas. Se ha actuado directamente en 1.584,06 hectáreas (1.328 en términos de operaciones totalmente finalizadas) para la recuperación de una superficie incendiada de 33.850,65 hectáreas, de las que 13.608,65 eran superficie arbolada. De las actuaciones en restauración, tres incluían zonas de la *Red Natura 2000*. Los objetivos para 2023 (indicadores de productividad, resultado y *target*) se han cumplido ya en 2016, siendo el número de hectáreas intervenidas en restauración un 33% más de lo previsto en todo el periodo de programación. Se ha alcanzado asimismo el objetivo de la superficie afectada, de 300.000 hectáreas.

La medida M8.4 tiene una ejecución alta en GPT. De manera agregada, desde la aprobación del PNDR el nivel de ejecución es del 79% en GPT pagado respecto del gasto comprometido en estos dos años y del 100% respecto al previsto para todo el periodo de programación 2014-2020.

Tabla 16. Actuaciones de restauración en grandes incendios y otras catástrofes 2015-2016.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AG y la SDGSYM.

Año	Actuaciones de Restauración en grandes incendios y otras catástrofes	GPT comprometido	GPT Pagado (a 31/12/ 2016)	Pendiente de pago	Estado	Superficie afectada (ha)	DATOS DE LOS INCENDIOS	
							Superficie Forestal (ha)	Superficie Forestal Arbolada (ha)
2015	Restauración en las Cinco Villas (Zaragoza)	500.000,00	500.000,00		F	264,00	7.852,00	5.000,00
2015	Restauración Lujar (Granada)	250.000,00	249.999,92		F	40,00	1.582,00	203,70
2015	Restauración Gata (Cáceres)	500.000,00	500.000,00		F	210,54	6.830,00	3.156,13
2015	Restauración Quesada (Jaén)	500.000,00	500.000,00		F	196,30	9.756,76	3.156,13
2015	Restauración diferentes términos en Ourense	500.000,00	322.115,64		F	576,37	3.180,00	748,00
2015	Restauración en Trabazos (Zamora)	125.000,00	113.278,64	11.721,36	NF	61,70	878,02	688,13
2015	Restauración Ódena (Barcelona)	125.000,00	125.000,00		F	40,46	1.059,40	154,10
2016	Restauración en Cuesta de Parrés (Asturias)	500.000,00	239.472,05	260.527,95	NF	84,69	637,73	188,44
2016	Restauración en Los Tojos (Cantabria)	250.000,00	11.960,47	238.039,53	NF	110,00	2.074,74	314
TOTALES M.8.4		3.250.000,00	2.561.826,72	510.288,84		1.584,06	33.850,65	13.608,63

En términos agregados, desde su aprobación el PNDR ha intervenido en incendios con una superficie forestal afectada de 33.850.65 hectáreas, lo que representa el 19,10% de la superficie afectada por incendios en las campañas 2015-2016 en toda España, y un 0,12% de la superficie forestal nacional.

El nivel de absorción de la submedida M8.4 es muy elevado, el GPT se ha agotado en los dos primeros años del PNDR con nueve actuaciones con una media de 361.111,11€ de GPT comprometido y 176,1 hectáreas por cada una.

El agotamiento de la medida M8.4 supone que las actuaciones de la AGE en restauración de grandes incendios supra autonómicos o de interés general hasta finalizar el periodo de programación no contarán con cofinanciación FEADER, con el riesgo consiguiente de no actuar en ellas, dada la dependencia de la medida del PNDR. En este sentido, los responsables de la medida han indicado que sin la cofinanciación de FEADER las actuaciones se realizarán en el marco de la política forestal del MAPAMA, sin asegurar que dichas actuaciones coincidan con las subvencionables por FEADER.

El PNDR ha sido eficaz en relación con la medida M8.4 llegando al cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, la existencia actual de demanda creciente por parte de las CCAA de actuar en mayor número de grandes incendios, el incremento anual del número de incendios y el alto grado de ejecución de la medida M8.4, junto con la importancia de la actuación en sistemas forestales para el desarrollo rural, indica que esta medida podría absorber excedentes de GPT no ejecutados por otras medidas sin comprometer la eficacia del PNDR.

4.3.3. Previsión de ejecución de las medidas del PNDR y criticidad de la situación actual

A falta de ejecución del PNDR, *como actividad de seguimiento y evaluación* se ha realizado una previsión de ejecución de cada medida y sus indicadores que permite visualizar la eficacia del programa en el alcance de ciertos hitos intermedios en 2018 y de la consecución de sus objetivos a 2023. A través de este ejercicio se pueden identificar puntos críticos que requieran una toma de decisiones sobre el diseño e implementación del programa y con ello evitar la penalización del 6% del marco de rendimiento.

En la siguiente tabla se ofrece una panorámica sobre la ejecución de los indicadores (49) en 2016 a la que se suman las previsiones hechas por los gestores⁴⁹ para los horizontes temporales de 2018, 2020 y 2023. Además también se les ha pedido que indicasen su seguridad en las dichas estimaciones y la relevancia que atribuían a cada indicador en la consecución de los objetivos del ámbito de interés en el que están programadas las medidas del PNDR.

⁴⁹ Los gestores de la Medida 16 PYME no han indicado ninguna previsión porque será apartada de sus competencias en la modificación en tramitación.

Tabla 17. Indicadores de seguimiento: Previsión de ejecución y cumplimiento de objetivos por medidas.

Fuente: Elaboración propia.

MEDIDA	INDICADOR	CODG	AI	VALOR PREVISTO 2023	EJECUCIÓN N 2016	PREVISIÓN DE EJECUCIÓN % acumulado respecto 2023			SEGURIDAD PREVISIÓN (1-5)	RELEVANCIA PARA EL AI (1-5)
						A 2018	A 2020	A 2023		
M1.1	GPT en la medida M1.1.	O1	3A	1.862.655	0%	13	65	100	4	2
	Nº módulos relacionados con la eficiencia energética.	IE20	5B	2	0%	0	50	100	3	2
	Nº de días de formación impartida.	O11	3A	5.000	0%	10	40	100	3	3
	Nº de participantes en actividades de formación.	O12 / T3	3A	400	0%	20	60	100	3	3
M1.2	GPT en la medida M1.2.	O1	3A	1.862.655	9%	30	74	100	4	2
	Nº de actividades/operaciones subvencionada	O3	3A	20	65%	50	75	100	3	3
	Porcentaje de actividades subvencionadas relacionadas con la eficiencia energética	IE21 / R14	5B	0,20	0%	50	100	100	3	2
M4.2	GPT en la medida M4.2.€	O1	3A	251.781.934	1%	13	50	100	4	5
	Inversión total (público y privado).€	O2	3A	621.454.835	1%	13	50	100	4	5
	Nº de operaciones subvencionadas.	O3	3A	120,00	3%	40	80	100	3	3
	Nº Entidades asociativas prioritarias subvencionadas.	TE2/IE8	3A	20,00	15%	30	60	100	3	3
M4.3	GPT en la medida M4.3. (bajo 2A).	O1/O2	2A	15.932.146	0%	30	50	100	3	5
	Superficie dotada de infraestructuras para regadío (2A)	IE7/TE1	2A	1.328	0%	30	50	100	3	5
	GPT en la medida M4.3. (bajo 5A).	O1	5A	15.932.145	0%	5	30	100	3	5
	Nº de operaciones subvencionadas en la M4.3. (5A).	O3	5A	3	0%	33	67	167	3	2
	Superficie total de hectáreas M4.3 infraestructuras (5A)	O5	5A	1.992	0%	5	30	100	3	5
	Porcentaje de tierra de regadío que ha pasado a un sistema de riego más eficiente (modernización)	T14/R12	5A	0,07	0%	5	28	100	3	5
M7.8	GPT en la medida M7.8.	O1	6B	18.743.704	9%	58	85	101	2	2
	Nº de operaciones subvencionadas M7.8.	O3	6B	18	17%	78	111	144	2	2
	Población beneficiaria de servicios/ infraestructuras	O15	6B	350.000	28%	93	107	121	2	1
	Nº de kilómetros construidos tras pago final M7.8.	IE9	6B	590	7%	85	95	106	2	2
	Nº de kilómetros construidos por zonas N2000	IE10	6B	59	0%	190	200	208	2	1
	Población beneficiaria de servicios/ infraestructuras	P NETA	6B	350.000	28%	82	94	105	2	1
	Porcentaje de población rural que se beneficia de servicios/ Infraestructuras mejorados (AI 6B)	T22	6B	1,50	28%	91	104	118	2	1
M8.3	GPT en la medida M8.3.	O1	P4	19.415.553	7%	100	100	100	5	5
	Nº hectáreas intervenidas prevenir incendios	IE11	P4	3.000	155%	100	100	100	5	5
	Nº de hectáreas afectadas por los trabajos de prevención de los incendios forestales. (M8.3)	TE3	P4	300.000	100%	100	100	100	5	5
M8.4	GPT en la medida M8.4.	O1	P4	3.000.000	73%	100	100	100	5	5
	Nº hectáreas restauradas/proceso de restauración	E12/TE5 O	P4	1.000	133%	200	200	200	5	5
M9.1	GPT en la medida M9.1.	O1	3A	13.038.588	0%	4	12	19	1	2
	Nº de grupos de productores creados	O3	3A	44	0%	9	14	14	1	3
	Nº de explotaciones que participan en agrupaciones de productores subvencionados.	O9	3A	53.839	0%	6	7	7	1	1
	Porcentaje explotaciones agrícolas subvencionadas	T6/R4	3A	5	0%	6	7	7	1	1
M15.2	GPT en la medida M15.2	O1	P4	4.028.000	0%	15	75	100	3	4
	Tipos actividades conservación/promoción RGenéticos	IE14	P4	9	0%	22,2	55,6	100	3	4
M16 AEI	GPT en la medida M16AEI 2A	O1	2A	16.361.912	0%	10	62	100	1	2
	GPT en la medida M16AEI 3A	O1	3A	16.361.912	0%	10	62	100	1	3
	GPT en la medida M16AEI 4B	O1	4B	5.113.460	0%	10	63	101	1	3
	GPT en la medida M16AEI 5A	O1	5A	5.113.460	0%	10	63	101	1	3
	GPT en la medida M16AEI 5C	O1	5C	3.908.507	0%	10	60	96	1	3
	Nº de grupos de la AEI subvencionados	O16	2A,	90	0%	100	100	100	2	1
	Nº de operaciones de cooperación de la AEI 2A	IE15	2A	24	0%	0	60	100	1	1
	Nº de operaciones de cooperación de la AEI 4B	IE17/TE4	4B	8	0%	0	60	100	1	2
	Nº de operaciones de cooperación de la AEI 5C	IE19/TE7	5C	6	0%	0	60	100	1	2
M16 PYME	GPT en la medida M16.2PYME	O1	3A	16.143.011	0%					
	Número de operaciones de cooperación apoyadas	O17	3A	25	0%					
M16.5	GPT en la medida M16.5	O1	5B	1.241.770	0%	13	65	100	4	2
	Nº de operaciones de cooperación (M16.5)	O7	5B	20	0%	15	50	100	3	2
M16.6	GPT en la medida M16.6	O1	5B	1.241.770	0%	13	50	100	3	2
	Nº de operaciones de cooperación biomasa (M16.6)	O17	5B	20	0%	10	50	100	2	2

Sobre los 49 indicadores presentados en la tabla, repartidos por cada una de las medidas del programa, se constata que en cuanto a **la relevancia** para el AI, 12 han sido clasificados con el valor más elevado (5 puntos) y ocho con el valor menor (1 punto). De los más relevantes solo cinco tienen algún grado de ejecución en 2016, la mitad de los cuales obtienen valores inferiores al 10%. Destacan los indicadores referentes a la M4.3, que son valorados con 5 puntos en la relevancia y ninguno tiene ejecución. Además hay que recordar la importancia en términos de GPT en el PNDR de esta medida 4.3.

Al revés, se verifica que en los 8 indicadores señalados con un nivel de importancia muy bajo (1 punto) la mayoría no suele tener ejecución aunque tres de ellos presenten un grado de ejecución del 28%.

El **nivel de seguridad** de las previsiones manifestado por los responsables de cada medida es, en media, de 2 puntos, en una escala de 1-5. Mayoritariamente, el nivel de seguridad es muy bajo: 11 indicadores están valorados con 1 punto, 9 con 2 puntos y 17 con 3 puntos. Aunque no se sepa si estos niveles de seguridad reflejan una actitud conservadora hacia al riesgo o si, fruto de la trayectoria del PNDR hasta ahora, manifiestan una verdadera preocupación debido a la gran incertidumbre en cuanto al rumbo del PNDR.

Solo las previsiones de 5 indicadores reciben el valor máximo de seguridad, lo que es fácilmente comprensible, ya que están relacionados con las Medidas 8.3 y 8.4, las cuales revelan valores de ejecución que varían entre 7%⁵⁰ y el 133%.

En lo referente a la **ejecución del PNDR en 2016** se concluye que el ritmo de la implementación es bajo. De los 16 indicadores con grado de ejecución se constatan los siguientes resultados: 2 indicadores ya presentan ejecución mayor que el 100% y, por el contrario, otros 12 presentan una ejecución menor del 30% y, de éstos, la mitad no llegan al 15%.

En el informe de ejecución 2014-2015⁵¹ se han adelantado estimaciones cuanto a la ejecución para el final de 2017 de las medidas M1.1, M1.2, M4.2, M8.3, M8.4, M9.1, M15.2 y M16.6. Los resultados del final de 2016 y las previsiones ahora hechas para 2018 evidencian una degradación en algunas de ellas, que se detallan seguidamente.

La **M1.1** tenía una previsión de ejecución del 25% para 2017 y ahora los gestores prevén para 2018 tasas de ejecución inferiores (el promedio de los

⁵⁰ Resultado del indicador referente al GPT, al ser una encomienda de gestión, se paga por anualidades, por lo que se considera ejecutada aunque el pago en 2016 suponga el 7%.

⁵¹ Pág. 9 a 16 del Informe Anual de Ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014 – 2020 (relativo a los años 2014 y 2015).

4 indicadores es de 11%, el valor máximo es de 20% en uno de los indicadores); la **M1.2** tenía una previsión del 30% de ejecución para 2017 y ahora los gestores prevén para 2018 tasas de ejecución de los indicadores entre 30% a 50%.

La **M4.2** para 2017 suponía una ejecución entre 20% a 22%, ahora para 2018 los gestores rebajan las previsiones hasta valores entre 13% y 40% para los indicadores, lo que resultaría en un promedio de 24%.

El cumplimiento, y superación, de los hitos finales de las **medidas 8.3 y 8.4** ya eran señalados en el informe de ejecución de 2014-2015, situación que se mantiene. En la M8 lo limitante es el GPT programado, ya que la capacidad de absorción es muy alta y podrían acometerse mayor número de actuaciones si los gestores dispusieran de mayor presupuesto. La M8.3, al ser una encomienda de gestión, se paga por anualidades, por lo que se considera ejecutada aunque el pago a 2016 suponga el 7%.

Por otro lado, en el mismo informe ya se destacaban las dificultades relativas a la ejecución de la **M9.1**, pues se preveía una ejecución de la medida de 20% hasta 2017, que ahora los gestores bajan a valores comprendidos entre 4% y 6% para los diferentes indicadores, incluso se estima que no se van a alcanzar los hitos finales de esta medida.

En la **M15.2**, aunque siga sin ejecución, sus gestores estiman una evolución de las previsiones pasando de los 10% previstos para 2017 a un promedio de 19% de ejecución de los mismos indicadores de esta medida en 2018. No obstante, no se pronuncian sobre la previsión de ejecución de los objetivos de los indicadores adicionales establecidos en el PNDR fijados para valorar el indicador *Tipo de actividades en recursos genéticos*. Por último, la previsión del 15% en 2017 para la **M16.6** baja ahora a un promedio en sus indicadores del 12% para sus hasta 2018.

Estos resultados son congruentes con los problemas de implementación y diseño identificados por los diversos actores del PNDR, tal y como se ha reflejado en el apartado de implementación del programa.

Los gestores, de una manera general, consideran que los hitos de 2018 son inabordables a causa de las dificultades experimentadas hasta 2016 aunque eso no impedirá llegar a cumplir los objetivos de 2023. Esto es el caso, por ejemplo, de la M4.3 que, aunque no tenga ejecución en 2016 y se estima que no cumpla los hitos de 2018 (33,3% en superficie dotada de infraestructuras - modernización y transformación, e incluso no tienen seguridad en alcanzar el porcentaje de 30% en la superficie para transformación ni del 5% para modernización) sus gestores consideran que se llegará a los objetivos a 2023 (aunque con una seguridad moderada).

A estas alturas se estima que, de los 49 indicadores, en 2023, 11 tendrán una ejecución por encima del 100% (Medidas 7.8 y 8.4) y 5 por debajo del 100% (M9.1 y M16AEI). Aún así, el nivel de seguridad con que las previsiones son hechas, como se ha relatado, es relativo. En este sentido van las valoraciones de la M16AEI que, no obstante, podría alcanzar los objetivos 2023 si se cumplen las previsiones de los gestores, aunque también es puntuada con un valor muy bajo en cuanto a los términos de seguridad de esa previsión.

Al contrastar las previsiones con la demás información recogida durante la evaluación llaman la atención algunas inconsistencias. Por un lado, según las previsiones, la medida M9.1 es la única que se señala como no alcanzando los objetivos de 2023 (con bastante inseguridad). Esta posición es contraria a la del sector que, en las entrevistas, ha considerado que con un impulso en la difusión entre las organizaciones de productores sí se podrá llegar a los objetivos de 2023.

Por otro lado, algunas estimaciones hechas por los gestores parecen un poco optimistas teniendo en cuenta las dificultades actuales en la implementación y ejecución de las medidas. En concreto, la medida M4.2, con estimaciones de ejecución muy favorables y con elevada seguridad, enfrenta problemas serios, ya que con las 6 EAP reconocidas a 2016 no es posible ejecutar todo el gasto programado para inversiones en activos. En la opinión, tanto de los responsables de la medida como del sector, el éxito de la medida depende de un mayor número de EAP para poder absorber todo el GPT programado para 2023. El sector de las cooperativas cree que se necesitaría al menos del doble de las EAP existentes en la actualidad para lograr los objetivos.

Otro caso distinto es el de la M7.8, cuyas estimaciones por encima del 100% de cumplimiento guardan cierta incoherencia con la previsión del número de proyectos elegibles, lo que conlleva menor fiabilidad en la previsión. La justificación de los gestores es que hasta 2018 las previsiones son “*bastante seguras*”, pero a partir del dicho año no pueden asegurar la existencia de proyectos que cumplan con los objetivos FEADER.

Previsiones de ejecución de los Target

Los indicadores de objetivos del PNDR asociados a los ámbitos de interés de desarrollo rural FEADER, muestran la siguiente previsión de ejecución y alcance de los objetivos 2023 (tabla 8):

Tabla 18. Indicadores de Target: Previsión de ejecución y cumplimiento de objetivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la AG.

MEDIDA	INDICADOR	CODG	AI	VALOR TOTAL PREVISTO	EJECUCIÓN 2016	PREVISIÓN DE EJECUCIÓN			SEGURIDAD PREVISIÓN (1-5)	RELEVANCIA PARA EL AI (1-5)*
						% acumulado respecto al previsto 2023				
						Hasta 2018	Hasta 2020	Hasta 2023		
M1 y M16	% gastos de aplicación art. 14,15 y 35 del RGL 1305/2013 respecto del GPT PNDR.	T1	1A	16,13	0,24%	8	48	77	2,22	2,44
M16.5	Número operaciones de cooperación subvencionadas (art. 35 del R 1305/2013).	T2	1B	123	0%	77	89	106	2,33	1,67
M1.1	Nº participantes en actividades de formación	T3	1C	400	0%	20	60	100	3	3
M9.1	Porcentaje de explotaciones agrícolas subvencionadas M9.1.	T6	3A	5,44	0%	6	7	7	1	1
M4.3	Porcentaje de tierra de regadío que ha pasado a un sistema de riego más eficiente (modernización) M4.3.	T14	5A	0,07	0%	5	28	100	3	5
M7.8	Porcentaje de población rural que se beneficia de servicios / infraestructuras mejorados (AI 6B).	T22	6B	1,5	28%	91	104	118	2	1
M4.3	Superficie dotada de infraestructuras para regadío (2A).	TE1 /IE7	2A	1.328	0%	30	50	100	3	5
M4.2	Nº Entidades asociativas prioritarias subvencionadas.	TE2/ IE8	3A	20,00	15%	30	60	100	3	3
M8.3	Nº de hectáreas afectadas por los trabajos de prevención incendios forestales (M8.3).	TE3	P4	300.000	100%	100	100	100	5	5
M16 AEI	Nº de operaciones de cooperación de la AEI 4B.	TE4 /IE17	4B	8	0%	0	60	100	1	2
M8.4	Nº hectáreas restauradas / proceso de restauración.	TE5 /IE12	P4	1.000	133%	200	200	200	5	5
M16.5 y M16.6	Número de operaciones de las actividades de cooperación.	TE6	5C	40	0%	13	50	100	2,5	2
M16 AEI	Nº de operaciones de cooperación de la AEI 5C.	TE7 /IE19	5C	6	0%	0	60	100	1	2

En general, la situación es algo preocupante por la incertidumbre que muestran las previsiones de los gestores. Sólo alcanzan, con seguridad alta, los objetivos los indicadores de *target* relacionados con la M8, que tiene actualmente una ejecución del 100%. El resto de *target* que cumplen a 2023 tienen un grado de incertidumbre importante para los gestores, que han considerado *moderada* (3) o *baja* (1-2) la seguridad en la previsión de ejecución.

Los *target* más comprometidos son el T1, relacionado con el ámbito de interés 1A y el T6, relacionado con la 3A, que no alcanzan el cumplimiento del objetivo en 2023, con una seguridad *baja* en la previsión de ejecución prevista por los gestores.

La prioridad 1 “*impulso de la transferencia de conocimiento y la innovación*” tiene tres *target*, uno por cada ámbito de interés 1A, 1B y 1C). De ellos, el T1 “*porcentaje de los gastos destinados a las medidas M1 y M16*”, relacionado con el AI 1A, no alcanza el objetivo de 2023 de 16,33%. El incumplimiento se debe a la medida M16.1+16.2. AEI asociada al AI 5C y también a la medida M16.2 PYME. Es además relevante la gran incertidumbre existente en los gestores en la consecución de este *target* por el comportamiento de las medidas destinadas a AEI (puntuá 1 sobre 5), todas ellas interrelacionadas con la evolución de la nueva figura de la EAP. La seguridad de alcanzar el objetivo en las medidas que no tienen relación con las EAP es alta (M1 y M16.5 y M16.6, con una puntuación de 4 sobre 5).

La prioridad 3 “*fomento de la organización de la cadena alimentaria, incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios*”, tiene dos indicadores *target* asociados al ámbito de interés 3A. Ambos indicadores tienen un comportamiento preocupante. El T6, “*porcentaje de explotaciones agrícolas subvencionadas por la medida M9.1 de organizaciones de productores*”, no llega al cumplimiento del objetivo en 2023, e incluso existe una gran incertidumbre en la previsión de los gestores de llegar a una ejecución del 7%.

Los problemas de diseño e implementación de la medida, como el concepto de las organizaciones de productores, la aceptación de la medida por el sector, etcétera, es la justificación de este incumplimiento. El *target* específico TE2 “*número de EAP subvencionadas por la M4.2*”, aunque tiene una previsión buena de cumplimiento del objetivo en el final del periodo de programación en 2023, como ya se ha expuesto en el análisis de los indicadores de seguimiento, existe un riesgo elevado de no alcanzar las 20 EAP previstas si no se modifican las condiciones actuales de reconocimiento. La situación de este TE2 es importante porque forma parte del marco de rendimiento.

Las previsiones de los gestores sobre la ejecución del PNDR y el cumplimiento de los objetivos, muestran una situación algo preocupante por la incertidumbre de las previsiones de los indicadores target de todos los ámbitos de interés excepto los ámbitos 4A y 4C relacionados con la M8. Se recomienda analizar las causas de esta incertidumbre y tomar las medidas necesarias para garantizar las previsiones parciales a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos a 2023.

Previsiones de cumplimiento del Marco de Rendimiento

La aproximación de los indicadores predefinidos para el examen del rendimiento del PNDR se muestran en la tabla siguiente. Se desprende que si bien los gestores consideran que se alcanzarán los objetivos a 2023 de las prioridades de desarrollo rural, excepto la P3 relacionada con el asociacionismo agrario, el cumplimiento de los hitos 2018 está comprometido en la mayor parte de los indicadores a excepción de la P4, relacionada con las Medidas M8, y de la P6 en la que está programada la M7.8.

Tabla 19. Marco de Rendimiento: Previsión de ejecución y cumplimiento de objetivos.

Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario a gestores distribuido para la evaluación.

PRIORIDAD	INDICADOR	TARGET 2023	EJECUCIÓN 2016	HITO 2018	PREVISIÓN DE EJECUCIÓN % acumulado respecto al previsto 2023			SEGURIDAD PREVISIÓN (1-5)
					Hasta 2018	Hasta 2020	Hasta 2023	
P2	Gasto Público Total P2 (Suma de GPT de todas las medidas bajo P2)	32.294.057,61	0,00%	21,51%	20	56	100	2,00
P2	Superficie dotada de infraestructuras para regadío (2A)	1.328	0,00%	33,36%	30	50	100	3
P2	Nº de operaciones de cooperación de la AEI	24	0,00%	8,33%	0	60	100	1
P3	Gasto Público Total P3 (Suma de GPT de todas las medidas bajo P3)	301.050.754,07	0,64%	33,64%	12	47	91	2,33
P3	Nº Entidades asociativas prioritarias y OOPP subvencionadas (3A)	64	4,69%	35,94%	16	28	41	2
P4	Gasto Público total P4 (Suma de GPT de todas las medidas bajo P4)	31.557.012,81	11,53%	36,63%	75	91	100	4
P4	Nº de hectáreas en las que se ha intervenido en prevenir los incendios forestales y restaurar	4.000,00	149,41%	41,78%	166	166	166	5
P5	Gasto Público Total P5 (Suma de GPT de todas las medidas bajo P5)	27.437.653,06	0,00%	25,81%	7	43	100	2
P5	Superficie total de hectáreas M4.3 infraestructuras (5A)	1.992,00	0,00%	33,33%	5	30	100	3
P6	Gasto Público Total P6 (Suma de GPT de todas las medidas bajo P6)	18.743.703,77	9,18%	33,35%	58	85	101	2
P6	Nº operaciones de servicios básicos e infraestructuras en zonas rurales 6B y 6C	18	16,67%	33,35%	78	111	144	2

Las previsiones de cumplimiento de los objetivos a 2023 presentan incertidumbre, con puntuaciones de seguridad en la previsión *bajas* o *moderadas*, a excepción de la P4 (por la elevada ejecución en diciembre de 2016). Los gestores esperan, con seguridad *moderada*, una aceleración en el ritmo de ejecución notable de 2016 a 2018 en la P2 ocasionada por la medida de regadío y las características de estas inversiones, escasas en número de operaciones (proyectos) pero de gran envergadura, de manera que en cuanto se inicien cubrirán la mayor parte de los objetivos. Al contrario ocurre con el indicador “*número de operaciones de cooperación de la AEI*”, de esta misma prioridad que, como ya se ha visto en los indicadores de seguimiento y *target*, está asociado con el número de EAP y a las dificultades de su reconocimiento.

De ahí que aunque se prevea un mayor ritmo de ejecución en los últimos años del periodo de programación, la seguridad en alcanzar el objetivo en 2023 es muy baja (puntuación 1 sobre 5). En cualquier caso no se alcanzan los hitos 2018 en ninguno de los tres indicadores de esta P2.

Respecto de la P3, relacionada con las medidas de asociacionismo agrario, y en concreto con las entidades asociativas supraautonómicas (EAP y OOPP), no se prevé que cumpla los objetivos de 2023 ni los hitos de 2018. El indicador más alejado de su objetivo es el “*número de entidades asociativas beneficiarias del PNDR*”, que sólo llegará al 35% de lo previsto; es decir, el hito del 2018 se alcanzará al finalizar el periodo de programación en 2023.

Para la prioridad P5, relacionada con la eficiencia energética, uso de energía renovables, medioambiente y cambio climático, se prevé cumplir con los objetivos a 2023, pero no los hitos 2018. La medida de regadíos programada para esta prioridad tiene las características ya comentadas en la P2, a lo que se añaden los defectos en su diseño y las dificultad de implementación. La medida 4.3 de modernización de regadíos, se diseñó pensando en la comunidad general de regantes supraautonómica que, al no existir ninguna, obligó a modificar el PNDR para incluir las cuencas hidrográficas interautonómicas como otra posible condición para selección de proyectos, y así elevar la implementación.

No obstante esta modificación no figura en el Marco Nacional y por ello el Comité de Seguimiento considera que no puede implementarse la medida hasta que no se modifique el Marco Nacional en el mismo sentido. Por este motivo, el ritmo de ejecución es menor que la P2. Los responsables confían que los dos proyectos que están planificados salgan en 2017.

La aproximación realizada muestra un riesgo evidente de incumplimiento del marco de rendimiento en 2018 con la posible penalización del 6%. Principalmente por el incumplimiento de las medidas relacionadas con el asociacionismo agrario y a regadíos.

Teniendo en cuenta que la medida M4.2 es la que más relevancia tiene en GPT del PNDR y la considerada como estratégica por su nivel de influencia y sensibilidad entre medidas, es crítico actuar en ella de manera que se acelere su ejecución, sobretudo en el diseño de la medida.

4.4. AVANCE DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNDR A LAS PRIORIDADES DE DESARROLLO RURAL

En el momento de realizar esta evaluación, por el nivel de implementación y ejecución del PNDR, se considera prematuro valorar la contribución del programa a cada Prioridad, tan solo se puede ofrecer una visión del nivel de ejecución de las medidas y de los resultados esperados por los beneficiarios por las ayudas concedidas en los distintos ámbitos de interés.

Los logros del PNDR en diciembre de 2016 sobre los objetivos de desarrollo rural o prioridades son escasos por su bajo nivel de ejecución, con medidas aún no implementadas en unos casos y, en las que existe ejecución, con operaciones no finalizadas o de reciente finalización.

Lo que se presenta en este apartado es un *avance* de las contribuciones esperadas del PNDR a las distintas prioridades basándose en los escasos

datos de las operaciones finalizadas y no finalizadas, en la explotación de los cuestionarios sobre proyectos beneficiarios y en las contribuciones identificadas en el cuestionario de sinergias cumplimentado por los gestores de las medidas. No se puede considerar, por tanto, que se trata de respuestas a las preguntas de impacto propuestas en el PNDR, como ya se indicó en el capítulo 3, aunque para facilitar la comprensión de estos *avances* se utilicen las preguntas asociadas a cada ámbito de interés. La descripción de la metodología aplicada se encuentra en el capítulo 3 de este informe de evaluación.

Contribución a la prioridad 1

Las medidas programadas del PNDR que contribuyen a esta prioridad P1 (*fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales*) son la M1 y la M16. De ellas solamente se ha registrado ejecución, a 31 de diciembre de 2016, en la submedida M1.2., por lo que solo se pueden ofrecer sus contribuciones.

Ámbito de interés 1A: Fomento de la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en las zonas rurales.

Preguntas comunes de evaluación (Reglamento 0808/2014 UE): ***¿En qué medida las intervenciones del PNDR han apoyado la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en las zonas rurales?***

Criterio de juicio: No hay ninguno en la programación vinculado directamente a la **M1.2.** (actividades de información y demostración relacionadas con las EAP), ni tampoco indicadores asociados. Se adaptan, por tanto, los criterios de juicio del sistema de evaluación para responder a la pregunta. El criterio adicional para responder a la pregunta es *“las actividades de información y demostración han tenido como finalidad la innovación y el desarrollo del conocimiento de la zona rural”*.

El PNDR ha fomentado la innovación y el desarrollo de conocimientos a través de actividades de demostración e información que tenían esta finalidad como uno de sus objetivos. Se han subvencionado dos EAP y 13 actividades, de las que cuatro correspondieron a actividades de demostración y las nueve restantes a actividades de información. El total de ayudas pagadas ascendió finalmente a 164.106,33 euros repartidos entre las actividades de demostración e información.

La contribución de la M1.2. al AI 1A se basa en los contenidos de las actividades subvencionadas. Según los datos extraídos del cuestionario

realizado a los beneficiarios⁵² de la M1.2., por término medio se dedica un **78,92%** de esos contenidos se han centrado en temas de innovación (productos, procesos, tecnología, etc.).

Los promotores consideran que la *actividad ha servido para apoyar la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en la zona rural de la EAP* (en más de la mitad de las actividades (53%) se respondió “*muy de acuerdo*” y en otro 46% se respondió “*bastante de acuerdo*”).

La contribución del Programa en porcentaje del gasto total destinado al fomento de la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en las zonas rurales, a diciembre de 2016, es escaso un 0,04% del previsto a 2023.

Ámbito de interés 1C: Fomento del aprendizaje permanente y la formación profesional en los sectores agrícola y silvícola.

La pregunta adicional de evaluación para este AI es “**¿En qué medida las intervenciones del PNDR han apoyado el aprendizaje en el sector alimentario protagonizado por EAP?**”

El criterio de juicio adicional asociado a este AI 1C es que “*la actividad ha servido para apoyar el aprendizaje en el sector agroalimentario de la EAP a través de las personas que ha accedido a demostraciones o informaciones*”.

Los gestores consideran importante realizar actividades de demostración e información para la promoción de las actividades de las EAP, debido a las carencias del asociacionismo agroalimentario en materia de proyectos prácticos, acciones, metodologías, enfoques nuevos o desconocidos en el contexto específico de proyectos llevados a cabo por las EAP y que se podrían aplicar en otro sitio en circunstancias similares.

La ayudas del PNDR han permitido realizar 13 actividades en las que han participado 2.733 personas, una media de 248 por actividad. Del total de personas participantes, un 30% son mujeres; y, por actividad, el porcentaje de mujeres es de aproximadamente un 25%, es decir, de cada cuatro participantes una es mujer.

El logro de la M1.2 en el aprendizaje se complementa con la opinión de los beneficiarios. Estos reconocen estar *muy de acuerdo* (69%) y *bastante de acuerdo* (30%) con que, en efecto, las actividades realizadas tenían como una de sus finalidades principales el citado aprendizaje.

⁵² Hay que recordar que, debido al escaso número de respuestas y de proyectos a que se refieren las preguntas de este cuestionario, estos datos no son generalizables ni tienen valor estadístico.

Contribución a la prioridad 2

Es la medida de regadíos, no hay ejecución, por lo que no se puede valorar.

Contribución a la prioridad 3

Las medidas programadas del PNDR que contribuyen a esta prioridad P3 son M1, M4, M9 y M16, vinculadas al AI 3A, único ámbito de interés programado en el PNDR para esta prioridad.

La contribución del PNDR hasta 2016 es relativa debido a la baja implementación. Solo las submedidas M1.2. y 4.2 han comenzado a ser ejecutadas, con escasos beneficiarios y con pocas operaciones finalizadas. A ello se añade el escaso tiempo transcurrido en los proyectos / actividades finalizadas, lo cual no permite valorar los efectos del programa con información sólida. La valoración de la contribución de las medidas al AI 3A se ha analizado a través de los escasos datos de las operaciones finalizadas y de la información de los responsables y beneficiarios obtenida de las entrevistas y del cuestionario de los proyectos beneficiarios.

Ámbito de interés 3A Mejorar la competitividad de los productores primarios integrándolos mejor en la cadena agroalimentaria a través de regímenes de calidad, añadir valor a los productos agrícolas, promoción en mercados locales y en circuitos de distribución cortos, agrupaciones y organizaciones de productores y organizaciones interprofesionales.

La pregunta asociada a este ámbito de interés es la pregunta 6, ***“¿En qué medida las intervenciones del PNDR han contribuido a mejorar la competitividad de los productores primarios integrándolos más en la cadena agroalimentaria a través del aumento del valor de los productos agrícolas, las agrupaciones de productores y las EAP?”***

Para responder a esta cuestión hay que considerar que este AI no se relaciona exactamente con las medidas diseñadas en el PNDR, dirigidas a entidades asociativas y organizaciones de productores *en exclusiva*, de manera que llegar a conclusiones sobre la eficacia del PNDR sobre los productores primarios sólo se puede abordar desde los beneficios de la integración vertical de éstos en las entidades asociativas y con la convicción existente, contrastada con los distintos actores, de que la mejora en las entidades asociativas repercute en los productores integrados por la propia esencia de la figura del cooperativismo, como elemento de participación de los asociados en los beneficios y logros de la entidad en la que se integran. Por esta razón, los criterios de juicio asociados al AI 3A se han adaptado a la pregunta adicional definida para el PNDR.

- *Ha mejorado la estructura del asociacionismo agroalimentario.* Se ha incrementado la participación de productores primarios en organizaciones de productores y en cooperativas o EAP y estas han aumentado su dimensión.
- *La competitividad de las entidades asociativas ha aumentado.* La cuota del precio final de los productos agrarios, retenida por las entidades asociativas, ha aumentado. El valor añadido de los productos comercializados por las entidades asociativas ha aumentado. *Se ha incrementado la implementación de denominaciones de calidad por productores integrados en las entidades asociativas.*

La contribución general al AI 3A del PNDR a diciembre de 2016 en GPT es de 1,92 millones de €, el 0,64% de lo previsto para 2023 (64 entidades). Se ha subvencionado a 18 proyectos de inversión (cuatro de ellos totalmente finalizados) y 13 actividades de demostración y difusión, de dos beneficiarios y todas totalmente finalizadas. Se han beneficiado de las ayudas tres EAP, lo que supone el 4,69% del objetivo, entre EAP y OOPP. Las medidas guardan una fuerte dependencia de la financiación del PNDR. El 76,9% de beneficiarios de M1.2 y el 100% de M4.2. consideran que sin ella no se llevarían a cabo totalmente las inversiones.

Criterios de juicio adicional: *ha mejorado la estructura del asociacionismo agroalimentario con disminución del número de cooperativas pero aumento de su dimensión.* Ha aumentado el número total de integrantes (cooperativas) y número de socios (agricultores/productores primarios) que forman las EAP.

El escaso tiempo transcurrido desde la implementación del PNDR y el nivel tan bajo de ejecución (en GPT y en número de EAP reconocidas) no permite ver resultados relevantes en la integración asociativa. No obstante, el último informe de OSCAE 2016⁵³ refleja una evolución positiva del asociacionismo agrario en cuanto que se sigue reduciendo el número de cooperativas en España (el descenso en 2016 respecto a 2015 fue de un 6,5%) y que aumenta su dimensión. Según sus datos, ha disminuido el número y la facturación de los estratos inferiores (*micro* y pequeñas empresas) y se han incrementado los estratos superiores, especialmente la facturación de las grandes empresas.

La contribución del PNDR a la mejora del asociacionismo es a través del fomento de la creación de EAP. Hasta diciembre de 2016 se ha promovido la creación de 6 EAP de las que 3 han sido beneficiarias. La características de las EAP beneficiarias de las medidas M1.2 y M4.2 no refleja cambios en relación al número de socios, cooperativas o de productores asociados, ni a su

⁵³ Observatorio Socioeconómico del Cooperativismo Español (OSCAE) (2017).

extensión geográfica desde el reconocimiento de la EAP y la concesión de las ayudas del PNDR. Hay consenso general entre los actores en que las ayudas de M1.2 y M4.2 han permitido acercar a potenciales nuevos socios, han sido relevantes para aumentar el número de socios y han aumentado la participación de productores primarios en las EAP a causa de la actividad. El efecto será visible probablemente cuando exista una mayor ejecución del PNDR y los productores primarios perciban los beneficios directos e indirectos de aquellos que están integrados en las EAP beneficiarias (tanto por las ayudas directas del PNDR como de la preferencia en ayudas del resto de PDR).

Criterio de juicio: *La competitividad de las EAP ha aumentado.* Mejora de la comercialización de los productos y de otros factores de competitividad. *Se ha incrementado la implementación de denominaciones de calidad por productores integrados en las entidades asociativas.*

La M1.2 contribuye a aumentar la competitividad de las EAP a través de las actividades que subvenciona y la transferencia de conocimiento a las EAP en diferentes materias. Todos los actores consultados consideran la importancia de estas actividades en la promoción de las EAP como fórmula de aumento de la competitividad en el sector, pero también coinciden que el formato y la relevancia de la submedida en el PNDR y en esta prioridad (comparada con el peso en GPT de la M4.2., por ejemplo, pero también con la M16.1.) no pueden ejercer demasiada influencia ni demasiado peso en el conjunto.

Las actividades se centran en el análisis del sector del cooperativismo agroalimentario en España y en la Unión Europea (53%), en divulgar y promover el modelo cooperativo de EAP como fórmula de vertebración (92%); facilitar el acceso a la información de los mercados agroalimentarios para mejorar la capacidad de definir estrategias (61%), o sensibilizar sobre la necesidad de mejorar la cultura empresarial y la orientación de mercado (84%).

Sin embargo, se detuvieron menos en temas como herramientas comerciales de promoción de productos; formas de comercialización de cara a la internacionalización de los productos de la EAP; herramientas que favorezcan la eficiencia financiera o la promoción de buenas prácticas empresariales en el sector cooperativo.

La contribución de la ayudas a la inversión en activos de la M4.2 en la competitividad de las EAP se centra en la modernización de las EAP. Con las ayudas se favorece una inversión total de 33,23 millones de euros entre 2016 y 2017. El 100% de los proyectos beneficiarios indican que la inversión les ha permitido mejorar los procesos de transformación / comercialización, además de mejorar el valor añadido de los productos de la EAP (el 90%), y mejorar su posicionamiento en el mercado (81,8). En menor medida ha

contribuido a desarrollar nuevos productos, procesos o tecnologías (el 36,4% indica que la inversión contribuye poco a esta finalidad).

Las ayudas a la inversión contribuyen a la mejora del rendimiento global de las entidades asociativas beneficiarias como factor de competitividad a través de varios aspectos. Así, para la mayoría (más del 80% de los proyectos beneficiarios) la inversión incide *bastante / mucho* en mejorar la comercialización de sus productos, reducir costes, implantar nuevos productos y mejorar la trazabilidad y seguridad de sus producciones e incorporar o mejorar nuevas tecnologías propias del sector.

Los proyectos beneficiarios (más del 80%) consideran que la inversión contribuye *bastante / mucho* a la concentración de la oferta, mejorando la posición negociadora de las EAP en la comercialización de sus productos y con ello aumenta la cuota del precio final de los productos. En cambio, tiene relativa importancia en la diversificación de mercados o producciones (el 54,5 % de los beneficiarios considera *baja* esta contribución). Respecto a la internacionalización de los productos, la incidencia se reparte entre los que consideran que la ayuda contribuye *bastante* a la internacionalización de la producción (54,5%) y los que piensan que la inversión incide *poco* o *nada* (el resto). En sentido contrario, las ayudas no tienen incidencia en la obtención de certificaciones medioambientales ni de calidad, según los beneficiarios de las mismas⁵⁴.

Contribución a la prioridad 4

Las medidas programadas del PNDR que contribuyen a esta prioridad son las medidas M8, M15.2 y M16. Solo hay ejecución a 31 de diciembre de 2016 de la M8, por lo que se muestran sólo sus contribuciones. En GPT, la contribución del PNDR a 31 de diciembre de 2016 es de 3,63 millones de euros, un 11,53% respecto de lo previsto para 2023, con 5.976,43 hectáreas intervenidas, un 150% del valor previsto.

La medida M7.8 no está programada en esta prioridad pero se valora su efecto positivo en el ámbito 4A.

Ámbito de interés 4A: “Restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad (incluido en las zonas Natura 2000 y en las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas), los sistemas agrarios con alto valor natural así como el estado de los paisajes europeos”.

La pregunta asociada al ámbito de interés es P8 *¿En qué medida las intervenciones del PDR han apoyado la restauración, preservación y*

⁵⁴ Encuesta a beneficiarios para esta evaluación. Anexo 4.

mejora de la biodiversidad, incluido en las zonas Natura 2000, zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas y los sistemas agrarios de alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos?

Criterio de juicio: *Se ha restaurado, preservado y mejorado la biodiversidad.*

Sobre la contribución de la M8, en opinión de los responsables, en la conservación de la biodiversidad en zonas forestales influyen de manera determinante las actuaciones preventivas y de restauración de incendios así como las de conservación de recursos genéticos y la investigación sobre aquellas especies más adecuadas para responder al cambio climático. La conservación de la cubierta forestal, el mantenimiento de infraestructuras preventivas frente incendios, favorece la existencia y mantenimiento de un mayor número de especies en la zona. Estas actuaciones son complementarias a las realizadas por las CCAA, lo que se considera un efecto multiplicador. Los seis protocolos de actuación consensuados con las CCAA son el instrumento de esta coordinación. No se ha calculado este efecto al no disponer de datos relacionados con la biodiversidad de las actuaciones efectuadas y el escaso tiempo transcurrido desde las actuaciones.

Considerando que el 87% del GPT de la M8 se destina a actuaciones preventivas, el efecto del PNDR es muy positivo. Las actuaciones de prevención (M8.3) ha permitido actuar directamente en 4.648,76 hectáreas, pero la zona de influencia alcanza las 300.000 hectáreas (en conjunto con las actuaciones de restauración). Las actuaciones en restauración de incendios contribuyen a la recuperación de la biodiversidad utilizando especies autóctonas y las más adecuadas para el cambio climático, y por los criterios de selección de las actuaciones que incluye si la zona es espacio forestal incluido en la *Red Natura 2000*, la zona arbolada afectada. En restauración se ha actuado en 1.584,06 hectáreas, en 1328 de las cuales las labores están totalmente finalizadas.

La contribución de la M15.2 en la restauración, preservación y mejora de la biodiversidad no se puede valorar por no estar implementada ni tener ejecución en el momento de la evaluación. Los responsables consideran que aunque el ritmo de ejecución es lento, se realizarán las actuaciones programadas a 2023.

La contribución a la biodiversidad por las ayudas a la construcción de caminos naturales, contemplada en la M7.8, no programada para este ámbito de interés, se produce a través de la inclusión de la afección a *Red Natura 2000* en los criterios de selección por parte de la comisión de valoración de proyectos. En términos de operaciones subvencionadas por la M7.8 (tanto finalizadas como no finalizadas), de los 11 caminos naturales beneficiarios, ocho discurren por estas zonas, si bien ninguna de las tres operaciones

finalizadas discurre por ellas (las exigencias específicas para su aprobación han retrasado el inicio de las actuaciones). En términos de kilómetros a construir, de los 409,39 Km que suponen las 11 operaciones subvencionadas (tres de ellas finalizadas en 2016), un 24,47% discurren por estas zonas de alto valor ecológico. La población beneficiaria de estas 11 infraestructuras es de 259.465 personas (que supone un 1,11% de la población rural), 99.181 si sólo se tienen en cuenta las operaciones ya finalizadas en diciembre de 2016.

La contribución de la M7.8 a la biodiversidad está condicionada por su relevancia en el PNDR, el 4,56% del GPT del PNDR (4,37% considerando la RRN).

Ámbito de interés 4B: Mejora de la gestión del agua

Pregunta asociada: ***“¿En qué medida las intervenciones del PDR han apoyado la mejora de la gestión del agua, incluida la gestión de los fertilizantes y los plaguicidas?”***

Criterios de juicio: *La calidad del agua ha mejorado.*

La contribución de la M8 a la mejora de la calidad del agua se debe a las actuaciones preventivas y a las de restauración de zonas afectadas por incendios en el sentido que dichas actuaciones, mantienen el terreno y limpian la zona afectada de cenizas y otros restos, evitando el paso de sustancias a los acuíferos y corrientes de agua existentes en esa zona.

Los responsables consideran esta contribución como un efecto positivo y no como contribución secundaria y su valoración es por la superficie intervenida indicada en los AI 4A y 4C a falta de una base de datos con información que permita valorar estos trabajos realizados.

Ámbito de interés 4C: Prevenir la erosión del suelo y mejorar su gestión

La pregunta asociada es la pregunta 10: ***“¿En qué medida las intervenciones del PDR han apoyado la prevención de la erosión del suelo y la mejora de su gestión?”*** En el caso del PNDR esta pregunta se contesta con las actuaciones de prevención y restauración de la M8.

El criterio de juicio es: *Se ha prevenido la erosión del suelo y se ha mejorado su gestión.* Existe un consenso general en la importancia de los sistemas forestales en el desarrollo rural y en que los grandes incendios forestales originan inmediatos efectos negativos en el ecosistema, que se traducen en pérdida de cubierta vegetal, riesgo de erosión, efectos en la vida silvestre, alteración del paisaje y pérdidas económicas a las poblaciones próximas. Además, con independencia de la causa que los origine, el estado de abandono en el que se encuentra parte de los bosques en España los hace

más vulnerables, de manera que cuando se producen incendios en zonas forestales no preparadas adecuadamente para contenerlos (zonas con gran cantidad de matorral, vegetación en general en mal estado y falta de infraestructuras de contención) son más virulentos, de propagación más rápida y con mayores efectos sobre los ecosistemas, erosión del suelo, pérdida de masa forestal, etcétera.

El número de incendios de 2006 a 2016 ha disminuido en España. El número de siniestros (incendios + conatos) ha pasado de 16.334 en 2006 a 8.810 en 2016. Los grandes incendios han bajado de 58 a 22 en este mismo periodo. En la evolución tiene gran importancia las actuaciones preventivas que realizan las CCAA y la AGE en su respectivas competencias.

Hasta diciembre de 2016 se han realizado 10 actuaciones de la M8 con ayudas del PNDR, una de prevención de incendios y nueve actuaciones de recuperación de bosques, con un gasto público total de 4M€ y una superficie afectada total de 301.584 hectáreas. La medida de prevención se refiere al mantenimiento de la actividad de las BLP, que actúan en un radio de 50 Km de su base. Su actividad ha permitido el mantenimiento y preservación de la masa forestal mediante distintas actividades de tratamientos preventivos tales como desbroces, clareos, podas, fuego prescrito, mantenimiento de infraestructuras preventivas, etcétera. Con ellas contribuye a la adaptación de las masas forestales a situaciones de sequía prolongada, se evita la erosión del suelo, la desertificación y se preserva la biodiversidad. El valor acumulado de la superficie intervenida por trabajos de prevención entre 2015 y 2016 es de 4.648,76 hectáreas, un 155% del objetivo para 2023.

En relación con la restauración de bosques, el 70% de las actuaciones de la AGE en grandes incendios en 2015 y el 33 % en 2016 son actuaciones cofinanciadas por FEADER a través del PNDR. Hasta el 31 de diciembre de 2016 se han realizado nueve actuaciones de restauración de grandes incendios, siete en el año 2015 y dos en 2016, estando pendientes de finalización tres de ellas. Las ayudas del PNDR han permitido actuar directamente en 1.584,06 hectáreas, críticas para la recuperación de una superficie incendiada de 33.850,65 hectáreas, de las que 13.608,65 eran superficie arbolada. De las actuaciones en restauración, tres tenían zonas de *Red Natura 2000*.

En términos agregados el PNDR ha intervenido desde su aprobación en incendios con una superficie forestal afectada de 33.850.65 hectáreas, que representa el 19,10% de la superficie afectada por incendios en las campañas 2015-2016 en toda España, y un 0,12% de la superficie forestal nacional.

El PNDR da una relevancia media a estas actuaciones, la medida M8 es la cuarta en GPT. Representa el 5,22% del GPT previsto. Y, dentro de las actuaciones, las inversiones destinadas a la prevención de incendios

forestales son las principales destinatarias del gasto, con un peso del 87%. Su ejecución a diciembre de 2016 era muy alta, del 79% en GPT pagado respecto del gasto comprometido en estos dos años y del 100% respecto al previsto para todo el periodo de programación 2014-2020. Aunque la M8 es independiente del resto de medidas del PNDR, las sinergias entre las medidas M8.3 y M8.4 son evidentes en cuanto que las actuaciones de prevención preparan a las masas forestales para evitar incendios o que estos sean menos virulentos.

Las actuaciones de prevención y de restauración se realizan en coordinación con las CCAA buscando la complementariedad de las actuaciones del PNDR y los PDR autonómicos para conseguir mayores logros en el mantenimiento y restauración de las masas forestales. Las actuaciones del PNDR en prevención se realizan en zonas elegidas denominadas “*áreas prioritarias*”, no coincidentes con las zonas de actuación de las CCAA. En restauración, las actuaciones en grandes incendios declarados como emergencia sólo se realizan por el MAPAMA y en las zonas que son más esenciales para la recuperación de la zona quemada.

Contribución a la prioridad 5

Sobre la prioridad P5 el PNDR ha programado como contribución primaria la M16 que no tenía ejecución en diciembre de 2016. De las medidas con ejecución se valoran la contribución secundaria al ámbito de interés 5B de las medidas M1.2 y M4.2 y el efecto positivo de M4.2 sobre el AI 5C.

*Ámbito de interés 5B Mejora de la eficiencia energética*⁵⁵

Pregunta asociada: “*¿En qué medida la intervención ha contribuido a lograr un uso más eficiente de la energía en la agricultura y en la transformación de alimentos?*”

El criterio de juicio es : *Se ha incrementado la eficiencia en el uso de la energía en la agricultura y la transformación de alimentos.*

El PNDR contribuye a la eficiencia energética a través de varias actuaciones. Mediante las ayudas de la M1.2 de demostración e información se promueve la difusión de información de la eficiencia energética sobre las tecnologías, procesos o beneficios para la zonas rurales en las distintas actividades que subvenciona, siendo un criterio de concesión de la ayuda. Aunque no hay

⁵⁵ Se ha solventado la complejidad asociada a la respuesta sobre del AI 5B incluyendo preguntas relativas a eficiencia energética en la encuesta realizada a los beneficiarios de las medidas M1.2, M4.2

datos de ejecución sobre las actividades relacionadas con la eficiencia energética en las solicitudes, los beneficiarios consultados indican que el 7,7% de las 13 actividades realizadas con la ayuda de la M1.2 han tenido como uno de sus objetivos principales *“lograr un uso más eficiente de la energía en la agricultura y en la transformación de alimentos”*. Por otra parte, un 3,72% de las horas de las actividades realizadas con las ayudas se dedicaron a la eficiencia energética (13,79 horas de las 371 horas totales de la actividad).

Esta contribución se complementa con la destinada a innovación, en el sentido de que la información sobre nuevos procesos, tecnología pueden favorecer la implantación de medios de eficiencia energética. Por actividad, se dedica, en media, un 78,91% de los contenidos a temas de innovación. La contribución a este ámbito de interés es relativa por la baja relevancia que tiene la M1.2 en GPT del PNDR (el 0,43%) y porque los beneficiarios consideran que se destina principalmente a difusión de información relacionada con el AI 3A.

En las ayudas a las inversiones en activos de la medida M4.2 la contribución es en función de las características de los proyectos, siendo también un criterio de selección su contribución a la eficiencia energética. La cuantificación de esta contribución mediante el indicador ICR14 no se ha podido calcular por el escaso número de proyectos finalizados y el poco tiempo desde la finalización de los cuatro proyectos beneficiarios (inferior a un año para tener datos de consumo energético válidos para el cálculo del indicador, según las recomendaciones de la Comisión Europea).

Las ayudas han favorecido la eficiencia energética. Así, el 55,6% de los proyectos beneficiarios han destinado parte de la inversión a eficiencia energética, lo que en conjunto supone el 14% de la inversión total de los proyectos beneficiarios. La contribución en 2016 del PNDR en términos de GPT subvencionado destinado a eficiencia energética es de 1,89 millones de euros para una inversión total 4,74 millones de euros y de 614.071,72 euros considerando sólo los proyectos finalizados. El peso de esta inversión en cada proyecto presenta gran variabilidad: más del 75% de la inversión subvencionable en tres proyectos; otros tres representa del 25-75% y el resto cerca del 20%.

Para la mayoría (72,7%) de los beneficiarios consultados el proyecto subvencionado contribuye bastante a la mejora de la eficiencia energética, aunque no se haya destinado directamente inversión a este fin.

Ámbito de interés 5C Utilización de energías renovables

Pregunta asociada, ***“¿En qué medida la intervención ha contribuido al suministro y uso de fuentes renovables de energía, subproductos, sdesechos, residuos?”***

El criterio de juicio es: *Se ha incrementado el uso de energía renovable.*

La ayuda M4.2 contribuye a la inversión destinada a energías renovables a través de sus proyectos beneficiarios. De ellos, sólo tres han declarado inversión relacionada con este objetivo y ninguno de ellos ha tenido ejecución en 2016. El gasto subvencionable destinado a este objetivo asciende a 694.800€ para una inversión de 1,73 millones de euros. El peso de esta inversión en cada proyecto es bajo, inferior al 5% de la inversión subvencionable, excepto en un caso, en que supone un 35,2%. Los proyectos beneficiarios que han tenido alguna ejecución en 2016 no utilizan o utilizan poco energías renovables, y solo un 18% de los proyectos mejorará la gestión de residuos y subproductos.

La contribución del PNDR a este ámbito de interés es muy residual. Existe un efecto positivo que no es posible valorar por no estar finalizados los proyectos a 31 de diciembre de 2016.

Ámbito de interés 5E:

Pregunta asociada: ***“¿En qué medida las intervenciones del PDR han apoyado la conservación y el secuestro de carbono en la agricultura y la silvicultura?”***

Criterios de juicio: *La conservación y retención de carbono en la agricultura y la silvicultura ha aumentado.* Se han ampliado las tierras agrícolas y forestales en virtud de un contrato de gestión reforzada que contribuye al secuestro del carbono.

Aunque no hay programadas medidas bajo este ámbito de interés sí existe un efecto positivo de la medida M8 en medio ambiente y cambio climático. Los expertos y estudios sobre las masas forestales indican que la conservación y recuperación de los bosques evitan la pérdida de suelo y por consiguiente su erosión y desertificación. Sobre cambio climático, las actuaciones forestales recuperan y mejoran la cubierta vegetal de los bosques, mejoran el nivel de captura de carbono, y con ello contribuyen a mitigar el cambio climático. La valoración de los efectos sobre el cambio climático se produce a partir de la superficie en la que se ha intervenido para prevenir y restaurar los daños causados por incendios y grandes catástrofes naturales.

Contribución a la prioridad 6

EL PNDR ha programado una medida, la 7.8, a esta prioridad (AI 6B) y, además, se han identificado efectos positivos, sinergias, de medidas programadas en otros AI con 6A y 6B.

Ámbito de interés 6A: “Facilitar la diversificación, la creación y desarrollo de las pequeñas empresas y la creación de empleo”.

Pregunta asociada: “*¿En qué medida las intervenciones del PDR han apoyado la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y el desarrollo local en las zonas rurales?*”. Esta pregunta se modificó por la siguiente: *¿En qué medida las intervenciones del PDR han apoyado la creación de empleo en las zonas rurales?*

Criterios de juicio: *La población rural se ha beneficiado de las actuaciones; la población rural ha participado en el diseño de las actuaciones; el acceso a los servicios y a las infraestructuras locales ha aumentado en las zonas rurales; mejora de los servicios e infraestructuras locales en las zonas rurales; se han creado oportunidades de empleo a través de estrategias locales de desarrollo.*

Algunas medidas con ejecución a diciembre de 2016 han identificado efectos positivos sobre este ámbito.

La contribución de la medida M 7.8 en la creación de nuevas empresas es relativa, el 62,5% de los proyectos beneficiarios cree que generará pocas empresas y del sector de turismo y deporte principalmente. Sobre las empresas existentes no existe una opinión predominante, el 50% considera que no diversifican su actividad como consecuencia de la construcción del camino. Sobre el empleo, el 62,5% de ellos cree que generará empleo indirecto una vez finalice la construcción del mismo y un 25% que se mantendrá.

La Medida M8 contribuye al ámbito 6A de manera positiva sin que se pueda considerar secundaria y relacionada con el empleo. Se ha detectado una interacción positiva intencionada entre submedidas M8.3 y M8.4 que se relaciona con el empleo. La creación del servicio BLP con personal que participa, tanto en labores de prevención en los meses valle como en las extinciones en el periodo de incendios, tiene el objetivo adicional de promover el empleo estable, dando mayor estabilidad laboral en un trabajo estacional, a través de la contratación permanente de profesionales altamente cualificados en las zonas donde están establecidas. Con ello se mejora el empleo y la fijación de población rural en las zonas donde radican las BLP. Con esta actividad se ha empleado a 495 personas en 2015 y 527 en 2016.

Ámbito de interés 6B: “Promover la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales”.

Pregunta asociada: **“¿En qué medida las intervenciones del PDR han apoyado el desarrollo local en las zonas rurales?”**

Criterios de juicio: *La población rural se ha beneficiado de las actuaciones; la población rural ha participado en el diseño de las actuaciones; el acceso a los servicios y a las infraestructuras locales ha aumentado en las zonas rurales; mejora de los servicios e infraestructuras locales en las zonas rurales.*

La medida M7.8 contribuye al ámbito de interés al promover la inversión tanto pública como privada en la zona de influencia. La contribución del PNDR es determinante para la realización del camino, ya que el 87,5% de los proyectos beneficiarios no se hubieran acometido sin la ayuda del programa.

El 87% de los proyectos beneficiarios indica que el camino ha influido (*bastante y mucho*) en la creación nuevos servicios / actividades en la zona afectada. El 75% considera que, como consecuencia de la construcción del camino, las infraestructuras en la zona afectada mejorarán *bastante* y también aumentará su uso. Las inversiones en infraestructuras son principalmente públicas (87%), mientras que en servicios y actividades relacionadas con el camino el 62,5% son mixtas (público-privada) y destinadas a una gran diversidad de actividades relacionadas con el ocio, deporte, hostelería, etcétera. En cualquier caso, la totalidad está de acuerdo en la gran influencia del camino en la promoción turística y en la mejora del conocimiento como “marca” de la zona rural.

El porcentaje de población rural que se beneficia de estos 11 caminos es el 1,11 %. La población neta beneficiaria son 259.465 individuos, y permitiendo el doble conteo son 298.963 individuos).

En lo que hace a la conservación del patrimonio natural, el 75% de los promotores considera que la construcción de los caminos contribuye *bastante o mucho* a la conservación medioambiental y del paisaje.

Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones sobre la estrategia, coherencia, implementación, nivel de ejecución y avances de las contribuciones del PNDR a las prioridades de desarrollo rural.

CONCLUSIONES SOBRE LA ESTRATEGIA DEL PNDR

Sobre los cambios en el diagnóstico del problema y en el contexto de la intervención

Los factores con influencia en el medio rural y las necesidades para su desarrollo fueron identificados en el momento del diseño del PNDR y, en el escaso tiempo transcurrido desde su aprobación en mayo de 2015, no existen cambios significativos que hagan necesaria una modificación del diagnóstico realizado.

Sí han surgido en el contexto dificultades coyunturales que no han afectado al diseño pero que han determinado una ralentización de la implementación del programa. Además de las consecuencias por el retraso en la aprobación del PNDR respecto del periodo de programación (2014-2020), las elecciones generales de 2015, la provisionalidad del gobierno durante un año, la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado y el adelanto del cierre de los presupuestos en julio de 2016, han dificultado el desarrollo normativo necesario para las convocatorias de las ayudas o para la realización de las inversiones por parte del MAPAMA.

RECOMENDACIÓN

El retraso en la aprobación del PNDR en relación con el periodo de programación comunitaria y las dificultades del contexto en el que se ha desarrollado su puesta en marcha justifican la presentación de una propuesta de modificación de los objetivos del programa en 2023 y de los hitos intermedios en 2018 para adecuarlos a la realidad del programa.

Sobre la orientación estratégica del PNDR:

La fuerte orientación del PNDR hacia el fomento del asociacionismo agrario de un determinado tipo supone un desequilibrio que está comprometiendo las potencialidades y el éxito del PNDR en su totalidad.

Si bien el enfoque integrado del desarrollo rural en el PNDR se contempla con la selección de medidas destinadas a las distintas prioridades del desarrollo rural, se prima la competitividad agraria y, dentro de ella sólo a las entidades asociativas prioritarias, en detrimento de otras figuras del asociacionismo y de otros ámbitos de desarrollo rural, como el fomento del regadío o la prevención y restauración de daños por incendios y grandes castástrofes naturales, entre otros.

RECOMENDACIÓN:

A pesar del consenso existente en que el factor más determinante del desarrollo rural es la mejora de la competitividad de las explotaciones agrícolas, y por tanto es coherente que la orientación estratégica del PNDR se enfoque a este objetivo, hay que considerar que el PNDR nace como complemento de los programas regionales para aquellas actuaciones que por la distribución competencial entre administraciones, estatal y autonómicas, encuentran dificultades en su financiación. Es por tanto un instrumento para la mejora del desarrollo rural a nivel país que no se puede aislar del resto de programas regionales.

Desde este planteamiento nacional un mayor equilibrio interno del PNDR entre las medidas programadas para los distintos ámbitos de interés, sin que ello suponga igualar su relevancia en GPT, mejoraría el diseño del PNDR como instrumento complementario a los programas regionales para conseguir a nivel nacional mejores logros en el desarrollo rural.

Los objetivos de la política de integración asociativa del MAPAMA con objetivos ambiciosos sobre la estructura del asociacionismo agroalimentario en España, se han trasladado al diseño del PNDR lo que está comprometiendo su eficacia.

EL PNDR es principalmente un instrumento de financiación del Plan Estratégico de Integración Asociativa. Se ha diseñado para dar respuesta a la apuesta del gobierno por el modelo de integración asociativa en EAP, fijando objetivos ambiciosos para una figura recién creada que se desconoce cómo va a evolucionar.

Las medidas relacionadas con la mejora de la competitividad en el sector agrario (M4.2, M9.1) están destinadas al asociacionismo agroalimentario y en exclusiva a la creación de EAP y OOPP supraautonómicos. Ambas figuras

están teniendo dificultades inherentes al Plan Estratégico de Integración Asociativa que inciden de manera importante en los resultados del programa PNDR.

RECOMENDACIÓN

Los fallos de los instrumentos de despliegue de la política de integración asociativa del MAPAMA, si no son corregidos a tiempo, pueden comprometer el nivel de ejecución de las medidas M9.1 y M4.2, y poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos de todo el PNDR por la relevancia de la medida M4.2 en su diseño (en términos de GPT y contribución a los objetivos y prioridades FEADER). Para evitar estos efectos sería recomendable analizar la posibilidad de:

- 1. Disminuir la vinculación en lo posible del PNDR a la financiación de la política de integración asociativa.*
- 2. Flexibilizar en lo posible el reconocimiento de EAP y OOPP y/o bajar el hito de 2018 y el objetivo final de 2023, para adecuarlo al ritmo de reconocimiento real de las entidades asociativas.*
- 4. Permitir que sean beneficiarias de las medida de inversiones en activos M4.2 otras figuras del asociacionismo, con la condición de ser supraautonómicas*
- 5. Analizar con el sector las causas de la baja aceptación de la primera convocatoria de ayudas de la M9.1 y las medidas a adoptar para acelerar el ritmo de ejecución.*

La relevancia del programa sobre el desarrollo rural está limitada por su naturaleza y características

Al ser el PNDR un programa complementario y *residual*, tanto por el número de medidas (pocas, concretas, con escasos beneficiarios) y presupuesto disponible (muy inferior a los PDRs autonómicos) como por su propia naturaleza (*ámbito supraautonómico* o de interés general, o competencia exclusiva del Estado), la relevancia que puede lograr en su contribución a las prioridades de FEADER es también muy relativa. Así, su papel en el desarrollo rural sólo se puede valorar desde ese punto de vista *complementario* y prestando atención al conjunto de PDRs, que recogen la mayor parte de las competencias y medidas y por tanto, la principal “*responsabilidad*” sobre las contribuciones, y al Marco Nacional.

RECOMENDACIÓN

Teniendo en cuenta la orientación complementaria del PNDR a los programas regionales y el carácter residual en GPT, número de operaciones y beneficiarios, se recomienda introducir en el plan de evaluación la realización de evaluaciones a nivel del Marco Nacional para valorar las sinergias del PNDR con los PDR en un ámbito de interés concreto que se decida por motivos estratégicos.

CONCLUSIONES SOBRE LA COHERENCIA EN EL PNDR

La teoría del cambio que subyace en la lógica del PNDR como intervención pública es coherente con los objetivos del programa y con FEADER. Por lo que respecta a las medidas seleccionadas, todas coinciden en sustentarse en la teoría del cambio, con hipótesis que se basan en el hecho de la inversión (para la realización de una actividad dada) ayudará al logro de los objetivos que se plantea para cada caso. En algunos casos, la coherencia con FEADER es algo forzada, sobre todo a nivel de ámbito de interés.

Partiendo de la base de la citada naturaleza complementaria y *residual* del PNDR, su planteamiento sigue el modelo lógico de la planificación agrícola y de desarrollo rural de la Unión Europea, si bien la hipótesis de la intervención es algo forzada para permitir el encuadre del fomento de inversiones de las EAPs y hay elementos de indefinición de algunas de las medidas que han provocado la imposibilidad de llevarlas a cabo. Por ejemplo, la 2A (que se anuló al principio de la implementación), la 16.2 PYME.

Las medidas del PNDR presentan coherencia en su lógica, en su alineación con objetivos del programa y con FEADER, si bien se han detectado ciertas debilidades que restan coherencia en algunas medidas. Las más significativas son:

En la medida **M1** no se explicitan sus vinculaciones (con indicadores asociados) de la M1 en los documentos de planificación de desarrollo rural (no se hace mención a la M1 en el Marco Nacional, por ejemplo), aunque el PNDR sigue la línea marcada por el FEADER.

La **M4.2.** de fomento del asociacionismo agrario, tiene un encuadre coherente a nivel de prioridad, pero a nivel de ámbito de interés está algo forzado. No existe una correlación exacta entre el objetivo y los destinatarios del AI 3A, donde se programa la medida, y el objetivo principal de favorecer y mejorar el asociacionismo agrario a través de las EAP de la medida M4.2.

En la **M4.3**, relacionada con inversiones en regadíos, se detectan fallos relacionados con la consideración de contribuciones secundarias a todos los efectos potenciales de las operaciones de la medida.

La **M7.8**, siendo su lógica coherente y su programación en el ámbito de interés 6B (fomento del desarrollo rural) clara, se echa en falta la valoración de sus más que probables contribuciones a otros ámbitos de interés, como el 4A o el 6A, en la medida de sus escasas posibilidades dado el pequeño presupuesto.

Respecto a la **M8**, con una coherencia con FEADER directa y completa, siendo una de las medidas que mejor se ajustan a los ámbitos de interés y prioridades de FEADER, no parece lógica su escasa relevancia en el presupuesto del PNDR.

La **M9.1**, otra medida relacionada la promoción de la integración asociativa es coherente, con los objetivos del PNDR y complementaria a los PDRs autonómicos. La coherencia con el FEADER es también directa, concretamente su ámbito de interés 3A, aunque sus gestores consideran que es más amplio de lo que la creación de una OP supraautonómica puede aportar. Es decir, que la Medida 09 favorece mucho, pero no a todos los objetivos del ámbito de interés 3A.

Sobre la **M16**, la coherencia de las submedidas parece clara en cuanto a las prioridades pero en algunos casos las relaciones con los ámbitos de interés podrían ser mayores, principalmente en la M16.5 y 16.6.

RECOMENDACIÓN

Para la mejora de la coherencia del propio PNDR y con el FEADER sería conveniente plantearse definir un ámbito de interés específico sobre el asociacionismo agrario, que incluya las medidas relacionadas con este objetivo estratégico (y al menos M4.2) y con indicadores que se relacionen con los definidos en el Plan estatal de integración asociativa.

Mejoraría la coherencia de la medida M4.3, por las características de las operaciones, si sólo se definieran metas de los indicadores para el final del periodo de programación o si no es posible, se considerarían como operaciones finalizadas las entregas parciales de los proyectos. Otra posibilidad es crear un indicador adicional sobre porcentaje del proyecto ejecutado. Asimismo sería conveniente reconsiderar las contribuciones programadas como secundarias a diversos ámbitos de interés, que parecen constituir más bien efectos transversales que inciden de forma positiva en la eficacia del PNDR.

Sobre la identificación de contribuciones secundarias a ámbitos de interés y sinergias entre medidas.

El análisis de contribuciones de las medidas a los ámbitos de interés es coherente con el diseño del programa en contribuciones primarias, pero en contribuciones secundarias no se confirman las programadas en el PNDR.

Hay una gran coincidencia entre las medidas programadas y las medidas consideradas por los gestores como muy vinculadas en cada ámbito de interés, pero en la identificación de contribuciones adicionales no hay correspondencia con las secundarias del programa. Los responsables las consideran principalmente vinculaciones moderadas, es decir efectos positivos sin mayor relevancia.

Puede que detrás de las valoraciones esté la falta de concreción en una definición de *contribución secundaria* por parte del PNDR que hace que se haya entendido de distinta manera en la lógica interna de cada medida y, por tanto, en la definición del sistema de indicadores de seguimiento y evaluación asociado a cada una. Además, en ocasiones, la sugerencia de la Comisión de atribuir contribuciones principales y secundarias con “obligaciones” asociadas de suministro de información y cálculo de indicadores, parece haber desincentivado a añadir ámbitos de interés relacionados con algunas medidas con los que también estarían relacionadas.

Sobre las sinergias internas del PNDR, no se puede concluir que el PNDR las busque (aunque no se detectan contribuciones negativas), sino que sus esfuerzos se centran en la complementariedad con los PDRs autonómicos, lo cual es coherente con su planteamiento, como también lo es el hecho de que el mayor presupuesto se concentre en las medidas consideradas críticas.

La distribución del gasto público (GPT) previsto responde a la orientación estratégica del PNDR que está, como se ha dicho, muy enfocada a las medidas relativas al asociacionismo agrario; en este sentido, el PNDR guarda total coherencia.

En cuanto a las sinergias internas de las medidas del PNDR, se ha evidenciado que el 60% del GPT se destina a las medidas consideradas “críticas”⁵⁶, lo que las hace, al mismo tiempo, más determinantes para la eficacia del programa, por su gran capacidad de arrastre. Se trata de las dos submedidas de la M1, la M4.2.(inversiones para EAP), y las submedidas M16.5. y M16.6. Sin

⁵⁶ Las *medidas críticas* son aquellas que tienen una elevada capacidad de influencia sobre el resto, y, además, un alto grado de sensibilidad.

embargo, la mayoría de las medidas del PNDR son *independientes*⁵⁷, por lo no se puede afirmar que el PNDR busque las sinergias entre ellas que aumenten su eficacia. Este resultado es coherente con la orientación del PNDR, y evidencia su vocación principal de **complementariedad** con los PDR autonómicos.

En cualquier caso, no se detectan **contribuciones negativas** por parte de ninguna medida. Es decir, en ningún caso parecen colisionar los objetivos de unas medidas con los de las otras.

RECOMENDACIÓN:

Sería conveniente profundizar en las posibles sinergias del PNDR, ya que permitiría potenciar sus virtualidades, y estudiar con mayor atención las contribuciones de las medidas, que pueden mejorar su rendimiento con la interacción de diferentes medidas.

CONCLUSIONES SOBRE IMPLEMENTACIÓN

A pesar de los avances en la implementación del PNDR, de sus medidas y de las estructuras e instrumentos de gestión general del programa, el ritmo de despliegue es lento y desigual lo que determina un nivel de ejecución bajo.

En relación con **la implementación de las medidas**, en general el grado de implementación es muy desigual. A diciembre de 2016, tenían una implementación avanzada cinco medidas, tres de ellas de inversiones públicas en infraestructuras o servicios (M8.3, M8.4 y M7.8) y otras dos relacionadas con las medidas destinadas a las EAP (M4.2 y M1.2); estas últimas, con niveles bajos de ejecución en relación con las operaciones finalizadas respecto de las subvencionadas. Aparte de las dificultades del contexto en el que se desarrolló el PNDR desde su aprobación, se identifican cuestiones gerenciales que han influido también en su puesta en marcha, como los cambios constantes del PNDR o la compleja tramitación de las normas legales de alguna medida.

Sobre las **estructuras e instrumentos de la gestión general del programa**, se han producido avances importantes en la gestión por parte de la Autoridad de Gestión y se han establecido mecanismos de coordinación (formales e informales) para garantizar la calidad y efectividad del programa. No obstante, se evidencian algunas deficiencias con relación a:

⁵⁷ M4.3., M7.8, M9.1, M8.3, M8.4 y M15.2.

Liderazgo de la Autoridad de Gestión: Es la primera vez que la DGDRPF, como autoridad de gestión (AG) del PNDR, conduce un programa de desarrollo rural y, a pesar de los esfuerzos realizados, la falta de experiencia ha repercutido en algunos aspectos de la administración del programa. Por otra parte, la coexistencia de varios roles en la SDGFDMR, que lleva el día a día de la AG del PNDR y que, al mismo tiempo gestiona directamente medidas concretas, debilita la necesaria visión integradora del PNDR y crea algunas inseguridades en los gestores de las medidas que residen fuera de la DGDRPF, que no identifican cuándo esta unidad actúa como gestora de medidas y cuándo como autoridad de gestión en las motivaciones de sus decisiones o intervenciones.

RECOMENDACIÓN

Para mejorar la gestión sería conveniente reforzar el liderazgo de la AG, entre otras actuaciones a través de:

- a. Clarificar los roles en las relaciones con los actores, reforzando sobre todo su papel como autoridad de gestión y su visión integradora del programa.*
- b. Mejorar el nivel de relación con los gestores y actores de las medidas, principalmente incrementando la interacción de la AG con los responsables de las medidas pertenecientes a otras direcciones generales del MAPAMA.*
- c. Avanzar en el establecimiento de criterios de interpretación comunes para todos los responsables de las medidas.*
- d. Dar mayor dinamismo a los mecanismos de coordinación, al comité de seguimiento del PNDR, al grupo de alto nivel y técnico, para mejorar el seguimiento del programa, buscando sinergias y potencialidades que lo mejoren.*
- e. Mejorar la comunicación formal y continuada, mediante la planificación de reuniones de coordinación entre la AG y los gestores de todas las medidas.*

Sobre el Sistema de seguimiento y evaluación: Aunque a diciembre de 2016 no están implementadas todas las estructuras del sistema de seguimiento, como el comité de evaluación, la deficiencia principal es la inexistencia de un sistema de información sólido que permita el seguimiento eficaz del programa. El sistema de información provisional hasta el desarrollo del aplicativo carece de consistencia y es de baja calidad. Además, no hay establecidos protocolos de validación y seguimiento de la información que nutre tanto los ficheros provisionales como el sistema SFC (base de datos de seguimiento de la UE para los programas de desarrollo rural).

El sistema de indicadores no es sólido. En ocasiones, la interpretación del indicador se deja al gestor, con lo que para un mismo indicador hay varias

definiciones. Respecto a los indicadores adicionales, falta una definición clara y una descripción precisa de la metodología de cálculo, incluso para aquellos indicadores que tienen establecidas metas.

RECOMENDACIÓN

Para garantizar lo antes posible el adecuado seguimiento de todas las medidas se recomienda, como actividad de evaluación urgente, la constitución de grupos de trabajo por medidas, o la aceleración de los trabajos de los grupos existentes, a fin de definir y completar el cuadro de indicadores de cada medida, su metodología de cálculo y su integración al sistema de información que se está diseñando.

Es conveniente que la Autoridad de Gestión defina un sistema de seguimiento efectivo, que permita detectar desviaciones o riesgos en la implementación y ejecución del PNDR. Para ello se deberían definir procedimientos de recopilación, grabación de datos, validación de la información y la designación de responsables de cada fase, así como la determinación de frecuencias de las comprobaciones de conformidad de la información.

En cuanto a los planes de control, no todas las medidas los tenían elaborados a diciembre de 2016.

CONCLUSIONES SOBRE EL NIVEL DE EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS

El nivel de ejecución general del PNDR es bajo, ya que supone el 3,62% del GPT previsto para 2023, y registraba escasas operaciones finalizadas en diciembre de 2016.

Únicamente seis de las 14⁵⁸ medidas programadas en el PNDR han registrado pagos hasta el 31 de diciembre de 2016 (en 2015 era una solamente). La medida de inversiones en activos físicos (M4.2) es la que presenta mayor GPT pagado en cuantía y en peso del total del GPT del programa, aunque supone solamente un 0,70% (2,68% si se cuentan las operaciones no finalizadas) de su gasto previsto para 2023. Hasta diciembre de 2016 se había apoyado a tres EAP mediante 18 operaciones, de las que sólo cuatro estaban finalizadas. La medida tiene poca capacidad de absorción de mayor gasto programado y dificultad en aumentar su ejecución, por los problemas en su diseño.

⁵⁸ En estas 14 medidas se incluyen la M20.1 Asistencia Técnica, y la M20.2 Red Rural Nacional.

Las medidas del llamado *paquete forestal* (M8.3 y M8.4) son las que mayor nivel de ejecución presentan a partir de escasas operaciones finalizadas (seis de la M8.3 y una de la M8.4). Estas medidas tienen una gran capacidad de absorción de GPT y facilidad de ejecución. La M7.8, relativa a caminos naturales, con una ejecución en GPT del 9,8% tiene sólo tres operaciones finalizadas, mientras que la M1.2 tiene una ejecución del 8,81% y dos operaciones subvencionadas.

RECOMENDACIÓN

La acumulación de fondos FEADER en los primeros años y la imposibilidad de ejecutarlos, principalmente por la medida M4.2 de inversiones en activos de EAP, haría necesaria la modificación del PNDR para repartir el excedente entre otras medidas con capacidad de absorción y facilidad de ejecución.

La capacidad de absorción de las medidas de prevención y restauración de incendios supone una solución para absorber el excedente de GPT que no es posible ejecutar en otras medidas.

La aproximación realizada del cumplimiento de los indicadores del PNDR muestra un riesgo evidente de incumplimiento de los objetivos a 2018 y una incertidumbre importante en conseguir los objetivos 2023.

Los indicadores de productividad de las medidas no están evolucionado como se preveía en el informe de ejecución 2014-2015. Sólo 16 indicadores tienen algún resultado y, de ellos, 12 presentan una ejecución inferior al 30%. Las previsiones de los gestores sobre los indicadores *target* muestran una situación algo preocupante por la incertidumbre de las previsiones de todos los ámbitos de interés excepto 4A y 4C, relacionados con la medida de incendios (M8).

En cuanto a los objetivos del marco de rendimiento, no parece que las metas se adecuen a la realidad del PNDR y de los ámbitos de desarrollo rural. En unos casos son demasiado ambiciosos, como los de las medidas de asociacionismo agroalimentario, y en otros son demasiado relajados, como en las medidas relacionadas con prevención y restauración de incendios, aunque en este caso conseguir mayores logros está limitado por la relevancia de la medida en GPT programado.

Para los hitos de 2018, las metas de la mayor parte de los indicadores están comprometidas a excepción de la P4, relacionada con la M8, y de la P6 en la que está programada la M7.8. Las previsiones de cumplimiento de los objetivos a 2023 presentan incertidumbre en la mayoría de las prioridades, con una seguridad en la previsión por parte de los gestores *moderada y baja*, siendo *crítica* la situación de incumplimiento de los objetivos de la P3,

relacionada con las medidas de asociacionismo agrario y, en concreto, con las entidades asociativas supraautonómicas (EAP y OOPP).

RECOMENDACIÓN

La aproximación realizada muestra un riesgo evidente de incumplimiento del marco de rendimiento en 2018 con la posible penalización del 6%. Es necesario tomar las medidas necesarias para acelerar el ritmo de ejecución a fin de evitar la penalización por incumplimiento del marco de rendimiento.

Teniendo en cuenta que la medida M4.2 es la que más relevancia tiene en GPT del PNDR y la considerada como crítica por su nivel de influencia y sensibilidad, es necesario actuar en ella de manera que se acelere su ejecución, en especial en su diseño.

CONCLUSIONES SOBRE EL AVANCE DEL PNDR EN SUS CONTRIBUCIONES A LAS PRIORIDADES DE DESARROLLO RURAL

Los logros del PNDR en diciembre de 2016 sobre las contribuciones a los objetivos de desarrollo rural o prioridades son escasos por su bajo nivel de ejecución, con medidas aún no implementadas en unos casos y, en las que existe ejecución, con operaciones no finalizadas o de reciente finalización.

Por ello, se considera prematuro valorar la contribución del programa a cada prioridad. Habrá que esperar al informe de evaluación de 2019, cuando las medidas presenten una ejecución mayor, para poder avanzar las contribuciones a las prioridades de desarrollo rural.

Contribución a la prioridad 1:

Sólo la M1.2. tenía ejecución para poder analizar contribuciones en esta prioridad, necesariamente muy poco fiable por el escaso avance (dos operaciones). Se ha preguntado a los beneficiarios por el contenido de las actuaciones de información y demostración llevadas a cabo: según sus respuestas, un 78,92% de los contenidos se han centrado en temas de innovación (AI 1A); por otro lado, casi un 70% se posicionó como *muy de acuerdo* con la afirmación de que se había fomentado el aprendizaje (AI 1C). En definitiva, dentro de la escasa relevancia de la medida 1.2., se puede decir que sí ha contribuido a la P1.

Contribución a la prioridad 2:

No se puede avanzar nada porque no hay ejecución en la única medida asociada.

Contribución a la prioridad 3:

No hay una correspondencia exacta entre las medidas asociadas y el ámbito de interés 3A, único programado en el PNDR, porque estas medidas están dirigidas a las EAP y OOPP, no a productores primarios, así que debe suponerse que funcione una suerte de efecto *top-down* y los resultados lleguen a los productores primarios a través de su participación en los beneficios de la asociación. Con este enfoque se ha adaptado la pregunta de evaluación definida y sus criterios de juicio, pero aun así la baja ejecución no permite ver resultados relevantes. Sí parece haber consenso general en que las medidas M1.2 y M4.2 han acercado a potenciales nuevos socios. Por último, los beneficiarios creen que más del 80% proyectos por la M4.2. contribuyen a la mejora del rendimiento global de las EAP como factor de competitividad, lo que deberá ser verificado cuando haya datos suficientes.

Contribución a la prioridad 4:

La única medida con ejecución es la M8 en el AI 4A, así que se valora su contribución a la restauración, preservación y mejora de la biodiversidad. Parece que esta medida es determinante para este criterio, sobre todo en el aspecto de prevención (87% de las actuaciones de la M8 han sido de este tipo). La M7.8 podría contribuir, pero está condicionada por su escaso peso en el PNDR. Respecto al AI 4B, se debe asimismo a las actuaciones preventivas y las restauraciones de la M8, que, además, contribuyen de forma importante al AI 4C de prevención de la erosión. Pese a su relevancia, su contribución se reduce por el escaso presupuesto disponible para esta medida, el 5,22% del GPT previsto.

Contribución a la prioridad 5:

Aquí sólo puede valorarse la contribución secundaria de las medidas 1.2 y 4.2, sobre el AI 5B (eficiencia energética). En general, los beneficiarios están de acuerdo en que las actividades realizadas han contribuido a lograr un uso más eficiente de la energía; en el caso de la M4.2. en función de los proyectos seleccionados (más de la mitad de ellos han dedicado una parte de la inversión a la eficiencia energética).

Respecto a la contribución de la M4.2. al AI 5C (uso de energías renovables), se ha logrado un resultado menor, porque sólo se ha destinado a ese objetivo un pequeño porcentaje de la inversión realizada (inferior al 5% en general) al uso de este tipo de energía.

Y sobre el AI 5E, se puede advertir un efecto positivo de la M8 en la conservación y el secuestro de carbono a través de sus intervenciones en conservación y recuperación de las masas forestales.

Contribución a la prioridad 6:

Relacionada con esta prioridad está la medida 7.8 de caminos naturales, en su ámbito de interés 6B: respecto a sus contribuciones sobre el desarrollo rural, un 87% de los proyectos podrían tener influencia en la creación de nuevos servicios y todos aseguran que mejorará el conocimiento de la zona como “marca” turística, según declaran los promotores. También se han identificado otros efectos positivos en los AI 6A y 6C aunque con escaso peso.

Bibliografía



AEI-agri. (s.f.). *AEI-agri_ Red Rural Nacional*. Obtenido de <http://www.redruralnacional.es/innovacion-aei>

AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL*. Madrid.

Comisión Europea. (2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentar*. Bruselas.

Comisión Europea. EuropeAid. (2001). *Manual del ciclo de proyecto*. Bruselas.

Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal (MAPAMA). (2016). *La Asociación Europea de Innovación para productividad y sostenibilidad agrícola (AEI-agri) en el PNDR (2014-2020)*.

European Commission. (2014). *Guidelines for strategic programming for the period 2014-2020 Working paper*.

European Commission. European Evaluation Helpdesk. (2016). *Guidelines. Assessment of RDP Results: How to prepare for reporting on evaluation in 2017*.

European Evaluation Helpdesk. Comisión Europea. (2015). *Common Evaluation Questions for rural development programmes 2014-2020. Guidelines. Assessment of RDP results: How to prepare for reporting on evaluation in 2017. Anex 11. Fiches for answering common evaluation questions for rural development programmes*.

FEGA. (s.f.). *Fondo Español de Garantía Agraria*. Obtenido de <https://www.fega.es/>

Fernández, J. L. (2013). Fusiones de entidades agrarias: sobre la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. *Noticias breves*. Gómez-Acebo & Pombo , 1-3.

MAPAMA. (2014). *Impacto económico y social del Programa de Caminos Naturales*.

MAPAMA. (s.f.). *Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente*. Obtenido de <http://www.mapama.gob.es/es/>

MIMAM. (2006). *Estrategia de conservación y uso sostenible de los recursos genéticos forestales*. . Madrid: DGB.

Observatorio de caminos naturales e itinerarios no motorizados. MAPAMA. (s.f.). *Sistema de indicadores sobre caminos naturales e itinerarios no motorizados*.

Observatorio Socioeconómico del Cooperativismo Español (OSCAE). (2017). *El cooperativismo agroalimentario. Macromagnitudes del cooperativismo agroalimentario español*. Madrid.

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. (2006). *El enfoque LEADER. Guía básica*.

Subdirección General de Fomento del Desarrollo del Medio Rural. DGDRPF. MAPAMA. (2016). *Compilación normativa. Política desarrollo rural 2014-2020*. Madrid.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA