

Evaluación y recomendaciones para mejorar la ejecución del FEMP en España.

ENTREGABLE 1.1.

Informe en el que se identifican los problemas, las deficiencias y los cuellos de botella en la ejecución del PO del FEMP.

Para: Comisión Europea. Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales.

Por: Fundación AZTI — AZTI Fundazioa
Txatxarramendi ugarte a z/g
48395 Sukarrieta
España

Fecha de expedición: 18/07/2019

1. ÍNDICE

1. ÍNDICE.....	2
2. ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	3
3. RESUMEN EJECUTIVO.....	5
4. INTRODUCCIÓN	7
5. PROCESO: AG, OI, FB Y AC.....	7
5.1 Nivel europeo	7
5.2 Nivel nacional	8
5.3 Niveles regionales y transversales	10
5.4 Beneficiarios.....	11
5.5 Proceso de selección, aprobación, certificación y pago.....	12
5.6 Momento de ejecución	14
6. FEMP EN CIFRAS.....	14
6.1. Presupuesto previsto	15
6.2 Presupuesto aprobado	18
6.3 Pagos	22
7. MUESTREO — ESTUDIOS DE CASO.....	24
7.1 Andalucía	26
7.2 Canarias	28
7.3 Cataluña.....	30
7.4 Galicia	32
7.5 Departamento de Protección de los Recursos Pesqueros (PMR)	34
8. IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES E INDICADORES.....	35
8.1 Algunos problemas detectados en esta fase	36
9. CONCLUSIONES	38
Anexo I — Categorías, Factores e Indicadores.....	40
Anexo II — Cuestionario.....	46
ANEXO III — REUNIONES.....	56

2. ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AA	Autoridad de auditoría
AC	Autoridad de certificación
AG	Autoridad de gestión
AGE	Administración General del Estado
AND	Andalucía
ARA	Aragón
AST	Asturias
BAL	Islas Baleares
BIO	Fundación Biodiversidad
CCAA	Comunidad Autónoma
CAL	Castilla y León
CAM	Castilla-La Mancha
CAN	Canarias
CAT	Cataluña
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial
CE	Comunidad Europea
CEU	Ceuta
COM	Comisión europea
CONTROL	Subdirección General de Control e Inspección (Dirección Adjunta de Control e Inspección)
DECA	Documento en el que establece las condiciones de la ayuda
EXT	Extremadura
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
Fondos EIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
GAL	Galicia
IEO	Instituto Español de Oceanografía
MAD	Madrid
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MUR	Murcia
NAV	Navarra
OI	Organismo intermedio
OIC	Organismo intermedio de certificación
OIG	Organismos de gestión intermedios
PMI	Política Marítima Integrada
PO	Programa Operativo
PRP	Subdirección Protección de los Recursos Pesqueros (Subdirección de Recursos Pesqueros)
PVA	País Vasco
PPC	Política Pesquera Común
RIO	Rioja
SAN	Cantabria
SCV	Seguimiento, control y vigilancia de los sistemas de seguimiento

SGCAS	Subdirección General de Competitividad y Asuntos Sociales (Dirección Adjunta de Competitividad y Asuntos Sociales)
SGPA	Subdirección General de Pesca y Acuicultura
UE	Unión europea
VAL	Valencia

3. RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del presente documento es proporcionar una identificación preliminar de los problemas potenciales, las deficiencias y los cuellos de botella en la aplicación del FEMP en España. Para identificar estos factores críticos o posibles problemas, se ha realizado un análisis de la literatura existente y paralelamente se ha mantenido una reunión con la Autoridad de Gestión (AG). Además, la AG ha facilitado datos detallados sobre el número de proyectos y el presupuesto previstos y aprobados, así como sobre los pagos certificados y enviados a la UE. Estos datos están detallados a nivel de prioridad y de Organismo Intermedio (OI).

En primer lugar, se realiza una descripción detallada del marco institucional y reglamentario para la ejecución del FEMP en España, ya que la complejidad de este marco se considera un factor crítico. En España hay 35 OIs, cada OI tiene su propio marco reglamentario que varía entre los diferentes OIs.

En segundo lugar, se celebró una reunión entre la AG, AZTI y Inxenia. De esta reunión se dedujeron varios factores que afectan a la ejecución del FEMP en España, entre ellos: la aprobación tardía del programa operativo (PO), la falta de personal, el procedimiento de financiación, etc. En esta reunión se decidió también cuáles son los organismos más representativos que serán objeto de consulta para evaluar los problemas y las necesidades para una mejor ejecución del FEMP. Estos OIs son los siguientes:

- I. **Andalucía:** DG pesca y Acuicultura. Consejería de Agricultura, pesca y desarrollo rural. Andalucía tiene el segundo sector pesquero más importante en cuanto al número de buques (unos 1450) y el tercero en términos de asignación de fondos de la UE en el marco del FEMP.
- II. **Galicia:** Dirección General de Pesca, acuicultura e innovación tecnológica.
- III. **Galicia:** Dirección General de Desarrollo Pesquero.
- IV. **Islas Canarias:** Dirección General de Pesca y Aguas.
- V. **Cataluña:** DG Pesca y Asuntos Marítimos. Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural.
- VI. **PRP.** Protección de los Recursos Pesqueros

En tercer lugar, la AG ha proporcionado datos detallados de la ejecución del FEMP: el presupuesto previsto, los proyectos aprobados y los pagos ejecutados por parte de la OIGs. A partir de esos datos, el equipo ha identificado importes certificados por los OIGs y en qué prioridades han asignado su presupuesto. Según los datos de octubre de 2018, parece que el cuello de botella se produce en la fase de certificación, ya que los importes certificados son mucho menores que el importe comprometido en los proyectos en curso. También debe tenerse en cuenta que las fases previas a la certificación también podrían ser factores críticos que deben ser exploradas. En enero de 2019 se actualizaron los datos y la situación cambió, aumentando el porcentaje certificado a 11 % del presupuesto total del FEMP asignado a España.

Por último, se ha identificado una lista exhaustiva de factores potenciales que afectan a la implementación del FEMP. En concreto, se han identificado 70 factores que se agrupan en 10 categorías. Cada factor se evaluará a través de unos indicadores cuantitativos y/o cualitativos. Esta evaluación se beneficiará de la información recogida durante las consultas con los diferentes OIGs seleccionados. Cada factor se describe con varios indicadores, el número de

indicadores en función de la complejidad de los factores. En términos generales, se evaluarán 270 indicadores. El principal resultado de D.1.1. es el ANEXO I en el que se especifican todas las categorías, factores e indicadores.

A partir de estos factores críticos y sus indicadores se ha diseñado un cuestionario. Este cuestionario se utilizará en el proceso de consulta para optimizar la recogida de información. Obsérvese que durante la consulta pueden surgir nuevos factores e indicadores, que se incorporarán al cuestionario. Así pues, esta herramienta (cuestionario) es un documento dinámico que ayudará a recopilar toda la información de manera estructurada.

4. INTRODUCCIÓN

El grado de ejecución del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) en España parece ser bajo debido a la tardía aprobación de las normas y la complejidad de los procedimientos. El anterior Fondo Europeo de Pesca (FEP) se llevó a cabo de 2007 a 2013, pero en España los proyectos se certificaron en el marco del FEP hasta el 31 de diciembre de 2014. El Programa Operativo (PO) del FEMP fue aprobado a finales de 2015, pero no fue hasta 2016 cuando se aceptaron los criterios de selección pertinentes. De hecho, estos criterios han sido objeto de revisiones y modificaciones hasta 2018, ya que se trata de un documento en directo que se actualiza con arreglo a nuevas interpretaciones o incluso a la luz de la nueva normativa. Solo en 2017 los Organismos Intermedios (OIs) pudieron empezar a adoptar resoluciones para las solicitudes presentadas en 2016. Por lo tanto, el funcionamiento normal del FEMP (2014-2020) en España comenzó a aplicarse en 2017.

El objetivo de conformidad con la regla N + 3¹ es alcanzar la certificación de 183 millones EUR antes del 31 de diciembre de 2018, en su mayoría a través de las OIGs regionales. El 5 de julio de 2018, España apenas había certificado 17,4 millones EUR de la totalidad del presupuesto, de 1 161,6 millones EUR disponibles hasta 2023. España ha comprometido solo el 28,7 % de su presupuesto total del FEMP y había certificado menos del 2%. Esto significa que en los próximos meses se deben certificar casi 168 millones EUR. La evaluación intermedia está prevista para 2019 debido a los procedimientos contractuales, y los datos preliminares de ejecución han demostrado que el FEMP tiene el menor rendimiento de todos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). A 19 de enero de 2019, España había certificado 132 millones EUR, 50 millones EUR menos que el importe establecido en la regla N + 3.

Este estudio (D1.1) tiene por objeto describir el marco institucional y reglamentario del PO en España, identificando las responsabilidades de las partes implicadas. Además, se realiza un análisis numérico para describir la situación actual del FEMP en España. Un examen más en profundidad de los problemas que pueden determinar el bajo nivel de ejecución de los fondos se llevará a cabo mediante seis casos de estudio, compuestos por cuatro Comunidades Autónomas: Andalucía, Canarias, Cataluña y Galicia y dos OIs de la AGE: La Autoridad de Gestión y la Conservación de los Recursos Pesqueros pertenecen al Ministerio de Agricultura y Pesca. A partir de la consulta realizada a estos OIs, se llevará a cabo una revisión del funcionamiento del aparato operativo; se analizará los factores críticos previamente identificados que afectan al funcionamiento del proceso.

5. PROCESO: AG, OI, FB Y AC

5.1 Nivel europeo

El FEMP es uno de los cinco Fondos EIE. Durante el período 2014-2020, se financiarán las actividades del FEMP y se financiarán hasta 2023. Las prioridades del FEMP son las siguientes: pesca sostenible; acuicultura sostenible; aplicación de la política pesquera común (PPC); comercialización y transformación; empleo y cohesión territorial; Política Marítima Integrada. El FEMP cuenta con 8,6 millones de euros, de los que 6.4 millones son la contribución de la UE. Se asignan 5,7 millones EUR a los Estados Miembros bajo su responsabilidad. España recibió la

¹«Esta norma se conoce como la norma «N + 2 o N + 3», siendo N el año de inicio en el que se asigna el dinero. Cualquiera de los importes anuales no declarados por el país en ese plazo se deduzca automáticamente de su asignación y vuelva al presupuesto general de la UE.»

<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=8133>

mayor financiación por un importe de 1 161 620 889 EUR, lo que representa el 20,2 % del presupuesto de la UE. El FEMP cubre la totalidad de la cadena de valor de la pesca, la acuicultura y las cuestiones transversales, como la aplicación de la PPC, el empleo, la cohesión territorial y la PMI. El presupuesto se compartió en función de las prioridades, asignando la mayor parte de la financiación a la pesca sostenible (26,9 %); acuicultura (21 %); transformación y distribución (17,6 %); y cuestiones transversales como la aplicación de la PPC (19,1 %), en las que se considera la recopilación de datos, el seguimiento y el control científicos, el control y la vigilancia; empleo y cohesión territorial (9 %) y PMI (1,2 %). Véase Figura 1.

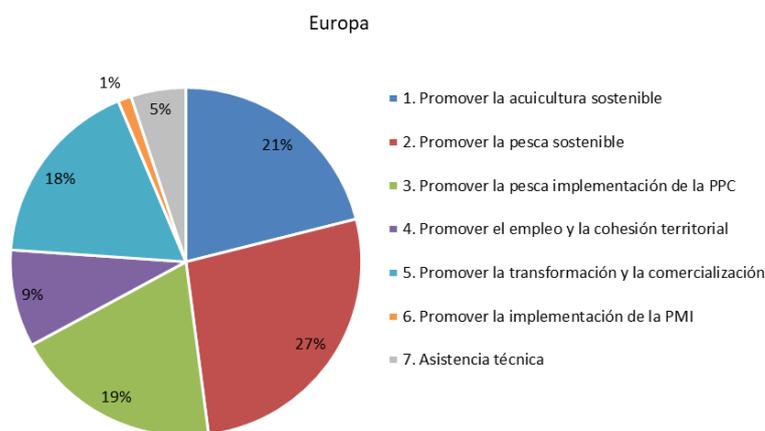


Figura 1: Porcentaje del presupuesto de referencia de la UE. Fuente: UE

5.2 Nivel nacional

Órgano de Gestión

Las funciones de la autoridad de gestión (AG) se describen detalladamente en el artículo 123, apartados 1 y 125, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, que establece las normas generales comunes a los Fondos EIE. En España, la AG es la Dirección General de Ordenación Pesquera del Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Marino. La AG es responsable de la gestión del programa operativo y presenta el informe anual de ejecución a la CE. Este proceso debe ser aprobado por el *Comité de Seguimiento*. Sus funciones son, entre otras, proporcionar la información necesaria sobre las actividades de los organismos intermedios (OI) y los beneficiarios y establecer un sistema informático para registrar y almacenar información. En cuanto a la selección de las operaciones, la AG elabora procedimientos y criterios de selección, garantizando que las operaciones seleccionadas sean coherentes con las prioridades del FEMP. También determina las medidas a las que se atribuirá un gasto. En cuanto a la gestión y el control financieros, la AG establece criterios para los OI de verificar que los bienes y servicios cofinanciados se han prestado a los beneficiarios y que se han pagado los gastos. La AG también establece criterios para aplicar medidas antifraude y establece procedimientos que garantizan que todos los gastos están correctamente documentados.

²Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo

La AG coordina con los servicios nacionales de lucha contra el fraude y con la Agencia Europea de Lucha contra el Fraude. También garantiza que cuando la AG sea el beneficiario se establezca una separación adecuada de responsabilidades. Por lo que se refiere a los otros Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, la AG y los otros OIGs verifican que no existe solapamiento posible entre el uso de los fondos. También hay que señalar que la AG, los OIGs y otros organismos pueden desarrollar instrumentos financieros para financiar proyectos que, a pesar de ser financieramente viables, no pueden obtener financiación suficiente en el mercado. El FEMP para España contribuye con 42,5 millones EUR a este instrumento³.

Autoridad de Certificación

El Fondo Español de Garantía Agraria, dependiente de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (FEGA)⁴, es la Autoridad de Certificación (AC). Sus funciones, tal como se especifican en el artículo 126 del Reglamento (CE) n.º 1303/2013, son elaborar y presentar solicitudes de pago a la CE, certificando su exhaustividad, exactitud y veracidad; garantizar que haya un sistema que registre y almacene los registros contables de cada operación; velar por que la autoridad de auditoría haya recibido de la AG información sobre los procedimientos y verificaciones llevados a cabo, a la hora de elaborar o presentar las solicitudes de pago de las auditorías realizadas por la autoridad de auditoría, manteniendo un registro de los importes recuperables y de los importes retirados. Los importes recuperados se devolverán al presupuesto de la UE.

Autoridad de Auditoría

La Intervención General de la Administración del Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda⁵, está constituida como la Autoridad de Auditoría (AA) del PO del FEMP. Sus funciones se establecen en los artículos 123.4 y 127 del Reglamento (CE) n.º 1303/2013. Básicamente, su función es garantizar que se realicen auditorías sobre la gestión y el funcionamiento del PO y sobre una muestra de operaciones basadas en los gastos. La AA garantizará que las auditorías se llevan a cabo sobre la base de procedimientos de auditoría aceptados internacionalmente. La AA elaborará una estrategia de auditoría, en la que describirá la metodología y la planificación de las auditorías para los años en curso y los años siguientes. Elaborará un dictamen de auditoría y los resultados de las auditorías, incluirá una descripción de las deficiencias y propondrá medidas correctoras.

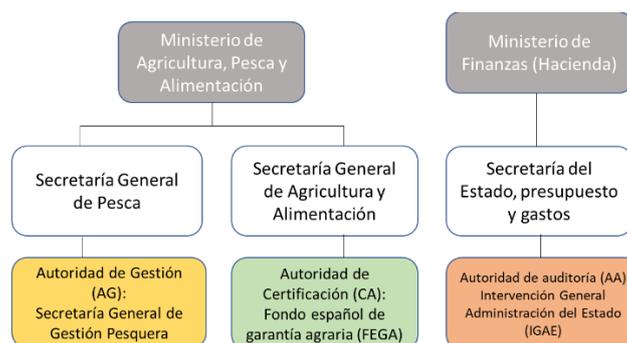


Figura 2: Dependencia de las autoridades en el PO español^{6,7,8}

³https://www.mapa.gob.es/gl/pesca/temas/fondos-europeos/presentacionfemp_prensa10122015_tcm37-290546.pdf

⁴<https://www.mapa.gob.es/es/>

⁵<http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx>

⁶<https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organigrama/default.aspx>

⁷https://www.fega.es/sites/default/files/Organigrama_FEGA_2018-Dic.pdf

⁸<http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/ClnSEPG/Paginas/organigrama.aspx>

Organismos comprometidos a pagar

La Dirección General de la Tesorería y la Política Financiera, que pertenece al Ministerio de Hacienda, es el organismo encargado de la recepción de los pagos efectuados por la Comisión y que lleva a cabo las transferencias a los servicios financieros de los citados organismos.

Comité de Seguimiento

El Comité de seguimiento revisará la ejecución del programa y los avances realizados en la consecución de sus objetivos. Al hacerlo, deberá examinar los datos financieros, los indicadores comunes y específicos del programa, incluidos los cambios en los indicadores de resultados y los avances hacia valores objetivo, los hitos definidos en el marco de rendimiento y los resultados de análisis cualitativos. El Comité examinará todas las cuestiones que afecten al rendimiento del PO, incluidas las conclusiones de las evaluaciones del rendimiento. El Comité será consultado y emitirá un dictamen sobre cualquier modificación del PO propuesta por la AG. El Comité de seguimiento podrá presentar observaciones a la AG en relación con la ejecución y la evaluación del PO. El comité de seguimiento hará un seguimiento de las acciones resultantes de sus observaciones.

5.3 Niveles regionales y transversales

Organismos Intermedios de Gestión

Las funciones y responsabilidades de los OIGs son las siguientes:

1. Organización: disponer de recursos humanos y de equipos necesarios para llevar a cabo actividades de gestión y control; presentar a la AG un manual de procedimientos en el que se describan los procedimientos para la gestión y el control de las actividades; garantizar la existencia de procedimientos de vigilancia en relación con las actividades del PO; considerar las instrucciones de la AG, la AC y la AA.
2. Información y comunicación: garantizar la difusión de la información; facilitar a los posibles beneficiarios la información sobre las oportunidades de financiación, condiciones, criterios de selección y procedimientos de evaluación.
3. Gestión de operaciones: proporcionar medios técnicos para identificar las contribuciones de los fondos públicos y los fondos privados, almacenar la información contable e intercambiar información entre las aplicaciones informáticas regionales y la aplicación ApliFEMP y garantizar que todos los documentos relacionados con los gastos estén a disposición de las autoridades correspondientes. ApliFEMP es el sistema que se debe alimentar de los datos de los requisitos derivados de la ejecución del FEMP. El sistema informatizado tiene las características necesarias para la recogida y el tratamiento de datos con fines de gestión financiera, seguimiento, auditoría y evaluación, que se pondrán a disposición de los OIGs y OICs, y de la AG y AA para el cumplimiento de sus funciones.
4. Seguimiento: participar en las actividades del Comité de Seguimiento del PO, garantizar que todos los beneficiarios presenten información sobre la ejecución de cada operación, contribuir con la AG en la elaboración de los informes de ejecución anuales y del informe final.
5. Verificación: aplicar el análisis de riesgos de acuerdo con las instrucciones de la AG, poner en marcha los medios de lucha contra el fraude y documentar estos medios en el ApliFEMP, aplicar verificaciones de las operaciones de reembolso y de verificación *in situ* de las operaciones; garantizar que toda la información sobre gastos, verificaciones y auditorías esté documentada.

6. Pago y certificación: Coordinar los procedimientos de registro, verificación y certificación de los gastos de los beneficiarios dentro de la estructura organizativa⁹; facilitar al OIC toda la información relativa a los procedimientos y verificaciones de gastos. El OIG genera los certificados de gastos y las solicitudes de reembolso, una vez que se han efectuado las verificaciones de los gastos efectivamente realizados y justificados por los beneficiarios¹⁰; facilitar información a través de la ApliFEMP sobre irregularidades.

Organismo Intermedio de Certificación

Los Organismos de Certificación Intermedios (OIC) certifican la exhaustividad, la exactitud y la veracidad de las cuentas y que los gastos se ajusten a la legislación; garantiza la existencia de un sistema para la recuperación de la información relativa a las cuentas de cada operación; mantiene una cuenta con importes recuperados que se reembolsarán al presupuesto de la UE. El OIC certifica y prepara las solicitudes de pago que se envían a la autoridad competente, que a su vez envía estas solicitudes a la CE.

5.4 Beneficiarios

Existen dos tipos de beneficiarios: Las administraciones públicas que comienzan y ejecutan directamente las operaciones; entidades públicas y privadas que se benefician de las convocatorias articuladas a través del PO.

Entre las obligaciones, el cumplimiento de las condiciones del «documento en el que se establecen las condiciones de la ayuda» (DECA) es la más importante, ya que especifican las condiciones de la ayuda para cada operación, incluidos los requisitos relativos a los productos o servicios que deben prestarse, el plan de financiación y el calendario de ejecución, según se especifica en el artículo 125, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1303/2013. Las obligaciones y funciones de los beneficiarios son¹¹.

- Ejecutar operaciones cofinanciadas con arreglo a las condiciones especificadas en el «Documento en que se establezcan las condiciones de la ayuda» (DECA).
- Llevar a cabo la actividad sujeta a financiación y garantizar que los gastos estén en consonancia con los reglamentos.
- Mantener un sistema de contabilidad diferenciada en caso de que las acciones estén debidamente codificadas.
- Garantizar que no exista doble financiación en el marco de otros regímenes comunitarios y españoles ni de otros períodos de programación del FEMP.
- Facilitar antes del inicio de la actividad, la verificación y proporcionar documentos sobre las actividades administrativas. La divulgación y publicidad son aconsejables y consideradas buenas prácticas.
- Cumplir con los requisitos de igualdad de oportunidades y medio ambiente.
- Aceptar la publicación de una lista pública de operaciones (119 del Reglamento 508/2014).

⁹Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del País Vasco Manual de Procedimientos del FEMP 2012-2020.

http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/programa_operativo_femp/es_def/adjuntos/20161017.%20Manual_Procedimientos_FEMP%20v15.pdf

¹⁰Xunta de Galicia. Consellería do Mar 6: Verificación de operaciones y certificación de gastos.

¹¹[Http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/programa_operativo_femp/es_def/adjuntos/20161017.%20Manual_Procedimientos_FEMP%20v15.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/programa_operativo_femp/es_def/adjuntos/20161017.%20Manual_Procedimientos_FEMP%20v15.pdf)

- Conservar la documentación de las operaciones efectuadas para los organismos de control. Debe conservarse y ponerse a disposición de las autoridades encargadas de la ejecución de las acciones de control en el PO la utilización de los fondos, los gastos, las verificaciones y las auditorías recibidos.
- Cumplir con las obligaciones relativas al suministro de información al OI, que también se utiliza en la elaboración de informes anuales y finales.
- Observar las normas nacionales sobre subvenciones propuestas por la AG.
- Información sobre el registro que se utilizará para medir el impacto.
- Utilizar el sistema de registro y almacenamiento de datos propuesto por la OIG.
- Aplicar las medidas propuestas por la AG y la OIG en relación con el análisis de riesgos y la prevención del fraude.

5.5 Proceso de selección, aprobación, certificación y pago

El OIG pone en marcha las convocatorias para que los posibles beneficiarios, tanto públicos como privados, conozcan las oportunidades que se financiarán con cargo al PO y los criterios de selección. Los beneficiarios potenciales presentan las solicitudes de financiación al OIG. Este organismo dispone de un máximo de 6 meses¹² para revisar las solicitudes y llevar a cabo una selección de proyectos basada en una lista de comprobación de los requisitos cumplidos. Una vez realizada la selección, el OIG aprueba la ayuda y publica las notificaciones correspondientes. Se expide el documento que establece las condiciones de la ayuda (DECA) y se notifican las obligaciones al beneficiario. Las operaciones aprobadas se registran en el sistema de información respectivo de cada OIG y en el ApliFEMP. El beneficiario realiza las operaciones y los gastos y solicita los reembolsos a la OIG. Las solicitudes son evaluadas y, en caso de que se consideren admisibles, el OIG efectuará los pagos, con cargo a los anticipos del FEMP.

A partir de ahí, el proceso de certificación se inicia con arreglo a las directrices de la AC, proceso que se tiene lugar dos veces al año. El OIG también realiza las comprobaciones, las verificaciones administrativas y los controles necesarios. La IB verifica la información y la documentación administrativa y, si es correcto, emite una solicitud de pago intermedio, firmado digitalmente en ApliFEMP. La autoridad competente recibe la solicitud, y en caso de ser correcta, envía la solicitud de pago intermedia a la CE a través del sistema de gestión de fondos, SFC 2014¹³. Una vez que la CE realiza las correspondientes verificaciones, el pago se deposita en una cuenta de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esta entidad, a su vez, hace la transferencia de los fondos al servicio financiero correspondiente de cada Comunidad Autónoma. La Figura 3 ofrece un panorama simplificado de los procesos de selección, aprobación, certificación y pago.

¹²Resolución de 23 de marzo de 2018, por la que se aprueban las ayudas que establece el Fondo Europeo para la pesca correspondiente al año 2018.

La función principal del¹³ SFC2014 es el intercambio electrónico de información relativa a la gestión compartida del Fondo entre los Estados miembros y la Comisión Europea (artículo 74, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013).

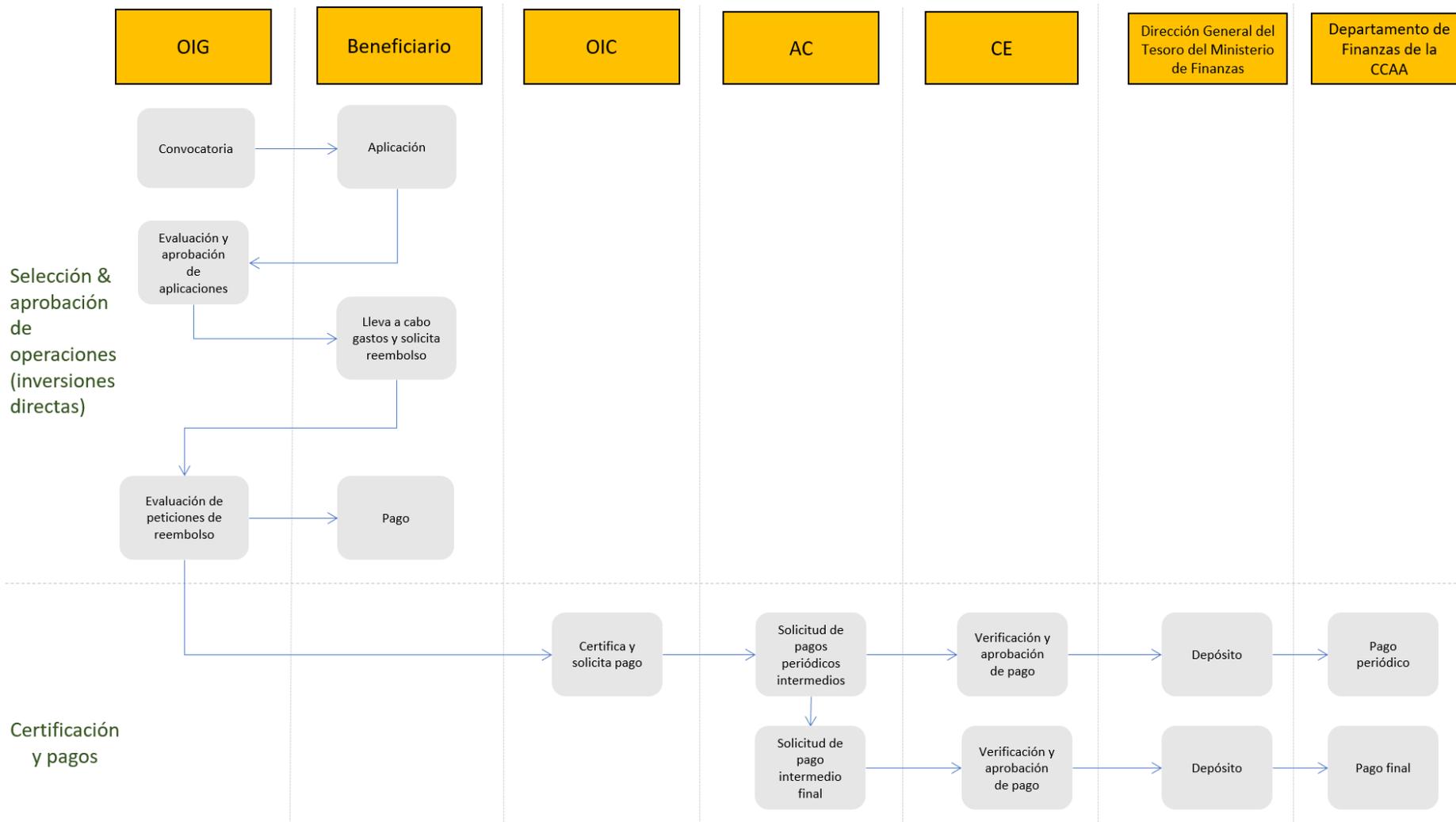


Figura 3. Resumen simplificado del proceso de selección, *aprobación* y certificación de las inversiones directas

5.6 Momento de ejecución

El Reglamento de base del Fondo se establece en los Reglamentos (CE) n.º 1303/2013 y (CE) n.º 508/2014 de la UE. El primero contiene las normas comunes para los Fondos EIE, mientras que el segundo contiene normas específicas para el FEMP. De conformidad con el artículo 5 del Reglamento 1303/2013, el PO para España se elaboró en el marco de un proceso participativo en el que participaron la administración general del Estado, las administraciones regionales y locales y el sector privado representado por las entidades asociativas (participación de grupos de acción local en el sector pesquero y otras asociaciones relacionadas con la pesca, la acuicultura y las cuestiones medioambientales). Los procesos participativos se iniciaron a finales de 2013. Finalmente, el PO fue aprobado por la Comisión el 13 de noviembre de 2015. No fue hasta la aprobación por la CE que se inició el proceso de establecimiento de criterios de selección y designación de las OIs. Los criterios se definieron para abril de 2016 y son un proceso sujeto a revisión continua. Con respecto a la designación, este proceso se ha llevado a cabo desde julio de 2016, cuando se concibieron la AG y la AC. A finales de 2016, se designaron nueve OIs (de los 37 descritos en el PO) ¹⁴.

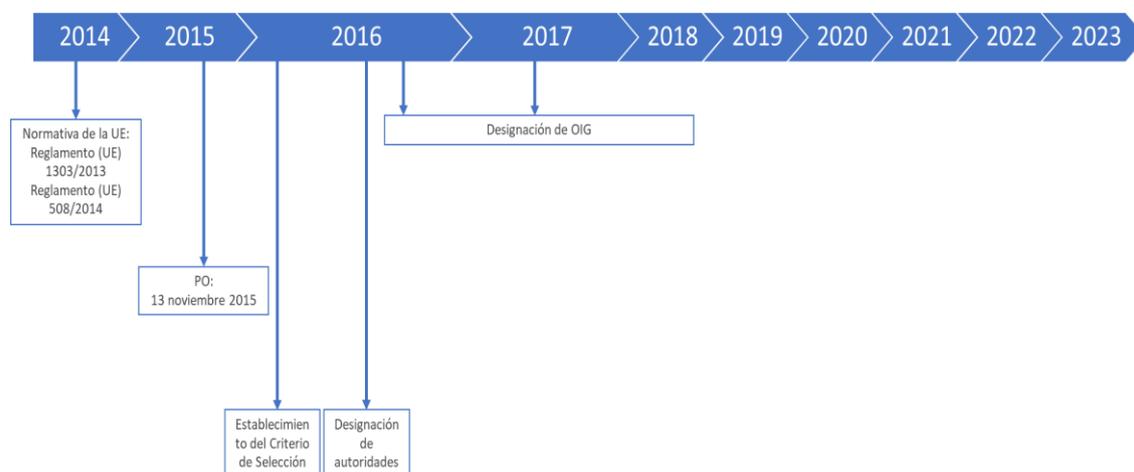


Figura 4: Línea temporal general del PO del FEMP en España.

6. FEMP EN CIFRAS

En España la cuenta presupuestaria total (UE + nacional) asciende a 1 558 280 753 EUR, y la contribución de la UE es de 1 161 620 889 EUR, esto es, una cofinanciación del 74,55 %.¹⁵ Pero España no certificó el importe establecido por la regla N + 3 a 31/12/2018, y el presupuesto asignado a España se redujo en más de 50 millones, ahora el nuevo presupuesto es de 1 111 557 717 EUR.

¹⁴Informe anual de la FEMP (2017).

¹⁵https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-spain-fact-sheet_en.pdf

6.1. Presupuesto previsto

Los Estados miembros reciben una parte del presupuesto total del fondo, el cálculo de este presupuesto se basa en el tamaño de su sector pesquero. Cada país elabora un PO, en el que se describe cómo se propone gastar los fondos. Una vez que la CE apruebe este programa, corresponde al Estado miembro decidir qué proyectos recibirán financiación. Las autoridades nacionales y la CE son conjuntamente responsables de la ejecución del programa. La asignación de fondos a las prioridades del FEMP varía de un Estado miembro a otro. En el caso de España, se asignan: pesca sostenible (30,3 %); comercialización y transformación (23,6 %); acuicultura (17,7 %); aplicación de la PPC (13,4 %); empleo y cohesión (9,3 %); asistencia técnica (5,1 %) e PMI (0,46 %). Véase *Figura 5*.

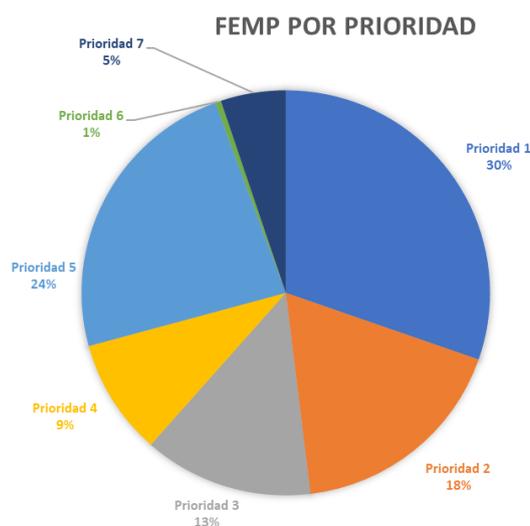


Figura 5: FEMP por prioridad.

El FEMP a su vez se distribuye entre las distintas Comunidades Autónomas y además existe una cantidad asignada a la Administración Nacional del Estado (*Cuadro 1*). La región con mayor porcentaje de asignación presupuestaria del FEMP es Galicia (32 %) seguida por la Administración General del Estado (29 %), Andalucía (12 %), Canarias (7 %) y País Vasco (6 %). El porcentaje del resto de las regiones es inferior al 5 % (*Figura 7*).

Cuadro 1: Asignación presupuestaria del FEMP: asignación por regiones.

REGIÓN	ACRÓNIMO	FEMP (JULIO DE 2018)	FEMP (ENERO 2019)
RIOJA	RIO	121 985	0
NAVARRA	NAV	774 259	0
EXTREMADURA	EXT	897 134	893 647
CEUTA	CEU	1 616 392	0
MADRID	MAD	2 188 045	1 844 276
ARAGÓN	ARA	2 239 887	1 887 972
CASTILLA-LA MANCHA	CAM	3 120 099	2 629 892
CATILLA LEÓN	CAL	6 874 818	5 794 698
ISLAS BALEARES	BAL	7 401 073	7 264 690
CANTABRIA	SAN	15 858 169	15 818 449
MURCIA	MUR	17 845 398	17 841 195

ASTURIAS	AST	24 992 005	24 458 837
CATALUÑA	CAT	38 553 246	38 257 840
VALENCIA	VAL	39 170 129	33 016 011
PAÍS VASCO	PVA	74 107 769	74 107 769
CANARIAS	CAN	82 896 390	82 784 159
ANDALUCÍA	AND	138 776 997	137 134 297
ADMINISTRACIÓN NACIONAL DEL ESTADO	AGE	334 239 157	299 347 229
– SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ACUICULTURA Y COMERCIALIZACIÓN PESQUERA	ACP		
– SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COMPETITIVIDAD Y ACTIVIDADES SOCIALES	CAS		
– CENTRO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO DEL APARATO (CDTI)	CDT		
– SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL E INSPECCIÓN	CIP		
– FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD	FBD		
– INSTITUTO ESPAÑOL DE OCEANOGRAFÍA	IEO		
– SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN DE RECURSOS PESQUEROS	PRP		
GALICIA	GAL	371 016 842	368 476 843

La *Figura 6* y la *Figura 7* muestran la asignación de fondos de la UE en España en términos absolutos y relativos (plan financiero inicial). En diciembre de 2014, la Conferencia Nacional del Sector Pesquero asignó las acciones del FEMP por Comunidad Autónoma (CC.AA.) y otros organismos notificados. Los criterios utilizados para esta distribución entre las CC.AA. fueron los mismos que se aplicaron en los reglamentos del FEMP para la asignación de fondos entre los EEMM, es decir, según datos objetivos relativos al tamaño de la flota pesquera, el valor económico de la producción de los diferentes subsectores, la pesca extractiva, la acuicultura y la industria de transformación, así como el número de puestos de trabajo en los distintos subsectores. El grado de ejecución del anterior fondo (FEP) también se utilizó para determinar las acciones¹⁶.

¹⁶[Http://www.mispecies.com/nav/actualidad/noticias/noticia-detalle/Conferencia-Sectorial-de-Pesca-aprueba-el-reparto-de-los-FEMP/#.W8h_nqogrCs](http://www.mispecies.com/nav/actualidad/noticias/noticia-detalle/Conferencia-Sectorial-de-Pesca-aprueba-el-reparto-de-los-FEMP/#.W8h_nqogrCs)

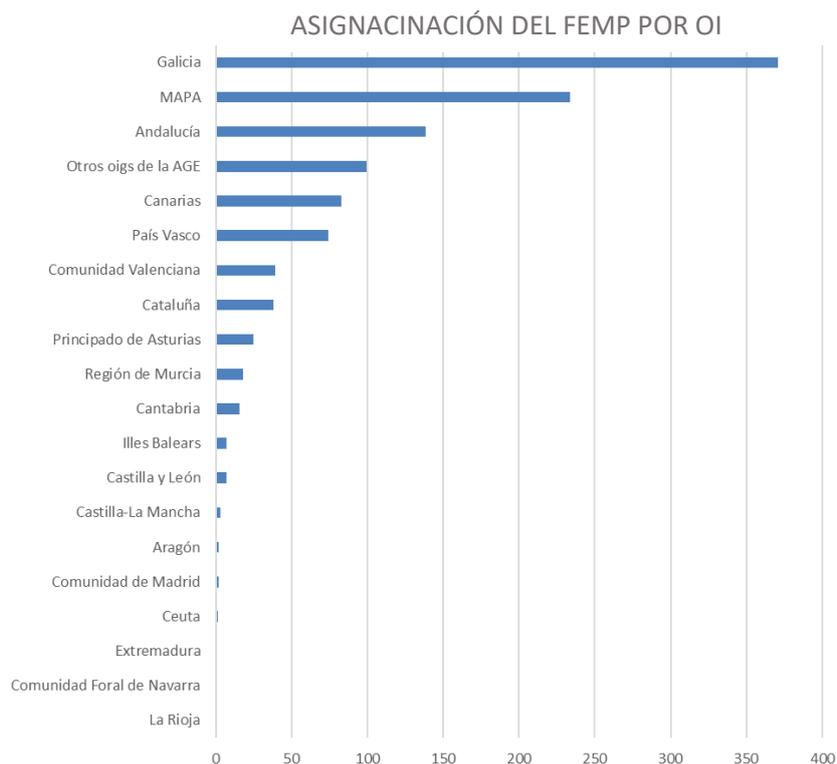


Figura 6: Plan financiero en términos absolutos según el PO

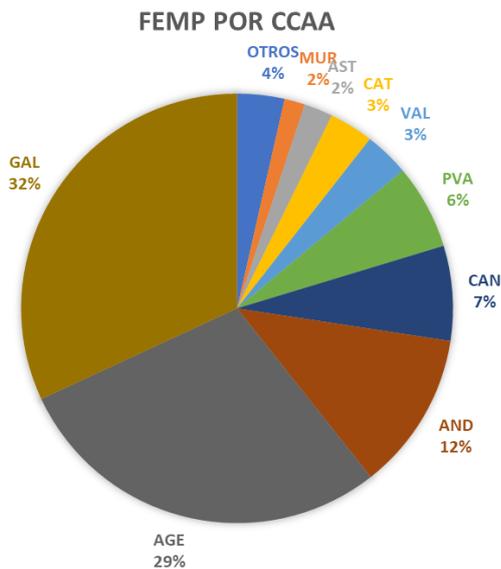


Figura 7: FEMP por regiones.

Cruzando los datos del presupuesto del FEMP por prioridades y por CCAA en la Figura 8 se muestra cómo el perfil de la distribución del FEMP entre las prioridades es diferente para cada región. Para la AGE, las prioridades 1 y 3 son las que tienen un mayor presupuesto. En el caso de Galicia, las prioridades más importantes (en cuanto a la dotación presupuestaria del FEMP) son las prioridades 1 y 2. En Canarias, por ejemplo, la prioridad 5 representa la mayor parte del presupuesto.

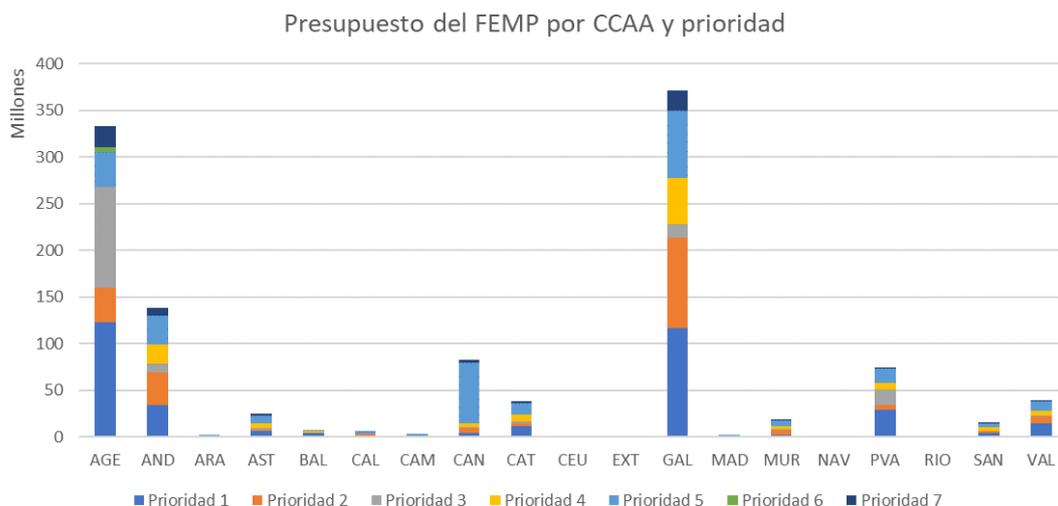


Figura 8: Asignación presupuestaria del FEMP por prioridades y comunidades autónomas.

6.2 Presupuesto aprobado

Según la regla N + 3, el objetivo es alcanzar la certificación de 182 millones EUR, principalmente a través de los OI regionales, para finales de 2018. Según los datos a enero del año 2019, el importe total de los proyectos aprobados asciende a 285 753 659 EUR, los pagos totales ascienden a 166 450 673 EUR, pero las solicitudes de pago totales enviadas a la UE solo ascienden a 132 442 013 EUR. Esto significa que se ha certificado del 72,6 % sobre el importe establecido en la regla N + 3 (31/12/2018) y el 11,4 % del presupuesto total del FEMP asignado a España (Figura 9).

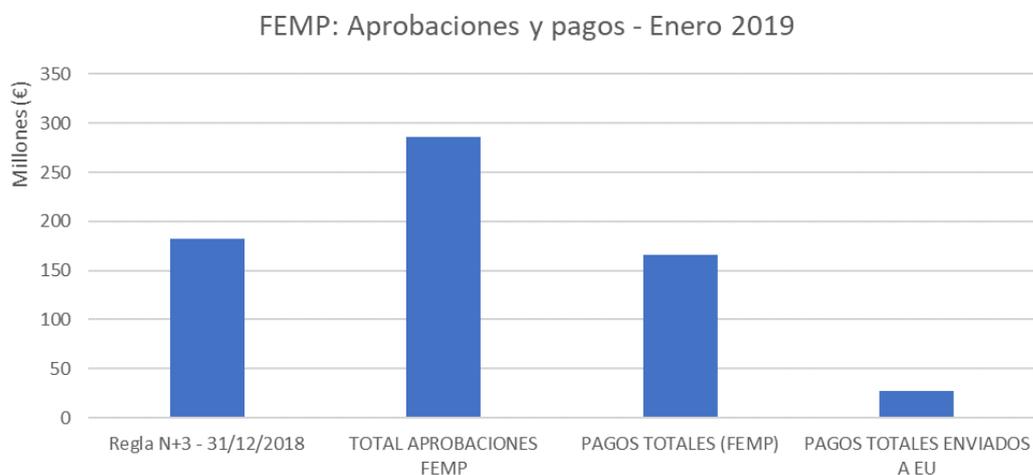
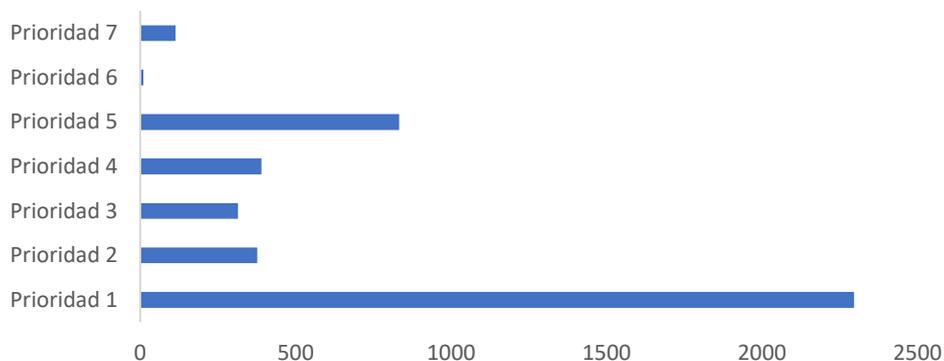


Figura 9: Aprobaciones y pagos del FEMP en enero de 2019.

El número de proyectos aprobados para enero de 2019 es de 4 336. El presupuesto del FEMP de estos proyectos es de 289 millones de euros, con una media de 84 338 EUR por proyecto. Cabe destacar que el sector pesquero español está muy dividido en 17 Comunidades Autónomas. De las cuales, 11 son marítimas y tienen un complejo sector pesquero compuesto principalmente por pequeños operadores. De hecho, la flota española es de alrededor de 9 200 buques, de los que aproximadamente el 73 % tienen menos de 12 m de eslora. Esta realidad da lugar a una micro gestión del FEMP, lo que complica el proceso de ejecución del FEMP.

El número de proyectos por prioridad varía mucho, la mayoría de los proyectos están relacionados con la prioridad 1 (2 297), y hay también un elevado número de proyectos relacionados con la prioridad 5 (833). El resto de las prioridades tienen menos de 400 proyectos aprobados (*Figura 10*).

Número de proyectos por prioridad- Agosto 2018



Número de proyectos por prioridad- Enero 2019

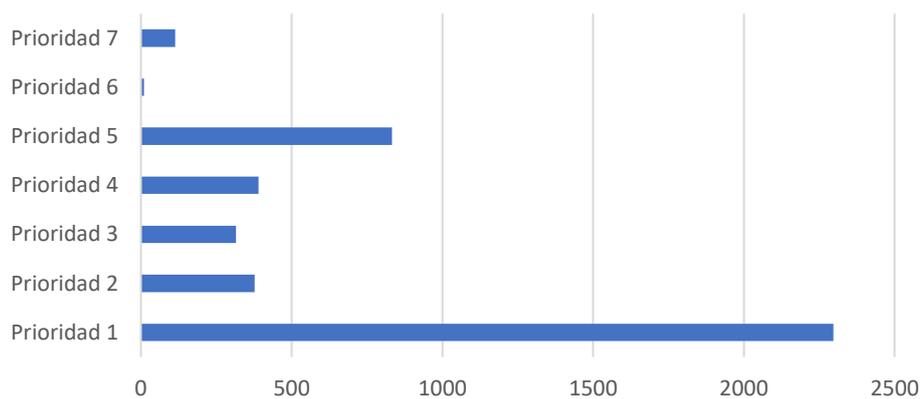


Figura 10: Número de proyectos por prioridad en enero de 2019.

El presupuesto total de los proyectos aprobados varía en función de las prioridades. Las prioridades 1 y 5 son las prioridades que tienen en cuenta el nivel o las aprobaciones más elevadas, seguidas de la prioridad 3 (*Figura 11*). Téngase en cuenta que, en el caso de la prioridad 6, el número de proyectos aprobados y de presupuesto es bajo en comparación con otras prioridades, pero centrándose en el presupuesto medio por proyecto (*Figura 12*) esta prioridad representa la mayor cantidad.

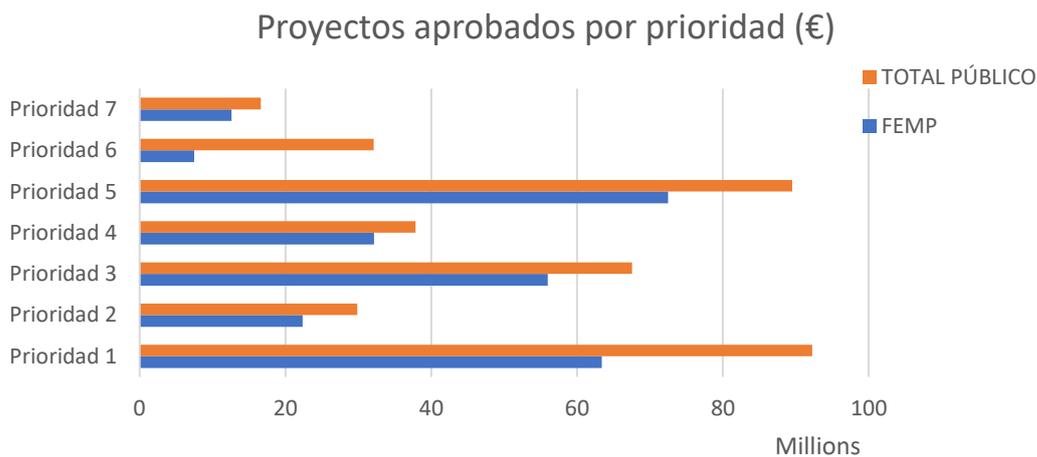


Figura 11: Proyecto aprobado por prioridades en euros. Enero de 2019

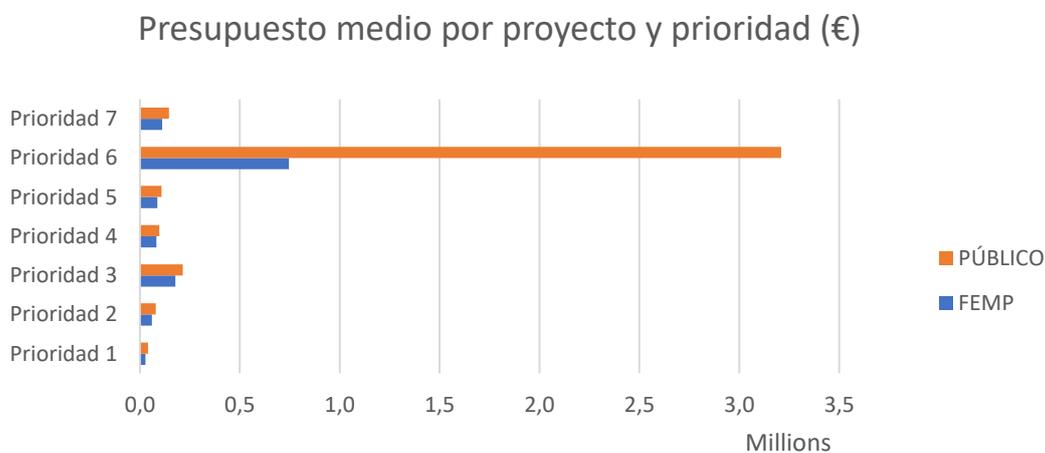


Figura 12: Presupuesto medio por proyecto aprobado y por prioridades. Enero de 2019

Galicia es la comunidad autónoma con mayor número de proyectos aprobados y con un presupuesto de 114 millones de euros. Esta comunidad aceptó proyectos relativos a las prioridades 1, 2, 4 y 5. En Andalucía, los proyectos aceptados ascienden a unos 47 millones EUR. En esta Comunidad Autónoma, el mayor número de proyectos aprobados corresponde a las prioridades 1, 3, 4, 5 y 7. Cabe señalar que, en el caso de los organismos intermedios del PIC y de los GAL, el presupuesto medio por proyectos de la prioridad 3 alcanza más de 1,2 millones por proyecto (Figura 13, Figura 14, Figura 15).

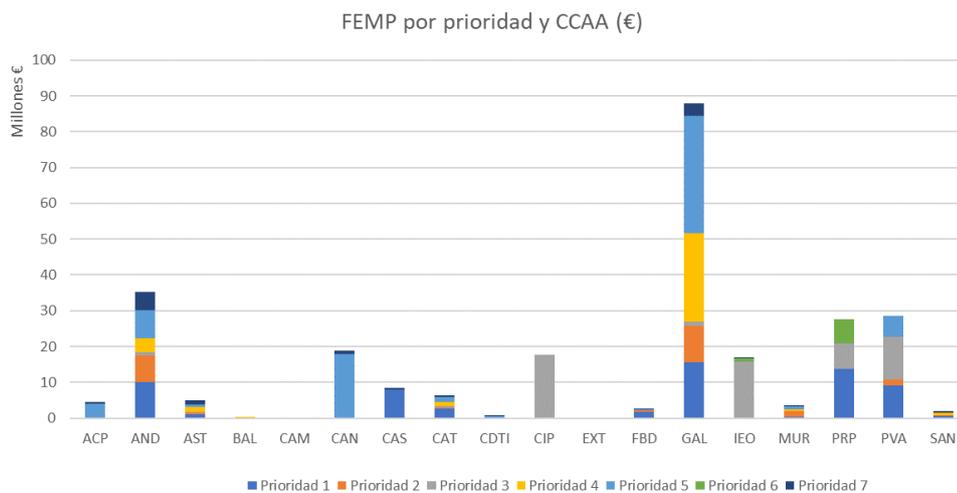


Figura 13: FEMP aprobado por prioridad y Comunidad Autónoma (EUR). Enero de 2019

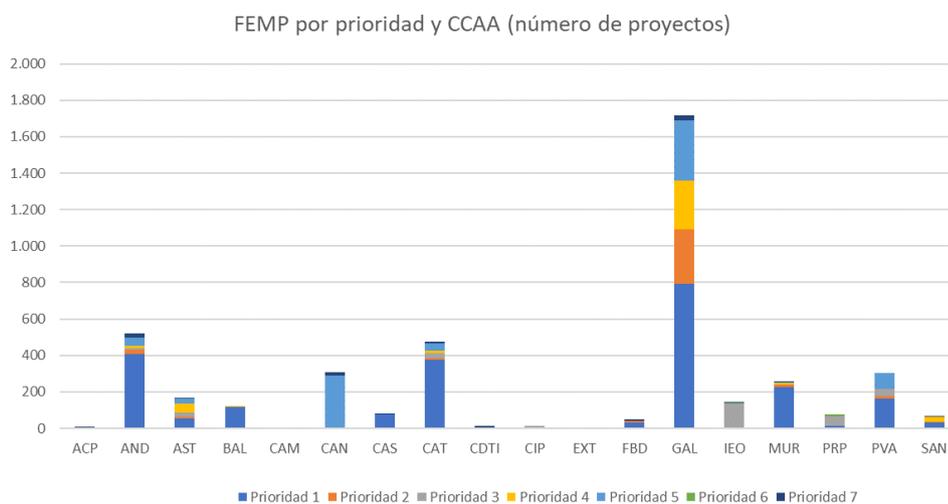


Figura 14: FEMP aprobado por prioridades y comunidades autónomas (número de proyectos), enero de 2019.

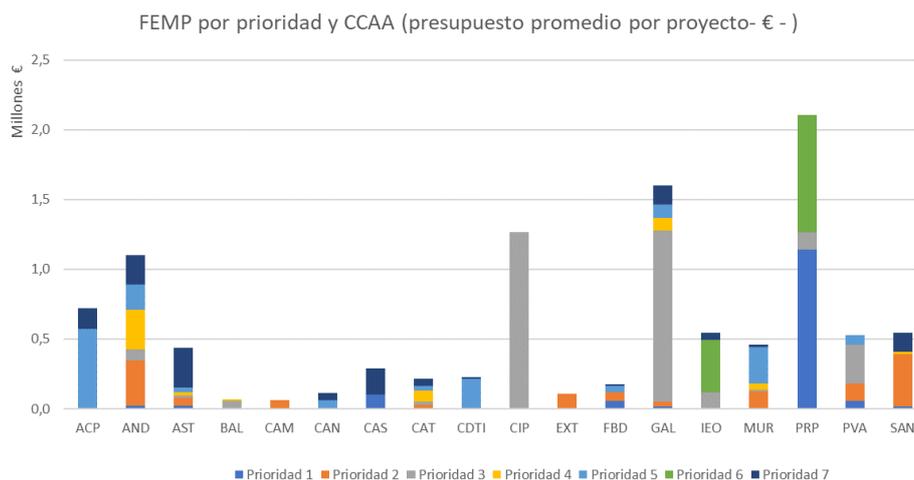


Figura 15: Aprobaciones de FEMP por prioridad y CCAA (media EUR por proyecto). Enero de 2019.

6.3 Pagos

Del total de proyectos aprobados (4 336), se han enviado a Europa pagos de 3 597 proyectos. De la cantidad total aprobada del FEMP, solo se ha enviado a Europa el 33,8 % de los pagos (Cuadro 2).

Cuadro 2: Regla N + 3, total de las aprobaciones y pagos totales. Enero de 2019.

	NÚMERO	TOTAL PÚBLICO (EUR)	TOTAL DEL FEMP (EUR)
(1) REGLA N + 3 (25/01/2019)			182 505 000
(2) TOTAL APROBACIÓN	4 336	365 689 367	266 433 228
(3) TOTAL PAGOS SIN ENVÍO A LA UE	3 541	189 369 370	141 961 517
(4) TOTAL DE PAGOS ENVIADOS A LA UE	3 597	179 351 594	132 442 013
% (4)/(2)	83 %	49 %	50 %
% (4)/(1)			73 %

No todos los OIs han enviado pagos a la UE, solo 15 OIs de un total de 18 organismos intermedios con proyectos aprobados. La mayoría de los pagos enviados a la UE proceden de proyectos de la Prioridad 1. La mayoría de los pagos realizados por Galicia e IEO corresponden a las prioridades 5 y 3 (Figura 16).

Proyectos con pagos (FEMP) enviados a UE por prioridad (número)

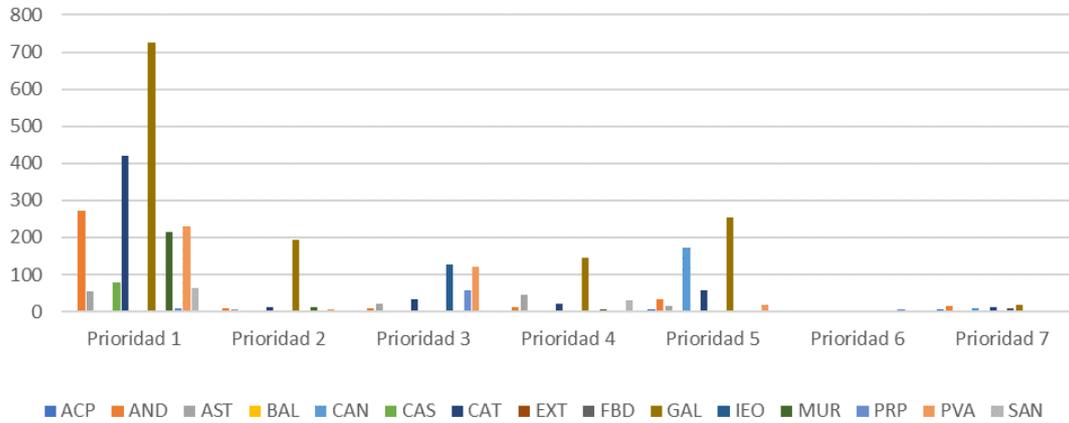


Figura 16: Número de proyectos financiados por el FEMP enviados a la UE. Enero 2019.

Pagos (FEMP) enviados a la UE por prioridad y OIs (total - € -)

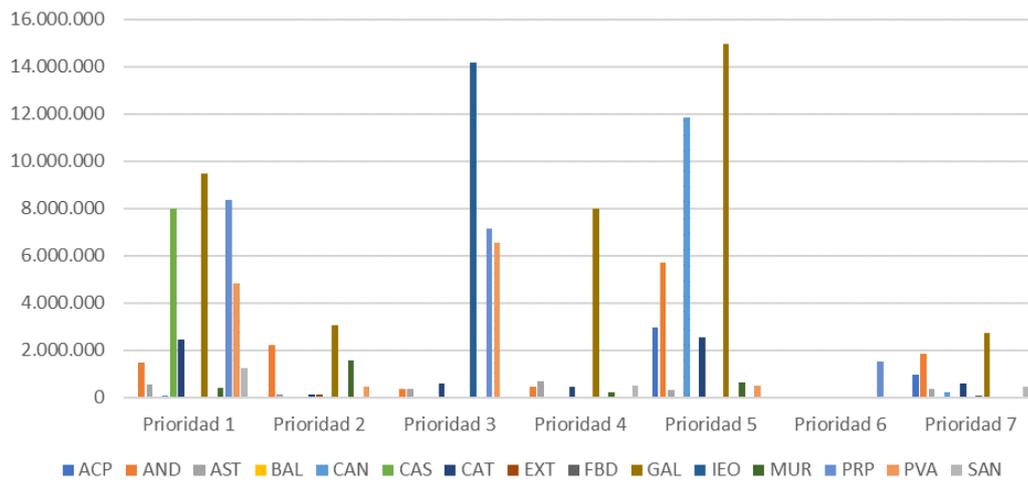


Figura 17: Importe (EUR) de proyectos con pagos del FEMP enviados a la UE. Enero 2019.

Pagos (FEMP) enviados a la UE por prioridad y OIs (promedio por proyecto - € -)

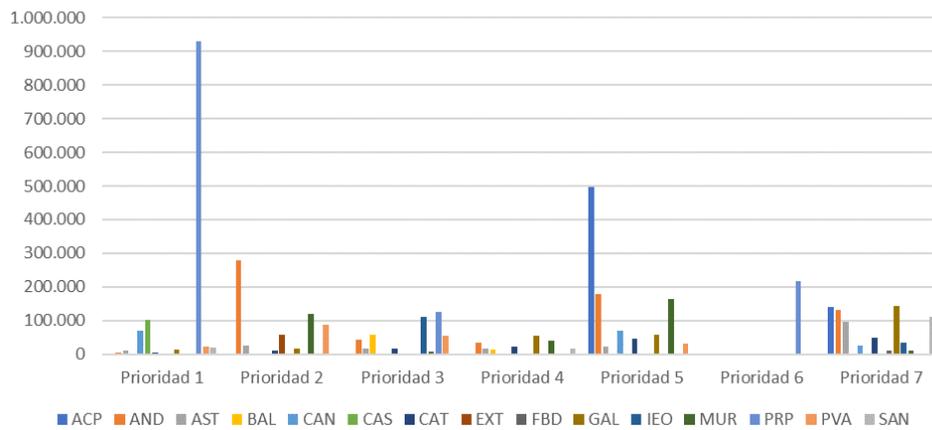


Figura 18: Importes medios (EUR) de proyectos con pagos del FEMP enviados a la UE. Enero 2019.

El porcentaje del presupuesto certificado respecto del total previsto varía del 3,8 % en el caso de la prioridad 2 al 28,3 % en el caso de la prioridad 6 (Figura 19).

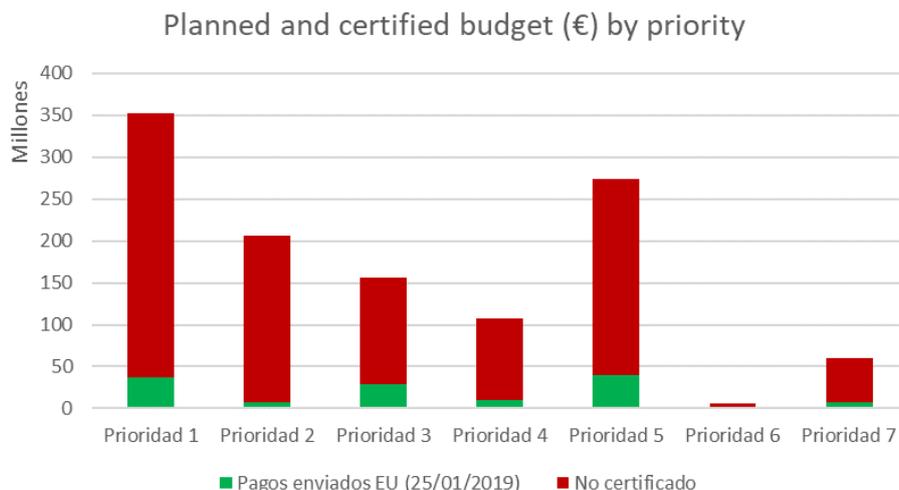


Figura 19: Presupuesto certificado y no formalizado del presupuesto total previsto. Enero de 2019.

Solo hay 4 regiones (CAT, D, AGE y GAL) que han enviado algunas solicitudes de pago a Europa. El nivel de los pagos enviados a la UE es del 3,6 %, 2,3 %, 0,3 % y 0,03 % para GAL, CAT, AND y AGE, respectivamente.

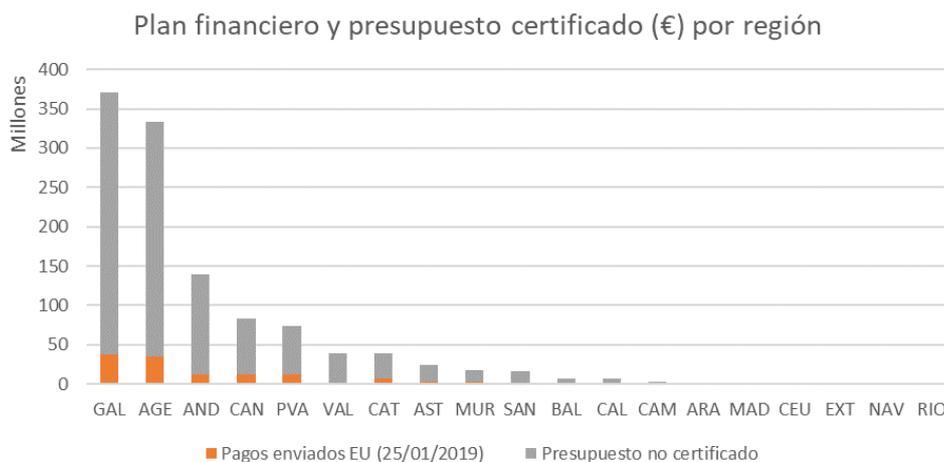


Figura 20: Presupuesto planificado y certificado por regiones.

7. MUESTREO — ESTUDIOS DE CASO

La selección de las OIGs a las que se realiza la consulta o la encuesta se ha realizado sobre la base del conocimiento experto y AG (ANEXO III). La selección ha dado lugar a 6 OIGs con sus corresponsales OICs (Figura 21). La justificación de la selección de estos 6 OIs se explica a continuación:

- **Andalucía:** DG pesca y Acuicultura. Consejería de Agricultura, pesca y desarrollo rural. Andalucía tiene el segundo sector pesquero más importante en cuanto al número de buques (unos 1 450) y el tercero en términos de asignación de fondos de la UE en el marco del FEMP. El porcentaje o el presupuesto certificado es **del 21,83 %** respecto del presupuesto considerado en la regla N + 3 (fecha de 28 de diciembre de 2018).

- **Galicia:** Dirección General de Pesca, acuicultura e innovación tecnológica.
- **Galicia:** Dirección General de Desarrollo Pesquero.

Es probable que Galicia sea el sector pesquero más importante de España y la UE. La flota de Galicia que faena se compone por alrededor de 4 500 buques con producción en actividades de pesca artesanal e industrial y acuicultura. Galicia recibe alrededor del 30 % de la financiación de la UE del PO. El porcentaje o el presupuesto certificado es **del 45,48 %** respecto del presupuesto considerado en la regla N + 3 (fecha de 20 de diciembre de 2018).

- **Islas Canarias:** Dirección General de Pesca y Aguas. Canarias es la única región ultraperiférica española. La región cuenta con una flota pesquera de gran tamaño (alrededor de 800 buques), principalmente flota de pequeña escala. El archipiélago se enfrenta al problema de la lejanía y la insularidad, lo que incrementa los precios del transporte. El FEMP dedica un gran porcentaje de los fondos a compensar el coste del transporte mediante un mecanismo *ad hoc*. El porcentaje o el presupuesto certificado es del **2,01 %** (fecha del 28 de diciembre de 2018).
- **Cataluña:** DG Pesca y Asuntos Marítimos. Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. Las flotas incluyen 778 buques pesqueros, con una amplia participación de la pesca artesanal (alrededor del 47 %). Cataluña está en sexta posición en términos de presupuesto asignado. Es la región con el mayor porcentaje certificado. El porcentaje o el presupuesto certificado es del **100 %** respecto del presupuesto considerado en la regla N + 3 (fecha de 28 de enero de 2018).
- **SG.** Protección de los Recursos Pesqueros. Según la autoridad española de gestión, este OI es un buen representante de los OI correspondientes a la Administración Nacional del Estado.



Figura 21: Regiones que formarán parte del proceso de consulta (en rojo).

En cifras, las regiones seleccionadas representan el 72 % del total de proyectos aceptados (hasta 31/08/2018) y el 67 % del presupuesto público total aprobado (Figura 22). La muestra parece ser representativa del conjunto de la población, tanto del Mediterráneo como del Atlántico.

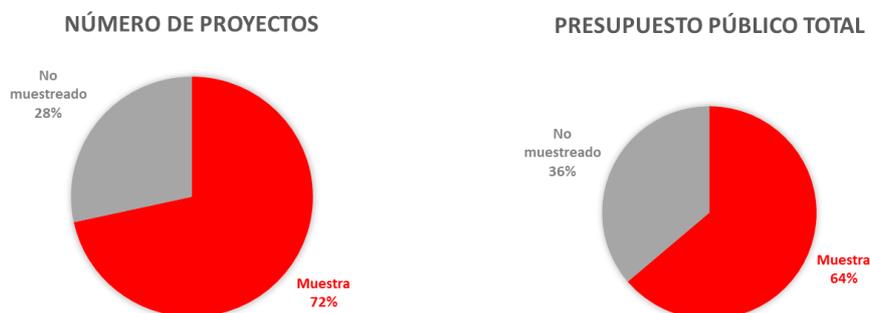


Figura 22: Porcentaje del número de proyectos aprobados y del presupuesto público que muestra la muestra (en rojo).

7.1 Andalucía

La Comunidad Autónoma de Andalucía recibe 138,8 millones EUR de la financiación de la UE en el marco del actual programa operativo. Este importe representa alrededor del 12 % del presupuesto correspondiente al Estado. En Andalucía, el 93 % del presupuesto está dedicado al desarrollo sostenible de la pesca, la acuicultura y las zonas de pesca, y del 7 % al control y ejecución. El presupuesto de Andalucía asigna la mayor parte a la promoción de la pesca sostenible y la más baja a la promoción de la PMI (Figura 23). En Andalucía¹⁷, las competencias de los organismos notificados se han delegado en las siguientes entidades: I) Agencia para la gestión agraria y pesquera en Andalucía (AGAPA); II) Instituto de Formación e Investigación en Agricultura y Pesca (IFAPA); Dirección de Pesca y Acuicultura; y iv) Gestión del entorno natural y de la gestión del Territorio de Medio Ambiente y Áreas Protegidas. Los tres primeros pertenecen al Consejo de Pesca y Agricultura de la Junta de Andalucía. El OIC es la Dirección de Fondos Europeos de Asesoramiento en Economía, Innovación, Ciencia y Empleo (Cuadro 3).

El número de personas que participan en la ejecución de las regiones se muestra en Cuadro 3. 68 agentes están dedicados a tareas relacionadas con el FEMP en Andalucía. Estas personas participan en las actividades a un cierto nivel de dedicación, siendo todas ellas el personal a tiempo parcial. El número de equivalentes a tiempo completo (ETC) es de 22,75 personas. La tarea «Organización» reúne a la mayoría de los ETCs, seguida de «Gestión de operaciones» y de «Selección de operaciones». Se asigna a la actividad «Información y comunicación» el personal mínimo.

Para la gestión de expedientes del FEMP, la Dirección de Pesca cuenta con la aplicación informática GARUM, que está interconectada con la aplicación del Gobierno regional para la gestión presupuestaria, contable y financiera, así como con la aplicación por el Consejo de Agricultura y Pesca para la gestión de expedientes administrativos.

¹⁷Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. Comisiones. Decma legislatura (Decma legislación).22 de mayo de 2018.Informe general del Consejo de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, la Comisión de Pesca y Desarrollo Rural, la Comisión Especial del Fondo Europeo de la Pesca (FEMP) y su aplicación en Andalucía. <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=diario&id=131055>

Cuadro 3: Dedicación del personal a tareas relacionadas con el FEMP

Tareas	Personal (número)	Dedicatoria	ETC	Servicios externos
Organización	6	75 %	4,5	0
Comunicación & de información	4	10 %	0,4	1
Selección de operaciones	15	25 %	3,75	1
Gestión de operaciones	13	30 %	3,9	1
Seguimiento	12	10 %	1,2	1
Verificación	6	10 %	6	13
Certificación & pagos	12	25 %	3	2
Totales	68		22,75	19

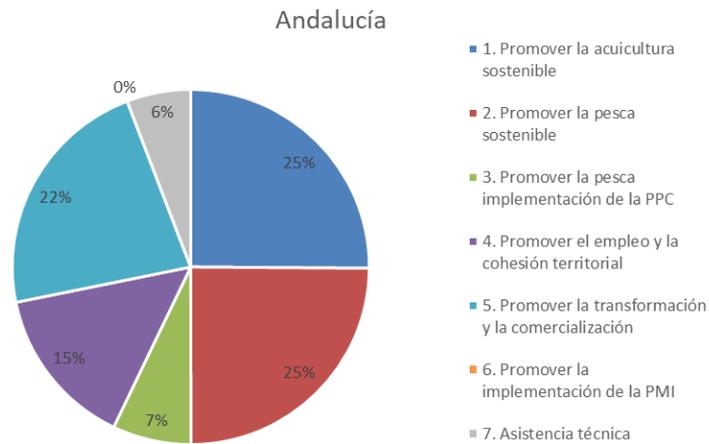


Figura 23: Asignación de acciones en Andalucía a través de las prioridades del FEMP.

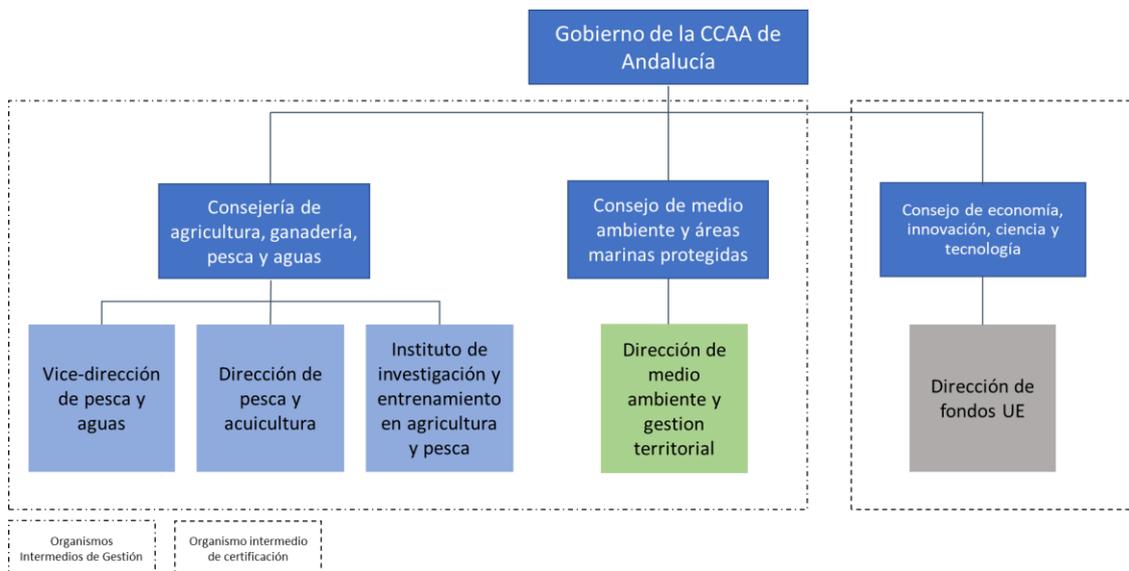


Figura 24: Organización del PO en Andalucía

En enero de 2019, se aprobaron 601 proyectos con una contribución del FEMP de 48,8 millones EUR. Los proyectos correspondientes a la Prioridad 1 representan el 74,2 % sobre el total de número de proyectos el 21,9 % de la contribución pública. La prioridad con menos número de

proyectos es la prioridad 3, con 14 proyectos y el 5,8 % de la contribución del FEMP. No hubo asignación en relación con la Prioridad 6 (Cuadro 4).

Cuadro 4: Proyectos aprobados en Andalucía por prioridad, a partir de enero de 2019. Fuente de los datos: AG.

Prioridad	Asignados según el plan financiero (*)	Número de proyectos aprobados	Ayuda del FEMP aprobada	Número de proyectos certificados	Pagos certificados enviados a la UE
1 Promover la pesca sostenible	34 850 000,00	446	9 595 278,04	273	1 495 405,68
2 Promover la acuicultura sostenible	34 500 000,00	26	6 817 876,61	8	2 225 003,32
3 Promover la aplicación de la PPC	9 901 518,96	14	2 870 379,23	9	372 644,06
4 Promover el empleo y la cohesión territorial	20 400 000,00	73	4 011 884,99	13	434 054,27
5 Promover la comercialización y la transformación	31 080 000,00	28	14 893 697,14	9	5 699 832,91
6 Promover la aplicación de la PMI	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Asistencia técnica	8 045 478,33	28	10 691 947,30	14	1 844 678,27
Total	138 776 997,29	601	48 881 063,31	349	12 071 618,51

Plan financiero en agosto de 2018

7.2 Canarias

La Comunidad Autónoma de Canarias recibe 82,9 millones EUR de la UE y de la financiación española en el marco del actual PO. Esto supone el 7 % del presupuesto nacional. En Canarias, el 97,7 % de este presupuesto se destina al desarrollo sostenible de la pesca, la acuicultura y las zonas de pesca, y del 0,3 % a la recogida y el control de datos, así como a su ejecución. La mayor parte se dedica a la comercialización y la transformación, que incluye una subvención para compensar a los operadores por un elevado coste asociado a la lejanía y la insularidad, y no tiene asignación para promover la PMI (Figura 25).

En esta región, se delegan en el consejero delegado competencias de la OIG para el control de la pesca, la ganadería, la pesca y las aguas del Gobierno de Canarias. Las responsabilidades de OIC recaen en la Dirección General de Planificación y Presupuesto de Economía, Hacienda y Seguridad del Gobierno de Canarias (Figura 26).

Vale la pena comentar que según el PO Canarias se caracteriza por una subvención destinada a compensar los costes adicionales de transporte soportados por los operadores de productos de

la pesca y acuicultura en las regiones ultraperiféricas. Este instrumento, conocido como POSEICAN, representa el 73,4 % del presupuesto total de la región (60,9 millones de euros). Debido a las limitaciones humanas y técnicas, la AG ha suscrito un acuerdo con «Gestión del Medio Rural Canarias»¹⁸ para gestionar el POSEICAN. Este acuerdo requiere una justificación adecuada de la subvención y la verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas. Justificar a la Dirección General de Pesca la entrega y la distribución de los fondos recibidos, aportando una certificación en la que se indique la ejecución efectiva de las subvenciones, los beneficiarios y los importes abonados. No se dispone de información sobre el personal que participa en la ejecución del programa y sobre los sistemas informáticos empleados. En general, los sistemas informáticos utilizados permiten la identificación de todas las operaciones financiadas por el FEMP, el origen de la financiación (CE, Estado o CC.AA.) y las diferentes fases de la ejecución del proceso.

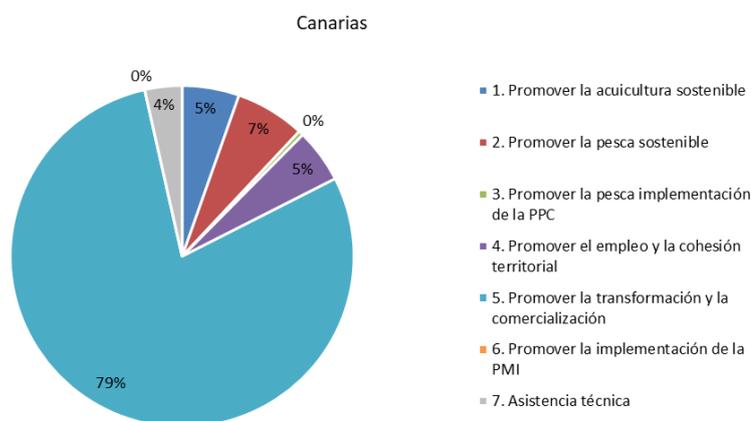


Figura 25: Reparto de acciones con arreglo a las prioridades del FEMP en Canarias

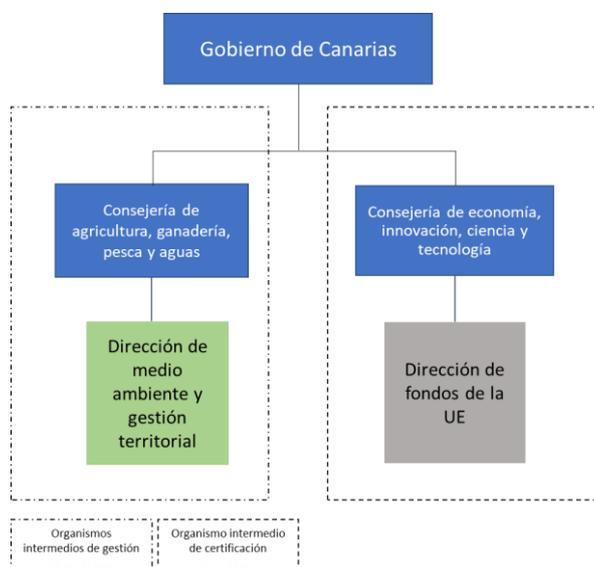


Figura 26: Organización del PO en Canarias

En enero de 2019, se aprobaron 311 proyectos con una contribución del FEMP de 18 961 millones EUR. Cabe destacar que, hasta ahora, solo se han aprobado los proyectos relacionados

¹⁸«Gestión del medio rural en Canarias» es una sociedad pública de mercantiles que pertenece al Gobierno de Canarias.

con las prioridades 1, 5 y 7. La prioridad 1 recoge 69 000 EUR, con la Prioridad 5 el 93,2 % de los proyectos en términos de número y el 95 % de la ayuda del FEMP. Entre tanto, la prioridad 7 concentra el 5 % del presupuesto. Cabe destacar que la prioridad 5, POSEICAN, concentra la mayoría de los proyectos aprobados. Esto podría explicarse por el hecho de que este instrumento, recientemente integrado en el FEMP, tiene una larga historia en las regiones ultraperiféricas y es bien conocido por el sector pesquero y consiste en el reembolso de los costes de transporte y no en los proyectos de inversión.

Cuadro 5: Proyectos aprobados en Canarias por prioridades, a partir de enero de 2019. Fuente de los datos: AG

Prioridad	Asignadas conforme al plan financiero	Número de proyectos aprobados	Ayuda del FEMP aprobada	Número de proyectos certificados	Pagos certificados enviados a la UE
1 Promover la pesca sostenible	4 454 000,00	1	69 106,03	1	69 106,03
2 Promover la acuicultura sostenible	5 443 028,59	0	0	0	0
3 Promover la aplicación de la PPC	369 361,65	0	0	0	0
4 Promover el empleo y la cohesión territorial	4 230 000,00	0	0	0	0
5 Promover la comercialización y la transformación	65 500 000,0	290	17 948 690,40	180	11 838 865,16
6 Promover la aplicación de la PMI	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Asistencia técnica	2 900 000,00	20	943 508,91	9	226 420,18
Total	82 896 390,24	311	18 961 305,34	190	12 134 391,37

Plan financiero en agosto de 2018

7.3 Cataluña

La Comunidad Autónoma de Cataluña recibe 38,26 millones EUR de la financiación de la UE y España en el marco del programa operativo actual. Esta dotación representa el 3,2 % del presupuesto para España. En Cataluña, este presupuesto se distribuye en dos conceptos generales: el desarrollo sostenible de la pesca, la acuicultura y las zonas de pesca (95 %), así como la recogida y el control y la ejecución de los datos (5 %). El presupuesto de Cataluña asignó una mayor parte al fomento de la pesca sostenible y uno más bajo a la promoción de la PMI (Figura 27). En Cataluña, las competencias de la OIG delegan en la Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña. El OIC se delega en la Dirección General de Servicios del mencionado departamento de agricultura de la Generalitat. Un total de 56 agentes participan en actividades relacionadas con la gestión del fondo (véase *Cuadro 1* & *Cuadro 6*). Estas personas participan en el proceso con diferentes ritmos de dedicación. El proceso de «gestión»,

«información y comunicación» y «selección de operaciones» son las actividades con más personal comprometido en términos de ETC.

Cuadro 6: Dedicación del personal a tareas relacionadas con el FEMP

Tareas	Personal (número)	Dedicatoria	ETC	Servicios externos
Organización	2	25 %	0,5	Ninguno
Comunicación & de información	14	25 %	3,5	Ninguno
Selección de operaciones	15	20 %	3	Ninguno
Gestión de operaciones	15	30 %	4,5	Ninguno
Seguimiento	7	40 %	2,8	Ninguno
Verificación	1	70 %	0,7	Ninguno
Certificación & pagos	2	35 %	0,7	Ninguno
Totales	56		15,7	

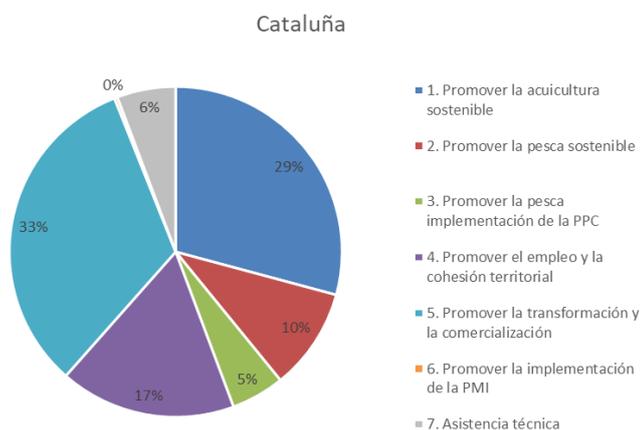


Figura 27: Reparto de acciones por prioridades en Cataluña

En enero de 2019, se aprobaron 865 proyectos con una contribución del FEMP de 11,5 millones EUR. Los proyectos correspondientes a la Prioridad 1 representan el 74 % en términos de número y el 33 % en términos de ayuda. La prioridad más baja en cuanto al número de proyectos aprobados es la prioridad 2, con 21 proyectos y el 3 % de la ayuda del FEMP. (Cuadro 7).

Cuadro 7: Proyectos aprobados en Cataluña por prioridad, a partir de enero de 2019. Fuente de los datos: AG

Prioridad	Asignados según el plan financiero (*)	Número de proyectos aprobados	Ayuda del FEMP aprobada	Número de proyectos certificados	Pagos certificados enviados a la UE
1 Promover la pesca sostenible	11 258 406,01	641	3 756 055,13	419	2 440 190,70
2 Promover la acuicultura sostenible	3 840 000,00	21	362 927,86	21	128 005,12
3 Promover la aplicación de la PPC	2 000 409,63	34	603 654,44	34	600 323,57
4 Promover el empleo y la cohesión territorial	6 607 500,00	89	3 074 476,91	22	458 666,03
5 Promover la comercialización y la transformación	12 530 656,29	68	3 168 145,02	57	2 548 051,37
6 Promover la aplicación de la PMI	116 274,46	0	0	0	0
Asistencia técnica	2 200 000,00	12	595 052,95	12	595 052,95
Total	38 553 246,39	865	11 560 312,3	556	6 770 289,74

Plan financiero en agosto de 2018

7.4 Galicia

La Comunidad Autónoma de Galicia cuenta con una asignación de 371.01 millones EUR de la financiación de la UE y España en el marco del actual programa operativo. Esta asignación es la más grande de España y representa el 32 % del presupuesto para este Estado miembro. En Galicia, este presupuesto se distribuye en dos conceptos generales: desarrollo sostenible de la pesca, la acuicultura y las zonas de pesca (96 %), y control y ejecución (4 %). En cuanto a las prioridades más importantes, la promoción de la pesca sostenible (Prioridad 1) recibe la mayor parte del presupuesto, mientras que la promoción de la PMI no tiene asignación (Figura 28).

Las competencias de la OIG se delegan en la Secretaría General del Mar y en la Dirección General de Desarrollo Pesquero, ambas pertenecientes al Consejo de Medio Ambiente y Marino de la Xunta de Galicia. La OIC se delega en la Secretaría General del Mar. Por lo tanto, una sucursal del Gobierno, la Secretaría del Mar, reúne dos funciones: OIG y OIC (Figura 29). El sistema de contabilidad *ad hoc* de los OIG es XUMCO, que es el sistema contable de la Xunta de Galicia. Esto permite identificar todas las operaciones financiadas por el FEMP, origen de la financiación (CE, Estado o Comunidad Autónoma) y las distintas fases de la ejecución del proceso. No se dispone de datos sobre capacidades humanas dedicadas a la ejecución del programa en Galicia.

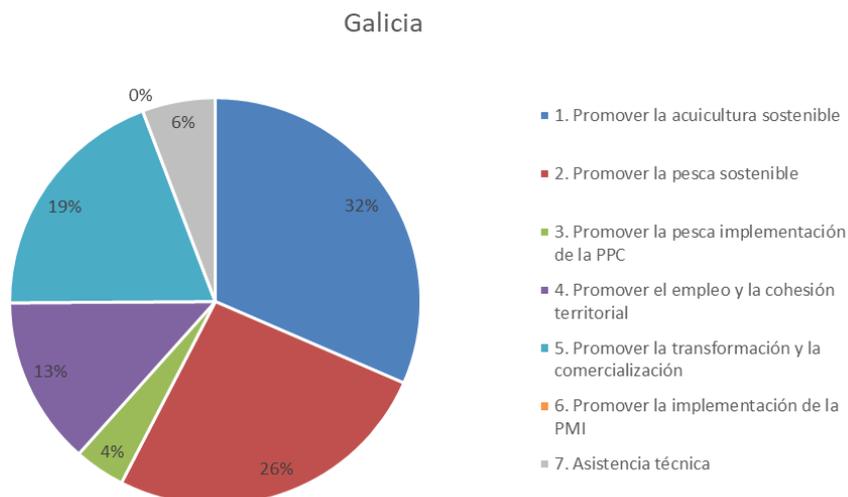


Figura 28: Reparto la asignación de prioridades en Galicia

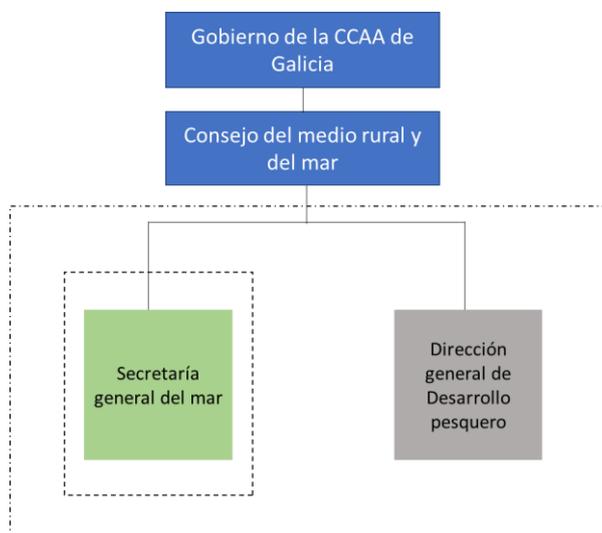


Figura 29: Organización del PO en Galicia.

En enero de 2019, se aprobaron 1 807 proyectos con una contribución del FEMP de 91,3 millones EUR. Los proyectos correspondientes a la Prioridad 1 representan el 45,4 % en términos de número y el 17,3 % de la contribución pública. La prioridad más baja en cuanto a número de proyectos aprobados es la Prioridad 3, con 1 proyecto y el 1,3 % de la contribución pública. No se presentaron proyectos en relación con la Prioridad 6 (Cuadro 8).

Cuadro 8: Proyectos aprobados en Galicia por prioridad, a fecha de enero de 2019. Fuente de los datos: AG.

Prioridad	Asignadas conforme al plan financiero	Número de proyectos aprobados	Ayuda del FEMP aprobada	Número de proyectos certificados	Pagos certificados enviados a la UE
1 Promover la pesca sostenible	117 031 280,00	820	15 843 697,99	726	9 469 388,66
2 Promover la acuicultura sostenible	96 500 000,00	295	9 672 222,77	195	3 043 961,33
3 Promover la aplicación de la PPC	14 859 311,78	1	1 221 589,14		
4 Promover el empleo y la cohesión territorial	49 500 000,00	294	26 006 709,89	145	7 970 475,94
5 Promover la comercialización y la transformación	71 793 250,00	372	33 538 379,61	255	14 950 102,99
6 Promover la aplicación de la PMI	0	0	0	0	0
Asistencia técnica	21 333 000,00	25	4 990 919,90	19	2 722 609,32
Total	371 016 841,78	1 807	91 273 519,30	1340	38 156 538,24

7.5 Departamento de Protección de los Recursos Pesqueros (PMR)

La Subdirección General de Conservación de Recursos Pesqueros constituye uno de los OIGs encargados de la ejecución del PO del FEMP. Esta dirección adjunta pertenece a la administración central del Estado y es uno de los departamentos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Acuicultura (MAPA). La conservación de los recursos marinos es una de las ocho direcciones generales de la Secretaría General del MAPA, perteneciente a la Dirección de Recursos Marinos. Sus responsabilidades son, entre otras: planificación de la actividad de investigación pesquera, en coordinación con otros departamentos, control del estado de los recursos pesqueros; declaración de las zonas de protección de la pesca, con especial atención a las reservas marinas de interés pesquero; participación en la preparación y seguimiento del Programa Nacional de Datos; la gestión de los buques de investigación y cooperación de la Secretaría General de la Pesca; la planificación y gestión de las Campañas de los buques de investigación de la Secretaría General de Pesca; adquisición y tratamiento de datos oceanográficos; seguimiento de las relaciones de cooperación con terceros países.

Esta dirección adjunta ha sido dotada con 37.25 millones de euros, lo que representa el 3,2 % del PO español. Las principales prioridades de esta OIG son la Prioridad 1, que concentra el 48 % del presupuesto para la OIG, la Prioridad 3 recibe el 45 % y la Prioridad 6 el 2 % restante. Esta dirección adjunta cuenta con 15 personas que no se dedican exclusivamente a la gestión de las

operaciones del FEMP (Cuadro 9). Participan en las tareas diversas con distintos grados de implicaciones. El número de ETC es 4. La gestión de las operaciones concentra casi el 50 % del personal.

Cuadro 9: Dedicación del personal a tareas relacionadas con el FEMP

Tareas	Personal (número)	Dedicación (%)	ETC	Servicios externos
Organización	1	25 %	0,25	0
Información y comunicación	1	10 %	0,1	0
Selección de operaciones	3	10 %	0,3	0
Gestión de operaciones	3	60 %	1,8	0
Seguimiento	3	20 %	0,6	0
Verificación	2	20 %	0,4	0
Certificación & pagos	2	30 %	0,6	0
Totales	15		4,05	

En enero de 2019, se aprobaron 77 proyectos con una contribución del FEMP de 27,5 millones EUR. 57 proyectos correspondían a la Prioridad 3, que emplean el 25,9 % del presupuesto. Los proyectos relacionados con la Prioridad 6 representan el 25,6 % del presupuesto y abarcaron 8 proyectos. A su vez, la Prioridad 1 comprende la mayor parte del presupuesto, el 49,5 %, que corresponde a 12 proyectos.

Cuadro 10: Proyectos aprobados por OIG en agosto de 2018. Fuente de los datos: MA

Prioridad	Asignados según el plan financiero (*)	Número de proyectos aprobados	Ayuda del FEMP aprobada	Número de proyectos certificados	Pagos certificados enviados a la UE
1 Promover la pesca sostenible	17 880 000	12	13 627 278,81	9	8 375 743,26
3 Promover la aplicación de la PPC	16 762 500	57	7 155 294,67	57	7 154 306,65
6 Promover la aplicación de la PMI	260 800	8	6 711 357,96	7	1 510 587,20
Total	37 250 000	77	27 493 931,44	73	17 040 637,11

Plan financiero en agosto de 2018

8. IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES E INDICADORES

De las revisiones científicas exhaustivas, del análisis de los procesos de ejecución del FEMP y de una fructífera reunión con la Autoridad de Gestión se ha seleccionado una lista de factores. Los factores se definen como aquellas cuestiones que pueden afectar directamente a la ejecución del FEMP en España. Han surgido 70 factores y se agrupan en 10 categorías:

1. Los reglamentos.

2. El proceso.
3. Política.
4. Estructura de gestión.
5. Programa operativo.
6. Evaluación de prioridades.
7. Presupuesto por prioridades.
8. Financiación.
9. Proyecto.
10. Beneficiario final.

Cada factor se medirá con los indicadores seleccionados, en total disponemos de 217 indicadores para medir la problemática de aplicación del FEMP en España. Sin embargo, durante el proceso de consulta podrían surgir más indicadores. La idea es disponer de un documento dinámico y vivo que recoja toda la información procedente de la consulta. A partir de todos estos factores se ha diseñado un cuestionario para orientar las entrevistas de los OIGs, OICs y los BF seleccionados. (ANEXO II)

8.1 Algunos problemas detectados en esta fase

Sobre la base de los análisis documentales realizados y entrevistas con la AG, se han detectado algunas dificultades preliminares en la aplicación del PO y se confirmarán durante el proceso de consulta. A nivel de la CCAA, las características intrínsecas de los sectores pesqueros regionales pueden plantear dificultades. Se trata de un sector de pesca de gran dimensión con muchos buques de pequeña escala, lo que puede suponer dificultades a los operadores, tanto para presentar solicitudes y justificaciones, así como para gestionar el proceso, especialmente cuando el personal cualificado para gestionar el fondo es limitado o no se dedica a tiempo completo a esa tarea. Por esta razón, la asistencia técnica del FEMP parece ser superior a la de otros fondos estructurales. Los gráficos relativos a las estructuras organizativas de las CCAA que se ofrecen en este informe muestran una complejidad estructural de sus respectivos sectores; véase, por ejemplo, el caso de Andalucía y Galicia. Por lo tanto, es probable que la complejidad de los sectores regionales en España tenga implicaciones en la gestión de los fondos por parte de los OIGs. A nivel nacional, la complejidad administrativa y el gran número de organismos intermedios pueden suponer una carga de trabajo considerable para la AG, que deben gestionar muchos procesos y resolver muchas preguntas, especialmente cuando deben ser consultadas a la CE.

Según los OIGs, se ha producido retraso en el inicio de la ejecución del FEMP debido al largo proceso de elaboración y aprobación del PO, así como a los retrasos en la designación de las autoridades de gestión y los organismos intermedios. Sin embargo, la AG no considera que el tiempo empleado para la designación OIGs justifique un retraso en la ejecución del Fondo. Los OIGs han podido operar desde 2016 sin tener que ser previamente designados, aunque su posterior designación sí que era necesaria a efectos de certificación de pagos, es decir, la gestión de las subvenciones y la designación como OIG es un proceso que puede llevarse a cabo en paralelo. Además, los primeros OIGs designados eran los que ya contemplaban un porcentaje muy elevado del FEMP. Los OIGs tuvieron que ser designados para empezar con el proceso de certificación. El PO del FEMP 2014-2020 se aprobó a finales de 2015. Los criterios de selección se aprobaron en abril de 2016, dentro del plazo establecido en el PO. La designación de las autoridades se realizó a mediados de 2016 y aún se están designando los organismos intermedios. Parece que algunas acciones, en particular las relativas a las actividades de control,

son llevadas a cabo por diferentes organismos y, en algún momento, pueden duplicarse, por ejemplo, el OIC lleva a cabo un muestreo para verificar las operaciones a nivel regional y la autoridad competente lleva a cabo el muestreo a nivel nacional. Además, la AA lleva a cabo auditorías después del proceso de certificación, mientras que el Tribunal de Cuentas y la CE también pueden realizar auditorías.

De acuerdo con la AG, sería deseable una mayor flexibilidad en la reprogramación del presupuesto por prioridades. Este proceso se regula según los Reglamentos (CE) n.º 508/2013 y (CE) n.º 1303/2014, pero parece un proceso muy estricto y complejo.

Uno de los principales instrumentos jurídicos es el Reglamento (CE) n.º 1303/2013, que es común a otros Fondos EIE. Este reglamento no es específico para la pesca. Por ejemplo, los procedimientos para designar las autoridades y los organismos intermedios y sus funciones están contenidos en este reglamento común y no en el instrumento jurídico específico. La gran escala de la CE puede producir retrasos y una subjetividad en la interpretación de los criterios de admisibilidad, por ejemplo, requiriendo nuevas consultas y posibles correcciones de decisiones. También parece existir una laguna en la disponibilidad de recursos humanos específicamente formados para trabajar en el proceso del PO.

Otro factor que podría explicar el bajo grado de ejecución de los fondos es, por ejemplo, el hecho de que la industria de transformación se puede enfrentar a limitaciones financieras. Además, los grandes operadores que ya no tienen acceso a todas las líneas, cuando estos grandes operadores utilizaron fondos sustanciales y fueron eficaces a la hora de preparar las solicitudes y las justificaciones en los fondos anteriores. Otros factores parecen estar relacionados con el uso de fondos es el cese permanente de la actividad, cuya financiación duró hasta diciembre de 2017. La inactividad temporal de los buques pesqueros se ha reducido de 12 a 6 meses.

9. CONCLUSIONES

Son varios los factores que afectan a la ejecución del FEMP. Actualmente, algunos factores tienen poco margen de mejora, tales como la aprobación del PO, la complejidad normativa en España o los procesos de certificación y control. Sin embargo, existen otros factores que presentan posibilidades reales de mejora en mayor o menor medida:

- Planificación presupuestaria nacional o regional: Para conceder o aprobar una ayuda del FEMP se requiere una retención previa del Estado o del presupuesto regional.
- La inseguridad jurídica: Un marco regulador excesivamente complejo que incluye 30 instrumentos jurídicos a escala de la UE, algunos de ellos publicados a lo largo de varios años de la aplicación, complica la aplicación del FEMP.
- Carga administrativa: las cuestiones administrativas del FEMP son complejas y existe una gran carga administrativa.
- Necesidades de personal para dinamizar el fondo.

Además, hay otras conclusiones que son importantes para comprender los problemas de ejecución del fondo.

- El Programa Operativo (PO) del FEMP fue aprobado a finales de 2015, pero no fue hasta 2016 cuando se aceptaron los criterios de selección pertinentes. De hecho, estos criterios se han sometido a revisiones y modificaciones hasta 2018. Según los OIGs consultados, estas revisiones pueden ser un problema, pero, según la AG, es un proceso normal de financiación y no puede ser una razón para el retraso en la ejecución del FEMP.
- Teniendo en cuenta que solo en 2017, debido a la tardía aprobación del PO, los organismos intermedios (OI) pudieron empezar a elaborar resoluciones para las solicitudes presentadas en 2016, y el funcionamiento normal del FEMP (2014-2020) en España se inició en 2017.
- Existen marcos institucionales y normativos específicos de cada OIG que incluyen la organización del PO en cada Comunidad Autónoma, el Manual de Procedimiento y las órdenes específicas del FEMP. Además, también existen marcos reglamentarios más allá del FEMP (por ejemplo, los reglamentos sobre contratos públicos). Esto, junto con las características intrínsecas del sector pesquero en cada Comunidad Autónoma, podría explicar las diferencias en la ejecución de cada región. Esta situación requiere un análisis más profundo para determinar si existen causas que impidan un uso más coherente del FEMP en las distintas CCAA.
- Uno de los principales instrumentos jurídicos es el Reglamento (CE) n.º 1303/2013, es común a otros Fondos EIE. Por lo tanto, no es específico para la pesca. Por ejemplo, los procedimientos para designar a las autoridades de gestión y los organismos intermedios y sus funciones están contenidos en este reglamento común y no en el instrumento jurídico específico.
- Hubo un retraso en la designación de los OIs, y todavía hay algunos OIs que deben designarse.
- En España, el presupuesto total (UE + nacional) es de 1 558 280 753 EUR, y la contribución de la UE es de 1 161 620 889 EUR, lo que supone una cofinanciación del 74,55 %. Pero las cifras cambian debido al cumplimiento de la regla N + 3, y a partir de 28/12/2018 la nueva contribución de la UE será de 1 111 557 717 EUR.

- La región con mayor porcentaje de asignación presupuestaria del FEMP es Galicia (32 %) seguida por la Administración General del Estado (27 %), Andalucía (12 %), Canarias (7 %) y País Vasco (7 %). El porcentaje del resto de las regiones es inferior al 5 %.
- El número de proyectos aprobados para diciembre de 2018 es de 4 336. El presupuesto del FEMP para estos proyectos es de 266,43 millones EUR, con una media de 61 445 EUR por proyecto. Hay un gran número de proyectos para gestionar. La carga administrativa, tanto para las operaciones con un presupuesto elevado y reducido, es elevada. Además, puede ocurrir que dos o más OIGs diferentes puedan realizar convocatorias para operaciones similares. Cada OIG pone en marcha la convocatoria de forma independiente sin tener en cuenta estas similitudes.
- La prioridad 1 representa el 30 % del presupuesto del FEMP, seguida de la prioridad 5 (24 %), la prioridad 2 (18 %) y la prioridad 3 (13 %). El porcentaje de las restantes prioridades es inferior al 10 %.
- El plan financiero establecido entre las prioridades varía de unas Comunidades Autónomas a otras. Se trata de una cuestión que atañe a cada CCAA y de la aplicación las competencias nacionales - regionales.
- Solo se ha certificado el 73 % del importe establecido en el artículo N + 3 (diciembre de 2018), y el 11 % del presupuesto total del FEMP asignado a España
- Las prioridades 1 y 5 son las prioridades que tienen el nivel más elevado de aprobación.
- Solo el 11 % de los OIs empezó con la certificación en agosto de 2018.
- La mayoría de los pagos enviados a la UE proceden de la Prioridad 1 y, en menor medida, de las prioridades 4 y 5 de Galicia y Cataluña.
- El porcentaje del presupuesto certificado con respecto al presupuesto total previsto es realmente bajo, situándose en torno al 28 % en el caso de la Prioridad 6, el 19 % en el caso de la Prioridad 3, cerca del 14 % para la Prioridad 5, y menos del 14 % para el resto.
- La complejidad de los sectores regionales en España podría tener implicaciones para la gestión de los fondos a nivel de la OIG. En particular, cuando se trata de facilitar información o de controlar las inversiones de los operadores a pequeña escala, véanse, por ejemplo, los casos de Andalucía y Galicia. Esto es particularmente pertinente cuando los recursos humanos especializados se limitan a un OIG.
- A nivel nacional, la complejidad administrativa impuesta por el alto nivel de descentralización, con una gran cantidad de fondo asignado de 35 millones, podría suponer una carga de trabajo considerable para la AG que tiene que gestionar muchos procesos y resolver muchas preguntas, en muchos casos en consulta con el personal de la CE.
- La industria de transformación se enfrenta a limitaciones financieras. Estos grandes operadores utilizaron fondos sustanciales y fueron eficaces a la hora de completar las solicitudes y justificaciones en anteriores fondos.
- La utilización de fondos para la paralización definitiva duró hasta diciembre de 2017. La inactividad temporal de los buques pesqueros se ha reducido de 12 a 6 meses.

Anexo I — Categorías, Factores e Indicadores

	Categoría	Factores	Indicadores
1	Reglamento	Europeo (Reglamento (UE) n.º 508/2014)	Es suficiente con el objetivo de la regulación.
2	Reglamento	Europeo (Reglamento (UE) n.º 508/2014)	Está claro que es comprensible.
3	Reglamento	Europeo (Reglamento (UE) n.º 508/2014)	Es coherente con sus propios artículos.
4	Reglamento	Estado (PD)	Es suficiente con el objetivo de la regulación.
5	Reglamento	Estado (PD)	Está claro que es comprensible.
6	Reglamento	Estado (PD)	Es coherente con sus propios artículos.
7	Reglamento	Comunidad Autónoma (reglamentos regionales)	Es suficiente con el objetivo de la regulación.
8	Reglamento	Comunidad Autónoma (reglamentos regionales)	Está claro que es comprensible.
9	Reglamento	Comunidad Autónoma (reglamentos regionales)	Es coherente con sus propios artículos.
10	Reglamento	La regulación estatal es coherente con la normativa de la UE	La normativa europea ha sido transferida correctamente a la autoridad estatal.
11	Reglamento	La regulación estatal es coherente con la normativa de la UE	La normativa europea se adapta a las necesidades del Estado. La normativa estatal se ha transferido de forma adecuada al Reglamento regional.
12	Reglamento	La regulación comunitaria autónoma es coherente con la normativa estatal	La regulación estatal se adapta a las necesidades regionales.
13	Reglamento	La regulación comunitaria autónoma es coherente con la normativa estatal	La regulación estatal se adapta a las necesidades regionales.
14	Reglamento	Se crean documentos de las Condiciones de asistencia (DECA)	En general, el procedimiento de preparación de la DTCE es adecuado.
15	Reglamento	Se crean documentos de las Condiciones de asistencia (DECA)	En general, los DECC de los DI están bien definidos.
16	Reglamento	Se crean documentos de las Condiciones de asistencia (DECA)	Hay diferencias entre las condiciones de las llamadas planteadas por distintos organismos intermediarios.
17	Reglamento	Se crean documentos de las Condiciones de asistencia (DECA)	En general, son útiles los DECC de los DI.
18	Reglamento	Se crean documentos de las Condiciones de asistencia (DECA)	En general, los DI de los DI son públicos.
19	Reglamento	Diferentes Reglamentos autónomos	Todos los reglamentos autonómicos son similares.
20	Reglamento	Diferentes Reglamentos autónomos	Los reglamentos regionales son fáciles de gestionar por la autoridad de gestión.
21	Reglamento	Diferentes Reglamentos autónomos	La diversidad de las normativas regionales no afecta al funcionamiento de la autoridad de gestión.
22	Reglamento	Diversidad de reglamentos	El número de reglamentos es adecuado.
23	Reglamento	Diversidad de reglamentos	Hay duplicaciones entre los distintos Reglamentos
24	Política	Función del gobierno	Sigue una estrategia continua con independencia de los cambios de gobierno.
25	Política	Función del gobierno	Es estable en la aplicación del FEMP.
26	Política	Función del gobierno	Asigna los recursos (materiales) necesarios para la aplicación del FEMP.
27	Política	Función del gobierno	Asigna los recursos necesarios (humanos) para la aplicación del FEMP
28	Política	Persona responsable del FEMP	Poseen los conocimientos adecuados.
29	Política	Persona responsable del FEMP	Son estables a lo largo del período de aplicación del FEMP.
30	Programa operativo	Programa operativo	Está claro que es comprensible.
31	Programa operativo	Programa operativo	Su diseño ha sido participativo (partes interesadas).
32	Programa operativo	Programa operativo	Ha sido aprobada en un plazo razonable
33	Programa operativo	Programa operativo	Integrador
34	Programa operativo	Definición de las prioridades del programa operativo	Están bien definidas, son claras.
35	Programa operativo	Definición de las prioridades del programa operativo	Son coherentes con la realidad actual del sector.
36	Programa operativo	Definición de las prioridades del programa operativo	Pueden ser actualizados fácilmente por las necesidades del sector.

37	Programa operativo	Definición de los objetivos específicos del Programa operativo	Están bien definidas, son claras.
38	Programa operativo	Definición de los objetivos específicos del Programa operativo	Son coherentes con la realidad actual del sector.
39	Programa operativo	Definición de los objetivos específicos del Programa operativo	Pueden ser actualizados fácilmente por las necesidades del sector.
40	Programa operativo	Definición de indicadores de rendimiento	Son coherentes con el objetivo específico que explican.
41	Programa operativo	Definición de indicadores de rendimiento	Pueden calcularse fácilmente.
42	Programa operativo	Definición de indicadores de rendimiento	El número de indicadores es adecuado.
43	Programa operativo	Definición de criterio de selección	Los criterios de admisibilidad son adecuados
44	Programa operativo	Definición de criterio de selección	Idoneidad de los criterios de admisibilidad
45	Programa operativo	Definición de criterio de selección	Los criterios de selección son adecuados.
46	Presupuesto por prioridades	Presupuesto por prioridades	El presupuesto se distribuye correctamente entre las distintas prioridades del PO.
47	Presupuesto por prioridades	Presupuesto por prioridades	El presupuesto se distribuye correctamente entre las diferentes prioridades a nivel de los OI.
48	Presupuesto por prioridades	Presupuesto por prioridades	La distribución del presupuesto entre las distintas prioridades de la OP puede reprogramarse rápidamente
49	Presupuesto por prioridades	Presupuesto por prioridades	La distribución del presupuesto entre las diferentes prioridades del OI puede reprogramarse rápidamente
50	Estructura de gestión	Estructura de la AG	Está bien definido.
51	Estructura de gestión	Estructura de la AG	Cuenta con los recursos humanos adecuados.
52	Estructura de gestión	Estructura de la AG	Dispone de recursos informáticos adecuados.
53	Estructura de gestión	Estructura de los OI	Están bien definidas.
54	Estructura de gestión	Estructura de los OI	El proceso de designación del OI es adecuado.
55	Estructura de gestión	Estructura de los OI	El proceso de designación del OI de certificación es adecuado.
56	Estructura de gestión	Estructura de los OI	La designación de los OI se ha realizado en un plazo adecuado.
57	Estructura de gestión	Estructura de los OI	La designación de los OI de la certificación se ha llevado a cabo en un plazo adecuado.
58	Estructura de gestión	Estructura de los OI	Cuentan con los recursos humanos necesarios.
59	Estructura de gestión	Estructura de los OI	Disponen de recursos informáticos suficientes.
60	Estructura de gestión	Estructura de la autoridad de certificación	Está bien definido.
61	Estructura de gestión	Estructura de la autoridad de certificación	Cuenta con los recursos humanos adecuados.
62	Estructura de gestión	Estructura de la autoridad de certificación	Dispone de recursos informáticos adecuados.
63	Estructura de gestión	Estructura de la autoridad de auditoría	Está bien definido.
64	Estructura de gestión	Estructura de la autoridad de auditoría	Cuenta con los recursos humanos adecuados.
65	Estructura de gestión	Estructura de la autoridad de auditoría	Dispone de recursos informáticos adecuados.
66	Estructura de gestión	Los organismos o agentes auxiliares de cualquier clase cumplen la función para la que se crearon	Servicio de coordinación antifraude.
67	Estructura de gestión	Los organismos o agentes auxiliares de cualquier clase cumplen la función para la que se crearon	Los comités de seguimiento.
68	Estructura de gestión	Los organismos o agentes auxiliares de cualquier clase cumplen la función para la que se crearon	Grupos de acción local en materia de pesca.
69	Proceso	Responsabilidades de la autoridad de gestión	Están bien definidos
70	Proceso	Responsabilidades de la autoridad de gestión	Se publican en:
71	Proceso	Responsabilidades de la autoridad de gestión	Cumple sus responsabilidades de manera adecuada.
72	Proceso	Organismos intermedios responsables	Están bien definidos
73	Proceso	Organismos intermedios responsables	Se publican en:

74	Proceso	Organismos intermedios responsables	Cumple sus responsabilidades de manera adecuada.
75	Proceso	Responsabilidades de los organismos de certificación	Están bien definidos
76	Proceso	Responsabilidades de los organismos de certificación	Se publican en:
77	Proceso	Responsabilidades de los organismos de certificación	Cumple sus responsabilidades de manera adecuada.
78	Proceso	Beneficiarios finales: responsabilidad	Están bien definidos
79	Proceso	Beneficiarios finales: responsabilidad	Se publican en:
80	Proceso	Beneficiarios finales: responsabilidad	Cumple sus responsabilidades de manera adecuada.
81	Proceso	Carga administrativa de la autoridad de gestión	Está bien definido.
82	Proceso	Carga administrativa de la autoridad de gestión	Es ligero y fácilmente debe ser capaz de asumir.
83	Proceso	Carga administrativa de la autoridad de gestión	Dispone de recursos humanos y materiales para cumplir sus obligaciones.
84	Proceso	Carga administrativa del organismo intermedio	Está bien definido.
85	Proceso	Carga administrativa del organismo intermedio	Es ligero y fácilmente debe ser capaz de asumir.
86	Proceso	Carga administrativa del organismo intermedio	Dispone de recursos humanos y materiales para cumplir sus obligaciones.
87	Proceso	Carga administrativa del organismo de certificación	Está bien definido.
88	Proceso	Carga administrativa del organismo de certificación	Es ligero y fácilmente debe ser capaz de asumir.
89	Proceso	Carga administrativa del organismo de certificación	Dispone de recursos humanos y materiales para cumplir sus obligaciones.
90	Proceso	Carga administrativa del beneficiario final	Está bien definido.
91	Proceso	Carga administrativa del beneficiario final	Es ligero y fácilmente debe ser capaz de asumir.
92	Proceso	Carga administrativa del beneficiario final	Dispone de recursos humanos y materiales para cumplir sus obligaciones.
93	Proceso	Plazo	Los plazos para solicitar los proyectos son adecuados.
94	Proceso	Plazo	Los plazos para aceptar los proyectos son adecuados.
95	Proceso	Plazo	Los plazos de corrección de errores son adecuados.
96	Proceso	Plazo	Los plazos para la resolución de la concesión de la ayuda son adecuados.
97	Proceso	Plazo	Los plazos para la justificación técnica son adecuados.
98	Proceso	Plazo	Los plazos para la justificación económica son adecuados.
99	Proceso	Plazo	Los plazos de certificación son adecuados.
100	Proceso	Plazo	Los periodos de recuperación de la ayuda son adecuados para el OI.
101	Proceso	Plazo	Los periodos de recuperación de la ayuda son adecuados para el beneficiario.
102	Proceso	Aplicación informática APELIMP y SFC2014	La herramienta es intuitiva y fácil de usar por los usuarios.
103	Proceso	Aplicación informática APELIMP y SFC2014	La herramienta dispone de los manuales de uso adecuados.
104	Proceso	Aplicación informática APELIMP y SFC2014	Los conceptos definidos en la herramienta están bien definidos.
105	Proceso	Aplicación informática APELIMP y SFC2014	Hay cursos APELIMP (y SFC2014)
106	Proceso	Aplicación informática APELIMP y SFC2014	La herramienta es útil.
107	Proceso	Aplicación informática APELIMP y SFC2014	Las herramientas informáticas de IB y de la Organización de Cooperación Islámica (OCI) son compatibles con la vertiente APELIMP.
108	Proceso	Aplicación informática APELIMP y SFC2014	La herramienta informática APALIPGA es compatible con el SFC2014
109	Proceso	Manuales Procedimientos de la Autoridad de Gestión	Hay manuales de procedimiento.
110	Proceso	Manuales Procedimientos de la Autoridad de Gestión	Están bien definidas, son claras.
111	Proceso	Manuales Procedimientos de la Autoridad de Gestión	Están disponibles y son accesibles.
112	Proceso	Manuales de procedimiento de los órganos intermedios	Hay manuales de procedimiento.
113	Proceso	Manuales de procedimiento de los órganos intermedios	Están bien definidas, son claras.
114	Proceso	Manuales de procedimiento de los órganos intermedios	Están disponibles y son accesibles.
115	Proceso	Manuales Procedimientos de la Autoridad de Certificación	Hay manuales de procedimiento.
116	Proceso	Manuales Procedimientos de la Autoridad de Certificación	Están bien definidas, son claras.
117	Proceso	Manuales Procedimientos de la Autoridad de Certificación	Están disponibles y son accesibles.

118	Proceso	Sistema de control	Los procedimientos de control están bien definidos, son claros.
119	Proceso	Sistema de control	Los procedimientos de control son útiles
120	Proceso	Sistema de control	Los procedimientos de control son suficientes
121	Proceso	Sistema de certificación	Los procedimientos de certificación están bien definidos, son claros.
122	Proceso	Sistema de certificación	Los procedimientos de certificación son útiles
123	Proceso	Sistema de certificación	La exhaustividad de los procedimientos de certificación es suficiente
124	Proceso	Sistema de certificación	La coordinación entre ICB y AC es adecuada
125	Proceso	Sistema de auditoría	El sistema y la estrategia de auditoría están correctamente definidos
126	Proceso	Sistema de auditoría	La coordinación entre la AC y la AA es adecuada
127	Proceso	Sistema de auditoría	Hay duplicación en los sistemas de control
128	Proceso	Sistema de auditoría	Existe un criterio único de subvencionabilidad por parte de los distintos organismos implicados (DI, OI, AC y AA)
129	Proceso	Plan de información sobre comunicación – genérico	Existe un plan de comunicación Las personas que proporcionan la información son accesibles.
130	Proceso	Plan de información sobre comunicación – genérico	La comunicación es fluida en todos los niveles del proceso
131	Proceso	Plan de información sobre comunicación – genérico	Las personas que proporcionan la información son accesibles
132	Proceso	Autoridad de Gestión de la Comunicación y de la Información – Europa	Es una comunicación fluida Las personas que proporcionan la información son accesibles
133	Proceso	Autoridad de Gestión de la Comunicación y de la Información – Europa	Los canales de comunicación están bien establecidos
134	Proceso	Autoridad de Gestión de la Comunicación y de la Información – Europa	Las personas que proporcionan la información son accesibles
135	Proceso	Autoridad de certificación y certificación – Europa	Es una comunicación fluida Las personas que proporcionan la información son accesibles
136	Proceso	Autoridad de certificación y certificación – Europa	Los canales de comunicación están bien establecidos
137	Proceso	Autoridad de certificación y certificación – Europa	Las personas que proporcionan la información son accesibles
138	Proceso	Factor multiplicativo: Autoridad de certificación y gestión de las comunicaciones y la información	Es una comunicación fluida Las personas que proporcionan la información son accesibles
139	Proceso	Factor multiplicativo: Autoridad de certificación y gestión de las comunicaciones y la información	Los canales de comunicación están bien establecidos
140	Proceso	Factor multiplicativo: Autoridad de certificación y gestión de las comunicaciones y la información	Las personas que proporcionan la información son accesibles
141	Proceso	Autoridad de Gestión de las Comunicaciones y de la Información – Órganos de Gestión Intermedios	Es una comunicación fluida Las personas que proporcionan la información son accesibles
142	Proceso	Autoridad de Gestión de las Comunicaciones y de la Información – Órganos de Gestión Intermedios	Los canales de comunicación están bien establecidos
143	Proceso	Autoridad de Gestión de las Comunicaciones y de la Información – Órganos de Gestión Intermedios	Las personas que proporcionan la información son accesibles
144	Proceso	Autoridad de certificación de la información y la comunicación – Organismos de certificación intermedios	Es una comunicación fluida Las personas que proporcionan la información son accesibles
145	Proceso	Autoridad de certificación de la información y la comunicación – Organismos de certificación intermedios	Los canales de comunicación están bien establecidos
146	Proceso	Autoridad de certificación de la información y la comunicación – Organismos de certificación intermedios	Las personas que proporcionan la información son accesibles
147	Proceso	Autoridad de certificación y certificación de la información – Autoridad de auditoría	Es una comunicación fluida Las personas que proporcionan la información son accesibles
148	Proceso	Autoridad de certificación y certificación de la información – Autoridad de auditoría	Los canales de comunicación están bien establecidos
149	Proceso	Autoridad de certificación y certificación de la información – Autoridad de auditoría	Las personas que proporcionan la información son accesibles
150	Proceso	Organismos de gestión de los medios de comunicación e información – Organismos de certificación intermedios	Es una comunicación fluida Las personas que proporcionan la información son accesibles
151	Proceso	Organismos de gestión de los medios de comunicación e información – Organismos de certificación intermedios	Los canales de comunicación están bien establecidos
152	Proceso	Organismos de gestión de los medios de comunicación e información – Organismos de certificación intermedios	Las personas que proporcionan la información son accesibles
153	Proceso	Organismos de certificación intermediarios de comunicaciones y de información – Beneficiarios finales	Es una comunicación fluida Las personas que proporcionan la información son accesibles
154	Proceso	Organismos de certificación intermediarios de comunicaciones y de información – Beneficiarios finales	Los canales de comunicación están bien establecidos
155	Proceso	Organismos de certificación intermediarios de comunicaciones y de información – Beneficiarios finales	Las personas que proporcionan la información son accesibles
156	Proceso	Organismos de gestión de los medios de comunicación e información – Beneficiarios finales	Es una comunicación fluida Las personas que proporcionan la información son accesibles

157	Proceso	Organismos de gestión de los medios de comunicación e información – Beneficiarios finales	Los canales de comunicación están bien establecidos
158	Proceso	Organismos de gestión de los medios de comunicación e información – Beneficiarios finales	Las personas que proporcionan la información son accesibles
159	Beneficiario final	Definición del beneficiario	La definición del beneficiario es clara.
160	Beneficiario final	Definición del beneficiario	La definición de beneficiario es adecuada.
161	Beneficiario final	Definición del beneficiario	La definición de beneficiario corresponde a la realidad del sector.
162	Beneficiario final	Beneficiario	La formación de los beneficiarios es adecuada para gestionar la ayuda.
163	Beneficiario final	Beneficiario	La carga administrativa de los beneficiarios es adecuada.
164	Beneficiario final	Beneficiario	Los beneficiarios justifican la ayuda correctamente
165	Beneficiario final	Beneficiario	Los beneficiarios justifican la ayuda en el momento oportuno
166	Beneficiario final	Información a los beneficiarios	Los beneficiarios potenciales son accesibles, es fácil llegar a ellos. Existe una «ventana» de información en la que los beneficiarios pueden resolver sus dudas.
167	Beneficiario final	Información a los beneficiarios	Los canales de comunicación están bien establecidos.
168	Beneficiario final	Información a los beneficiarios	Los beneficiarios potenciales conocen la ayuda.
170	Beneficiario final	Procedimientos electrónicos del beneficiario	El procedimiento de solicitud electrónica es adecuado.
171	Beneficiario final	Procedimientos electrónicos del beneficiario	El procedimiento de justificación electrónica es adecuado.
172	Beneficiario final	Procedimientos electrónicos del beneficiario	El procedimiento electrónico de seguimiento es adecuado.
173	Beneficiario final	Obligaciones de los beneficiarios	Los beneficiarios colaborarán adecuadamente.
174	Beneficiario final	Obligaciones de los beneficiarios	Los beneficiarios contribuirán y actualizarán la información relativa al proyecto solicitado por el organismo intermedio.
175	Beneficiario final	Obligaciones de los beneficiarios	Los beneficiarios conocen y cumplen las obligaciones de publicidad El mantenimiento de las inversiones durante un período de 5 años suprime la absorción de fondos
176	Beneficiario final	Obligaciones de los beneficiarios	Llevar una contabilidad separada de las operaciones de ayuda.
178	Beneficiario final	Obligaciones de los beneficiarios	Presentan la evaluación de impacto ambiental.
179	Beneficiario final	Admisibilidad de la ayuda basada en el artículo 10 del Reglamento (CE) n.º 508/2014 – FEMP para infracciones graves de los contratos públicos	El artículo 10 es adecuado.
180	Beneficiario final	Admisibilidad de la ayuda basada en el artículo 10 del Reglamento (CE) n.º 508/2014 – FEMP para infracciones graves de los contratos públicos	La duración de la sanción es adecuada.
181	Beneficiario final	Admisibilidad de la ayuda basada en el artículo 10 del Reglamento (CE) n.º 508/2014 – FEMP para infracciones graves de los contratos públicos	Este artículo no impide a los beneficiarios solicitar ayuda.
182	Beneficiario final	En general, estoy de acuerdo con...	Criterios de admisión
183	Beneficiario final	En general, estoy de acuerdo con...	Criterios de admisibilidad
184	Beneficiario final	En general, estoy de acuerdo con...	Criterios de selección.
185	Proyecto	Capacidad para proponer proyectos adecuados	Los organismos intermedios tienen capacidad.
186	Proyecto	Capacidad para proponer proyectos adecuados	Los beneficiarios finales tienen capacidad.
187	Proyecto	Capacidad para proponer proyectos adecuados	Hay otras instituciones con capacidad para proponer proyectos adecuados.
188	Proyecto	Existe personal adecuado para...	Proponer proyectos
189	Proyecto	Existe personal adecuado para...	Para justificar proyectos
190	Proyecto	Existe personal adecuado para...	Certificación de pagos
191	Proyecto	Los indicadores para evaluar los proyectos son	Pertinente
192	Proyecto	Los indicadores para evaluar los proyectos son	Simple
193	Proyecto	Los indicadores para evaluar los proyectos son	La cantidad de datos exigida es fácil, accesible
194	Proyecto	Los indicadores para evaluar los proyectos son	El número de indicadores es adecuado
195	Proyecto	El importe de los proyectos solicitados es...	Muchas de ellas con pequeñas cantidades.
196	Proyecto	El importe de los proyectos solicitados es...	Numerosas y grandes cantidades.
197	Proyecto	El importe de los proyectos solicitados es...	Escaso con pequeñas cantidades.
198	Proyecto	El importe de los proyectos solicitados es...	Escasos grandes cantidades.
199	Financiación	Capacidad para cofinanciar proyectos	En general, las administraciones locales tienen capacidad para cofinanciar proyectos.

200	Financiación	Capacidad para cofinanciar proyectos	En general, los beneficiarios finales tienen capacidad para cofinanciar proyectos.
201	Financiación	Capacidad para cofinanciar proyectos	Los porcentajes de cofinanciación son adecuados.
202	Financiación	Capacidad para cofinanciar proyectos	La cofinanciación es ágil durante los períodos de tiempo.
203	Financiación	Prefinanciación	El porcentaje de prefinanciación es adecuado.
204	Financiación	Prefinanciación	Se puede acceder fácilmente a la prefinanciación.
205	Financiación	Financiación	La intensidad de la ayuda es adecuada.
206	Financiación	Financiación	Esta financiación puede ser de fácil acceso.
207	Financiación	Financiación	Los plazos para el logro de la financiación son adecuados.
208	Evaluación de las prioridades	El presupuesto por prioridades está bien distribuido en el nivel...	Europea
209	Evaluación de las prioridades	El presupuesto por prioridades está bien distribuido en el nivel...	Nacional
210	Evaluación de las prioridades	El presupuesto por prioridades está bien distribuido en el nivel...	Regionales
211	Evaluación de las prioridades	Son flexibles, pueden adaptarse fácilmente a la realidad del sector	Por prioridades
212	Evaluación de las prioridades	Están bien definidos	Por prioridades
213	Evaluación de las prioridades	Los criterios de selección son adecuados	Por prioridades
214	Evaluación de las prioridades	Número de proyectos solicitados	Por prioridades
215	Evaluación de las prioridades	Número de beneficiarios finales	Por prioridades
216	Evaluación de las prioridades	Datos solicitados	Por prioridades
217	Evaluación de las prioridades	Datos aprobados	Por prioridades
218	Evaluación de las prioridades	Datos certificados	Por prioridades

Anexo II — Cuestionario





ASSESSMENT AND RECOMMENDATIONS FOR THE ENHANCEMENT OF THE EMFF IMPLEMENTATION IN SPAIN. SRSS/C201 8/026 CUESTIONARIO

Objetivo del cuestionario:

Recoger el conocimiento y las opiniones tanto de la Autoridad de Gestión (AG) como de los diferentes Organismos Intermedios (OIGs) y los beneficiarios finales (BF) respecto a la implementación de el Fondo Europeo Marítimo de Pesca (FEMP) en España. Esta consulta se realiza en el marco del contrato SRSS/C201 8/026 del la Comisión Europea y AZTI en colaboración con INXENIA.

Definiciones:

Categoría: La problemática de la implementación del FEMP en España engloban en las siguientes categorías: regulación, estructura de gestión, programa operativo, política, proceso, APLIFEMP

Factores: Dentro de categoría, se definen diversos factores que pretenden explicar la problemática específica de los FEMPs.

Instrucciones:

Cada Factor tiene asignado un rango de respuestas que van del 1 al 5, siendo 1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = De acuerdo; 5 = Completamente de acuerdo. En caso de no tener conocimiento o no desear valorar un factor concreto, existe la opción NS/NC = No sabe/No contesta

Contacto:

Para aclarar cualquier duda, puede contactar con:

Marga Andrés (AZTI): mandres@azti.es

Martin Aranda (AZTI): maranda@azti.es

Marina Santurtún (AZTI): msanturtun@azti.es

Confidencialidad

Le informamos que los datos que nos proporcione serán incorporados y tratados por AZTI con el objeto de analizar la implementación de los fondos FEMP en España. Sus datos serán tratados con la única finalidad de realizar el análisis especificado en el contrato entre AZTI y la Comisión europea SRSS/C2018/026, Assessment and recommendations for the enhancement of the EMFF implementation in Spain.

						
ASSESSMENT AND RECOMMENDATIONS FOR THE ENHANCEMENT OF THE EMFF IMPLEMENTATION IN SPAIN. SRSS/C201 8/026		CUESTIONARIO				
Organismo:						
Fecha:						
Datos Adicionales						
<small>1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = De acuerdo; 5 = Completamente de acuerdo; NS/NC = No sabe/No contesta</small>						
Categoría: REGULACIÓN - PROGRAMA OPERATIVO - MANUALES DE PROCEDIMIENTO						
Factor: Europea. Reglamento (UE) nº 508/2014, Reglamento de Disposiciones Comunes, Actos Delegados y de Ejecución El FEMP contribuirá al logro de los objetivos siguientes: a) Fomentar una pesca y una acuicultura competitivas, medioambientalmente sostenibles, económicamente viables y socialmente responsables; b) Impulsar la aplicación de la PPC; c) Fomentar un desarrollo territorial equilibrado e integrador de las zonas pesqueras y acuícolas; d) Impulsar el desarrollo y la aplicación de la PMI de la Unión de forma complementaria a la política de cohesión y a la PPC. La persecución de dichos objetivos no debe resultar en un aumento de la capacidad pesquera.						
Es adecuada con el objetivo de la regulación.	1	2	3	4	5	NS/NC
Es clara, se entiende.						
Es coherente con su propio articulado.						
Factor: Estatal. Programa Operativo						
Es adecuado con el objetivo del mismo.	1	2	3	4	5	NS/NC
Es claro, se entiende.						
Está en línea con la realidad actual del sector.						
Factor: Autonómica. Manuales de procedimiento u órdenes.						
Son adecuados con el objetivo de la regulación.	1	2	3	4	5	NS/NC
Son claros, se entienden.						
Se ha aprobado en un plazo de tiempo adecuado.						
Son coherentes con su propio articulado.						
Factor: Europea (Prioridades) y Estatal (Objetivos específicos del PO)						
La regulación Europea se ha trasferido adecuadamente a la estatal.	1	2	3	4	5	NS/NC
La regulación Europea se adapta a las necesidades estatales.						
Factor: Estatal y autonómica.						
La regulación estatal se ha trasferido a la regulación autonómica.	1	2	3	4	5	NS/NC
La regulación estatal se adapta a las necesidades autonómicas.						
Factor: Documento en el que se establecen las Condiciones de Ayuda (DECA)						
En general, procedimiento de elaboración de los DECA es adecuado.	1	2	3	4	5	NS/NC
En general, los DECA de los OIGs están bien definidos.						
Existen diferencias entre las condiciones de las convocatorias planteadas por distintos OIG.						
En general, los DECA de los OIGs son útiles.						
En general, los DECA de los OIGs son públicos.						
Factor: Diferentes regulaciones autonómicas						
Todas las regulaciones autonómicas son similares.	1	2	3	4	5	NS/NC
Las regulaciones autonómicas son fáciles de gestionar por al AG.						
La diversidad de regulaciones autonómicas no afectan al funcionamiento de la AG.						
Factor: Diversidad de regulaciones						
El número de regulaciones es el adecuado	1	2	3	4	5	NS/NC
Existen duplicidades entre las diferentes regulaciones						
Comentarios adicionales						
_____ _____ _____						
Categoría: POLÍTICA						
Factor: Papel del gobierno ante el FEMP						
Sigue una estrategia continuada independiente de los cambios de gobierno.	1	2	3	4	5	NS/NC
Es estable en cuanto a la aplicación de los FEMP.						
Destina recursos (materiales) necesarios para la aplicación del FEMP.						
Destina recursos (humanos) necesarios para la aplicación del FEMP						
Factor: Personas responsables/asignadas al FEMP						
Son adecuadas en conocimiento.	1	2	3	4	5	NS/NC
Son estables a lo largo largo de la aplicación del FEMP.						
Comentarios adicionales						
_____ _____ _____						

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = De acuerdo; 5 = Completamente de acuerdo; NS/NC = No sabe/No contesta

Categoría: PROGRAMA OPERATIVO**Factor: Programa Operativo**

	1	2	3	4	5	NS/NC
El texto es claro, se entiende.	<input type="checkbox"/>					
Su diseño ha sido participativo (grupos de interés).	<input type="checkbox"/>					
Se ha aprobado en un plazo razonable	<input type="checkbox"/>					
En caso de haber respondido 1, indica las razones por las que no se ha aprobado en un plazo razonable:						

Factor: Definición de las prioridades del Programa Operativo

PRIORIDAD 1: Fomentar una pesca sostenible, eficiente en el uso de los recursos, innovadora, competitiva y basada en el conocimiento

PRIORIDAD 2: Fomentar una acuicultura sostenible desde el punto de vista medioambiental, eficiente en el uso de los recursos, innovadora, competitiva y basada en el conocimiento

PRIORIDAD 3: Fomentar la aplicación de la Política Pesquera Comunitaria

PRIORIDAD 4: Incremento del empleo y la cohesión territorial

PRIORIDAD 5: Promover la comercialización y transformación

PRIORIDAD 6: Fomentar la aplicación de la PMI

	1	2	3	4	5	NS/NC
Están bien definidas, son claras.	<input type="checkbox"/>					
Son coherentes con la realidad actual del sector.	<input type="checkbox"/>					
Se pueden actualizar fácilmente por necesidades del sector.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Definición de los objetivos específicos del Programa Operativo (ver Anexo I)

	1	2	3	4	5	NS/NC
Están bien definidos, son claros.	<input type="checkbox"/>					
Son coherentes con la realidad actual del sector.	<input type="checkbox"/>					
Se pueden actualizar fácilmente por necesidades del sector.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Definición de los indicadores de resultados (ver Anexo I)

	1	2	3	4	5	NS/NC
Son coherentes con el objetivo específico que explican.	<input type="checkbox"/>					
Se pueden calcular fácilmente.	<input type="checkbox"/>					
El número de indicadores es adecuado.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Definición de los criterios de selección

(https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/criterios-de-seleccion_enero-2018_aprobados_tcm30-439595.pdf)

	1	2	3	4	5	NS/NC
Los criterios de admisibilidad son adecuados.	<input type="checkbox"/>					
Los criterios de elegibilidad son adecuados.	<input type="checkbox"/>					
Los criterios de selección son adecuados.	<input type="checkbox"/>					

Comentarios adicionales

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = De acuerdo; 5 = Completamente de acuerdo; NS/NC = No sabe/No contesta

Categoría: Distribución del presupuesto por prioridades

Factor: Distribución de presupuesto por prioridades	1	2	3	4	5	NS/NC
	<input type="checkbox"/>					
El presupuesto está correctamente distribuido entre las diferentes prioridades del PO.	<input type="checkbox"/>					
El presupuesto está correctamente distribuido entre las diferentes prioridades a nivel de OIGs.	<input type="checkbox"/>					
La distribución del presupuesto entre las diferentes prioridades del PO se puede reprogramar ágilmente.	<input type="checkbox"/>					
La distribución del presupuesto entre las diferentes prioridades a nivel de OIG se puede reprogramar ágilmente	<input type="checkbox"/>					

Categoría: Estructura de los organismos

Factor: Estructura de la Autoridad de Gestión	1	2	3	4	5	NS/NC
	<input type="checkbox"/>					
Está bien definida.	<input type="checkbox"/>					
Dispone de los recursos humanos necesarios.	<input type="checkbox"/>					
Dispone de los recursos informáticos u otros adecuados.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Estructura de los organismos intermedios	1	2	3	4	5	NS/NC
	<input type="checkbox"/>					
Están bien definidos.	<input type="checkbox"/>					
El proceso de designación de los OIGs es adecuado.	<input type="checkbox"/>					
El proceso de designación de los OICs es adecuado.	<input type="checkbox"/>					
La designación de los OIGs se ha realizado en un plazo adecuado.	<input type="checkbox"/>					
La designación de los OICs se ha realizado en un plazo adecuado.	<input type="checkbox"/>					
Disponen de los recursos humanos necesarios.	<input type="checkbox"/>					
Disponen de los recursos informáticos u otros adecuados.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Estructura de la Autoridad de Certificación	1	2	3	4	5	NS/NC
	<input type="checkbox"/>					
Está bien definida.	<input type="checkbox"/>					
Dispone de los recursos humanos necesarios.	<input type="checkbox"/>					
Dispone de los recursos informáticos u otros adecuados.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Estructura de la Autoridad de Auditoría	1	2	3	4	5	NS/NC
	<input type="checkbox"/>					
Está bien definida.	<input type="checkbox"/>					
Dispone de los recursos humanos necesarios.	<input type="checkbox"/>					
Dispone de los recursos informáticos u otros adecuados.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Los siguientes organismos cumplen la función para la que fueron creados	1	2	3	4	5	NS/NC
	<input type="checkbox"/>					
Servicio de coordinación antifraude.	<input type="checkbox"/>					
Los comités de seguimiento.	<input type="checkbox"/>					
Grupos de acción local pesquera.	<input type="checkbox"/>					

Comentarios adicionales						



ASSESSMENT AND RECOMMENDATIONS FOR THE ENHANCEMENT OF THE EMFF IMPLEMENTATION IN SPAIN. SRSS/C201 8/026

CUESTIONARIO

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = De acuerdo; 5 = Completamente de acuerdo; NS/NC = No sabe/No contesta

Categoría: PROCESO

Factor: Responsabilidades de la Autoridad de Gestión	1	2	3	4	5	NS/NC
Están bien definidas (organigrama).	<input type="checkbox"/>					
Están publicadas.	<input type="checkbox"/>					
Cumple con sus responsabilidades de manera adecuada.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Responsabilidades de los Organismos Intermedios	1	2	3	4	5	NS/NC
Están bien definidas (organigrama).	<input type="checkbox"/>					
Están publicadas.	<input type="checkbox"/>					
Cumple con sus responsabilidades de manera adecuada.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Responsabilidades de la Autoridad de Certificación	1	2	3	4	5	NS/NC
Están bien definidas (organigrama).	<input type="checkbox"/>					
Están publicadas.	<input type="checkbox"/>					
Cumple con sus responsabilidades de manera adecuada.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Responsabilidades de los Beneficiarios Finales	1	2	3	4	5	NS/NC
Están bien definidas.	<input type="checkbox"/>					
Están publicadas.	<input type="checkbox"/>					
Cumple con sus responsabilidades de manera adecuada.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Carga administrativa de la Autoridad de Gestión	1	2	3	4	5	NS/NC
Está bien definida .	<input type="checkbox"/>					
Es ligera y fácilmente asumible.	<input type="checkbox"/>					
Cuenta con medios humanos y materiales para llevar a cabo sus obligaciones.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Carga administrativa de los Organismos Intermedios	1	2	3	4	5	NS/NC
Está bien definida.	<input type="checkbox"/>					
Es ligera y fácilmente asumible.	<input type="checkbox"/>					
Cuenta con medios humanos y materiales para llevar a cabo sus obligaciones.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Carga administrativa de los Autoridad de Certificación	1	2	3	4	5	NS/NC
Está bien definida .	<input type="checkbox"/>					
Es ligera y fácilmente asumible.	<input type="checkbox"/>					
Cuenta con medios humanos y materiales para llevar a cabo sus obligaciones.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Carga administrativa de los Beneficiario Final	1	2	3	4	5	NS/NC
Está bien definida.	<input type="checkbox"/>					
Es ligera y fácilmente asumible.	<input type="checkbox"/>					
Cuenta con medios humanos y materiales para llevar a cabo sus obligaciones.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Plazos	1	2	3	4	5	NS/NC
Los plazos para solicitar los proyectos son adecuados.	<input type="checkbox"/>					
Los plazos para la aceptación del proyecto son adecuados.	<input type="checkbox"/>					
Los plazos para la subsanación de errores son adecuados.	<input type="checkbox"/>					
Los plazos para la resolución de concesión de ayuda son adecuados.	<input type="checkbox"/>					
Los plazos para la justificación técnica son adecuados.	<input type="checkbox"/>					
Los plazos para la justificación económica son los adecuados.	<input type="checkbox"/>					
Los plazos para la certificación son los adecuados.	<input type="checkbox"/>					
Los plazos de recuperación de la ayuda son adecuados para la OIG.	<input type="checkbox"/>					
Los plazos de recuperación de la ayuda son adecuados para el Beneficiario.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Aplicación informática APLIFEMP Y SFC2014	1	2	3	4	5	NS/NC
La herramienta es intuitiva y fácil de manejar por los usuarios.	<input type="checkbox"/>					
La herramienta tiene manuales de uso adecuados.	<input type="checkbox"/>					
Los conceptos definidos en la herramienta están bien definidos.	<input type="checkbox"/>					
Existen cursos de APLIFEMP (y SFC2014)	<input type="checkbox"/>					
La herramienta es útil.	<input type="checkbox"/>					
Las herramientas informáticas de los OIG y OIC son compatibles con APLIFEMP.	<input type="checkbox"/>					
La herramienta informática APLIFEMP es compatible con SFC2014	<input type="checkbox"/>					

Comentarios adicionales						



ASSESSMENT AND RECOMMENDATIONS FOR THE ENHANCEMENT OF THE EMFF IMPLEMENTATION IN SPAIN. SRSS/C201 8/026

CUESTIONARIO

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = De acuerdo; 5 = Completamente de acuerdo; NS/NC = No sabe/No contesta

Categoría: PROCESO

Factor: Manuales de procedimiento de la Autoridad de Gestión	1	2	3	4	5	NS/NC
Existen manuales de procedimiento.	<input type="checkbox"/>					
Están bien definidos, son claros.	<input type="checkbox"/>					
Están disponibles y accesibles.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Manuales de procedimiento de los Organismos Intermedios	1	2	3	4	5	NS/NC
Existen manuales de procedimiento.	<input type="checkbox"/>					
Están bien definidos, son claros.	<input type="checkbox"/>					
Están disponibles y accesibles.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Manuales de procedimiento de la Autoridad de Certificación	1	2	3	4	5	NS/NC
Existen manuales de procedimiento.	<input type="checkbox"/>					
Están bien definidos, son claros.	<input type="checkbox"/>					
Están disponibles y accesibles.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Sistemas de Control	1	2	3	4	5	NS/NC
Los procedimientos de control están bien definidos, son claros.	<input type="checkbox"/>					
Los procedimientos de control son útiles	<input type="checkbox"/>					
Los procedimientos de control son suficientes	<input type="checkbox"/>					

Factor: Sistemas de Certificación	1	2	3	4	5	NS/NC
Los procedimientos de certificación están bien definidos, son claros.	<input type="checkbox"/>					
Los procedimientos de certificación son útiles	<input type="checkbox"/>					
La exhaustividad de procedimientos de certificación son suficientes	<input type="checkbox"/>					
La coordinación entre OIC y AC es adecuada	<input type="checkbox"/>					

Factor: Sistemas de Auditoría	1	2	3	4	5	NS/NC
El sistema y la estrategia de auditoría está correctamente definida	<input type="checkbox"/>					
La coordinación entre AC y AA es adecuada	<input type="checkbox"/>					
Existe duplicidad en sistemas de control	<input type="checkbox"/>					
Existe un criterio único de elegibilidad por parte de los diferentes organismos implicados (OIGs, OICs, AC y AA)	<input type="checkbox"/>					

Factor: Plan de información comunicación - Genérico	1	2	3	4	5	NS/NC
Existe un plan de comunicación	<input type="checkbox"/>					
La comunicación es fluida a todos los niveles del proceso	<input type="checkbox"/>					
Las personas que proveen la información están accesibles	<input type="checkbox"/>					

Comentarios adicionales						



ASSESSMENT AND RECOMMENDATIONS FOR THE ENHANCEMENT OF THE EMFF IMPLEMENTATION IN SPAIN. SRSS/C201 8/026

CUESTIONARIO

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = De acuerdo; 5 = Completamente de acuerdo; NS/NC = No sabe/No contesta

Categoría: PROCESO

Factor: Comunicación e información Autoridad de Gestión - Europa						
	1	2	3	4	5	NS/NC
Es una comunicación fluida	<input type="checkbox"/>					
Los canales de comunicación están bien establecidos	<input type="checkbox"/>					
Las personas que proveen la información están accesibles	<input type="checkbox"/>					

Factor: Comunicación e información Autoridad de Certificación - Europa						
	1	2	3	4	5	NS/NC
Es una comunicación fluida	<input type="checkbox"/>					
Los canales de comunicación están bien establecidos	<input type="checkbox"/>					
Las personas que proveen la información están accesibles	<input type="checkbox"/>					

Factor: Comunicación e información Autoridad de Gestión - Autoridad de Certificación						
	1	2	3	4	5	NS/NC
Es una comunicación fluida	<input type="checkbox"/>					
Los canales de comunicación están bien establecidos	<input type="checkbox"/>					
Las personas que proveen la información están accesibles	<input type="checkbox"/>					

Factor: Comunicación e información Autoridad de Gestión - Organismos Intermedios de Gestión						
	1	2	3	4	5	NS/NC
Es una comunicación fluida	<input type="checkbox"/>					
Los canales de comunicación están bien establecidos	<input type="checkbox"/>					
Las personas que proveen la información están accesibles	<input type="checkbox"/>					

Factor: Comunicación e información Autoridad de Certificación - Organismos Intermedios de Certificación						
	1	2	3	4	5	NS/NC
Es una comunicación fluida	<input type="checkbox"/>					
Los canales de comunicación están bien establecidos	<input type="checkbox"/>					
Las personas que proveen la información están accesibles	<input type="checkbox"/>					

Factor: Comunicación e información Autoridad de Certificación - Autoridad de Auditoría						
	1	2	3	4	5	NS/NC
Es una comunicación fluida	<input type="checkbox"/>					
Los canales de comunicación están bien establecidos	<input type="checkbox"/>					
Las personas que proveen la información están accesibles	<input type="checkbox"/>					

Factor: Comunicación e información Organismos Intermedios de Gestión - Organismos Intermedios de Certificación						
	1	2	3	4	5	NS/NC
Es una comunicación fluida	<input type="checkbox"/>					
Los canales de comunicación están bien establecidos	<input type="checkbox"/>					
Las personas que proveen la información están accesibles	<input type="checkbox"/>					

Factor: Comunicación e información Organismos Intermedios de Certificación - Beneficiarios finales						
	1	2	3	4	5	NS/NC
Es una comunicación fluida	<input type="checkbox"/>					
Los canales de comunicación están bien establecidos	<input type="checkbox"/>					
Las personas que proveen la información están accesibles	<input type="checkbox"/>					

Factor: Comunicación e información Organismos Intermedios de Gestión - Beneficiarios finales						
	1	2	3	4	5	NS/NC
Es una comunicación fluida	<input type="checkbox"/>					
Los canales de comunicación están bien establecidos	<input type="checkbox"/>					
Las personas que proveen la información están accesibles	<input type="checkbox"/>					

Comentarios adicionales						

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = De acuerdo; 5 = Completamente de acuerdo; NS/NC = No sabe/No contesta

Categoría: **Beneficiario**

Factor: Definición de Beneficiario
«beneficiario»: un organismo público o privado y, únicamente a efectos del Reglamento del Feader y del Reglamento del FEMP, una persona física, responsable de iniciar o de iniciar y ejecutar las operaciones; y, en el contexto de los regímenes de ayudas de Estado, como se definen en el punto 13 del presente artículo, el organismo que recibe la ayuda; y en el contexto de los instrumentos financieros en virtud del título IV de la segunda parte del presente Reglamento, el organismo que ejecuta el instrumento financiero o, en su caso, el fondo de fondos.

	1	2	3	4	5	NS/NC
La definición de los beneficiarios es clara.	<input type="checkbox"/>					
La definición de beneficiario es adecuada.	<input type="checkbox"/>					
La definición de beneficiario corresponde con al realidad del sector.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Beneficiarios

	1	2	3	4	5	NS/NC
La formación de los beneficiarios es adecuada para gestionar la ayuda.	<input type="checkbox"/>					
La carga administrativa de los beneficiarios es adecuada.	<input type="checkbox"/>					
Los beneficiarios justifican la ayuda correctamente	<input type="checkbox"/>					
Los beneficiarios justifican la ayuda en el plazo adecuado	<input type="checkbox"/>					

Factor: Información a los beneficiarios

	1	2	3	4	5	NS/NC
Los beneficiarios potenciales están accesibles, es fácil llegar a ellos.	<input type="checkbox"/>					
Existe una 'ventanilla' de información en la que los beneficiarios pueden resolver sus dudas.	<input type="checkbox"/>					
Los canales de comunicación están bien establecidos.	<input type="checkbox"/>					
Los beneficiarios potenciales son conocedores de la ayuda.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Procedimientos electrónicos del beneficiario

	1	2	3	4	5	NS/NC
El procedimiento electrónico de solicitud es adecuado.	<input type="checkbox"/>					
El procedimiento electrónico de justificación es adecuado.	<input type="checkbox"/>					
El procedimiento electrónico de seguimiento es adecuado.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Obligaciones de los beneficiarios

	1	2	3	4	5	NS/NC
Los beneficiarios colaboran adecuadamente.	<input type="checkbox"/>					
Los beneficiarios aportan y actualizan la información relativa al proyecto solicitada por la OIG.	<input type="checkbox"/>					
Los beneficiarios conocen y cumplen las obligaciones de publicidad	<input type="checkbox"/>					
El mantenimiento de las inversiones por un plazo de 5 años supone un freno a la absorción de fondos	<input type="checkbox"/>					
Llevar una contabilidad separada de las operaciones de la ayuda.	<input type="checkbox"/>					
Presentan la evaluación de Impacto Ambiental.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Admisibilidad de ayudas en base al artículo 10 del Reglamento 508/2014 - FEMP por infracciones graves a la PPC

	1	2	3	4	5	NS/NC
El artículo 10 es adecuado.	<input type="checkbox"/>					
La duración de la sanción es adecuada.	<input type="checkbox"/>					
Este artículo no frena a los beneficiarios a la hora de solicitar ayudas.	<input type="checkbox"/>					

Factor: En general, estoy de acuerdo con ...

	1	2	3	4	5	NS/NC
Criterios de admisibilidad.	<input type="checkbox"/>					
Criterios de elegibilidad.	<input type="checkbox"/>					
Criterios de selección.	<input type="checkbox"/>					

Comentarios adicionales



ASSESSMENT AND RECOMMENDATIONS FOR THE ENHANCEMENT OF THE EMFF IMPLEMENTATION IN SPAIN. SRSS/C201 8/026

CUESTIONARIO

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = De acuerdo; 5 = Completamente de acuerdo; NS/NC = No sabe/No contesta

Categoría: PROYECTO

Factor: Capacidad de proponer proyectos adecuados

	1	2	3	4	5	NS/NC
Los Organismos Intermedios tienen capacidad.	<input type="checkbox"/>					
Los Beneficiarios Finales tienen capacidad.	<input type="checkbox"/>					
Existen otras instituciones con capacidad de proponer proyectos adecuados.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Existe personal adecuado para....

	1	2	3	4	5	NS/NC
Para proponer proyectos	<input type="checkbox"/>					
Para justificar proyectos	<input type="checkbox"/>					
Para certificar pagos	<input type="checkbox"/>					

Factor: Los indicadores para evaluar los proyectos son

	1	2	3	4	5	NS/NC
Relevantes	<input type="checkbox"/>					
Simples	<input type="checkbox"/>					
La cantidad de datos requeridos son fáciles, accesibles	<input type="checkbox"/>					
La cantidad de indicadores son adecuados	<input type="checkbox"/>					

Factor: La cantidad de proyectos solicitados son...

	1	2	3	4	5	NS/NC
Numerosos con pequeños importes .	<input type="checkbox"/>					
Numerosos con grandes importes.	<input type="checkbox"/>					
Escasos con pequeños importes.	<input type="checkbox"/>					
Escasos con grandes importes.	<input type="checkbox"/>					

Comentarios adicionales

Categoría: FINANCIACIÓN DE LOS PROYECTOS

Factor: Capacidad de co-financiar proyectos

	1	2	3	4	5	NS/NC
En general existe capacidad de co-financiar proyectos.	<input type="checkbox"/>					
Los porcentajes de co-financiación son adecuados.	<input type="checkbox"/>					
La co-financiación es ágil en periodos de tiempo.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Prefinanciación

	1	2	3	4	5	NS/NC
El porcentaje de prefinanciación es el adecuado.	<input type="checkbox"/>					
Se puede acceder a la prefinanciación fácilmente.	<input type="checkbox"/>					

Factor: Financiación

	1	2	3	4	5	NS/NC
La intensidad de la ayuda es adecuada.	<input type="checkbox"/>					
Se puede acceder fácilmente a dicha financiación.	<input type="checkbox"/>					
Los plazos para la consecución de la financiación son adecuados.	<input type="checkbox"/>					

Comentarios adicionales



ASSESSMENT AND RECOMMENDATIONS FOR THE ENHANCEMENT OF THE EMFF IMPLEMENTATION IN SPAIN. SRSS/C201 8/026
CUESTIONARIO

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = De acuerdo; 5 = Completamente de acuerdo; NS/NC = No sabe/No contesta

Categoría: EVALUACIÓN POR PRIORIDADES (ver prioridades en el Anexo I)

Factor: El presupuesto por prioridades está bien distribuido a nivel...

	1	2	3	4	5	NS/NC
Europeo	<input type="checkbox"/>					
Estatal	<input type="checkbox"/>					
Autonómico	<input type="checkbox"/>					

Factor: Son flexibles, se pueden adaptar fácilmente a la realidad del sector

	1	2	3	4	5	NS/NC
Prioridad I	<input type="checkbox"/>					
Prioridad II	<input type="checkbox"/>					
Prioridad III	<input type="checkbox"/>					
Prioridad IV	<input type="checkbox"/>					
Prioridad V	<input type="checkbox"/>					
Prioridad VI	<input type="checkbox"/>					

Factor: Las prioridades están bien definidas

	1	2	3	4	5	NS/NC
Prioridad I	<input type="checkbox"/>					
Prioridad II	<input type="checkbox"/>					
Prioridad III	<input type="checkbox"/>					
Prioridad IV	<input type="checkbox"/>					
Prioridad V	<input type="checkbox"/>					
Prioridad VI	<input type="checkbox"/>					

Factor: Los criterios de selección son adecuados

	1	2	3	4	5	NS/NC
Prioridad I	<input type="checkbox"/>					
Prioridad II	<input type="checkbox"/>					
Prioridad III	<input type="checkbox"/>					
Prioridad IV	<input type="checkbox"/>					
Prioridad V	<input type="checkbox"/>					
Prioridad VI	<input type="checkbox"/>					

Factor: Número de proyectos solicitados

	Número total
Prioridad I	
Prioridad II	
Prioridad III	
Prioridad IV	
Prioridad V	
Prioridad VI	

Factor: Número de beneficiarios finales

	Número total
Prioridad I	
Prioridad II	
Prioridad III	
Prioridad IV	
Prioridad V	
Prioridad VI	

Factor: Proyectos financiados

	Solicitado (€)	Aprobado (€)	Grabado (€)	Certificado (€)	Enviado EU (€)	% Cofinanciado
Prioridad I						
Prioridad II						
Prioridad III						
Prioridad IV						
Prioridad V						
Prioridad VI						

Comentarios adicionales

ANEXO III — REUNIONES

Cuadro 11: Reuniones realizadas en el marco del primer documento

Fecha y lugar de la reunión	Objetivo	Participantes
Videoconferencia, Bruselas-Atenas-San Sebastián-Vigo, 28/09/2018	Reunión inicial del proyecto y debate sobre los objetivos, la metodología, el alcance y el calendario del estudio.	Comisión Europea (Bruselas y Atenas): — Stephanos Samaras — Nikolaos Kenimatis Autoridad de Gestión (Madrid): Ana Redondo Garrido — Subdirectora General de Competitividad y Asuntos Sociales — María Jesús Rubio — Subdirectora adjunta — María Dolores Valdés — Jefe de Servicio AZTI (San Sebastián): — Marina Santurtun — Marga Andrés — Martín Aranda INXENIA (Vigo) Genma Laso
Madrid, 4 de octubre de 2018, en la sede de la Secretaría de Pesca	Primera reunión con la Autoridad de Gestión y debates sobre el funcionamiento del PO y las funciones de las autoridades, los organismos y los debates preliminares sobre los principales problemas que han tenido que afrontar hasta ahora durante la ejecución del PO.	Secretaría — Autoridad de Gestión: — María Jesús Rubio — subdirectora adjunta — Héctor villa — Jefe de Área — María Dolores Valdés — Jefe de Servicio — Antonia Sánchez — Jefe de Servicio AZTI: — Marina Santurtun — Margarita Andrés INXENIA: Ana Camba

Evaluación y recomendaciones para mejorar la ejecución del FEMP en España.

ENTREGABLE 1.2.

Informe sobre los procesos de certificación/control interno

Para: Comisión Europea. Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales.

Por: Inxenia Desarrollos Tecnológicos
Avda. García Barbón, 27
36201 Vigo
España

Fecha de expedición: 19/07/2019

1. ÍNDICE

1. ÍNDICE	2
2. ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	3
3. INTRODUCCIÓN	5
4. IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES IMPLICADAS	6
4.1. NACIONAL	6
Autoridad de gestión (AG)	6
Autoridad de certificación (AC)	7
Autoridad de auditoría (AA)	8
4.2. NIVELES REGIONALES Y TRANSVERSALES	9
Organismos de gestión intermedios	11
Organismo intermedio de certificación	12
5. CERTIFICACIÓN Y PROCESO DE AUDITORÍA	13
5.1. PROCESO GENÉRICO	13
5.2. PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE APLIFEMP	18
5.3. EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LOS PROCESOS DE CERTIFICACIÓN A NIVEL REGIONAL	19
6. PROCESOS DE CONTROL INTERNO	23
7. CONCLUSIONES Y PROBLEMAS DETECTADOS EN ESTOS PROCESOS	24

2. ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AA	Autoridad de auditoría
AC	Autoridad de certificación
AG	Autoridad de gestión
AGE	Administración General del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (centro para el desarrollo tecnológico e industrial)
CE	Comisión Europea
DECA	Documento que establece las condiciones de la ayuda
DGOP	Dirección General de Ordenación Pesquera
EU	Unión Europea
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
Fondos EIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
ISPI	Informe de Solicitud de Pago intermedio
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
OI	Organismo intermedio
OIC	Organismo intermedio de certificación
OIG	Organismo intermedio de gestión
PO	Programa Operativo
RDC	Reglamento sobre disposiciones comunes RDC, a saber, el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo

SCV	Seguimiento, control y vigilancia de los sistemas de seguimiento
SGCAS	Subdirección General de Competitividad y Asuntos Sociales (Dirección Adjunta de Competitividad y Asuntos Sociales)
SGEF	Subdirección General Económico-Financiera
SGPE	Subdirección General Política Estructural
SPI	Solicitud de pago intermedio
SPIF	Solicitud de pago intermedio final (Final del pago intermedio)

3. INTRODUCCIÓN

Como se indica en el entregable D.1.1, uno de los principales problemas en la aplicación del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) parece ser el proceso de certificación.

El objetivo del presente documento es proporcionar una identificación preliminar de los problemas potenciales, deficiencias y/o cuellos de botella que pueden dificultar los procesos de certificación de las operaciones financiadas por el FEMP en España, de las que son gestionadas por la autoridad de certificación española o por los organismos de certificación intermedios. Para identificar estos factores o posibles problemas, el equipo de trabajo ha realizado un análisis documental de la bibliografía disponible.

El 53 % de los proyectos aprobados hasta ahora ya han sido pagados, como puede observarse en el cuadro 1. Este dato no es excesivamente alarmante, puesto que, por lo general, para la ejecución de las operaciones es necesario un lapso de tiempo significativo entre la aprobación de una operación financiada y su pago efectivo. Sin embargo, en el caso de la relación entre pagos certificados y pagos enviados a la UE, el porcentaje es del 100 %. Si hablamos de los mismos indicadores en julio de 2017, solo se habían enviado a la UE el 12 % de los pagos certificados, lo que indica el esfuerzo realizado por la AC en los últimos seis meses. En cualquier caso, con el el objetivo fijado de envío 183 millones, solamente se ha enviado a la UE un 30%.

GESTIÓN FEMP JULIO DE 2018

Aprobaciones registradas	Pagos registrados	Pagos certificados	Pagos enviados a la UE
266,433	141,961	132,442	132,442

Tabla 1. Datos sobre la gestión del FEMP en España hasta julio de 2018 en millones de euros

A lo largo del presente documento se estudiarán detalladamente los procedimientos de certificación, con el fin de mejorar, en la medida de lo posible, la agilidad del proceso y de aproximarse a los objetivos fijados anteriormente.

En primer lugar, cabe destacar que en España las responsabilidades de la autoridad de certificación se delegan en las comunidades autónomas existentes, con un total de 19 organismos de certificación intermedios regionales. Se facilitará una descripción de los agentes implicados, así como el estudio detallado y la comparación de los procedimientos seguidos en los organismos intermedios de certificación que se han seleccionado para el estudio de caso, a saber, Galicia, Cataluña, Andalucía, Islas Canarias, junto con la autoridad de certificación y auditoría, con el fin de identificar los problemas que afectan a los bajos porcentajes de ejecución del fondo.

En segundo lugar, se llevará a cabo una evaluación de algunos procedimientos seguidos en cada organismo, para hacerse una idea de la gestión del tiempo desde las fechas de resolución de las ayudas a las operaciones hasta el proceso de certificación. Por último, se llevará a cabo, la identificación de los principales problemas y dificultades de esta fase, identificando los motivos que pueden plantear problemas, no solo los debidos la ejecución diferida, sino también a los procesos de descertificación.

4. IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES IMPLICADAS

El Reglamento sobre disposiciones comunes¹ (RDC) establece el marco jurídico común que debe aplicarse a los distintos Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), que ha sido ampliado posteriormente mediante actos delegados y de ejecución.

El RDC define las funciones de las diferentes autoridades de gestión y control que participan en la ejecución de los Fondos EIE, mientras que las autoridades y organismos implicados españoles del FEMP se han identificado en la sección 11.1 del Programa Operativo del FEMP.

4.1. NACIONAL

Autoridad de gestión (AG)

Con arreglo a la definición del artículo 125, apartado 1, del RDC, la AG es la entidad encargada de gestionar el programa operativo. La Dirección General de Gestión Pesquera (DGOP), del que depende la Subdirección General de Políticas Estructurales (SGPE), ha sido designada autoridad de gestión española del FEMP y asumirá las funciones y responsabilidades enumeradas en los siguientes apartados del artículo 125 y siguientes, así como en el artículo 97 del Reglamento² (UE) n.º 508/2014.

En lo que se refiere al proceso de certificación, la AG se encarga de aplicar las siguientes funciones que podrían considerarse pertinentes para el desarrollo de este procedimiento en mayor o menor medida:

¹Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo

² Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 y (CE) n.º 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) n.º 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo

Funciones de la AG

Puesta a disposición de los OI y los beneficiarios de la información relativa a las tareas y la ejecución de las operaciones	RDC, art. 125.2.c)
Establecer un sistema de registro y almacenamiento informatizados de datos sobre cada operación necesaria para el seguimiento, la evaluación, la gestión financiera, la verificación y la auditoría.	RDC, art. 125.2.d)
Garantizar que los datos a que se refiere la letra d) se recojan, introduzcan y almacenen en el sistema mencionado en la letra d). (Plataforma ApliFEMP)	RDC, art. 125.2 e)
Elaboración y aplicación de los criterios de selección de las operaciones	RDC, art. 125.3 a)
Proporcionar a los OIGs directrices y listas de control generales para llevar a cabo las verificaciones establecidas en los artículos 125.4 y 125.5 del Reglamento sobre disposiciones comunes de forma coordinada.	PO DEL FEMP. Anexo 3. Sección 2.2.3
Mejorar la comunicación con AC y la AA a través de diferentes canales, por ejemplo: «ApliFEMP», correo electrónico o Audinet	PO DEL FEMP. Anexo 3. Sección 2.2.3

Tabla 2. Funciones principales de la AG que influyen en el proceso de certificación (Fuente: Elaborado por los autores basándose en el RDC y en el anexo 3³ del PO español)

Autoridad de certificación (AC)

La Subdirección General de Economía Financiera (SGEF) del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), desempeñará las funciones generales de la Autoridad de Certificación, tal y como se reconoce en el PO español del FEMP.

Entre las funciones y responsabilidades correspondientes de este organismo, que se establecen en el artículo 126 del RDC y demás documentación pertinente proporcionada a nivel nacional, figuran entre otras:

³ Anexo 3 del PO español « SINTESIS DE LA DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE LA AUTORIDAD DE GESTIÓN Y DE LAS AUTORIDADES DE GESTIÓN

Funciones de la AC

<p>Elaboración y presentación a la Comisión de las solicitudes nacionales de pago intermedio (SPI y SPIF), firmado por la Presidencia del FEGA.</p> <p>Evaluar la solicitud de pago intermedio presentada por cada organismo intermedio de certificación (OIC) antes de su inclusión en la solicitud de pago intermedio nacional.</p> <p>Teniendo en cuenta los resultados de todas las auditorías realizadas por la Autoridad de Auditoría (o bajo su responsabilidad)</p>	<p>RDC, art. 126.a). RDC, art. 126.f) PO DEL FEMP. Anexo 3. Sección 3.1</p>
<p>Elaboración de las cuentas a que se refiere el artículo 59, apartado 5, letra a), del⁴ Reglamento Financiero a nivel nacional</p>	<p>RDC, artículo 126.b)</p>
<p>Llevar registros contables informatizados del gasto declarado a la CE y de la contribución pública correspondiente abonada a los beneficiarios;</p>	<p>RDC, art. 126.g)</p>
<p>Mantener la cuenta global de los importes recuperables y de los importes retirados tras cancelarse la totalidad o parte de la contribución a una operación a nivel nacional, incluida la información de todos los OICS</p>	<p>RDC, art. 126</p>
<p>Aplicar un plan de control anual sobre la delegación de funciones a los OICs, a fin de garantizar la calidad del sistema de certificación y la correcta ejecución de los OICs</p>	<p>PO DEL FEMP. Anexo 3. Sección 3.1</p>

Tabla 3. Principales funciones de la autoridad de certificación llevadas a cabo por el SGEF — FEGA (Fuente: Elaborado por los autores sobre la base del anexo 3 del RDC y el anexo 3 del PO español)

Autoridad de auditoría (AA)

La Intervención General de la Administración del Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ha sido designada Autoridad de Auditoría (AA) en el PO español del FEMP.

Como organismo de auditoría independiente, la AA llevará a cabo las funciones descritas en el artículo 123, apartados 4 y 127, del RDC, teniendo en cuenta las normas de auditoría internacionalmente aceptadas:

- Auditoría del correcto funcionamiento del sistema de gestión y control a través de una muestra de operaciones seleccionadas sobre la base de los gastos declarados aplicando métodos de muestreo estadístico.
- Actualizar anualmente la estrategia de auditoría para la realización de auditorías.
- Elaborar el dictamen de auditoría y un informe de control sobre las principales conclusiones de las actividades de auditoría realizadas, incluyendo una descripción de las deficiencias y proponer medidas correctoras.

⁴ Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo

La designación de las autoridades mencionadas garantiza el cumplimiento del principio de separación de funciones, ya que los tres organismos de referencia mantienen la necesaria independencia entre ellos, como podría observarse en la figura 1:



Gráfico 1: Organigrama con dependencia de las autoridades del FEMP (Fuente: Elaborados por los autores sobre la base del anexo 3 del PO español)

4.2. NIVELES REGIONALES Y TRANSVERSALES

Como se indica en el artículo 123, apartado 6, del RDC, algunas de las tareas que deben realizar las autoridades de gestión y certificación pueden delegarse en uno o más organismos intermedios designados por el Estado miembro. Las funciones encomendadas y los acuerdos pertinentes entre la autoridad interesada y el organismo intermedio se establecerán formalmente por escrito.

Una característica intrínseca del diseño institucional español resulta ser un factor clave a este respecto, ya que está muy marcada por los múltiples niveles de gobierno y el nivel significativo de descentralización y desconcentración. La transferencia de competencias y responsabilidades en la gobernanza de ámbitos específicos cubiertos por el FEMP ha llevado al establecimiento de un sistema de gestión y certificación con una mayor delegación de funciones a los OI en comparación con otros Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, como el FEDER, que tiene el sistema de gestión más centralizado.

En consecuencia, España presenta una compleja estructura de gestión a varios niveles del FEMP, en la que los numerosos agentes implicados suponen una dificultad añadida para la aplicación efectiva del Fondo. Esta estructura tiene, en efecto, una complejidad mayor que la de otros Estados miembros europeos ejecución mayor de gasto del FEMP en cuanto a pagos certificados enviados a la UE⁵, como puede deducirse de la información expuesta en la tabla 4.

Servicio de⁵ datos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos:
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/emff> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/emff>

Designación de OI en el PO de los Estados miembros

Estado Miembro	Asignación de fondos (EUR)	Pagos acumulados UE (%) ¹	Número OIGs	Número OICs	Referencias
España	1.161,6 millones	7%	37	20	https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-spain_es.pdf
Francia	588,0 millones	14%	14	0	https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-france_fr.pdf
Italia	537,3 millones	8%	21	0	https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-italy_it.pdf
Polonia	531,2 millones	9%	3	0	https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-poland_pl.pdf
Portugal	392,5 millones	17%	0	0	https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-portugal_pt.pdf
Grecia	388,8 millones	8%	2	0	https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-greece_el.pdf
Finlandia	74,3 millones	35%	5	1	https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-finland_fi.pdf
Letonia	139,8 millones	23%	1	1	https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-latvia_lv.pdf
Estonia	101,0 millones	22%	2	1	https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-estonia_et.pdf
Alemania	219,6 millones	21%	0	0	https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-germany_de.pdf
Irlanda	147,6 millones	21%	2	0	https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-ireland_en.pdf

¹ Porcentaje de pagos acumulados de la UE procedentes de los fondos totales asignados del FEMP.

Fuente: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/emff> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/emff>

Tabla 4. Designación de los organismos intermedios para la ejecución del FEMP por los Estados miembros

Esta situación particular requiere un gran esfuerzo para designar y coordinar las actividades de todos los OI, obstaculizando la ejecución del FEMP en comparación con estructuras de gestión centralizadas y más sencillas.

Organismos de gestión intermedios

De conformidad con el artículo 123, apartado 6, del RDC, se han delegado una serie de tareas y responsabilidades de la AG en 37 Organismos de gestión intermedios identificados en el PO español del FEMP para el período del Programa 2014-2020.

Las funciones normalmente transferidas se indican en el anexo 3 del PO, incluida la ejecución de las siguientes tareas consideradas pertinentes para el procedimiento de certificación:

Funciones generalmente delegadas a los OIG

Seleccionar las operaciones, aplicando los Criterios establecidos por la autoridad de gestión con este fin, garantizando que los beneficiarios reciban el DECA y tengan capacidad para cumplirla.	RDC, art. 125.3
Establecer un sistema de registro y almacenamiento informatizados de datos sobre cada operación necesaria para el seguimiento, la evaluación, la gestión financiera, la verificación y la auditoría.	RDC, art. 125.4.d)
Realización de actividades de verificación de la ejecución y subvencionabilidad de los gastos efectuados por los beneficiarios, incluidas las verificaciones administrativas y sobre el terreno Establecer procedimientos que garanticen que se dispone de todos los documentos necesarios para una pista de auditoría adecuada.	RDC, art. 125.4, RDC, art. 125.5 RDC, art. 125.6
Utilizar la plataforma «ApliFEMP» para: 1) registrar la documentación y verificaciones relacionadas con cada operación; 2) generar una propuesta de solicitud de reembolso basada en la información disponible en el sistema informatizado (después de las verificaciones). 3) proporcionar a los OIGs todos los documentos necesarios para proceder a la certificación de los gastos y la preparación de la propuesta provisional de pago por parte de los OIGs. 4) facilitar información sobre irregularidades	PO DEL FEMP. Anexo 3. Sección 2.2.3

Tabla 5. Funciones principales delegadas a los OIG que influyen en el proceso de certificación (Fuente: Elaborado por los autores basándose en el RDC y en el anexo 3 del PO español)

Organismo intermedio de certificación

De conformidad con el artículo 123, apartado 6, del RDC, la AC ha designado diferentes organismos de certificación intermedios para confiarles tareas específicas definidas con este fin en los acuerdos escritos correspondientes.

Hay que señalar que existe una cierta correlación entre los OIGs y los OICs ya que la mayoría de ellos son designados a nivel regional por las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, los OIC asumirán generalmente las funciones descritas en la tabla 6 para llevar a cabo la certificación y la preparación de las solicitudes de pago en sus ámbitos de aplicación correspondientes:

Funciones generalmente delegadas a los OIC

Elaborar y presentar una propuesta de SPI a la autoridad competente y certificar que son el resultado de sistemas contables fiables, se basan en documentos justificativos verificables y han sido verificados por la AG (u OIG). Teniendo en cuenta los resultados de las auditorías realizadas por la Autoridad de Auditoría (o bajo su responsabilidad) en la correspondiente OIG	RDC, art. 126.a) RDC, art. 126.f).
Realizar un informe (ISPI) para certificar la exhaustividad, la exactitud y la veracidad de las cuentas	RDC, art. 126.c)
Garantizar que exista un sistema que registre y almacene, en formato informatizado, los registros contables de cada operación y que soporte todos los datos necesarios para elaborar las solicitudes de pago y las cuentas, incluidos los registros de los importes recuperables, los importes recuperados y los importes retirados tras cancelarse la totalidad o parte de la contribución a una operación o un programa operativo;	RDC, art. 126.d)
Garantizar, a efectos de elaborar y presentar solicitudes de pago, que ha recibido información adecuada de la autoridad de gestión sobre los procedimientos y verificaciones llevados a cabo en relación con el gasto	RDC, art. 126.e).
Sobre la elaboración de las cuentas a que se refiere el artículo 59, apartado 5, letra a), del Reglamento Financiero, en relación con su ámbito de competencia	RDC, artículo 126.b)
Mantener la cuenta global de los importes recuperables y de los importes retirados tras cancelarse la totalidad o parte de la contribución a una operación en su zona de competencia	RDC, art. 126 nonies)

Tabla 6. Principales funciones delegadas a los OIC (Fuente: Elaborado por los autores basándose en el RDC y en el anexo 3 del PO español)

5. CERTIFICACIÓN Y PROCESO DE AUDITORÍA

Si bien un resumen del proceso general de selección, aprobación y certificación de las inversiones directas se describió en la figura 29 del entregable D.1.1, el presente informe se centra exclusivamente en la ejecución del proceso de certificación y en la identificación de las principales responsabilidades, relaciones y funciones asignadas a todos los agentes implicados.

El objetivo de llevar a cabo tal evaluación es definir de manera preliminar los cuellos de botella para el enfoque de los posibles ámbitos de mejora a primera vista, que podría confirmarse posteriormente a través de las entrevistas personales mantenidas con las autoridades competentes y con los organismos entrevistados de los estudios de caso seleccionados.

Con este fin, se analiza en detalle el flujo de trabajo general a lo largo del proceso de certificación, así como su aplicación práctica, a través del sistema «ApliFEMP». Además, se ha realizado un análisis más profundo del desempeño de las funciones encomendadas a los OIC entrevistados para descubrir las semejanzas y diferencias que pueden estar detrás del nivel de ejecución dispar que presentan las distintas autoridades u organismos.

5.1. PROCESO GENÉRICO

Tal como se ha introducido en la sección 4.2, la ejecución del FEMP en España se caracteriza por una estructura de descentralización significativa, que da lugar a la designación de veinte organismos intermedios de certificación que asumen funciones delegadas por parte de la autoridad de certificación.

Igual que en el Programa 2007-2013, para coordinar el desempeño de las tareas encomendadas descritas en la tabla 5 por todos los OIG, la AC ha impartido una instrucción general sobre cómo proceder con el proceso de certificación y el intercambio de información con los organismos intermedios. El documento de referencia se ha actualizado desde su primera publicación como resultado de las reuniones establecidas entre CCAA y la posterior inclusión de mejoras⁶.

La Instrucción General 6/2018⁷, que actualiza la Instrucción General 5/2017, es la versión actual de este documento, emitida por la SGEF con el fin de establecer las directrices para la certificación de las solicitudes de pago del FEMP. El flujo general de trabajo definido en el documento se resume en la figura 2 y se describe a continuación:

⁶Informe de Actividad 2017.Campaña 2016-2017.FEGA

⁷Instrucción 6/2018.Procedimiento de certificación de las solicitudes de pago del Fondo Europeo Europeo y de la Pesca.Coordinación entre los Organismos intermedios y la Autoridad de Certificación.

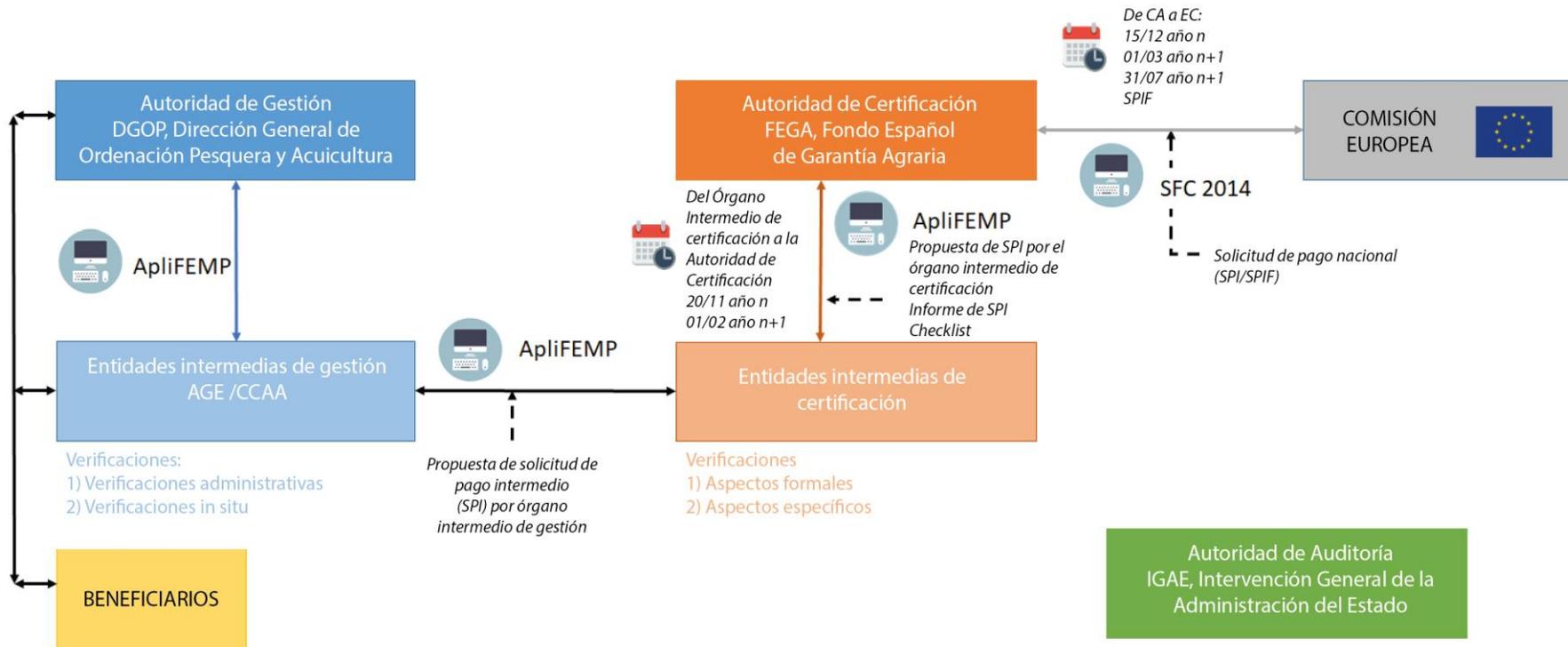


Gráfico 2: Panorama del proceso de certificación (Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la Instrucción General 6/2018)

1) Verificaciones sobre la ejecución de las operaciones de los OIGs

De conformidad con el artículo 125, apartado 4, letra a), del Reglamento sobre disposiciones comunes, las actividades de verificación de la ejecución de las operaciones financiadas por el FEMP se confían a los OIG, de conformidad con las disposiciones establecidas con la AG.

Las verificaciones realizadas por los OIG deben abarcar los aspectos administrativos, financieros, técnicos y físicos de forma armonizada gracias a la utilización de listas de control comunes facilitadas por la AG y disponibles en «ApliFEMP». Esta tarea se abordará mediante la aplicación de dos tipos diferentes de controles que deben registrarse en «ApliFEMP»:

- Las verificaciones administrativas de las solicitudes de reembolso de todos los beneficiarios, a través de las cuales se garantizará la regularidad del 100 % de los gastos declarados.
- Verificaciones in situ de una muestra de operaciones adecuada y representativa. Esta tarea implicaría visitar el lugar físico en el que se desarrolla la operación para comprobar: el nivel de aplicación, el cumplimiento de los requisitos de información y publicidad y el impacto ambiental.

Los OIG son responsables de mantener todos los registros pertinentes relacionados con las operaciones gestionadas en «ApliFEMP», a fin de garantizar una pista de auditoría adecuada. Tras haber abordado la verificación mencionada, son responsables de generar tanto la solicitud de reembolso como la propuesta de SPI sobre la base de la información disponible en «ApliFEMP» en relación con los gastos realmente abonados y justificados por los beneficiarios.

La propuesta de SPI preparada por la OIG se firmará y se presentará a la OIC, que procederá a la ejecución de las actividades propias de verificación y control, según se describe a continuación.

2) Certificación de gastos por OICs

Para desempeñar las tareas que les son encomendadas, los organismos de certificación intermedios deben recibir la siguiente información por parte de los organismos de gestión:

- Verificaciones realizadas
- Criterios aplicados para seleccionar la muestra de las verificaciones sobre el terreno
- Conclusiones sobre los controles y los resultados finales

El OIC verificará las operaciones que vayan a ser certificadas y registradas en la plataforma «ApliFEMP» a fin de garantizar el debido cumplimiento de las obligaciones de los OIGs. Para ello, se requiere la realización de los siguientes controles:

a) aspectos formales (firma OIG, fecha, etc.) de:

- propuesta de IPS preparada por la OIG
- el resto de la documentación facilitada (informes, actas, etc.) para la certificación de la propuesta del SPI.

b) aspectos específicos:

- Revisión del informe sobre las actividades de control y verificación realizadas por la OIG garantizando que se han tenido en cuenta los resultados
- Revisión de las listas de control utilizadas y cumplidas por la OIG

- Selección de una muestra adecuada y representativa de operaciones para realizar una doble comprobación de las verificaciones administrativas llevadas a cabo por la OIG, incluida la verificación de los siguientes aspectos:
 - si la operación puede atribuirse a una prioridad del PO del FEMP;
 - el cumplimiento de la legislación aplicable y de las condiciones del PO de apoyo a la operación;
 - el respeto y la aplicación de los criterios de selección y las correspondientes normas de la convocatoria de propuestas;
 - los productos y servicios cofinanciados se han entregado y prestado y que se han pagado gastos declarados por los beneficiarios;
 - la documentación relativa al gasto y al pago de la contribución pública al beneficiario, los registros contables detallados y cualquier otro documento de apoyo que obren en poder del OIG o del beneficiario;

Las verificaciones llevadas a cabo por la OIC, junto con los principales resultados y conclusiones obtenidos, deben registrarse de forma explícita en las correspondientes listas de control disponibles en «ApliFEMP». Además, la OIC puede llevar a cabo controles adicionales que se consideren necesarios para garantizar plenamente la legalidad y la regularidad de los costes incluidos en la solicitud de pago.

A la luz de las comprobaciones que se han llevado a cabo, La OIC decidirá si la propuesta del IPS emitida por la OIG cumple los requisitos para su certificación. Por lo tanto, la propuesta podría ser posteriormente rechazada o certificada, ya sea en su totalidad o en parte (eliminando las operaciones insatisfactorias de la propuesta del SPI). En este último caso, se informará automáticamente a la OIG para que se apliquen las modificaciones necesarias.

3) Remisión de documentación desde los OICs a la AC

Como resultado de la certificación realizada, se debería proporcionar a las autoridades competentes la siguiente documentación del OIC:

- Propuesta de SPI, certificada por la OIC, de conformidad con el modelo establecido en el anexo VI del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1011/2014 de la⁸ Comisión debidamente firmado por el firmante del OIC a través de «ApliFEMP».
- El informe sobre la propuesta de pago intermedio (ISPI, por sus siglas en inglés) de acuerdo con la plantilla específica proporcionada por la AC en la Instrucción General 6/2018, que incluye los siguientes contenidos:
 - A. Datos generales del OIC
 - B. Desglose de las operaciones incluidas en el SPI
 - C. Desglose de gastos incluidos en el SPI
 - D. Elementos controlados — Descripción detallada de las verificaciones realizadas por el OIC
 - E. Resultados de las actividades de control. Resumen de la verificación
 - F. Pagos negativos (si los hubiera). Desglose por operación y origen de la irregularidad/incidencia

Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1011/2014 de⁸ la Comisión, de 22 de septiembre de 2014, por el que se establecen normas detalladas para el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los modelos para la presentación de determinada información a la Comisión y normas detalladas sobre el intercambio de información entre beneficiarios y autoridades de gestión, autoridades de certificación, autoridades de auditoría y organismos intermedios.

○ G. Conclusiones

- Las listas de control de verificación cumplimentadas por la OIC en «ApliFEMP» y firmadas por la persona encargada de abordarlas.
- En caso de que se presenten pagos negativos, deben presentarse informes de auditoría, junto con el plan de acción que debe aplicarse en las operaciones en cuestión y los informes de verificación.

La documentación mencionada se presentará a la autoridad competente antes de los siguientes plazos:

1. Primer SPI: 20 de noviembre del *año n*
2. Segundo SPI: 1 de febrero del *año n + 1*

No obstante, lo anterior, los OICs podrán presentar las propuestas de SPI cuyas tareas de certificación se hayan realizado de forma permanente.

4) Certificación de gasto por parte de las autoridades competentes

Para hacer la compilación del SPI, la AC deberá verificar las propuestas de SPO presentadas a través de «ApliFEMP», así como la información financiera correspondiente, a fin de comprobar su exactitud y coherencia con la ISPI.

La información recibida se verificará seleccionando una muestra adecuada de operaciones sujetas a certificación mediante criterios objetivos. Además, la autoridad competente realizará todo control adicional necesario para garantizar la seguridad.

Tras evaluar la propuesta de SPI certificada por el OIC junto con la documentación asociada, la autoridad competente decidirá su rechazo o la aceptará en su conjunto.

5) Presentación de SPI (o SPIF) a la CE

Sobre la base de las comprobaciones y verificaciones efectuadas a la propuesta de SPI presentadas por cada OIC, la AC deberá enviar al IPS nacional a través de la plataforma SFC2014 de conformidad con el modelo que figura en el anexo VI del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1011/2014 de la Comisión.

Este informe deberá ser emitido por la AC durante el ejercicio contable que transcurra desde el 1 de julio del *año n* al 30 de junio del *año n + 1*, mientras que el SPIF deberá incluir el importe acumulado de todo el ejercicio contable.

Por lo tanto, se establecen los siguientes plazos de firma y de presentación de los indicadores de interés nacionales por parte de la autoridad competente:

1. Primer SPI: 15 de diciembre del *año n*
2. Segundo SPI: 1 de marzo del *año n + 1*
3. SPIF: Antes del 31 de julio del *año n + 1*

6) Control realizado por la Autoridad de Auditoría

Además del procedimiento de verificación en tres fases emprendido por los OIGs, OICs y AC en este orden específico, la autoridad de auditoría ejecutará una estrategia de auditoría mediante la selección de una muestra representativa de operaciones sobre la base del gasto declarado,

de conformidad con el artículo 127 del Reglamento sobre disposiciones comunes. Por supuesto, esta actividad de control no se describe en la Instrucción General 6/2018, implantada por la autoridad competente, debido a la independencia de la AA del resto de las autoridades. No obstante, el Reglamento Delegado de la Comisión (UE) n.º 480/2014 establece más información sobre el alcance de esta⁹ tarea.

La realización de estas auditorías por parte de la AA (o de los organismos regionales con funciones delegadas como órganos intermedios) se lleva a cabo a través de una aplicación informática denominada Audinet. Los principales resultados e irregularidades detectados por la AA se comunicarán a las autoridades de gestión y de certificación con el fin de excluir los importes correspondientes de las cuentas que deben presentarse a la CE, así como las operaciones en curso de evaluación de su admisibilidad.

5.2. PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE APLIFEMP

De conformidad con el requisito establecido en el artículo 125, apartado 2, letra d), del Reglamento sobre disposiciones comunes, se ha establecido «ApliFEMP» como plataforma basada en la web para registrar y almacenar de forma informatizada los datos de cada operación necesarios para el seguimiento, la evaluación, la gestión financiera, la verificación y la auditoría.

Además, en esta plataforma se gestiona información financiera, administrativa y estadística sobre el progreso de las operaciones financiadas por el PO y el FEMP, así como la información sobre indicadores y etapas exigida por el Reglamento (UE) n.º 480/2014, de 3 de marzo, y el Reglamento (UE) n.º 1014/2014, de 22 de julio de 2014.

Esta herramienta proporciona una plataforma común compartida por las diferentes partes implicadas en la gestión y preparación de la solicitud de pago, con el fin de facilitar el intercambio de datos y la revisión de las operaciones que deben certificarse y presentarse a la Comisión Europea de forma coordinada, de forma similar a la «APLIFEP» utilizada en el anterior período de programación. También garantiza la trazabilidad durante la ejecución del procedimiento de certificación.

El principio de separación de funciones entre organismos se implementa en «ApliFEMP» a través del establecimiento de roles de usuario diferentes con funciones y permisos específicos.

Los OIGs se encargan de registrar los expedientes gestionados en el sistema, incluidos todos los documentos e información pertinentes de cada operación financiada. Una vez que el OIG ha completado las correspondientes verificaciones, se generan las declaraciones de gastos y la propuesta de solicitud de pago, sobre la base de la información disponible en «ApliFEMP» sobre los gastos realmente pagados y justificados por los beneficiarios. Los OICs revisarán las

⁹ Reglamento Delegado de la Comisión (UE) n.º 480/2014 de 3 de marzo de 2014 por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca

propuestas presentadas por los organismos notificados, presentando un certificado provisional que incluya todos los pagos evaluados y aceptados. Por último, tras la evaluación de las certificaciones presentadas por todos los OICs, la AC es responsable de preparar una solicitud conjunta de pago intermedio a nivel nacional en la que debe incluirse tanto el importe total de gastos subvencionables como el de gasto público.

Los procesos de verificación y certificación del «ApliFEMP» se llevan a cabo siguiendo las fases descritas en el siguiente gráfico.

<p style="text-align: center;">FASE 1. AUDITOR (IMB)</p> <p>Las listas de verificación son revisadas e incluidas en "ApliFEMP" por el auditor, quien firmará de forma electrónica un documento que incluye las listas firmadas, la fecha de verificación y la firma electrónica.</p>	<p style="text-align: center;">FASE 2. PERFIL PROPONENTE</p> <p>El pago de los expedientes es seleccionado por el perfil proponente. La solicitud de reembolso no será seleccionada para estos expedientes sin la verificación requerida y la firma electrónica de las listas. Una vez la propuesta se haya generado, los pagos serán bloqueados hasta finalizar el proceso. A continuación, serán certificados o liberados, dependiendo del resultado del proceso de certificación.</p>	<p style="text-align: center;">FASE 3. FIRMANTES DE GESTIÓN</p> <p>La gestión de los firmantes por el IMB deber firmarse electrónicamente siempre que estén de acuerdo con la propuesta. Así, un documento de reembolso es generado donde figura la firma del IMB. En el caso de la participación de diferentes IMBs en el proceso, ninguna jerarquía es aplicada en la firma de la adenda a la propuesta de solicitud de pago</p>
<p style="text-align: center;">FASE 4. FIRMANTES DE CERTIFICACIÓN (ICB)</p> <p>Una vez la propuesta ha sido enviada por el IMB, el ICB debe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Firmar la propuesta de solicitud de pago recibida. 2.- Seleccionar sólo los pagos considerados correctos, sin incluir los restantes. 3.- O rechazar la propuesta en su totalidad, retrocediendo a la fase 2. <p>Si la propuesta es firmada, ya sea parcial o totalmente, un anexo con el total de los pagos seleccionados y la firma electrónica del OIC es generado.</p> <p>Esta propuesta de SPI permanecería como provisional hasta su envío a la UE por la Autoridad de Certificación (AC). Así, podría ser modificada hasta ese momento. Sólo los pagos propuestos por el IMB podrían ser añadidos.</p>	<p style="text-align: center;">FASE 4. AUTORIDAD DE CERTIFICACIÓN</p> <p>AC es responsable de la verificación de las declaraciones de los gastos presentados por cada ICB, así como de la recopilación de las declaraciones realizadas por los ICBs para recopilarlas en un SPI conjunto a nivel nacional. La solicitud de pago nacional se firmará electrónicamente antes de su presentación a la UE.</p> <p>Una vez la solicitud de SPI es enviada por el ICB, la AC podría:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Validar la solicitud presentada, al estar todo correcto. 2.- O rechazar la solicitud, planteando al OIC su modificación (regreso a Fase 4) o el inicio del proceso (regreso a Fase 2). <p>Una propuesta de solicitud de pago puede ser modificada hasta su presentación a la UE. Así, podría ser modificado para atender el criterio de la CA, o iniciar de nuevo el proceso.</p> <p>Todos los informes anexos a las certificaciones pueden ser consultados, y los documentos considerados como necesarios pueden ser subidos.</p>	<p style="text-align: center;">CONSIDERACIONES DEL PROCESO</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Los pagos sin verificación y sin firma electrónica no pueden en ningún caso ser certificados. 2.- Una vez la solicitud es generada por el IMB, los pagos incluidos son bloqueados. Estos pagos serán sólo liberados siempre que no sea seleccionados por el ICB. 3.- Los pagos son definitivamente certificados cuando son enviados a la UE. 4.- Todas las partes implicadas en el proceso pueden cargar documentos de apoyo e informes para la comunicación entre los diferentes organismos. 5.- Si una solicitud es rechazada, el informe de justificación debe ser elaborado y cargado por el organismo correspondiente.

Gráfico 3: Proceso general de certificación a «ApliFEMP»

5.3 EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LOS PROCESOS DE CERTIFICACIÓN A NIVEL REGIONAL

Los procedimientos seguidos por los OICs seleccionados para los estudios de caso son diferentes, y esta disparidad puede deberse a los distintos grados de ejecución que han mostrado los OICs afectados.

El cuadro siguiente muestra el grado de ejecución en cada uno de los OIGs/OICs estudiados a finales de julio de 2018.

GRADO DE EJECUCIÓN OIGs/OICs

IMB	Aprobaciones registradas	Pagos registrados	Pagos certificados	Pagos enviados a la UE
Galicia	87.845,29	58.291,39	38.156,54	38.156,54
Andalucía	35.229,86	21.737,07	12.071,6	12.071,62
Canarias	18.946,33	13.024,06	12.134,39	12.134,39
Cataluña	6.475,86	6.010,78	6.052,47	6.770,29

Tabla 7. La ejecución en millones de euros por parte de los OIGs/OICs en millones de euros

Como se indicó al principio del presente informe, desde julio de 2018 hasta el final del año, la relación entre los pagos efectuados y las solicitudes de reembolso a la UE han mejorado considerablemente, obteniendo porcentajes por encima del 50 % en las comunidades autónomas con más fondos asignados alcanzando el 100 % en Cataluña, por ejemplo.

A continuación, se presenta un análisis de los procedimientos en cada uno de estos OI para comprender mejor el funcionamiento del proceso de certificación en cada uno de ellos.

Galicia

En Galicia, la Secretaría Xeral Técnica ha sido designada como OIC. Este organismo tiene un procedimiento escrito incluido en el «Manual general del FEMP», que se encuentra actualmente en su primera versión de junio de 2018. Contiene y documenta las funciones y responsabilidades de cada una de las unidades implicadas en la gestión del FEMP y detalla todos los procesos que deben seguirse en la gestión. Los objetivos perseguidos son, entre otros:

- Establecer la asignación de tareas dentro de cada unidad e informar a todo el personal encargado de los procedimientos que tiene que seguir para la gestión del FEMP.
- La homogeneización de los criterios de aplicación y desarrollo de normas para todos los órganos de gestión implicados en su ejecución.
- Facilitar los diferentes controles de las operaciones financiadas durante el período de vigencia del programa.

En lo que respecta a las tareas de certificación, el manual especifica que las funciones del OIC son:

- La preparación de las cuentas (a más tardar el 15 de febrero y, excepcionalmente, el 1 de marzo del ejercicio siguiente), junto con la declaración de fiabilidad.
- Teniendo en cuenta los resultados de las auditorías realizadas por la AA para la preparación de las propuestas de solicitudes de pago, así como para los informes globales de verificación.

- Contabilizar los importes irrecuperables y retirados, tras la cancelación total o parcial de la contribución, a una operación incluida en su ámbito de actuación.

En la teoría, el manual ofrece más aclaraciones sobre el procedimiento que se debe seguir, pero esto no significa que se trate de un procedimiento ágil. Debido a los numerosos procedimientos administrativos que deben cumplirse y a los términos establecidos desde el principio de una operación hasta su presentación a la UE, ello da lugar a un proceso excesivamente lento para ejecutar los fondos previstos. Aunque es importante mencionar que todos estos controles dan mayor seguridad a la legalidad de las operaciones.

Andalucía

En Andalucía, la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía es el OIC designado. Existe un manual de procedimiento de noviembre de 2017, en el que se describen las funciones y responsabilidades del Comité Provisional de Andalucía en todos los procedimientos que deben llevarse a cabo para realizar las solicitudes de pago intermedio.

Los objetivos del manual son, entre otros:

- Reforzar los materiales de consulta existentes
- Describir detalladamente las funciones de cada uno de los puestos de trabajo implicados
- Servirá de guía para el nuevo personal
- Guía rápida en la búsqueda de las herramientas necesarias para desarrollar los procedimientos necesarios para el funcionamiento del FEMP

En el manual describen detalladamente todos los procedimientos que debe llevar a cabo el OIC, siendo una buena guía de referencia.

Cataluña

La Dirección de Servicios de la Secretaría Técnica es la OIC designada en Cataluña. De forma similar a Andalucía, se dispone de instrucciones técnicas que incluyen los procedimientos para gestionar las operaciones financiadas por el FEMP hasta el momento de registrar los datos en la aplicación ApliFEMP, cuando OIC se ocuparía de sus funciones.

En esta comunidad autónoma se dispone de un manual específico de funciones, responsabilidades y operaciones del OIC de Cataluña de 2018. Este manual es muy útil para la realización de las operaciones.

Islas Canarias

La Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía es la OIC designada. Al igual que en los dos casos anteriores, se podría consultar un manual de operaciones en esta fase del POSEICAN (ayudas específicas para regiones ultraperiféricas), en las que se detalla el registro de las operaciones de la aplicación ApliFEMP, pero no se incluyen referencias a las funciones de certificación.

En resumen, solo Canarias no dispone de instrucciones específicas sobre los procesos de certificación. En cualquier caso, es importante que todo el proceso se inicie desde el principio de una operación hasta que finalice con la presentación de la solicitud de pago a la UE. En este sentido, se presenta a continuación un cuadro comparativo de los distintos estudios de casos, a fin de determinar si la existencia de instrucciones específicas puede influir en el bajo nivel de certificación.

COMPARACIÓN DE LOS PROCESOS DE CERTIFICACIÓN

OI	Manual específico	Procedimientos detallados	Manipulación ApliFEMP	Otras solicitudes relacionadas	Responsabilidades definidas	Períodos definidos
Galicia	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Andalucía	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Cataluña	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Canarias	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ
SGRM	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ

Tabla 8. Procesos de certificación comparativa en el caso de los OI

En Canarias, donde los pagos certificados son superiores, no existe un manual de procedimiento específico. Por lo tanto, no parece que la ausencia de un manual de procedimiento específico afecte al proceso de certificación.

En cualquier caso, y como parte de esta comparación entre los procesos de certificación de cada uno de los estudios de caso, se considera importante detallar el ciclo de vida de cualquiera de las operaciones realizadas en cada uno de ellos. Por encima de todo, la demora en la ejecución del fondo en España con los retrasos en el inicio de su ejecución, junto al ciclo de vida de los proyectos, podrían ser una explicación y servir para determinar si esta circunstancia es más decisiva, aunque se supone que una vez iniciada la rutina de trabajo, se disminuyan los ciclos de vida de las operaciones y por tanto la ejecución aumentará exponencialmente.

El Programa Operativo (PO) fue aprobado en noviembre de 2015 y las primeras operaciones financiadas comenzaron en diciembre del mismo año. Teniendo en cuenta que el ejercicio contable comienza en julio *del año «n»* y termina en junio *del año «n + 1»*, las transacciones iniciadas en diciembre de 2015 no se enviaron a la CE dentro del ejercicio contable correspondiente y, previsiblemente, no en los siguientes de junio de 2016, sino en el de junio de

2017, ya que la justificación y el procedimiento de pago suelen durar más de 6 meses, excepto en el caso de algunas operaciones que pueden procesarse en menos tiempo, como las paradas temporales. Es decir, las operaciones iniciadas en 2015 tras la aprobación del PO se incluirían en la solicitud de pago intermedio final (SPIF) enviada a la UE el 31 de julio de 2017. El plazo temporal es casi de un año y medio para las operaciones normales sin exceso de complejidad.

Además, teniendo en cuenta que la mayoría de las operaciones no han comenzado hasta 2016 o 2017, esto podría ser una explicación razonable de las diferencias detectadas entre las operaciones iniciadas y el bajo porcentaje de operaciones certificadas.

En el siguiente cuadro se presentan algunos ejemplos concretos de operaciones realizadas en las regiones de estudio:

EJEMPLOS DE OPERACIONES Y FECHAS DE CERTIFICACIÓN

OI	Nombre de la operación	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Fecha de entrada en vigor	Fecha de la SPIF
Galicia	PE-209C-F-049	18/12/15	7/10/16	20/11/16	31/07/17
	GALP3-005	31/10/16	01/06/17	20/11/17	31/07/17
Cataluña	PASTO PT2016VICENT	28/11/16	23/12/16	01/2/17	31/07/17

Tabla 9. Fechas de operaciones y certificaciones

6. PROCESOS DE CONTROL INTERNO

A pesar de que varias funciones se delegan en los OICs, las autoridades competentes siguen siendo responsables en última instancia de las certificaciones expedidas por los distintos organismos intermedios. Por lo tanto, en general se incluye una cláusula común en los acuerdos escritos elaborados por la AC y los OICs en los que se indica que el FEGA deberá comprobar que las tareas encomendadas se llevan a cabo de conformidad con la normativa nacional y de la UE aplicable.

Con este objetivo, la autoridad competente definirá un plan de control anual, que exigirá la participación y colaboración de los organismos notificados designados para el correcto desarrollo del control de calidad de las funciones encomendadas, así como su compromiso de aplicar las recomendaciones resultantes del control para mejorar su rendimiento.

Tal como se afirma en la Instrucción General 6/2018, la AC rechazará la propuesta de SPI emitida por un OIC que presente resultados deficientes de auditoría y pondrá de manifiesto la necesidad de introducir mejoras significativas en su actuación.

En 2017, la autoridad competente elaboró un manual de procedimiento de control para establecer el marco de actuación para la ejecución de las tareas de delegación y control. Por otra parte, en julio de 2017 se presentó la primera versión del plan de control, incluido el

calendario de actuaciones y el establecimiento de controles de calidad en cuatro OICs: Galicia, Instituto Social de la Marina (ISM), Asturias y Extremadura.

Las entrevistas personales con la AC y con los OICs permitirán recabar información detallada al respecto, identificando los principales resultados de los controles de calidad que ya se han abordado.

7. CONCLUSIONES Y PROBLEMAS DETECTADOS EN ESTOS PROCESOS

Tras el análisis, los principales problemas y dificultades detectados en la fase de certificación son los que se describen a continuación:

1. El número de organismos intermedios existentes en España para la gestión del Fondo determina en gran medida su ejecución, ya que el número de fases de los procedimientos se multiplica por cada una de las agencias. Se han seleccionado algunos estudios de casos como una pequeña muestra de organismos intermedios para un análisis en profundidad.
2. El número de controles tanto antes como durante la fase de certificación y presentación a la UE son numerosos. Estas verificaciones se llevan a cabo en todas las fases del proceso y por todos los agentes implicados (OIGs, OICs, AC y AA). La amplia normativa de aplicación (tanto a nivel nacional como de la UE) puede dar lugar a diferentes interpretaciones en los diferentes agentes, lo que provoca retrasos en el cumplimiento de la certificación de los gastos y su inclusión en las solicitudes de pago que deben presentarse a la UE.
3. Debido a las condiciones establecidas por la AC para los OICs y las condiciones de las operaciones, desde su planificación, publicación, solicitud, ejecución y justificación, la certificación de algunas operaciones puede tener lugar incluso dos años más tarde.

El primer retraso puede producirse en la fase de gestión de las órdenes de ayuda, en la que, para su preparación, la AG y los distintos OIGs implicados deben conocer toda la legislación aplicable, a nivel europeo, estatal y regional. El Reglamento necesario no solo es específico del FEMP, sino que incluye también la normativa sobre subvenciones y contratación pública entre otros ámbitos. De esta manera, las primeras convocatorias de propuestas se presentaron con cierta demora, e incluso hoy en día sigue sin haber una regularidad anual en su publicación.

Cuando se publique una orden de ayuda, normalmente se concede un período de uno o dos meses para su solicitud. Tras la solicitud, el organismo gestor correspondiente dispone de un plazo de seis meses para emitir la resolución de concesión. Es muy frecuente que en este período se presenten varios requerimientos de documentación o aclaración adicionales, ya que el solicitante no presenta correctamente la solicitud, o los criterios de selección no son lo suficientemente claros en el DECA. Esta circunstancia es otro factor de retraso añadido al anterior.

Una vez aprobada la operación, se ejecuta dentro del plazo establecido y el beneficiario presenta la documentación necesaria para justificar la ejecución de la operación. Una vez más, en muchos casos se producen retrasos, debido

principalmente a la presentación incompleta o a diferentes interpretaciones sobre la correcta justificación de la ejecución de la operación. En esta fase se producen discrepancias o interpretaciones diferentes entre los servicios de gestión, verificación y certificación. Todos los retrasos acumulados prorrogan las operaciones como se indicaba antes hasta periodos de dos años.

Podría haber un cambio en la forma en que el beneficiario y la administración se relacionan/comunican y también entre los distintos servicios responsables de las diferentes fases de control de las operaciones.

Como conclusión de las dificultades encontradas tras el análisis de los procesos de certificación seguido en España, podría considerarse que los aspectos clave del retraso de su ejecución son principalmente el retraso de la puesta en marcha de todos los mecanismos y la complejidad burocrática asociada a las operaciones en cada una de las fases.

Evaluación y recomendaciones para mejorar la ejecución del FEMP en España.

ENTREGABLE N.º 2

Informe sobre las necesidades identificadas al nivel de la AG y de cada organismo intermedio para mejorar los procedimientos de gestión y gobernanza (AZTI)

Para: Comisión Europea. Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales.

Por: Fundación AZTI — AZTI Funaioa
Txatxarramendi ugartea z/g
48395 Sukarrieta
España

Fecha de expedición: 18/07/2018

1. ÍNDICE

1.	ÍNDICE.....	2
2.	ÍNDICE DE FIGURAS Y CUADROS	4
3.	ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	5
4.	RESUMEN	6
5.	INTRODUCCIÓN.....	7
6.	OBJETIVOS	8
7.	METODOLOGÍA.....	8
	7.1 REVISIÓN DE LA LITERATURA	9
	7.2 CONSULTA	9
8.	ANÁLISIS DE LOS DATOS.....	14
9.	RESULTADOS	14
	9.1 REGLAMENTO.....	14
	9.2 POLÍTICA	19
	9.3 PROGRAMA OPERATIVO	21
	9.4 ESTRUCTURA DE LOS ÓRGANISMOS	25
	9.5 PROCESO	27
	9.6 BENEFICIARIO	35
	9.7 PROYECTOS Y OPERACIONES.....	38
	9.8 FINANCIACIÓN.....	41
	9.9 PRIORIDADES.....	44
	9.10 Nuevos análisis basados en el presupuesto definitivo certificado durante el período N + 3.....	53
10.	CONCLUSIONES	57
	10.1 Necesidades potencialmente viables mejorar/corregir la ejecución en el marco del FEMP	58
	10.2 Necesidades que no pueden mejorarse/corregir en el marco del actual FEMP.....	60
11.	REFERENCIAS.....	62
12.	ANEXO I: GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	63
13.	ANEXO II: Resultados detallados derivados de las entrevistas	66
	13.1 REGLAMENTO.....	67
	13.2 POLÍTICA	68
	13.3 PROGRAMA OPERATIVO	70
	13.4 ESTRUCTURA DE LOS ÓRGANOS	72

13.5 PROCESO	74
13.6 BENEFICIARIO	78
13.7 PROYECTOS	80
13.8 FINANCIACIÓN.....	82
13.9 POR PRIORIDADES.....	84
14. ANEXO III: Sobre los resultados detallados de las encuestas on línea.....	86

2. ÍNDICE DE FIGURAS Y CUADROS

Cuadro 1: Consultas realizadas a las OICs y OIGs: Datos y respuestas.	11
Cuadro2: Tipo de beneficiarios que han respondido al cuestionario online.	13
Cuadro 3: Reglamento por indicador	16
Cuadro 4: Política por indicador.....	20
Tabla 5: Programa operativo por indicador	22
Cuadro 6: Estructura de los organismos por indicador.....	26
Cuadro 7: Proceso por indicador.....	31
Cuadro 8: Beneficiario por indicador	36
Cuadro 9: Proyectos y por indicador	40
Cuadro 10: Financiación por indicador	42
Cuadro 11: Indicadores por prioridad.....	46
Cuadro 12: Encuesta a los beneficiarios finales: ¿La definición de las prioridades se ajusta a la realidad del sector?.....	46
Cuadro 13: Encuesta a los beneficiarios finales: ¿Son adecuados los criterios de selección?....	47
Cuadro 14.ETC y relación con el plan financiero y los pagos certificados	54

3. ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AA	Autoridad de auditoría
AC	Autoridad de certificación
AG	Management Authority
AGE	Administración General del Estado
AND	Andalucía
ARA	Aragón
AST	Asturias
BAL	Islas Baleares
CAL	Castilla y León
CAM	Castilla-La Mancha
CAN	Canarias
CAT	Cataluña
CCAA	Comunidades Autónomas
CDT	Centro para el desarrollo tecnológico e industrial
CE	Comunidad Europea
CEU	Ceuta
CIP	Dirección Adjunta de Control e Inspección
DACAS	Dirección Adjunta de Competitividad y Asuntos Sociales
DECA	Documento por el que se establecen las condiciones de la ayuda
EXT	Extremadura
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
Fondos EIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
FBD	Fundación Biodiversidades
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
GAL	Galicia
IEO	Instituto Español de Oceanografía
MAD	Madrid
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MUR	Murcia
NAV	Navarra
OI	Organismo intermedio
OIG	Organismos de gestión intermedios
OIC	Organismo intermedio de certificación
PMI	Política Marítima Integrada
PO	Programa Operativo
PPC	Política Pesquera Común
PVA	País Vasco
RIO	Rioja
SRP	Subdirección de Recursos Pesqueros
SAN	Cantabria
SGAC	Subdirección General de Acuicultura y Comercio
SCV	Seguimiento, control y vigilancia
UE	Unión Europea
VAL	Valencia

4. RESUMEN

Según la regla N + 3 el objetivo es en alcanzar la certificación de 183 millones EUR a finales del año 2018. Para el 28 de diciembre de 2018, España certificó 132 millones EUR de un presupuesto total de 1 162 millones EUR hasta 2023. España no ha alcanzado la certificación de 183 millones EUR, por lo que su presupuesto se ha reducido a 1 112 millones EUR, lo que supone una reducción de más de 50 millones EUR. Esta situación puede agudizarse si no se toman medidas.

En el presente documento se identifican las razones por las que la ejecución del FEMP en España ha sido baja, así como las necesidades para mejorar la ejecución del FEMP en España. Las necesidades identificadas en son los puntos de inicio para el desarrollo del plan de acción (el cuarto y último entregable del estudio). Pero antes del plan de acción, en relación con el entregable n.º 3, se describen las principales recomendaciones, consideradas prioritarias bajo la perspectiva de la gravedad o la importancia, y se identifican posibles acciones a llevar a cabo cada recomendación. Por último, en el plan de acción, las necesidades y recomendaciones (identificadas en el presente informe y en D3) se traducirán en acciones detalladas. Para cada acción se identificará el organismo responsable, se realizará una estimación de los costes de ejecución de las acciones y se hará una descripción exhaustiva de las mismas.

Los **factores críticos** que limitan la capacidad de utilizar el fondo se identifican y analizan en detalle. Para ello, se ha diseñado un proceso de consulta y se ha centrado en las acciones necesarias para superar los problemas detectados. La opinión de los organismos pertinentes ofrece una perspectiva realista de los problemas, las necesidades y la resolución. Para cada factor crítico se identifica una serie de necesidades derivadas del proceso de consulta y en de la literatura existente. Los principales factores críticos son la limitación tanto del presupuesto como del personal, el complejo marco regulador, la inseguridad jurídica, la carga administrativa, la complejidad del sector, los retrasos en la aprobación del Programa Operativo (PO), la organización política del país (numerosas comunidades autónomas y numerosos organismos intermedios), a veces los beneficiarios no son capaces de presentar operaciones/propuestas de proyectos, bajo porcentaje de prefinanciación, beneficiarios con baja capacidad de cofinanciación, etc.

Cada factor crítico se ha asociado a una **necesidad**. Algunas necesidades son viables en el actual marco del FEMP, otras no lo son. En el estudio actual se han tenido en cuenta todas las necesidades, viables e inviables, pero se desarrollan con más detalle las necesidades viables en el marco del actual FEMP. Las principales necesidades viables para mejorar la aplicación del FEMP son la modificación del PO, una interpretación rápida e inequívoca del Reglamento, la normalización del proceso y facilitar de la comprensión del Reglamento, la asignación de presupuesto y de personal nacional y regional necesario para optimizar la ejecución del FEMP, aumentar la ayuda y la comunicación al beneficiario final, la necesidad de utilizar todos los instrumentos financieros modernos para apoyar la innovación y el crecimiento, animar a los beneficiarios finales a solicitar proyectos u operaciones sobre determinadas medidas establecidas en el PO.

Existen **otras conclusiones** que se derivan del análisis de los datos. Hay que señalar que, según se desprende de los organismos consultados, existe la posibilidad de que los OIGs que asignan más personal a la información y la comunicación tengan una tasa más alta de operaciones aprobadas en relación con las operaciones solicitadas.

En las actuales **recomendaciones** para una mejor aplicación del FEMP se presentan de manera general, y se analizarán detalladamente en el entregable contractual n.º 3.

5. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2018, la ejecución del FEMP en España seguía siendo baja. El funcionamiento normal del FEMP (2014-2020) en España comenzó a finales de 2016. Una cadena de factores dio lugar a retrasos en su ejecución. Los reglamentos se aprobaron con retraso y se consideran complejos en sus procedimientos. El anterior Fondo Europeo de Pesca (FEP) tuvo lugar entre 2007 y 2013, pero en España los proyectos estaban amparados por el FEP hasta el 31 de diciembre de 2014. A su vez, a finales de 2015 se aprobó el PO del FEMP. Pero hasta 2016 no se aceptaron los criterios de selección (criterios de admisibilidad y criterios de selección), y a partir de 2018 estos criterios han sido objeto de modificaciones; en consecuencia, no fue hasta 2016, cuando los organismos intermedios (OI) pudieron comenzar a elaborar resoluciones de las solicitudes de ayuda presentadas en los años 2015 y 2016.

El objetivo según la regla N + 3 significa alcanzar la certificación de 187 millones EUR, principalmente a través de los OI regionales, para finales de 2018. En la actualidad (28 de diciembre de 2018) España ha certificado 132 millones EUR de un presupuesto total de 1 162 millones EUR hasta 2023. España ha comprometido solo el 23 % del presupuesto total del FEMP y ha certificado un 11,4 %. Por lo tanto, España no ha obtenido la certificación de 183 millones EUR, por lo que su presupuesto se ha reducido a 1 112 millones, lo que supone una reducción de 50 063 172 EUR. Esta situación puede agudizarse si no se toman medidas.

La evaluación intermedia acaba de finalizar, y los datos preliminares de ejecución han demostrado que el FEMP tiene el menor rendimiento de todos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). Todos los Estados miembros se han quejado de la burocracia y han apelado a simplificar los procedimientos.

Los **factores críticos** que limitan la capacidad de la AG, los OIs y los beneficiarios finales para utilizar el fondo se identifican y analizan en detalle. Para ello, se ha diseñado un proceso de consulta que se ha centrado en las potenciales acciones necesarias para superar los problemas detectados. La opinión de los organismos pertinentes ofrecerá una perspectiva realista de los problemas, las necesidades y la resolución. Para cada factor crítico, se identifica una serie de necesidades en el proceso de consulta y se contrasta con la bibliografía. Cada factor crítico y cada órgano pertinente están vinculados a una serie de **necesidades** de mejora de la gobernanza.

Los resultados se resumen en cuadros que ofrecen una visión clara de la situación de cada categoría (reglamento, política, programa operativo, estructura de los organismos, proceso, beneficiario, proyectos y operaciones, financiación y «por prioridad»). Además, se presenta un análisis exhaustivo y completo del proceso de consulta.

El presente documento constituye el segundo entregable de la presente licitación, informe elaborado por AZTI. Se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se describen brevemente los objetivos del proyecto (sección 6). A continuación, se describe la metodología (apartado 7). En la sección 8 se presentan la compilación, preparación y análisis de datos para la detección de las necesidades. Todos los resultados se analizan en la sección 9. Por último, las conclusiones se resumen en la sección 10.

6. OBJETIVOS

El objetivo del entregable es determinar las necesidades para una mejor ejecución del FEMP en España. En concreto, determinar las necesidades de la autoridad de gestión, la autoridad de certificación y los organismos intermedios que deben abordar para cumplir con eficacia sus responsabilidades. Además, la identificación de las necesidades da lugar a recomendaciones generales. Tanto las necesidades como las recomendaciones generales se clasifican como viables, es decir, pueden resolverse o mejorarse en el marco del actual FEMP, y no viables, las que no pueden resolverse en el marco del actual FEMP o son demasiado complejas para ser resueltas.

La determinación de las necesidades y recomendaciones viables identificadas en el presente informe constituirá la base para diseñar un plan de acción para mejorar la ejecución del FEMP en España.

7. METODOLOGÍA

Existen distintos tipos de evaluación dependiendo del calendario del ciclo de ejecución del PO del FEMP (Consejo Económico y Social del Reino Unido¹, 2017, FAME, 2017):

- **Evaluación ex ante:** La evaluación ex ante abarca tanto el proceso como el impacto del PO del FEMP. Es una base para todas las evaluaciones que se exponen a continuación. Se finaliza cuando se aprueba el PO.
- **Proceso de evaluación:** La evaluación del proceso se centra en cómo se aplica el PO y, en particular, en la manera de mejorarla. Lo ideal es que la evaluación del proceso se lleve a cabo en dos fases durante el período de programación del FEMP. La segunda evaluación debe evaluar el efecto de las modificaciones recomendadas y aplicadas como resultado de la primera evaluación. La evaluación del proceso también puede ser útil para informar al siguiente programa de gastos después de 2020.
- **Evaluación a nivel de objetivo/medida específica:** La evaluación a nivel del PO aborda el impacto del PO del FEMP en el sector. Este tipo de evaluación solo puede llevarse a cabo cuando la ejecución de los PO está ya muy avanzada y se aprecian importantes resultados. El calendario recomendado para la evaluación de impacto en el PO se retrasa en el ciclo de vida del programa, o incluso después de que se haya finalizado el PO.
- **Evaluación ex post:** La evaluación ex post del FEMP se lleva a cabo por la Comisión en cooperación con los Estados miembros (Reglamento (UE) n.º 508/2014, artículo 117). Las evaluaciones ex post examinan la eficacia y la eficiencia de los Fondos EIE y sus contribuciones a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Se espera que el Estado miembro en cuestión suministre a la Comisión información y sentencias sólidas cuando sea necesario, y que trabaje con los evaluadores a posteriori a través de entrevistas, grupos de discusión, etc.

El análisis actual es el segundo tipo de análisis. Según FAME (FAME, 2017), en el caso de la evaluación del FEMP, las metodologías se dividen en tres tipos:

- Métodos básicos de evaluación basados en la información facilitada y en la gestión del programa;
- Métodos cualitativos detallados basados en entrevistas, encuestas, etc.;

¹UK Economic and Social Research Council, 2012, <http://www.esrc.ac.uk/research/impact-toolkit/developing-a-communications-and-impact-strategy/>
redactar objetivos de fijación a la mano

- Métodos cuantitativos: métodos de contraste.

Según (FAME, 2017), para la evaluación del FEMP, los métodos básicos de evaluación y los métodos cualitativos son generalmente los más adecuados. Por lo tanto, se ha utilizado la metodología más adecuada según FAME, junto con un cuestionario que es útil para cuantificar la información facilitada. Además, se han llevado a cabo estudios y análisis de datos. Esto se explica con más detalle en las siguientes secciones.

7.1 REVISIÓN DE LA LITERATURA

La revisión bibliográfica proporcionó el marco para un mejor desarrollo de los métodos cualitativos. En este sentido, se han identificado la mayoría de los potenciales factores problemáticos en la ejecución del FEMP. Esta revisión bibliográfica garantiza que no se deje sin analizar la información pertinente durante la consulta o métodos cualitativos detallados. Hay muchos documentos sobre la aplicación del FEP y el FEMP (MAMRM, 2011; DG Mare, 2016; Evaluación ex ante; Documentos del comité de seguimiento²; Informes anuales de ejecución; etc.) que guiarán los métodos cualitativos.

7.2 CONSULTA

Las fases que se han seguido para realizar el proceso de consulta son las siguientes:

Primera fase: el diseño de un cuestionario detallado teniendo en cuenta la información procedente de la revisión bibliográfica y de los conocimientos de los expertos en la materia. Se eligió una estructura de preguntas cerradas permitiendo responder sólo categorías predefinidas. Las respuestas se tratan de ordinales, que pueden clasificarse en función de la clasificación predefinida. Las respuestas se tratan de una escala de calificación para medir la fuerza de las afirmaciones. En concreto, las posibles respuestas son totalmente de acuerdo, de acuerdo, no de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo, totalmente en desacuerdo y no sabe no contesta. Se normalizaron las preguntas. Se formularon las mismas preguntas a todos los encuestados en el mismo orden. Esto significa que el cuestionario podría reproducirse fácilmente para comprobar su fiabilidad.

Segunda fase: Identificación de los encuestados o muestra objetivo: se siguieron enfoques personalizados del cuestionario para recopilar información de diferentes organismos.

En el caso de la AG y la AC: Se llevaron a cabo entrevistas personales, siguiendo la estructura y las preguntas del cuestionario.

En el caso de los OIGs y los OICs: Se les enviaron el cuestionario para que lo rellenasen y esa información se completó con información derivada de una entrevista personal en profundidad siguiendo la estructura y las preguntas del cuestionario.

Beneficiarios finales: Se utilizó una versión simplificada del cuestionario mediante una encuesta online (a través de la aplicación³ «SurveyMonkey®»).

²[Http://www.mapama.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/femp/comite.aspx](http://www.mapama.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/femp/comite.aspx)

³[Https://es.surveymonkey.com/](https://es.surveymonkey.com/)

OIG/OIC

Los OIGs/OICs analizados son una muestra de toda la población. La selección de los OIs para el muestreo se ha realizado sobre la base del conocimiento experto y la valoración de la AG. Se han seleccionado seis OIGs con sus correspondientes OICs (Figura 1). La justificación de la selección de estos 6 OIs se explica a continuación:

- I. **Andalucía:** *DG pesca y Acuicultura. Consejería de Agricultura, pesca y desarrollo rural.* Andalucía es el segundo sector pesquero más importante de España en cuanto al número de buques (unos 1 450) y el tercero en términos de asignación de fondos de la UE en el marco del FEMP.
- II. **Galicia:** *Dirección General de Pesca, acuicultura e innovación tecnológica.*
- III. **Galicia:** *Dirección General de Desarrollo Pesquero.* Es probable que Galicia sea el sector pesquero más importante de España y de la UE. La flota se encuentra en torno a los 4,500 buques y una gran producción en las actividades de pesca artesanal e industrial, así como en la acuicultura. Galicia recibe alrededor del 30 % de la financiación de la UE en el PO.
- IV. **Islas Canarias:** *Dirección General de Pesca y Aguas.* Canarias es la única región ultraperiférica española. La región cuenta con una flota pesquera de gran tamaño (alrededor de 800 buques), principalmente a pequeña escala. El archipiélago se enfrenta al problema de la lejanía y la insularidad, que incrementan los precios del transporte. El FEMP dedica un gran porcentaje de los fondos a compensar el coste del transporte mediante un mecanismo *ad hoc*.
- V. **Cataluña:** *DG Pesca y Asuntos Marítimos. Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural.* La flota incluye 778 buques pesqueros, con una amplia participación de la pesca artesanal (alrededor del 47 %). Cataluña está en la sexta posición en términos de presupuesto asignado. Es la región con el mayor porcentaje certificado.
- VI. **PPR.** *Protección de los Recursos Pesqueros.* Según la AG, este OI es un buen representante de los OI correspondientes a la Administración General del Estado.



Figura1: Regiones. En rojo las regiones objeto de consulta.

Las regiones correspondientes a los OIGs/OICs incluidos en la muestra (Administración General del Estado (Madrid), Galicia, Cataluña, Andalucía e Islas Canarias) representan el 83 % del presupuesto del plan financiero inicial. Hay que tener en cuenta que, aunque todas los OIGs respondieron, solo el 50 % de los OIC respondieron al cuestionario y estaban disponibles para la entrevista presencial (Cuadro 1).

Cuadro 1: Consultas realizadas a las OICs y OIGs: Datos y respuestas.

IMB/IB	Fecha	Cuestionario de la OMI	Cuestionario ICB	Entrevista de la OMI	Entrevista ICB
Cataluña DG Pesca y Asuntos Marítimos	31/10/2018	✓	✓	✓	✓
Andalucía DG pesca y Acuicultura. Consejería de Agricultura, pesca y desarrollo rural	12/12/2018	✓	✗	✓	✗
Galicia					
– Dirección General de Pesca, acuicultura e innovación tecnológica.	07/11/2018	✓	✓	✓	✓
– Dirección General de Desarrollo Pesquero.	09/11/2018	✓	✓	✓	✓
Islas Canarias Dirección General de Pesca y Aguas	13/11/2018	✓	✗	✓	✗
PPR Protección de los Recursos Pesqueros	20/11/2018	✓	✗	✓	✗

AG/AC

La información cualitativa de la AG se recogió a través de entrevistas presenciales (04-10-2018 y 23-01-2019). En el caso de CA solo se ha realizado una entrevista (23-01-2019). Además, los

OIGs y la AG facilitaron datos cuantitativos sobre el plan financiero, las cifras del presupuesto de las operaciones aprobadas y las solicitudes de pago. Más concretamente:

- Número de operaciones/proyectos solicitados/propuestos.
- Número de operaciones/proyectos aprobados.
- Proporción de operaciones/proyectos aprobados en relación con el número total de operaciones/proyectos solicitados/propuestos.
- Importe total (EUR) de las operaciones/proyectos solicitados/propuestos.
- Importe total (EUR) de las operaciones/proyectos aprobados.
- Proporción de operaciones/proyectos aprobados en relación con el número total de operaciones/proyectos solicitados/propuestos.

BENEFICIARIOS FINALES

En el caso del beneficiario final, debido a la imposibilidad de realizar las entrevistas personales, se ha realizado un cuestionario online⁴. El cuestionario se elaboró adaptando el cuestionario diseñado para los OIGs y los OICs y reduciendo el número de preguntas para facilitar la cumplimentación online. Por ejemplo, algunas de las secciones, como la política y la regulación de los OIGs, no se incluyeron en aras de la brevedad. De esta manera, se repartió un cuestionario de 33 preguntas entre una muestra de beneficiarios finales. Quedan excluidas las cuestiones que no son directamente pertinentes a las operaciones de los beneficiarios, como la política, la estructura de los organismos, etc. A raíz de las recomendaciones de los distintos OIGs, se consideraron para la encuesta online un conjunto de 16 beneficiarios. Los beneficiarios se pueden clasificar como 7 beneficiarios relacionadas con la actividad pesquera artesanal; 3 beneficiarios relacionados con la actividad pesquera industrial; 3 empresas de transformación de pescado; 2 institutos de investigación y 1 GALP (Cuadro2, Cuadro 1). Se recibieron 9 respuestas, lo que supone un grado de respuesta del 56 %.

Se describen los tipos de interesados que cumplimentaron el cuestionario en el Cuadro2. Solo dos de los encuestados figuran en la lista oficial del FEMP de beneficiarios a partir del 31 de enero de 2018. Se trata de dos institutos de investigación marina que recibieron una ayuda de 14 237 375 EUR. Esto supone el 10,7 % de las cantidades certificadas enviadas a la UE en 2018. Es probable que el resto de los participantes en la encuesta no presenten sus gastos certificados y, en consecuencia, no se incluyan en la relación oficial de beneficiarios a partir de diciembre de 2018.

El cuestionario⁴ se ha desarrollado en una versión gratuita de la encuesta SurveyMonkey[®].

Cuadro2: Tipo de beneficiarios que han respondido al cuestionario online.

Tipos de partes interesadas	Región	Ayudas certificadas (a 31/12/2018)
Encuestados		(*)
Pesca artesanal	Canarias	n.d.
Pesca artesanal	Canarias	n.d.
Pesca artesanal	Cataluña	n.d.
Pesca industrial	Canarias	n.d.
Pesca industrial	Galicia	n.d.
Pesca industrial	Estado	n.d.
PABELLÓN	Canarias	n.d.
Instituto de investigación	Estado	14 millones
Instituto de investigación	Vasco	237,38 mil
No dar una respuesta		
Pesca artesanal	Canarias	n.d.
Pesca artesanal	Andalucía	n.d.
Pesca artesanal	Andalucía	n.d.
Pesca artesanal	Andalucía	n.d.
Comercio y transformación	Andalucía	1,48 millones
Comercio y transformación	Andalucía	57,4 mil
Comercio y transformación	Canarias	896,23 mil

(*) Esta columna se rellena con los datos oficiales de la ayuda certificada a finales de 2018. N.d.: datos no publicados en la lista oficial de beneficiarios.

Tercera fase: Implementación de un calendario breve para la realización de cuestionarios, entrevistas personales y recopilación de datos. Todo este trabajo sobre el terreno se llevó a cabo desde el 4 de octubre de 2018 hasta el 23 de enero de 2019.

8. ANÁLISIS DE LOS DATOS

Los análisis se basan en datos recogidos mediante cuestionarios, entrevistas personales y encuestas online. Se ha hecho hincapié en las necesidades y recomendaciones sobre los factores críticos previamente identificados. Los resultados cuantitativos de los entrevistados se enriquecen y aclaran mediante las reuniones presenciales.

Por último, a partir de los datos sobre el plan financiero, los proyectos aprobados y los importes certificados enviados a la UE (facilitados por la AG), se realiza un análisis cuantitativo por prioridades y medidas para detectar si existe alguna cuestión clave a explorar. Por ejemplo, si existen divergencias significativas entre el plan financiero y los proyectos aprobados por prioridad o medida.

9. RESULTADOS

Los resultados se estructuran por categorías (reglamento, política, programa operativo, estructura de los organismos, proceso, beneficiario, proyectos, financiación y cuestiones por prioridades). Para cada categoría se analizará cada indicador basado en unas puntuaciones bajas. Los factores críticos son los que se valoran totalmente en desacuerdo o en desacuerdo por al menos dos organismos intermedios.

Los factores críticos pueden clasificarse como: **Viable (azul)**, **no viable (gris)** e indeterminado (en blanco, todavía está en estudio). Esta última clasificación significa que es improbable, en el marco del fondo actual, tomar medidas para corregir/modificar/mejorar la necesidad derivada del factor crítico. En esos casos, se proporcionan recomendaciones generales para los futuros fondos que se resumen en la sección de conclusiones.

9.1 REGLAMENTO

Conclusiones principales a nivel de:

Autoridad de gestión

- Un marco normativo excesivamente complejo compuesto por 30 instrumentos jurídicos a escala de la UE, algunos de ellos publicados a lo largo de varios años de aplicación. Por tanto, existe inseguridad jurídica.
- El organismo regulador también incluye disposiciones comunes con otros Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), por lo que la adaptación de estas disposiciones jurídicas a la aplicación del fondo para la pesca en España es difícil, ya que las disposiciones comunes no son necesariamente coherentes con la realidad del sector pesquero.
- La complejidad del sector y de los reglamentos relacionados hace más evidente la necesidad de asistencia técnica. De hecho, el presupuesto asignado al FEMP para asistencia técnica es mayor que el asignado al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- Los requisitos legales no solo proceden del marco jurídico comunitario relacionado con la pesca o los Fondos EIE, sino también de los reglamentos nacionales que no están directamente relacionados con la pesca, como la ley de contratos públicos. Los controles efectuados por los organismos de intervención son otros ejemplos de reglamentos no relacionados con la pesca.

OIG y OIC

- Los reglamentos a escala nacional y de la UE no son claros y pueden interpretarse de distintas maneras.

- Existe inseguridad jurídica debido a la ambigüedad de muchas regulaciones. De esta forma, el OIG y el OIC dedican un tiempo considerable a plantear preguntas a la AG.
- El requisito de principio de independencia de las funciones (Reglamento 1303/2014) es difícil de cumplir en los casos en que las entidades son OIG y OIC al mismo tiempo.
- El PO se aprobó con retrasos y este provocado un retraso en la ejecución del programa.
- El artículo 10 del Reglamento (CE) n.º 508/2014 genera inseguridad jurídica para los beneficiarios y podría desincentivar las inversiones.
- La normativa nacional y de la UE no es coherente con las necesidades de los sectores pesqueros regionales.

Beneficiarios finales (no procede⁵)

Literatura

- El marco institucional es demasiado complejo. El fondo parece demasiado rígido para ser modificado y adaptado a las necesidades reales del sector.
- Existe una demanda de determinadas medidas del sector, pero no se cumplen los requisitos de los reglamentos.
- En cuanto a la aplicación, en Tallin (2017) hubo un amplio consenso sobre la necesidad de una mayor simplificación a todos los niveles, pero hubo más opiniones divergentes sobre cómo encontrar el equilibrio adecuado entre un mayor énfasis en la orientación a los resultados y la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios y las administraciones, al tiempo que se garantiza un gasto correcto.
- La dificultad de cumplir las nuevas normas y requisitos administrativos es una de las principales dificultades para la ejecución del FEMP.

AUTORIDAD DE GESTIÓN

En el antiguo FEP se basó en dos Reglamentos y ahora, en el caso del nuevo FEMP, aplican en torno a 30 (contando tanto las regulaciones como las disposiciones comunes). La diversidad de reglamentos no se ha publicado al mismo tiempo. Así pues, en algún momento la AG ha estado trabajando con un organismo regulador que aún no ha concluido, que está «en el aire», tal como comentó la AG. Los reglamentos delegados o de ejecución se llevan a cabo a lo largo de los años, lo que constituye una inseguridad jurídica, ya que no todas las especificaciones se incluyen desde el principio en el programa.

Tener que gestionar los Reglamentos de disposiciones comunes para los distintos Fondos Estructurales, el Reglamento (CE) n.º 1303/2014, en algunos casos los artículos pueden estar más orientados hacia el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y su adaptación al FEMP puede ser más complicada.

Respecto a los indicadores en el marco de rendimiento, la Comisión dio instrucciones no se pueden emplear los mismos indicadores para dos prioridades diferentes. El marco de rendimiento debe reducirse al mínimo y debe existir un conjunto de indicadores comunes para todas las prioridades.

⁵Esta sección no se incluyó en la encuesta a los beneficiarios.

El FEDER dedica un 3 % a asistencia técnica, mientras que en el FEMP esta actividad asume un 6 %. Esto se debe a la micro gestión del fondo a nivel de la OIG, especialmente de las que tienen una flota muy amplia.

La complejidad del fondo no solo está relacionada con la complejidad jurídica del FEMP y de los Fondos EIE en general, sino también con la complejidad de las normativas nacionales en temas que no están directamente relacionados con el sector, como por ejemplo la ley de contratos públicos, que tienen implicaciones para los servicios de externalización de asistencia técnica. Esto puede dar lugar a retrasos en la ejecución.

Con respecto al FEP y al FEMP, las grandes empresas del FEMP tienen menos oportunidades en las prioridades relacionadas con la transformación de los productos de la pesca (con respecto al FEP). Estas grandes empresas tenían una gran capacidad para absorber fondos, ya que estos operadores cuentan con personal administrativo que puede hacer frente de una mejor manera a las necesidades del fondo.

ORGANISMOS INTERMEDIOS

Los resultados se describen en el Cuadro 3.

Cuadro 3: Reglamento por indicador

	STATISTICS					
	MIN	% MIN	%[1:2]	MODE	MAX	% MAX
Factor: Europea. Reglamento (UE) nº 508/2014, Reglamento de Disposiciones Comunes, Actos Delegados y de Ejecución						
Es adecuada con el objetivo de la regulación.	1	14%	43%	4	5	14%
Es clara, se entiende.	1	14%	71%	2	3	29%
Es coherente con su propio articulado.	1	14%	29%	4	4	57%
Factor: Estatal. Programa Operativo						0%
Es adecuado con el objetivo del mismo.	1	14%	14%	4	4	57%
Es claro, se entiende.	1	14%	14%	3	4	29%
Está en línea con la realidad actual del sector.	1	29%	43%	3	4	14%
Factor: Autonómica. Manuales de procedimiento u órdenes.						
Son adecuados con el objetivo de la regulación.	2	14%	14%	4	5	14%
Son claros, se entienden.	3	14%	0%	4	5	29%
Se ha aprobado en un plazo de tiempo adecuado.	2	29%	29%	4	4	29%
Son coherentes con su propio articulado.	3	14%	0%	4	5	29%
Factor: Europea (Prioridades) y Estatal (Objetivos específicos del PO)						0%
La regulación Europea se ha trasferido adecuadamente a la estatal.	3	29%	0%	3	5	14%
La regulación Europea se adapta a las necesidades estatales.	1	14%	43%	3	4	14%
Factor: Estatal y autonómica.						
La regulación estatal se ha trasferido a la regulación autonómica.	4	57%	0%	4	5	14%
La regulación estatal se adapta a las necesidades autonómicas.	2	43%	43%	2	4	14%
Factor: Documento en el que se establecen las Condiciones de Ayuda (DECA)						
En general, procedimiento de elaboración de los DECA es adecuado.	3	14%	0%	4	5	14%
En general, los DECA de los OIGs están bien definidos.	4	86%	0%	4	4	86%
Existen diferencias entre las condiciones de las convocatorias planteadas por distintos OIG.	3	14%	0%		3	14%
En general, los DECA de los OIGs son útiles.	4	43%	0%	4	5	29%
En general, los DECA de los OIGs son públicos.	4	57%	0%	4	5	14%
Factor: Diferentes regulaciones autonómicas						
Todas las regulaciones autonómicas son similares.	2	14%	14%	2	2	14%
Las regulaciones autonómicas son fáciles de gestionar por al AG.	2	14%	14%	2	2	14%
La diversidad de regulaciones autonómicas no afectan al funcionamiento de la AG.		0%	0%	NS/NC	NS/NC	100%
Factor: Diversidad de regulaciones						
El número de regulaciones es el adecuado	2	14%	14%	3	3	43%
Existen duplicidades entre las diferentes regulaciones	1	14%	29%	3	3	29%

Los textos reglamentarios a escala nacional y de la UE no son claros y pueden interpretarse de distintas maneras. Parece necesario contar con abogados en el OIG o al menos con personal que tenga conocimiento de asuntos jurídicos. Para otros aspectos es deseable contar con economistas (definición de indicadores, etc).

Existe inseguridad jurídica debido a la ambigüedad de muchos textos reglamentarios. Esto también hace que la OIG y el OIC dediquen un tiempo considerable a consultas a las autoridades de gestión y a las autoridades competentes.

La aplicación del PO en España difiere sustancialmente de la aplicación en otros Estados Miembros. Esto se explica por la organización política del país, con tantas comunidades autónomas. España es, por lo tanto, el Estado miembro con un mayor número de OIGs y OICs. Esta situación particular requiere un gran esfuerzo para designar y coordinar las actividades de todos los OIs, obstaculizando la ejecución del FEMP en comparación con estructuras de gestión centralizadas y más sencillas.

Además, es evidente que cada OIG tiene su propia interpretación del Reglamento sobre la elegibilidad de los costes. Cuando los OIGs no tienen claro si un coste es subvencionable o no, adoptan una actitud de precaución y, en caso de duda, no aceptan operaciones. El limitado presupuesto nacional y regional no contribuye a una actitud arriesgada. Esta es la razón por la que los OIGs intentan verificar todas las dudas sobre el Reglamento a través de la AG. La AG traslada estas dudas a la CE, cuya respuesta, según los OIGs, no siempre aclara la duda. Cuando no se aclara la duda, el proceso de buscar la respuesta vuelve a comenzar hasta la clarificación final de la duda. Pero, a veces, esta aclaración final no llega y retrasa la ejecución.

El requisito del principio de independencia de las funciones (tal como se establece en el Reglamento (CE) n.º 1303/2014) ha supuesto dificultades en los casos en que una entidad determinada lleva a cabo las tareas de OIG y OIC, o en el caso de que un mismo personal realice tareas de ejecución y control, o cuando una entidad es OIG y beneficiario al mismo tiempo. El principal problema consiste en garantizar que el mismo personal no desempeñe funciones que deben separarse para evitar los conflictos de interés, por ejemplo la ejecución de las operaciones y las verificaciones.

El PO se aprobó con retrasos y este hecho ha retrasado la ejecución del programa. La designación de los OIGs sigue en curso y es probable que algunos no se designen al final. Al principio, el FEGA también tuvo dificultades para designar a los OICs.

El artículo 10 del Reglamento (CE) n.º 508/2014 genera inseguridad jurídica para los beneficiarios y puede desincentivar las inversiones debido a los procedimientos de penalización, los plazos y el retorno de la ayuda.

La normativa nacional y de la UE no es coherente con las necesidades y particularidades de los sectores pesqueros regionales como, por ejemplo, el caso de la parada temporal.

Beneficiarios finales (no aplicable)

LITERATURA

En Europa, la CE gestiona y supervisa el fondo. Cuenta con el apoyo de la DG MARE y de las unidades de apoyo FAME y FARNET. Además, existe un comité del FEMP compuesto por representantes de los Estados miembros que emiten dictámenes formales y un grupo de expertos del FEMP que desempeñan un papel representativo. El marco institucional es demasiado complejo y el fondo parece demasiado rígido para ser modificado y adaptado a las necesidades reales del sector.

Según la IV Comisión de Seguimiento del FEMP (IV COMITÉ DE SEGUIMIENTO DEL FEMP, 2018), hay una demanda de determinadas medidas por parte del sector, pero no se cumplen los requisitos de los Reglamentos.

TABLA RESUMEN: Necesidades y recomendaciones generales

Principales factores	¿Por qué?	Necesidades	Recomendaciones y comentarios generales
Reglamento Europeo	<ul style="list-style-type: none"> No es adecuado con su objetivo Los instrumentos principales parecen apropiados, pero los reglamentos delegados parecen difíciles de aplicar. 	<ul style="list-style-type: none"> Se requiere un marco reglamentario consistente y coherente con sus objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> No es posible modificar el Reglamento europeo para este Fondo, al menos para el programa actual. Se recomienda una revisión del marco regulador vigente con el fin de mejorar el próximo marco regulador de este fondo.
	<ul style="list-style-type: none"> No es claro ni comprensible. Muchos agentes pertinentes consideran que el texto requiere una interpretación. 	<ul style="list-style-type: none"> Una interpretación rápida e inequívoca del Reglamento. 	<ul style="list-style-type: none"> Externalizar los servicios jurídicos a agentes con experiencia para garantizar que las disposiciones legales del Reglamento de la UE puedan emplearse eficazmente. Proporcionar más recursos humanos para acelerar la respuesta a las cuestiones jurídicas.
Normativa nacional	<ul style="list-style-type: none"> El Reglamento español refleja el carácter general de los reglamentos de la UE, imponiendo muchos requisitos más allá de las posibilidades del sector, especialmente para los pescadores. 	<ul style="list-style-type: none"> Un marco normativo nacional acorde con los objetivos nacionales de desarrollo del sector pesquero. Un marco reglamentario nacional y de la UE más realista con las capacidades de las administraciones nacionales y regionales. El principio de separación de funciones (1303/2014) es difícil de satisfacer al nivel de los OI debido a la falta de personal. Una interpretación rápida e inequívoca del Reglamento. 	<ul style="list-style-type: none"> Externalizar a un servicio de abogados con experiencia para garantizar que las disposiciones legales de la UE puedan utilizarse de una mejor manera en beneficio del PO nacional. Proporcionar más recursos humanos al nivel de los OI para garantizar una mejor división de responsabilidades y compartir la carga de trabajo, es decir, que el mismo personal no desempeñe funciones de gestión y certificación.
Europa (Prioridades) — Nacional (Objetivos específicos)	<ul style="list-style-type: none"> El Reglamento europeo no está adaptado a la realidad nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Uno de los instrumentos más importantes de la gestión del FEMP es el Reglamento 1303/2014, que no es exclusivo de la pesca. Es necesario un reglamento europeo específico para el sector marítimo y la pesca. 	<ul style="list-style-type: none"> Ya está aprobado y en curso. En esta fase no es posible solicitar modificaciones.
Normativa nacional y regional	<ul style="list-style-type: none"> La normativa nacional no está adaptada a la realidad regional. 	<ul style="list-style-type: none"> Un reglamento que se adapte a la realidad regional. Un marco normativo nacional que ofrezca flexibilidad para la incorporación de las necesidades de las regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> La normativa de la UE ha establecido disposiciones para reprogramar. Deben explorarse mecanismos jurídicos para que la reprogramación sea más factible y ágil.
Diversidad de regulaciones	<ul style="list-style-type: none"> Existen numerosos y diversos reglamentos 	<ul style="list-style-type: none"> Simplificar, normalizar los procedimientos y facilitar la comprensión del Reglamento. 	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia externa o expertos dedicados a facilitar la comprensión y la aplicación de los distintos Reglamentos.

9.2 POLÍTICA

Conclusiones principales a nivel de:

Autoridad de gestión

- La limitación de presupuesto y de personal (en número y experiencia/formación) es un factor importante limitante.
- No existe una estrategia nacional para asignar presupuesto a la contratación de más personal para la ejecución del FEMP.
- La crisis económica española de los últimos años impide a cualquier administración (estatal o regional) aplicar el plan de financiación si no hay presupuesto establecido en el Ministerio, la Secretaría o el correspondiente marco institucional autonómico.
- Debido a la crisis política no se han aprobado presupuestos nuevos que dé lugar a un contenido de los gastos públicos (se amplían los presupuestos).
- Las prórrogas presupuestarias implican un recorte del 50 % en todas las partidas presupuestarias, incluidas las relativas a las prioridades del FEMP.
- Las disposiciones presupuestarias deberán efectuarse al menos 15 meses antes que la fecha en que se ordene la ayuda.
- Debe aplicarse el plan financiero, pero, al no existir un presupuesto aprobado, incluso habiendo presupuesto de Europa para financiar las actividades, no se puede ejecutar por la falta de presupuesto estatal/regional. De hecho, España debería haber asignado suficiente presupuesto a todos sus planes financieros desde 2014. Sin embargo, la realidad es que, a nivel estatal y autonómico, es imposible transferir reservas presupuestarias entre los ministerios.

OIG y OIC

- La carga de trabajo derivada principalmente de los controles (verificación y certificación) reduce la capacidad del personal para informar y ayudar al beneficiario en el proceso.
- El menor importe de los fondos, que se gestiona, en comparación con otros fondos, determina una dedicación igual de recursos y estructuras que, en ocasiones, no puede soportar los requisitos del principio de separación de funciones que se deriva de los artículos 72 y 122 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013. Existe una escasez de personal y una necesidad de contar con un personal polivalente.
- La carga administrativa soportada por el OIC está directamente relacionada con el volumen de los fondos gestionados por el OIG, pero también en el número de OIGs que proponen pagos que deben certificarse (para el caso de un OIC con varios (hasta 4) los OIGs). Algunas tareas de verificación generan la misma carga de trabajo si se certifican millones o unos pocos euros.
- En el caso de algunos OIGs, ser designado como OIG no vale la pena debido a la carga de trabajo y el consumo adicional de recursos, especialmente cuando no se contrata ningún tipo de asistencia adicional (incluso de asistencia técnica externa) ni recursos materiales adicionales. Todo el proceso derivado de la gestión del FEMP se considera un trabajo adicional.

Beneficiarios finales (no procede)

Literatura

- El porcentaje del presupuesto estatal asignado a la agricultura, la pesca y la alimentación en el presupuesto estatal total ha sido inferior durante el período del FEMP al del FEP.

AUTORIDAD DE GESTIÓN

La limitación de presupuesto y de personal (en número y formación) es un factor limitante. El presupuesto de la Secretaría de Pesca de España se ha reducido considerablemente en los últimos años. En este momento la AG está compuesta por 4 personas, más una asistencia técnica. No se ha contratado ninguna asistencia técnica adicional, y no se realizó debido a limitaciones presupuestarias. Algunos de los OIGs con un plan de financiación importante en relación con el total del programa operativo también sufren limitaciones de recursos de personal, por ejemplo, para la gestión del artículo 77 y el artículo 40 son solo 7 personas y el artículo 76 es solo 1.5 personas. Se espera que la demanda de recursos humanos sea aún mayor en 2019 y 2020 dado que se incrementa la carga de trabajo de los OIGs participantes: «*Se sienten solos frente a un peligro*». Existe una limitación del presupuesto a pesar de la posibilidad de obtener ayuda financiera para asistencia externa.

ORGANISMOS INTERMEDIOS

Hasta octubre de 2018, el personal de los OIGs ha tenido que ocuparse de la preparación de las líneas de ayuda, las convocatorias de propuestas, la gestión de los expedientes con los beneficiarios, etc. No ha habido certificaciones (y, por tanto, no hay auditorías). Tras las certificaciones, en diciembre de 2018, la dedicación al fondo será mucho mayor, ya que tendrán que hacer frente a auditorías que puedan suponer 2 semanas de dedicación casi exclusiva. En 2019, el personal de OIG, que ya es limitado, tendrá que: hacer frente a las auditorías de los gastos certificados 2014-2016, a las auditorías, a las convocatorias de 2019, a la gestión de expedientes iniciados 2018 y no cerrados.

Además, sería necesaria más formación: aun existiendo una estructura suficiente en recursos humanos, parece que existen carencias en la cualificación técnica necesaria para entender la legislación debido a la complejidad.

Cuadro 4: Política por indicador

	STATISTICS					
	MIN	% MIN	%[1:2]	MODE	MAX	% MAX
Factor: Papel del gobierno ante el FEMP						
Sigue una estrategia continuada independiente de los cambios de gobierno.	3	14%	0%	4	5	29%
Es estable en cuanto a la aplicación de los FEMP.	3	29%	0%	4	5	14%
Destina recursos (materiales) necesarios para la aplicación del FEMP.	1	14%	14%	3	5	14%
Destina recursos (humanos) necesarios para la aplicación del FEMP	1	29%	71%	2	4	14%
Factor: Personas responsables/asignadas al FEMP						
Son adecuadas en conocimiento.	1	14%	14%	4	5	14%
Son estables a lo largo largo de la aplicación del FEMP.	1	14%	14%	4	5	14%

BENEFICIARIOS FINALES

No aplicable

LITERATURA

Al analizar los presupuestos generales del Estado en España, en la Figura 2 se observa una tendencia a la baja en el porcentaje asignado a Agricultura, Pesca y Alimentación sobre el presupuesto total. Además, el porcentaje (promedio) asignado durante el FEP [2007: 2013] fue del 2,67 %, mientras que en el período del FEMP este porcentaje medio disminuye hasta el 2,17 %. El presupuesto en términos relativos se ha reducido en el período del FEMP.

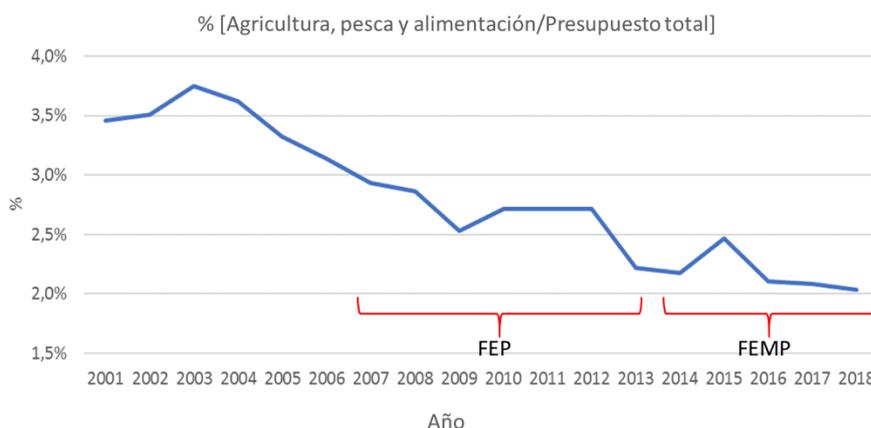


Figura 2: Porcentaje del presupuesto asignado a Agricultura, la pesca y la alimentación en el presupuesto total.
Fuente: Presupuestos Generales de España.

TABLA RESUMEN: Necesidades y recomendaciones generales

Principales factores	¿Por qué?	Necesidades	Recomendaciones y comentarios generales
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> Recursos humanos: insuficientes para apoyar a los beneficiarios/subcontrataciones 	<ul style="list-style-type: none"> Es necesario anticipar la cantidad de trabajo que exige la gestión del FEMP. Es necesario asignar un presupuesto nacional y regional necesario para optimizar la ejecución del FEMP. Unos conocimientos más especializados. Dedicación exclusiva y subcontratar expertos de alto nivel. Más personal permanente, no solo asistencia externa. 	<ul style="list-style-type: none"> Asignar más presupuesto nacional/regional para los recursos humanos. Expertos en Derecho europeo/reglamentación europea. Optimización de la verificación, certificación, proceso de auditoría mediante la aclaración de las funciones de las distintas fases del proceso.

9.3 PROGRAMA OPERATIVO

Conclusiones principales a nivel de:

Autoridad de gestión y autoridad de certificación

- La reprogramación del PO es necesaria porque hay medidas con un nivel de ejecución realmente bajo.
- Hay algunas medidas con un bajo nivel de ejecución que deben fomentarse.

OIC y OIG

- La ejecución del Fondo ha sido baja debido a la tardía aprobación del PO.
- Las prioridades y medidas no han dado lugar a una buena aplicación porque no están en consonancia con la realidad del sector.
- La enmienda del PO no ha sido suficientemente ágil.

Beneficiarios finales

- El 44,5 % de los beneficiarios está de acuerdo en que el PO se aprobó a tiempo.
- El 44,5 % de los beneficiarios considera que los objetivos del PO no son coherentes con la realidad del sector.

Literatura

- Para el próximo período 2021-2027, se propone facilitar la reprogramación de los programas operativos (PO).

AUTORIDAD DE GESTIÓN

El retraso en la adopción del Reglamento FEMP, ha derivado en un retraso de dos años en la aplicación del FEMP. Aunque el reglamento se aprobó dentro de los plazos establecidos por los reglamentos, la designación de la autoridad de gestión no pudo realizarse hasta abril de 2016, lo que implica que el comienzo efectivo de la gestión del Fondo se inició a mediados de 2016.

En el FEMP se eliminaron las medidas que en los anteriores fondos absorbieron importes considerables (como la paralización permanente, incluido en el FEP anterior). Es decir, las ayudas a las paradas definitivas finalizaron el 12/2017; asimismo, las paradas temporales se redujeron a la mitad del tiempo permitido en el programa anterior (de 12 a 6 meses por buque).

El fondo no responde a las necesidades del sector. Al centrarse más en el crecimiento azul y las cuestiones marinas, al limitar las inversiones, las paradas temporales y definitivas para la pesca extractiva, las ayudas no son tan atractivas. Por ejemplo, en caso de transformación, el FEMP ofrece a las grandes empresas menos oportunidades (con respecto al FEP), y estas grandes empresas tienen más capacidad para absorber fondos. Asimismo, no se reprograma automática o fácilmente el plan financiero. Además, de acuerdo con el sector, la asignación efectiva del plan financiero no ha dado lugar a una buena ejecución del fondo.

ORGANISMOS INTERMEDIOS

Tabla 5: Programa operativo por indicador

Factor: Programa Operativo	STATISTICS					
	MIN	% MIN	%[1:2]	MODE	MAX	% MAX
El texto es claro, se entiende.	3	29%	0%	4	4	71%
Su diseño ha sido participativo (grupos de interés).	2	14%	14%	4	4	43%
Se ha aprobado en un plazo razonable	1	43%	57%	1	3	29%
Factor: Definición de las prioridades del Programa Operativo						
Están bien definidas, son claras.	1	14%	14%	4	4	71%
Son coherentes con la realidad actual del sector.	1	14%	29%	4	4	43%
Se pueden actualizar fácilmente por necesidades del sector.	1	57%	71%	1	2	14%
Factor: Definición de los objetivos específicos del Programa Operativo (ver Anexo I)						
Están bien definidos, son claros.	2	14%	14%	4	4	71%
Son coherentes con la realidad actual del sector.	1	14%	14%	4	4	57%
Se pueden actualizar fácilmente por necesidades del sector.	1	43%	71%	1	2	29%
Factor: Definición de los indicadores de resultados (ver Anexo I)						
Son coherentes con el objetivo específico que explican.	1	14%	29%	3	4	29%
Se pueden calcular fácilmente.	1	29%	57%	2	3	29%
El número de indicadores es adecuado.	1	29%	71%	2	3	14%
Factor: Definición de los criterios de selección						
Los criterios de admisibilidad son adecuados.	1	14%	43%	4	4	29%
Los criterios de elegibilidad son adecuados.	1	14%	14%	4	4	43%
Los criterios de selección son adecuados.	1	14%	29%	3	4	29%
Factor: Distribución de presupuesto por prioridades						
El presupuesto está correctamente distribuido entre las diferentes prioridades del PO.	2	29%	29%	2	4	29%
El presupuesto está correctamente distribuido entre las diferentes prioridades a nivel de OIGs.	2	14%	14%	4	5	14%
La distribución del presupuesto entre las diferentes prioridades del PO se puede reprogramar ágilmente.	1	43%	71%	1	2	29%
La distribución del presupuesto entre las diferentes prioridades a nivel de OIG se puede reprogramar ágilmente	1	29%	43%	3	3	29%

BENEFICIARIOS FINALES

En cuanto a la consulta a los beneficiarios, el 44,5 % de los encuestados estaba de acuerdo en que los objetivos del PO estaban claramente definidos. El 56 % de los encuestados tiene una posición neutral o no tiene conocimiento del tema.

El 44,5 % de los encuestados no estaban de acuerdo en que el PO estuviera en consonancia con la realidad del sector. El 11 % está de acuerdo en que los objetivos son coherentes con la realidad del sector. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 44,5 % de los encuestados considera que el PO no puede adaptarse fácilmente a las necesidades del sector. En cambio, el 33 % manifestó que la adaptación es factible. Los encuestados restantes no son conscientes del tema ni ocupan una posición neutral.

LITERATURA

Las razones que explican la lenta absorción del gasto del FEMP según (Tallin, 2017) son las siguientes: hubo un amplio acuerdo entre los participantes en el sentido de que la lenta y tardía ejecución del FEMP se debió esencialmente a la tardía aprobación del marco legislativo, el solapamiento con el período de programación anterior y las dificultades para adaptarse a las nuevas normas y requisitos administrativos, que también se consideraron excesivamente complejos. En Tallin también se llegó a la conclusión que una mayor flexibilidad en los programas operativos (PO) era una de las propuestas interesante.

TABLA RESUMEN: Necesidades y recomendaciones generales

Principales factores — Indicadores	¿Por qué?	Necesidades	Recomendaciones y comentarios generales
PO	<ul style="list-style-type: none"> Retraso en la aprobación del programa operativo (aprobado a finales de 2015; en 2016 se aceptaron los criterios de admisibilidad (criterios de admisibilidad, criterios de selección &)). 	<ul style="list-style-type: none"> Retraso en la aprobación del PO. 	<ul style="list-style-type: none"> Optimizar el proceso de aprobación del PO.
Definición de prioridades de los PO	<ul style="list-style-type: none"> No están en consonancia con la realidad del sector. Por ejemplo: está aumentando el interés por la recogida de basuras marinas. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar/adaptar la definición de prioridades (en términos de cuota presupuestaria) y durante el FEMP. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso participativo eficiente en el desempeño de la OP. Reprogramación Animar a los beneficiarios finales (OP, cofradías, OMI, etc.) a desarrollar proyectos en esas prioridades con una gran cantidad de presupuesto. Dinamizador (informar y motivar) a los beneficiarios finales en relación a las prioridades que no se están ejecutando. Búsqueda de apoyo en agencias externas para ayudar a poner en práctica las actividades de estas prioridades.
	<ul style="list-style-type: none"> La cuota presupuestaria por 	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar la adaptación de las 	<ul style="list-style-type: none"> Reprogramación

	prioridades no puede adaptarse fácilmente a las necesidades del sector.	prioridades a la realidad del sector.	
Definición de objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> La definición de objetivos específicos no está totalmente adaptada a la realidad del sector. 	<ul style="list-style-type: none"> Definir los objetivos estratégicos de una manera amplia para incluir la diversidad de la realidad de las regiones españolas. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el proceso de participación en el desarrollo del PO. Reprogramación
Definición de indicadores de rendimiento	<ul style="list-style-type: none"> No son coherentes con el objetivo específico que explican. 	<ul style="list-style-type: none"> Armonizar estos indicadores con el objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar más indicadores genéricos. Diseñar indicadores más específicos. Reducir el número de indicadores. Dependiendo del proyecto, establecer indicadores que puedan calcularse o que puedan definirse como NA.
	<ul style="list-style-type: none"> No pueden calcularse fácilmente (hay muchos y a veces los beneficiarios no saben cómo calcularlos). 	<ul style="list-style-type: none"> Simplificar el cálculo de los indicadores de rendimiento. Ayudar al beneficiario final a calcular estos indicadores. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar indicadores más sencillos para calcular por los beneficiarios. Elaborar una lista de indicadores previamente establecidos para proyectos pequeños y recurrentes. Establecer rangos en lugar de valores para facilitar los cálculos al beneficiario. Apoyo externo para el cálculo de estos indicadores.
	<ul style="list-style-type: none"> El número de indicadores no es adecuado. Crean que, para determinados proyectos, el número de indicadores de rendimiento es excesivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Ajustar el número de indicadores de rendimiento a la magnitud de cada proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> Reducir el número de indicadores para pequeños proyectos.
Definición de criterio de selección	<ul style="list-style-type: none"> Los criterios de admisibilidad pueden disuadir al beneficiario de solicitar ayuda (ejemplo: Artículo 10). 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar un criterio de admisibilidad no disuasorio. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el sistema de sanciones ¿?
	<ul style="list-style-type: none"> Los criterios de selección no son adecuados, ya que solo se requiere información para una propuesta. 	<ul style="list-style-type: none"> Simplificar los criterios de selección. 	<ul style="list-style-type: none"> Simplificar los criterios de selección.
Asignación presupuestaria por prioridades	<ul style="list-style-type: none"> El presupuesto no se distribuye correctamente entre las distintas prioridades del PO. Hay algunas prioridades que no son de interés. 	<ul style="list-style-type: none"> Reasignar las partidas presupuestarias por prioridades. Animar a los beneficiarios a solicitar más proyectos de las prioridades no utilizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Reprogramación. Alentar activamente a los beneficiarios (información, ideas adecuadas para el desarrollo de proyectos, etc.) para utilizar el presupuesto de prioridades infructuosas. Dinamizar el fondo a través de agencias externas que fomentan los planes estratégicos a los beneficiarios finales.

	<ul style="list-style-type: none"> • La asignación presupuestaria, a nivel nacional, entre las prioridades no puede reprogramarse rápidamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acelerar el proceso de reprogramación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reprogramación rápida. (véase a qué nivel: Europeo, nacional o regional).
	<ul style="list-style-type: none"> • La asignación presupuestaria, a nivel de la OIG, entre las prioridades no puede reprogramarse rápidamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acelerar el proceso de reprogramación 	<ul style="list-style-type: none"> • Reprogramación rápida. (véase a qué nivel: Europeo, nacional o regional).

9.4 ESTRUCTURA DE LOS ORGANISMOS

Conclusiones principales a nivel de:

Autoridad de Gestión y de Certificación

- El personal debe afrontar tantos reglamentos diversos que, en algunas ocasiones, pueden generar valoraciones subjetivas diferentes.
- Existe una dedicación limitada de recursos personales y materiales que en ocasiones no se puede cumplir con las exigencias del principio de separación de funciones que se deriva de los artículos 72 y 122 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.
- La independencia de las funciones, que a menudo no es natural en las instituciones que son a la vez los OIG y OIC, no es fácil de cumplir. El personal suele ser multifuncional.
- En España hay un elevado número de OIGs, y esta cuestión genera una mayor carga de trabajo para la AG.

OIG y OIC

- Falta de disponibilidad de personal para los OIGs y OICs.
- Sería necesaria una mayor formación del personal, es necesaria una mayor especialización.
- Según la encuesta, los OIGs no disponen de recursos humanos o materiales adicionales para hacer frente a la carga de trabajo y el consumo de tiempo adicional de recursos que supone ser designados como OIG. Todo el proceso de gestión del FEMP es un complemento al trabajo ya existente.
- Cuando existen estructuras suficientes en recursos humanos, por lo general se carece de la cualificación técnica necesaria para entender la legislación, ya que es compleja y poco clara.

Beneficiarios finales (no procede)

Literatura

- España es el Estado miembro con el mayor número de OIGs (37 OIGs y 20 OICs).

AUTORIDAD DE GESTIÓN

Según la AG, existe una elevada carga de trabajo. Más recursos humanos podrían facilitar el trabajo. A veces, el personal de la AG «*se siente solo ante un peligro*», especialmente debido a la inseguridad jurídica. En España hay un elevado número de OIGs, y esta cuestión también se traduce en una mayor carga de trabajo para la AG, que aún afecta más a la falta de recursos humanos.

ORGANISMOS INTERMEDIOS

Cuadro 6: Estructura de los organismos por indicador

	STATISTICS					
	MIN	% MIN	%[1:2]	MODE	MAX	% MAX
Factor: Estructura de la Autoridad de Gestión						
Está bien definida.	3	29%	0%	3	4	14%
Dispone de los recursos humanos necesarios.	1	14%	43%	2	2	29%
Dispone de los recursos informáticos u otros adecuados.	1	14%	14%		4	14%
Factor: Estructura de los organismos intermedios						
Están bien definidos.	3	14%	0%	4	5	14%
El proceso de designación de los OIGs es adecuado.	2	14%	14%	4	4	43%
El proceso de designación de los OICs es adecuado.	3	14%	0%	4	4	29%
La designación de los OIGs se ha realizado en un plazo adecuado.	2	14%	14%	3	4	29%
La designación de los OICs se ha realizado en un plazo adecuado.	2	29%	29%	2	4	14%
Disponen de los recursos humanos necesarios.	1	29%	86%	2	3	14%
Disponen de los recursos informáticos u otros adecuados.	1	14%	14%	3	4	14%
Factor: Estructura de la Autoridad de Certificación						
Está bien definida.	3	29%	0%	4	4	43%
Dispone de los recursos humanos necesarios.	4	43%	0%	4	4	43%
Dispone de los recursos informáticos u otros adecuados.	4	43%	0%	4	4	43%
Factor: Estructura de la Autoridad de Auditoría						
Está bien definida.	3	29%	0%	3	4	14%
Dispone de los recursos humanos necesarios.	3	14%	0%		4	14%
Dispone de los recursos informáticos u otros adecuados.	3	14%	0%		4	14%
Factor: Los siguientes organismos cumplen la función para la que fueron creados						
Servicio de coordinación antifraude.	3	29%	0%	3	4	14%
Los comités de seguimiento.	2	14%	14%	3	5	14%
Grupos de acción local pesquera.	3	29%	0%	4	5	14%

Existe una demanda de independencia de funciones que, a menudo, no es natural en las instituciones que son ambas OIG y OIC. Además, no hay personal que desempeñe funciones de este tipo y no tenga nada que ver con las funciones de certificación.

BENEFICIARIOS FINALES (NO APLICABLE)

LITERATURA

España es el Estado miembro con el mayor número de OIGs y OICs⁶, con 37 OIGs y 20 OICs. Esta compleja estructura no facilita el funcionamiento del fondo.

TABLA RESUMEN: Necesidades y recomendaciones generales

Principales factores — Indicadores	¿Por qué?	Necesidades	Recomendaciones y comentarios generales
Estructura de la AG	<ul style="list-style-type: none"> La autoridad de gestión no dispone de recursos humanos suficientes. El personal de la AG cuenta con una alta formación para llevar a cabo las tareas, pero la carga de trabajo es muy elevada, debido, entre otros factores, al gran número de participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Se necesitan personas más cualificadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Delegar tareas Externalización de servicios Contratación de personal y formación La asistencia técnica puede aliviar necesidades específicas
Estructura OIG/OIC	<ul style="list-style-type: none"> Los OIG/OIC no disponen de recursos humanos suficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> Se necesitan personas más cualificadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Delegar tareas Externalización de servicios Contratación de personal y formación. La asistencia técnica puede aliviar necesidades específicas

⁶https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-spain_es.pdf

	<ul style="list-style-type: none"> • La designación de los OIGs no se ha realizado en un plazo adecuado. • El proceso de designación ha tardado mucho tiempo, lo que ha provocado retrasos en el proceso de certificación. Sin embargo, los OIGs del programa anterior han sido autorizados a preparar los manuales, las convocatorias y la evaluación de los proyectos tras la aprobación del PO. 	<ul style="list-style-type: none"> • Detectar y mejorar los puntos críticos del proceso • Requisitos concretos, claros y más flexibles con los participantes de fondos anteriores. • Una designación más ágil de los organismos, especialmente los que ya habían participado en los fondos anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificar los procesos de designación. • Una designación semiautomática de las entidades ya aprobadas en anteriores fondos
España es el Estado miembro con el mayor número de OIGs	<ul style="list-style-type: none"> • España tiene un gran número de OIGs y OICs que hicieron más difícil el trabajo para estos organismos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y aplicar procedimientos adecuados para simplificar el trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de protocolos. • Homogeneizar procesos. • Optimizar el plan de comunicación.

9.5 PROCESO

Conclusiones principales a nivel de: Autoridad de Gestión

- El comienzo del FEMP ha experimentado más inconvenientes que el comienzo del FEP, por ejemplo, la preparación y aprobación del PO.
- La designación de los OIGs empezó desde cero, a pesar de que los OIGs ya existentes en el FEP pudieron continuar sus actividades. Tuvieron que esperar a ser designados para participar en el proceso de certificación.
- Todavía no se han designado todos los OIGs. Está previsto que algunos no se designen. La razón es que para la administración de un pequeño presupuesto se deben dedicar importantes recursos de personal y no vale la pena.
- La aplicación del programa operativo en España difiere sustancialmente de las aplicaciones en otros Estados miembros. Esto se explica por la organización política del país, con tantas comunidades autónomas y muchos organismos intermedios.
- El control puede ser muy exigente y en el proceso de certificación y auditoría, el OIG, el OIC, la AC y la AA pueden ejercer un control sobre la misma operación.

OIG y OIC

- Determinados plazos pueden ser demasiado cortos para los OIGs, por ejemplo, un máximo de 6 meses para la aprobación de proyectos.
- Los procesos relativos a los controles son tediosos y muy exigentes en la fase de certificación y auditoría. Esto es especialmente difícil para los OIGs que deben preparar la información y mantener la comunicación con otros organismos.
- El control no solo está relacionado con el FEMP, sino también con la administración del Estado.
- Los criterios de elegibilidad de los gastos no son claros y coherentes en todos los organismos, cada uno de ellos tiene su propia perspectiva. Ello puede dar lugar a errores y descertificación.
- La carga de trabajo es muy alta y los medios técnicos y humanos actuales no pueden hacer frente a esta carga de trabajo.

Beneficiarios finales

- El 55 % de los beneficiarios considera que los manuales de procedimientos no están claros.
- El 67 % de los beneficiarios está de acuerdo en que existe una elevada carga administrativa y en la complejidad de las solicitudes y las justificaciones.
- El 55 % de los beneficiarios considera que el plazo de certificación no es apropiado.
- El 55 % de los beneficiarios considera que no existe una comunicación definitiva.

Literatura

- El retraso en la ejecución del FEMP en la UE se explica por la aprobación tardía del FEMP, la aprobación tardía del marco regulador, la aprobación tardía de los programas operativos y el retraso por parte de los Estados miembros en la instrumentación de las medidas del FEMP, lo que ha contribuido a la tardía aplicación.
- El solapamiento con la programación anterior y la adopción de nuevas normas complejas y una pesada carga administrativa también han influido en el escaso éxito de la ejecución.

AUTORIDAD DE GESTIÓN

Proceso I (Responsabilidades, Carga administrativa, Plazos y ApliFEMP)

La primera certificación del FEP se realizó en 2010, y los OIGs podían llevar a cabo actividades tales como convocatorias y órdenes de emisión sin haber sido designadas. No obstante, en el FEMP debe haber sido designada como OIG. El comienzo del FEMP ha tenido más inconvenientes que el comienzo del FEP. Hubo que designar organismos procedentes del período anterior llevando a cabo de nuevo todo el proceso de designación. En el caso de los organismos que ya han participado en el FEP, no debe ser necesario iniciar el proceso de designación desde cero para demostrar su capacidad, ya que ya lo hicieron en el período anterior y la aprobación de una auditoría de control debiera ser suficiente. Algunos OIGs aún no están designados, pero, en general, pueden no disponer de una financiación suficiente. Algunas de las OIGs consideran que no merece la pena el proceso de designación en relación con la gestión del fondo asignado.

Cabe señalar que la realidad de España es muy diferente de la de otros países que disponen de una única autoridad de gestión y autoridad de certificación. En este caso, la regionalización, la distribución de competencias, la disponibilidad de presupuestos (en función de quién puede gastar), implica la designación de los OIGs y OICs a nivel autonómico. En España, la flota está compuesta por muchas embarcaciones pequeñas, por lo que a veces genera un una micro gestión, lo que dificulta el proceso.

Los OIGs DATA y CONTROL han tenido el problema de que se enfrenta a una forma nueva de afrontar las medidas y sus gestores no están acostumbrados a este tipo de justificación. CONTROL, como beneficiario, no está acostumbrado a las verificaciones. Estas medidas absorben una gran cantidad de fondos, con una prefinanciación del 50 %.

En las comunidades autónomas también están desbordadas. El procedimiento administrativo para la aprobación de la ayuda, conforme a la normativa, con los plazos de corrección, dura un máximo de 6 meses. A partir de noviembre de 2018, con el mismo personal, entrarán en un ciclo en el que procederán de muchas certificaciones y auditorías, por lo que habrá aún menos tiempo.

El procedimiento de concesión de ayudas establecido en el Reglamento tiene una duración de 6 meses. El proceso de certificación suele tardar más tiempo. Desde el momento en que se concede la ayuda hasta su certificación, no existe un plazo límite. Un ejemplo es un organismo científico que está certificando el año 2014. Las certificaciones se envían dos veces al año (julio-noviembre). Además, existen dos anualidades adicionales de certificación en el año 2018, que han van desde el año 2014 al 2017.

El Reglamento de Disposiciones Comunes impone tareas de control (verificación, certificación y auditorías). Algunos de estos controles proceden también de la descentralización en las comunidades autónomas.

Una descertificación podría producirse cuando, por ejemplo, algunos gastos subvencionables se incluyen en la actividad, pero no son elegibles. Debe anularse antes de expedirlo a Europa para corregir los errores para que no haya errores al transmitirlo a Europa. Esto se debe a que puede haber un cambio en los criterios, o el organismo de certificación considera gastos no subvencionables considerados subvencionables por la OIG. El porcentaje de error puede ser como máximo del 2 %.

El plan financiero asignado a la asistencia técnica en el FEMP es superior al de otros fondos, lo que reconoce la mayor carga de trabajo, pero cuando se concede una cantidad determinada el proceso está en curso (es decir, el organismo interesado ya ha contratado a personas).

Así, cada actividad financiada es:

- A nivel de OIG: Control de la intervención (fuera del proceso del FEMP, procedimiento específico en la administración) y verificaciones por parte de los operadores privados.
- El OIC lleva a cabo un muestreo para comprobar las transacciones a nivel AA.
- La AC realiza muestreos para verificar las operaciones a nivel nacional.
- AA audita después de certificaciones.

En cualquier caso, todavía es posible que existan auditorías que procedan del Tribunal de Cuentas Europeo o de la propia Comisión. Aunque se trata de una garantía de control sobre el gasto público, una misma operación o proyecto podría someterse a todos los controles anteriormente descritos.

En otros países europeos solo hay AG y AC, y hay dos revisiones (y posibles auditorías posteriores). Considerando que, en este caso, el alto grado de descentralización implica que se necesitan al menos cuatro (OIG-AG, OIC-AC).

Podría haber diferentes criterios de admisibilidad para los distintos auditores que participan en el proceso de auditoría (por ejemplo, AA, Comisión), — la visión de un auditor puede no coincidir con la de otro, y las operaciones ya auditadas deben modificarse o certificarse tras una auditoría posterior. Para el próximo período, la AG desearía imponer el principio de auditoría única, en virtud del cual una operación ya auditada no necesite ser auditada posteriormente por otro organismo/entidad.

En cuanto a los criterios de selección, el Comité recomienda que se utilice un criterio general, como el establecido en el Reino Unido, para simplificar. La AG justifica de la siguiente manera la definición de criterios:

- Criterios generales — su objetivo es confirmar que el proyecto está en consonancia con el FEMP, la estrategia del PO, el DAFO... y que es subvencionable.
- Criterios específicos — se ha preparado un manual para cada medida (sitio web del MAPA) para que los OIGs en sus órdenes reglamentarias puedan dar prioridad y orientarse hacia líneas específicas dentro de cada prioridad.

Existe una aplicación informática para gestionar el FEMP, denominada ApliFEMP. Esta aplicación es laboriosa porque no todos los datos se cargan directamente, y todo debe encajar perfectamente. Es intuitivo, pero con gran carga de trabajo, debido a la carga de datos suele ser manual. La administración electrónica todavía no funciona completamente, sin embargo, administración electrónica facilitaría la administración.

Proceso II (Manuales, Sistemas de Certificación, Plan de Comunicación)

La descertificación se debe en parte a la falta de conocimiento y a errores de la AA. Cada intervención tiene sus propios criterios y pueden ser diferente. Se sugirió tener un criterio general, pero no era viable.

El Reglamento del Estado miembro también frena (la nueva ley de contratos, nuevos datos, etc.). Se precisa, además, un año y medio para celebrar contratos.

La realización de talleres, cursos y más formación es importante. Además, las charlas o seminarios tienen que ser de buena calidad y más numerosos.

ORGANISMOS INTERMEDIOS

Cuadro 7: Proceso por indicador

	STATISTICS					
	MIN	% MIN	%[1:2]	MODE	MAX	% MAX
Factor: Responsabilidades de la Autoridad de Gestión						
Están bien definidas (organigrama).	3	29%	0%	3	4	29%
Están publicadas.	1	14%	14%	4	4	29%
Cumple con sus responsabilidades de manera adecuada.	3	14%	0%	4	5	14%
Factor: Responsabilidades de los Organismos Intermedios						
Están bien definidas (organigrama).	3	14%	0%	4	5	14%
Están publicadas.	3	29%	0%	4	5	29%
Cumple con sus responsabilidades de manera adecuada.	3	14%	0%	4	5	29%
Factor: Responsabilidades de la Autoridad de Certificación						
Están bien definidas (organigrama).	3	14%	0%	4	10	14%
Están publicadas.	3	14%	0%	4	10	14%
Cumple con sus responsabilidades de manera adecuada.	2	14%	14%	4	10	14%
Factor: Responsabilidades de los Beneficiarios Finales						
Están bien definidas.	3	14%	0%	4	5	14%
Están publicadas.	3	14%	0%	4	5	29%
Cumple con sus responsabilidades de manera adecuada.	3	14%	0%	4	4	71%
Factor: Carga administrativa de la Autoridad de Gestión						
Está bien definida .	4	14%	0%		4	14%
Es ligera y fácilmente asumible.	2	14%	14%		3	14%
Cuenta con medios humanos y materiales para llevar a cabo sus obligaciones.	1	14%	14%		1	14%
Factor: Carga administrativa de los Organismos Intermedios						
Está bien definida.	3	14%	0%	4	4	86%
Es ligera y fácilmente asumible.	1	29%	71%	2	3	29%
Cuenta con medios humanos y materiales para llevar a cabo sus obligaciones.	1	29%	57%	1	4	14%
Factor: Carga administrativa de los Autoridad de Certificación						
Está bien definida .	3	14%	0%	4	4	29%
Es ligera y fácilmente asumible.	2	29%	29%	2	2	29%
Cuenta con medios humanos y materiales para llevar a cabo sus obligaciones.	2	14%	14%		2	14%
Factor: Carga administrativa de los Beneficiario Final						
Está bien definida.	3	14%	0%	4	5	14%
Es ligera y fácilmente asumible.	1	14%	43%	2	3	14%
Cuenta con medios humanos y materiales para llevar a cabo sus obligaciones.	2	14%	14%	3	3	43%
Factor: Plazos						
Los plazos para solicitar los proyectos son adecuados.	3	14%	0%	4	5	14%
Los plazos para la aceptación del proyecto son adecuados.	3	14%	0%	4	5	14%
Los plazos para la subsanación de errores son adecuados.	3	29%	0%	3	5	14%
Los plazos para la resolución de concesión de ayuda son adecuados.	3	71%	0%	3	4	14%
Los plazos para la justificación técnica son adecuados.	2	14%	14%	3	5	14%
Los plazos para la justificación económica son los adecuados.	2	14%	14%	3	5	14%
Los plazos para la certificación son los adecuados.	1	14%	43%	2	5	14%
Los plazos de recuperación de la ayuda son adecuados para la OIG.	2	14%	14%		4	14%
Los plazos de recuperación de la ayuda son adecuados para el Beneficiario.	3	29%	0%	3	4	29%
Factor: Aplicación informática APLIFEMP Y SFC2014						
La herramienta es intuitiva y fácil de manejar por los usuarios.	1	14%	29%	4	4	43%
La herramienta tiene manuales de uso adecuados.	1	14%	29%	4	5	14%
Los conceptos definidos en la herramienta están bien definidos.	1	14%	14%	4	4	57%
Existen cursos de APLIFEMP (y SFC2014)	4	71%	0%	4	4	71%
La herramienta es útil.	2	14%	14%	4	4	57%
Las herramientas informáticas de los OIG y OIC son compatibles con APLIFEMP.	3	43%	0%	4	4	43%
La herramienta informática APLIFEMP es compatible con SFC2014	4	14%	0%		5	14%

	STATISTICS					
	MIN	% MIN	%[1:2]	MODE	MAX	% MAX
Factor: Manuales de procedimiento de la Autoridad de Gestión						
Existen manuales de procedimiento.	4	71%	0%	4	4	71%
Están bien definidos, son claros.	4	57%	0%	4	4	57%
Están disponibles y accesibles.	4	43%	0%	4	4	43%
Factor: Manuales de procedimiento de los Organismos Intermedios						
Existen manuales de procedimiento.	4	71%	0%	4	5	29%
Están bien definidos, son claros.	4	100%	0%	4	4	100%
Están disponibles y accesibles.	3	14%	0%	4	5	14%
Factor: Manuales de procedimiento de la Autoridad de Certificación						
Existen manuales de procedimiento.	4	43%	0%	4	4	43%
Están bien definidos, son claros.	4	29%	0%	4	4	29%
Están disponibles y accesibles.	4	14%	0%		5	14%
Factor: Sistemas de Control						
Los procedimientos de control están bien definidos, son claros.	3	14%	0%	4	4	43%
Los procedimientos de control son útiles	2	14%	14%	5	5	29%
Los procedimientos de control son suficientes	3	14%	0%	4	5	14%
Factor: Sistemas de Certificación						
Los procedimientos de certificación están bien definidos, son claros.	3	29%	0%	4	5	14%
Los procedimientos de certificación son útiles	1	14%	14%	4	4	29%
La exhaustividad de procedimientos de certificación son suficientes	3	14%	0%	5	5	43%
La coordinación entre OIC y AC es adecuada	4	29%	0%	4	4	29%
Factor: Sistemas de Auditoría						
El sistema y la estrategia de auditoría está correctamente definida	3	14%	0%		3	14%
La coordinación entre AC y AA es adecuada	3	14%	0%		4	14%
Existe duplicidad en sistemas de control	3	29%	0%	3	4	29%
Existe un criterio único de elegibilidad por parte de los diferentes organismos implicados (OIGs, OICs, AC y AA)	1	14%	29%	4	4	29%
Factor: Plan de información comunicación - Genérico						
Existe un plan de comunicación	1	14%	14%	4	4	43%
La comunicación es fluida a todos los niveles del proceso	2	14%	14%	3	4	29%
Las personas que proveen la información están accesibles	3	57%	0%	3	5	14%

	STATISTICS					
	MIN	% MIN	%[1:2]	MODE	MAX	% MAX
Factor: Comunicación e información Autoridad de Gestión - Europa						
Es una comunicación fluida	1	14%	14%		3	14%
Los canales de comunicación están bien establecidos	NA	0%	0%		NA	0%
Las personas que proveen la información están accesibles	NA	0%	0%		NA	0%
Factor: Comunicación e información Autoridad de Certificación - Europa						
Es una comunicación fluida	NA	0%	0%		NA	0%
Los canales de comunicación están bien establecidos	NA	0%	0%		NA	0%
Las personas que proveen la información están accesibles	NA	0%	0%		NA	0%
Factor: Comunicación e información Autoridad de Gestión - Autoridad de Certificación						
Es una comunicación fluida	3	14%	0%		3	14%
Los canales de comunicación están bien establecidos	NA	0%	0%		NA	0%
Las personas que proveen la información están accesibles	NA	0%	0%		NA	0%
Factor: Comunicación e información Autoridad de Gestión - Organismos Intermedios de Gestión						
Es una comunicación fluida	2	14%	14%	5	5	29%
Los canales de comunicación están bien establecidos	2	14%	14%	4	5	14%
Las personas que proveen la información están accesibles	2	14%	14%	5	5	29%
Factor: Comunicación e información Autoridad de Certificación - Organismos Intermedios de Certificación						
Es una comunicación fluida	4	29%	0%	4	4	29%
Los canales de comunicación están bien establecidos	4	29%	0%	4	4	29%
Las personas que proveen la información están accesibles	4	14%	0%		5	14%
Factor: Comunicación e información Autoridad de Certificación - Autoridad de Auditoría						
Es una comunicación fluida	4	14%	0%		4	14%
Los canales de comunicación están bien establecidos	4	14%	0%		4	14%
Las personas que proveen la información están accesibles	5	14%	0%		5	14%
Factor: Comunicación e información Organismos Intermedios de Gestión - Organismos Intermedios de Certificación						
Es una comunicación fluida	2	29%	29%	4	5	14%
Los canales de comunicación están bien establecidos	2	14%	14%	3	5	29%
Las personas que proveen la información están accesibles	2	29%	29%	5	5	29%
Factor: Comunicación e información Organismos Intermedios de Gestión - Beneficiarios finales						
Es una comunicación fluida	NA	0%	0%		NA	0%
Los canales de comunicación están bien establecidos	NA	0%	0%		NA	0%
Las personas que proveen la información están accesibles	NA	0%	0%		NA	0%
Factor: Comunicación e información Organismos Intermedios de Gestión - Beneficiarios finales						
Es una comunicación fluida	3	14%	0%	4	5	14%
Los canales de comunicación están bien establecidos	3	14%	0%	4	5	14%
Las personas que proveen la información están accesibles	3	14%	0%	4	5	14%

Los plazos pueden ser demasiado cortos para la OIGs, por ejemplo, un máximo de 6 meses para la aprobación de proyectos que requieran muchas verificaciones y de una gran variedad de requisitos.

Los procesos relativos a los controles son muy laboriosos en la fase de certificación y auditoría. Esto es especialmente difícil para los OIGs, que debe preparar la información y mantener la comunicación con el OIC relativa a los proyectos seleccionados y que también debe preparar información a otros organismos para actividades de control. Además del control vinculado a las administraciones públicas del FEMP, se enfrentan al control por intervención del Estado.

Los criterios de elegibilidad de los gastos no son claros y coherentes en todos los organismos, cada uno de ellos tiene su propia perspectiva. Pueden existir diferentes criterios empleados por los diversos organismos en cuestión, los criterios son ambiguos o los cambios en los criterios pueden dar lugar a errores y llevar a cabo procesos de descertificación.

La carga de trabajo es muy alta para los medios humanos y técnicos existentes, aunque el personal es experimentado, no puede hacer frente a esta gran carga de trabajo.

BENEFICIARIOS FINALES

El 55 % de los beneficiarios considera que los manuales de procedimientos no están claros. Solo el 11 % consideran que están claras. Los encuestados restantes tienen una posición neutra o no son conscientes del tema.

El 67 % de los beneficiarios está de acuerdo en que existe una elevada carga administrativa y en la complejidad de las solicitudes y las justificaciones. Solo el 11 % considera soportable la carga. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 55,5 % de los beneficiarios consideró que el plazo para el reembolso de la ayuda no es adecuado. Ninguno de los beneficiarios considera que el plazo sea el adecuado.

El 78 % de los beneficiarios considera que el momento de la justificación económica de la ayuda es no apropiado. Ninguno de los beneficiarios considera que el plazo es adecuado.

El 55,5 % de los beneficiarios considera que el plazo de certificación no es apropiado. Ninguno de los beneficiarios considera que el plazo es adecuado.

El 55,5 % de los beneficiarios considera que no existe un plan de comunicación definido. Ninguno de los beneficiarios considera que exista un plan de comunicación.

LITERATURA

El escaso éxito de la ejecución del FEMP se explica en parte por el retraso en la ejecución del fondo. Esto ha provocado que el sector se haya retrasado a la hora de solicitar estos recursos financieros. Según el *Market Advisory Council* (2018)⁷, se ha producido una reacción en cadena de los retrasos: la aprobación tardía del FEMP para el período 2014-2020, el retraso en la aprobación de los programas operativos y el retraso de los Estados miembros en la instrumentación de las medidas del FEMP. El solapamiento con el período de programación anterior y las dificultades encontradas para adaptarse a las nuevas normas y requisitos administrativos, considerados especialmente complejos, contribuyeron a la mala aplicación del fondo. El *Market Advisory Council* coincide en su apreciación del escaso éxito del Fondo con las conclusiones de la conferencia de Tallin y de Tallin.

⁷<https://marketac.eu/wp-content/uploads/2018/07/MAC-Opinion-EMFF-01.2018-1.pdf>

Una de las dificultades detectadas por el Comité IV del FEMP es que se dispone de gran cantidad de datos para recoger en ApliFEMP algunas medidas. La aplicación plena de la administración electrónica permitirá, probablemente, la simplificación de los procedimientos.

TABLA RESUMEN: Necesidades y recomendaciones generales

Factores críticos — Indicadores	¿Por qué?	Necesidades	Recomendaciones y comentarios generales
Carga administrativa de los organismos intermedios	<ul style="list-style-type: none"> No es ni ligera ni fácilmente asumible. 	<ul style="list-style-type: none"> Gestionar a tiempo la carga de trabajo administrativo, especialmente en lo que se refiere a un mayor uso previsto del fondo en el futuro. 	<ul style="list-style-type: none"> Contratación de personal y formación específica. La asistencia técnica puede satisfacer necesidades puntuales. El presupuesto para asistencia técnica podría ajustarse si es factible la reprogramación.
	<ul style="list-style-type: none"> No cuentan con recursos humanos ni materiales suficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> Personal formado para prestar apoyo al equipo actual y dedicado exclusivamente a abordar la carga de trabajo. 	
Carga administrativa de la autoridad de certificación	No es ni ligera ni fácilmente asumible.	<ul style="list-style-type: none"> Personal formado para prestar apoyo al equipo actual. Criterios de elegibilidad unificados en todos los organismos y a lo largo de todo el proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un grupo de expertos para proponer una serie de criterios inequívocos y unificados que sean válidos para todas las partes en el proceso.
Carga administrativa de los beneficiarios finales	<ul style="list-style-type: none"> No es ni ligera ni fácilmente asumible. 	<ul style="list-style-type: none"> Simplificación administrativa y ventanilla única. Los requisitos administrativos proporcionales al importe de la ayuda, es decir, los proyectos más pequeños menos la carga administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> Aligerar la carga administrativa del beneficiario mediante la prestación de servicios especializados en los Fondos EIE. Reforzar el papel de las cofradías y de las organizaciones de productores, como entidades bien situadas para ayudar a sus sectores pesqueros, reforzando sus capacidades humanas y técnicas.
Plazos	<ul style="list-style-type: none"> Los plazos de certificación no son adecuados. 	<ul style="list-style-type: none"> Plazos más largos para la certificación. 	<ul style="list-style-type: none"> Comunicar más y mejor entre la OIG y OIC para facilitar el proceso de certificación.
Aplicación ApliFEMP y SFC2014	<ul style="list-style-type: none"> La herramienta no es intuitiva para los usuarios. No se dispone de un manual de instrucciones adecuado. 	<ul style="list-style-type: none"> Formación y manuales para los usuarios. Manuales más sencillos y fáciles de utilizar. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de material de formación y manuales basados en las recomendaciones de los usuarios. Lista de preguntas frecuentes.
Sistemas de auditoría	<ul style="list-style-type: none"> Existe una falta de criterios de elegibilidad unificados para todos los diversos organismos implicados. 	<ul style="list-style-type: none"> Criterios de elegibilidad unificados. 	<ul style="list-style-type: none"> Lista de gastos admisibles y no subvencionables que pueden permitir distinguir sin duda si un gasto es o no elegible. Criterios de admisibilidad unificados.
Comunicación e información, organismos intermedios de	<ul style="list-style-type: none"> La comunicación no es fluida. 	<ul style="list-style-type: none"> Una comunicación rápida y rápida entre el OIG y el OIC. 	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar la comunicación entre ambos participantes y desarrollar talleres en los que se debatan las

gestión — Organismos de certificación intermedios			necesidades del sector en relación con el FEMP.
	<ul style="list-style-type: none"> Las personas que proporcionan información no siempre están disponibles. 	<ul style="list-style-type: none"> El personal especializado con plena dedicación a las actividades de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> Formación del personal de comunicación. Externalización de asistencia técnica para reforzar la comunicación.

9.6 BENEFICIARIO

Conclusiones principales a nivel de:

Autoridad de gestión

- Uno de los operadores más afectados del FEMP es la industria de transformación, ya que se ha enfrentado a requisitos más estrictos para acceder al fondo que otros beneficiarios más pequeños.
- Los beneficiarios de la relacionados con la línea de transformación del pescado, en su calidad de otros grandes beneficiarios, son más eficaces a la hora de cumplir los requisitos administrativos.

OIG y OIC

- El artículo 10 disuade a los operadores de solicitar fondos y crea incertidumbre. Especialmente en lo que se refiere al reembolso de los fondos y las multas en caso de infracciones, sanciones y los plazos en los que el beneficiario infractor puede presentar nuevas propuestas.
- El sector está muy atomizado en pequeños operadores por lo que garantizar que la información sea buena es muy difícil, especialmente en el caso de la pesca artesanal. Existe un reconocimiento de que las *cofradías* y las OP (dentro de sus limitaciones de recursos) puedan desempeñar un papel a la hora de ayudar a los pequeños pescadores.
- Es importante llevar a cabo actividades de divulgación para que el sector conozca el ámbito de aplicación del fondo.
- Existe un amplio reconocimiento a todos los niveles o de que todos los beneficiarios soportan una carga de trabajo pesada y compleja.
- La carga administrativa es desproporcionada para el pequeño operador.

Beneficiarios finales

- El 33 % de los encuestados considera que la definición de beneficiario es ambigua.
- El 44,5 % de los beneficiarios considera que no cuentan con los medios humanos y técnicos necesarios para cumplir los requisitos administrativos del fondo.
- El 55,5 % considera que no cuentan con la formación necesaria para gestionar la ayuda.
- El 44,5 % considera que tienen capacidad para proponer proyectos adecuados.

Literatura

- La gran carga administrativa se considera una cuestión clave en toda la UE, ya que se debatió en la conferencia de las partes interesadas celebrada en Tallin (2017). Las partes interesadas en la conferencia presentaron una solicitud de racionalización y simplificación del proceso administrativo.

Autoridades responsables de la gestión

ORGANISMOS INTERMEDIOS

Cuadro 8: Beneficiario por indicador

Factor: Definición de Beneficiario	STATISTICS					
	MIN	% MIN	%[1:2]	MODE	MAX	% MAX
La definición de los beneficiarios es clara.	2	86%	86%	2	4	14%
La definición de beneficiario es adecuada.	2	71%	71%	2	4	14%
La definición de beneficiario corresponde con al realidad del sector.	2	43%	43%	2	4	14%
Factor: Beneficiarios						
La formación de los beneficiarios es adecuada para gestionar la ayuda.	1	14%	57%	2	3	14%
La carga administrativa de los beneficiarios es adecuada.	1	29%	86%	2	2	57%
Los beneficiarios justifican la ayuda correctamente	2	29%	29%	4	4	57%
Los beneficiarios justifican la ayuda en el plazo adecuado	2	14%	14%	4	4	57%
Factor: Información a los beneficiarios						
Los beneficiarios potenciales están accesibles, es fácil llegar a ellos.	2	14%	14%	4	4	57%
Existe una 'ventanilla' de información en la que los beneficiarios pueden resolver sus dudas.	2	29%	29%	4	4	43%
Los canales de comunicación están bien establecidos.	2	14%	14%	4	4	29%
Los beneficiarios potenciales son conocedores de la ayuda.	3	14%	0%	4	4	57%
Factor: Procedimientos electrónicos del beneficiario						
El procedimiento electrónico de solicitud es adecuado.	2	14%	14%	3	4	14%
El procedimiento electrónico de justificación es adecuado.	2	29%	29%	3	3	43%
El procedimiento electrónico de seguimiento es adecuado.	2	14%	14%	3	4	14%
Factor: Obligaciones de los beneficiarios						
Los beneficiarios colaboran adecuadamente.	3	14%	0%	4	4	57%
Los beneficiarios aportan y actualizan la información relativa al proyecto solicitada por la OIG.	3	43%	0%	3	4	29%
Los beneficiarios conocen y cumplen las obligaciones de publicidad	3	14%	0%	4	5	14%
El mantenimiento de las inversiones por un plazo de 5 años supone un freno a la absorción de fondos	2	14%	14%	3	4	29%
Llevar una contabilidad separada de las operaciones de la ayuda.	3	14%	0%	4	5	14%
Presentan la evaluación de Impacto Ambiental.	3	43%	0%	3	5	14%
Factor: Admisibilidad de ayudas en base al artículo 10 del Reglamento 508/2014 - FEMP por infracciones graves a la PPC						
El artículo 10 es adecuado.	1	29%	71%	2	2	43%
La duración de la sanción es adecuada.	1	29%	57%	1	3	14%
Este artículo no frena a los beneficiarios a la hora de solicitar ayudas.	1	29%	57%	1	3	14%
Factor: En general, estoy de acuerdo con ...						
Criterios de admisibilidad.	1	14%	43%	3	4	14%
Criterios de elegibilidad.	2	29%	29%	4	4	29%
Criterios de selección.	2	29%	29%	3	4	29%

La limitación a las PYME solo afecta a las líneas dedicadas a la industria de transformación, pero no al resto. Las grandes empresas eran un tipo de beneficiario que absorbía un volumen considerable de fondos en el período anterior y que eran entidades con capacidad para preparar proyectos o propuestas bien planeados.

Los beneficiarios pueden no estar familiarizados con las tareas administrativas que conlleva la aplicación y la justificación, lo que supone una elevada carga administrativa y una gran complejidad.

La aplicación del artículo 10 presentadas por parte de operadores que hayan sido declarados culpables de cometer fraudes por la autoridad competente del Estado miembro, tal como se definen en el artículo 1 del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, en el marco del Fondo Europeo de Pesca (FEP) o del FEMP, hace que las solicitudes no sean admisibles durante un período determinado de conformidad con el apartado 4 del presente artículo. A continuación, debe devolverse la ayuda. El artículo 10 del Reglamento del FEMP puede ser intimidatorio y causar inseguridad al beneficiario que mantiene mantener la situación de infractor durante los próximos 5 años. En períodos anteriores, la incidencia fue del 4 % y los OIGs suelen poner en marcha la consulta a la AG para los controles.

Los beneficiarios se quejan de que la sanción total puede ser desproporcionada. Por ejemplo, 3 000 EUR por infracción y 50 000 EUR de la ayuda al beneficiario pueden suponer una devolución de 53 000 EUR, que no pueden reembolsar.

La gestión de la ayuda para paralizaciones temporales se gestiona de forma centralizada. Esto puede provocar retrasos en el pago de la ayuda. Se trata de un problema especialmente agudo para los operadores de pequeña escala, especialmente en las regiones con un fuerte componente de buques de pequeña escala.

El avance de los pagos a los beneficiarios es difícil, especialmente para los pequeños operadores que tienen dificultades para obtener financiación de intermediarios financieros privados. Además, se requieren garantías sustanciales para la concesión de préstamos al sector.

BENEFICIARIOS FINALES

El 33 % de los encuestados considera que la definición de beneficiario es ambigua. La misma proporción considera que es clara.

El 44 % de los beneficiarios consideró que no cuentan con los medios humanos y técnicos necesarios para cumplir los requisitos administrativos del fondo. El 22 % de los encuestados manifestó que cuentan con los medios.

El 55 % considera que no cuentan con la formación necesaria para gestionar la ayuda.

El 44 % considera que tienen capacidad para proponer proyectos adecuados.

LITERATURA

En la conferencia de las partes interesadas de Tallin (2017), hubo consenso en que la correcta aplicación del FEMP requiere, en particular, una simplificación de los procedimientos administrativos y hacer uso de los avances y las lecciones a todos los niveles, desde las autoridades hasta los beneficiarios.

TABLA RESUMEN: Necesidades y recomendaciones generales

Factores críticos — Indicadores	¿Por qué?	Necesidades	Recomendaciones y comentarios generales
Definición de beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> La definición no está clara, especialmente en lo que se refiere a la comercialización y el tamaño de las empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> Definición concreta de los posibles beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Reinterpretación de la normativa sobre definiciones y redefiniciones de los beneficiarios en consulta con el sector
	<ul style="list-style-type: none"> La definición del beneficiario no refleja la realidad del sector. 	<ul style="list-style-type: none"> Una definición específica de los beneficiarios. 	Ídem.
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> La formación de los beneficiarios no es adecuada para gestionar la ayuda. Hay aspectos del FEMP y el acceso a sus fondos que superan el ámbito de los pescadores medios. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el conocimiento de los pescadores sobre las posibilidades del FEMP. 	<ul style="list-style-type: none"> Llevar a cabo una formación sobre la composición actual de la organización de las comunidades pesqueras, como las cofradías y OPs.
	<ul style="list-style-type: none"> La carga administrativa de los beneficiarios no es adecuada. Supone una carga administrativa equivalente para el pequeño y el gran operador, a pesar de la diferencia de medios administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> Es necesario que el pequeño operador reciba asistencia de terceros en materia de requisitos administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> Las cofradías y las organizaciones de productores disponen de medios para informar y asistir al pequeño operador Como alternativa, la asistencia de terceros a los

			pequeños operadores en cuestiones administrativas.
	<ul style="list-style-type: none"> Los beneficiarios no siempre justifican correctamente los gastos. 	<ul style="list-style-type: none"> Justificación correcta de los gastos que permite reducir el número de verificaciones y certificaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Ídem.
Información a los beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> No existe una ventanilla única para resolver consultas. 	<ul style="list-style-type: none"> Puntos de información específicos dedicados a resolver dudas y proporcionar ayuda al beneficiario. 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicar puntos de información específicos en los OIGs. En el caso de personal limitado, podría estudiarse la posibilidad de recurrir a la subcontratación.
Procedimientos electrónicos del beneficiario	<ul style="list-style-type: none"> El procedimiento electrónico para la justificación no es exacto. 	<ul style="list-style-type: none"> Un procedimiento que facilite la justificación al beneficiario. 	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de formación sobre el uso de la herramienta y manuales de uso sencillo.
Sobre la admisibilidad de una ayuda basada en el artículo 10 del Reglamento n.º 508/2014-EMFF para las infracciones graves de la PPC	<ul style="list-style-type: none"> El artículo 10 no es exacto. Genera muchos problemas debido a muchas consultas a la AG y crea incertidumbre entre los beneficiarios potenciales. 	<ul style="list-style-type: none"> Un régimen de sanciones que sanciona las infracciones, pero que no desincentiva la inversión en el término medio en el sector. 	<ul style="list-style-type: none"> Modificar las sanciones
	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 10: La duración de las sanciones no parece adecuada. Crea incertidumbre entre los beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Ídem. 	<ul style="list-style-type: none"> Ídem.
	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 10: Este artículo disuade a los beneficiarios de solicitar ayudas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ídem. 	<ul style="list-style-type: none"> Ídem.
En general, los beneficiarios no están de acuerdo con:	<ul style="list-style-type: none"> Criterios de admisibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Un consenso en la definición de criterio para todos los órganos del proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar un conjunto de criterios contrastado por parte de los diversos organismos afectados.
	<ul style="list-style-type: none"> Criterios de elegibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Ídem. 	<ul style="list-style-type: none"> Ídem.
	<ul style="list-style-type: none"> Criterios de selección. 	<ul style="list-style-type: none"> Un consenso en la definición de criterio para todos los órganos del proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora continua de los criterios de selección.

9.7 PROYECTOS Y OPERACIONES

Conclusiones principales a nivel de:

Autoridad de gestión

- La aplicación electrónica se impone y hay problemas con la plataforma. Ha sido el caso de los beneficiarios que presentaron la solicitud a tiempo y, sin embargo, no llegó a la AG.

- Los controles, el concepto de beneficiario y la comprobación de la admisibilidad, los controles [...] son tareas exhaustivas que requieren muchos recursos y han causado dificultades a los nuevos OIGs (ha provocado retrasos).

OIG y OIC

- Los beneficiarios no pueden presentar buenas actividades o propuestas de proyectos: el dinero se queda sin utilizar en algunas prioridades.
- En los fondos anteriores había un calendario más flexible para la presentación de proyectos, además otras instituciones disponían de capacidad para proponer estudios o actividades.
- Debe haber un control con arreglo a la financiación, es decir, una relación coherente entre la financiación y el nivel de control.
- El beneficiario es el único responsable de proponer proyectos/actividades/estudios, pero la burocracia limita su capacidad de gestión de la justificación de la ayuda y la falta de conocimientos sobre las prioridades limita su capacidad de proponer ideas.
- Los indicadores no son válidos: son complejos, hay muchos, no es fácil calcular y no son adecuados.

Beneficiarios finales

- El 44 % de los encuestados consideró que los beneficiarios pueden proponer sus propios proyectos.
- El 37,5 % consideraba que no tienen suficiente personal para justificar proyectos que no respondan a las solicitudes del proceso de certificación.

Literatura

- Según (Ballesteros, M, 2018) las partes interesadas y los beneficiarios potenciales consideran que las medidas de innovación son las más difíciles de aplicar.

AUTORIDAD DE GESTIÓN

Los procedimientos generales, el control, el concepto de beneficiario y la comprobación de la admisibilidad, las verificaciones y otras fases del proceso son tareas muy exhaustivas que requieren muchos recursos lo que ha causado dificultades a los nuevos operadores provocando retrasos. Asimismo, el proceso administrativo y las normativas nacionales conexas son complejas.

El marco jurídico español parece más complejo que el de otros países europeos. Los requisitos legislativos son más estrictos en España que en otros países (por ejemplo, la cuestión de los contratos públicos: un contrato de asistencia podría tardar hasta un año y medio por formalizar). También hay, por ejemplo, plazos definidos que pueden retrasar los procesos de convocatorias, el cierre de expedientes y el pago, ya que, en caso de que se solicite una subsanación de errores, debe concederse al beneficiario un plazo de 10 días laborables para responder.

La aplicación electrónica se debería implementar plenamente, pero sigue habiendo problemas con la plataforma. Ha sido el caso de los beneficiarios que presentaron la solicitud a tiempo y, sin embargo, no llegaron a la AG.

El control de los pequeños proyectos es excesivo, debe haber un control con arreglo a la financiación que establezca una relación coherente entre la financiación y el nivel de control.

ORGANISMOS INTERMEDIOS

Cuadro 9: Proyectos y por indicador

Factor: Capacidad de proponer proyectos adecuados	STATISTICS					
	MIN	% MIN	%[1:2]	MODE	MAX	% MAX
Los Organismos Intermedios tienen capacidad.	2	43%	43%	4	4	57%
Los Beneficiarios Finales tienen capacidad.	2	43%	43%	4	4	43%
Existen otras instituciones con capacidad de proponer proyectos adecuados.	3	14%	0%	4	4	43%
Factor: Existe personal adecuado para....						
Para proponer proyectos	1	14%	14%	3	4	29%
Para justificar proyectos	1	14%	29%	3	3	57%
Para certificar pagos	1	14%	14%	3	4	29%
Factor: Los indicadores para evaluar los proyectos son						
Relevantes	1	14%	57%	2	3	29%
Simples	1	14%	86%	2	2	71%
La cantidad de datos requeridos son fáciles, accesibles	1	29%	71%	2	3	14%
La cantidad de indicadores son adecuados	1	43%	86%	1	2	43%

BENEFICIARIOS FINALES

El 44 % de los encuestados consideró que los beneficiarios pueden proponer proyectos.

El 22 % consideraba que pueden.

El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

LITERATURA

Según (Ballesteros, M, 2018) las partes interesadas y los beneficiarios potenciales consideran que las medidas de innovación son las más difíciles de aplicar. Para la mayoría de los beneficiarios potenciales en el sector pesquero, las medidas que respondan a sus necesidades no son admisibles; y las medidas que se financian carecen de atractivo debido al bajo nivel de intensidad de la ayuda. Hay un número limitado de operaciones para el desarrollo de la flota y la aplicación está muy limitada por los criterios específicos de medidas.

TABLA RESUMEN: Necesidades y recomendaciones generales

Principales factores — Indicadores	¿Por qué?	Necesidades	Recomendaciones y comentarios generales
Capacidad para proponer proyectos adecuados	<ul style="list-style-type: none"> Los OIGs no tienen capacidad para proponer proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> No es necesario proponer proyectos, pero es necesario contar con dinamizadores del fondo que conozca los problemas del sector. 	<ul style="list-style-type: none"> Comunicación de posibilidades de financiación basadas en prioridades. Guías fáciles y breves en las que se resuman las prioridades. Lista de actividades y proyectos interesantes que han sido financiados en otros países europeos.
	<ul style="list-style-type: none"> Los beneficiarios finales no tienen capacidad para proponer proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> Aliviar la carga administrativa de los pequeños proyectos. Facilitar más entidades a la licitación. Puede haber otras instituciones capaces de proponer estudios o actividades. Información sobre las posibilidades del fondo. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso administrativo más simplificado y específico basado en el importe financiado. Prorrogar el plazo para la presentación de proyectos y justificarlos (calendario acordado en el OI) Comunicación especial sobre las convocatorias anuales según el tipo de beneficiario objetivo.
Personal adecuado ya existente	<ul style="list-style-type: none"> No hay personal adecuado para justificar los proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> Procedimientos simplificados 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso administrativo reducido específico basado en el importe financiado.

		<ul style="list-style-type: none"> • Controles de admisibilidad, controles sobre el terreno... 	
Indicadores de evaluación de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Los indicadores de evaluación de los proyectos no son pertinentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el número de indicadores. • Redefinir nuevos indicadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar más indicadores genéricos. • Indicadores específicos. • En función del proyecto o de la operación, puede calcularse o no el indicador. • Permitir los indicadores de las agencias nacionales. • Elaborar una lista de los indicadores elegidos por delante para los proyectos pequeños y de rutina. • Establecer rangos preestablecidos (en lugar de valores) para facilitar los cálculos a los beneficiarios.
	<ul style="list-style-type: none"> • Los indicadores de evaluación de los proyectos no son simples. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de evaluación de proyectos: la cantidad de datos exigida no es fácil ni accesible. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • El número de indicadores que deben evaluarse no es adecuado. 		

9.8 FINANCIACIÓN

Conclusiones principales a nivel de:

Autoridad de gestión

- La prefinanciación es mucho menor que en el programa anterior (FEP). Anteriormente existían dos anticipos del 7 % (Reglamento (CE) n.º 11/98), por lo que los beneficiarios comenzaron con una justificación del 14 %. En el FEMP la prefinanciación es mucho más pequeña y esto afecta al nivel de ejecución.
- Se considera que el fondo es un reembolso, no un fondo de pre-financiación.

OIG y OIC

- El beneficiario dispone de instrumentos financieros para acceder a fondos anticipadamente. Sin embargo, los bancos no conceden créditos o préstamos si el beneficiario no proporciona una garantía. El problema es que el beneficiario no tiene garantías, ni siquiera el propio fondo es una garantía. La capacidad de cofinanciación se ha reducido porque Europa no ha concedido tantos anticipos.
- La ejecución del Fondo es baja porque el pago anticipado o la prefinanciación es baja, y no se recibe antes de iniciar la actividad.
- Los porcentajes de proyectos cofinanciados deben ser inferiores para el beneficiario.

Beneficiarios finales

- Más del 60 % de los beneficiarios consultados consideran que no tienen capacidad para cofinanciar proyectos, el porcentaje de cofinanciación no es adecuado ni ágil en el tiempo.
- El 50 % de los encuestados consideró que el porcentaje de cofinanciación no es el adecuado.
- Más del 50 % de los beneficiarios consultados consideran que los porcentajes de prefinanciación no son adecuados y el acceso a la prefinanciación es difícil.
- El 75 % de los beneficiarios consultados consideró que el acceso a la ayuda era difícil.
- El 75 % consideró que el calendario para acceder a la ayuda era inadecuado.

Literatura

- Existen dificultades para acceder a financiación por las restricciones presupuestarias administrativas y de crédito.
- El sector bancario percibe a la pesca como una industria de riesgo debido a las incertidumbres, pero también debido a la falta de conocimientos y dificultades para monetizar y comprender el negocio.
- Según una encuesta de satisfacción⁸ realizada en el sector pesquero, GALP y sector, la financiación fue la segunda causa principal de la dificultad de la aplicación del FEMP en España.

AUTORIDAD DE GESTIÓN

El FEMP presenta anticipos mucho menores (prefinanciación) que el programa anterior (FEP). En el FEP se concedían dos anticipos del 7 % (Reglamento (CE) n.º 11/98). Por lo tanto, comenzaron con una justificación del 14 %. En este caso, los anticipos son mucho menores, lo que ha afectado a una menor de ejecución del Fondo. La prefinanciación es fundamental para poder elaborar contratos.

La disponibilidad de la prefinanciación es fundamental. Ahora es necesario que los OIGs (en muchos casos los gobiernos autonómicos o regionales) presupuesten y ejecuten sus fondos propios (que están sujetos a la aprobación del presupuesto), que se recuperan, en promedio, un año y medio después. Además, Europa devuelve este dinero a través del Tesoro, por lo que no tiene que reasignarse entre el 100 % a la entidad que ejecutó el gasto público, esto es, no es recuperado por el propio OIG. Por tanto, o está ya presupuestado o no puede ejecutar el Fondo Europeo.

ORGANISMOS INTERMEDIOS

Cuadro 10: Financiación por indicador

	STATISTICS					
	MIN	% MIN	%[1:2]	MODE	MAX	% MAX
Factor: Capacidad de co-financiar proyectos						
En general existe capacidad de co-financiar proyectos por parte de las administraciones locales.	2	14%	14%	4	4	43%
En general existe capacidad de co-financiar proyectos por parte de los beneficiarios finales.	2	14%	14%	4	4	57%
Los porcentajes de co-financiación son adecuados.	2	14%	14%	4	4	43%
La co-financiación es ágil en periodos de tiempo.	1	14%	14%	3	4	29%
Factor: Prefinanciación						
El porcentaje de prefinanciación es el adecuado.	1	14%	43%	2	4	14%
Se puede acceder a la prefinanciación fácilmente.	1	14%	29%		4	14%
Factor: Financiación						
La intensidad de la ayuda es adecuada.	2	14%	14%	4	4	43%
Se puede acceder fácilmente a dicha financiación.	1	14%	29%		4	14%
Los plazos para la consecución de la financiación son adecuados.	2	29%	29%	2	4	29%

BENEFICIARIOS FINALES

El 62,5 % de los encuestados consideró que los beneficiarios no tienen capacidad para cofinanciar proyectos. El 12,5 % consideró que los beneficiarios tienen esa capacidad. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 50 % de los encuestados consideró que el porcentaje de cofinanciación no es el adecuado. El 12,5 % consideró que los porcentajes son adecuados. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

⁸https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/punto-9-encuesta-de-satisfaccion-femp-2014-2020_tcm30-421645.pdf

El 62,5 % de los encuestados consideró que la cofinanciación no es algo ágil en periodos de tiempo. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 62,5 % de los encuestados consideró que los porcentajes de prefinanciación no son adecuados. El 12,5 % consideró que los porcentajes son adecuados. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 62,5 % de los encuestados considera que el acceso a la prefinanciación es difícil. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 25 % consideró que la intensidad de la ayuda no es adecuada. El 25 % consideró que esta ayuda era adecuada. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 75 % consideraba difícil el acceso a la ayuda. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 75 % consideró que el calendario para acceder a la ayuda era inadecuado. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

LITERATURA

Según (MAGRAMA, 2015), el bajo nivel de ejecución programada del FEP se debió a las dificultades para acceder al crédito y a las restricciones presupuestarias de la administración.

El FEMP es el principal instrumento financiero de apoyo a la pesca, las comunidades costeras y el crecimiento azul. Sin embargo, sector bancario percibe a la pesca como una industria de riesgo debido a las incertidumbres, pero también debido a la falta de conocimientos y dificultades para monetizar y comprender el negocio. Los intermediarios financieros animan a los bancos a conceder préstamos a operaciones sectoriales más específicas que requieren una evaluación de la tecnología (Tallin, 2017).

Según una encuesta de satisfacción⁹ realizada en el sector pesquero, GALP y sector, la financiación fue la segunda causa principal de la dificultad de la aplicación del FEMP en España. La primera razón es la complejidad administrativa (50 %), seguida de cuestiones relativas a la financiación (24 %) y la dificultad en el cumplimiento de las condiciones (12 %).

Según Tallin (2017), la promoción del instrumento financiero es importante. Las regiones, junto con las demás partes interesadas desempeñan un papel importante para abordar los posibles beneficiarios.

El uso de los instrumentos financieros se basará en un análisis de mercado del universo inversor (tendencias del mercado, sectores, perfil de riesgo de los beneficiarios finales previstos, escala del proyecto) y los socios/patrocinadores del sector privado en este proceso.

⁹https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/punto-9-encuesta-de-satisfaccion-femp-2014-2020_tcm30-421645.pdf

TABLA RESUMEN: Necesidades y recomendaciones generales

Principales factores – Indicadores	¿Por qué?	Necesidades	Recomendaciones y comentarios generales
Prefinanciación	<ul style="list-style-type: none"> El porcentaje de prefinanciación no es adecuado. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la tasa de prefinanciación. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de los importes de prefinanciación (del 7 al 14 %, como en fondos anteriores)
	<ul style="list-style-type: none"> La prefinanciación no es fácilmente accesible. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo «blando» a los solicitantes y beneficiarios (por ejemplo, apoyo técnico administrativo para la preparación de solicitudes). Importancia de las AG para informar a los socios del sector bancario sobre el rendimiento y las perspectivas del sector; también destaca la importancia de garantizar que los beneficiarios finales tengan planes empresariales creíbles. 	<ul style="list-style-type: none"> Una asistencia externa puede reducir la carga administrativa que suponen estas intervenciones como «ventanilla única». Un tipo de préstamo (préstamos comerciales, garantías bancarias, seguros) para los beneficiarios finales. Promover los préstamos comerciales adicionales (tanto en términos de precio como de disponibilidad). Acelerar el proceso de cofinanciación. Aumentar la facilidad de cofinanciación para aquellos beneficiarios con escasa capacidad de autofinanciación.
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> La prefinanciación/financiación no está fácilmente disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> Necesidad de utilizar todas las paletas de los instrumentos financieros modernos para apoyar la innovación y el crecimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Prever y asignar un importe presupuestario suficiente para hacer frente a este fondo. Facilitar el acceso de los beneficiarios al crédito o a los préstamos. Asesoramiento al beneficiario para el rápido logro de la financiación.
	<ul style="list-style-type: none"> Los plazos para obtener financiación no son adecuados. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar el plazo de presentación de proyectos y de ejecución aumentaría el plazo para la obtención de la ayuda. 	<ul style="list-style-type: none"> Calendario acordado entre los OI Acelerar el proceso de obtención de financiación (aumento de la prefinanciación, anticipos intermedios, etc.). Reducir las condiciones o garantías exigidas por la banca.

9.9 PRIORIDADES

Conclusiones principales a nivel de:

Autoridad de gestión

- Las prioridades con un nivel de ejecución reducido o cero no tienen una buena previsión de ejecución.
- La falta de reprogramación no ha afectado al gasto autonómico.
- Falta flexibilidad a la hora de reprogramar el presupuesto.

OIG y OIC

- En general, los organismos intermedios no están de acuerdo con el plan financiero (distribución presupuestaria por prioridades/medidas).
- Las prioridades no son flexibles y no pueden adaptarse a la realidad del sector.
- Las prioridades no están bien definidas.
- Pueden mejorarse los criterios de selección (criterios de admisibilidad, criterios de selección y criterios de elegibilidad).

Beneficiarios finales

- Los beneficiarios no están de acuerdo con los criterios de selección de la Prioridad I: la promoción de la pesca sostenible (43 %), tienen una posición neutral en cuanto a los criterios de selección de la Prioridad II — promoción de la acuicultura sostenible (43 %) y, en general, están de acuerdo con las prioridades III a VI.

Literatura

- Para algunas medidas, aunque pueda existir demanda por parte del sector, no se cumplen los requisitos de los Reglamentos (artículos 31, 32, 34, 41.3 y 68)
- Existen medidas que no han recibido solicitudes o muy pocas solicitudes (artículos 30, 42, 49, 50, 54, 35 y 57).
- No se han puesto en marcha otras medidas (artículos 35 y 57)

AUTORIDAD DE GESTIÓN

Según la Autoridad de Gestión existían prioridades que no habían sido exitosas y no tienen previsión de que lo vayan a ser por lo que la reprogramación es necesaria. En esta situación, parece más eficaz concentrar el presupuesto en aquellas prioridades exitosas. Sin embargo, es políticamente difícil de aplicar.

La reprogramación parcial es posible cuando no cambia a nivel nacional, aun cambiando a un nivel más bajo. La reprogramación es legal, pero la CE debe aceptar la reprogramación. En general, no es fácil reprogramar. La falta de reprogramación ha afectado al nivel de ejecución a nivel autonómico.

Algunos niveles de reprogramación (importes) tendrían que ser automáticos. Existe falta flexibilidad a la hora de reprogramar el presupuesto. En España se ha dotado de presupuesto a muchas medidas y puede ser necesario centrarse en unas pocas. Se ha intentado solicitar la reprogramación a Comisión. Tras el ejercicio de revisión, aunque se produjeron cambios a nivel de la OIG (nivel más bajo), las cifras globales por prioridad no cambiaron mucho. En cualquier caso, la Comisión no aceptó la propuesta, ya que los totales por objetivo específico del FEMP y por objetivos temáticos comunes deberían mantenerse. Esto podría haber condicionado la ejecución de los gastos en algunas regiones autónomas, ya que, por ejemplo, en Murcia dejaron de publicar algunas convocatorias. Señalan que otros Fondos Estructurales han procedido a la reprogramación, el Feader incluso dos veces.

ORGANISMO INTERMEDIO

Cuadro 11: Indicadores por prioridad.

	STATISTICS					
	MIN	% MIN	%[1:2]	MODE	MAX	% MAX
Factor: El presupuesto por prioridades está bien distribuido a nivel...						
Europeo	2	29%	29%	5	5	29%
Estatal	1	29%	43%	4	4	43%
Autonómico	2	29%	29%	2	5	14%
Factor: Son flexibles, se pueden adaptar fácilmente a la realidad del sector						
Prioridad I	1	29%	57%	2	3	14%
Prioridad II	1	29%	57%	2	3	14%
Prioridad III	1	29%	43%	3	3	29%
Prioridad IV	1	29%	43%	1	3	14%
Prioridad V	1	29%	57%	2	3	14%
Prioridad VI	1	29%	43%	1	3	14%
Prioridad VII	1	29%	43%	1	3	14%
Factor: Las prioridades están bien definidas						
Prioridad I	1	14%	29%	4	4	57%
Prioridad II	2	14%	14%	4	4	57%
Prioridad III	2	14%	14%	4	4	57%
Prioridad IV	2	14%	14%	4	4	43%
Prioridad V	1	14%	29%	4	4	43%
Prioridad VI	2	14%	14%	4	4	43%
Prioridad VII	0	14%	14%	4	4	43%
Factor: Los criterios de selección son adecuados						
Prioridad I	1	14%	29%	3	4	29%
Prioridad II	1	14%	29%	3	4	29%
Prioridad III	1	14%	29%	3	4	29%
Prioridad IV	1	14%	29%	3	4	29%
Prioridad V	1	14%	29%	3	4	29%
Prioridad VI	1	14%	29%	3	4	29%
Prioridad VII	1	14%	29%	3	4	29%

BENEFICIARIOS FINALES

A partir de la encuesta realizada a los beneficiarios, los resultados relativos a las prioridades se resumen en los cuadros siguientes (Cuadro 12, Cuadro 13). Según los beneficiarios, las prioridades III y V se ajustan a la realidad del sector, por el contrario, según el 25 % de los mismos, la prioridad I no se corresponde con la realidad del sector.

Según los beneficiarios los criterios de selección (considerados criterios de admisibilidad, admisibilidad y elegibilidad) de las prioridades I y V son adecuados para más del 25 %. Por el contrario, los criterios de selección de las prioridades III, IV, V y VI no son adecuados.

Cuadro 12: Encuesta a los beneficiarios finales: ¿La definición de las prioridades se ajusta a la realidad del sector?

Prioridad	No de acuerdo	De acuerdo	Otros
I. Promover la pesca sostenible	25 %	50 %	25 %
II. Promover la acuicultura sostenible	0	12,5 %	87,5 %
III. Promover la aplicación de la PPC	12,5 %	87,5 %	0 %
IV. Promover el empleo y la cohesión social	12,5 %	37,5 %	50 %
V. Promover la comercialización y el tratamiento	12,5 %	62,5 %	25 %
VI. Promoción de la aplicación de la PMI	2 %	37,5 %	10,5 %

Cuadro 13: Encuesta a los beneficiarios finales: ¿Son adecuados los criterios de selección?

Prioridad	No de acuerdo	De acuerdo	Otros
I. Promover la pesca sostenible	43 %	14 %	43 %
II. Promover la acuicultura sostenible	0 %	14 %	86 %
III. Promover la aplicación de la PPC	25 %	50 %	25 %
IV. Promover el empleo y la cohesión social	14 %	28,5 %	57,5 %
V. Promover la comercialización y el tratamiento	28,5 %	43 %	28,5 %
VI. Promoción de la aplicación de la PMI	14 %	43 %	43 %

LITERATURA

Según V Comité de Seguimiento del FEMP¹⁰, en el año 2017 el importe de las convocatorias publicadas fue de 108 210 726 EUR, pero el valor concedido fue de 71 091 417 EUR, es decir, el 65,7 %. Según el documento del comité de seguimiento, las causas de no agotar la totalidad del importe son:

Demanda del sector, pero no se cumplen los requisitos del Reglamento:

- Artículo 31 «Ayuda inicial para jóvenes pescadores».
- Art.32 Salud y seguridad
- Art. 34 Paralización definitiva de las actividades pesqueras: problemas con la tripulación. La actividad en la misma embarcación que abandona del ejercicio de la actividad pesquera en el momento de la solicitud.
 - Art. 41.3 Sustitución de los motores
 - Art. 68 Medidas de comercialización.

Medidas que no han recibido solicitudes o muy pocas:

- Art. 30 Diversificación y nuevas formas de ingresos.
- Art. 42 Valor añadido, la calidad de los productos y la utilización de las capturas no deseadas
- Art. 49 Funciones del comité de seguimiento.
- Art. 50 Promoción del capital humano y del trabajo en red.
- Art. 54 La acuicultura con servicios medioambientales

No se han puesto en marcha otras medidas:

- Art. 35 Mutualidades para adversidades climáticas e incidentes medioambientales.
- Art. 57 Seguros del recurso de acuicultura.

Algunos países parecen estar muy por delante y consideran que el FEMP ha contribuido a acelerar la aplicación de la obligación de desembarque (por ejemplo, en Dinamarca), mientras

10

que otros reconocen que, en general, todavía no existe una gran demanda de ayuda (por ejemplo, en España o en Irlanda).

Según Ballesteros *et al.* (2018), en España están más preocupadas por la liberación de créditos (retirada del presupuesto no gastada) que en el marco de rendimiento del sistema común de seguimiento y evaluación.

TABLA RESUMEN: Necesidades y recomendaciones generales

Principales factores — Indicadores	¿Por qué?	Necesidades	Recomendaciones y comentarios generales
El plan financiero (presupuesto) por prioridades no está bien distribuido	<ul style="list-style-type: none"> El plan financiero por prioridades no está bien distribuido a nivel europeo, nacional y regional. Hay algunas medidas que no tienen éxito. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejor asignación presupuestaria. Animar a los beneficiarios finales a que apliquen el proyecto sobre estas medidas de éxito. 	<ul style="list-style-type: none"> Un proceso participativo más eficiente en el desarrollo del PO. Animar a los beneficiarios finales a que soliciten proyectos sobre estas medidas que tienen éxito proporcionándoles más información, ideas, etc. Diseñar un sistema de colchón o de umbrales (por ejemplo, no más del 10 % de variación) del presupuesto asignado a las medidas, a fin de obtener una mayor flexibilidad en la reasignación del presupuesto. Reprogramación
Es necesaria una mayor flexibilidad de las prioridades (adaptabilidad a la realidad del sector)	<ul style="list-style-type: none"> No es fácil trasladar el presupuesto de una prioridad o medida a otra. 	<ul style="list-style-type: none"> Flexibilidad en la asignación presupuestaria dentro de la vida del fondo. Animar a los beneficiarios finales a que soliciten proyectos de esas medidas de escaso éxito. 	<ul style="list-style-type: none"> Un proceso participativo más eficiente cuando se desarrolla el PO. Animar a los beneficiarios finales a que soliciten proyectos sobre estas medidas que no tengan éxito proporcionándoles información, ideas, etc. Diseñar un sistema de colchón o de umbrales (por ejemplo, no más del 10 % de variación) del presupuesto asignado a las medidas, a fin de obtener una mayor flexibilidad en la reasignación del presupuesto. Reprogramación
Las prioridades no están bien definidas	<ul style="list-style-type: none"> El proceso participativo para el desarrollo del PO no tuvo éxito. La realidad del sector cambia continuamente. 	<ul style="list-style-type: none"> Redefinición de las prioridades. 	<ul style="list-style-type: none"> Un proceso participativo más eficiente cuando se desarrolla el PO. Redefinición de las prioridades
Los criterios de selección no son adecuados.	Los criterios de selección son complejos. Los criterios de selección podrán ser revisados, pero es un proceso «tortuoso».	<ul style="list-style-type: none"> Mejora de los criterios de selección 	<ul style="list-style-type: none"> Simplificar los criterios de selección. Valores fijos.

ANÁLISIS DE LOS DATOS

En esta sección se evalúan los datos proporcionados por la AG para determinar las prioridades en qué prioridades se está ejecutando el fondo. Como puede observarse en la Figura 3, la prioridad 2 la que presenta una mejor ejecución, mientras que la prioridad 6 es la prioridad con el menor porcentaje de ejecución.

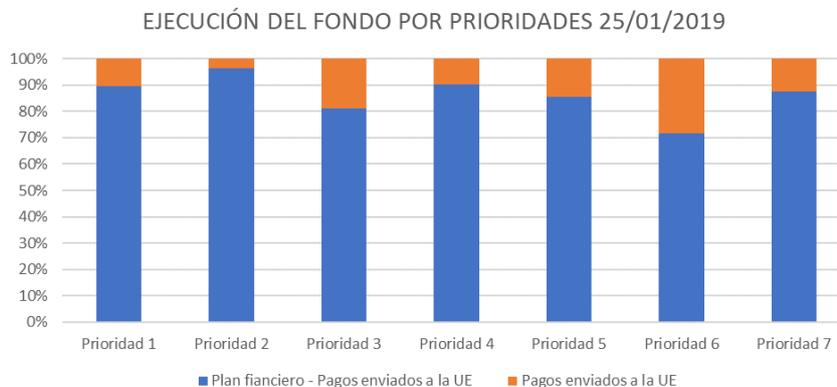


Figura 3: Ejecución del Fondo en 25/01/2019, por prioridad. % sobre el plan financiero.

Bajando a nivel de medidas (Figura 4), se observa que hay un 0 % de pagos enviados a la UE en el 30 % de las medidas. No obstante, este porcentaje disminuye al analizar el presupuesto aprobado. En la Figura 5 Se observa que el porcentaje de medidas que no cuentan con un presupuesto aprobado es de 22 %. Hay un caso, la medida 6.1.3.(mejor conocimiento del estado del medio marino [artículo 80.1, letra c]) en la que el presupuesto aprobado supera el presupuesto previsto. Existen otras medidas similares a 4.1.1.(asistencia preparatoria (artículo 62.1 bis)) y 3.1.1 (recopilación de datos (artículo 77)) con un alto nivel o rendimiento. Pero, como Figura 6 muestra, el presupuesto asignado en el plan financiero a las medidas 6.1.3 y 4.1.1 es relativamente bajo en comparación con otras medidas. Por el contrario, la medida 3.1.1 es la cuarta medida con mayor cantidad de presupuesto asignado en el plan financiero. Cabe señalar que existe una medida (5.2.1. Transformación de productos de la pesca y la acuicultura (art. 69)) es una medida con presupuesto asignado elevado asignado en el plan financiero y sin embargo presenta bajo nivel de aprobaciones (3 %).

EJECUCIÓN DEL FONDO POR MEDIDAS 25/01/2019

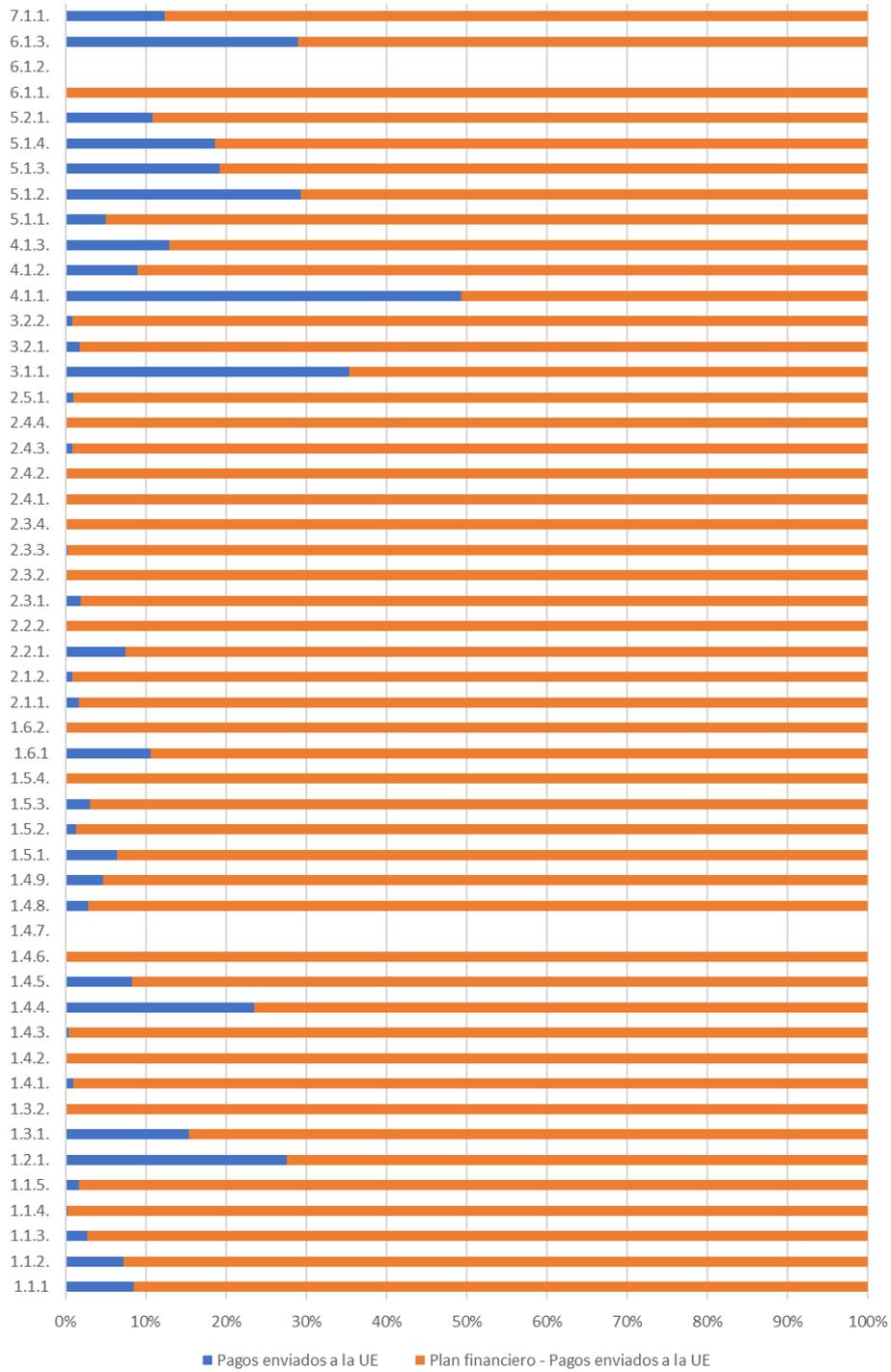


Figura 4: Ejecución del Fondo a 25/01/2019 por medida. % de la solicitud de pago sobre el plan financiero.

APROBACIONES Y PLAN FINANCIERO POR MEDIDA
25/01/2019

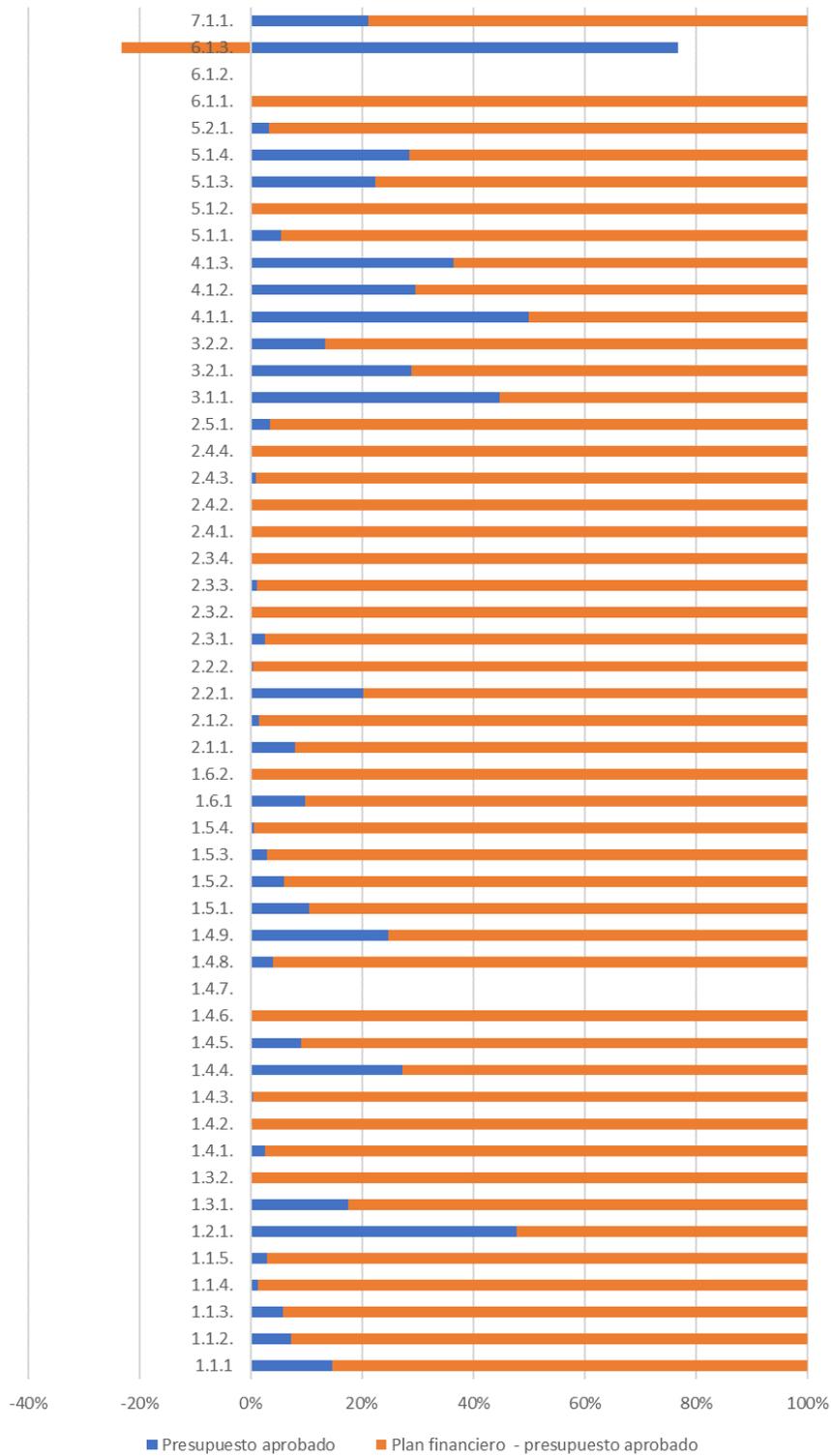


Figura 5: Ejecución del Fondo a 25/01/2019 por medida. % de aprobaciones sobre el plan financiero.

Plan financiero por medida

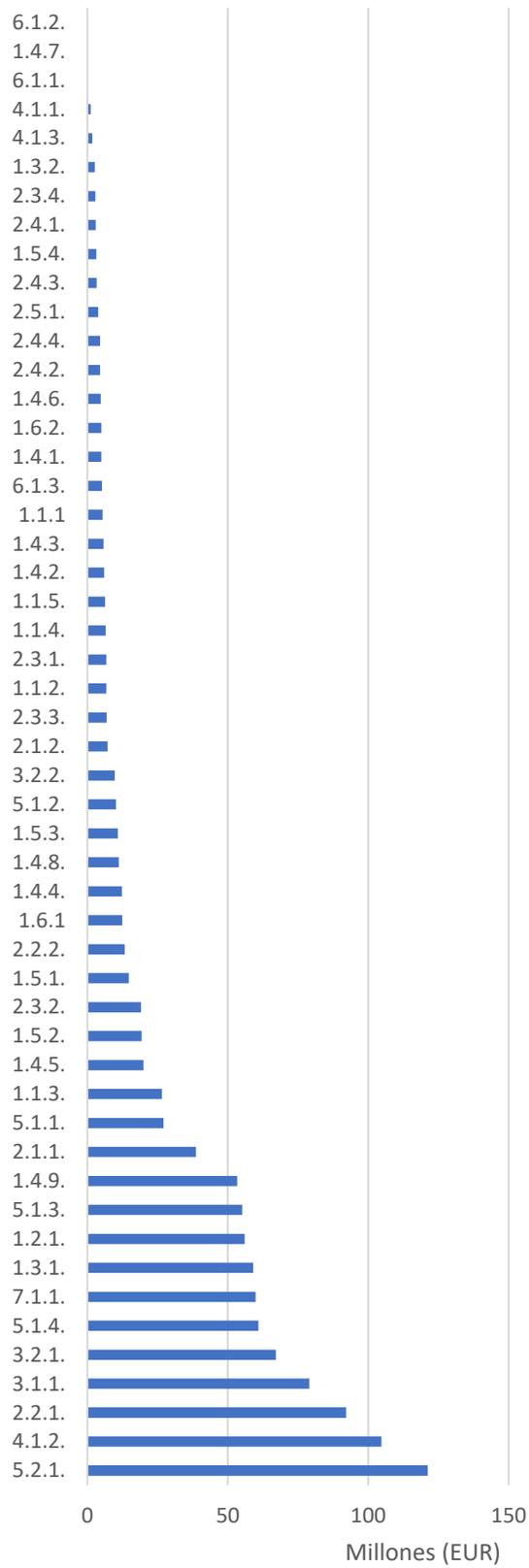


Figura 6: plan de financiación por medida.

9.10 Nuevos análisis basados en el presupuesto definitivo certificado durante el período N + 3

En este apartado se incluye un análisis de información adicional enviada por algunos de los OIGs, OICs consultados, así como de la AG. La cuestión que se pretende resolver es la siguiente: ¿La ejecución del fondo depende en gran medida de los recursos y de la dinamización el fondo a través de la comunicación activa y el apoyo a los beneficiarios finales en el proceso administrativo?

Se trata de una cuestión a destacar, ya que este análisis no está reflejado en el estudio cualitativo. El estudio consiste en analizar el porcentaje de operaciones o proyectos aprobados sobre los proyectos totales solicitados para comprobar las variables que dificultan la ejecución del fondo en el nivel de los beneficiarios y los OIGs. Sin embargo, existe una los datos son limitados, ya que algunos OIGs no disponen de datos o información sobre todas las operaciones o proyectos solicitados y no aprobados, sino solo los datos de proyectos aprobados. En cualquier caso, algunos para los OIGs han facilitado estos datos. En la Figura 7 se puede observar que existe una OIG que aprobó el 80 % de las solicitudes, mientras que, para el resto, solo se aprobó un tercio de las propuestas. Según la información recogida, los OIGs con un porcentaje más elevado de aprobaciones se corresponden con los organismos más proactivos. Estos organismos proactivos despliegan un plan de información específico con tarjetas de síntesis para los beneficiarios en cada convocatoria, también realizan eventos para comunicar las convocatorias.

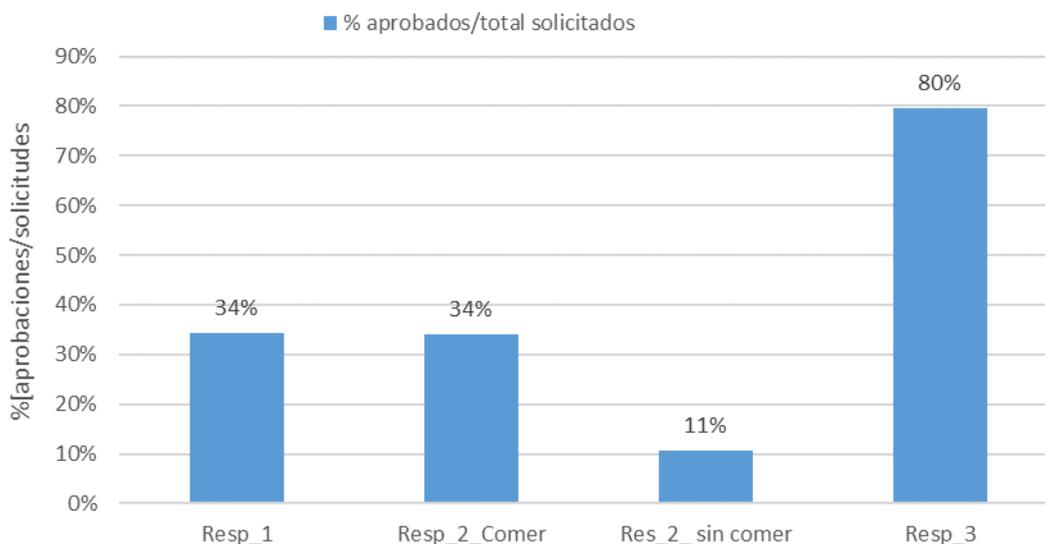


Figura 7: Porcentaje del número de proyectos aprobados en relación con el total de proyectos solicitados por el encuestado.

Al centrarse en el porcentaje de aprobaciones por prioridad (Figura 8) el porcentaje también varía según las prioridades. La Prioridad V (Comercialización y procesos), presenta un porcentaje más elevado, seguida por la prioridad I (desarrollo sostenible de la pesca) y la prioridad II (desarrollo sostenible de la acuicultura). Las prioridades III (medidas de promoción de la PPC) y IV (empleo y cohesión territorial) presentan un porcentaje menor. No hay datos para las prioridades VI (promover la PMI) y VII (asistencia técnica).

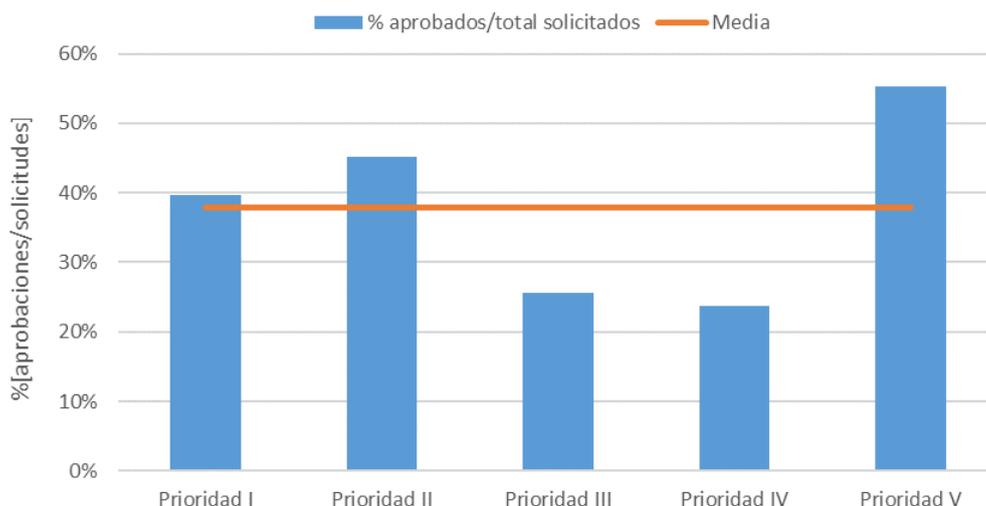


Figura 8: Porcentaje del número de proyectos aprobados en relación con el total de proyectos solicitados por prioridad.

Los motivos por los que el porcentaje de aprobación no está más cercano al 100 % son, según los OIGs, que existen dudas sobre la elegibilidad de la operación (inseguridad jurídica), los beneficiarios no cumplen todos los requisitos de la convocatoria (carga administrativa) y la falta de interés en la convocatoria (PO no refleja las necesidades del sector). Si el porcentaje de aprobaciones aumenta, se mejorará la aplicación del FEMP. Es recomendable centrarse en facilitar e informar sobre el proceso a los beneficiarios finales para así promover propuestas de calidad y elegibles.

Relación entre los recursos humanos y la ejecución del fondo

El cuadro y el gráfico siguientes muestran el número de empleos equivalentes a tiempo completo (ETC) por OIG. El Cuadro 14 muestra la relación ETC/plan financiero. Esta ratio refleja el esfuerzo que el personal según presupuesto por cada uno de los encuestados. El encuestado número 3 dedica más personal en términos relativos al presupuesto. El cuadro muestra también la relación entre el pago certificado y el presupuesto en julio de 2018. Se trata de una medida de la eficacia en la ejecución de los fondos a nivel de los pagos certificados enviados a la UE.

La Figura 9 muestra la relación entre ETC/PF y PC/PC. Como se esperaba, la relación parece ser positiva, lo que implica que un mayor nivel de dedicación de los recursos humanos corresponde a un uso más intensivo de los fondos. Cabe señalar que el encuestado número 3, que también dedica más personal a la gestión del fondo, ejecuta más intensivamente el presupuesto en comparación con el encuestado número 2. Esta comparación se ha realizado únicamente con la respuesta de dos OIGs, por lo que los resultados se deben de interpretar con precaución.

Cuadro 14. ETC y relación con el plan financiero y los pagos certificados

Total ETC	ETC	PF	ETC/PF	PC	PC/PF
Encuestado 1	4,05	37,33	0,11	17,04	0,45
Encuestado 2	22,75	139	0,16	12,00	0,09
Encuestado 3	15,7	38	0,41	6,10	0,16

ETC: Equivalentes a tiempo completo; PF: Plan financiero desde julio de 2018; PC: Pago certificado

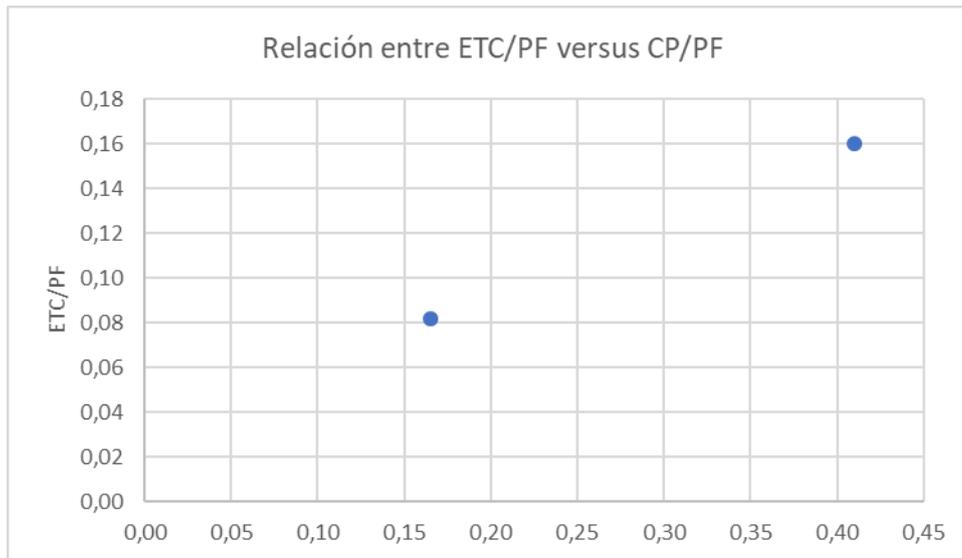


Figura 9. Relación entre los indicadores ETC/PF y PC/PF

La Figura 10 muestra la estructura de personal (en cuanto a sus funciones). Cabe señalar que el encuestado número 1 es una OIG que forma parte de la AGE, dedica menos presupuesto a la información y la comunicación y a los procesos de selección. Tal y como se ha explicado anteriormente, esta OIG no pone en marcha convocatorias de propuestas y no realiza procesos de selección. La mayor parte del esfuerzo de personal está dedicado a la gestión de las propias operaciones, donde tienen dos funciones, son el beneficiario y la OIG al mismo tiempo.

Los encuestados 1 y 2 dedican una proporción similar de recursos humanos a la selección de operaciones. Sin embargo, existe una gran diferencia en el empleo de personal en actividades de información y comunicación. Cabe señalar que el encuestado número 3 dedica más recursos a la información y la comunicación que la parte 2. Este hecho es pertinente, ya que puede indicar que los recursos humanos dedicados a informar sobre las oportunidades del fondo pueden tener repercusiones positivas en el grado de éxito de aprobación de proyectos solicitados. Este resultado está online con la cifra de proyectos propuestos frente a proyectos aprobados (Figura 11). Cabe destacar que la tasa superior de éxito se presenta en los proyectos solicitados del encuestado número 3.

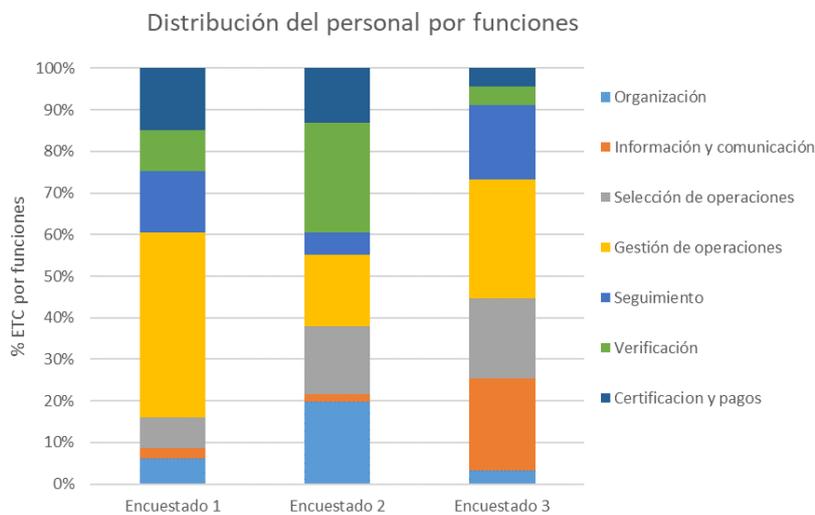


Figura 10. Distribución del personal por función

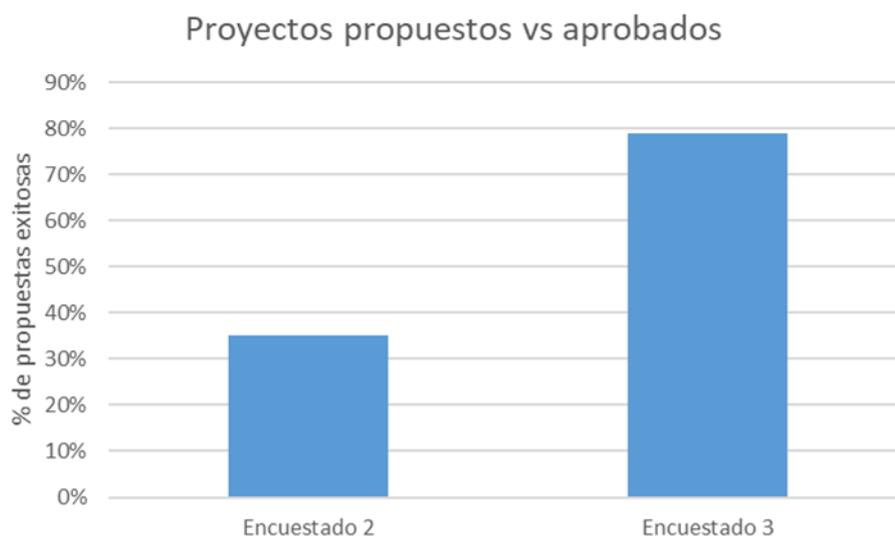


Figura 11. Proyectos propuestos o aprobados

Por último, según la Figura 9 y la Figura 10 se puede deducir que el uso más intensivo del N + 3 por parte del encuestado número 3 es coherente con su mayor cuota de información y comunicaciones, lo que tiene consecuencias para el mayor éxito de los proyectos aprobados, ya que se admiten más proyectos en la fase de certificación. Esto parece relacionado con el nivel de información facilitada al beneficiario. Así pues, la preparación de la documentación a lo largo de todo el proceso es positivo para la verificación y la certificación. También señalar que este OIG dedica más tiempo a la gestión y el seguimiento. En cambio, la el encuetado número 2 dedica menos recursos a la información y la comunicación, así como más recursos a las verificaciones.

10. CONCLUSIONES

La ejecución del FEMP en España no alcanzó a cumplir la regla N + 3. Solo el 10 % de los OIGs logró cumplir la regla N + 3. Existen numerosos factores limitantes que merece la pena considerar: las limitaciones presupuestarias, la inseguridad jurídica, una carga administrativa alta y compleja y la falta de recursos humanos. Se han identificado las necesidades a nivel de la AG, el organismo intermedio y el beneficiario para mejorar los procedimientos de gestión y gobernanza.

El marco regulador del FEMP se compone de 30 Reglamentos de la UE directamente aplicables en comparación con el 2 del FEP. La complejidad ha aumentado la carga administrativa. El uso del Fondo para el cumplimiento sus objetivos han sido afectados por sus requerimientos legales y administrativos. La complejidad del marco jurídico ha conducido a un uso reducido del fondo.

Cabe señalar que la aplicación del PO en España difiere sustancialmente de la aplicación en otros Estados miembros. Esto se explica por la organización política del país, dado que en España existen numerosas comunidades autónomas. España es, por lo tanto, el Estado miembro con un mayor número de OIGs y OICs. Esta situación particular requiere de un gran esfuerzo para designar y coordinar las actividades de todos los OIs, obstaculizando la ejecución del FEMP en comparación con estructuras de gestión más centralizadas y sencillas.

Además, es evidente que cada OIG tiene su propia interpretación del Reglamento sobre la elegibilidad de los costes. Cuando los OIGs no tienen claro si un coste es elegible o no, adoptan una actitud de precaución y, en caso de duda, no aceptan operaciones. El limitado presupuesto nacional y regional no contribuye a una actitud arriesgada.

En otros Estados miembros el nivel de ejecución del fondo ha sido mayor, pero esto no significa que los problemas detectados en la aplicación del Fondo en España no sean similares en otros países. En España, la baja ejecución se acentúa porque el presupuesto asignado es mucho mayor, el sector es muy diverso y la gestión de los fondos está distribuida entre gran número de medidas, asumiendo más medidas que en otros países. El número de agentes implicados en la gestión del fondo también multiplica las dificultades, como pueden ser las cuestiones de interpretación de los Reglamentos.

A modo de ejemplo de lo que sucede en otros países, las recomendaciones y medidas adoptadas por la República Checa en su proceso de evaluación de los años 2014-2019, presentadas en la última reunión del grupo de expertos FEMP, celebrada en febrero de 2019 se presentan a continuación:

Recomendaciones

- Aumento de la capacidad de absorción.
- Ampliación de las actividades de comunicación (boletines informativos, folletos)
- Simplificar las normas y requerimientos de documentación.
- Modificación de los criterios de evaluación y selección (criterios de admisibilidad, criterios de selección y de elegibilidad).
- Identificar las buenas y malas prácticas.
- Reducir el porcentaje de error en las solicitudes.
- Incluir nuevos indicadores (procedentes de la 1ª revisión del PO).
- Actualización de los enlaces complementarios (en el documento de la OP).

Medidas adoptadas

- Simplificación de las normas, las solicitudes y formatos.
- Prórroga del plazo de presentación de solicitudes y de licitación.
- Adaptación de algunos criterios de evaluación y selección.
- Cambio en la elegibilidad de determinados costes (a petición de los participantes).
- Inclusión de nuevos indicadores en el sistema de seguimiento.
- Aumento de la frecuencia de las justificaciones (dos veces al año).
- Desarrollar una visión general de las buenas y malas prácticas.
- Elaboración de una estrategia de comunicación y realización de actividades de comunicación.
- Organización de seminarios para los beneficiarios potenciales — Convocatorias de licitaciones en el marco de PO de Pesca — Organizaciones de productores (representantes de la Comisión y de las OP).

Una vez finalizado este trabajo, se mostrarán muchas de las recomendaciones para solucionar los principales problemas detectados en otros países ya que los problemas detectados son similares a los que han dado lugar a una baja ejecución del FEMP en España.

Las conclusiones que se derivan del actual trabajo se dividen en necesidades viables y no viables en el caso de España.

10.1 Necesidades potencialmente viables mejorar/corregir la ejecución en el marco del FEMP

REGLAMENTO

- Una interpretación rápida e inequívoca del Reglamento.
- Un marco normativo nacional que ofrezca flexibilidad para la incorporación de las necesidades de las regiones.
- Simplificar, normalizar los procedimientos y facilitar la comprensión del Reglamento.

POLÍTICA

- Es necesario anticipar el volumen de trabajo que exige la aplicación del FEMP.
- Es necesario asignar un presupuesto nacional y regional necesario para optimizar la aplicación del FEMP.

PROGRAMA OPERATIVO

- Mejorar/adaptar la asignación presupuestaria por prioridades durante el FEMP.
- Facilitar la adaptación de las prioridades a la realidad del sector.
- Definir los objetivos estratégicos de una manera amplia para incluir la diversidad de realidades de las regiones españolas.
- Ajustar el número de indicadores de resultados a la magnitud de cada proyecto
- Mejorar, aclarar y simplificar los criterios de selección (criterios de admisibilidad, criterios de selección y criterios de elegibilidad¹¹) y de acuerdo con el perfil del beneficiario.
- Reprogramar la asignación presupuestaria por prioridades.

¹¹https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/criterios-de-seleccion-v10-consolidada_aprobada-proc-escrito_enero-17_tcm30-378840.pdf

- Concentrar la asignación presupuestaria en las prioridades y medidas más utilizadas
- Animar a los beneficiarios a solicitar más proyectos de las prioridades no utilizadas.
- Acelerar el proceso de reprogramación mediante consultas ágiles con los operadores del sector privado (y los beneficiarios).

ESTRUCTURA DE LOS ORGANISMOS

- Se necesitan más personas y personas cualificadas.
- Se necesitan personas más cualificadas para apoyar a los servicios estructurales que gestionan el fondo.
- Unos conocimientos más especializados.
- Dedicación exclusiva y contratación de servicios externos altamente cualificados.

BENEFICIARIO

- Mejorar el conocimiento de los pescadores sobre las posibilidades del FEMP.
- Es necesario que el pequeño operador reciba asistencia de terceros en materia de requisitos administrativos.
- Optimizar la justificación de los gastos para permitir reducir el número de controles, verificaciones y certificaciones.
- Establecer puntos de información específicos dedicados a resolver dudas y proporcionar ayuda al beneficiario.
- Un procedimiento que facilite la justificación al beneficiario.
- Un criterio de consenso para todos los órganos del proceso.
- Ayudar al beneficiario final a calcular los indicadores de rendimiento.

PROYECTOS Y OPERACIONES

- Es necesario dinamizar el fondo conociendo los problemas del sector.
- Aligerar y simplificar las cargas administrativas de los pequeños proyectos.
- Facilitar la licitación a más instituciones u organizaciones. Otra institución capaz de proponer estudios o actividades.
- Información sobre las posibilidades del fondo.

FINANCIACIÓN

- Apoyo activo a los solicitantes y beneficiarios (por ejemplo, apoyo técnico administrativo para la preparación de solicitudes).
- Importancia de las AG para informar a los socios del sector bancario sobre el rendimiento y las perspectivas del sector; también destaca la importancia de garantizar que los beneficiarios finales tengan planes empresariales creíbles.
- Necesidad de utilizar todas las posibilidades de los instrumentos financieros para apoyar la innovación y el crecimiento.
- Ampliar el plazo de presentación de proyectos y de ejecución aumentaría el plazo para la obtención de la ayuda.

POR PRIORIDAD

- Mejor asignación presupuestaria.
- Animar a los beneficiarios finales a que soliciten proyecto de las medidas que no tienen éxito, es decir, medidas en las que el presupuesto no se ha empleado por completo.

- Flexibilidad en la asignación presupuestaria dentro del ciclo de vida del fondo.
- Mejora de los criterios de selección (criterios de admisibilidad, criterios de selección y criterios de elegibilidad).

10.2 Necesidades que no pueden mejorarse/corregir en el marco del actual FEMP

REGLAMENTO:

- Se requiere un marco reglamentario coherente con sus objetivos.
- Un marco normativo nacional acorde con los objetivos nacionales de desarrollo del sector pesquero.
- Un marco reglamentario nacional y de la UE más realista con las capacidades de las administraciones nacionales y regionales.
- El principio de separación de funciones (1303/2014) es difícil de satisfacer al nivel de los OIs debido a la falta de personal.
- Uno de los instrumentos más importantes de la gestión del FEMP es el Reglamento 1303/2014, que no es exclusivo de la pesca. Es necesario un reglamento europeo específico para el sector marítimo y la pesca.
- Un reglamento que se ajuste a la realidad regional.

PROGRAMA OPERATIVO

- Agilizar el proceso de aprobación del PO.
- Armonizar los indicadores con el objetivo.
- Simplificar el cálculo de los indicadores de rendimiento
- Criterio de admisibilidad no disuasorio.

ESTRUCTURA DEL ORGANISMO

- Detectar y mejorar los puntos críticos del proceso.
- Requisitos concretos, claros y más flexibles para los OIGs que ya han participado en versiones anteriores del fondo para una más rápida designación del mismo.
- Una designación más ágil de los OIGs, especialmente los que ya habían participado en los fondos anteriores.
- Identificar y aplicar procedimientos adecuados para simplificar el trabajo.

BENEFICIARIO

- Definición concreta de los posibles beneficiarios.
- Una definición específica de los beneficiarios.
- Un régimen que sancione las infracciones, pero que no desaliente las inversiones del sector en el término medio.

PROYECTOS Y OPERACIONES

- Procedimientos simplificados.
- Controles de admisibilidad, controles sobre el terreno...
- Reducir el número de indicadores.
- Redefinir nuevos indicadores.

FINANCIACIÓN

- Aumentar la tasa de prefinanciación.

POR PRIORIDADES

- Redefinición de las prioridades.

11. REFERENCIAS

- FAME, 2017. Comisión EUROPEA Unidad D.3 2017 Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca: EMAG es un documento de evaluación del FEMP, Bruselas.
- Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)
- El Reglamento sobre disposiciones comunes (UE) n.º 1303/2013 define un conjunto de normas comunes para todos los Fondos EIE. Las disposiciones se refieren a las condiciones, el examen del rendimiento, medidas de seguimiento, informes, evaluación y admisibilidad.
- MAMRM 2011, El FEP 2007-2013 en España. Informe de evaluación intermedia. Ministerio de Medio Ambiente, medio rural y marino.
- DG Mare, 2016. Lote 2: Evaluación retrospectiva y prospectiva de la política pesquera común, con exclusión de su dimensión internacional. Ref. MARE/2011/01. Evaluación ex post del Fondo Europeo de Pesca (2007-2013) Informe final.2016 en noviembre.
- Evaluación ex ante de Instrumentos Financieros del FEMP 2014-2020. Informe final. Subdirección General Política del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Noviembre de 2015.
- 2017 Tallinn. Después de 2020: Apoyar a las comunidades costeras de Europa. CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA DEL TITULAR DEL FEMP.TALLIN, 12-13 DE OCTUBRE DE 2017.
- IV COMITÉ DE SEGUIMIENTO FEMP.INFORME ANUAL DE EJECUCIÓN EN 2017. Sevilla, 24 de Abril de 2018.
- MAC 2018. Dictamen del Consejo consultivo de mercado tras 2020 financiación de la UE para los sectores pesquero y marítimo 15.03.2018 Ref. 01/2018.
- Ballesteros, M.Chapela, R.Santiago, J. L.; Norte-Navarro, M.; Keswicka, A.; Pititto, A.Abbagnano, U.Spratella, G.; 2018, Investigación para la Comisión PECH — Aplicación e impacto de las principales medidas del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) sobre la política pesquera común y la propuesta del FEMP posterior a 2020, Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas.

12. ANEXO I: GLOSARIO DE TÉRMINOS

Las definiciones descritas en el presente anexo son las contenidas en el Reglamento (CE) n.º 1303/2014 para los Fondos Europeos y de Inversión (Fondos EIE). También se incluyen términos que no se definen formalmente en el marco normativo, pero que suelen emplearse en el día a día de la gestión de los fondos.

Año contable: A efectos de la tercera y la cuarta parte del Reglamento 1303/2014, el período comprendido entre el 1 de julio y el 30 de junio, excepto en el caso del primer ejercicio contable del período de programación, para el cual es el período comprendido entre la fecha de inicio de la elegibilidad del gasto y el 30 de junio de 2015. El último ejercicio contable estará comprendido entre el 1 de julio de 2023 y el 30 de junio de 2024.

Intensidad de la ayuda: El importe de los recursos del fondo asignados a una prioridad determinada dentro del plan financiero.

Autoridad de auditoría (AA): La AA es una autoridad u organismo público nacional, regional o local designado para cada plan operativo (PO) y responsable de verificar el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control. Se encarga de cerciorar asimismo de que el proyecto cumpla las normativas nacional y europea. Los Estados miembros designarán una AA para cada PO (junto con una autoridad de gestión y una autoridad de certificación). Las tareas incluyen la verificación de que los sistemas de gestión y control funcionan eficientemente (sistema de auditorías). Es responsable también de llevar a cabo controles específicos de los gastos declarados (auditorías operativas). Una parte importante de estos controles es garantizar la separación de funciones entre las principales autoridades (autoridades de gestión y de certificación y órganos intermedios).

Beneficiario: En términos generales, un organismo público o privado y, únicamente a efectos de los fondos del FEMP y el FEADER, una persona física, responsable de iniciar o implementar y ejecutar las operaciones.

Convocatoria: El proceso de lanzamiento de una convocatoria de propuestas de proyecto u otras operaciones dentro de una determinada prioridad del FEMP y las correspondientes líneas para aplicar el Programa Operativo (PO). Esta acción puede ser llevada a cabo por la autoridad de gestión (AG) o por el organismo intermedio de gestión (OIG). La convocatoria especifica el momento de inicio y cierre y el porcentaje de la contribución pública.

Autoridad de certificación (AC): Corresponde a este organismo la responsabilidad garantizar la exactitud e integridad de las declaraciones de gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión Europea. Entre las responsabilidades específicas de las autoridades de certificación figuran, entre otras, la de certificar la compatibilidad de los gastos con las normas y criterios nacionales y de la UE, garantizando que se reciba información suficiente de la autoridad de gestión pertinente para apoyar sus alegaciones; tener en cuenta los informes de auditoría; y teniendo en cuenta los fondos no utilizados o recuperados que deban devolverse a la Comisión.

Operación finalizada: Una operación que se haya completado físicamente o se haya ejecutado plenamente y con respecto a la cual los beneficiarios hayan efectuado todos los pagos correspondientes y que se haya abonado a los beneficiarios la correspondiente contribución pública.

Descertificación: La decisión de la CE de dejar sin efecto una certificación debido a la identificación de errores que se han producido en fases anteriores del proceso de aplicación, ya

sea al nivel de la OIC, AC o AA. Esto puede dar lugar a una devolución de los pagos previamente transferidos a la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (en el caso de España) de la OIG.

Operador económico: Cualquier persona física o jurídica u otra entidad que participe en la ejecución de la ayuda de los Fondos EIE, a excepción de un Estado miembro que ejerza sus prerrogativas como autoridad pública.

Plan financiero: En el PO español (Plan Financiero), el documento oficial aporta la dotación presupuestaria de cada OIG y del desglose en prioridades y líneas dentro de cada prioridad.

Instrumento financiero: Según el Reglamento sobre las disposiciones comunes, los Fondos EIE podrán utilizarse para apoyar instrumentos financieros en el marco de uno o varios programas con el fin de contribuir a la consecución de objetivos específicos dentro de una prioridad. Los instrumentos financieros se ejecutarán para apoyar inversiones que se espera que sean financieramente viables y que no den lugar a financiación suficiente procedente de fuentes de mercado.

Organismo intermedio: Un organismos público o privado que actúa bajo la responsabilidad de gestionar o certificar, o que desempeñe funciones en nombre de dicha autoridad, en relación con los beneficiarios que ejecuten las operaciones

Factor crítico: En el contexto del presente documento, los factores críticos son los que tienen lugar en las diferentes fases del proceso de aplicación, que han impedido una ejecución eficaz y oportuna del fondo.

Autoridad de gestión (AG): Es el órgano responsable de la gestión y ejecución eficientes de un programa operativo. Una autoridad de gestión puede ser un ministerio nacional, una autoridad regional, un ayuntamiento u otro organismo público o privado que haya sido designado y aprobado por un Estado miembro. Se espera que la AG lleve a cabo su trabajo de acuerdo con los principios de buena gestión financiera. Otras tareas clave son garantizar que las actividades seleccionadas para financiación se ajustan a los criterios del OP; comprobar que los productos y servicios cofinanciados se entreguen eficientemente de acuerdo a las normas nacionales y de la UE; y garantizar la existencia de una auditoría rigurosa; y garantizar que los resultados de un programa operativo se evalúen adecuadamente.

Operación: Proyecto, contrato, acción o grupo de proyectos seleccionados por la autoridad de gestión, o por organismos intermedios que contribuyen a la consecución de los objetivos las prioridades; en el contexto de los instrumentos financieros, la operación está constituida por las contribuciones financieras de un programa a instrumentos financieros y la subsiguiente ayuda financiera proporcionada por dichos instrumentos.

Programa operativo: Se trata de planes detallados en los que los Estados miembros han explicado cómo se gastarán los Fondos EIE durante el período de programación. Pueden elaborarse para una región específica o para un objetivo temático de ámbito nacional. Los Estados miembros presentan sus PO sobre la base de sus acuerdos de diversas asociaciones. Cada programa específico se definen qué objetivos se abordarán a través de la financiación disponible.

Proyecto: Un proyecto es un tipo de operación (véase la operación en este glosario), que consiste en una iniciativa realizada por un posible beneficiario y que debe estar en consonancia con las prioridades del FEMP como admisibles. El proyecto está financiado por el FEMP hasta cierto grado de intensidad de la ayuda. La contribución pública también puede incluir

financiación procedente de otras fuentes públicas. Por lo general, los proyectos se presentan a convocatorias en el que suele tener lugar el régimen de concurrencia competitiva. Los proyectos aprobados reciben ayuda dentro de los límites establecidos para la prioridad tal como se establece en la convocatoria correspondiente.

Propuesta de proyecto: Una propuesta de un proyecto preparada por un posible beneficiario para responder a una convocatoria de la autoridad competente. La propuesta debe estar en consonancia con los objetivos del fondo y, específicamente, de una determinada prioridad, y cumplir los requisitos y criterios de admisibilidad establecidos para cada prioridad.

Programación: El proceso de organización, toma de decisiones y asignación de recursos financieros en varias etapas, destinado a ejecutar, sobre una base plurianual, una acción conjunta de la UE y los Estados miembros para alcanzar los objetivos de la estrategia de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Solicitud de pago: Una solicitud de pago o declaración de gastos presentada por el Estado miembro a la Comisión.

Reprogramación: La redistribución de fondos previamente asignados a determinadas prioridades y que no han sido completamente empleados. En consecuencia, esta redistribución puede dar lugar al aumento del presupuesto asignado a determinadas prioridades.

13. ANEXO II: Resultados detallados derivados de las entrevistas

Los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los OIGs y OICs se resumen en los siguientes gráficos. Se tratan de gráficos de barras apiladas para una mejor visualización de los datos tipo Likert. Los datos Likert se utilizan para medir las actitudes de los encuestados respecto a una pregunta o declaración. Los datos se codifican del siguiente modo:

- 1 = Totalmente en desacuerdo
- 2 = En desacuerdo
- 3 = Ni está ni de acuerdo ni en desacuerdo
- 4 = De acuerdo
- 5 = Totalmente de acuerdo.
- Falta una respuesta.

Los datos de tipo Likert-tipo son datos ordinales, es decir, solo podemos decir que una puntuación es superior a otra, no la distancia entre los puntos¹².

Una forma intuitiva de presentar los datos es un diagrama de barras apiladas divergentes, en el que se centran los valores neutros (3 en este caso, Ni de acuerdo ni en desacuerdo), con los valores inferiores a los neutros frente a la izquierda y los valores superiores al neutro a la derecha. En resumen, las diferentes respuestas a la misma pregunta¹³ pueden compararse fácilmente.

¹²<https://www.st-andrews.ac.uk/media/capod/students/mathssupport/Likert.pdf>

¹³<http://reganmian.net/blog/2013/10/02/likert-graphs-in-r-embedding-metadata-for-easier-plotting/>

13.1 REGLAMENTO

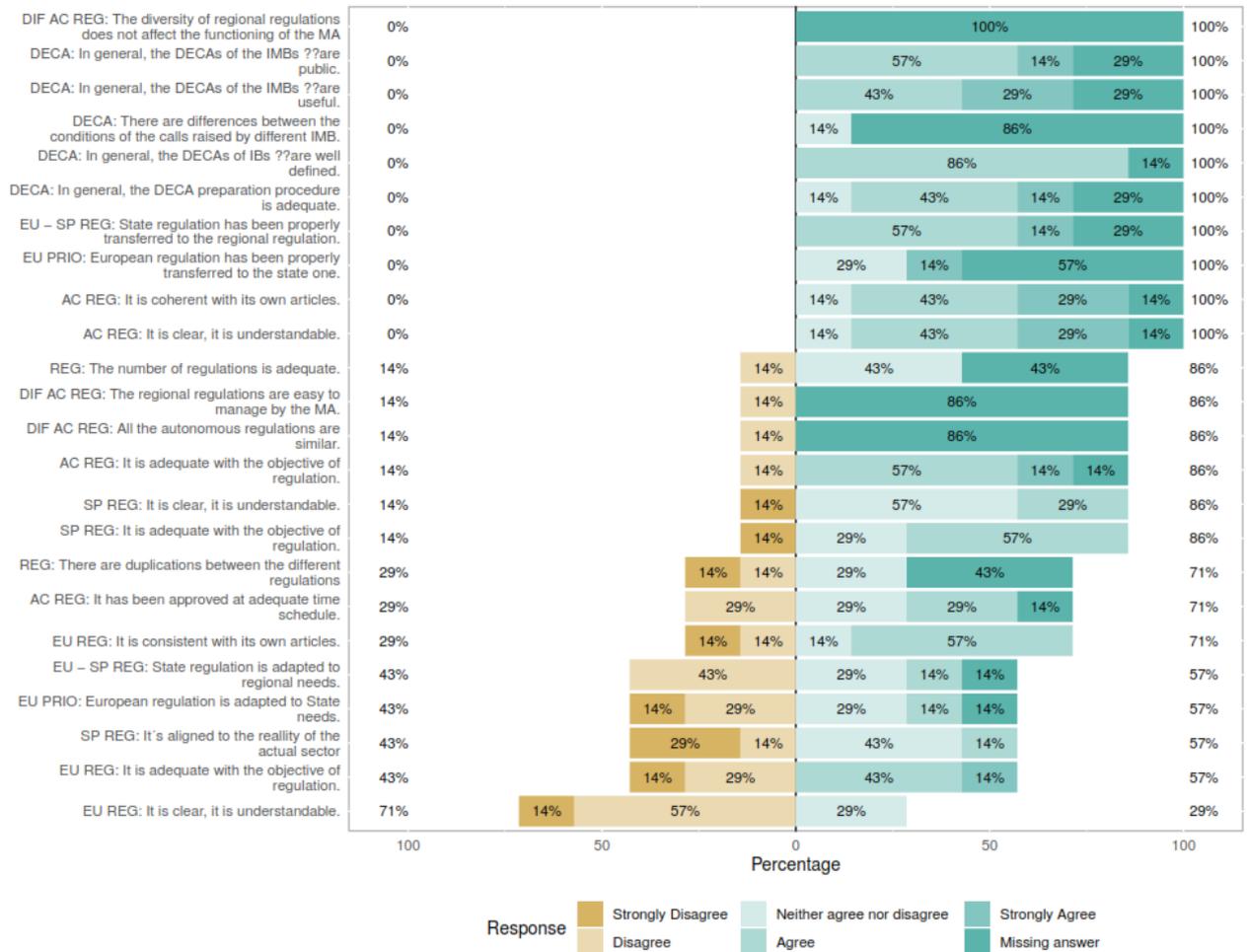


Figura12: Gráfico de regulación de Likert. Respuestas por indicadores. UE REG = Reglamento europeo; SP REG = Normativa nacional; AC REG = Reglamento de Comunidades Autónomas (Regional); EU PRIO = Prioridades europeas; EU - SP REG = Europa - Normativa nacional; EU PRIO = Prioridades europeas; EU - SP REG = Europeo - Reglamento nacional; DECA = DECA; DIF AC REG = Reglamentos de las diferentes Comunidades Autónomas (regionales); Otra regulación = REG.

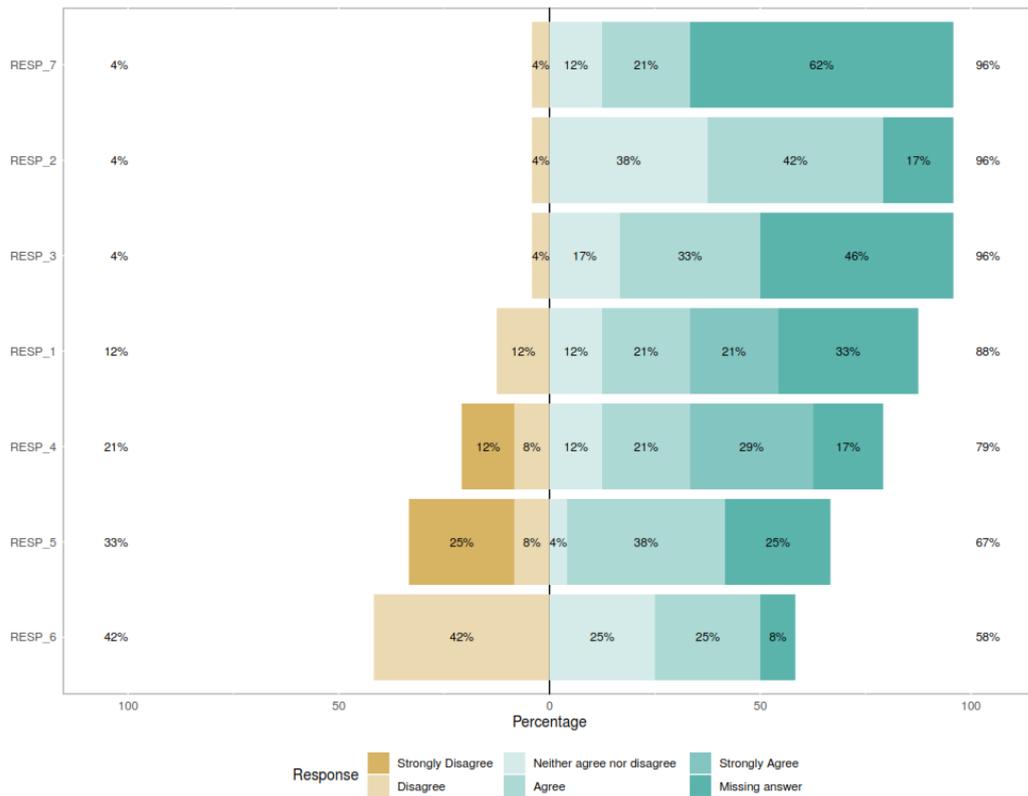


Figura13: Gráfico de Likert de regulación. Respuestas de los encuestados

13.2 POLÍTICA

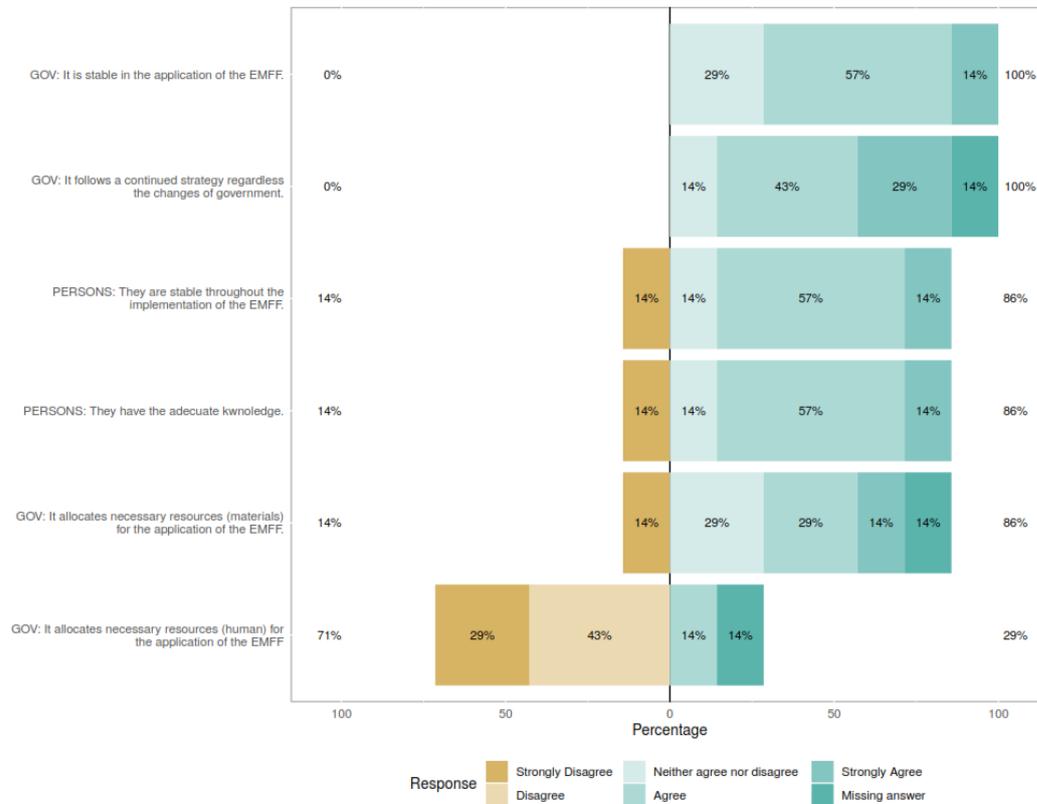


Figura14: Gráfico de Likert de política. Respuestas por indicadores. GOV (Incluye los OIGs autónomos que son gobiernos regionales) = Gobierno; PERSONS = Beneficiarios.

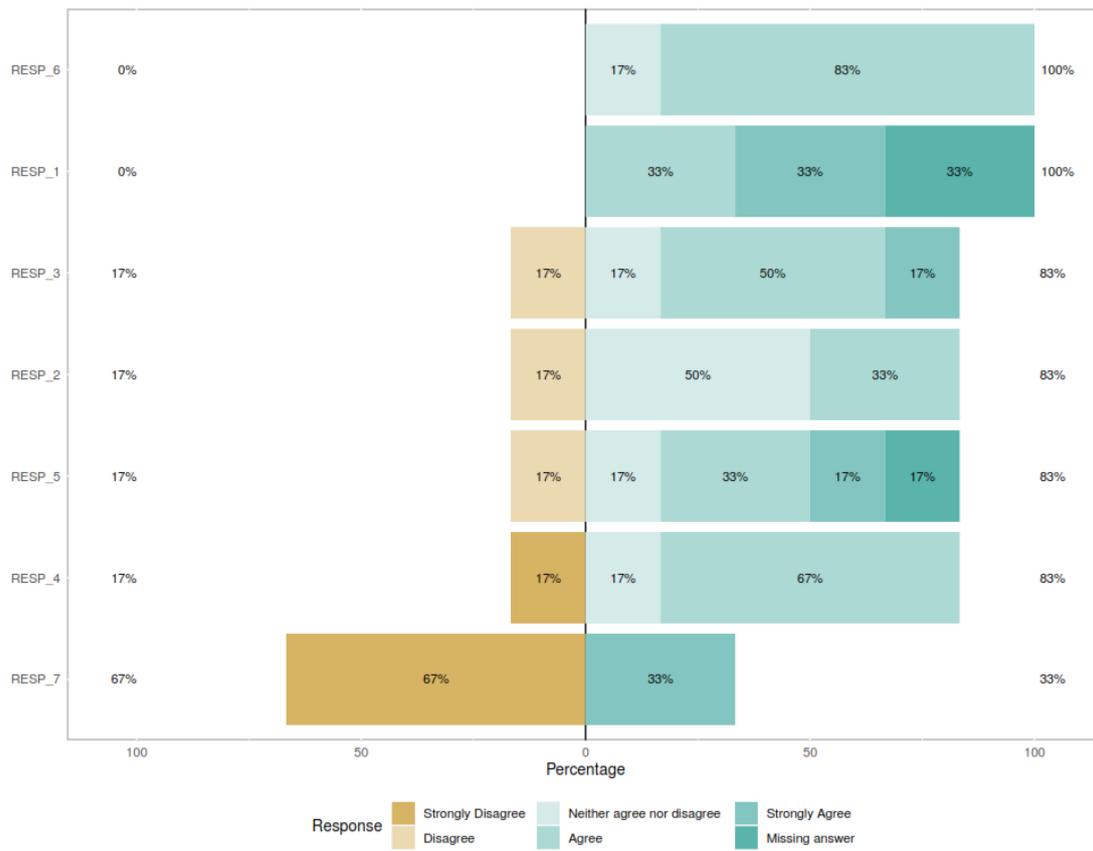


Figura15: Gráfico de Likert de política. Respuestas de los encuestados

13.3 PROGRAMA OPERATIVO

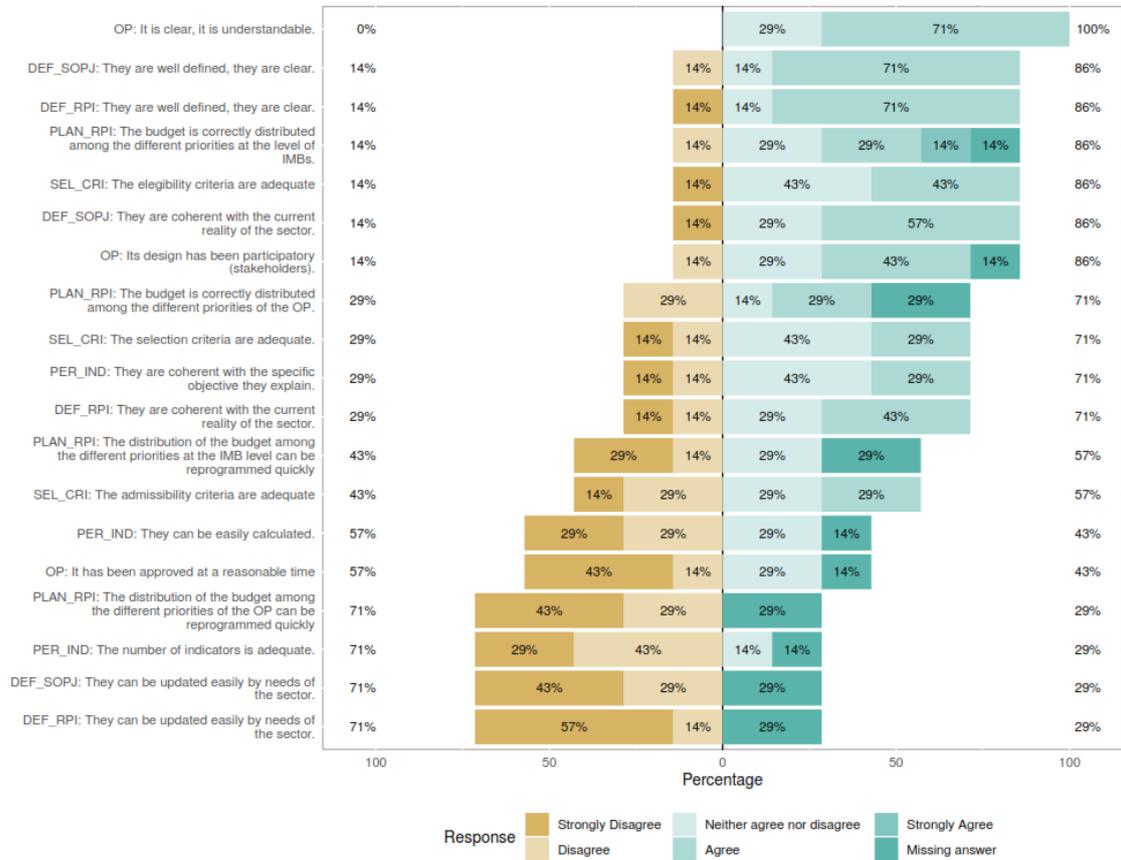


Figura 16: Gráfico de Likert por categoría. Respuestas por indicadores. OP = programa operativo; DEF_PRI = Definición de prioridades; DEF_SOP = Definición de objetivos específicos; PER_IND = Indicadores de resultados; SEL_CRI = Criterios de selección; PLAN_RPI = Presupuesto por prioridad.

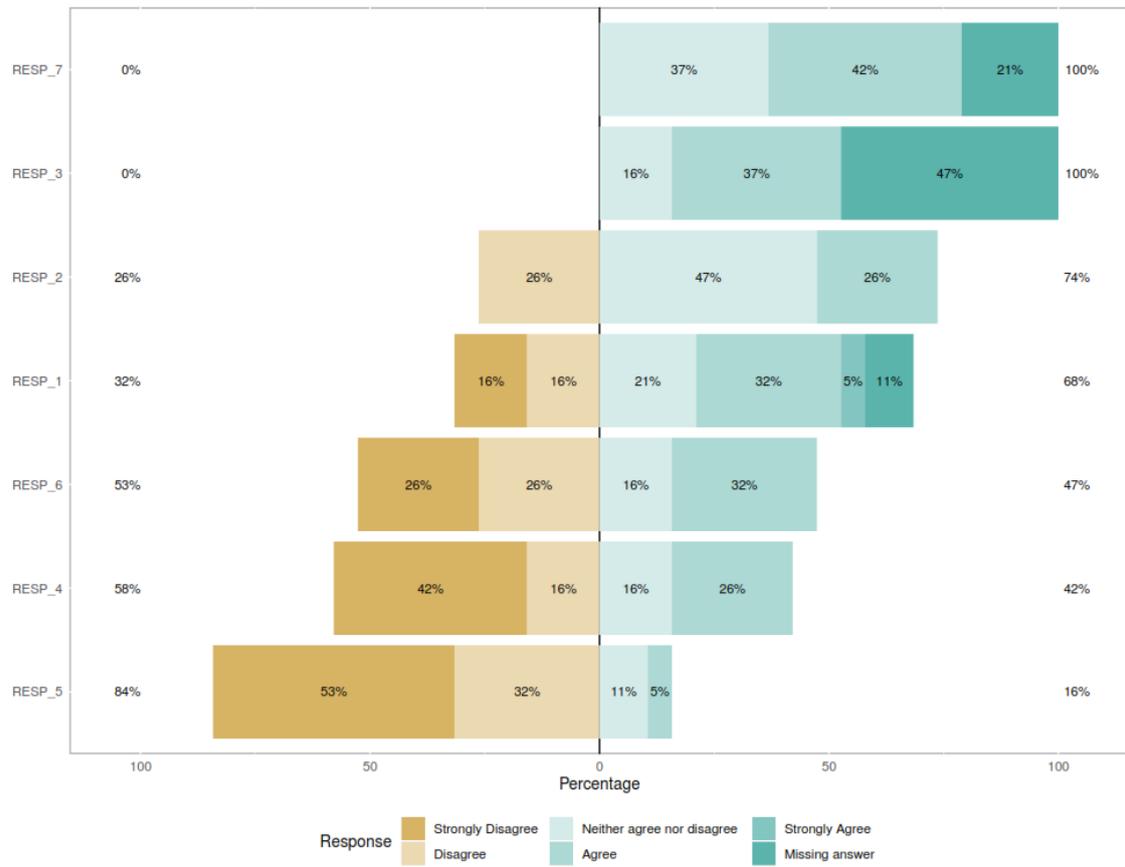


Figura 17: Gráfico de Likert por categoría. Respuestas de los encuestados

13.4 ESTRUCTURA DE LOS ÓRGANOS

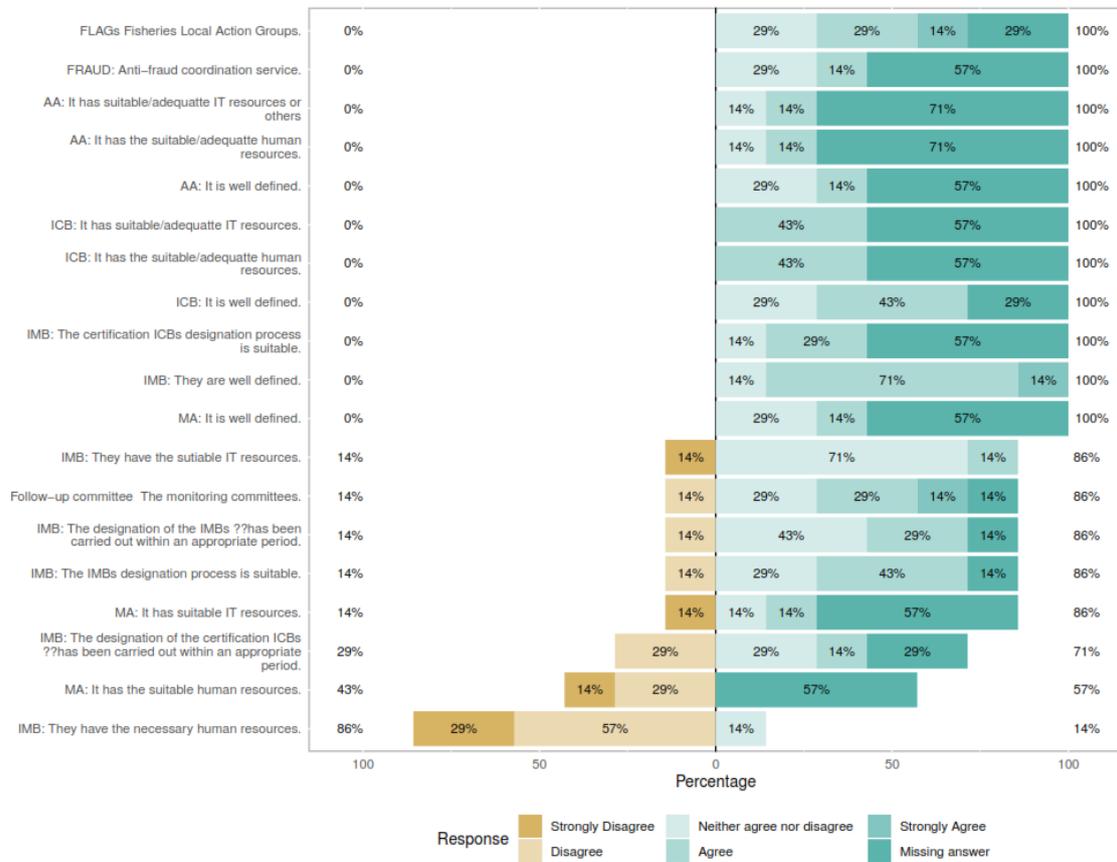


Figura 18: Gráfico de Likert de la estructura de los organismos, por categoría. Respuestas por indicadores. MA = Autoridad de Gestión; IMB = Organismos de gestión intermedios; ICB = Organismos de certificación intermedios; AA = Autoridad de Auditoría; FRAUD = servicio de lucha contra el fraude; FU_COM = Comité de Seguimiento; FLAGs = FLAGs.

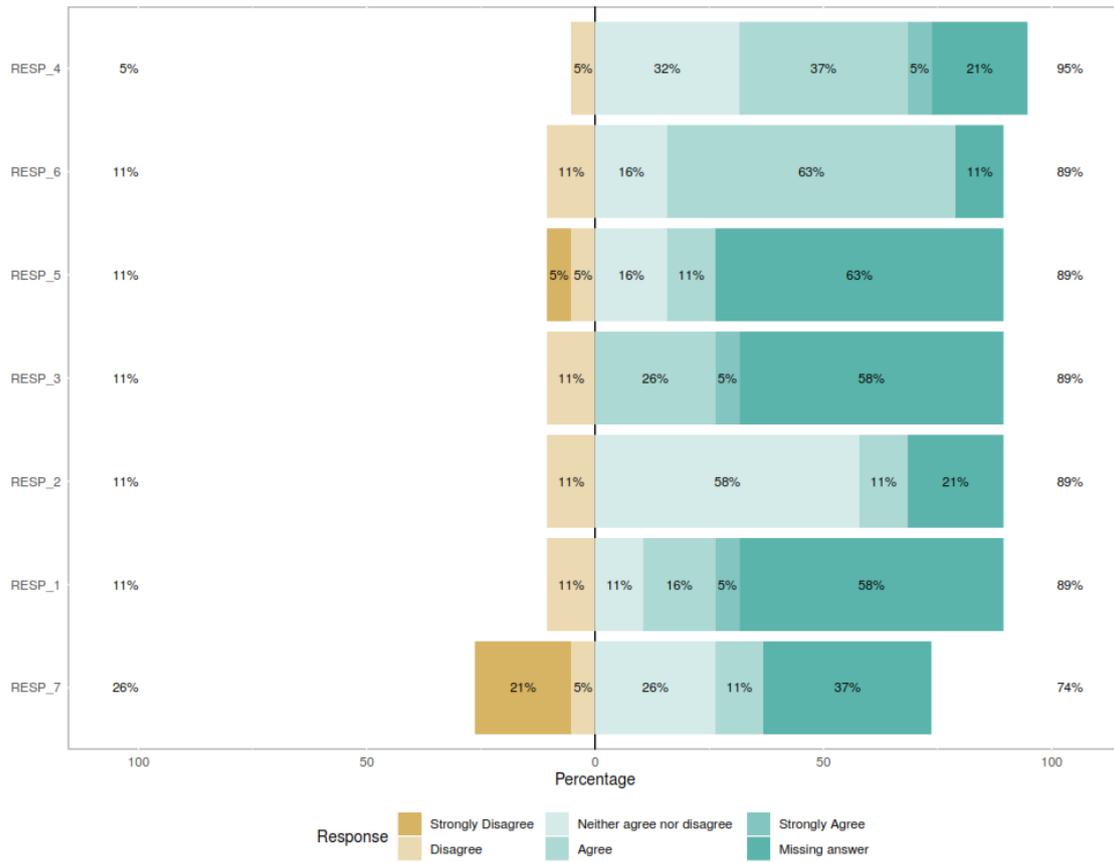


Figura 19: Gráfico de la estructura de los organismos Likert, por categoría. Respuestas de los encuestados

13.5 PROCESO

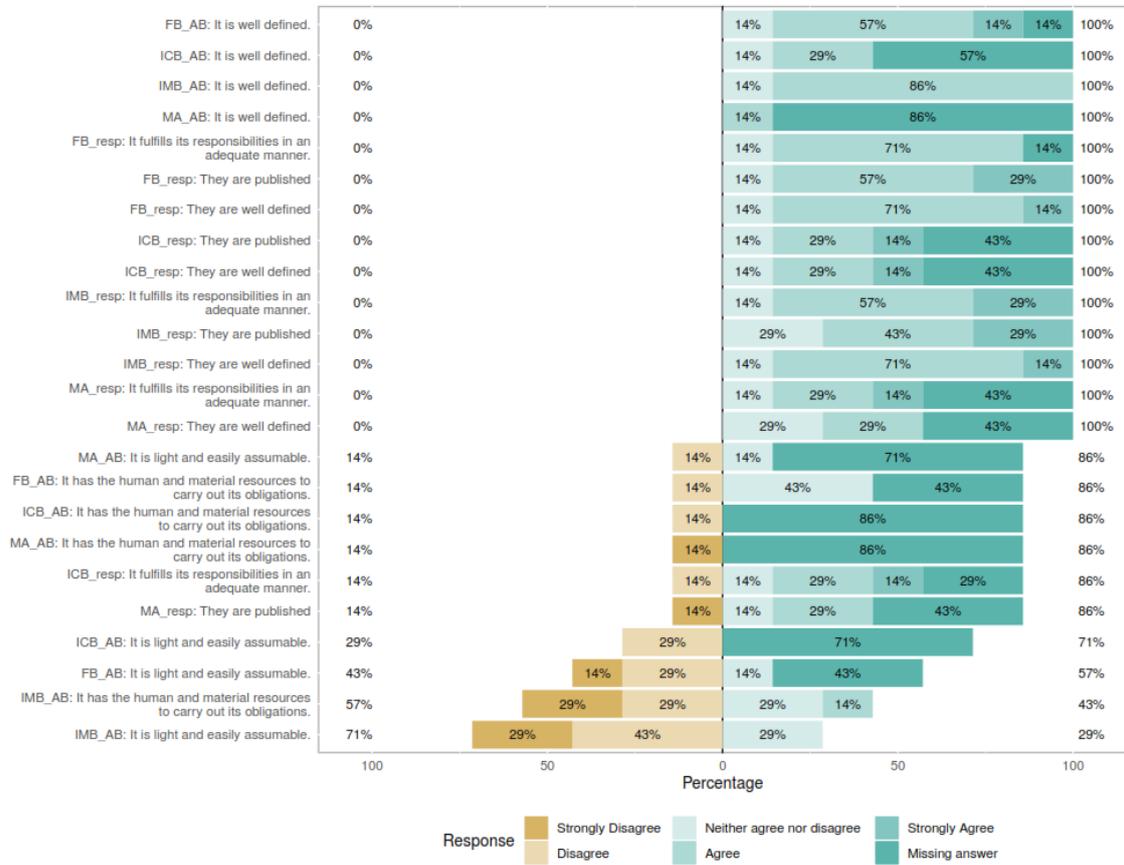


Figura 20: Gráfico de Likert, por categoría. Respuestas por indicadores. MA_resp = responsabilidades de la AG; IMB_resp = responsabilidades de la OMI; ICB_resp = responsabilidades ICB; FB_resp = responsabilidades del beneficiario; MA_AB = AG Carga administrativa; IMB_AB = carga administrativa de la OIG; ICB_AB = Carga administrativa de la OIC; FB_AB = carga administrativa del beneficiario; DEADLINES = Plazos; APLIFEMP = APLIFEMP; MA_MP = manual de procedimiento de la AG; IMB_MP = manual de procedimientos de la OIG; ICB_MP = Manual de procedimientos del OIC; CONTROL_SYS = Sistemas de control; CERTIFI_SYS = Sistema de certificación; AU_SYS = Sistema de auditoría; COM_PLAN = Plan de comunicación genérico; COM_MA_EU = Comunicación MA — Europa; COM_CA_EU = Comunicación AC — Europa; COM_MA_CA = Comunicación AG — AC; COM_MA_IMB = Comunicación AG — OIG; COM_CA_ICB = Comunicación AC —OIC; COM_CA_AA = Comunicación AC — AA; COM_IMB_ICB = Comunicación OIC_OIG; COM_ICB_FB = Comunicación OIC — Beneficiario; COM_IMB_FB; Comunicación beneficiario OIG.

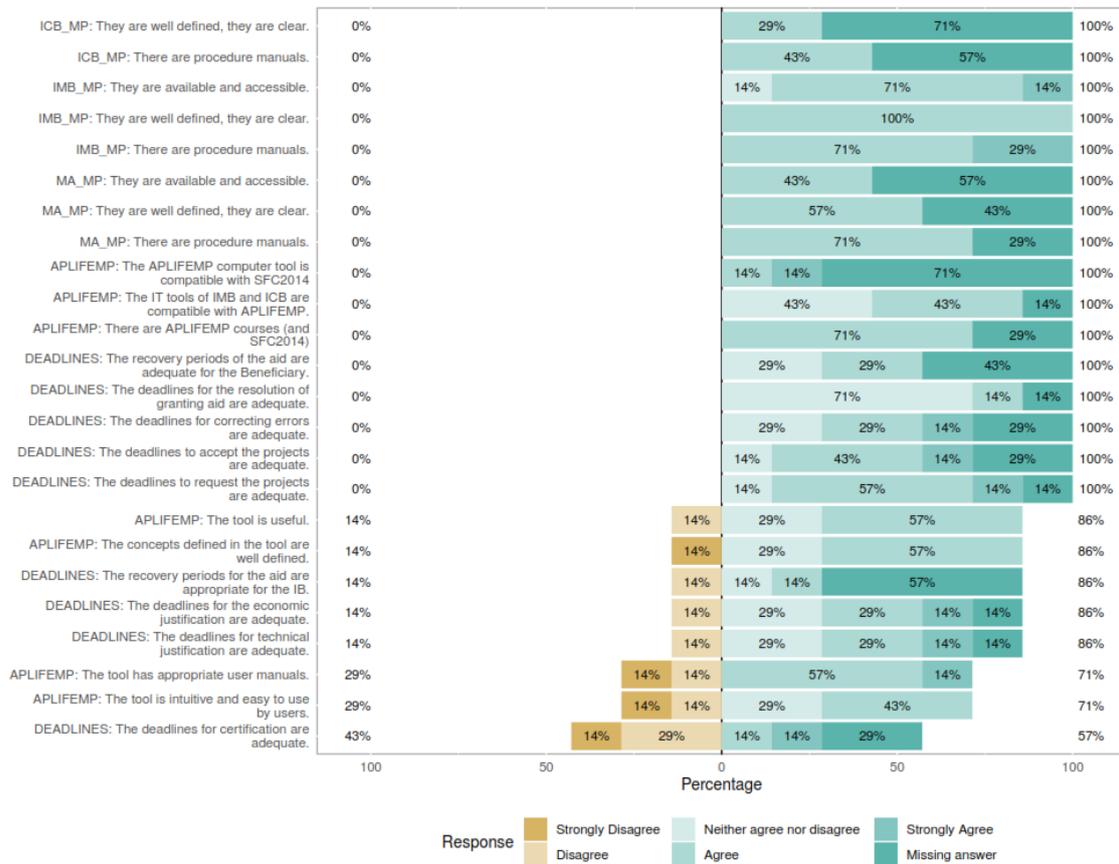


Figura 21: Gráfico de Likert, por categoría. Respuestas por indicadores. MA_resp = responsabilidades de la AG; IMB_resp = responsabilidades de la OMI; ICB_resp = responsabilidades ICB; FB_resp = responsabilidades del beneficiario; MA_AB = AG Carga administrativa; IMB_AB = carga administrativa de la OIG; ICB_AB = Carga administrativa de la OIC; FB_AB = carga administrativa del beneficiario; DEADLINES = Plazos; APLIFEMP = APLIFEMP; MA_MP = manual de procedimiento de la AG; IMB_MP = manual de procedimientos de la OIG; ICB_MP = Manual de procedimientos del OIC; CONTROL_SYS = Sistemas de control; CERTIFI_SYS = Sistema de certificación; AU_SYS = Sistema de auditoría; COM_PLAN = Plan de comunicación genérico; COM_MA_EU = Comunicación MA — Europa; COM_CA_EU = Comunicación AC — Europa; COM_MA_CA = Comunicación AG — AC; COM_MA_IMB = Comunicación AG — OIG; COM_CA_ICB = Comunicación AC —OIC; COM_CA_AA = Comunicación AC — AA; COM_IMB_ICB = Comunicación OIC_OIG; COM_ICB_FB = Comunicación OIC — Beneficiario; COM_IMB_FB; Comunicación beneficiario OIG.

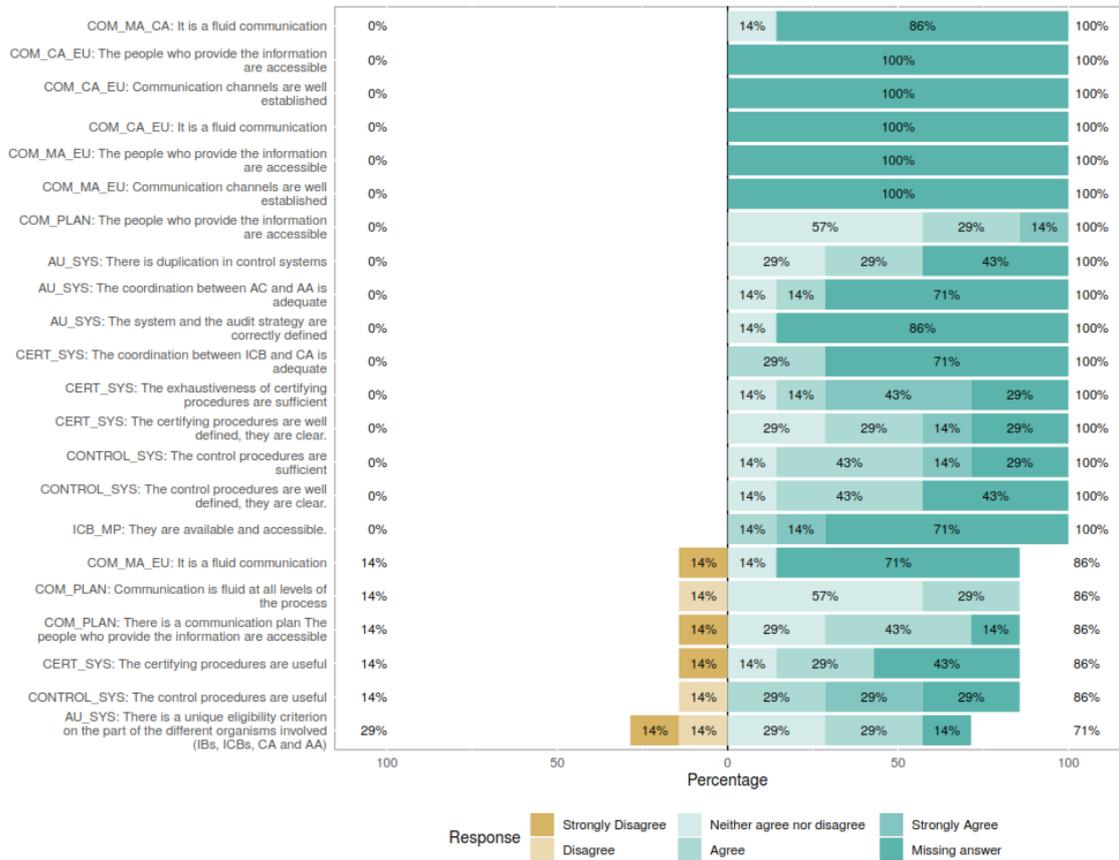


Figura 22: Gráfico de Likert, por categoría. Respuestas por indicadores. MA_resp = responsabilidades de la AG; IMB_resp = responsabilidades de la OMI; ICB_resp = responsabilidades ICB; FB_resp = responsabilidades del beneficiario; MA_PR = AG Carga administrativa; IMB_AB = carga administrativa de la OMI; ICB_AB = ICB Carga administrativa; FB_AB = carga administrativa del beneficiario; Plazos = Plazos; APLIFEMP = APLIFEMP; MA_MP = manual de procedimiento MA; IMB_MP = manual de procedimientos de la OMI; ICB_MP = Manual de procedimientos de la ICB; CONTROL_SYS = Sistemas de certificación CERTIFI_SYS CERT_SYS = Sistema de certificación; AU_SYS = Sistema de auditoría; COM_PLAN = Plan de comunicación genérico; COM_MA_EU = Comunicación MA — EUROPACOM_CA_EU = Comunicación CA — Europa; COM_MA_CA = Comunicación MA — CA; COM_MIMB = Comunicación MA — IMB; COM_CA_ICB = Comunicación CA — ICB; COM_CAMPO AA = Comunicación CA — AA COM_IMB_ICB = Comunicación IMB de la Comunicación; COM_ICB_FB = Comunicación ICB — Beneficiario; COM_IMB_FB. beneficiario de la Comunicación IMB — Beneficiario.

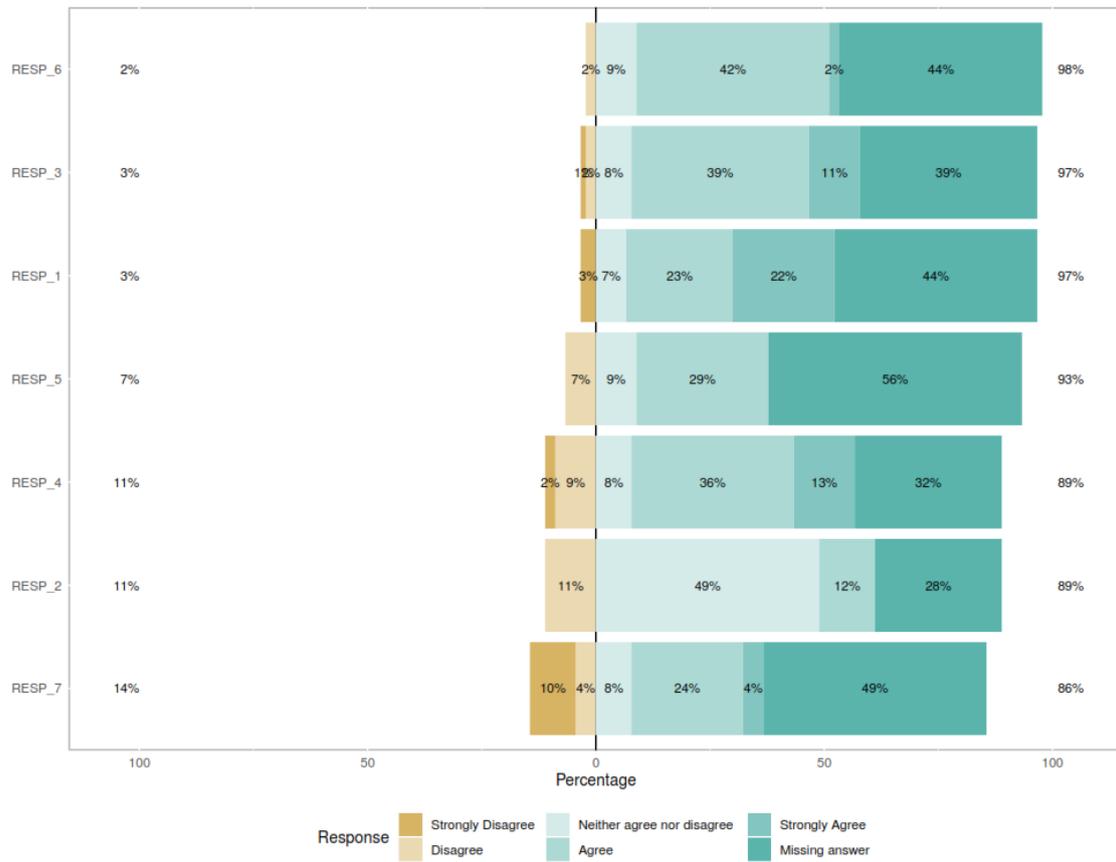


Figura 23: Gráfico de Likert, por categoría. Respuestas de los encuestados

13.6 BENEFICIARIO

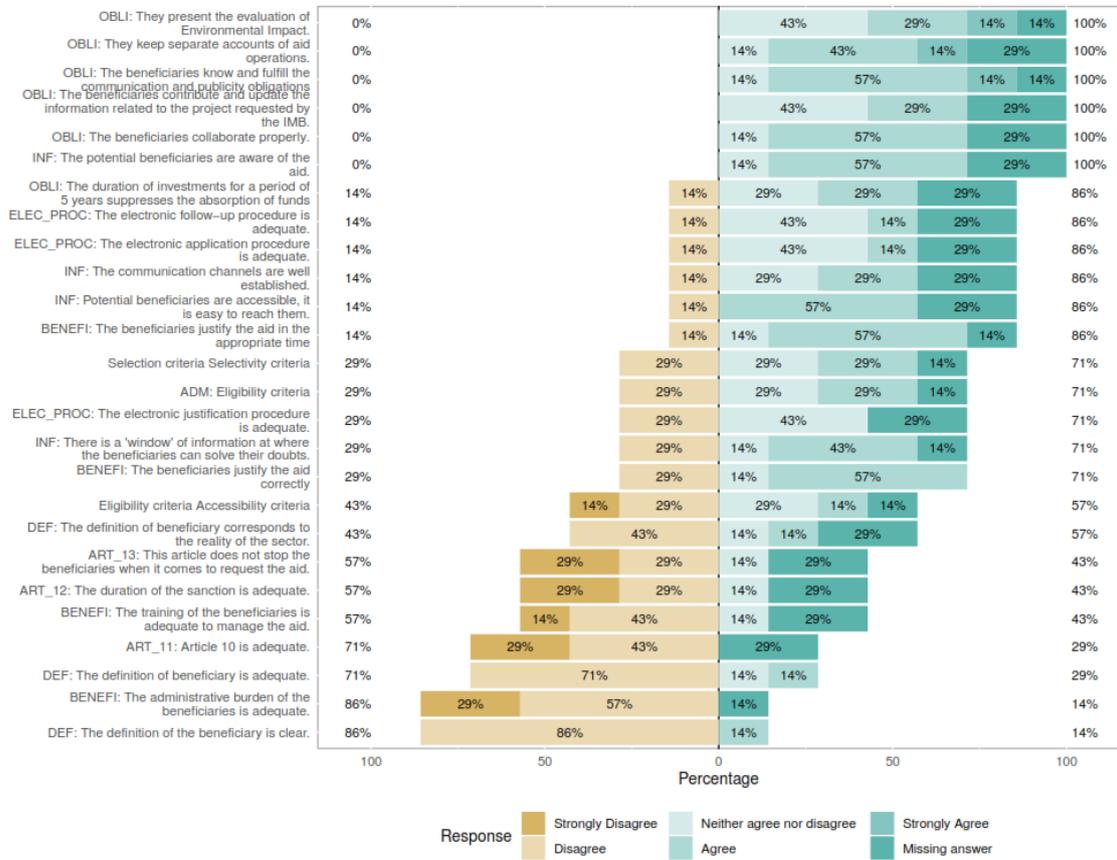


Figura 24: Nombre de la parcela Likert por categoría. Respuestas por indicadores. DEF = Definición del beneficiario; Benefit = Beneficiario; INF = Información; ELEC_PROC = Procesos electrónico; OBLI = Obligaciones; Art_11 = artículo 11; Art_12 = artículo 12; Art_13 = artículo 13; ELEG = Criterios de admisibilidad; ADM = criterios de admisibilidad; SELC = criterios de selección.

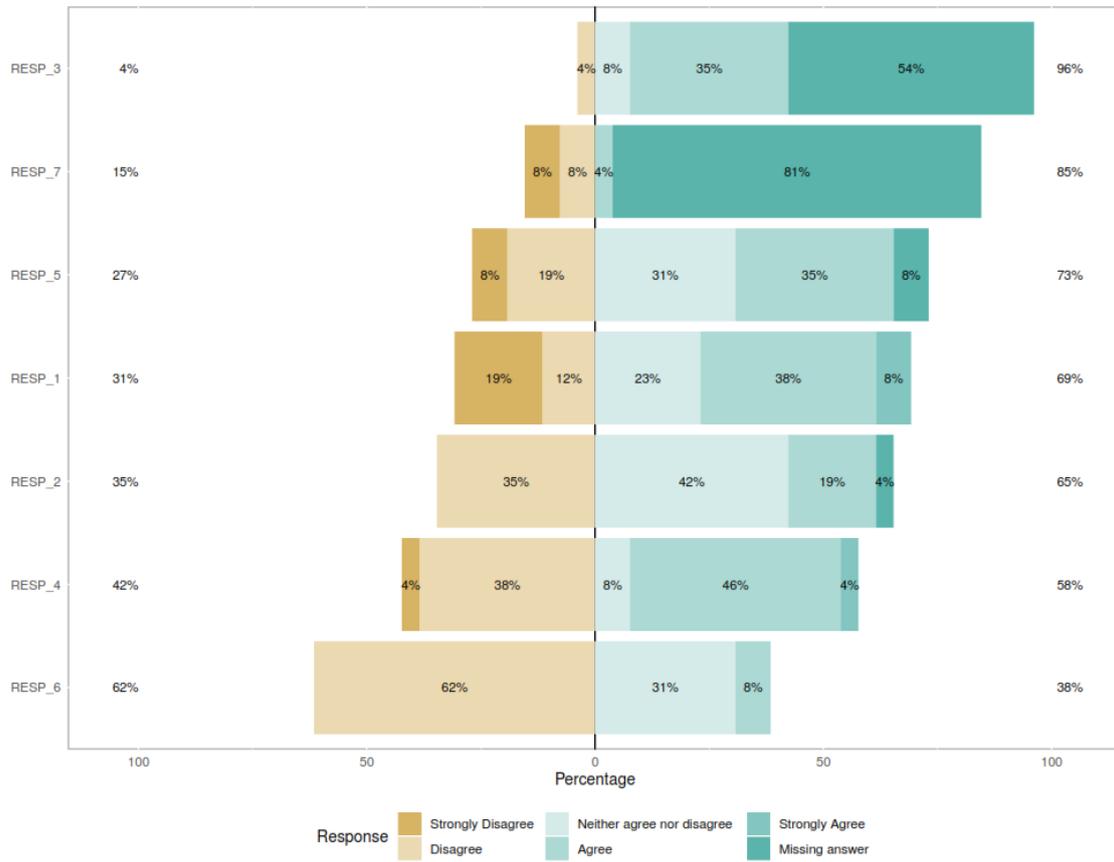


Figura 25: Gráfico de Likert por categoría. Respuestas de los encuestados

13.7 PROYECTOS

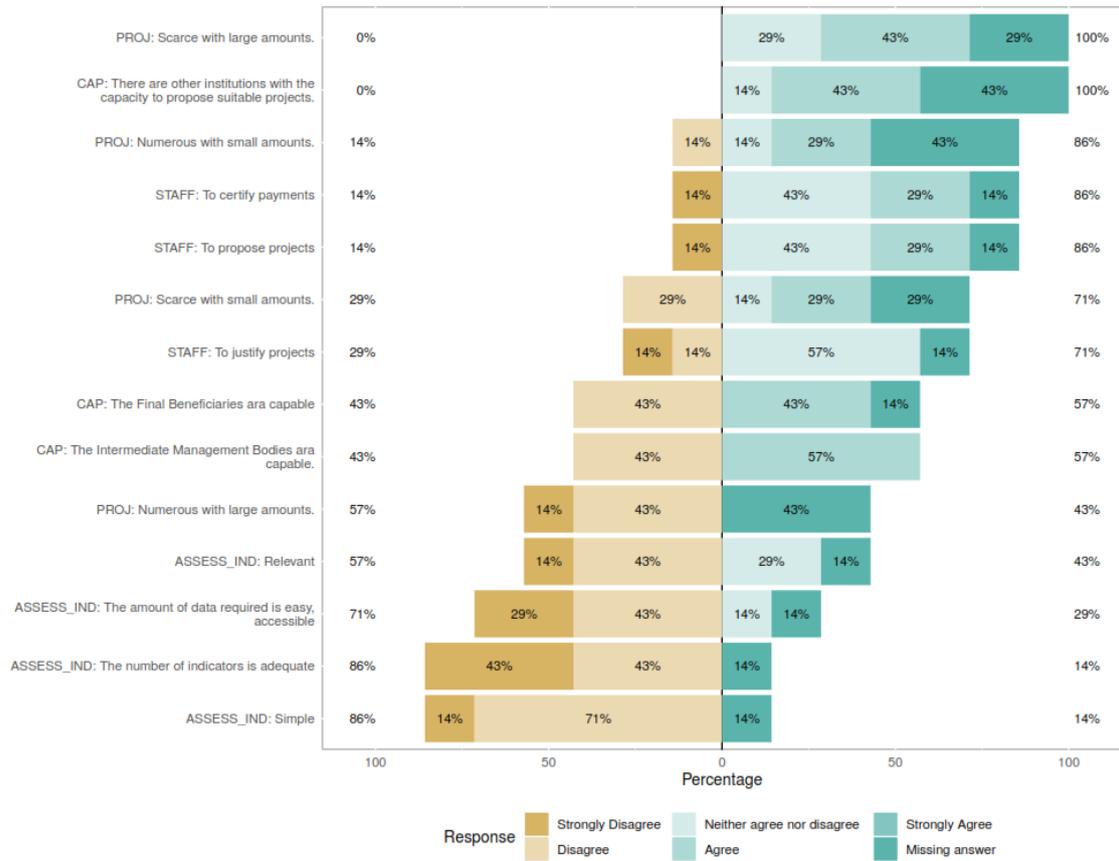


Figura 26: Gráfico de Likert de la categoría de proyecto. Respuestas por indicadores. CAP = Capacidad de las propuestas; STAFF = recursos humanos adecuados; ASSESS_IND = Indicadores de evaluación; PROJ = Número de proyectos.

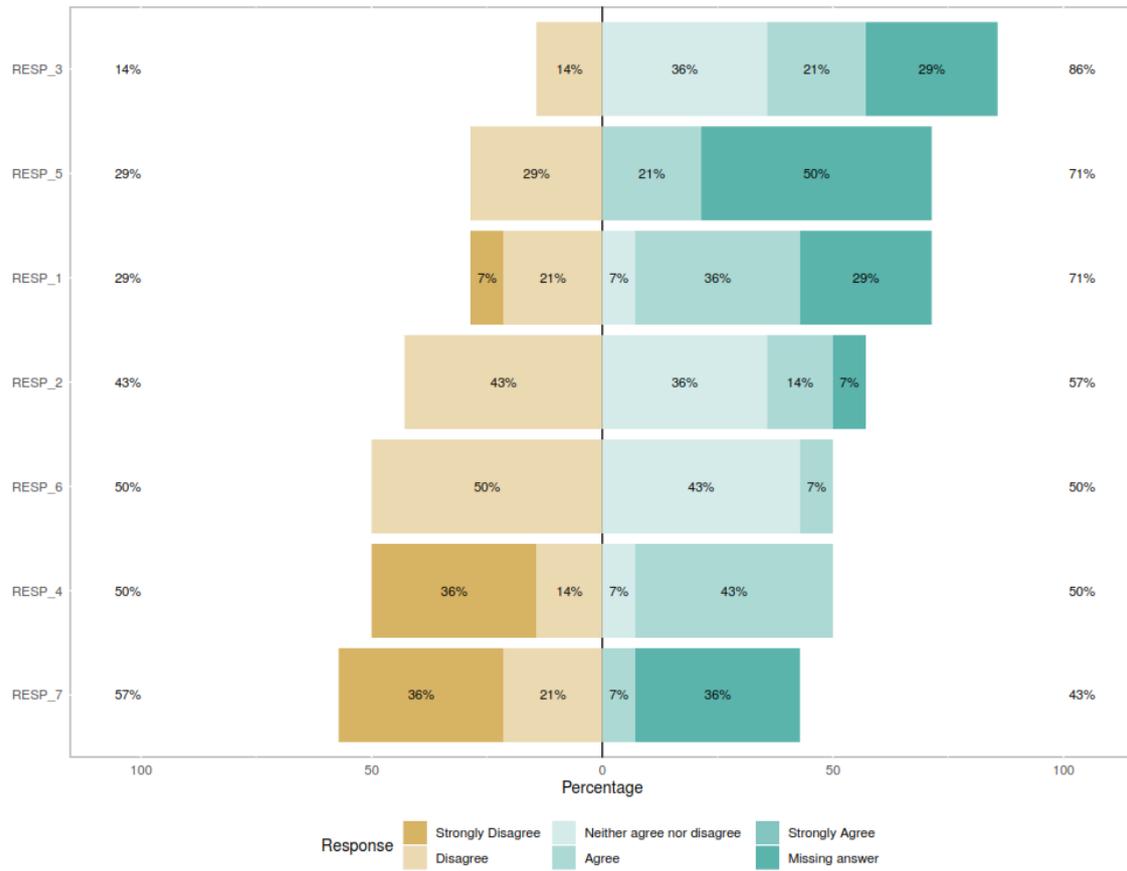


Figura 27: Gráfico de Likert de la categoría de proyecto. Respuestas de los encuestados

13.8 FINANCIACIÓN

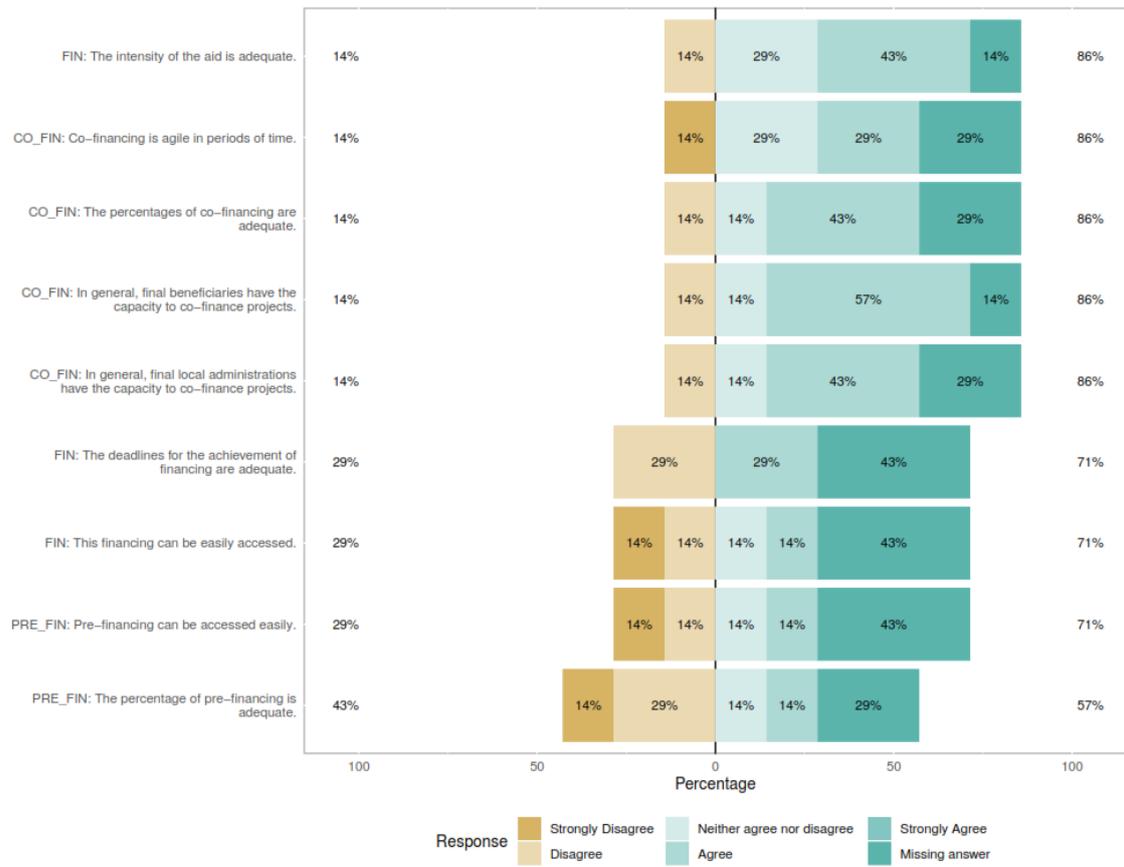


Figura 28: Gráfico de Likert de financiación. Respuestas por indicadores. CO_FIN = Capacidad de cofinanciación; PRE_FIN = Prefinanciación; FIN = Financiación.

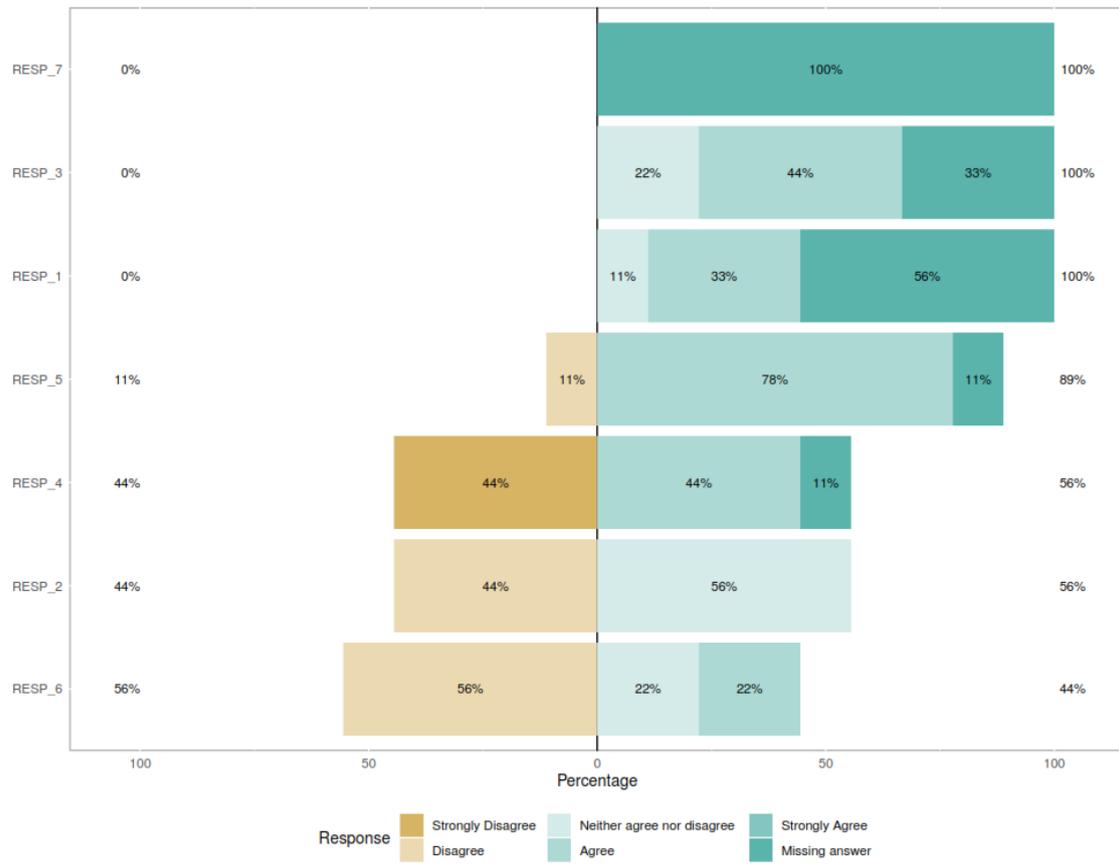


Figura 29: Gráfico de Likert de financiación. Respuestas de los encuestados

13.9 POR PRIORIDADES

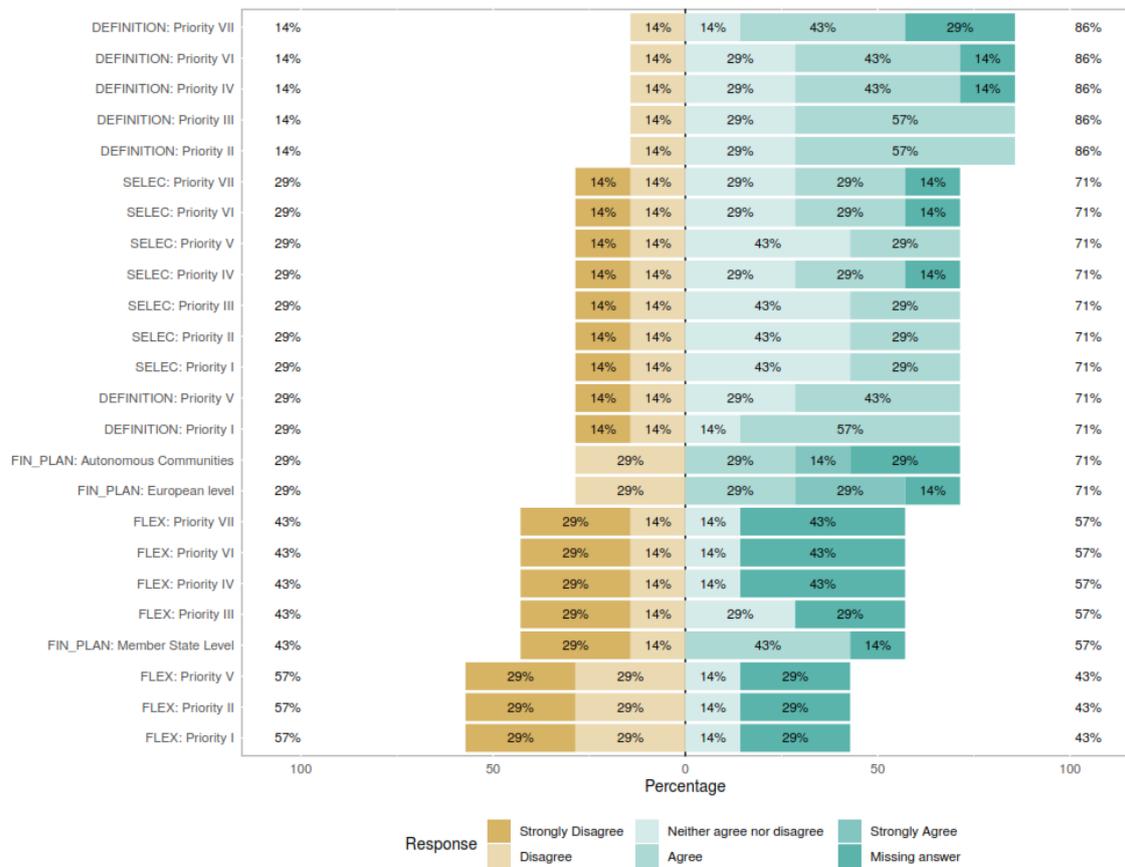


Figura 30: Gráfico de Liker» de la categoría «Por prioridad». Respuestas por indicadores. FIN_PLAN = Distribución del presupuesto; FLEX = Flexibilidad; DEFINICIÓN = definición; SELEC = Criterios de selección.

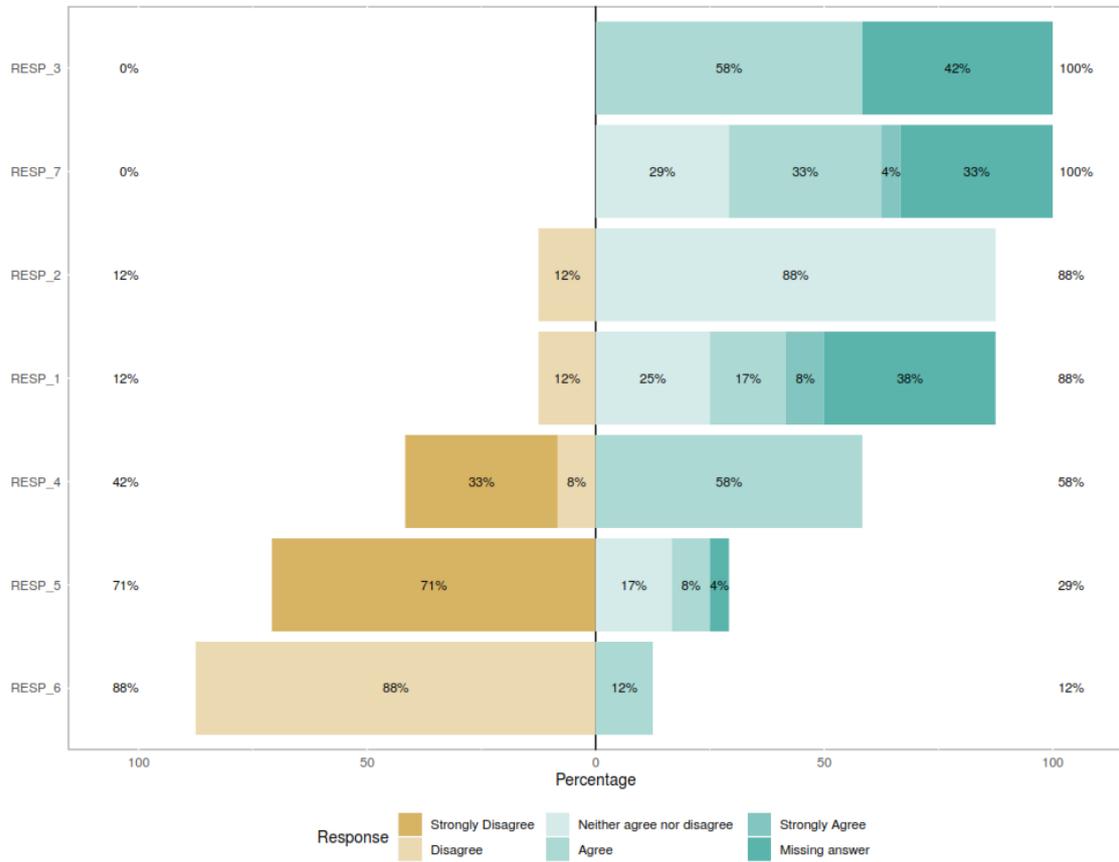


Figura 31: Gráfico de Likert de la categoría «Por prioridad». Respuestas de los encuestados

14. ANEXO III: Sobre los resultados detallados de las encuestas on línea

Respuestas a la encuesta on line

Tipos de partes interesadas	Porcentaje	Número
Pesca de pequeña escala	22,22 %	2
Pesca industrial	33,33 %	3
Acuicultura	0,00 %	0
Entidad asociativa	11,11 %	1
GALP	11,11 %	1
Otros	22,22 %	2

T1 y T2 son cuestiones de identificación

T3: Programa operativo:

El 11 % de los encuestados no estaban de acuerdo en que el PO se diseñara en un proceso de participación. En cambio, el 33 % estuvo de acuerdo en que el PO se concibió en un proceso participativo. Los encuestados restantes tienen una posición neutra o no son conscientes del tema.

El 44,5 % de los encuestados no estaban de acuerdo en que la OP fuera aprobada en un plazo razonable. El 14 % estuvo de acuerdo en que el plazo era razonable. Los encuestados restantes tienen una posición neutra o no son conscientes del tema.

T4: Objetivos del PO:

El 44,5 % de los encuestados se mostró de acuerdo en que los objetivos del PO estaban claramente definidos. El 56 % de los encuestados tienen una posición neutral o no tienen conocimiento del tema.

El 44,5 % de los encuestados no estaban de acuerdo en que la OP estuviera alineada con la realidad del sector. El 11 % estuvo de acuerdo en que los objetivos son coherentes con la realidad del sector. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 44,5 % de los encuestados considera que la OP no puede adaptarse fácilmente a las necesidades del sector. En cambio, el 33 % manifestó que la adaptación es factible. El 11 % o bien no son conscientes del tema ni ocupan una posición neutral.

T5: Criterios de selección:

El 33 % de los encuestados considera que los criterios de admisibilidad son adecuados. En cambio, el 22 % de los encuestados manifestó que estos criterios no son adecuados. El resto no es consciente del tema ni adopta una posición neutral.

El 44,5 % de los encuestados se mostró de acuerdo en que los criterios de admisibilidad eran adecuados. El 22 % estuvo de acuerdo en que los criterios no eran adecuados. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 44,5 % de los encuestados se mostró de acuerdo en que los criterios de elegibilidad eran adecuados. El 22 % estuvo de acuerdo en que los criterios no eran adecuados. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

T6: Distribución del presupuesto con arreglo a las prioridades:

El 37,5 % de los encuestados consideró que el presupuesto se había distribuido correctamente. El 12,5 % se opuso a esta afirmación. El resto no tiene conocimiento del tema ni adopta una posición neutral.

T7: Comité de Seguimiento:

El 33 % de los encuestados no estaban de acuerdo en que el Comité desempeñe sus funciones. El 11 % considera que el Comité cumple sus funciones. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

T8: Responsabilidades de los beneficiarios

El 37,5 % de los encuestados no estaban de acuerdo en que las responsabilidades estén bien definidas. El 12,5 % estuvo de acuerdo en que estaban bien definidas. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 12,5 % de los encuestados consideró que las responsabilidades no se publican. El 37,5 % se opuso a esta afirmación. El resto no tiene conocimiento del tema ni adopta una posición neutral.

El 25 % de los encuestados se mostró de acuerdo en que los beneficiarios no cumplen sus esfuerzos. Un 50 % considera que cumplen correctamente sus responsabilidades. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

T9: Documentos en los que se describen las condiciones de la ayuda (DECA, en español)

El 22 % de la parte recurrida discrepa de que el DECA sea útil. El 78 % de los encuestados tiene una posición neutral o no tiene conocimiento del tema.

T10: Carga administrativa de trabajo de los beneficiarios

El 50 % de los encuestados considera que la carga de trabajo administrativo está bien definida. En cambio, el 25 % consideraba que la carga de trabajo no está bien definida. El resto no tiene conocimiento del tema ni adopta una posición neutral.

El 66,5 % de los encuestados no estaban de acuerdo con la afirmación sobre la carga administrativa. El 11 % está de acuerdo en que debe considerarse la carga de trabajo. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 44,5 % de los encuestados considera que no disponen de medios humanos y técnicos para asumir la carga de trabajo administrativo. El 22 % considera que cuentan con los medios necesarios. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

T11: Plazos y trámites administrativos

El 22 % de los encuestados considera que los plazos no son adecuados. El 22 % consideró que los plazos eran adecuados. El resto no tiene conocimiento del tema ni adopta una posición neutral.

El 22 % de los encuestados se mostró de acuerdo en que el tiempo empleado para la aprobación de los proyectos no es adecuado. El 44,5 % consideraba que el tiempo es adecuado. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 55,5 % de los encuestados consideró que el plazo para la concesión de la ayuda no era adecuado. El 11 % considera que son adecuados. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 78 % de los encuestados consideró que el plazo para la justificación administrativa no es el adecuado. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 55,5 % de los encuestados consideró que el plazo para la certificación no es el adecuado. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 55,5 % de los encuestados consideró que el plazo para el reembolso de los fondos no es adecuado. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

T12: Manuales de proceso

El 44,5 % de los encuestados piensa que los manuales no existen. El 22 % consideró que existían los manuales. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 55,5 % de los encuestados considera que los manuales no están claros y no están bien definidos. El 11 % considera que los manuales están bien definidos y claros. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 44,5 % de los encuestados considera que los manuales no están disponibles y son accesibles. El 22 % considera que los manuales están disponibles. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

T13: Sistemas de control

El 33 % de los encuestados consideró que los sistemas de control no están claros y no están bien definidos. El 11 % considera que estos sistemas están bien definidos y claros. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 44,5 % de los encuestados considera que los sistemas de control son útiles. En cambio, el 11 % de los encuestados considera que estos sistemas son útiles. El resto no tiene conocimiento del tema ni adopta una posición neutral.

T14: Plan de comunicación

El 55,5 % de los encuestados piensa que no existe un plan de comunicación. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 44,5 % de los encuestados considera que las personas que proporcionan información no están disponibles. El 33 % consideraba que este personal está disponible. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

T16: Comunicación entre la OIG y el beneficiario final

El 33 % de los encuestados consideró que los canales de comunicación no estaban bien establecidos. En cambio, el mismo número de participantes manifestó que estos canales se han

establecido con precisión. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 44,5 % de los encuestados considera que las personas que proporcionan información no están disponibles. En cambio, el 33,33 % de los encuestados consideró que estas personas no estaban disponibles. El resto de los encuestados no son conscientes del tema ni tienen una posición neutral.

T17-T18: Beneficiarios

El 33 % de los encuestados consideró que la definición de beneficiarios no está clara. El 33 % consideró que esta definición es clara. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 22 % de los encuestados consideró que la definición de beneficiarios no es coherente con la situación real del sector. El 44,5 % consideró que la definición es coherente con la realidad. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 55,5 % de los encuestados consideró que la formación de los beneficiarios no es adecuada. El resto tiene una posición neutral o desconoce el tema.

El 33 % de los encuestados consideró que la carga administrativa de los beneficiarios no es adecuada. El 22 % considera que es adecuado. El resto tiene una posición neutral o desconoce el tema.

El 25 % de los encuestados consideró que los beneficiarios justifican con precisión la ayuda. Un 12,5 % considera que la justificación no se hace exactamente. Los encuestados restantes tienen una posición neutral o no son conscientes del tema.

El 44,5 % de los encuestados consideró que los beneficiarios justifican la ayuda a tiempo. El 11 % no está de acuerdo con esta afirmación. El resto tiene una posición neutral o desconoce el tema.

El 66,5 % de los encuestados considera que no existe una especie de ventanilla única para que los beneficiarios obtengan información. El 11 % considera que existe. El resto o bien tiene una posición neutral o no tiene conocimiento del tema.

El 33 % de los encuestados consideró que los canales de comunicación no estaban bien establecidos. En cambio, el mismo número de participantes manifestó que estos canales se han establecido con precisión. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 33 % de los encuestados consideró que los beneficiarios potenciales no tienen conocimiento de la ayuda. En cambio, el 11 % de los encuestados manifestó que los beneficiarios conocen la ayuda. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

T19: Procedimiento electrónico de los beneficiarios

El 22 % de los encuestados piensa que el procedimiento electrónico no es adecuado. El 33 % de los encuestados consideró que el procedimiento es adecuado. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 22 % de los encuestados opinaba que el procedimiento de justificación electrónica no era adecuado. El 33 % de los encuestados consideró que el procedimiento es adecuado. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 22 % de los encuestados pensaba que el procedimiento electrónico de seguimiento no era adecuado. Ese mismo porcentaje consideró que el procedimiento es adecuado. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

T20: Compromisos de los beneficiarios

El 11 % de los encuestados piensa que los beneficiarios no aportan ni facilitan información relacionada con el proyecto. El 44,5 % de los encuestados considera que los beneficiarios lo hacen adecuadamente. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 33 % de los encuestados piensa que los beneficiarios no llevan a cabo sus actividades de publicidad. El 44,5 % de los encuestados consideró que los beneficiarios realizaban las actividades publicitarias. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 22 % de los encuestados piensa que la obligación de mantener una inversión durante 5 años es una mera presión. El 22 % de los encuestados consideró que una solicitud de este tipo no era una restricción. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 55,5 % de los participantes manifestó tener una contabilidad separada. El 11 % no manifiesta tener este sistema. Para los demás encuestados, esta pregunta no era aplicable a su caso.

El 11 % de los encuestados manifestó haber presentado una evaluación del impacto ambiental. El 22 % no presenta estas evaluaciones. Para los demás encuestados, esta pregunta no era aplicable a su caso.

T21: Admisibilidad de la ayuda con arreglo al artículo 10

El 33 % de los encuestados piensa que el artículo 10 no es exacto. El 11 % se considera exacto. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 33 % de los encuestados piensa que la duración de la sanción no es adecuada. El 11 % considerado adecuado. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 33 % de los encuestados piensa que el artículo disuade a los beneficiarios de solicitar ayuda. El 11 % consideraba que no disuadió la solicitud de ayuda. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

T22: Acuerdo general con los criterios

El 22 % de los encuestados no están de acuerdo con el criterio de admisibilidad. El 11 % está de acuerdo con este criterio. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 33 % de los encuestados no están de acuerdo con el criterio de admisibilidad. El 22 % está de acuerdo con este criterio. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 33 % de los encuestados no están de acuerdo con los criterios de selección. El 22 % está de acuerdo. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

T23: Capacidad de proponer proyectos adecuados

El 44 % de los encuestados consideró que los beneficiarios pueden proponer proyectos. El 22 % consideraba que pueden. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

T24: Disponibilidad de personal

El 33 % de los encuestados consideró que los beneficiarios no tienen personal para proponer proyectos. El 33 % consideraba que tenían personal. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 37,5 % de los encuestados consideró que los beneficiarios no tienen personal para justificar proyectos. El 25 % consideraba que tenían personal. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 37,5 % de los encuestados consideró que los beneficiarios no tienen personal para participar en el proceso de certificación. El 12,5 % tienen personal para hacer frente a este proceso. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

T25: Capacidad para cofinanciar proyectos

El 62,5 % de los encuestados consideró que los beneficiarios no tienen capacidad para cofinanciar proyectos. El 12,5 % consideró que los beneficiarios tienen esa capacidad. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 50 % de los encuestados consideró que el porcentaje de cofinanciación no es el adecuado. El 12,5 % consideró que los porcentajes son adecuados. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 62,5 % de los encuestados consideró que la cofinanciación no es algo ágil en periodos de tiempo. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

T25: Prefinanciación

El 62,5 % de los encuestados consideró que los porcentajes de prefinanciación no son adecuados. El 12,5 % consideró que los porcentajes son adecuados. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 62,5 % de los encuestados considera que el acceso a la prefinanciación es difícil. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

T26: Financiación

El 25 % consideró que la intensidad de la ayuda no es adecuada. El 25 % consideró que esta ayuda era adecuada. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 75 % consideraba difícil el acceso a la ayuda. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

El 75 % consideró que el calendario para acceder a la ayuda era inadecuado. El resto no tiene conocimiento del tema o adopta una posición neutral.

T27: La definición de las prioridades está en consonancia con la realidad del sector.

Prioridad	No de acuerdo	De acuerdo	Otros
I. Promover la pesca sostenible	25 %	50 %	25 %
II. Promover la acuicultura sostenible	0	12,5 %	87,5 %
III. Promover la aplicación de la PPC	12,5 %	87,5 %	0 %
IV. Promover el empleo y la cohesión social	12,5 %	37,5 %	50 %
V. Promover la comercialización y el tratamiento	12,5 %	62,5 %	25 %
VI. Promoción de la aplicación de la PMI	2 %	37,5 %	10,5 %

T27: Los criterios de selección son adecuados

Prioridad	No de acuerdo	De acuerdo	Otros
I. Promover la pesca sostenible	43 %	14 %	43 %
II. Promover la acuicultura sostenible	0 %	14 %	86 %
III. Promover la aplicación de la PPC	25 %	50 %	25 %
IV. Promover el empleo y la cohesión social	14 %	28,5 %	57,5 %
V. Promover la comercialización y el tratamiento	28,5 %	43 %	28,5 %
VI. Promoción de la aplicación de la PMI	14 %	43 %	43 %

Evaluación y recomendaciones para mejorar la ejecución del FEMP en España.

ENTRAGABLE N.º 3

Recomendaciones/propuestas para abordar las deficiencias y problemas detectados en los entregables 1.1 y 1.2 en la ejecución del FEMP en España

Para: Comisión Europea. Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales.

Por: Fundación AZTI – AZTI Funaioa

Txatxarramendi ugarte a z/g

48395 Sukarrieta

España

Fecha de expedición: 18/07/2019

Contenido

Abreviaturas y acrónimos	3
INTRODUCCIÓN.....	4
• Política y presupuesto del FEMP.....	6
• Es necesario contar con conocimientos jurídicos de expertos	9
• Procesos de verificación, certificación y auditoría	11
• Proceso administrativo	12
• Mejores mecanismos de comunicación.....	13
• Externalización de servicios con experiencia.....	14
• Aumento de los recursos humanos.....	16
• Modificación del Programa Operativo	18
• Animar a los beneficiarios potenciales	20
• Mejorar los indicadores de resultados.....	22
• Ajustar los plazos/calendario	24
ANEXO 1	27
Glosario de Términos	27

Abreviaturas y acrónimos

AA	Autoridad de auditoría
AG	Autoridad de gestión
AGE	Administración General del Estado
AC	Autoridad de certificación
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Comisión Europea
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
Fondos EIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
OI	Organismo intermedio (OIG + OIC)
OIC	Organismo intermedio de certificación
OIG	Organismos de gestión intermedios
PO	Programa Operativo
UE	Unión Europea

Además, en el ANEXO I se presentan las definiciones de varios términos específicos que figuran en el presente informe.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio 'Evaluación y recomendaciones para mejorar la ejecución del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) en España para Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales/C2018/026' es revisar el actual sistema del FEMP en España, evaluar por qué la ejecución del FEMP es tan baja y presentar recomendaciones con el objetivo mejorar la ejecución del fondo. Las recomendaciones se trasladarán a un plan de acción en el que se definirán y desarrollarán medidas concretas.

La revisión del sistema del FEMP se ha llevado a cabo en el informe n.º 1.1 (Informe de identificación de problemas, deficiencias, cuellos de botella en la ejecución del PO del FEMP) y en el informe n.º 1.2 (Informe sobre el funcionamiento de los procesos de certificación/control interno). Basándose en esos dos informes, se realiza el entregable n.º 2 (Informe sobre las necesidades detectadas a nivel de la Autoridad de Gestión (AG) y Organismo Intermedios (OI) para mejorar los procedimientos de gestión y gobernanza) utilizando datos de la consulta realizada a la AG, los OIs principales y a algunos beneficiarios finales.

En este informe (entregable n.º 3), se resumen las recomendaciones en fichas sinópticas. El fundamento de estas recomendaciones se contextualiza en las fichas mencionadas, teniendo en cuenta que toda la información se ha obtenido de los entregables anteriores, especialmente de n.º 2.

Para cada recomendación general se han identificado varias medidas. Estas medidas o acciones serán el punto de partida para desarrollar el plan de acción que persigue mejora de la ejecución del FEMP. El plan de acción se presentará en la siguiente entregable (n.º 4).

En la última sección del presente informe se presentan las recomendaciones que no son viables en el período restante del FEMP actual, pero que podrían ser tenidas en cuenta para los fondos futuros. Aunque estas recomendaciones no pueden llevarse a cabo en el marco actual, surgieron durante este estudio y es importante tenerlas en cuenta los futuros fondos.

Para cada recomendación se ha evaluado el nivel de urgencia, de viabilidad y su posible impacto. Teniendo en cuenta estas variables, se ha dado prioridad a las recomendaciones de acuerdo con los siguientes criterios:

La **urgencia** que se clasifica de acuerdo a los siguientes criterios:

- 1 (rojo): Recomendaciones que deberían comenzar a aplicarse en el tercer trimestre del año 2019 y con restricciones temporales o limitaciones de algún tipo.
- 2 (amarillo): Recomendaciones que deberían comenzar a aplicarse en el tercer trimestre de 2019 y sin limitaciones temporales.
- 3 (color verde): Recomendaciones que deberían comenzar a aplicarse en 2020.

La **viabilidad** se clasifica como sigue:

- 1 (rojo): Recomendaciones con limitaciones fuertes: cuestiones organizativas o de comunicación.
- 2 (amarillo): Recomendaciones con limitaciones burocráticas, de proceso o limitaciones de capacidad.
- 3 (color verde): Recomendaciones con fuertes limitaciones: regulación/limitaciones estructurales o presupuestarias.

La evaluación de **impacto potencial** se ha obtenido a partir de la información recabada en la encuesta. Las recomendaciones se han según su impacto esperado de la siguiente manera:

- 1 (rojo): Impacto alto.
- 2 (amarillo): Impacto medio.
- 3 (color verde): Impacto bajo.

Para **priorizar** las recomendaciones se ha tenido en cuenta el plan de acción, entregable n.º 4. La **prioridad** se calcula a partir de la puntuación de la urgencia, la viabilidad y el impacto. La prioridad clasificada en rojo representa una prioridad alta, la prioridad clasificada en amarillo es una prioridad media y, por último, la prioridad verde representa las recomendaciones con prioridad más baja. El cuadro siguiente muestra que el «Incremento del presupuesto de los Estados miembros en la ejecución del FEMP», «Contratar expertos en legislación y reglamento de la UE», «Aligerar la carga administrativa », «Mejorar la comunicación y la información» y la «Reprogramación del PO» tienen la máxima prioridad.

	Urgencia	Viable	Impacto	= Prioridad
<i>R0: Aumentar el presupuesto de los Estados miembros para la ejecución del FEMP</i>	Red	Green	Red	Red
<i>R1: Contratar expertos en legislación y reglamento de la UE</i>	Red	Green	Red	Red
<i>R2: Optimización del proceso de verificación, certificación y auditoría</i>	Yellow	Yellow	Red	Yellow
<i>R3: Aligerar la carga administrativa</i>	Yellow	Green	Red	Red
<i>R4: Mejorar la comunicación y la información</i>	Red	Red	Yellow	Red
<i>R5: Mejora de la asignación de recursos para evitar cuellos de botella</i>	Yellow	Green	Yellow	Yellow
<i>R6: Aumento de los recursos humanos especializados</i>	Red	Green	Yellow	Yellow
<i>R7: Externalización de servicios</i>	Red	Yellow	Yellow	Yellow
<i>R8: Mejorar la capacidad técnica de los recursos humanos (personal)</i>	Red	Yellow	Yellow	Yellow
<i>R9: Reprogramación del PO</i>	Red	Red	Yellow	Red
<i>R10: Animar activamente a los beneficiarios potenciales</i>	Yellow	Red	Green	Yellow
<i>R11: Mejorar ApliFEMP</i>	Yellow	Yellow	Green	Yellow
<i>R12: Mejorar el diseño de indicadores</i>	Yellow	Red	Green	Yellow
<i>R13: Ajustar los plazos/calendario</i>	Yellow	Yellow	Green	Yellow

Cuadro 1: Priorización de las recomendaciones. Fuente: Entregable n.º 4 y conocimiento de los expertos.

AUMENTAR EL PRESUPUESTO DEL ESTADO MIEMBRO PARA LA EJECUCIÓN DEL FEMP POLÍTICA

PRIORIDAD

• Política y presupuesto del FEMP

La concesión o aprobación de ayudas del FEMP requiere el compromiso del presupuesto estatal o regional. En general, la aprobación de la ayuda en el marco del FEMP implica una retención de crédito. Los créditos provienen de un importe del plan financiero asignado a las diferentes medidas. En España, debido a la crisis económica, la dotación financiera procedente de la Administración General del Estado (AGE) o de las Administraciones Territoriales es mayor de lo previsto.

En el período del FEMP se han registrado años en los que Presupuestos Generales del Estado no se habían aprobado. Además, aunque hubiera presupuesto de Europa para financiar de parte del coste de las actividades, no se podría utilizar el presupuesto general del Estado. Desde 2014, España ha presupuestado su plan financiero. Sin embargo, la realidad es que, a nivel estatal y autónomo/regional, ha sido imposible transferir reservas presupuestarias de los presupuestos generales del

Estado a los ministerios y al PO (programa operativo) ya que no había presupuestos aprobados.

Teniendo en cuenta que el Estado miembro es responsable de la asignación de los recursos financieros y humanos necesarios para apoyar la aplicación del PO, los servicios de la CE podrían adoptar un enfoque más proactivo que recuerde, en cada ocasión pertinente, la necesidad de utilizar eficaz y eficientemente los medios de asistencia técnica.

Desde 2016, y debido a la crisis política, el presupuesto general del Estado se ha retrasado o no se ha aprobado, lo que ha dado lugar a una brecha en los gastos públicos (los presupuestos se prorrogan y existen limitaciones para utilizarlos).

En julio de 2016, una Orden del Organismo de Tesorería (Ministerio de Finanzas HAP/1169/2016) instó al cierre anticipado del presupuesto nacional para cumplir los compromisos contraídos por España ante la CE en relación con la conformidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria. En

Medidas recomendadas

•••

- Consolidar la estrategia española de pesca y sectores asociados de abajo-arriba y de arriba-abajo.
- Comprometer las disposiciones presupuestarias y de personal necesarios para una mejor ejecución del FEMP.
- Utilizar el FEMP como herramienta para cumplir los objetivos de las estrategias estatales y regionales y no como un objetivo en sí mismo.
- Determinar, como finalista de la financiación, a algunos OIGs para la recuperación directa de la financiación en el marco de sus objetivos específicos.
- Optimizar los procesos de dinamización del FEMP para cumplir, dentro del presupuesto existente y del tiempo restante, la mayor parte del plan financiero comprometido en el marco de sus prioridades.
- Garantizar que se incluyen las cuestiones de género (prioridad 5), como la promoción de la equidad entre hombres y mujeres y la dedicación del 4,9 % del presupuesto a reforzar el papel de las mujeres.

ese momento, el plazo para la autorización de nuevos gastos se fijó el 20 de julio. El breve lapso transcurrido entre la publicación de la orden del Ministerio de Hacienda y el cierre del ejercicio no dejaba ningún margen de reacción frente a los gestores, que no podían acelerar el proceso de convocatorias. El cierre anticipado del presupuesto en 2016 redujo a la mitad el tiempo de ejecución y la dotación financiera prevista para algunas de las medidas.

En 2018, y a falta de un presupuesto general del Estado

del gasto solicitado, pero en la práctica se trata de un obstáculo adicional.

En la actualidad existe una incertidumbre política en España, dado que el último presupuesto nacional no se aprobó, siendo las elecciones el 28 de abril de 2019. Así pues, existe una gran incertidumbre sobre cuándo se aprobarán los nuevos presupuestos.

Las elecciones, a nivel regional en muchas CC.AA., se celebran a finales de mayo de 2019, lo que podría retrasar la aprobación de

Además de las limitaciones presupuestarias, la falta de personal adicional dedicados al FEMP, ya sea contratado o asignado temporalmente desde otras agencias o departamentos, limita la capacidad de ejecución del fondo. En consecuencia, la estrategia nacional en materia de pesca para asignar recursos nacionales presenta deficiencias en relación con el compromiso de recursos nacionales (tanto presupuestarios como humanos) para dinamizar la ejecución del FEMP.

Otra cuestión que cabe destacar

«El presupuesto del Secretario de Pesca de España se ha reducido considerablemente en los últimos años»

aprobado, el presupuesto que podrían gastar los ministerios y organismos autónomos se ha visto limitado. La limitación se incluyó en los criterios para solicitar la ampliación de los presupuestos de 2018, que obstaculizaron el proceso de generación de nuevos expedientes de gasto de las transferencias corrientes, las inversiones reales, las transferencias de capital y los activos financieros.

Esta restricción del gasto fue una medida de vigilancia para que todas las agencias solicitaran autorización a la Hacienda Pública cuando alcanzaran ese límite del 50 %. Esto no implica la denegación

convocatorias si los presupuestos o las convocatorias regionales se retrasan debido al cambio de administraciones.

La mayoría de los OIGs no son «finalistas». El término «finalista» que aquellos organismos cuya asignación está condicionada a un propósito específico. Es decir, al ejecutar el presupuesto, la devolución no se devuelve al propio OIG, sino que se devuelve al Estado a través de las Agencias del Tesoro nacionales o regionales. La realización de las operaciones del FEMP no garantiza que el presupuesto se devuelva a los OIGs que lo ejecuten.

es que, en febrero de 2019, se debatió el Parlamento Europeo la creciente preocupación por la discriminación contra las mujeres en la Unión Europea. Y, por tanto, una Resolución del Parlamento Europeo *«Insta a la Comisión y a los Estados miembros a revisar sus mecanismos de distribución, seguimiento y evaluación de los fondos y a velar por que tengan en cuenta la perspectiva de género (...), así como a utilizar, cuando proceda, instrumentos como las evaluaciones y la presupuestación con perspectiva de género; se pide a la Comisión y a los Estados miembros que aumenten la financiación para la protección y la promoción de los derechos de la*

mujer y la igualdad de género
(...)»¹. Del Reglamento europeo se desprende claramente que debe perseguirse la igualdad entre hombres y mujeres. El PO también deja claro el apoyo que debe reforzarse el papel de las mujeres. En este estudio no se ha realizado ninguna evaluación de las cuestiones de género en el marco del programa operativo.

¹[Http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-20190111+0+DOC+PDF+V0//ES](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-20190111+0+DOC+PDF+V0//ES)

CONTRATAR EXPERTOS EN LEGISLACIÓN Y REGLAMENTO DE LA UE

PRIORIDAD

REGLAMENTO

- Es necesario contar con conocimientos jurídicos de expertos

El marco regulador extremadamente complejo que incluye 30 instrumentos jurídicos a nivel de la UE (Unión Europea), algunos de ellos publicados a lo largo de los distintos

informáticas para contribuir a la trazabilidad de los productos de la pesca y la acuicultura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68.1e». La respuesta a

«Las normas son ambiguas y están sujetas a posibles interpretaciones diferentes»

años de ejecución del FEMP, provoca restricciones en la aplicación coherente del FEMP.

Las definiciones ambiguas, la terminología jurídica y las normas complejas se consideran uno de los aspectos más críticos del fondo. Añaden dificultades al proceso de aplicación a todos los niveles provocando la llamada «inseguridad jurídica».

Las respuestas del *Vademécum* no son siempre claras; por ejemplo, una pregunta realizada en página 110 del

esta cuestión es «... la mejora del apoyo a las infraestructuras está cubierta por el artículo 43 del FEMP, que abarca los puertos pesqueros [...]». No obstante, el artículo 43 se refiere a los puertos pesqueros y no a la trazabilidad.

Varios OIGs frente a la inseguridad jurídica, adoptan el principio de cautela y no aceptan propuestas en caso de duda jurídica.

Se considera que la interpretación de la normativa

LIMITACIONES:

No es posible contar con expertos jurídicos a todos los niveles y para todos los procesos. La externalización de servicios jurídicos parece una

Vademécum es si «(...) son elegibles otras inversiones materiales, distintas de las infraestructuras, por ejemplo, la adquisición de equipos o aplicaciones

y, en particular, de las definiciones y criterios exige la participación de abogados o

Medidas recomendadas

•••

- Los conocimientos especializados en materia jurídica y fondo estructural de la CE deben facilitarse a todos los niveles.
- Apoyo de servicios jurídico-externos para hacer un mejor uso de las disposiciones jurídicas de la CE relativas al PO (por ejemplo, la reprogramación o las oportunidades para los beneficiarios).
- Contratar, dentro de la AG, un servicio externo compuesto por expertos jurídicos (que servirá de oficina de asistencia para examinar todas las solicitudes de todas las partes interesadas; OI, BF, AC, etc.), incluidas las peticiones de *las cofradías*.
- La AG puede determinar las zonas grises del Reglamento (sobre la base de las preguntas y aportaciones pertinentes).
- Organizar un seminario con la AG y los OIs para aclarar la normativa. La Comisión debe ser invitada a participar activamente en este seminario y formar parte de ella.
- En caso de que se notifiquen limitaciones para la contratación de personal adicional, debe considerarse sistemáticamente la externalización.

personas con conocimiento jurídicos. Esto no siempre es posible a nivel de los OI (organismo intermedio) en los que la mayor parte del personal tiene conocimientos técnicos.

Una posible solución es contratar un servicio de expertos jurídicos en la AG (que servirá como asistencia técnica para examinar todas las solicitudes de todas las partes interesadas; OI, BF, AC, etc.), incluidas las peticiones de *las cofradías*. Esto contribuiría a una estructura sostenible para abordar este problema, tanto a medio como a largo plazo, además reforzará la capacidad administrativa de la AG.

Sin embargo, tal y como se ha notificado, existen limitaciones para la contratación de personal externo, por lo que debería considerarse la contratación sistemática de servicios externos. La AG (Autoridad de Gestión) puede identificar las zonas grises del Reglamento (basándose en las preguntas y aportaciones pertinentes) y, a continuación, organizar un seminario con todos los OIs y, en su caso, *las cofradías*, para aclarar las cuestiones en la medida de lo posible.

Un consultor externo podrá apoyar la identificación y resolución de los problemas, a la vez que se invita a la Comisión a participar activamente en este seminario y a formar parte de la misma.

OPTIMIZAR EL PROCESO DE VERIFICACIÓN CERTIFICACIÓN Y AUDITORÍA

PRIORIDAD

PROCESO

- *Procesos de verificación, certificación y auditoría*

Un problema en la ejecución del FEMP parece ser el sistema de verificación, control y de certificación.

y presentación a la UE son numerosos. Estas verificaciones se llevan a cabo en todas las fases del proceso y por todos los agentes implicados (OIG, OIC,

«Existe una carga de trabajo adicional derivada principalmente de los controles (verificación y certificación), lo que provoca reducción de capacidad, por parte del personal, de informar y ayudar al beneficiario en el proceso»

El número de OIGs existentes en España para la gestión del fondo determina considerablemente su ejecución, ya que el número de fases de los procedimientos se multiplica por cada uno de los organismos.

La definición de responsabilidades en las fases de gestión y verificación no siempre está correctamente definida en lo referente a el principio de independencia de las funciones, es decir, el que gestiona el fondo no puede ser el mismo que verifica las operaciones.

El número de controles previos y durante la fase de certificación

AC y AA).

La diversidad regulaciones que aplican a escala nacional y de la UE puede dar lugar a diferentes interpretaciones por parte de los distintos agentes, lo que provoca retrasos en el cumplimiento de los requisitos de certificación relativos a los gastos y en su inclusión en las solicitudes de pago que deben presentarse a la UE.

Medidas recomendadas

- Texto de las regulaciones claro para evitar diferentes interpretaciones.
- Reducir el número de organismos intermedios o proporcionarles más recursos humanos para garantizar un mejor reparto de responsabilidades.
- Simplificar los procesos de verificación, certificación y auditoría, reduciendo el número de fases de los procedimientos o dividiendo el trabajo entre los OI (no realizar las mismas tareas varias veces)
- Más y mejor comunicación entre los OIGs y OICs para facilitar el proceso de certificación y reducir el tiempo dedicado a esta tarea.
- Definir las responsabilidades antes de iniciar las operaciones, tomando como referencia la separación de funciones.

ALIGERAR LA CARGA ADMINISTRATIVA

PRIORIDAD

PROCESO

• *Proceso administrativo*

Existe la convicción general de que las cuestiones administrativas del FEMP son complejas y que existe una pesada carga administrativa.

El solapamiento con el programa anterior, la adopción

simplificación administrativa y la ventanilla única.

Dado que la carga administrativa es pesada, especialmente para los pequeños operadores (beneficiarios), será interesante que los requisitos administrativos

«La carga administrativa es desproporcionada para el pequeño operador.»

«La adopción de nuevas normas complejas y una pesada carga administrativa también han influido en el escaso éxito de la ejecución.»

de nuevas normas complejas y una gran carga administrativa también han desempeñado un papel importante en el bajo nivel de la ejecución del FEMP.

Es necesario gestionar a tiempo la carga de trabajo administrativo, especialmente para conseguir una mejor ejecución del fondo en el futuro. Para ello, será útil la asistencia técnica especializada para apoyar en el proceso administrativo y así aliviar la carga de trabajo. Además, también será útil una

sean proporcionales al fondo solicitado, es decir, para los proyectos más pequeños menos trámites administrativos. Si no es posible, otra posibilidad es contratar asistencia técnica externa para cumplir con los requisitos administrativos de los pequeños operadores.

Varias partes interesadas (AG y algunos organismos intermedios) notificaron la necesidad de una mayor simplificación del proceso administrativo.

Medidas recomendadas

• •

- Contratación de expertos externos para satisfacer necesidades puntuales
- Instaurar una «ventanilla única».
- Reforzar el papel de las *cofradías* y de las organizaciones de productores, como entes bien posicionados para ayudar a sus sectores pesqueros, reforzando con sus capacidades humanas y técnicas.
- Establecer un grupo de expertos para proponer una serie de criterios inequívocos y unificados que sean válidos para todas las partes en el proceso.
- Realizar una comunicación especial sobre las convocatorias anuales centradas en el tipo de beneficiario.
- Aligerar y simplificar las cargas administrativas de los pequeños proyectos.

COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

PRIORIDAD

COMUNICACIÓN

• Mejores mecanismos de comunicación

Existe una preocupación acerca de la comunicación a nivel de los OIs y de los beneficiarios. En el caso de los OIs, cuando la AG resuelve una pregunta a un OIG, el resto de OIGs debe ser consciente de esta información. Los procesos relativos a los controles y verificaciones son tediosos y con mucha carga de trabajo. Las fases de control,

esta llega a todos ellos es muy complicada, especialmente en el caso de la pesca artesanal. Se recomienda establecer un punto de información, un servicio de asistencia o una ventanilla única para resolver consultas, tanto a nivel de la AG como de la OIG. Debe haber un único punto de información en cada organismo de gestión (AG y todos los organismos

«Las personas que proporcionan información no siempre están disponibles»

certificación y auditoría adquieren especial importancia para los OIGs, ya que deben preparar la información para estos procesos y mantener la comunicación con otros organismos. Se recomienda encarecidamente una buena comunicación entre los OIGs y los OICs (organismo intermedio de certificación) a fin de facilitar los procesos de control, verificación y certificación.

El sector es muy atomizado con un gran número de pequeños operadores; garantizar que la información y la forma en la que

intermedios de gestión).

Ninguno de los beneficiarios consultados considera que exista un plan de comunicación. En algunos casos, la comunicación no es fluida y las personas que proporcionan información no siempre están disponibles.

Un aumento de recursos humanos para mejorar la comunicación y facilitar las vías de información podría tener un efecto directo sobre el porcentaje de operaciones aprobadas en relación con las operaciones solicitadas.

Medidas recomendadas

•••

- Reforzar el flujo de información entre la AG y los OIs.
- Más y mejor comunicación entre los OIGs y los OICs para facilitar el proceso de certificación/control.
- Establecer una sesión o una «comisión de seguimiento» *ad hoc* entre la autoridad de gestión y los organismos intermedios para aclarar el proceso de ejecución.
- Establecer varios talleres para reforzar la comunicación entre los OIGs y los beneficiarios donde debatirán las necesidades del sector.
- Contratar una asistencia técnica de expertos externa para reforzar la comunicación y reducir la carga administrativa.
- Poner en marcha acciones de comunicación especiales para promover convocatorias, centrándose en el tipo de beneficiario.
- Instaurar puntos de información («ventanilla única» en los OIGs y la AG).
- Mejorar el flujo de comunicación en relación con ApliFEMP (véanse las recomendaciones relativas a ApliFEMP).

EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS

PRIORIDAD

REGULACIÓN, PROCESO

- *Externalización de servicios con experiencia*

Hay varios campos en los que se recomienda externalizar servicios con experiencia específica. El principal ámbito en el que se recomienda este servicio es la categoría de

Asimismo, se recomienda aligerar la carga administrativa del beneficiario a través de la contratación de servicios externos especializados en los Fondos EIE (Fondos

«La complejidad del sector y de los reglamentos relacionados hace más evidente la necesidad de asistencia técnica. De hecho, el presupuesto asignado al FEMP para asistencia técnica es mayor que el asignado al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.»

regulación, en la que es muy necesaria una interpretación rápida e inequívoca del Reglamento, ya sea a nivel regional, nacional o europeo. La externalización de un servicio con experiencia para garantizar que las disposiciones legales de la UE puedan utilizarse mejor en beneficio del PO nacional sería de gran utilidad.

Para gestionar los picos de carga de trabajo en la AG, la AC, los OIGs o los OICs, también se recomienda un proceso ágil de contratación de servicios externos.

Estructurales y de Inversión Europeos).

En caso de que se notifiquen limitaciones para la contratación de personal adicional, debe considerarse sistemáticamente la externalización.

También es necesario disponer de conocimientos altamente cualificados para optimizar los procesos de control para poder apoyar a los beneficiarios finales.

Es aconsejable contar con un apoyo externo experimentado para dinamizar el fondo,

Medidas recomendadas

...

- Contratar un servicio de apoyo con gran experiencia para aclarar las dudas sobre el Reglamento.
- Contratar un servicio externo con gran experiencia para apoyar actividades y evitar el no cumplimiento del principio de independencia.
- Contratar un servicio con experiencia para hacer frente a los picos de carga de trabajo de los distintos organismos implicados.
- Contratar a un servicio con experiencia para apoyar a soportar la carga administrativa.
- Contratar un servicio externo con experiencia para mejorar la formación de las personas que participan en la ejecución del fondo.
- Contratar un servicio externo con experiencia para dinamizar el pensamiento estratégico de las necesidades.

especialmente en las prioridades o medidas con un bajo nivel de ejecución.

Por último, se recomienda un apoyo, a las personas que participan en el fondo, con una formación por parte de agentes muy experimentados para lograr mejorar las capacidades de las personas.

AUMENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS

PRIORIDAD

REGULACIÓN, PROCESO

• Aumento de los recursos humanos

Varios OIs y también la AG y la AC han manifestado la elevada carga de trabajo que su personal tiene que soportar. Aunque el personal de los distintos

Se espera que la demanda de recursos humanos sea aún mayor en 2019 y 2020 porque durante ese período el número de operaciones aprobadas y de

«En el caso de algunos MIPB, la tarea de ser designada como MI no vale la pena de la carga de trabajo y el consumo adicionales de recursos, especialmente cuando no se contrata ningún otro tipo de asistencia humana (incluso de asistencia técnica externa) ni de recursos materiales. Todo el proceso derivado del FEMP se

organismos cuenta con una gran formación para llevar a cabo las tareas, la carga de trabajo para dinamizar este fondo es especialmente elevada.

La elevada carga de trabajo de la AG se debe principalmente al gran número de OIGs en España y al gran número de reglamentos implicados en el fondo.

En el caso de los OIs, el personal suele ser multitarea y, aunque algunos de los OIs no se quejan de la falta de personal, existe un sentimiento general de la carga de trabajo que conlleva este fondo es muy elevada.

certificación será más elevado.

La asistencia técnica, como una de las características del FEMP, puede aliviar las necesidades puntuales, pero debe tenerse en cuenta que esta asistencia técnica es necesaria debido a la complejidad del FEMP, que exige personal altamente cualificado.

En este nivel de ejecución del FEMP, el presupuesto estatal o regional debe proporcionar un presupuesto suficiente para dotar de recursos humanos suficientes a los equipos de las autoridades de gestión y algunos organismos

Medidas recomendadas

...

- Aumentar el personal actual a nivel de OIs para garantizar un mejor reparto de responsabilidades y la carga de trabajo más ligera.
- Anticipar la necesidad adicional de personal altamente cualificado en los presupuestos nacionales y regionales.
- Proporcionar formación específica para mejorar la potencialidad del personal y dotar nuevas capacidades al personal.
- Asignar más personal a las cuestiones de comunicación e información.
- Utilizar la asistencia técnica para satisfacer necesidades puntuales, por ejemplo, para acelerar la respuesta en cuestiones jurídicas.

intermedios, con el fin de hacer frente a las obligaciones del FEMP.

Teniendo en cuenta que un nuevo contrato en el sector público español podría durar aproximadamente un año y medio, es casi imposible que el personal actual dedicado a la gestión del FEMP pueda

aumentar antes de que el FEMP finalice.

En general, es necesario que las personas altamente cualificadas presten apoyo al personal actual (funcionarios públicos) y a nivel de los OI para garantizar un mejor reparto de responsabilidades.

En caso de que se notifiquen limitaciones para la contratación de personal adicional, debe considerarse sistemáticamente la externalización.

REPROGRAMACIÓN DEL PO

PRIORIDAD

POR PRIORIDADES

• *Modificación del Programa Operativo*

El PO no está adaptado a la realidad regional. La realidad del sector es una realidad continuamente cambiante. La definición de objetivos específicos no se adapta completamente a la realidad

La modificación de los programas operativos es posible si la CE (Comisión Europea) lo permite; sin embargo, este no siempre es el caso. De hecho, la CE no permitió ninguna enmienda

«Los reglamentos de la UE han elaborado disposiciones para la reprogramación. Deben explorarse mecanismos jurídicos para que la reprogramación sea más factible».

del sector, ya que algunas medidas del PO no han tenido el éxito esperado.

Las pequeñas enmiendas de los programas operativos a nivel regional solo son posibles si el plan financiero estatal no cambia.

No obstante, un cambio pequeño a nivel regional puede repercutir en el plan financiero estatal; en otras palabras, cambia el plan financiero del PO. Cualquier cambio en el plan financiero y, por lo tanto, en el PO, debe ser aprobado por la CE.

antes de ver si se cumplía la regla N + 3. Según la CE, la reprogramación antes de que haya tenido lugar la regla N + 3 no tiene sentido, puesto que la reprogramación será necesaria tras la revisión de N + 3.

Por lo tanto, no se ha producido ninguna enmienda del PO y las CC.AA. no han tenido apenas la oportunidad de ajustar su presupuesto de una medida a otra. La falta de ajustes se ha producido a nivel autonómico, no gastando

Medidas recomendadas

...

- Facilitar la adaptación de las prioridades y medidas a la realidad del sector.
- Deben explorarse mecanismos jurídicos para que la reprogramación sea más factible.
- Rápida reprogramación a nivel regional, nacional o europeo.
- Algunos niveles de reprogramación (importes) tendrían que ser automáticos.
- Aumentar la capacidad regional para reprogramar su presupuesto.

todo su presupuesto por la regla N + 3.

Después del incumplimiento de la regla N + 3, actualmente se está modificando el plan financiero estatal, trasladando el presupuesto de una medida a otra, de acuerdo con el marco de rendimiento y las propuestas de las CC.AA.

Sin embargo, las modificaciones de los PO no serán efectivas hasta finales de 2019 o principios de 2020, ya que en junio de 2019 la AG

presentará la propuesta de modificación del PO (teniendo en cuenta las aportaciones de los 19 OIs) a la CE. A continuación, la propuesta deberá ser aprobada por la CE. Posteriormente, se aplicará el nuevo programa operativo.

En cualquier caso, se recomienda encarecidamente una mayor flexibilidad en la reasignación del presupuesto dentro de la duración del fondo para facilitar la adaptación de las prioridades y medidas a la realidad del sector.

El otro lado de la moneda es impulsa de alguna manera el desarrollo de las medidas que no han tenido éxito, incentivándolas o dinamizándolas. Esta cuestión se considera muy importante para una mejor ejecución del fondo por parte de las autoridades de gestión. Así, una modificación más ágil de los programas operativos, incluso antes de la N + 3 es recomendable.

ANIMAR ACTIVAMENTE A LOS BENEFICIARIOS POTENCIALES

PRIORIDAD

BENEFICIARIO

• Animar a los beneficiarios potenciales

Los beneficiarios potenciales pueden no ser conscientes de las oportunidades que ofrece el fondo. Se ha llegado a la conclusión de que existen OIGs que animan activamente a los beneficiarios finales potenciales a presentar propuestas, mientras que otros OIGs adoptan una postura más pasiva.

«Llevamos a cabo una investigación sobre las actividades de información y la importancia del FEMP no está siendo plenamente entendida»

Se requiere una animación e información más activa por parte de los OIGs para un uso más intensivo del Fondo. Los OIGs permiten a los OIGs identificar las prioridades o medidas con un nivel de ejecución más bajo, posibilitando así que los OIGs animen e informen a los beneficiarios potenciales con el fin de promover un mejor uso del fondo que, de otro modo, no se utilizaría

LIMITACIONES:

La atomización del sector dificulta el contacto directo con los beneficiarios potenciales. Esto dificulta la comunicación a nivel de los OIG, que requiere un mayor presupuesto y más recursos humanos.

Medidas recomendadas



- Desarrollar más actividades de comunicación para animar a los posibles beneficiarios a presentar propuestas, facilitar información sobre las prioridades y los requisitos generales del fondo (talleres entre OIGs y los beneficiarios potenciales).
- Para promover el uso del tejido institucional del sector, por ejemplo, las *cofradías* o las capacidades técnicas de las organizaciones de productores pueden utilizarse para este fin.
- Los servicios de información y comunicación podrían externalizarse a servicios expertos.
- Contratar servicios expertos para diseñar los planes necesarios para los beneficiarios (por ejemplo, planes de producción y comercialización).
- Ventanilla única para la fase de propuestas.
- Generar «guías fáciles para los beneficiarios» específicas por tipo de beneficiario y convocatoria, así como una guía simplificada sobre requisitos de admisibilidad y cuestiones administrativas.

MEJORAR APLIFEMP

PRIORIDAD

REGLAMENTACIÓN, PROCESO

• Mejorar ApliFEMP

Existe una aplicación informática para gestionar el FEMP, denominada ApliFEMP.

ApliFEMP no es intuitivo para los usuarios y carece de un

La implementación plena de la administración electrónica (sistema electrónico de la administración de documentos o de servicios de administración electrónica)

«Esta aplicación es laboriosa porque no todos los datos se cargan directamente, y todo debe cuadrar perfectamente. Es intuitivo, pero elevada carga de trabajo, debido a que los datos se cargan manualmente».

manual de instrucciones adecuado. Para solventar o reducir al mínimo las deficiencias de la ApliFEMP, la realización de cursos de formación continua puede servir de ayuda. Además, unos diseñar unos manuales más fáciles de usar y más sencillos pueden ayudar a los usuarios.

Una de las dificultades detectadas por el Comité de seguimiento del FEMP² es que para algunas medidas se requiere cargar una gran cantidad de datos en ApliFEMP.

probablemente facilitaría los procedimientos. Pero la administración electrónica todavía no está completamente implementada en las administraciones públicas.

Para la resolución de las dudas sobre ApliFEMP, hay una comunicación fluida que debe continuar, pero podría mejorarse el flujo de información para evitar las duplicidades de preguntas y respuestas. Por esta razón una lista de preguntas frecuentes (FAQ) disponible a todos los usuarios es recomendable.

Medidas recomendadas

...

- Ofrecer cursos más específicos en este ámbito.
- Diseñar y proporcionar manuales útiles y útiles.
- Hacer que determinados campos sean flexibles para que puedan cumplirse en la herramienta que limitan el progreso de la elaboración de los informes.
- Acelerar la plena aplicación de la administración electrónica.
- Mejorar el flujo de comunicación.
- Elaborar y hacer una lista de preguntas frecuentes para todos los usuarios.

²<https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/femp/comite.aspx>

MEJORAR EL DISEÑO DE INDICADORES

PRIORIDAD

PROGRAMA OPERATIVO

• Mejorar los indicadores de resultados

Los OIGs y los beneficiarios consideran que los indicadores de resultados no siempre son coherentes con el objetivo del PO. Por ejemplo, existen indicadores

variación de los ingresos netos, que no es aplicable a las inversiones en mejora de la seguridad a bordo.

«Hay un problema con indicadores en España, puesto que hay demasiados y no coinciden con la realidad de la actividad»

sobre el número de puestos de trabajo creados y otros sobre la paralización definitiva de la flota. Para algunos proyectos, el número de indicadores de resultados es excesivo y no tiene una importancia clara para el proyecto en cuestión y a menudo no es

Para una mayor simplificación de este marco de evaluación y teniendo en cuenta que la eficacia de cada proyecto debe evaluarse adecuadamente mediante indicadores adecuados, debe establecerse un conjunto de

LIMITACIONES:

Parece difícil cambiar los indicadores desde la aplicación del FEMP y el alcance de los indicadores se define a nivel comunitario y no a continuación. Sin embargo, el siguiente programa podría beneficiarse de la identificación de problemas y de las medidas recomendadas por la AG, los OI y los beneficiarios.

aplicable en absoluto, y no puede calcularse fácilmente. Por ejemplo, la estimación de la eficiencia en el consumo de combustible para los proyectos destinados a aplicar la obligación de desembarque. Otro indicador recurrente es la

indicadores simples y comunes para aquellos proyectos con resultados similares. Esto puede simplificar el proceso y facilitar así la comparación de los resultados de todo el PO.

Medidas recomendadas

•••

- Adaptar el número de indicadores y su cálculo al tipo de proyectos (por ejemplo, las indicaciones sobre la eficiencia en el consumo de combustible o el beneficio neto deben ser exclusivos de los proyectos de actividades extractivas).
- Establecer un nivel de referencia para los indicadores (es decir, un indicador de estado) en el que se pueda estimar el rendimiento de los indicadores.
- A fin de facilitar el rendimiento, el cálculo de los indicadores podría realizarse mediante intervalos de valores cualitativos o cuantitativos.
- Introducir las mejores prácticas de otros Estados miembros en relación con los indicadores de resultados para que puedan utilizarse en el FEMP de España.

Además, siempre que sea posible, se recomienda establecer valores predefinidos. deben establecerse indicadores para facilitar el cálculo de los indicadores.

También se recomienda introducir las mejores prácticas de otros Estados miembros en relación con los indicadores de resultados para el FEMP en España. El diseño de indicadores de resultados debería mejorar teniendo en cuenta que los indicadores se aplican a todos los Estados miembros de la UE; y la flexibilidad para modificarlos sería, en principio, solo para los indicadores específicos del programa, no sobre los que afectan al sistema de seguimiento común.

La revisión debe considerar que los datos requeridos deben ser fáciles de obtener y verificar desde que, en el caso de la auditoría, es necesario verificar los indicadores de resultados.

También se recomienda introducir las mejores prácticas de otros Estados miembros en relación con los indicadores de resultados para el FEMP en España. El diseño de indicadores de resultados debería mejorar teniendo en cuenta que los indicadores se aplican a todos los Estados miembros de la UE; y la flexibilidad para modificarlos sería, en principio, solo para los indicadores específicos del programa, no sobre los que afectan al sistema de seguimiento común. La revisión debe considerar que los datos requeridos deben ser fáciles de obtener y verificar teniendo en cuenta que, en el caso de la auditoría, es necesario verificar los indicadores de resultados.

AJUSTAR LOS CALENDARIOS

PRIORIDAD

PROCESO

• Ajustar los plazos/calendario

La participación de diferentes entidades, así como la novedad de algunas medidas y gastos que elegibles de los OIGs, han llevado a la incorporación de procedimientos más complicados que hacen necesario ampliar los plazos para llevarlos

solicitudes de pago. Esto dio lugar a retrasos en las certificaciones iniciales en relación con lo que se esperaba inicialmente. Parece necesario disponer de un calendario más flexible para presentar y justificar los proyectos. Los

«Las Comunidades Autónomas tienen plazos en el proceso que les desbordan».

a cabo. Estas prórrogas adicionales de los plazos, especialmente en las fases de verificación y certificación (para los OIGs), no estaban previstas al principio del PO. Además, la ampliación de los plazos ha limitado la capacidad de cumplir los calendarios fijados por la AA (autoridad de auditoría) para las

plazos pueden ser demasiado cortos para los OIGs; por ejemplo, un máximo de 6 meses para la aprobación de proyectos.

Existe un sentimiento general de no idoneidad de los plazos de certificación. Hay dos plazos para que los OIPB envíen la justificación a la AC, ya que

Medidas recomendadas

...

- Mejorar la comunicación entre los OIGs y los OICs para facilitar el proceso de certificación, se recomienda impulsar un calendario adecuado para conseguir calendarios compatibles.
- Ampliar el plazo para la justificación en función de la complejidad de los gastos que deban certificarse (por ejemplo, gastos derivados de acuerdos entre organismos).
- Establecer la documentación necesaria para justificar determinados gastos no claros entre los OIGs y los OICs.
- Acelerar todo el proceso mediante la contratación expertos externos.
- Acelerar la aplicación solicitudes en línea para reducir plazos.

LIMITACIONES:

Existen quejas sobre determinados plazos. Los OIGs deben disponer de más tiempo para aprobar propuestas y un plazo más largo para la certificación de los pagos. Un plazo más largo puede retrasar el proceso por lo que se necesita un equilibrio. Las cuestiones de inseguridad jurídica deben resolverse más rápidamente, pero no solo depende de los organismos nacionales o regionales, sino también de los organismos europeos.

necesitan tiempo para revisar todos los pagos antes de enviarlos a la CE. Por lo que, en el caso de los OIGs, estos dos plazos son un obstáculo para la certificación de todos los proyectos del año natural (que no coincide con el ejercicio contable).

Dada la inseguridad jurídica debida a la ambigüedad de los textos reglamentarios, los OIGs y los OICs dedican un tiempo considerable a consultar a la autoridad de gestión y a las autoridades competentes. Estas consultas pueden requerir un largo período de tiempo para ser resueltas, y sería conveniente reducir este plazo.

Además, la sensación de los beneficiarios es que los plazos para obtener financiación no son adecuados, ya que el tiempo que transcurre desde la solicitud del fondo hasta el día en que se recibe el pago es demasiado largo.

Recomendaciones que no son viables en el FEMP actual pero que podrían ser viables para futuros fondos.

- El Reglamento europeo no está adaptado a la realidad nacional. El Reglamento debe poder adaptarse a las realidades regionales.
- Optimizar el proceso de aprobación del PO para poder ser aprobado rápidamente.
- Mejorar el proceso de participación en el diseño del PO para recoger las generalidades y las especificidades de las distintas regiones.
- Indicadores de resultados:
 - Diseñar más indicadores genéricos o más específicos.
 - Reducir el número de indicadores.
 - Dependiendo del proyecto, establecerán indicadores que puedan calcularse o que puedan definirse como NA.
 - Diseñar indicadores más fáciles de calcular por parte de los beneficiarios.
 - Introducir las mejores prácticas de otros Estados miembros en relación con los indicadores de resultados para el FEMP en España.
 - Elaborar una lista de indicadores previamente establecidos para proyectos pequeños y recurrentes.
 - Establecer rangos en lugar de valores para facilitar los cálculos al beneficiario. Definir las condiciones y objetivos de referencia para los indicadores, para que el cálculo del indicador tenga más sentido.
- El sector pesquero se ha enfrentado a una situación incierta debido a los cambios en los planes de gestión y a la nueva obligación de desembarque. Añadir a este respecto las posibles consecuencias del artículo 10: el perjuicio causado por el reembolso de una ayuda percibida por una sanción grave puede en ocasiones ser superior al beneficio de la ayuda. Especialmente en el caso de la pequeña flota artesanal, el artículo 10 parece ser un requisito muy exigente.
- Mejorar el proceso de designación de los OIs.
- Una lista de gastos elegibles o no subvencionables que pueda permitir distinguir, sin dar lugar a dudas, si un gasto es o no subvencionable. Criterios de admisibilidad unificados.
- Aumento de los importes de prefinanciación.
- Diseñar un sistema de colchón o de umbrales (por ejemplo, un máximo del 10 % de variación) con objeto de obtener una mayor flexibilidad en la reasignación del presupuesto del plan financiero del FEMP.

ANEXO 1

Glosario de Términos

Las definiciones descritas en el presente anexo son las contenidas en el Reglamento (CE) n.º 1303/2014 para los Fondos Europeos y de Inversión (Fondos EIE). También se incluyen términos que no se definen formalmente en el marco normativo, pero que suelen emplearse en el día a día de la gestión de los fondos.

Año contable: A efectos de la tercera y la cuarta parte del Reglamento 1303/2014, el período comprendido entre el 1 de julio y el 30 de junio, excepto en el caso del primer ejercicio contable del período de programación, para el cual es el período comprendido entre la fecha de inicio de la elegibilidad del gasto y el 30 de junio de 2015. El último ejercicio contable estará comprendido entre el 1 de julio de 2023 y el 30 de junio de 2024.

Intensidad de la ayuda: El importe de los recursos del fondo asignados a una prioridad determinada dentro del plan financiero.

Autoridad de auditoría (AA): La AA es una autoridad u organismo público nacional, regional o local designado para cada plan operativo (PO) y responsable de verificar el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control. Se encarga de cerciorar asimismo de que el proyecto cumpla las normativas nacional y europea. Los Estados miembros designarán una AA para cada PO (junto con una autoridad de gestión y una autoridad de certificación). Las tareas incluyen la verificación de que los sistemas de gestión y control funcionan eficientemente (sistema de auditorías). Es responsable también de llevar a cabo controles específicos de los gastos declarados (auditorías operativas). Una parte importante de estos controles es garantizar la separación de funciones entre las principales autoridades (autoridades de gestión y de certificación y órganos intermedios).

Beneficiario: En términos generales, un organismo público o privado y, únicamente a efectos de los fondos del FEMP y el FEADER, una persona física, responsable de iniciar o implementar y ejecutar las operaciones.

Convocatoria: El proceso de lanzamiento de una convocatoria de propuestas de proyecto u otras operaciones dentro de una determinada prioridad del FEMP y las correspondientes líneas para aplicar el Programa Operativo (PO). Esta acción puede ser llevada a cabo por la autoridad de gestión (AG) o por el organismo intermedio de gestión (OIG). La convocatoria especifica el momento de inicio y cierre y el porcentaje de la contribución pública.

Autoridad de certificación (AC): Corresponde a este organismo la responsabilidad garantizar la exactitud e integridad de las declaraciones de gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión Europea. Entre las responsabilidades específicas de las autoridades de certificación figuran, entre otras, la de certificar la compatibilidad de los gastos con las normas y criterios nacionales y de la UE, garantizando que se reciba información suficiente de la autoridad de gestión pertinente para apoyar

sus alegaciones; tener en cuenta los informes de auditoría; y teniendo en cuenta los fondos no utilizados o recuperados que deban devolverse a la Comisión.

Operación finalizada: Una operación que se haya completado físicamente o se haya ejecutado plenamente y con respecto a la cual los beneficiarios hayan efectuado todos los pagos correspondientes y que se haya abonado a los beneficiarios la correspondiente contribución pública.

Descertificación: La decisión de la CE de dejar sin efecto una certificación debido a la identificación de errores que se han producido en fases anteriores del proceso de aplicación, ya sea al nivel de la OIC, AC o AA. Esto puede dar lugar a una devolución de los pagos previamente transferidos a la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (en el caso de España) de la OIG.

Operador económico: Cualquier persona física o jurídica u otra entidad que participe en la ejecución de la ayuda de los Fondos EIE, a excepción de un Estado miembro que ejerza sus prerrogativas como autoridad pública.

Plan financiero: En el PO español (Plan Financiero), el documento oficial aporta la dotación presupuestaria de cada OIG y del desglose en prioridades y líneas dentro de cada prioridad.

Instrumento financiero: Según el Reglamento sobre las disposiciones comunes, los Fondos EIE podrán utilizarse para apoyar instrumentos financieros en el marco de uno o varios programas con el fin de contribuir a la consecución de objetivos específicos dentro de una prioridad. Los instrumentos financieros se ejecutarán para apoyar inversiones que se espera que sean financieramente viables y que no den lugar a financiación suficiente procedente de fuentes de mercado.

Organismo intermedio: Un organismos público o privado que actúa bajo la responsabilidad de gestionar o certificar, o que desempeñe funciones en nombre de dicha autoridad, en relación con los beneficiarios que ejecuten las operaciones

Factor crítico: En el contexto del presente documento, los factores críticos son los que tienen lugar en las diferentes fases del proceso de aplicación, que han impedido una ejecución eficaz y oportuna del fondo.

Autoridad de gestión (AG): Es el órgano responsable de la gestión y ejecución eficientes de un programa operativo. Una autoridad de gestión puede ser un ministerio nacional, una autoridad regional, un ayuntamiento u otro organismo público o privado que haya sido designado y aprobado por un Estado miembro. Se espera que la AG lleve a cabo su trabajo de acuerdo con los principios de buena gestión financiera. Otras tareas clave son garantizar que las actividades seleccionadas para financiación se ajustan a los criterios del OP; comprobar que los productos y servicios cofinanciados se entreguen eficientemente de acuerdo a las normas nacionales y de la UE; y garantizar la existencia de una auditoría rigurosa; y garantizar que los resultados de un programa operativo se evalúen adecuadamente.

Operación: Proyecto, contrato, acción o grupo de proyectos seleccionados por la autoridad de gestión, o por organismos intermedios que contribuyen a la consecución de los objetivos las prioridades; en el contexto de los instrumentos financieros, la operación está constituida por las contribuciones financieras

de un programa a instrumentos financieros y la subsiguiente ayuda financiera proporcionada por dichos instrumentos.

Programa operativo: Se trata de planes detallados en los que los Estados miembros han explicado cómo se gastarán los Fondos EIE durante el período de programación. Pueden elaborarse para una región específica o para un objetivo temático de ámbito nacional. Los Estados miembros presentan sus PO sobre la base de sus acuerdos de diversas asociaciones. Cada programa específico se definen qué objetivos se abordarán a través de la financiación disponible.

Proyecto: Un proyecto es un tipo de operación (véase la operación en este glosario), que consiste en una iniciativa realizada por un posible beneficiario y que debe estar en consonancia con las prioridades del FEMP como admisibles. El proyecto está financiado por el FEMP hasta cierto grado de intensidad de la ayuda. La contribución pública también puede incluir financiación procedente de otras fuentes públicas. Por lo general, los proyectos se presentan a convocatorias en el que suele tener lugar el régimen de concurrencia competitiva. Los proyectos aprobados reciben ayuda dentro de los límites establecidos para la prioridad tal como se establece en la convocatoria correspondiente.

Propuesta de proyecto: Una propuesta de un proyecto preparada por un posible beneficiario para responder a una convocatoria de la autoridad competente. La propuesta debe estar en consonancia con los objetivos del fondo y, específicamente, de una determinada prioridad, y cumplir los requisitos y criterios de admisibilidad establecidos para cada prioridad.

Programación: El proceso de organización, toma de decisiones y asignación de recursos financieros en varias etapas, destinado a ejecutar, sobre una base plurianual, una acción conjunta de la UE y los Estados miembros para alcanzar los objetivos de la estrategia de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Solicitud de pago: Una solicitud de pago o declaración de gastos presentada por el Estado miembro a la Comisión.

Reprogramación: La redistribución de fondos previamente asignados a determinadas prioridades y que no han sido completamente empleados. En consecuencia, esta redistribución puede dar lugar al aumento del presupuesto asignado a determinadas prioridades.

Evaluación y recomendaciones para mejorar la ejecución del FEMP en España.

ENTREGABLE N.º 4

PLAN DE ACCIÓN EN EL QUE SE DETALLAN LAS MEDIDAS QUE PUEDEN ADOPTAR LOS DISTINTOS AGENTES Y ORGANISMOS.

Para: Comisión Europea. Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales.

Por: Fundación AZTI — AZTI Funaioa
Txatxarramendi ugarteaga z/g
48395 Sukarrieta
España

Fecha de expedición: 18/07/2019

Contenido

Contenido	2
Contenido — Cuadros	4
Contenido: figuras	4
Lista de siglas y acrónimos	5
1. Resumen Ejecutivo	6
2. Introducción	10
3. Metodología	11
4. Priorización	13
5. Calendario	15
Anexo 1: Fichas de recomendaciones, acciones y actividades específicas	16
A.1 Contratar servicios externos especializados en la normativa de la UE	17
A.2 Optimizar el proceso de verificación, certificación y auditoría	18
A.3 Simplificar la carga administrativa	19
A.4 Mejorar la comunicación y la información	20
A.5 Mejora de la asignación de los recursos para evitar cuellos de botella	22
A.6 Refuerzo interno de los conocimientos especializados	23
A.7 Mejorar la dinamización del fondo.	24
A.8 Aumentar y mejorar las capacidades de los recursos humanos (personal)	25
A.9 Reprogramación del PO	26
A.10 Animar activamente a los beneficiarios potenciales	27
A.11 Mejorar ApliFEMP	28
A.12 Mejorar el diseño de los indicadores	30
A.13 Ajustar los calendarios	31
Anexo 2: Resumen de la evaluación del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca en España	33
Partes interesadas y participación	33
Sector pesquero y FEMP	33
Percepción del fondo	33
Medios para mejorar la participación del sector	34
Ejecución del PO	34
Gobernanza	34
Estructura de gestión	34
Indicadores	35
APLIFEMP	36

Coordinación de AG con OIG.....	36
Principios.....	36
Nivel de ejecución.....	36
Comunicación y animación.....	37
Anexo 3: Modificación del PO.....	39
Medidas.....	43
% aprobado/financiero.....	43
COMENTARIOS SOBRE LAS MEDIDAS PRIORITARIAS DE 2019 A 2020.....	47
Anexo 4: Hipótesis de costes.....	50

Contenido — Cuadros

Cuadro 1: Priorización de las recomendaciones. Fuente: Entregable 4 y conocimiento de los expertos.....	14
Cuadro 2 : Presupuesto estimado para la dinamización de los fondos del FEMP en España para el periodo (2T 2019-2020). * No se incluyen los costes asociados a la administración electrónica para la adaptación a ApliFEMP.....	32
<i>Cuadro 3: Las medidas con los porcentajes más elevados de aprobaciones de operaciones en relación con el plan financiero (superior al 25 %).</i>	43
<i>Cuadro 4: Medidas con porcentajes medios de aprobación de las operaciones en relación con el plan financiero (entre el 15 % y el 25 %).</i>	43
<i>Cuadro 5: Medidas con bajo porcentaje de aprobaciones de operaciones en relación con el plan financiero (menos del 15 %).</i>	44
<i>Cuadro 6: Medidas sin aprobación de funcionamiento en relación con el plan financiero.</i>	46

Contenido: Figuras

Figura 1: Cuadros de actividades específicas	12
Figura 2: Ejecución del Fondo en 25/01/2019, % por prioridad sobre el plan financiero.	39
Figura 3: Ejecución del Fondo a 25/01/2019 por medida. Importe de la aprobación del plan financiero.	40
Figura 4: Plan financiero por medidas.	41
Figura 5: Ejecución del Fondo a 25/01/2019 por medida. % de proyectos aprobados sobre el plan financiero.	42

Lista de siglas y acrónimos

CCAA	Comunidades Autónomas
AA	Autoridad de Auditoría
SAC	Subdirección General de Acuicultura y Comercialización
AGE	Administración General del Estado
AC	Autoridad de certificación
SGCI	Subdirección General de Control e Inspección
PPC	Política Pesquera Común
DECA	Documento acreditativo de las condiciones de la ayuda
CE	Comisión Europea
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
Fondos EIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
UE	Unión Europea
OI	Organismo intermedio
OIC	Organismo intermedio de certificación
OIG	Organismos de gestión intermedios
PMI	Política Marítima Integrada
AG	Autoridad de gestión
PO	Programa Operativo
PRR	Subdirección Protección de los Recursos Pesqueros

1. Resumen Ejecutivo

Contratar servicios de expertos especializados regulación de la UE: La inseguridad jurídica es uno de los principales factores críticos a los que se debe la falta de ejecución del FEMP en España. Dado el gran presupuesto del fondo y la realidad de un sector muy diverso, España gestiona muchas medidas en temas bastante dispersos, lo que dificulta la comprensión y la interpretación completa de todos los reglamentos. Hay algunos instrumentos para superar esta dificultad (por ejemplo, el *vademécum* español), pero esto no parece suficiente. La externalización de un servicio, contratando un despacho de abogados para apoyar a los organismos implicados (es decir, a la AG, la OIG y el OIC) en relación a la interpretación del marco político y regulatorio de la UE (consultas jurídicas) en las diversas fases del proceso podría ser de gran ayuda, a pesar de las dificultades de la contratación de expertos externos en los departamentos de la administración estatal y regional. Es aconsejable que se considere una contratación de servicios externos de manera sistemática cuando se notifiquen limitaciones para la contratación de personal adicional dentro de las administraciones.

Optimización del proceso de verificación, certificación y auditoría: La combinación del Reglamento del Estado y del Reglamento del FEMP hace muy difícil la verificación (proceso interno de administración española), la certificación y el proceso de auditoría, lo que no contribuye a acelerar la ejecución del Fondo. Para ello, se han propuesto varias medidas, como la mejora del catálogo de preguntas y respuestas para los procesos de verificación y certificación, y su implementación en una aplicación informática (ya en curso), establecer un manual claro sobre las funciones de los OIs, mejorar los protocolos de comunicación entre los OIs, verificar la separación de funciones y la simplificación de los procesos. Cabe señalar que es muy difícil encontrar expertos en este ámbito para apoyar estos procesos.

Simplificar la carga administrativa: Las cuestiones administrativas del FEMP son complejas y laboriosas, y en España la legislación nacional específica complica aún más las cuestiones administrativas. Las pruebas indican que la pesada carga administrativa desempeña un papel importante en la baja ejecución del FEMP y, en particular, resulta muy complejo para los pequeños beneficiarios. Se recomienda adaptar los requisitos administrativos a las características del beneficiario o de los proyectos estableciendo medidas específicas. Además, el refuerzo que puede proveer el personal de las *cofradías* o de las organizaciones de productores (como los organismos más cercanos a los beneficiarios finales), mediante la formación en los centros de las entidades asociativas, podría ayudar a superar este problema.

Mejorar la comunicación y la información: Dada la complejidad del fondo, el gran número de participantes y la gran diversidad de los beneficiarios finales, la comunicación y el intercambio de información son más complejos y difíciles. Por este motivo, en el plan de acción se han descrito varias acciones relacionadas con la comunicación y la información a todos los niveles (nacional, regional y beneficiarios finales). Aunque ya se han aplicado algunas acciones (por ejemplo, un buzón de correo genérico para la comunicación entre las autoridades de gestión y la AG), varios agentes han detectado algunas deficiencias en la comunicación que pueden mejorarse.

Mejorar de la asignación de conocimiento experto mediante la identificación de los cuellos de botella: Es necesario identificar el personal necesario desde el principio del período del PO. La separación de responsabilidades en materia de gestión y verificación es un requisito del fondo. En los documentos una declaración de las funciones debe establecerse quien lleva a cabo las funciones de verificación y gestión, así los OIGs debe presentar una descripción de funciones a

la AG antes de la designación. Esto evitaría los problemas de conflicto de intereses durante el proceso de verificación. Esta tarea está estrechamente relacionada con la falta de personal o con la sobrecarga de trabajo del personal. El empleo de más personal no es tarea fácil para las administraciones públicas, por lo que la mejora de la eficiencia del personal existente es el factor clave para mejorar.

Refuerzo interno de los conocimientos técnicos: En consonancia con la acción anterior, es necesario mejorar la formación del personal, tanto a nivel regional como estatal. Para cumplir los requisitos del fondo, una mejor y más intensa formación al personal existente puede mejorar la situación. Esto ayudará a optimizar los procesos.

Contratar servicios externos con una gran experiencia: La carga de trabajo puede dar lugar a ineficiencias a lo largo de todo el proceso de ejecución del FEMP, por ejemplo, en la revitalización del Fondo. Las agencias (servicios externos) podrían prestar servicios experimentados a la administración, las partes interesadas, las comunidades científicas y técnicas. La contratación de servicios con experiencia podría respaldar la mayoría de las acciones de AG y de los OIs: dinamizar los debates técnicos productivos para orientar a los beneficiarios hacia una mejor comprensión del fondo, comunicar la estrategia y la naturaleza de las prioridades, los objetivos y las medidas, así como promover el propio FEMP y, por último, apoyar a todos los agentes con cargas administrativas.

Aumentar y mejorar las capacidades de los recursos humanos (personal): La aplicación del FEMP requiere una carga de trabajo y un consumo adicional de recursos en la ya reducida plantilla de la AG y los OIs. Todo contrato adicional necesario para ejecutar el FEMP debe ser previsto y presupuestado en la Administración Pública al menos con un año y medio de anticipación. Una contratación pública dura aproximadamente un año y medio. Una vez transcurrido más de la mitad del período de ejecución del fondo, creemos que no es viable realizar nuevas contrataciones de aquí a 2020, pero sí es necesario hacer una previsión realista del personal necesario que posibilite una mejor ejecución de los fondos futuros.

Reprogramación del PO: El proceso de reprogramación está actualmente en curso, pero no surtirá efecto hasta finales de 2019 o principios de 2020. Dada la gran diversidad de las medidas contempladas en el plan financiero inicial del Estado y de las regiones, esta enmienda debería tener por objeto concentrar las medidas. La concentración de medidas, por su lado, simplificará el proceso y dará lugar a una mejor gestión de los recursos personales disponibles. Por otro lado, cabe la posibilidad impulsar el desarrollo de estas nuevas medidas que se incluyeron por primera vez en el PO: crecimiento azul, ecosistemas marinos y medio ambiente

Animar activamente a los beneficiarios potenciales: En algunos casos, se ha detectado una falta de conocimiento de los beneficiarios finales sobre qué es lo que el fondo apoya y de cómo solicitar y justificar la ayuda. La información y la animación active por parte de los organismos intermedios de gestión a los beneficiarios son necesarios para promover las oportunidades del fondo. Se necesita una estrategia activa de comunicación y dinamización para mejorar la ejecución del FEMP.

Mejorar ApliFEMP: Existe una preocupación general por la complejidad de ApliFEMP. Por otra parte, las transferencias de datos de las aplicaciones de la administración regional a ApliFEMP no son directas¹. Se trata de un problema claro que debe resolverse rápidamente para evitar el

¹La transferencia de datos de la aplicación de la administración regional a la APILIMP se realiza mediante la importación de archivos XML.

doble registro de los datos por parte de los OIGs. Adicionalmente, se considera necesarios la realización de cursos a nivel de la AG, los OIGs y los OICs, así como otras actividades de formación destinadas a mejorar el uso de ApliFEMP. También se recomienda la difusión de manuales de fácil uso de la herramienta. Será útil crear un foro virtual para todos los organismos intermedios y mantener una lista de preguntas más frecuentes («Frequently Asked Questions») con la posibilidad de publicar las contribuciones de todos en el foro. Y, por último, es importante mejorar el flujo de comunicación entre la AG y los OIGs para la resolución de dudas, de manera eficaz, sobre la herramienta.

Mejorar el diseño de los indicadores de resultado: Los indicadores se establecen en el Reglamento de la CE, y se han producido varios intentos de modificarlos, pero estos no han tenido éxito. Hay demasiados indicadores y se considera que no están alineados con el contenido de las operaciones referentes a diferentes medidas. Por este motivo es importante identificar indicadores que no son aplicables a determinados proyectos u operaciones. De la misma manera, una vez que se conocen el tipo de operaciones o proyectos que ya han sido aprobados podría definirse un conjunto de indicadores de resultados que sean más adecuados para esas medidas y operaciones. Es deseable establecer un indicador de base que proporcione valores de referencia que el beneficiario pueda utilizar para sus operaciones o los proyectos. Además, cuando el beneficiario tenga que calcular valores para los indicadores de resultados de sus operaciones o proyectos, establecer de rangos de valores o porcentajes, basados en valores empleados en proyectos similares. Estos valores pueden proporcionarse al beneficiario como cuadros de selección rápida o listas desplegadas, incorporándolos en las aplicaciones informáticas. También se recomienda trasladar las mejores prácticas de otros Estados miembros en relación a los indicadores de resultados al FEMP en España.

Además de las acciones propuestas, hay otros factores importantes que deben mencionarse, debido a su importancia en la ejecución del FEMP. La estrategia estatal sobre gestión de la pesca y la acuicultura, basada en las estrategias de las Comunidades Autónomas, debe ser acordada de forma clara y explícita por los agentes. En otras palabras, lograr un consenso sobre el hito o el objetivo que debe alcanzar el sector pesquero español en el período del fondo. Todos los agentes deberían comprometerse a alcanzar ese objetivo. Los objetivos estratégicos generales del Estado deberían ser la suma de todos los objetivos autonómicos y sectoriales. De hecho, la suma de todos los hitos en el marco de rendimiento del PO debe ser una parte importante de la estrategia estatal, basada fundamentalmente en las inversiones en la pesca sostenible, la seguridad alimentaria, una economía marítima floreciente y unos mares y océanos sanos y productivos. En este sentido, el FEMP debe permitir a los Estados miembros destinar el apoyo necesario a sus prioridades estratégicas.

Si se acuerda la estrategia para el futuro de la pesca y acuicultura española, la seguridad alimentaria, la economía marítima, el ecosistema marino saludable, los presupuestos generales del Estado español y de las Comunidades Autónomas deben garantizar la aplicación de los compromisos presupuestarios del FEMP para alcanzar los objetivos acordados. Por lo tanto, el compromiso del presupuesto estatal y de las Comunidades Autónomas es una piedra angular para el buen desarrollo del fondo. Teniendo en cuenta la crisis política y económica que ha sufrido España, parece que no existe una estrategia de pesca y acuicultura prioritaria y clara en el Estado (esto no es necesariamente cierto en el caso de algunas Comunidades Autónomas). En consecuencia, los presupuestos asignados a los organismos competentes encargados de gestionar el FEMP pueden ser insuficientes para una correcta ejecución del Fondo. Por último, al aplicar el FEMP, parece que los objetivos estratégicos del fondo para garantizar la pesca

sostenible y la salud de los ecosistemas marinos han desaparecido. La ejecución del Fondo se ha reducido y se ha focalizado en la conformidad administrativa con el Reglamento. El fondo se está utilizando como un fin en sí mismo y no como una herramienta para alcanzar los objetivos de las estrategias estatales y autonómicas.

Podría evaluarse la posibilidad de ofrecer los OIGs, que tienen un historial acreditado de uso efectivo y eficiente del fondo, una mayor autonomía para su gestión. Algunos OIGs podrían ser identificados como «finalistas» para así recibir financiación con arreglo a sus objetivos específicos. Esto significaría que algunos OIGs podrían recuperar directamente la financiación. En general, los fondos vuelven al Estado a través de los organismos del Tesoro Regional. En este sentido, los OIGs deberían tener sus propios presupuestos y su autonomía para utilizarlos, y la devolución tendría que revertir sobre ellos mismos. Es otra posibilidad que debe explorarse, si no en este fondo, en el período siguiente. Para utilizar esta posibilidad, es necesario modificar la legislación sobre presupuestos del Estado.

La ejecución del FEMP es muy heterogénea en función de las CC.AA. Los esfuerzos para mejorar la ejecución deben centrarse en las CC. AA. que tienen un índice de ejecución menor (Galicia, Andalucía, Islas Canarias). Lo mismo debe aplicarse a las prioridades, las prioridades 4 y 2 que son aquellas en las que las CC. AA. tienen problemas reales en la ejecución de los proyectos, a pesar del número de estrategias adoptadas. Por lo que debieran existir los avances en todas las CC.AA. en la ejecución de proyectos en esas prioridades. Por ejemplo, el plan financiero asignado a las Islas Canarias asciende a más de 4 millones EUR para la mejora de la cohesión territorial. En diciembre de 2018 no se aprobó ningún proyecto sobre este asunto. Así pues, la aplicación no ha sido eficaz en relación con esta importante medida. Se observa una situación diferente en Andalucía, donde los proyectos aprobados de prioridad 4 representan el 22 % del presupuesto asignado para la cohesión territorial. Aunque el grado de ejecución es más alto que en las Islas Canarias, sigue siendo bajo teniendo en cuenta el grado de avance del PO. Se observa una situación diferente en Cataluña, donde los proyectos aprobados representaron el 50 % del presupuesto asignado por el plan financiero a finales de 2018. Estos grados opuestos de uso pueden responder a una amplia gama de factores, entre otros al grado de conocimiento del sector. Esto deriva de las actividades de comunicación y divulgación. El caso de prioridad 4 es especialmente interesante realizar comparaciones entre las CC.AA., ya que el empleo y la creación y la cohesión territorial son necesidades comunes a todas CC.AA., especialmente en lo que se refiere a la pesca artesanal y a las comunidades costeras, que son muy importantes en Andalucía, las Islas Canarias y Cataluña, como en todas las CC.AA. Deben realizarse mayores esfuerzos para poner en marcha la aplicación de las medidas correspondientes a la prioridad 4 en las Islas Canarias, debido a la necesidad de cohesión territorial en dicha región, dada la atomización del territorio y la gran dependencia de las comunidades de pesca artesanal. Las actividades económicas como el turismo o el sector de la hostelería (hostelería, restauración y catering) pueden promoverse en la prioridad 4, formando fuentes alternativas al empleo y a la generación de ingresos. El bajo grado de uso del fondo también corresponde con las actividades que, debido a su importancia económica para la Comunidad Autónoma en cuestión, por ejemplo, la acuicultura en Galicia, pueden tener un elevado grado de utilización. En Galicia, los proyectos aprobados representan el 10 % del presupuesto asignado dentro del plan financiero

²Aumentar el empleo y la cohesión territorial mediante el objetivo específico siguiente: promover el crecimiento económico, la inclusión social y la creación de empleo, y prestar apoyo a la empleabilidad y la movilidad laboral en las comunidades costeras y de interior que dependen de la pesca y la acuicultura, incluida la diversificación de las actividades pesqueras y en otros sectores de la economía marítima.

(alrededor de 97 millones EUR). Deben realizarse más esfuerzos para dinamizar el uso del fondo especialmente en estas actividades clave, ya que son fuentes significativas de empleo e ingresos a lo largo de toda la cadena de valor.

2. Introducción

La autoridad de gestión española del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) ha solicitado apoyo técnico del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales para evaluar cómo mejorar el funcionamiento y la ejecución del FEMP en España.

El grado de ejecución del FEMP en España ha sido bajo, incumpliendo la regla N + 3 al final del año 2018. Esto ha dado lugar a una reducción del presupuesto del FEMP de 50 millones EUR. Debido a esta reducción, entre otros factores, la DG MARE y la AG están trabajando actualmente para llevar a cabo las modificaciones requeridas de los programas operativos. Sin embargo, esta modificación del PO no será suficiente para mejorar la aplicación del FEMP en España. Deben adoptarse varias medidas para dinamizar la ejecución del Fondo.

Los factores críticos en el FEMP se han identificado en los entregables previos (D1.1, D1.2 y D2) a través de un proceso de consulta con los principales agentes u organismos implicados, mediante un análisis de la bibliografía y un análisis de datos. Teniendo en cuenta que algunos de los factores críticos no pueden modificarse en lo que queda de ejecución del fondo, o que tienen un margen limitado de mejora hasta el final del período, solo se han analizado con detenimiento los factores críticos con más posibilidades de mejora. Las recomendaciones se han desarrollado a partir de estos factores críticos y se explican en el entregable D3. Cada recomendación se ha traducido en acciones específicas que se describen en el plan de acción del presente documento (D4).

En el presente informe (D4) se describe un plan de acción detallado para la mejora de la ejecución del FEMP. Las soluciones propuestas pueden guiar y ayudar a los distintos organismos que participan en la ejecución del Fondo. La participación de la autoridad de gestión ha sido piedra angular para el diseño un plan de acción realista y realizable.

Obsérvese que las elecciones generales españolas se celebraron el domingo 28 de abril de 2019, y que pueden existir movimientos de personal en las administraciones públicas, así como un entorno inestable que pueda afectar a la aplicación del plan de acción. Además, a finales de mayo de 2019 se celebrarán elecciones a nivel regional en muchas CC.AA. que podrían retrasar la aprobación de convocatorias si la aprobación de presupuestos se retrasa debido al cambio de administraciones.

El objetivo de este proyecto es ayudar tanto a la DG MARE como a los organismos de gestión españoles a aplicar las mejores prácticas en el proceso de ejecución del FEMP hasta el final del período.

Este documento es el cuarto informe de este estudio y se organiza del siguiente modo: en primer lugar, se describe la metodología (apartado 3). A continuación, se detalla en la sección 4 del calendario de las acciones específicas. Las acciones específicas se describen en el anexo 1. El resumen de la evaluación del FEMP en España se describe en el anexo 2, siguiendo las directrices de la AG. El anexo 3 hace referencia a las recomendaciones para modificar el PO. Por último, en el anexo 4, se presentan las asunciones de costes que se han considerado para estimar el coste de cada acción específica del plan de acción.

3. Metodología

Este informe se trata del cuarto entregable y es el resultado final del estudio «Evaluación y recomendaciones para mejorar la ejecución del FEMP en España». Este informe proporciona un plan de acción detallado para mejorar la ejecución del FEMP. El plan de acción ha sido el resultado del estudio completo descrito en los cuatro entregables anteriores.

En el primer documento, denominado «Informe de identificación de problemas, deficiencias, cuellos de botella en la ejecución del PO del FEMP», se da una descripción del marco institucional y reglamentario del PO en España, en el que se describen las responsabilidades de las partes implicadas. Además, se realiza un análisis cuantitativo para describir la situación actual del FEMP en España. Un examen más detenido de los problemas que han determinado el bajo grado de utilización actual del Fondo y otros problemas asociados se han identificado a través la consulta a seis casos de estudio, compuestos por cuatro Comunidades Autónomas: Andalucía, Canarias, Cataluña y Galicia, y dos ramas del Gobierno: Autoridad de gestión y conservación de los recursos pesqueros, ambas del Ministerio de Agricultura y Pesca. En estos casos, se ha llevado a cabo una revisión del funcionamiento del aparato del PO, identificando los factores que afectan al funcionamiento del proceso y definiendo un conjunto de indicadores que definen la problemática. Se elaboró un cuestionario basado en los factores que pueden afectar al funcionamiento del sistema, con el objetivo de recabar información de los principales agentes estatales y regionales.

En el segundo resultado, denominado «Informe sobre las necesidades detectadas a nivel de la AG y de los organismos intermedios para mejorar los procedimientos de gestión y de gobernanza», se identificaron y analizaron detalladamente los factores críticos que limitan la capacidad de la AG, los OIs y los beneficiarios finales de utilizar el fondo. Con este fin, se diseñó un proceso de consulta centrado en la identificación acciones necesarias para superar los problemas detectados. La opinión de los organismos pertinentes ofrece una perspectiva realista de los problemas, las necesidades y las resoluciones. Se identificó una serie de necesidades en el proceso de consulta para cada factor crítico, además, se consultó paralelamente la literatura existente sobre esta problemática. Se asoció una serie de necesidades para mejorar la gobernanza con cada factor crítico y con el organismo pertinente. Los resultados del segundo informe ofrecen con una visión clara de la problemática existente en cada categoría (reglamento, política, programa operativo, estructura de los organismos, proceso, beneficiario, proyectos y operaciones, financiación y «por prioridad») resultante del proceso de consulta.

En el tercer documento, denominado «Recomendaciones/propuestas para mejorar las deficiencias y problemas detectados en los entregables 1.1 y 1.2 relacionadas con la mejora de la ejecución del FEMP en España», se resumen las recomendaciones en fichas sinópticas. La razón de ser de estas recomendaciones se contextualizó teniendo en cuenta toda la información obtenida de los informes anteriores, especialmente de D2. Para cada recomendación general se han identificado varias medidas. Estas acciones son el punto de partida para desarrollar el plan de acción del presente documento. Este plan de acción para la mejora de la ejecución del FEMP solo se refiere a las recomendaciones factibles para su aplicación en el FEMP actual. Las recomendaciones que no son viables en el actual FEMP, pero que podrían ser viables para los fondos futuros, se describen brevemente en D3. Aunque estas recomendaciones no pueden llevarse a cabo en el fondo actual, surgieron durante este estudio y es importante tenerlas en cuenta los fondos futuros. Este informe propone un conjunto de actividades específicas para reforzar las capacidades actuales de los OIs y la AG y mejorar la intensidad del uso del Fondo. El

presente documento se deriva del entregable n.º 3, en el que se proponen recomendaciones y acciones generales para un mejor uso de los fondos.

Cuadros de actividades específicas

Se ha diseñado una ficha de referencia normalizada para proporcionar un resumen esquemático de las recomendaciones, las acciones propuestas y las actividades específicas que incluyen las acciones. Cabe destacar que el presente informe se centra en las actividades específicas y, por tanto, se proporciona una descripción detallada de cada actividad, los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo esa actividad, así como una estimación de los costes de cada una de las actividades específicas. La imagen que figura a continuación ilustra el modelo de ficha utilizada. En el anexo 1 cada recomendación tiene un cuadro. En este sentido, cada acción tiene un código, por ejemplo R1, y una concordancia entre el **contexto** y los problemas que justifican las recomendaciones (véase Figura 1). A continuación, se identifican **las instituciones** directamente afectadas por cada recomendación. Los cuatro niveles institucionales son: la CE, la AG, el OIG/OIC y el beneficiario. **Las acciones** propuestas para aplicar las recomendaciones se despliegan y clasifican en función de su **naturaleza** en un marco institucional, reglamentario, financiero y administrativo. A continuación, se identificará **al agente responsable** de la **intervención**. Esta será la entidad encargada de supervisar y dirigir el proceso de ejecución de la acción.

R1: Recomendación:					
Contexto					
Nivel institucional	CE <input type="checkbox"/>	AG <input type="checkbox"/>	OIG <input type="checkbox"/>	Beneficiario <input type="checkbox"/>	
Acción:	R1.1				
Naturaleza:					
Responsable de la intervención					
Actividad específica	Responsable de la actividad	Fecha/Duración	Personal por emplear	Otros medios	Fuente de financiación /costes
R1.1.A1:					
R1.1.A2:					
Comentarios/limitaciones y riesgos					

Figura 1: Cuadros de actividades específicas

A continuación, se describen detalladamente las **actividades**. **Los agentes responsables de las actividades específicas** se identifican y mencionan explícitamente. Estas actividades se incluyen en el marco temporal del PO, y se dan **fechas** de aplicación, así como la **duración**. Las actividades específicas se llevarán a cabo en los trimestres restantes de 2019 y a lo largo de 2020. La hora de inicio específico de la actividad se proporciona en términos de trimestres, y la duración de la actividad específica se indica en días, semanas o meses. La inclusión de la actividad específica en el calendario permite producir un diagrama de Gantt, que se presenta la sección, donde es posible visualizar fácilmente la superposición y los picos de actividad. Esta opción de

visualización puede ayudar a establecer prioridades en términos de personal dedicado a las actividades y otros recursos, o la reprogramación de las actividades específicas. A continuación, se propone el **personal necesario**, identificando la naturaleza del personal, por ejemplo, funcionario, abogado, etc. Así mismo, se describen **otros medios** que deben dedicarse a la ejecución de la actividad específica, por ejemplo, centros u otros materiales. Por último, la última columna de los cuadros propone **la fuente de financiación** y una **estimación de los costes** de ejecución en relación con el personal y otros medios empleados durante el período de ejecución propuesto, y en función de la duración de la actividad. Por último, la última línea del cuadro describe posibles limitaciones y otros aspectos que pueden impedir o retrasar la ejecución de las actividades específicas propuestas. Las actividades específicas que figuran en estos cuadros se codifican con el fin de facilitar las referencias a lo largo del informe.

4. Priorización

Es interesante dar prioridad a las recomendaciones surgidas en el informe D3, teniendo en cuenta las acciones que deben emprenderse para alcanzar el objetivo de cada recomendación. Cada recomendación se ha evaluado teniendo en cuenta la urgencia, la viabilidad de su aplicación y su posible impacto. Teniendo en cuenta estas variables, se han dado prioridad a las recomendaciones.

La **urgencia** se ha categorizado de acuerdo con las siguientes normas:

- 1 (rojo): Recomendaciones cuyo inicio es en el tercer trimestre del año 2019 y con limitaciones temporales u otro tipo de limitaciones.
- 2 (amarillo): Recomendaciones cuya aplicación se inicia en el tercer trimestre de 2019 y sin limitaciones de tiempo.
- 3 (color verde): Recomendaciones que prevén iniciar en 2020.

La **viabilidad** se clasifica como sigue:

- 1 (rojo): Recomendaciones con limitaciones blandas: comunicaciones o cuestiones organizativas.
- 2 (amarillo): Recomendaciones con limitaciones en la burocracia/proceso o limitaciones de capacidad.
- 3 (color verde): Recomendaciones con fuertes limitaciones: regulación/limitaciones estructurales o presupuestarias.

La evaluación de **impacto potencial** se ha obtenido de la encuesta y los conocimientos de los expertos.

El cuadro siguiente muestra que «Aumentar el presupuesto de los Estados miembros para la ejecución del FEMP», « Contratar servicios externos especializados en la normativa de la UE», «Simplificar la carga administrativa», «Mejorar la comunicación y la información» y el «Reprogramación del PO» tienen la máxima prioridad (véase el cuadro 1).

	Urgencia	Viabilidad	Impacto	= Prioridad
R0: Aumentar el presupuesto de los Estados miembros para la ejecución del FEMP	Red	Green	Red	Red
R1: Contratar expertos en legislación y reglamento de la UE	Red	Green	Red	Red
R2: Optimización del proceso de verificación, certificación y auditoría	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
R3: Aligerar la carga administrativa	Red	Green	Red	Red
R4: Mejorar la comunicación y la información	Red	Red	Yellow	Red
R5: Mejora de la asignación de recursos para evitar cuellos de botella	Yellow	Green	Yellow	Yellow
R6: Aumento de los recursos humanos especializados	Red	Green	Yellow	Yellow
R7: Externalización de servicios	Red	Yellow	Yellow	Yellow
R8: Mejorar la capacidad técnica de los recursos humanos (personal)	Red	Yellow	Yellow	Yellow
R9: Reprogramación del PO	Red	Red	Yellow	Red
R10: Animar activamente a los beneficiarios potenciales	Yellow	Red	Green	Yellow
R11: Mejorar ApliFEMP	Yellow	Yellow	Green	Yellow
R12: Mejorar el diseño de indicadores	Yellow	Red	Green	Yellow
R13: Ajustar los plazos/calendario	Yellow	Yellow	Green	Yellow

Cuadro 1: Priorización de las recomendaciones. Fuente: Entregable 4 y conocimiento de los expertos.

El presupuesto total propuesto para la ejecución de las recomendaciones (1 132 465 EUR) representa un pequeño porcentaje (menos del 0,001 %) del presupuesto total del PO, a pesar de que el presupuesto para ejecución está sobrestimado, ya que algunas medidas son sustitutivas; por ejemplo, los servicios de contratación externos son sustitutivos del aumento del personal interno. En principio, las medidas que deben aplicarse deben seleccionarse en términos de urgencia, viabilidad y repercusión prevista, más que en términos de costes.

La aplicación de las recomendaciones que figuran en D4 exigiría un presupuesto relativamente pequeño, con un probable impacto positivo en la ejecución del PO. Las recomendaciones abordan algunas cuestiones podrían seguir obstaculizando un uso más intensivo del Fondo (si no se adoptan medidas). Las recomendaciones y sus actividades tratan de facilitar la compleja aplicación del FEMP en España mediante la mejora de la comunicación y el flujo de información optimizado entre las partes implicadas, el refuerzo de las capacidades técnicas en asuntos administrativos y jurídicos, la realización de actividades para mejorar el conocimiento del fondo y de sus posibilidades por parte de las partes interesadas, y la mejora de las herramientas, como ApliFEMP así como de los indicadores. Así pues, estas actividades se centran de manera realista en cuestiones que pueden abordarse a corto o medio plazo mediante el desarrollo de capacidades institucionales. Se espera que estas medidas mejoren el uso de los fondos a medio plazo o en el próximo PO.

Anexo 1: Fichas de recomendaciones, acciones y actividades específicas

A.1 Contratar servicios externos especializados en la normativa de la UE.

R1: Recomendación: Contratar servicios externos especializados en la normativa de la UE.					
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> El marco regulador del FEMP es complejo y según los resultados del proceso de consulta las disposiciones de los fondos pueden dar lugar a diferentes interpretaciones. El personal encargado de gestionar el fondo, a diversos niveles, tienen un perfil técnico y encuentra dificultades para interpretar las diferentes disposiciones legales. La resolución de las consultas jurídicas no es rápida, y a veces se presentan respuestas ambiguas y tardías. 				
Nivel institucional	CE ✓	AG	OIG	Beneficiario	
Acción:	R1.1: Mejorar la experiencia en asuntos jurídicos de la CE y en los Fondos Estructurales. R1.2: Contratar servicios de apoyo jurídico externos para hacer un mejor uso de las disposiciones jurídicas de la CE en relación con el PO (por ejemplo, la reprogramación o las oportunidades para el beneficiario).				
Naturaleza:	Administrativo/regulación				
Responsable de la intervención	CE				
Actividad específica	Responsable de la actividad	Fecha/duración	Personal necesario	Otros medios necesarios	Fuentes/costes de ³ financiación
R1.1. A1: Contratación de servicios externos de asesoramiento jurídico para mejorar y apoyar a las instituciones de los EEMM (es decir, a AG, OIs) en la interpretación del marco político y reglamentario de la UE (consultas jurídicas) en las diversas fases del proceso.	CE	Q3 2019/Q3 2019 — T4 2020	1 ETC de abogado a nivel europeo.	—	CE: 223 000 EUR
R1.2. A2: Apoyarse en bufetes de abogados a escala europea para que presten apoyo a la AG en lo que respecta a las oportunidades que ofrece el marco regulador de la CE.	CE	Q3 2019/Q3 2019- T4 2020	1 ETC de abogado a nivel europeo	—	CE: 223 000 EUR
Observaciones/limitaciones y riesgos					
<p>— Se recomienda que, cuando se notifiquen limitaciones para la contratación de personal adicional, se examine una externalización sistemática.</p> <p>— Limitaciones administrativas debido a los plazos requeridos para la ejecución de contratos por la CE. El proceso de contratación de un bufete de abogados puede ser lento y no puede ser contratado para el tercer trimestre de 2019.</p> <p>— Además, todas las ayudas procedentes de consultores comunitarios externos deben ser verificadas y acordadas por la Comisión Europea. Esta verificación podría ralentizar el proceso. Además, puede haber dificultades ya que la mayoría de los bufetes de abogados no puede garantizar la experiencia necesaria para interpretar la complejidad del FEMP y las características específicas del sector. Solo el Tribunal de Justicia de la UE puede proporcionar una interpretación en última instancia de la normativa de la UE.</p> <p>— La externalización de conocimientos jurídicos puede ser el primer paso para un futuro servicio de apoyo central que pueda prestar apoyo a los organismos de gestión y certificación y a las entidades de pesca asociativas. Esto podría constituir una estructura permanente dentro de la AG, con respuestas rápidas a las consultas de los distintos organismos y del sector, representados por las organizaciones de productores y las <i>cofradías</i>.</p>					

³Estos costes no son una estimación del coste que puede suponer la ejecución de la acción. La descripción detallada de los asunciones y sus cálculos se presenta en el anexo 4.

R2: Recomendación: Optimizar el proceso de verificación, certificación y auditoría

Contexto	<ul style="list-style-type: none"> Los procesos de verificación y certificación parecen ser factores que retrasan la ejecución del FEMP debido a los numerosos OIs y a otras unidades de gestión implicadas que multiplican los controles existentes. Existen numerosas normas aplicables para llevar a cabo las operaciones desde la solicitud hasta la certificación, y podrían existir diferentes interpretaciones. Dado que existen muchas unidades de gestión, las diferencias en estas interpretaciones dan lugar a retrasos a lo largo de todo el proceso. La definición de funciones y responsabilidades no siempre se realiza al comienzo de las operaciones. Esto, sumado a la escasez de personal, ha generado deficiencias en la separación de responsabilidades.
-----------------	--

Nivel institucional	CE	AC ✓	OI ✓	Beneficiario
----------------------------	----	---------	---------	--------------

Acción:	R2.1. Aclarar todas las cuestiones que implican diferentes interpretaciones en los servicios de certificación y verificación. R2.2. Reducir el número de organismos intermedios. R2.3. Definir funciones y responsabilidades en los distintos servicios teniendo en cuenta la necesidad de separar las funciones. R2.4: Simplificar los procesos de verificación y certificación.
----------------	--

Naturaleza:	Administrativos
--------------------	-----------------

Responsable de la intervención	
---------------------------------------	--

Actividad específica	Responsable de la actividad	Fecha/duración	Personal necesario	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes
R2.1. A1: Preparación de un documento preguntas frecuentes sobre el proceso de verificación y certificación.	AC y OICs	T3 2019	1 ETC de 3 meses para preparar el documento de preguntas frecuentes	—	ESTADO: 5 250 EUR
R2.3. A1: Establecer un protocolo desde el principio de la designación de los OI, para verificar y garantizar la separación de funciones, identificar a las personas y tareas	MA	T3 2019	50 % ETC para 1 mes	—	ESTADO: 1 750 EUR
R2.4. A1: Simplificar y aclarar los procesos necesarios para realizar operaciones y ofrecer ayuda a los agentes implicados, desde los beneficiarios hasta los OI, la AG y la AC, lo que se logrará mediante lo que se describe en las actividades enumeradas en la R3.	AG, AC y OI	T3 2019 a T4 2020		—	—

Observaciones/limitaciones y riesgos

- Dado el marco constitucional español puede que no se reduzca el número de organismos intermedios debido a las competencias de las Comunidades Autónomas.
- El aumento de los recursos humanos en los servicios de verificación y certificación sería también importante, pero no se ha previsto debido a las dificultades para contratar personal nuevo.

R3: Recomendación: Simplificar la carga administrativa

Contexto	<ul style="list-style-type: none"> Las cuestiones administrativas del FEMP son complejas y laboriosas. Los resultados del proceso de consulta indican que ha desempeñado un papel en la escasa ejecución del FEMP. La carga administrativa resulta particularmente pesada para los pequeños proyectos y los beneficiarios con escasa capacidad administrativa. Las <i>cofradías</i> y las organizaciones de productores, por lo general, están más cerca de los beneficiarios finales y podrían proporcionar información y ayudar a las personas asociadas en asuntos relacionados con el FEMP. 				
Nivel institucional	CE	AG ✓	OIs ✓	Beneficiario	
Acción:	<p>R3.1: Aligerar y simplificar las cargas administrativas de los pequeños proyectos.</p> <p>R3.2: Reforzar el papel de las <i>cofradías</i> y de las organizaciones de productores, como entidades bien situadas para ayudar a sus sectores pesqueros, mediante el refuerzo de sus capacidades institucionales humanas y técnicas.</p>				
Naturaleza:	Administrativos				
Responsable de la intervención	MA				
Actividad específica	Responsable de la actividad	Fecha/duración	Personal necesario	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes
R3.1. A1: Clasificar los proyectos en relación con el subsector (extracción, transformación, comercio, GALP, entidad asociativa), los ingresos y el personal implicado, determinar un umbral por debajo del cual podrían simplificarse los requisitos administrativos o ampliar los plazos. Teniendo en cuenta que las cargas administrativas son establecidas por la legislación comunitaria y nacional y que no pueden quedar exentas en función del tamaño del proyecto, la carga puede simplificarse.	OIG	T3 2019/1 mes	1 ETC para 1 mes	—	ESTADO: 1 750 EUR
R3.1. A2: Taller entre los OIGs y la AG en la sede de la AG para compartir experiencias y proponer mecanismos para simplificar la carga administrativa de los pequeños proyectos y los pequeños operadores. Los mecanismos pueden ser, por ejemplo, guías de procedimiento, plantillas simples y comprensibles, etc.	AG	T3 2019/1 semana	18 agentes de los MMB	ADPIC	ESTADO: ADPIC: 15 300 EUR
R3.2. A1: Reforzar las capacidades del personal de las <i>cofradías</i> o de las organizaciones de productores mediante formación en las plataformas de la entidad asociativa.	OIG	T3 2019/1 semana	1 ETC para impartir formación en la sede de las organizaciones (aproximadamente 17 organizaciones)	ADPIC	ESTADO: 438 EUR
Observaciones/limitaciones y riesgos					
<p>Limitaciones presupuestarias/plazos.</p> <p>Los talleres son herramientas adecuadas para acordar criterios e intercambiar información y buenas prácticas; Sin embargo, los tiempos de trabajo deben optimizarse para abarcar varios temas y garantizar la utilidad.</p>					

A.4 Mejorar la comunicación y la información

R4: Recomendación: Mejorar la comunicación y la información

Contexto	<ul style="list-style-type: none"> • La comunicación no es fluida. • Las personas que proporcionan información no siempre están disponibles. • Existe una preocupación acerca de la comunicación entre organismo intermedio y los beneficiarios. 				
Nivel institucional	CE ✓	AG ✓	OIG ✓	Beneficiario	
Acción:	R4.1: Reforzar el flujo de información entre la AG y los OIs. R4.2: Reforzar la comunicación entre los Estados miembros				
Naturaleza:	Administrativos				
Responsable de la intervención:	OIGs				
Actividad específica	Responsable de la actividad	Fecha/duración	Personal necesario	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes
R4.1. A1: Establecer un protocolo sencillo para una comunicación más rápida y fluida entre AG a los OIs. Este protocolo debe especificar las personas de contacto (continuamente actualizadas), el plazo máximo para dar una respuesta, el mejor formato de contacto (correo electrónico, teléfono, etc.). El uso óptimo de los correos electrónicos y los canales de comunicación eficaces son de una importancia fundamental.	AG	T3 2019/1 semana	1 ETC de MA durante una semana. 1 ETC de TI durante una semana.	—	ESTADO: Agente: 437.5 (oficial) IT: 437.5 (IT)
R4.1. A2: Publicitar mejor el ámbito de aplicación y los principales objetivos del PO y de la aplicación que debe llevarse a cabo en el Comité de seguimiento, e identificar dónde deben asignarse los esfuerzos.	AG	T3 2019/durante Comité de Seguimiento	1 ETC de la AG durante el comité de seguimiento	—	ESTADO: 437.5 (oficial)
R4.1. A3: Utilizar plataformas electrónicas que permitan el flujo de información en todas las direcciones.	AG - OIs	T3 2019/T3 2019 — T4 2020	—	—	—
R4.2. A1: Lanzar la iniciativa del <i>Vademécum</i> de los Estados miembros, en la que las preguntas del Estado podrían cotejarse con otras preguntas de otros Estados miembros. Esta servirá para contrastar y responder a las dudas nacionales sobre la normativa u otras cuestiones, comprobando cómo otros Estados miembros han resuelto sus dudas.	CE	T1 2020- T4 2020	—	Mediante correo electrónico o boletines. Compartir preguntas entre Estados miembros.	—
Observaciones/limitaciones y riesgos					
— La sobrecarga personal clave podría limitar la ejecución de estas acciones.					

R4: Recomendación: Mejorar la comunicación y la información

Contexto	<ul style="list-style-type: none"> Los procesos relativos a los controles y verificaciones son dificultosos y muy laboriosos tanto durante las fases de certificación y como las de auditoría. Esto es especialmente difícil para los OIGs, que deben preparar la información para otros organismos y mantener la comunicación constante con ellos. Una comunicación más optimizada entre el OIG y el OIC facilitaría el proceso de certificación. 					
Nivel institucional	CE	AG ✓	OIG ✓	Beneficiario		
Acción:	<p>R4.4: Reforzar la comunicación con el beneficiario final.</p> <p>R4.5: Comunicar más y mejor entre los OIGs y los OICs para facilitar los procesos de verificación y certificación.</p> <p>R4.6: Poner en marcha una comunicación específica para cada convocatoria centrándose en el tipo de beneficiario. Así mismo implementar de puntos de información («ventanilla única» en los organismos intermedios).</p>					
Naturaleza:	Administrativa					
Responsable de la intervención:	OIG					
Actividades específicas	Responsable de la actividad específica	Fecha/duración	Personal necesario y funciones	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes	
R4.4. A1: Reforzar la comunicación con el beneficiario final a nivel regional y estatal. Nombrar a los responsables de esta acción. Establecer la disponibilidad temporal para los beneficiarios. Estas personas se centrarán en la comunicación sobre las convocatorias anuales y en la mejora de la comunicación y la divulgación general del fondo (estrategia y objetivos que deben alcanzarse) y constituirán un foro online para resolver rápidamente las consultas. Poner en marcha un plan de comunicación específica en cada convocatoria considerando en el tipo de beneficiario, realizando fichas adaptadas para una mejor comprensión de la convocatoria, asistir a los foros adecuados para dar publicidad a las convocatorias, etc.	AG & OIG	TQ3 2019/T3 2019 — T4 2020	Un responsable de la AG & OIG, dedicación de 0.20 ETC a actividades de comunicación.	—	ESTADO: 6 300 EUR	
R4.5. A1: Optimizar la comunicación entre el OIG y el OIC, identificando a las personas clave, estableciendo un foro común online para resolver las dudas rápidamente, etc.	OIG & OIG	T3 2019/T3 2019 — T1 2020	Ídem.	—	Ídem.	
R4.6. A1: El enfoque de la ventanilla única puede emplearse al nivel de cada OIG cuando una persona lleve a cabo las actividades mencionadas anteriormente, es decir, la comunicación sobre convocatorias, actividades de divulgación y resolver consultas generales sobre los procesos administrativos. La ventanilla única puede funcionar algunos días de la semana con un calendario establecido.	OIG	T3 2019/T3 2019 — T1 2020	Ídem.	—	Ídem.	
Observaciones/limitaciones y riesgos						
<p>La carga de trabajo existente puede ser un factor limitante para la aplicación de estas medidas.</p> <p>La ejecución de los contratos públicos podría durar más allá del resto del marco del FEMP</p>						

A.5 Mejora de la asignación de los recursos para evitar cuellos de botella

R5. Recomendación: Mejorar la asignación de los recursos para evitar cuellos de botella					
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una elevada carga de trabajo a nivel de la CE, de la AG y del OIC que se traduce en un desarrollo lento de las tareas administrativas o en una resolución lenta de los problemas. • El requisito del principio de independencia de las funciones (tal como se establece en el Reglamento (CE) n.º 1303/2014) ha impuesto dificultades en los casos en que una entidad determinada lleva a cabo las tareas del OIG y el OIC, o en el caso de que un mismo personal realice tareas de ejecución y control, o cuando una entidad sea la OMI y el beneficiario al mismo tiempo. El principal problema consiste en garantizar que el mismo personal no desempeñará funciones que deben separarse debido a los conflictos de intereses, por ejemplo, a la ejecución de las operaciones y las verificaciones. Posteriormente, uno de los principales problemas es el de los procesos de gestión y verificación. • La independencia de las funciones, que se considera satisfactoria, es a menudo muy difícil de gestionar en las direcciones o departamentos públicos con un número muy limitado de personas. Por lo general, el personal limitado es multifuncional, que gestiona, comprueba e incluso prepara sus propios expedientes. 				
Nivel institucional	CE	MA ✓	OIG ✓	Beneficiario	
Acción:	R5.2. Garantizar la independencia.				
Naturaleza:	Administrativos				
Responsable de la intervención:	OIG & AG				
Actividades específicas	Responsable de la actividad específica	Fecha/duración	Personal necesario y funciones	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes
R5.2A1. Identificar las necesidades de personal desde el inicio del período de financiación: separación de las tareas de gestión y las de verificación, evitando problemas de conflictos de interés en el proceso de verificación. Distribuir y asignar de una manera óptima las responsabilidades y los procedimientos entre el personal previamente identificado.	OIG & AG	T3 2019/T3 2019-T4 2020	Un agente deberá dedicar una parte de su tiempo a supervisar el plan de ejecución y definir las funciones en la fase de convocatoria, con el fin de evitar el solapamiento de funciones.0.20 ETC a partir del primer 3T 2019 hasta el sT4 2020.		ESTADO: 6 300 EUR
Observaciones/limitaciones y riesgos					
<p>- Esta tarea debería haberse realizado al principio de la PO, la OIG debería haber comprobado si se disponía de personal suficiente para gestionar y verificar el fondo. La interpretación de la regulación es un importante cuello de botella. A tal fin, sería aconsejable que el personal de la AG lanzara una consulta a todos los OIGs y los OICs para identificar las zonas grises del Reglamento que planteen dificultades a los agentes en términos de interpretación.</p> <p>- La identificación de zonas grises del Reglamento requeriría el desarrollo de actividades como seminarios o talleres destinados a los organismos de gestión y certificación, así como a las autoridades y, posiblemente, al sector. Sería conveniente que los representantes de la CE acudieran al taller para transmitir sus ideas sobre la aplicación del Reglamento y los procedimientos administrativos. Esta actividad podría costar unos 24,000 EUR, incluido el apoyo de un experto externo, la implicación de un funcionario de la AG y los gastos de viaje.</p>					

R6. Recomendación: Refuerzo interno de los conocimientos especializados					
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> En el caso de algunos OIGs, la tarea de ser designado como OIG no vale la pena por la carga de trabajo y el consumo adicional de recursos, especialmente cuando no se contrata ningún otro tipo de asistencia externa de personal (incluso de asistencia técnica externa) o material. Todos los procesos derivados del FEMP se consideran trabajo adicional. 				
Nivel institucional	CE	AG ✓	OIG ✓	Beneficiario	
Acción:	R6.1: Impartir formación interna sobre los procedimientos de los fondos y sobre otros requisitos impuestos por las normas generales de la administración central, como los contratos públicos, la prevención del fraude, etc.				
Naturaleza:	Administrativos				
Responsable de la intervención:	MA & OIG				
Actividades específicas	Responsable de la actividad específica	Fecha/duración	Personal necesario y funciones	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes
R6.1. A1: Llevar a cabo un servicio de formación para reforzar el personal de la AG y de los OIGs en asuntos administrativos relacionados con el FEMP y otras ramas administrativas, como la prevención del fraude, los contratos públicos, las subvenciones, etc.	MA & OIG	T3 2019/dos días.	2 días/1 persona de la AG y otras oficinas administrativas de la Administración central.		ESTADO: 117 EUR por persona (número de personas a definir por tratarse de otros organismos administrativas)
R6.1. A2: Asistencia al servicio de formación del personal de los OIGs.	OIGs	T3 2019/dos días.	2 día/1 persona de los OIG (18 OIGs).	Gastos de viaje a Madrid.	ESTADO: Viajes 15 300 EUR
Observaciones/limitaciones y riesgos					
— A nivel de organismos, existe una limitación presupuestaria, a pesar de que la posibilidad de obtener ayuda financiera para la ayuda exterior y la ejecución de contratos por las administraciones públicas es muy lenta (1 años y medio).					

R7. Recomendación: Contratar servicios externos experiencia para dinamizar el fondo.						
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> Existe una elevada carga de trabajo a nivel de la CE, de la AG y de la OIG, que se traduce en un desarrollo lento de las tareas administrativas o en una resolución lenta de los problemas. Una solución a este problema consiste en contar con servicios con experiencia para aliviar la carga de trabajo y resolver las deficiencias detectadas a lo largo de todo el proceso. 					
Nivel institucional	CE	AG ✓	OIG ✓	Beneficiario		
Acción:	R7.1. Contratar servicios con experiencia para aclarar el Reglamento. > Esta actividad es la misma de R1.1. R7.2. Subcontratar servicios externos para apoyar otros tipos de actividades.					
Naturaleza:	Administrativos					
Responsable de la intervención:	AG & OIG					
Actividades específicas	Responsable de la actividad específica	Fecha/duración	Personal necesario y funciones	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes	
R7.2A1. Contratar servicios externos con experiencia para apoyar determinadas actividades, en particular, para dinamizar el fondo. Este servicio incluirá debates técnicos, conexiones entre científicos y otras partes interesadas, facilitando las cuestiones administrativas a los beneficiarios, dinamizando el fondo mediante la mejora de la comunicación entre todos los agentes implicados.	AG & OIG	T3 2019/T3 2019-T4 2020	1 (ETC de servicios externos T3 2019 y el T2 2020)		ESTADO: 73 800 EUR	
Observaciones/limitaciones y riesgos						
La ejecución de los contratos públicos podría durar más que el marco del FEMP						

R8. Recomendación: Mejorar la capacidad técnica de los recursos humanos (personal)

Contexto	<ul style="list-style-type: none"> • La tarea de ejecutar el FEMP supone una carga de trabajo y un consumo de tiempo y de recursos adicionales, ya reducidos, de la AG y de los OIGs. • En general, no puede contratarse fácilmente recursos humanos adicionales (incluso de asistencia técnica externa), ni tampoco materiales. • Es necesario contar con expertos que den respuestas rápidas a las dudas y consultas derivadas de la utilización del fondo. • La concesión o aprobación de una ayuda del FEMP requiere la retención previa del presupuesto del Estado o regional. • La crisis política desde 2016 no ha dado lugar a la aprobación de los presupuestos generales del estado, causando a una brecha en los gastos públicos (los presupuestos se prorrogan y existen limitaciones para utilizarlos). • Debe ejecutarse el plan financiero, pero dado que no los presupuestos generales del estado no estaban aprobados, aún habiendo presupuesto de Europa para refinanciar el coste de las actividades, el presupuesto estatal no puede utilizarse. 				
Nivel al que tiene lugar la expedición	CE	AG ✓	OIG ✓	Beneficiario	
Acción:	R8.1: Aumentar el personal de los OIGs para garantizar la independencia y aliviar la carga de trabajo.				
Naturaleza:	Administrativos				
Responsable de la intervención	OIG & OIC				
Actividades específicas	Responsable de la actividad específica	Fecha/duración	Personal necesario y funciones	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes
R8.1. A1: Aumentar el número de agentes con el perfil adecuado, especialmente como en los cuellos de botella de la aplicación del FEMP (véase R 5.5).	OI	T3 2019/T3 2019-T4 2020	1 ETC	—	CCAA: 31 500 EUR
R8.1. A2: Optimizar los procesos para cumplir con el presupuesto existente, reforzando las capacidades técnicas del personal de las autoridades de gestión y los organismos de gestión. A este respecto, puede ser útil reforzar la capacidad de estos organismos con el apoyo de las demás unidades relacionadas que dispongan de un presupuesto más amplio. Véase R5.2. A1.	AG & OIG	T3 2019/T3 2019-T4 2020	—	—	—
Observaciones/limitaciones y riesgos					
<ul style="list-style-type: none"> - Todo contrato que deba ejecutarse en la Administración Pública debería haberse previsto y presupuestado al menos con un año y medio de antelación, ya que es el tiempo necesario para realizar una nueva contratación. Como ha pasado más de la mitad del tiempo de ejecución del Fondo, consideramos que no son acciones viables de aquí a 2020. - No obstante, en el caso del próximo FEMP, se aconseja tener en cuenta los hechos mencionados para apoyar al personal actual de las autoridades de gestión y de los organismos intermedios. Se recomienda utilizar la asistencia técnica para los picos de trabajo y las necesidades especiales. - Además una recuperación económica, una estabilidad política y económica contribuirá en gran medida a la aplicación del FEMP. 					

R9. Recomendación: Reprogramar el PO						
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> La normativa estatal, es decir, algunas medidas definidas en el PO, no se ajustan a la realidad regional. La realidad del sector es una realidad continuamente cambiante. Cabe señalar que, en la actualidad, después de N + 3, el PO está siendo reprogramado. 					
Nivel institucional	CE	AG ✓	IOIG ✓	Beneficiario		
Acción:	R9.1. Facilitar la adaptación de las prioridades y medidas a la realidad del sector. R9.2. Modificación ágil del PO a nivel regional, estatal o europeo.					
Naturaleza:	PO					
Responsable de la intervención:	AG					
Actividades específicas	Responsable de la actividad específica	Fecha/duración	Personal necesario y funciones	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes	
R9.1. A1: Los OIGs deben revisar la propuesta de modificación del programa en al menos un taller o evento, junto con los beneficiarios.	OIG	T2 2019/ T3 2019 — T4 2019.	1 persona de AG durante 1 semana (50 % ETC). 1 persona de la OIG (durante 1 semana).	—	ESTADO: 218,75 EUR AFCC: 437,5 EUR	
R9.1. A2: La AG debe modificar el plan financiero teniendo en cuenta todas las propuestas de los OIGs en 1 taller o evento en el que todas las contribuciones puedan explicarse e incorporarse.	AG y OIG	T3 2019/15 días.	—	—	—	
R9.2. A1: Establecer un protocolo para que las modificaciones sean más rápidas y supervisar los cambios, especialmente en el caso de las medidas de muy baja ejecución con un amplio plan financiero (presupuesto).	AG y OIG	T3 2019/1 mes	1 ETC especialista en ESIF durante 1 mes	—	ESTADO: 1 750 EUR	
Comentarios/limitación y riesgos						
<ul style="list-style-type: none"> La carga de trabajo del personal es actualmente muy elevada y no ha podido cumplir los plazos. El bajo nivel de cumplimiento con el N + 3 de la mayoría de los OIGs podría impedir que se ejecute todo el presupuesto debido, entre otras razones, a que el tiempo de el personal de los OIGs dedican a la gestión del fondo no deje espacio a la mejora del proceso de su utilización. Puede no conseguirse una buena representación en los talleres de todos los beneficiarios potenciales. 						

R10. Recomendación: Animar activamente a los beneficiarios potenciales						
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> Los OIGs pueden identificar las líneas prioritarias menos utilizadas y pueden promover sus oportunidades entre los beneficiarios potenciales. Los OIGs están obligados a realizar una informar de manera activa a los beneficiarios potenciales de los fondos. 					
Nivel institucional	CE	AG	OIG ✓	Beneficiario ✓		
Acción:	R10.1. El tejido institucional del sector (cofradías, OP) puede utilizarse para actividades de información y comunicación R10.2. Mejorar la información sobre el ámbito de aplicación de las prioridades y los requisitos generales del fondo					
Naturaleza:	Comunicación					
Responsable de la intervención	OIGs					
Actividades específicas	Responsable de la actividad específica	Fecha/duración	Personal necesario y funciones	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes	
R10.1. A1: Proporcionar y dar apoyo administrativo a los asociados de las organizaciones de productores o de las cofradías.	Asociaciones profesionales	T3 2019/T3 2019-T4 2020	Empleado de la OP: dedicar 0.25 ETC al mes para ayudar al sector pesquero	—	CCAA: 5 850 EUR	
R10.2. A1: Facilitar información a los beneficiarios potenciales en las OPs y las <i>cofradías</i> . Diseñar tarjetas/fichas de información específicas para cada convocatoria que sean comprensibles para los beneficiarios finales, identificando una red de beneficiarios potenciales para distribuir la información, etc.	OIG	T3 2019/T3 2019-T4 2020	Un agente de la OIG para proporcionar información, a tiempo parcial.0.2 ETC.	—	CCAA: 437,5 EUR	
R10.2. A2: Organizar mejor información en las comunidades pesqueras a través de fichas simples y/o folletos.	OIG	T3 2019/T3 2019-T4 2020, 2 días cada trimestre.	Un agente de la OIG para preparar y facilitar información.	Lugar de reunión de la OP o la <i>Cofradía</i> .	CCAA: 520 EUR	
R10.2. A3: Diseñar planes de información y materiales para mejorar la comunicación en todas las direcciones y a todos los niveles. Véase R4.	OIG			—	—	
Observaciones/limitaciones y riesgos						
<ul style="list-style-type: none"> Las OPs y cofradías de las CC. AA. pueden encontrarse con restricciones presupuestarias para contratar a más personal. La financiación de equipos e infraestructuras depende de las convocatorias y de la aprobación de proyectos en el marco del FEMP (DLP: Desarrollo local participativo). Esto puede hacer más difícil la comunicación activa. La contratación de personal por asociaciones profesionales puede ser un proceso largo que podría retrasar la comunicación activa. 						

R11. Recomendación: Mejorar ApliFEMP					
Contexto	Realización cursos de formación y manuales sencillos y comprensibles.				
Nivel institucional	CE	AG ✓	OIG ✓	Beneficiario	
Acción:	R11.1. Impartir más cursos de formación específica en este ámbito y proporcionar manuales útiles y fáciles. R11.2. Mejorar el flujo de comunicación (entre la AG y los OIGs) y elaborar una lista de preguntas frecuentes.				
Naturaleza:	Formación y TIC.				
Responsable de la intervención	AG				
Actividades específicas	Responsable de la actividad específica	Fecha/duración	Personal necesario y funciones	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes
R11.1. A1: Organizar cursos de nivel de AG, OIG y OIC, así como otras actividades de formación destinadas a mejorar el uso de la ApliFEMP.	AG	T3 2019/T3 2019 — T3 2020.	1 ETC de formadora de MA durante 3 días en cada trimestre	1 sala de reunión en la sede de la AG	ESTADO: 1 050 EUR
R11.1. A2: Diseñar manuales de fácil uso que se distribuirán entre los participantes.	AG	T3 2019/1 semana	1 ETC de formador durante 1 semana para elaborar manuales en versión electrónica, siendo fácilmente editados, actualizados y distribuidos, y para diseñar un foro virtual (véase más adelante).	—	437,5 EUR
R11.2. A1: Creación de un foro virtual para todos los organismos intermedios para formular preguntas y mantener una lista de preguntas frecuentes con contribuciones de todos en el foro.	AG	T3 2019/1 semana	1 ETC del personal informático durante 1 semana para diseñar el foro virtual y crear la sección de preguntas frecuentes	—	437,5 EUR
R11.2. A2: Mejorar el flujo de comunicación entre la AG y los OIGs (>Véase R4).					
R11.2. A3: Adaptar la aplicación informática regional para que la transferencia de datos sea directa a ApliFEMP .Mejorar la compatibilidad con ApliFEMP.	OIG	T3 2019/1 mes	A definir por las administraciones regionales		
Observaciones/limitaciones y riesgos					
<ul style="list-style-type: none"> – Los manuales pueden quedar anticuados puesto que el sistema ApliFEMP está en constante evolución. Un foro virtual para el intercambio de experiencias entre las partes interesadas y los promotores puede ayudar a actualizar los manuales (véase el siguiente cuadro de acción). – No se dispone de tiempo suficiente para que los expertos preparen el curso de formación. – No se dispone del tiempo necesario para que personal de los OIGs asista al curso de formación. 					

R11. Recomendación: Mejorar ApliFEMP

Contexto	<ul style="list-style-type: none"> ApliFEMP no es intuitivo para los usuarios y no existe un manual adecuado . Una de las dificultades detectadas por el Comité de seguimiento del FEMP es la gran cantidad de datos que deben cargar en ApliFEMP en algunas de las medidas. 				
Nivel institucional	CE	AG ✓	OIG ✓	Beneficiario	
Acción:	R12.3. Acelerar la plena implementación de la administración electrónica.				
Naturaleza:	TIC				
Responsable de la intervención:	AG				
Actividades específicas	Responsable de la actividad específica	Fecha/duración	Personal necesario y funciones	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes
R12.3. A4: Asignar más recursos humanos al inicio del plan de acción para acelerar la implementación de la administración electrónica, para que los beneficiarios finales de los proyectos puedan utilizarla (ya existe asistencia técnica de tres expertos en informática).	AG & OIG	T 3 2019/2 meses	1 ETC para 2 meses	Apoyo TIC	ESTADO 3 500 EUR
Comentarios/limitación y riesgos					
<ul style="list-style-type: none"> La AG puede tener pocas posibilidades de acelerar la implementación plena administración electrónica. La herramienta necesita tener en cuenta una enorme variedad de casos que complican esta acción. La sobrecarga de trabajo para el experto puede no dejar tiempo para esta acción. 					

R12: Recomendación: Mejorar el diseño de los indicadores de resultado

Contexto	<ul style="list-style-type: none"> El cálculo de los indicadores requiere una gran cantidad de datos. Hay demasiados indicadores que se consideran no alineados con la realidad de las ramas de los sectores, es decir, la extracción, la acuicultura, la transformación, el comercio y el desarrollo local. Por ejemplo, algunos indicadores no son coherentes con la naturaleza del proyecto, por ejemplo, la eficiencia en el consumo de combustible para los proyectos que se ocupan de los planes de gestión, la caracterización de los nuevos recursos explotables y los beneficios netos para los proyectos en materia de seguridad. Esto genera cálculos innecesarios e incertidumbre. Existe ya un grupo de trabajo para mejorar indicadores de resultados; se espera que los resultados se apliquen en el próximo período (21-27). Además, existe otro grupo de trabajo trabajando en el marco de rendimiento que se utilizarán para la modificación del PO. 				
Nivel institucional	CE	AG ✓	OIG ✓	Beneficiario	
Acción:		R12.1. Adaptación del número de indicadores y de la definición al tipo de operaciones o proyectos			
Naturaleza:		Administrativa			
Responsable de la intervención:		AG			
Actividades específicas	Responsable de la actividad específica	Fecha/duración	Personal necesario y funciones	Otros medios necesarios	Fuente de financiación/costes
R12.1. A1: Identificar indicadores que no sean coherentes con la actividad del sector (por ejemplo, la eficiencia en el consumo de combustible para los proyectos que no se ocupen de la actividad extractiva) y la preparación de un conjunto final de indicadores más adecuado a la naturaleza de los proyectos y operaciones.	AG	T3 2019/1 mes	1 funcionario a tiempo completo durante un mes (1 ETC).		ESTADO: 1 750 EUR
R12.1. A2: Definir un nivel de referencia del indicador (situación al inicio de la operación) disponible para el beneficiario antes de iniciar las operaciones o proyectos.	AG	T3 2019/1 mes	1 funcionario a tiempo completo durante un mes (1 ETC).		
R12.1. A3: Fijar rangos de valores para los indicadores de resultados, basándose en experiencias anteriores de proyectos similares. Estos valores podrían facilitarse al beneficiario como cuadros de selección rápida o como lista desplegable en las solicitudes online. Los beneficiarios podrían entonces establecer los valores de los indicadores fácilmente.	AG	T3 2019/1 mes	1 funcionario a tiempo completo durante de un mes (1 ETC).		
Observaciones/limitaciones y riesgos					
<ul style="list-style-type: none"> La introducción de las buenas prácticas establecidas por otros Estados miembros en relación con los indicadores de resultados para el FEMP en España es muy recomendable. El exceso de trabajo de los agentes podría impedir la realización de la actividad. 					

R13. Recomendación: Ajustar los plazos/calendario

Contexto	<ul style="list-style-type: none"> Es necesario un calendario más flexible para presentar y justificar los proyectos. Dada la inseguridad jurídica debida a la ambigüedad de la regulación, los OIGs y los OICs dedican un tiempo considerable a consultas a las autoridades de gestión y de certificación. 				
Nivel institucional	CE	AG ✓	OIG ✓	Beneficiario	
Acción:	R13.1: Mejorar la comunicación entre el OIG y el OIC para facilitar la certificación. — > Véase R 5.4. R13.2: Acelerar todos los procesos mediante la contratación de expertos externos. R13.3: Acelerar la implementación de las solicitudes online del FEMP para acortar los plazos.				
Naturaleza:	Administrativa + TICs.				
Responsable de la intervención:	OIG				
Actividades específicas	Responsable de la actividad específica	Fecha/duración	Personal necesario y funciones	Otros medios necesarios	Financiados/costes
R13.2. A1: Determinar dónde son necesarias medidas adicionales para acelerar el proceso y contratar expertos externos. En particular, establecer directrices o manuales claros para establecer las competencias, procedimientos y calendarios. — > Véase R1, R3, R4 y R5 .					
R13.3. A1: Asignar más apoyo informático para acelerar la aplicación de las solicitudes online.	OIG	T3 2019	1 experto TIC durante 1 mes para cada OIG (18 OIGS)		CCAA:: 31 500 EUR
Observaciones/limitaciones y riesgos					
<ul style="list-style-type: none"> La sobrecarga del personal clave puede limitar la ejecución de estas acciones. Falta de personal especializado. Los beneficiarios pueden carecer de habilidades o conocimientos informáticos necesarios para la solicitud online. 					

*Cuadro 2 : Presupuesto estimado para la dinamización de los fondos del FEMP en España para el periodo (2T 2019-2020). * No se incluyen los costes asociados a la administración electrónica para la adaptación a ApliFEMP.*

RECOMENDACIÓN	Presupuesto (proxy)
R1: Contratar servicios externos especializados en la normativa de la UE	446 000 EUR
R2: Optimización del proceso de verificación, certificación y auditoría	7 000 EUR
R3: Simplificar la carga administrativa	17 488 EUR
R4: Mejorar la comunicación y la información	20 213 EUR
R5. Mejorar la asignación de recursos para evitar los cuellos de botella	6 300 EUR
R6. Refuerzo interno de personal especializado.	17 640 EUR
R7. Contratar servicios externos especializados	73 800 EUR
R8. Mejorar la capacidad técnica de los recursos humanos	567 000 EUR
R9. Reprogramar el PO	9 844 EUR
	122 535 EUR
R11. Mejorar ApliFEMP	*5 425 EUR
R12: Mejorar el diseño de los indicadores de resultado	1 750 EUR
R13. Ajustar los plazos/calendario	31 500 EUR
	1 132 465 EUR

Anexo 2: Resumen de la evaluación del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca en España

Partes interesadas y participación

Las partes interesadas participaron en el diseño y la creación de los PO. Algunos OIGs señalaron que estas partes interesadas no eran representativas de toda la realidad del sector. Sin embargo, solo el 14 % de las personas que respondieron a la encuesta no están de acuerdo con el proceso participativo del diseño del PO. En cualquier caso, existe la sensación de que el aspecto participativo del PO no ha sido eficaz porque las aportaciones de las partes interesadas no se han tenido plenamente en cuenta.

Por lo que se refiere a los comités de seguimiento, algunos participantes se quejaron de la falta de representación de algunas de las partes, como los OICs, que no están invitados a participar en los comités de seguimiento. Según el PO, cada OIG puede asistir a los comités de seguimiento acompañados por el OIC; por tanto, es el OIG el que debe invitar al OIC. Por otra parte, la composición de las partes interesadas no es óptima en según algunos operadores. Cabe señalar que las regiones ultraperiféricas se han quejado de que no se han abordado suficientemente las peculiaridades de este tipo de regiones.

Sector pesquero y FEMP

Percepción del fondo

Según los resultados de este estudio, tanto de los cuestionarios online del sector como de las entrevistas con los OIGs, parece que el fondo es intrínsecamente interesante para el sector en términos de oportunidades potenciales. No obstante, el sector ha manifestado que el PO no se ajusta a la realidad del sector pesquero español. El sector considera asimismo que el presupuesto o el plan financiero no se distribuye adecuadamente entre las prioridades.

El sector considera también que los requisitos del fondo en términos de criterios de selección, indicadores, procedimientos administrativos y verificaciones son difíciles de soportar, en particular para los pequeños operadores y para los proyectos de pequeño importe. El sector manifiesta que la complejidad del fondo requiere capacidades técnicas y administrativas que no poseen todas las partes interesadas. Esto es especialmente crítico en lo que respecta a las exigencias de verificación. Sin embargo, el sector considera que pueden presentar proyectos que dentro del marco del PO. El calendario para la presentación de propuestas, la concesión de resoluciones y el reembolso de la ayuda se considera demasiado largo. A su vez, la capacidad del sector para llevar a cabo la cofinanciación parece limitada debido a causas que no están estrictamente relacionadas con el fondo, por ejemplo, debido a la dificultad de acceso a la financiación privada y a las garantías exigidas. Parece que apenas se ha explorado la posibilidad de utilizar los llamados instrumentos financieros, y los interesados apenas tienen interés. Además, los requisitos del fondo en materia administrativa es tal que muchos operadores no pueden solicitar por sí solos la financiación y responder a las exigencias del fondo. Así pues, se hace hincapié en el papel de los OIGs para ayudar al sector. Sin embargo, existen limitaciones en términos de personal, y el sector considera que a veces esta comunicación es difícil de establecer. El sector pesquero español está respaldado por las *cofradías* y las OPs, que son entidades que podrían proveer de apoyo en asuntos administrativos. No obstante, las capacidades humanas y técnicas también parecen limitadas.

Medios para mejorar la participación del sector

El escaso conocimiento del fondo es probablemente uno de los motivos de la baja participación del sector. La comunicación y el fomento del ámbito y de las posibilidades del fondo parecen esenciales conseguir una participación más activa en las solicitudes. El conocimiento del fondo y sus oportunidades puede plantearse en la fase de desarrollo del PO, en la que podría lograrse una participación más activa garantizando una representación más amplia del sector. El Comité de Seguimiento es también otro foro en el que el sector puede contribuir a definir criterios e indicadores. La comunicación y la animación puede llevarse a cabo a nivel de la comunidad pesquera mediante sesiones informativas y empleando las estructuras institucionales del sector, como las *cofradías*, las asociaciones y las organizaciones de productores. Este estudio ha puesto de manifiesto que en las regiones donde se han llevado a cabo más activamente la comunicación y la animación, la el uso del fondo ha sido mayor, por ejemplo, en Cataluña.

Los requisitos administrativos son otro de los factores que pueden disuadir al sector de hacer un uso más intensivo del Fondo. Podría estudiarse una mayor simplificación de las exigencias administrativas y de los indicadores, así como otros procedimientos, en particular para los operadores más pequeños, a fin de alentar al sector a presentar más propuestas. Reforzar las capacidades de los OIGs mediante la formación del personal en materia legislativa, administrativa, no solo en el ámbito del FEMP, sino incluso más allá, en los ámbitos de otros servicios administrativos, es aconsejable (por ejemplo, la legislación de contratos). Esto podría dar lugar a una disposición y atención más ágil a los beneficiarios por parte de los OIGs. Como ya se ha dicho, el tejido institucional de las comunidades pesqueras, por ejemplo, los GALP, las *cofradías*, las organizaciones de productores, puede reforzarse para proporcionar apoyo al sector sobre el ámbito de aplicación y los requisitos formales del FEMP. El sector pesquero requiere apoyo en materia financiera para hacer un mejor uso de los llamados instrumentos financieros. Las líneas financieras especialmente diseñadas para el sector pesquero por los operadores financieros privados en coordinación con las administraciones podrían ser útiles también para aportar soluciones a los sectores a la hora de adelantar el dinero para las inversiones.

Ejecución del PO

Gobernanza

Tanto los OIGs como los beneficiarios consideran que el Comité de Seguimiento es un foro en el que la administración y el sector pueden reunirse para debatir temas de interés clave, como la definición de criterios de selección, indicadores e intercambio de experiencias. El uso del potencial del Comité para mejorar la ejecución de los fondos es importante. Sin embargo, este comité se percibe como una estructura en la que el consenso es difícil y en la que el sector de la pesca en su conjunto no está bien representado. La participación de las partes parece limitada debido a la falta de compromiso, lo que debería explorarse. No parece que existan incentivos para fomentar una muestra representativa que participe en el acto. En primer lugar, debe llevarse a cabo un análisis pormenorizado de quién debe estar representado en el Comité. El objetivo de este ejercicio es garantizar que las organizaciones invitadas sean representativas del sector. Esto es importante para garantizar la legitimidad de las decisiones adoptadas en este foro.

Estructura de gestión

España es uno de los Estados miembros en los que la complejidad de la estructura de gestión del FEMP es un factor crítico que afecta a la intensidad del uso de la ayuda. La estructura de gestión depende de la estructura política española, en la que la descentralización implica que

las autonomías tienen que administrar la parte regional del fondo. Esto ha dado lugar a la creación de muchos OIGs y de sus OICs respectivos. De hecho, el gran número de organismos intermedios parece ser necesario para poder abordar la diversidad regional, que incluye sectores pesqueros heterogéneos como son el Golfo de Vizcaya y el noroeste, el Golfo de Cádiz, el Mediterráneo y Canarias. No obstante, los OIGs dependen de la autoridad de gestión y esta centralización implica que la AG debe abordar numerosas cuestiones simultáneamente, pero está limitada por la falta de personal. La complejidad del marco jurídico, a su vez, genera inseguridad jurídica, que solo puede resolverse mediante consultas a la AG que a su vez transmiten a la CE. El personal actual de la AG y de los OIGs tiene una experiencia considerable en el FEMP y los fondos anteriores, pero pueden no ser capaces de resolver las dudas de los OIGs en un tiempo razonable. Otro aspecto que se plantea es el cumplimiento del principio de separación de funciones. Dado que los OIGs tienen pocos funcionarios, altamente especializados en el fondo, algunos de ellos pueden estar obligados a llevar a cabo actividades de gestión y de verificación. La solución a estos problemas es disponer de más recursos humanos. La separación de funciones debe estar garantizada y estar descritos en los documentos que se presentan a la AG para la designación de los OIGs.

El PO está concebido como marco global para el país, pero dadas las peculiaridades de las regiones y la atomización de la actividad pesquera, la aplicación del plan se enfrenta a dificultades cubrir las necesidades de los distintos agentes. Esto se observa especialmente en los casos de elegibilidad y cumplimiento de los indicadores. El desarrollo del PO y de la estrategia fue un ejercicio destinado a ser participativo; pero el escaso éxito del fondo (a partir de 2018) sugiere que la estrategia no se concibió con la participación efectiva de las partes más relevantes, en el sentido de que la gran diversidad de realidades del sector pesquero entre las regiones hace que sea realmente difícil. Esto podría determinar que la programación del fondo no se ajuste a la realidad del sector y, como tal, es evidente la necesidad de una reprogramación. En el momento de redactar este documento se está abordando esta cuestión. La enmienda del PO, en tanto que proceso administrativo con tres niveles institucionales, es dura y larga y requiere una aprobación por parte de la Comisión Europea. Sin embargo, esto es necesario para ajustar el presupuesto a las necesidades actuales del sector. Esto es, atender aquellas necesidades en las que el sector tiene más interés y dejar a las que no tienen apenas interés con un presupuesto reducido o nulo. Hay un proceso de reprogramación en curso, pero, debido a su complejidad, se espera que esté listo a finales de 2019. Los plazos para la modificación del PO son los establecidos en los reglamentos comunitarios.

Indicadores

El marco de indicadores se considera demasiado complejo y abarca demasiados indicadores, algunos de los cuales (como algunos indicadores de resultado) son irrelevantes para el proyecto en cuestión, por ejemplo, el requisito de proporcionar información sobre el ahorro en el consumo de combustible para aquellas mejoras que no implican a los motores, o los ingresos netos para las inversiones para mejorar la seguridad a bordo. Algunos otros indicadores pueden incluso ser contradictorios con los objetivos de la PPC y los Fondos EIE, como, por ejemplo, el cese definitivo de la actividad pesquera frente a la creación de empleo en las comunidades costeras. Un examen exhaustivo de los indicadores en el comité de seguimiento con la participación del sector pesquero podría simplificar el marco de indicadores. De hecho, la AG está llevando a cabo iniciativas para examinar el marco de rendimiento. Pueden utilizarse otros medios para facilitar la estimación de los indicadores por el beneficiario, como valores de referencia, menús desplegable con valores predeterminados o cuadros que indiquen el ahorro

en combustible debido a la sustitución de una determinada hélice, dada un rango de potencia del motor.

APLIFEMP

Se trata de un instrumento esencial para la ejecución del PO y evoluciona constantemente. El uso de este instrumento plantea complicaciones para los OIGs debido a las dificultades para comprender los manuales excesivamente complejos. Los OIGs gestionan sus propios sistemas informáticos, que en algunos casos no son compatibles con ApliFEMP. Se necesitan soluciones para que todo el sistema sea compatible con ApliFEMP. También se requiere formación, así como un sistema de consultas online en el que se puede publicar un manual, y una sección para las preguntas frecuentes, en la que se recogen las respuestas a las preguntas y el intercambio de experiencias entre los diversos usuarios del sistema.

Coordinación de AG con OIG

En general, las autoridades de gestión y los organismos intermedios (al menos los entrevistados) tienen un alto nivel de profesionalidad y una experiencia rigurosa con el Fondo y los fondos anteriores. Sin embargo, la coordinación se considera lenta en el tiempo, especialmente en lo que se refiere a la resolución de cuestiones administrativas o consultas sobre criterios y disposiciones legales en general. La AG no siempre puede responder a las preguntas formuladas por su cuenta y debe derivar las preguntas a los servicios de la CE, que es un proceso que puede llevar tiempo. Se han realizado propuestas para crear un *vademécum* a nivel de los Estados miembros que pueda ayudar a resolver más rápidamente las consultas de los operadores del sector. Un foro virtual en el que las experiencias y las consultas resueltas puedan compartirse entre los diversos agentes podría también ser una gran ayuda para reforzar la clarificación de las dudas.

Principios

No hay análisis sobre cuestiones como la igualdad de género, la no discriminación y el impacto medioambiental, ya que el objetivo de este estudio ha sido evaluar el proceso que obstaculiza la ejecución del FEMP. El objetivo del estudio no era el desempeño adecuado PO en relación a la igualdad de género, sino también las cuestiones sociales y de equidad de la regulación.

Nivel de ejecución

El nivel de ejecución es bajo en términos relativos y la mayoría de los OIGs no han cumplido la regla $N + 3$. Los motivos de este bajo nivel de ejecución son la aprobación tardía del PO, como consecuencia una tardía aprobación del marco regulador del FEMP. La aparente falta de una estrategia nacional basada en un análisis exhaustivo de la realidad del sector y de sus necesidades puede haber determinado una distribución imperfecta del presupuesto entre las prioridades y, en consecuencia, existe una necesidad actual de reprogramación.

La enmienda del PO parece una medida que puede ayudar a dinamizar el fondo. No es la única acción que se ha de desarrollar, si bien podría mejorar la utilización del fondo en esta última fase. Esto parece necesario porque la mayoría de las medidas (73 %) tienen un nivel de ejecución nulo o nulo. En el anexo 3 se incluye una propuesta cualitativa de modificación del PO basada en entrevistas de la OIGs.

También parece que la participación del sector en el desarrollo del PO y del plan financiero no ha sido eficaz. Por esta razón se debería ofrecer incentivos al sector para que participe en el desarrollo de futuros POs. A su vez, una estructura excesivamente compleja del PO y el marco jurídico aportan una inseguridad jurídica que puede limitar que los operadores privados sean

menos precavidos ante las dudas que puedan surgir durante las diferentes fases de ejecución. La falta de recursos técnicos y humanos en todos los niveles también constituye una razón para de la baja utilización del fondo. La falta de sensibilización del sector en cuanto a las posibilidades del fondo y los numerosos requisitos administrativos y financieros que deben cumplir, que son igualmente exigentes para los pequeños operadores y para los grandes, también⁴ pueden ser un motivo de baja intensidad en el uso de los fondos. La complejidad del marco regulador es común a todos los Estados miembros, pero en el caso de España la complejidad política y administrativa, que incluye otras delegaciones administrativas, añade todavía una mayor complejidad.

Comunicación y animación

Funcionamiento y ámbito de aplicación

La comunicación entre la AG y la CE se considera lenta en algunos casos, especialmente cuando se trata de aclarar dudas y respuestas, sobre todo en cuanto a cuestiones jurídicas e interpretación de las normas del FEMP. Se observa una situación similar entre la AG y los OIGs, y entre estos últimos y los OIGs, en relación con las dudas en materia administrativa. Esta situación dificulta el proceso de certificación. Por lo que se refiere a la comunicación con los beneficiarios potenciales, no existe un marco general para realizar un esfuerzo más armonizado en materia de comunicación y animación en todos OIGs, que abarquen tareas, calendarios y definición de funciones. Las actividades de comunicación están previstas en los reglamentos del FEMP y en el PO. Los OIGs llevan a cabo sus propias actividades de comunicación, cuentan con un presupuesto de reserva y dedican al personal, ejecutando actividades a su propio ritmo y de forma coherente con las peculiaridades de sus respectivos sectores. La experiencia adquirida durante este estudio sugiere que en las regiones donde existen actividades de comunicación y animación más activas (por ejemplo, visitas a comunidades y sesiones informativas); se ha hecho un uso más intensivo del Fondo.

Recomendaciones de mejora

La comunicación entre las partes implicadas puede mejorarse con distintos medios. Por ejemplo, el Comité de seguimiento está bien posicionado para compartir experiencias y aclarar dudas. En este foro podrían emplearse medios para resolver las consultas de los participantes en sesiones o talleres específicos. En la actividad cotidiana de la ejecución de los programas operativos, la identificación de personas clave para desempeñar el papel de las personas de contacto y los protocolos de comunicación de diseño, el establecimiento de quién debe resolver las preguntas, el calendario de respuesta a las preguntas y la definición de los medios de comunicación para albergar dudas determinadas, por ejemplo, el teléfono, el correo electrónico, la videoconferencia, pueden ser de gran ayuda para saber qué hacer y a quién consultar cuando surjan dudas. La creación de un foro virtual en el que interactúen la AG y los OIGs, e incluso cuando se puede establecer una interacción entre ellos, con el fin de intercambiar experiencias e intercambiar información.

La comunicación y la animación a los beneficiarios potenciales merecen especial atención, en primer lugar, para concienciar sobre las oportunidades de los fondos y, en segundo lugar, asistir a las consultas de los beneficiarios potenciales en lo que respecta a las solicitudes de fondos, las cuestiones administrativas u otras cuestiones en la aplicación cotidiana. El punto específico de información en cada uno de los OIGs podría ser una solución para los beneficiarios potenciales

⁴El Reglamento no distingue entre beneficiarios.

que deseen resolver dudas o simplemente recibir información sobre el fondo. Para el siguiente PO es aconsejable recurrir a los servicios de expertos en comunicación.

Anexo 3: Modificación del PO

ANÁLISIS DE LOS DATOS

Los datos facilitados por la AG para evaluar la ejecución del fondo por prioridades. La prioridad 2 es la que tiene el nivel más bajo de ejecución, mientras que la prioridad VI tiene el mayor porcentaje de ejecución (Figura 2).

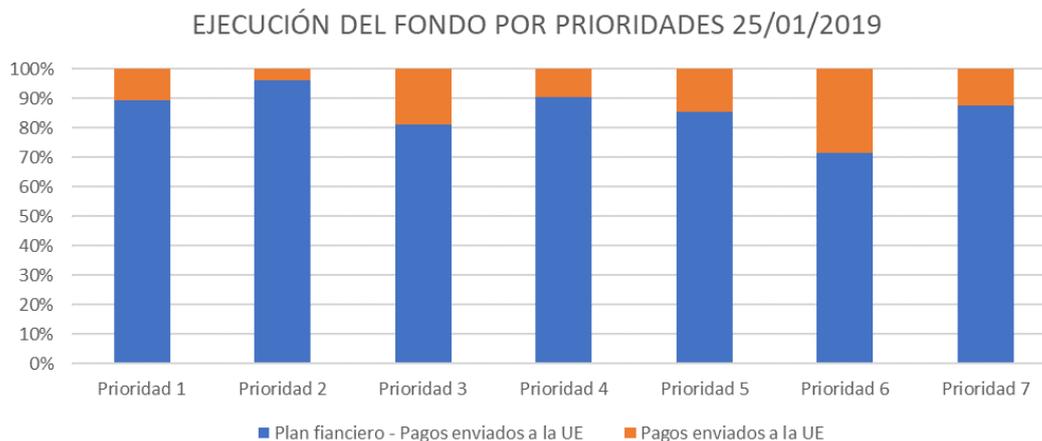


Figura 2: Ejecución del Fondo en 25/01/2019, % por prioridad sobre el plan financiero.

La Figura 3 muestra que el 22 % de las medidas no tienen un presupuesto aprobado. Hay un caso, medida 6.1.3.(mejora del conocimiento del estado del medio marino [artículo 80.1, letra c]) cuyo importe del presupuesto aprobado es superior al plan financiero de dicha medida. Existen otras medidas como la 4.1.2.(aplicación de estrategias de desarrollo local participativo. Proyectos financiados por los GALP (incluidos los costes de funcionamiento y animación (artículo 62.1 bis)) y la 3.1.1 (recopilación de datos (artículo 77)) con un nivel elevado de presupuesto aprobado. Pero, el presupuesto asignado en el plan financiero a las medidas 6.1.3 y 4.1.1 es relativamente bajo en comparación con otras medidas. Por el contrario, la medida 3.1.1 es la cuarta con el mayor presupuesto asignado en el plan financiero. Cabe señalar que existe una medida (5.2.1. Transformación de los productos de la pesca y de la acuicultura (art. 69)), con el presupuesto más elevado asignado al plan financiero y al nivel más bajo del presupuesto aprobado (3 %).

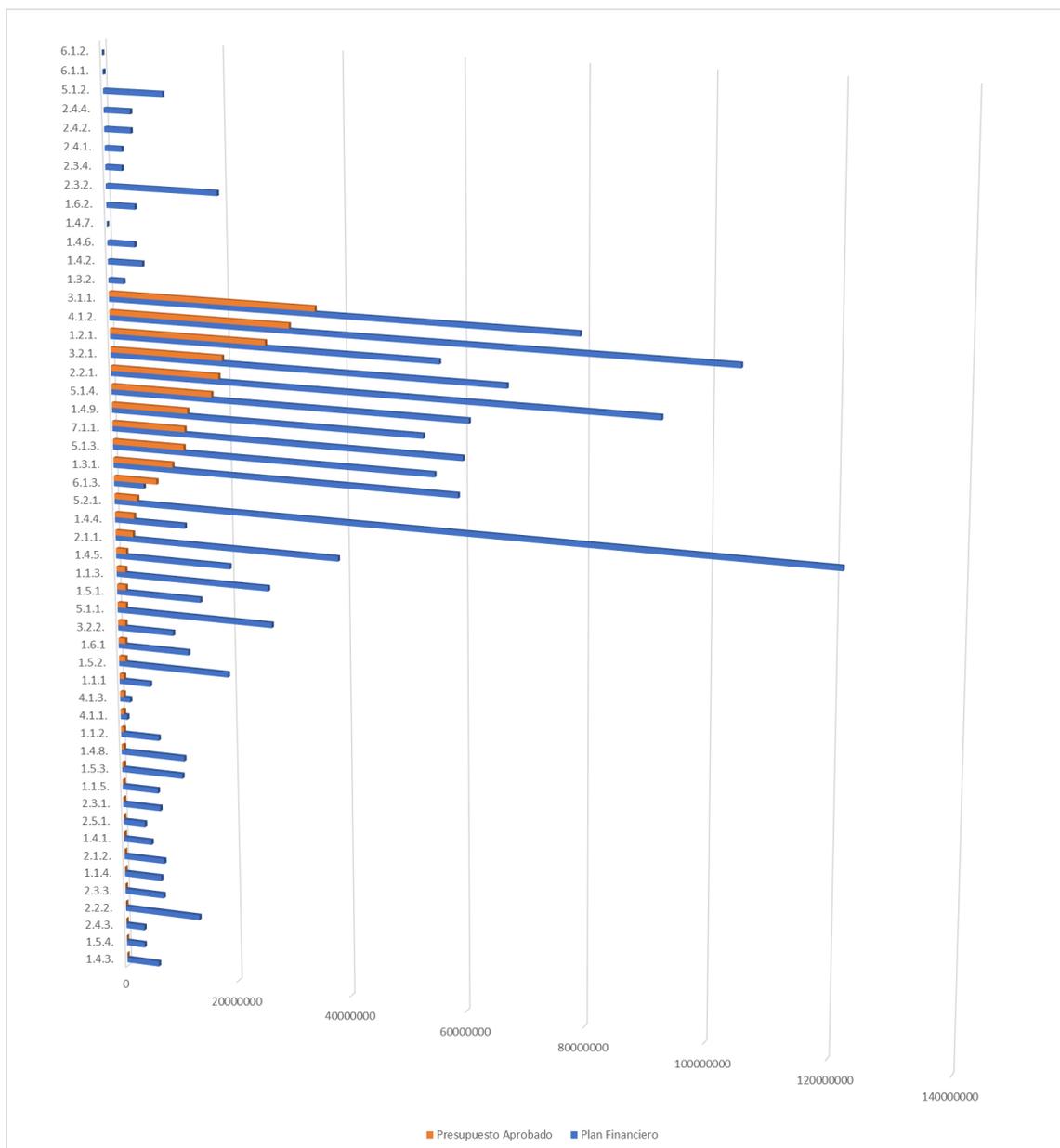


Figura 3: Ejecución del Fondo a 25/01/2019 por medida. Importe de la aprobación del plan financiero.

La Figura 5 muestra el plan financiero total que se presenta en función del importe decreciente del presupuesto. La mayor cantidad de presupuesto corresponde a la medida 5.2.1 (Transformación de los productos de la pesca y de la acuicultura), seguida de la medida 4.1.2 (GALP) y 2.2.1.(inversiones productivas en acuicultura). El presupuesto más bajo del plan financiero corresponde a medidas relacionadas con la PMI (Política Marina Integrada): 6.1.2 (Protección del medio marino) y 6.1.1 (Vigilancia marítima integrada) y 1.4.7.(protección y recuperación de la biodiversidad).

Plan financiero por medida

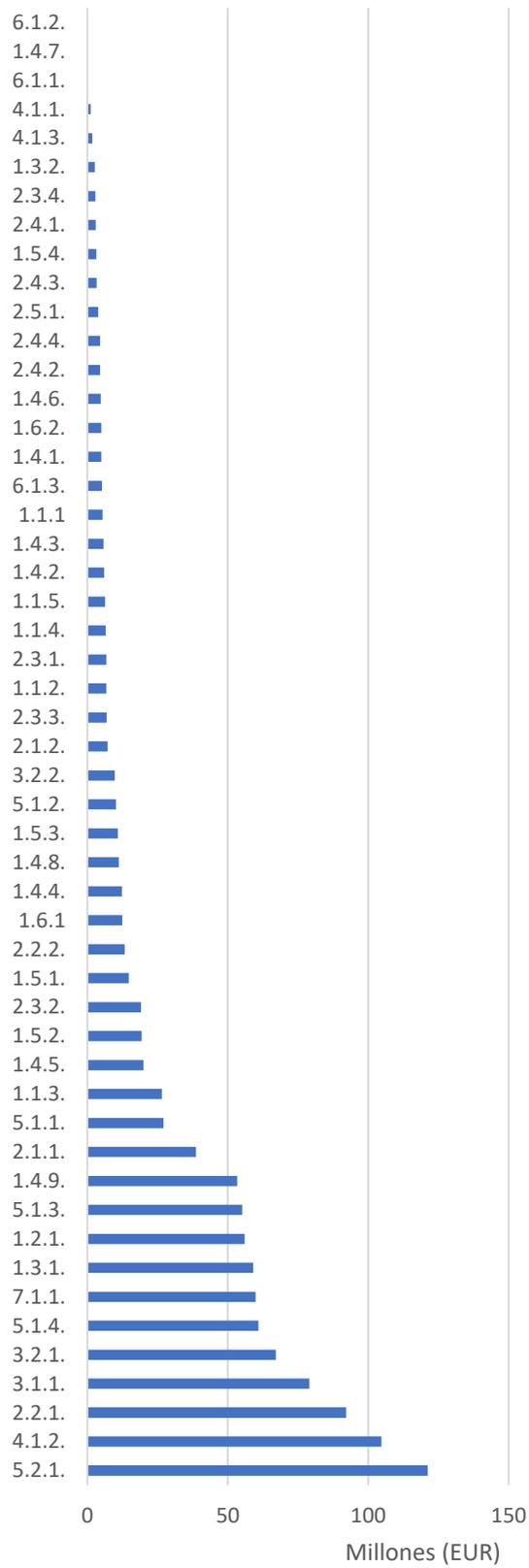


Figura 4: Plan financiero por medidas.

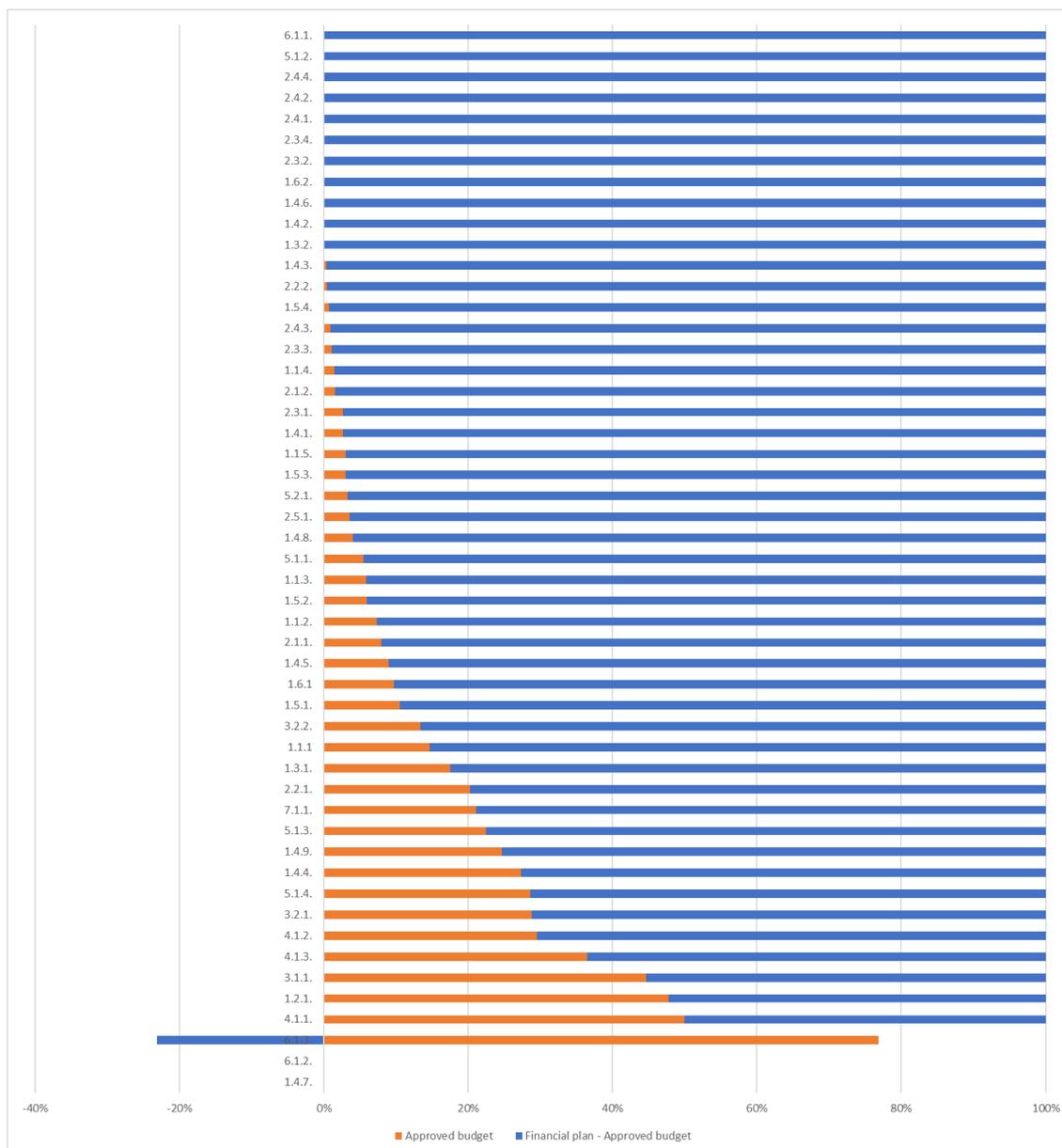


Figura 5: Ejecución del Fondo a 25/01/2019 por medida. % de proyectos aprobados sobre el plan financiero.

En resumen, solo 9 de las 51 medidas tienen un nivel de presupuesto aprobado de más del 25 % del presupuesto previsto. Hay 5 medidas en las que el porcentaje de presupuesto aprobado sobre el presupuesto previsto es del 15 al 25 %. Cuarenta y siete de las medidas han ejecutado menos del 15 % del presupuesto previsto. Un 24 % de las medidas no han ejecutado nada (Figura 5).

En los cuadros siguientes, las medidas se organizan según el importe del presupuesto aprobado a lo largo del plan financiero. Las medidas se agrupan según los porcentajes de aprobación. Las medidas con más del 25 % de aprobación están marcadas en verde (cuadro 1), las medidas con un porcentaje de aprobación comprendido entre 15 y menos del 25 % se agrupan en el cuadro 2 en color naranja. Las medidas con menos del 15 % de aprobación se agrupan en el cuadro 3, rojo. Por último, las medidas sin ninguna aprobación del plan financiero se agrupan en el cuadro 4 en gris. Del análisis de las entrevistas de los OIs se desprende que las medidas que se van a impulsar para el período final del fondo son las que se marcan en negrita.

Cuadro 3: Las medidas con los porcentajes más elevados de aprobaciones de operaciones en relación con el plan financiero (superior al 25 %).

Medidas	% aprobado/financiero
6.1.3.- Mejora del conocimiento del estado del entorno marino (art. 80.1c)	143 %
4.1.1.- Ayuda del FEMP al desarrollo local participativo. Ayuda preparatoria (art. 62.1.a)	50 %
1.2.1.- Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas marinos.[letras b) a g) e i)] [artículos 40.1, letras b) a g), i (+ art. 44.6)]	48 %
3.1.1.- Recogida de datos (artículo 77)	45 %
4.1.3.- Actividades de cooperación (art. 64)	36 %
4.1.2.- Aplicación de estrategias de desarrollo local participativo. Proyectos financiados por los GALP (incluidos los costes de funcionamiento y animación) (artículo 63)	30 %
3.2.1.- Control y ejecución. A) a d) y f) a l)) (art. 76.2 a-d, f-l)	29 %
5.1.4.- Régimen de compensación (regiones ultraperiféricas) (art. 70)	29 %
1.4.4.- Salud y seguridad [artículo 32 (+ art. 44.1.b)]	27 %

Cuadro 4: Medidas con porcentajes medios de aprobación de las operaciones en relación con el plan financiero (entre el 15 % y el 25 %).

Medidas	% aprobado/financiero
1.4.9.- Puertos pesqueros, lugares de desembarque, lonjas y fondeaderos. Inversiones que mejoren las infraestructuras e inversiones que mejoren la seguridad de los pescadores (artículo 43.1,3)	25 %
5.1.3.- Medidas de comercialización (artículo 68)	22 %
7.1.1.- Asistencia técnica (art. 78)	21 %

2.2.1.- Inversiones productivas en la acuicultura. Y f) a h) (art. 48.1 a-d, f-h)	20 %
1.3.1.-Paralización definitiva de actividades pesqueras (art. 34)	17 %

Cuadro 5: Medidas con bajo porcentaje de aprobaciones de operaciones en relación con el plan financiero (menos del 15 %).

Medidas	% aprobado/financiero
1.1.1- Apoyo a la concepción y aplicación de medidas de conservación y a la cooperación regional (artículo 37)	15 %
3.2.2.- Control y ejecución. Modernización y compra de embarcaciones, aeronaves y helicópteros de patrulla (art. 76.2 e)	13 %
1.5.1.- Innovación en la pesca (Art.26 (+ art. 44.3))	11 %
1.6.1.- Fomento del capital humano, creación de empleo y diálogo social. Formación, trabajo en red, diálogo social, ayuda para cónyuges y parejas de hecho (art. 29.1-29.2)	10 %
1.4.5.- Paralización provisional de las actividades pesqueras (Art.33)	9 %
2.1.1.- Innovación en acuicultura (art. 47)	8 %
1.1.2.-Limitación del impacto de la pesca en el medio marino y adaptación de las pesquerías a la protección de especies (art. 38 (+ Art.44.1.c))	7 %
1.5.2.- Asociaciones entre investigadores y pescadores (art. 28 (+ art. 44.3))	6 %
1.1.3 novación relacionada con la conservación de los recursos biológicos marinos (art. 39 (+ art. 44.1.c))	6 %
5.1.1.- Planes de producción y comercialización (art. 66)	5 %
1.4.8.- Valor añadido, calidad de los productos y utilización de las capturas no deseadas [artículo 42 (+ art. 44.1.e))]	4 %

2.5.1.- Fomento del capital humano y de las redes (art. 50)	4 %
5.2.1.- Transformación de productos de la pesca y la acuicultura (art. 69)	3 %
1.5.3.- Eficiencia energética y mitigación del cambio climático. Inversiones a bordo, programas y auditorías de eficiencia energética, estudios [art. 41.1 a (+ art. 44.1.d)]	3 %
1.1.5.-Puertos pesqueros, lugares de desembarque, lonjas y anclajes. Inversiones (artículo 43.2)	3 %
1.4.1.- Servicios de asesoramiento (art. 27 (+ art. 44.3))	3 %
2.3.1.- Inversiones productivas en la acuicultura. Mayor eficiencia energética y conversión a fuentes de energía renovables (Art.48.1.k)	3 %
2.1.2. - Servicios de gestión, sustitución y asesoramiento para las explotaciones acuícolas (art. 49)	2 %
1.1.4.- Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas marinos. Recogida de residuos (artículo 40.1 bis)	1 %
2.3.3.-Aumento del potencial de las zonas de producción acuícola (artículo 51)	1 %
2.4.3.- Medidas de salud y bienestar de los animales (artículo 56)	1 %
1.5.4.- Eficiencia energética y mitigación del cambio climático. Sustitución o modernización de motores [artículo 41.2 (+ art. 44.1.d)]	1 %
2.2.2.- Fomento de nuevas empresas acuícolas que practiquen la acuicultura sostenible (art. 52)	0,5 %
1.4.3.-Ayuda inicial a los jóvenes pescadores (art. 31 (+ art. 44.2))	0,4 %

Cuadro 6: Medidas sin aprobación de funcionamiento en relación con el plan financiero.

Medidas	% aprobado/financiero
1.3.2.- Apoyo a los sistemas de asignación de posibilidades de pesca (art. 36)	0 %
1.4.2.- Diversificación y nuevas formas de ingresos (art. 30)	0 %
1.4.6.- Mutualidad para adversidades climáticas e incidentes medioambientales (art. 35)	0 %
1.6.2.- Fomento del capital humano, creación de empleo y del dialogo social. Formación a bordo en buques de pesca artesanal a menores de 30 años desempleados (art. 29)	0 %
2.3.2.- Inversiones productivas en acuicultura. Eficiencia de los recursos, reducción del uso del agua y químicos, sistemas de recirculación para uso mínimo de agua (art. 48.)	0 %
2.3.4.- Reconversión de los sistemas de gestión y auditoría y de la acuicultura ecológica (art. 53)	0 %
2.4.1.- Prestación de servicios medioambientales por el sector de la acuicultura (art. 54)	0 %
2.4.2.- Medidas de salud pública (art. 55)	0 %
2.4.4.- Seguro para las poblaciones acuícolas (art. 57)	0 %
5.1.2.- Ayudas al almacenamiento (Art. 67)	0 %
6.1.1.- Vigilancia marítima integrada (Art. 79 & art. 80)	0 %
1.4.7.- Protección y recuperación de la biodiversidad y de los ecosistemas marinos. Regímenes de compensación del daño causado a las capturas por mamíferos y aves protegidas.	
6.1.2.- Protección del entorno marino, en particular su biodiversidad y las zonas marinas protegidas (Natura 2000) (Art.79 & art. 80)	

COMENTARIOS SOBRE LAS MEDIDAS PRIORITARIAS DE 2019 A 2020

Del análisis de los 4 resultados presentados en el marco del presente estudio, la enmienda del PO parece una medida que contribuirá a dinamizar el fondo. La concentración de las medidas, que no presenten interés, favorecerá también una mejor aplicación del fondo. No es la única acción que se desplegará, sino que podría aliviar la baja utilización del fondo en esta última fase. Parece necesario porque la mayoría de las medidas (73 %) tienen un bajo nivel de aplicación.

Al consultar los órganos de gestión intermedios en relación con el PO, la observación general es que la normativa nacional no se adapta a la realidad regional. La realidad del sector es una realidad siempre cambiante. Cada región española tiene su realidad económica, con un sector muy diverso y atomizado, desde recolectores de moluscos en playas a atuneros cerqueros de gran tamaño. España incluye una región ultraperiférica (Canarias) y la pesca en todos los océanos del Mediterráneo al Atlántico Norte y desde el Mar de Barents hasta el Océano Índico.

La prioridad I (Pesca sostenible), que es la prioridad tradicional de los fondos anteriores, se consideró como la más dinámica y utilizada por los beneficiarios finales, pero la realidad es que, con una cantidad importante en el plan financiero, no es la que tiene el máximo nivel de autorizaciones. La verdad es que el artículo 10, relativo a las multas, limita las inversiones. La reducción de las paradas temporales y definitivas dio lugar a un bajo nivel de ejecución de las medidas de pesca extractiva. Además, la complejidad y la carga administrativa disuaden a los beneficiarios finales de solicitar la ayuda para esta medida.

La prioridad II, la acuicultura solo parecía utilizarse en un número muy limitado de medidas. Las operaciones se concentran principalmente en la medida 2.2.1.- Inversiones productivas en acuicultura. Letras a) a d) y f) a h)) (art. 48.1 a-d, f-h). El sector de la acuicultura limita su interés a las medidas que podrían repercutir en el precio final de los productos de la acuicultura. Todas las medidas relativas a la acuicultura sostenible, la acuicultura ecológica o las auditorías medioambientales no se consideran de interés, ya que este sector ya está regulado por los reglamentos ISO (International Standard for Organisation). Para otras medidas en el sector de la acuicultura, los beneficiarios finales no comprenden lo que se puede financiar, como, por ejemplo, 2.1.2 (gestión, sustitución y asesoramiento para las organizaciones de acuicultura (artículo 49)).

La prioridad V (fomento de la comercialización y la transformación) debe reflejar la necesidad del sector pesquero y de toda la cadena de valor de la pesca de mejorar y aumentar el valor añadido de los productos pesqueros. Existe una falta de estructuración del sector transformador que da lugar a que la transformación no se interprete ni se comprenda bien. Además, no todos los sectores están informados de las posibilidades de ayuda con arreglo a las distintas medidas. Las grandes empresas tienen la ventaja de poder comprender y acceder más fácilmente a estos fondos, pero el FEMP ofrece a las grandes empresas menos oportunidades de financiación que el FEP. Estas grandes empresas tienen más capacidad para absorber fondos. Las empresas que no sean pymes solo podrán acceder a la ayuda por medio de instrumentos financieros⁵.

Las medidas de las prioridades III⁶ & IV y VI han sido, en su totalidad, el mayor número de aprobaciones. Estas medidas están relacionadas con la aplicación de la propia PPC, como la recopilación de datos, y el control y las medidas en el marco de los grupos de acción local del

⁵Art. 69, RFEMP.

⁶Son medidas llevadas a cabo por la gran mayoría de las administraciones públicas

sector pesquero (GALP), que trabajan con temas de cohesión, diversificación y cooperación. Es importante destacar que las medidas con las tasas de aprobación más elevadas (6.1.3, 3.1.1.3.2.1, 4.1.1, 4.1.3 y 4.1.2), no se orientan exclusivamente a los sectores de la pesca, la transformación o la comercialización, sino a los científicos y los OMB en su ejecución. Los GALP están vinculados a las comunidades locales y forman una asociación entre representantes de la comunidad local, la comunidad pesquera y otros sectores o agentes locales con intereses comunes.

El problema considerado como piedra angular para una mejor aplicación del fondo **es una concentración ágil y rápida del plan financiero en aquellas medidas con el nivel más elevado de operaciones aprobadas**. De hecho, **algunos de los OD importantes** entrevistados **consideraron** que medidas como (también incluidas en negrita en los cuadros):

- **Banderas (4.1.1, 4.1.2 & 4.1.3)**: organizaciones próximas al sector pesquero y en los municipios que dinamizan las operaciones de aumento y diversificación de las actividades pesqueras dentro de los territorios. Los expertos encargados de la externalización de apoyo administrativo o de cuestiones de comunicación son acciones que se llevarán a cabo específicamente para promover estas medidas.
- **Transformación (5.1.4 & 5.1.3)**: mediante acciones que incluyan la comunicación a los beneficiarios finales y una aclaración de la comprensión de la definición de tratamiento. Pese al elevado importe del plan financiero y al bajo nivel de aprobación, es una medida crucial para los sectores de la pesca, la transformación y la comercialización. Debe fomentarse la mejora de la cadena de valor de la pesca mediante la transformación de los productos de la pesca y la acuicultura. Se desplegarán acciones de comunicación por sectores y explicaciones detalladas sobre las operaciones que pueden optar a financiación.
- **Acuicultura (en su lado productivo: ERA 2.2.1)**: Esta medida es casi la única medida de interés para las empresas acuícolas y, por consiguiente, si se quiere incrementar y promover la acuicultura en Europa, esta medida debe concentrar la mayor parte del plan financiero (presupuesto) de otras medidas en el marco de la Prioridad II.
- **Mejorar los conocimientos científicos** (recopilación de datos 3.1.1) y el estado del medio marino (6.1.3). Existe una mayor capacidad de los beneficiarios finales para absorber una mayor financiación aumentando las operaciones de investigación y las variables que deben recogerse. Debe fomentarse el conocimiento como base para el resto de las prioridades. Las acciones que se lleven a cabo en el marco de estas medidas son tan sencillas como el arrendamiento de los presupuestos asignados a la investigación por parte de los organismos científicos.
- **La ayuda exterior (Prioridad VII)** fue el instrumento para ayudar a dinamizar y poner en marcha el Fondo. Esta ayuda externa es necesaria en prácticamente todas las fases del proceso de ejecución del fondo, ya que este es incierto desde el punto de vista de la interpretación, en términos de detalles administrativos, y diversa en cuanto al importe de las medidas que deben dinamizarse. La limitada capacidad del personal de las autoridades de gestión y de los organismos notificados y el amplio conocimiento de la normativa que acompaña al FEMP justifican la contratación de ayuda exterior. Cabe señalar que la ayuda exterior se limita a un porcentaje del 6 % del programa operativo.

El enfoque de la dinamización del FEMP debe concentrarse en las medidas arriba mencionadas, propuestas por los organismos notificados para el resto del período (2019-2020).

En general, debe seguir fomentándose la prioridad 1, ya que es la base de la propia existencia del propio fondo. Sin embargo, como se analiza en el presente estudio, las dificultades para ejecutar el fondo se encuentran en la admisibilidad de los beneficiarios y en la carga administrativa. Las medidas relativas a la formación (1.6.2) y la promoción del capital humano (1.6.1 & 2.5.1) son medidas que garantizan la sustitución generacional y la formación continua de los pescadores jóvenes. Sin embargo, en general se utilizan muy poco y los OIGs no han presentado sus observaciones como prioridad. Es remarcable que, aunque hay medidas que deben ser prioritarias para el sector, como garantizar su supervivencia en las manos de las nuevas generaciones, tienen un porcentaje muy bajo de aprobaciones.

La otra cara de la moneda consiste, de alguna manera, en impulsar el desarrollo de estas medidas que no han tenido éxito, incentivando o dinamizando estas medidas. La **novedad del fondo** es que, por primera vez, incluye temas como el **crecimiento azul** (1.4.2 & 2.3.3) o la **basura marina** (1.1.4), y el **medio ambiente** (por ejemplo, nuevos artes de pesca con bajo impacto (1.1.2) e innovación en soluciones relacionadas con la obligación de desembarque (productos de capturas no deseadas (1.4.8)). Son puntos interesantes, nuevos y con una trayectoria clara hacia el futuro, pero en este momento no son vistos por el sector pesquero como prioridades o medidas de interés propio.

No obstante, y de **cara al futuro, es necesario reforzar estas medidas** en el resto del período de ejecución del FEMP. Con ello se **preparará el sector español para abordar con éxito la próxima serie de cambios políticos** en los que la salud del medio marino, incluidas las medidas de mitigación de las basuras marinas, la economía azul, la diversificación del sector y la planificación de los usos del ecosistema seguirán siendo prioridades, objetivos y/o medidas. Cualquier proyecto u operación que comience a elaborarse al amparo de estas medidas podría utilizarse como punto de partida para abordar estos retos en el próximo fondo estructural pesquero y marítimo.

Anexo 4: Hipótesis de costes

Se asume que el coste de personal para la administración pública es una estimación aproximada de 1 750 EUR al mes. Esta cifra corresponde al coste anual de un agente de la categoría A2 (21 000 EUR), dividido por 12 meses. Se supone que el personal empleado para mejorar el PO tiene títulos universitarios y un alto nivel de cualificación en las operaciones de la administración pública. Por lo tanto, la categoría A2 encaja bien. Se ha empleado el mismo índice de costes para el personal de las Comunidades Autónomas (administraciones regionales). Esto puede variar de una región a otra, pero, en aras de la simplicidad, se asume que las estimaciones son las mismas que las de la Administración central. Los costes de personal se estiman en:

1 ETC se define como una medida de dedicación. Por ejemplo, 1 ETC significa dedicación a tiempo completo en una actividad, independientemente de que trabaje 2 días, 1 semana o durante todo el período en que tengan lugar las actividades, es decir, 18 meses a partir del tercer trimestre de 2019 (Q3 2019) hasta el cuarto trimestre de 2020 (Q4 2010). La estimación se realiza de la manera siguiente. Por lo que se refiere a las equivalencias temporales, 1 semana es un 0.25 meses, el 1 día es de 0.033 meses.

Por ejemplo, 1 funcionario que trabaja para un taller de 1 semanas y dedica a tiempo completo a estos costes la administración:

- 1-persona x 1 ETC x 0.25 meses x 1 750 EUR/mes: costes para la administración: 437,5 EUR

Otro ejemplo: 1 funcionario que trabaja en información y animación durante 18 meses y dedica el 25 % de su tiempo a esta actividad:

- 1 persona x 0.25 ETC x 18 meses x 1 750EUR/mes: costes para la administración: 7 875 EUR

Se calcula que los gastos de desplazamiento para asistir a las reuniones de Madrid son de aproximadamente 850EUR/semana. Esto incluye el transporte, el hotel y las comidas. La estimación de los gastos de viaje en la administración pública sigue un procedimiento complejo, con costes por kilómetro de distancia entre ciudades. En aras de la simplicidad, hemos incluido una estimación aproximada basada en los costes de mercado de los servicios de viaje.

Los costes del personal por las entidades asociativas se han establecido aproximadamente como un coste por persona de 1 300 EUR. El procedimiento para establecer el coste por actividad es el mismo que el utilizado para los funcionarios de la Administración.

COSTE DE PERSONAL PARA LOS SERVICIOS EXTERNOS: Fuente: Tragsatec: EUR/HORA ⁷

Código	Unidades	Categoría	Costes
003013	h	Consultor principal	45.73
003025	h	Director de proyecto	41.88
003001	h	Titulación superior o máster con más de 10 años de experiencia	36.57
003002	h	Titulación superior o máster de 5 a 10 años de experiencia	28.57
003003	h	Titulación superior o máster de 3 a 5 años de experiencia	26.10
003004	h	Titulación superior o máster de 1 a 3 años de experiencia	24.22
003005	h	Título universitario o máster con menos de 1 años de experiencia	22.83
003006	h	Titulación o titulación de grado medio con más de 10 años de experiencia	29.05
003007	h	Grado o grado medio de 5 a 10 años de experiencia	23.41
003008	h	Grado intermedio o experiencia de 3 a 5 años	20.67

OTROS COSTES DE LOS SERVICIOS EXTERNOS: Estimación de los costes de personal del plan de acción:

Unidades	Categoría	Costes
EUR/h	Licenciatura media	30
EUR/año	Empleo a tiempo completo (ETC): 1642, 5 horas al año * 30 ⁸	49 300
EUR/h	Salas de reunión medias	50

El coste de la empresa del abogado ha tomado como referencia el coste de «asesor principal de consultoría» (45 EUR/hora), suponiendo 1650 horas al año y 3 juristas en jornada completa. Por lo tanto, el importe es de ~ 223 000 EUR/año.

⁷<http://tarifas.tragsa.es/prestowebisapi.dll?FunctionGo&id=645625&cod=TRAGSA2018-1.0221/PS/O/003&path=Tragsa2018W-Act-no-sujetas-Trgsatec-Resto.cfg>

⁸

https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/Ayuda/Manuales_Folletos_y_Videos/Manuales_de_ayuda_a_la_presentacion/Ejercicio_2016/Ayuda_Modelo_100/7_Cumplimentacion_IRPF_1/7_2_Rendimientos_del_trabajo_personal/7_2_1_Rendimientos_integros/7_2_1_2_Dietas_y_gastos_de_viaje/Asignaciones_para_gastos_de_locomocion/Asignaciones_para_gastos_de_locomocion.html

Evaluación y recomendaciones para mejorar la ejecución del FEMP en España.

RESUMEN

Para: Comisión Europea. Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales.

Por:

Fundación AZTI — AZTI Fundazioa
Txatxarramendi ugarte a z/g
48395 Sukarrieta
España

Inxenia Desarrollos Tecnológicos
Avda. García Barbón, 27
36201 Vigo
España

Fecha de expedición: 27/05/2019

RESUMEN EJECUTIVO

La aplicación del FEMP en España ha experimentado un importante retraso y no ha cumplido los objetivos establecidos por la norma N + 3. El grado de ejecución ha sido bajo y ha dado lugar a una reducción del plan financiero español de 50 millones de euros. El bajo grado de ejecución, como porcentaje del objetivo N + 3, es un hecho que muestra claramente el incumplimiento de los objetivos previstos. Sin embargo, un examen más detenido de los factores que plantean este hecho apunta hacia problemas estructurales que explican el bajo nivel de utilización del Fondo dentro de las prioridades y medidas del propio Fondo. Los datos analizados en este estudio muestran que el Fondo se han ejecutado de manera desigual, con algunas líneas prioritarias mejor empleadas que otras y otras incluso apenas utilizadas.

El PO se ejecutó con retraso debido a retrasos en la aprobación del Reglamento del FEMP. Este hecho ha sido dificultad común a todos los Estados Miembros. Sin embargo, la aplicación a nivel de cada Estado ha tenido resultados diferentes debido a la organización política de cada país y a las características propias de su sector pesquero. España tiene una organización política compleja en la que el FEMP se aplica a nivel regional o autonómico, mientras que el diseño y la ejecución del programa operativo se deciden a nivel central, pero teniendo en cuenta las recomendaciones de las Comunidades Autónomas. Las autoridades del FEMP (Autoridad de Gestión) forman parte de la administración central. Así pues, la ejecución del Fondo está descentralizada a nivel autonómico, pero la gestión se centraliza a nivel del Estado. La complejidad de la organización del país favorece la ralentización del proceso de financiación. Además de las reglamentaciones específicas estatales, complejas y ambiguas, se encuentran los reglamentos de la UE que pueden inducir a interpretaciones erróneas las cuales también pueden afectar a la implementación del FEMP.

La base de la utilización desigual de los fondos entre las distintas prioridades son consecuencia de la generación del PO y de su plan financiero. Éste, se originó a partir de un proceso participativo en el que el que los sectores no estaban completa y correctamente representados o, al menos, quedó patente la dificultad de reunir y combinar todas las particularidades de un sector diverso y complejo. Es evidente que la distribución del Fondo entre prioridades y medidas no refleja la realidad del sector. La dificultad de implantación del Fondo en España, derivada de la compleja organización política del país, se combina con las peculiaridades regionales del sector, que a menudo desaprueba la aplicación excesivamente genérica de los fondos. A nivel de Estado, existe una falta de personal para atender las solicitudes de consultas jurídicas y administrativas por parte de los organismos intermedios y a nivel regional, falta personal para atender a las necesidades de los sectores beneficiarios complican aún más la gestión del FEMP. La combinación de lo limitado del conocimiento de las oportunidades que ofrece el Fondo y los complejos procedimientos administrativos para obtenerlos, son importantes elementos desincentivadores para el propio sector, e impiden una utilización más intensiva del Fondo. En general, se necesitan medidas urgentes para mejorar las capacidades institucionales en los distintos niveles de administración y sector pesquero, incluidas las capacidades humanas y técnicas, la mejora de los procesos y una mejor coordinación entre los órganos administrativos.

Ejecución del FEMP en España SRSS/C2018/026

El presente estudio propone una serie de recomendaciones y acciones para reforzar las capacidades institucionales de los organismos que participan en el funcionamiento del FEMP en España, con el fin de mejorar el grado de utilización de los fondos. Los autores son conscientes de que algunas de estas mejoras serán difíciles de aplicar en esta última fase del programa. No obstante, estas recomendaciones podrían ser válidas para futuras versiones de este Fondo estructural.

Los resultados finales del presente estudio son el resultado de un proceso gradual en el que los resultados de los entregables 1 a 3 se obtuvieron mediante un análisis exhaustivo de documentos ya existentes; entrevistas con la AG (Autoridad de Gestión) y los OIG (Organismos Intermedios de Gestión) seleccionados, esto es, Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y PRP (*Protección de los Recursos Pesqueros*); un análisis de datos oficiales facilitados por la AG y el feedback de los beneficiarios del Fondo recabados a través de encuestas en-línea. Los resultados de este estudio se organizan en relación con los problemas o deficiencias, necesidades, recomendaciones y propuestas de actuación. Las deficiencias y necesidades quedan recogidos en los entregables D1 y D2, las recomendaciones quedan incluidas en el entregable 3 (D3). A continuación, se resumen los resultados de los entregables 1, 2 y 3.

En el entregable 4, se ha descrito una propuesta de plan de acción detallado para la mejora de la implementación del FEMP. Las acciones propuestas pueden guiar y ayudar a los distintos organismos que participan en la ejecución del Fondo.

Problemas o deficiencias

Las conclusiones de este primer objetivo intermedio indican que el retraso en la ejecución de los fondos puede explicarse, en gran medida, por el retraso en la aprobación del PO. El PO, a su vez, se retrasó debido a la tardía aprobación del marco regulador del FEMP. El marco regulador del FEMP excesivamente complejo, que comprende alrededor de 30 instrumentos normativos, se ve obstaculizado por la incertidumbre derivada de las disposiciones legales que no son fáciles de interpretar por los equipos de gestión a nivel de los OIG y de la AG. También es evidente que el FEMP supone una gran carga de trabajo para los equipos de los OIG y la AGs. La definición de los criterios de selección ha ido cambiando, con revisiones frecuentes, y modificaciones hasta 2019. El PO y los criterios de selección no se aprobaron al mismo tiempo. El primer conjunto de criterios estaba listo en 2016. Sin embargo, el funcionamiento normal del FEMP se inició en España en 2017 debido a la tardía aprobación del PO. Las solicitudes de financiación presentadas en 2016 se concedieron en 2017. En España, el marco institucional y reglamentario para la ejecución de los fondos es especialmente enrevesado. Esta complejidad está provocada por la organización política del país, donde las CC. AA. son responsables de la administración del Fondo, aunque dependen de las decisiones de la AG. El sector de la pesca es muy heterogéneo y presenta particularidades regionales que apenas se reflejan en el PO nacional.

La gestión del Fondo a nivel de la OIG se apoya en un manual de procedimientos y en órdenes específicas para el FEMP. Existen también marcos reguladores que van más allá del FEMP que afectan a la ágil gestión (por ejemplo, los reglamentos relativos a los contratos públicos

Ejecución del FEMP en España SRSS/C2018/026

institucionales). Las diferencias intrínsecas del sector pesquero en cada Comunidad Autónoma podrían ayudar a explicar la diferencia de ejecución entre los distintos OIGs, lo que impediría un uso más coherente del FEMP en las distintas CC. AA. La complejidad de los múltiples sectores regionales tiene implicaciones directas para la gestión de los fondos a nivel de la OIG, especialmente cuando se trata de facilitar información o de controlar las inversiones de los operadores a pequeña escala. Esto es especialmente pertinente cuando hay una limitación de recursos humanos con conocimientos técnicos especializados en esta materia en los distintos OIGs. A nivel nacional, la complejidad administrativa impuesta por el alto nivel de descentralización, con unos 19 OIGs, da lugar a una carga de trabajo sustancial para la AG que se ocupa de manera independiente de cada uno de los OIGs. Además, la AG debe gestionar y resolver numerosas consultas y procesos, en muchos casos mediante consultas al personal de la CE. El gran número de medidas aplicadas debido a la diversidad del sector y al número de organismos intermedios agrava aún más la inseguridad jurídica. Cabe señalar que cada OIG puede tener su propia interpretación del Reglamento relativo a la elegibilidad de los costes.

En España, la reciente crisis económica que provocó restricciones presupuestarias y de personal ha afectado también a la ejecución del FEMP. En España el mínimo necesario de dotación de personal y presupuesto para una aplicación adecuada del FEMP no parece haberse cumplido.

Por lo que se refiere a la interpretación de la regulación, la inseguridad jurídica motiva la cautela y, en algunos casos, la no aceptación de las acciones a ser financiadas por el Fondo. Parece que los OIGs han sido especialmente conservadores, evitando cualquier acción en caso de duda, en parte debido a un presupuesto nacional/regional limitado y al riesgo de la denominada descertificación. Los grandes operadores se enfrentan ahora a limitaciones de financiación en algunos ámbitos/prioridades que tradicionalmente eran menos restringidos. Por ejemplo, estos grandes operadores absorbían una cantidad de Fondo sustancial y eran bastante eficaces a la hora de completar las solicitudes y las justificaciones (e.g.: Planes de producción y comercialización). También, el uso del Fondo para la retirada permanente de unidades pesqueras absorbió una parte sustancial de financiación del Fondo, pero solo duró hasta diciembre de 2017. La posibilidad de paradas temporales de los buques pesqueros se redujo de 12 a 6 meses. En general, el objetivo final del Fondo actual ha cambiado con respecto al anterior. Estos cambios deben adaptarse y alinearse a la estrategia estatal y regional en materia de pesca.

Recientemente, ha habido un cambio en el sistema de cese permanente del FEMP que podría ser aplicable a los países afectados por el plan plurianual del Mediterráneo occidental (Francia, España e Italia). En caso afirmativo, España podría seguir utilizando el Fondo para las flotas afectadas por este Plan. Actualmente, los Estados Miembros están evaluando el interés de utilizar esta posibilidad que ofrece de nuevo el Fondo en algunos segmentos de la flota. Esto sería posible después de la evaluación, de aquí a 2020.

Necesidades

Las necesidades se dividen en necesidades viables y no viables. Viables son las que pueden mejorarse/corregirse en el marco del FEMP actual. Estas necesidades se refieren a la reglamentación y política general establecidas a nivel comunitario y aplicadas a nivel de los

Ejecución del FEMP en España SRSS/C2018/026

Estados Miembros. Es necesario contar con una legislación que permita una interpretación rápida e inequívoca del Reglamento. Exigir un marco normativo nacional que ofrezca flexibilidad para la incorporación de necesidades regionales específicas. Es preciso simplificar los procesos para permitir una comprensión unívoca de los reglamentos. Además, es necesario asignar un presupuesto nacional y regional adecuado para la optimización de la aplicación del FEMP. Por lo que se refiere al PO, el presupuesto debe ser correctamente proporcionado. De acuerdo con la realidad del sector y en línea con las estrategias a futuro ya definidas. La revisión y el ajuste del plan financiero entre prioridades/medidas deben efectuarse en todo el PO mediante la denominada reprogramación. Los indicadores de rendimiento deben adaptarse a la magnitud del proyecto. Es necesario simplificar los criterios de selección. También es necesario animar a los posibles beneficiarios a solicitar financiación con arreglo a prioridades y acciones que no se están utilizando actualmente.

En lo relativo a las estructuras de la AG y del OIs (Organismos Intermedios), se necesita más personal cualificado con experiencia en las distintas fases de aplicación. La dedicación exclusiva al Fondo y programas de formación continuos también se encuentran entre estas necesidades. En lo que se refiere a los posibles beneficiarios, es necesario ofrecer oportunidades de financiación a éstos. Se requieren puntos de información específicos para los posibles beneficiarios, especialmente para los pequeños operadores, que necesitarán ayuda en temas administrativos. Para poder reducir el riesgo de las descertificaciones, la justificación de los gastos es uno de los aspectos que requieren de mayor asistencia técnica por parte de los beneficiarios. Muchos beneficiarios también necesitan ayuda para estimar correctamente los indicadores. En relación a los proyectos, es necesario dinamizar la utilización de los fondos. Los pequeños proyectos deberían tener una reducida carga administrativa. La financiación es otro problema importante para los beneficiarios. La autoridad de gestión puede tener que desempeñar un papel más activo a la hora de informar a los organismos financieros sobre el alcance de las oportunidades en el sector y motivar al sector para que tenga planes empresariales. La amplia gama existente de instrumentos financieros podría utilizarse para encontrar un acceso económico a la financiación de un sector de estas características. Ampliar el plazo de presentación de proyectos y su ejecución aumentaría el tiempo de preparación de los proyectos para la obtención de la ayuda

Por lo que se refiere a las necesidades que no pueden mejorarse/corregirse durante el marco actual del FEMP, se trata principalmente de aspectos reglamentarios, como los marcos reguladores nacionales y de la UE, coherentes con la realidad y los objetivos nacionales del sector. Sería deseable un marco reglamentario nacional y de la UE más realista y adaptado a las capacidades de las administraciones nacionales y regionales. El principio de separación de funciones es difícil de cumplir a nivel de los OIs debido a la falta de personal suficiente. Los reglamentos de gestión del FEMP (1303/2014), que no son exclusivos de la pesca, aumentan la complejidad de implementación del Fondo. Se requiere un reglamento europeo específico para asuntos marítimos y pesqueros. Por lo que se refiere al PO, es necesario armonizar los indicadores de rendimiento con los objetivos de las acciones o proyectos.

Ejecución del FEMP en España SRSS/C2018/026

En esta fase de aplicación del Fondo, es difícil la definición de criterios que no desincentiven la presentación de solicitudes de acciones o proyectos. Por lo que respecta a la estructura de los organismos, se requieren requisitos más concretos, claros y flexibles para los OIGs que ya participaron en versiones anteriores del Fondo, para el siguiente PO. Además, debe aplicarse una designación más ágil de los organismos intermedios, especialmente los que ya han participado en Fondos anteriores. Asimismo, deberían identificarse y aplicarlos procedimientos necesarios para simplificar el trabajo, especialmente en la fase de verificación. La definición clara de quiénes son los posibles beneficiarios del Fondo es crítico en la comunicación con los beneficiarios. En el medio plazo, es necesario un sistema que continúe con las sanciones de posibles infracciones pero que, al mismo tiempo, no desincentive las posibles inversiones del sector. Otras necesidades, incluyen procedimientos más sencillos para los proyectos y operaciones, los controles de admisibilidad de propuestas y los controles sobre el terreno; además de aumentar el porcentaje de prefinanciación y una nueva redefinición de las prioridades. A pesar de que estas cuestiones no pueden ser resueltas en el corto y medio plazo, sin embargo, podrían comenzar a tenerse en cuenta, a largo plazo, en la discusión para la facilitación de la aplicación en el próximo PO.

La modificación del PO, que es crucial para mejorar la eficacia de la ejecución, es un proceso bastante largo. Esto está relacionado con la regla N + 3, sobre una base anual, y con el marco general de rendimiento. En España, el Estado del N + 3 se conocía de forma definitiva en enero de 2019. Sin embargo, en abril de 2018, ya se envió a la CE un listado de diferentes aspectos que debían modificarse en el PO del FEMP, incluida la propuesta de reprogramación. En aquel momento, la Comisión Europea declaró que esta reprogramación no tenía sentido puesto que, tras la revisión de la norma N + 3, en diciembre de 2018 y enero de 2019, este trabajo debería llevarse a cabo de nuevo. Así, la propuesta de reprogramación se aplazó hasta diciembre - enero de 2019.

La revisión del programa está sujeta a los siguientes pasos: 1. Modificación del marco de rendimiento (enviado a la CE en marzo de 2019); 2. Aceptación por parte de la CE en abril (en un plazo de 25 días); 3. Propuesta de reprogramación enviada a los OIGs (26 de abril); 4. Reunión del Comité de seguimiento (28 de mayo), que incluye el informe de ejecución por parte de los operadores afectados y la propuesta de reprogramación. La AG deberá enviar la propuesta de renovación antes del 30 de junio y la CE deberá responder en los próximos 25 días. Todo el proceso, en su conjunto, asciende a más de 6 meses y, para estar operativo, al menos, otros 6 meses.

Recomendaciones

Se recomienda incorporar **servicios de expertos para las** diversas fases de la aplicación. Estos servicios pueden facilitar la actividad cotidiana contribuyendo con sus conocimientos sobre asuntos jurídicos, planificación estratégica, cuestiones administrativas, comunicación y temas financieros. Se trata de empresas o consultoras profesionales con conocimientos contrastados en el FEMP o, en general, en Fondos Estratégicos Europeos. Otra recomendación es la de aumentar los recursos humanos del personal de la AG, especialmente porque éstos centralizan las consultas y orientan sobre cuestiones de aplicación y responden a las consultas de los OIGs.

Ejecución del FEMP en España SRSS/C2018/026

El aumento del número de empleados en los OIGs es especialmente importante para garantizar una división eficaz del trabajo y el cumplimiento del principio de independencia de las funciones, acelerar las respuestas a las consultas de los beneficiarios y llevar a cabo una labor de acercamiento del Fondo de una forma más activa. Se debería asignar presupuesto para la contratación de personal, al menos para los períodos de máxima carga de trabajo. Cabe destacar que, en la administración pública, el proceso de contratación de personal puede ser extremadamente largo y obstaculizar la necesidad de reacción rápida ante necesidades urgentes.

Teniendo en cuenta que la modificación del programa es una de las acciones prioritarias para la ejecución del PO, el tiempo transcurrido entre la determinación de la necesidad de reprogramar y la aceptación de las enmiendas del PO debería haberse acelerado. Por un lado, la CE debería haber aportado más flexibilidad para iniciar el proceso antes del N + 3. Por otra parte, la AG debería haber iniciado el proceso de revisión antes, de forma paralelo a la norma N + 3, ya que el cumplimiento de la norma N+3 ya era bajo antes de finales de 2018. Asimismo, la AG sabía que el proceso de elaboración de la propuesta de reprogramación llevaría al menos 6 meses.

Cabe señalar que el riesgo para N + 3 es aplicable anualmente. Este riesgo seguirá en 2019, 2020, etc. Como ejemplo, hasta octubre de 2018, los OIGs han tenido que ocuparse de la preparación de las líneas de ayuda, las convocatorias de propuestas, la gestión de los expedientes con los beneficiarios, etc. y, en ese momento, no había certificaciones (y, por lo tanto, auditorías). Tras las certificaciones, en diciembre de 2018, la dedicación del personal de la OIGs se espera sea mucho mayor y puede conllevar semanas de dedicación casi exclusiva.

En 2019 y 2020, los riesgos de fracaso de la ejecución de los fondos aumentarán a medida que todos los organismos tendrán que hacer frente: las auditorías de los gastos certificados 2014-2016, definir y publicar las ordenes de 2019, gestionar los expedientes aun no finalizados del 2018 y repetir el mismo proceso para todas las nuevas operaciones aprobadas en 2019. Las elecciones españolas a nivel regional en muchas CC AA a finales de mayo de 2019, podría también retrasar la aprobación de las convocatorias si los presupuestos o las convocatorias regionales se retrasan debido a los cambios de las administraciones, añadiendo, en su caso, nuevos riesgos en la ejecución de 2019 y 2020 del FEMP.

Como ya se ha señalado, se considera que el PO está lejos de la realidad del sector pesquero. El PO se elaboró a través de un proceso participativo que parecía incapaz de reflejar una representación verdadera de la realidad de todo el sector. El plan financiero inicial a lo largo de las prioridades/medidas no refleja la realidad del sector, lo que puede haber determinado que algunas prioridades han sido menos utilizadas que otras. Es necesario proceder a una reprogramación más eficaz y, con la asistencia de expertos en materia de reglamentación, debe explorarse la posibilidad de disponer de mecanismos jurídicos dentro del marco jurídico de la UE. Merece la pena explorar formas automáticas para el ajuste o la flexibilidad de la reprogramación a nivel regional. Deben determinarse medidas no utilizadas, y deben proponerse acciones para animar a los beneficiarios a presentar propuestas para dichas medidas. Es deseable que se anime a los beneficiarios a presentar propuestas, especialmente en el caso de las medidas del FEMP que, incluso con un bajo nivel de ejecución, continúen en el

Ejecución del FEMP en España SRSS/C2018/026

próximo FEMP (crecimiento azul, ecosistemas marinos sanos y basuras marinas). El sector necesita comprender el objetivo general del FEMP para que pueda prepararse para el próximo Fondo. Son deseables medidas como la creación de puntos de información específicos en los OIGs, la utilización del tejido institucional del sector como centros para promover el uso del Fondo y proporcionar información, documentación y asistencia y desarrollar las capacidades humanas de las entidades privadas y las entidades asociativas. Merece la pena destacar que el desarrollo de las capacidades de los OIGs y las asociaciones no es directo, y que es posible que haya que externalizar la contratación de ayuda.

Es necesario prestar atención a los **criterios de selección**. En la actualidad, los criterios se consideran demasiado complejos y poco claros, lo que puede dar lugar a múltiples interpretaciones que pueden generar inseguridad jurídica que conlleva a la selección de los proyectos propuestos, de una forma muy conservadora. Esto puede dar lugar a un gran número de consultas a la AG o a la lentitud de la selección de propuestas. El Comité de seguimiento es el foro oficial para revisar y mejorar estos criterios.

Debe llevarse a cabo una mejora y simplificación de los **indicadores de rendimiento** para facilitar y fomentar su uso por los beneficiarios. El Comité de seguimiento ha propuesto indicadores que corresponden a las necesidades del Fondo, pero se cree que son excesivamente complejos y no coinciden con la realidad del sector o no son coherentes con las prioridades y los tipos de proyectos presentados. Por ejemplo, hay indicadores que solicitan el cálculo de beneficios para acciones no productivas, como las relativas a la seguridad a bordo. Podrían explorarse algunas formas de automatización de la información necesaria para completar los requisitos de los indicadores con el fin de ayudar a los beneficiarios. Por ejemplo, establecer unos valores predeterminados para el ahorro en consumo de combustible cuando hay renovación de ciertas partes del motor. Los indicadores deben estar sujetos al dictamen técnico del sector en el Comité de seguimiento mediante un ejercicio participativo. Los indicadores de rendimiento que deben revisarse son los específicos del PO. Estas revisiones no deben afectar a los indicadores ya definidos para el sistema común de seguimiento. Asimismo, las mejores prácticas de otros Estados Miembros en relación con los indicadores de rendimiento deben valorarse para un posible uso en el FEMP español.

La composición de los comités de seguimiento es también motivo de preocupación. Los OIGs consideran que los OICs deben estar presentes para comprender la complejidad del proceso. Además, estos comités también deben aspirar a un enfoque más participativo, y no solo a ser considerado un punto de entrega de información de las autoridades de gestión a los OIGs. Se podrían realizar seminarios sobre temas específicos (como la comunicación, la realización de un acercamiento más activo o la clarificación de los procesos) en los propios comités con la participación de determinados grupos de interés (beneficiarios sectoriales).

ApliFEMP es una herramienta de importancia capital para las actividades cotidianas del Fondo. Se considera una herramienta dinámica que evoluciona y requiere mejoras constantemente. La herramienta se considera compleja y sus manuales de uso densos y no son fáciles de utilizar. Se recomienda asignar medios para mejorar estos manuales y crear un foro virtual en el que puedan compartirse las experiencias y las respuestas a las consultas entre los distintos

Ejecución del FEMP en España SRSS/C2018/026

participantes de estas. También se recomiendan actividades de formación para aumentar el conocimiento de esta herramienta. La compatibilidad de las herramientas empleadas a nivel regional con el APLIFEMP debería garantizar una aceleración de la transmisión de datos entre las partes participantes de los procesos.

Si se tiene en cuenta el calendario de los PO, **los ajustes** de calendario parecen muy necesarios para dar cabida a más iniciativas de los beneficiarios. Esto podría hacerse ampliando los periodos de presentación de propuestas y los periodos de presentación de las justificaciones. Se recomienda el uso de las herramientas en línea para automatizar y acelerar estos procesos. Por último, se recomienda una comunicación más eficaz entre las partes implicadas y el empleo de la ayuda exterior para identificar los cuellos de botella y otras deficiencias del proceso que, de evitarse, podrían conducir a una mejor asignación de recursos para cumplir los plazos ajustados.

La priorización de las recomendaciones se resume a continuación usando los criterios de urgencia, viabilidad e impacto. El «Incremento del presupuesto del Estado Miembro para la ejecución del FEMP», «Asesoramiento externo en la normativa de la UE», «La simplificación de los procesos administrativos», «Mejora de la comunicación y la información» y la «Modificación de los PO» tienen la máxima prioridad.

	Urgencia	Viable	Impacto	= Prioridad
R0: Aumento del presupuesto nacional de los Estados Miembros para la ejecución del FEMP	Red	Verde	Verde	Verde
R1: Externalizar la ayuda en conocimiento especializado en la normativa de la UE	Verde	Verde	Verde	Verde
R2: Optimización del proceso de verificación, certificación y auditoría	Verde	Verde	Verde	Verde
R3: Simplificar la carga administrativa	Verde	Verde	Verde	Verde
R4: Mejorar la comunicación y la información	Verde	Verde	Verde	Verde
R5: Mejora de la asignación de conocimientos especializados mediante la identificación de los cuellos de botella	Verde	Verde	Verde	Verde
R6: Refuerzo interno de los conocimientos especializados	Verde	Verde	Verde	Verde
R7: Externalizar el servicio de expertos	Verde	Verde	Verde	Verde
R8: Mejorar la capacidad técnica de los recursos humanos (personal)	Verde	Verde	Verde	Verde
R9: Modificación del programa (Reprogramación)	Verde	Verde	Verde	Verde
R10: Animar activamente a los beneficiarios potenciales	Verde	Verde	Verde	Verde
R11: Mejorar APLIFEMP	Verde	Verde	Verde	Verde
R12: Mejorar el diseño de los indicadores de rendimiento	Verde	Verde	Verde	Verde
R13: Ajustar los plazos/calendarios	Verde	Verde	Verde	Verde

Acciones propuestas para impulsar la ejecución de los fondos

Externalizar el conocimiento especializado en la normativa de la UE: La inseguridad jurídica es uno de los factores críticos para la reducción de la ejecución del FEMP en España. Teniendo en

Ejecución del FEMP en España SRSS/C2018/026

cuenta el presupuesto del Fondo y la complejidad del sector pesquero, España debe gestionar numerosas medidas en temas bastante diversificados, lo que más bien complica una comprensión y una interpretación exhaustivas de todos los reglamentos. Hay algunos instrumentos disponibles para superar esta dificultad (por ejemplo, el *vademécum* español), pero esto parece insuficiente. La externalización a una empresa de legislación para mejorar el apoyo al Estado Miembro (es decir, a AG, OIGs y OICs) sobre la interpretación del marco político y reglamentario de la UE para las cuestiones jurídicas en las diversas fases del proceso de aplicación podría ser de gran ayuda, a pesar de las dificultades asociadas a la contratación de expertos fuera del Estado y de los departamentos de la administración regional.

Optimización del proceso de verificación, certificación y auditoría: La combinación del Reglamento del Estado y del Reglamento del FEMP, hace que las verificaciones (proceso interno de administración nacional), certificaciones y procesos de auditoría, sean muy laboriosas lo que no ayuda a una ejecución rápida de los fondos. Para ello, se proponen varias acciones, como la implementación de una sección de FAQs (Frequency Asked Questions) para los procesos de verificación y certificación, el establecimiento de un manual claro sobre las funciones de los OIs, mejores protocolos de comunicación entre los OIs y la verificación de la separación de funciones y la simplificación de los procesos en general.

Simplificar la carga administrativa: Las cuestiones administrativas del FEMP son complejas y laboriosas. Las pruebas indican que esta sobrecarga administrativa ha desempeñado un papel significativo en la baja intensidad de la ejecución del FEMP y afecta especialmente a los beneficiarios a pequeña escala, con menos tiempo y recursos para solventarlas. Se recomienda la adaptación de los requisitos administrativos en función del beneficiario o de las características del proyecto con arreglo a medidas específicas. Además, el refuerzo de las capacidades del personal de las *cofradías* o de las organizaciones de productores (como organismos más cercanos a los beneficiarios finales) mediante la formación, en las instalaciones de estas asociaciones de pescadores, podría ayudar a mejorar esta cuestión.

Mejorar la comunicación y la información: Dada la complejidad del Fondo, el gran número de participantes y la gran diversidad de beneficiarios finales, es difícil comunicar e intercambiar de forma efectiva información. Por este motivo, se han descrito varias acciones relacionadas con la comunicación y la difusión de la información en el plan de acción a todos los niveles (nacionales, regionales y beneficiarios finales).

Mejora de la asignación de conocimientos especializados mediante la identificación de los cuellos de botella: Es necesario identificar las necesidades de personal desde el principio del período del PO. La separación de responsabilidades en las tareas de gestión y verificación es un requisito del Fondo que debe reconocerse. Esto evitaría los problemas de conflicto de intereses durante el proceso de verificación. Esta tarea está estrechamente relacionada con los problemas detectados relacionados con la falta de personal o la sobrecarga de trabajo del personal actualmente disponible en relación con el Fondo. El empleo de más personal no es tarea fácil para las administraciones públicas, por lo que la mejora de la eficiencia del personal existente es la clave.

Ejecución del FEMP en España SRSS/C2018/026

Refuerzo interno de los conocimientos técnicos: En consonancia con la acción anterior, es necesaria una formación mejor y continua del personal disponible, tanto a nivel regional como estatal. Para cumplir los requisitos de los fondos, más oportunidades de formación para el personal existente pueden mejorar la situación.

Externalización de servicios con experiencia: La excesiva carga de trabajo puede dar lugar a ineficiencias a lo largo de todo el proceso de ejecución del FEMP, por ejemplo, en la dinamización del Fondo. Las agencias especializadas (servicios externos) podrían prestar servicios a la administración, a las partes interesadas y a las comunidades científicas y técnicas. La contratación de servicios con experiencia podría prestar apoyo a la AG y a las actuaciones de los OIs, dinamizar la orientación técnica de las propuestas para que los beneficiarios comprendan mejor el Fondo, explicar las prioridades, objetivos y medidas, así como promover el uso del propio FEMP. Los servicios de la Comisión podrían adoptar un enfoque más proactivo, junto con los Estados Miembros, de forma que pidieran, en ocasiones determinadas, la asistencia técnica (por ejemplo, en el caso de la externalización de servicios de asesoramiento) de manera eficaz y eficiente: en especial, ya que los Estados Miembros son responsables de asignar los recursos financieros y humanos suficientes para apoyar la aplicación del Programa. Así pues, cuando se detecten limitaciones para la contratación de personal adicional de las administraciones públicas, deben tenerse en cuenta las posibilidades que ofrece el Fondo para externalizar la ayuda de forma sistemática.

Aumento y mejora de la capacidad de los recursos humanos (personal): La ejecución del FEMP se traduce en una carga de trabajo y un consumo adicional de recursos de personas ya reducido de la AG y el OIs. Cualquier contrato realizado por la administración pública debería haberse previsto y presupuestado, al menos, con un año y medio de anticipación. Por lo tanto, cualquier solicitud de contrato público tendrá una duración aproximada de un año y medio hasta que llegue a ejecutarse. En este momento, ha pasado más de la mitad del tiempo de ejecución del Fondo, estas medidas administrativas no son viables de aquí a 2020. Por lo tanto, pensando en el largo plazo, se enfatiza la necesidad de contar con más personal especializado para contribuir a una mejor implementación de los fondos futuros.

En la propuesta del plan de acción, se recomienda que las actividades relacionadas con la externalización de conocimientos especializados y el aumento del personal de la administración pública para la dinamización del Fondo asciendan a unas 10 personas (Empleados a Tiempo Completo: ETCs). La propuesta de aumento de personal, entendida como un aumento del personal actual de los distintos organismos (OIs, AG), se ha calculado de forma conservadora, dado que son bien conocidas las dificultades para aumentar el personal por parte de las administraciones públicas.

Modificación del programa: El proceso de modificación está actualmente en curso, pero no surtirá efecto hasta finales de 2019 o principios de 2020. Dada la gran diversidad de medidas consideradas en el plan financiero inicial del Estado y de las regiones, esta enmienda debería aspirar a concentrar la financiación en ciertas medidas e impulsar la implementación las nuevas medidas que fueron incluidas por primera vez en este Fondo: crecimiento azul, ecosistemas marinos y medio ambiente. Esto simplificará el proceso y permitirá gestionar mejor los recursos

Ejecución del FEMP en España SRSS/C2018/026

humanos disponibles. Cabe mencionar que la modificación de este año está relacionada con la norma N + 3 y con el marco general de rendimiento. El riesgo de incumplimiento del N + 3 aumenta cada año. Tan pronto como se prevea una infracción de la norma N + 3, debe iniciarse el proceso de reprogramación.

Animar a los posibles beneficiarios: En algunos casos, se ha detectado una falta de conocimiento por parte de los beneficiarios finales sobre qué ayudas cuentan con el apoyo del Fondo y cómo solicitar y justificar esta ayuda. Es necesario aumentar la información y alentar, por parte de los OIs a los beneficiarios, la promoción y el aprovechamiento al máximo de las oportunidades que ofrece el Fondo. Se necesitan una estrategia activa de comunicación y dinamización para mejorar la aplicación del FEMP.

Mejorar el APLIFEMP: Existe una preocupación general por la complejidad de APLIFEMP. Asimismo, la transferencia de datos de las aplicaciones de las administraciones regionales a las aplicaciones APLIFEMP no es directa, lo que crea cuellos de botella que deben resolverse rápidamente para evitar registrar dos veces los mismos datos. Además, son convenientes la organización de cursos de conocimiento de los fondos en el marco de las AGs, OICs y OICs , así como otras actividades de formación destinadas a mejorar el uso de la herramienta APLIFEMP. Se recomienda la elaboración de manuales de fácil utilización entre los participantes en estos cursos. La creación de un foro virtual para todos los organismos intermedios para formular preguntas y mantener una lista de preguntas más frecuentes (FAQs) aportadas por todos los participantes sería muy útil. Por último, es fundamental mejorar el flujo de comunicación entre la AG y los OIs.

Mejorar el diseño de los indicadores de rendimiento: En la actualidad hay demasiados indicadores, que a menudo se perciben como no alineados con los contenidos de las operaciones de las diferentes medidas. Por esta razón, es importante identificar y mejorar los indicadores específicos que actualmente no se aplican en los proyectos u operaciones. Téngase en cuenta que la flexibilidad para modificar estos indicadores se proporciona a todos los Estados Miembros y es posible solo para indicadores específicos del PO y no para indicadores comunes de seguimiento. Además, teniendo buenos conocimientos sobre el tipo de operaciones o proyectos ya aprobados, podría definirse un conjunto revisado de indicadores de rendimiento que se ajustase a las medidas y los requisitos de funcionamiento. Es deseable establecer indicadores de base claros que proporcionen un valor de referencia para los beneficiarios antes del inicio de las operaciones o de los proyectos. Además, cuando el beneficiario está obligado a calcular valores para los indicadores de rendimiento de sus operaciones o proyectos, este trabajo puede facilitarse estableciendo intervalos de valores o porcentajes basados en valores anteriores empleados en proyectos similares. Estos valores pueden facilitarse al beneficiario como cuadros para una selección rápida o como listas desplegables, por ejemplo, incorporadas a las aplicaciones en línea. Cabe señalar que el uso de las mejores prácticas de otros Estados Miembros en relación con los indicadores de rendimiento puede ser útil para el FEMP.

Además de las acciones propuestas, deben mencionarse otros hechos importantes debido a su importancia para la ejecución del FEMP. **La estrategia estatal, basada en las estrategias de las Comunidades Autónomas,** debe ser acordada de forma clara y explícita por los diversos agentes.

Ejecución del FEMP en España SRSS/C2018/026

Es necesario llegar a un consenso sobre los hitos o los objetivos que debe alcanzar el sector pesquero español (y los sectores que los acompañan), así como los objetivos de sostenibilidad y buen Estado de los ecosistemas marinos durante el período del Fondo. Todos los agentes deberían comprometerse a alcanzar estos objetivos.

Los objetivos principales de la ejecución del FEMP son lograr una pesca sostenible y un ecosistema marino sano. Sin embargo, estos objetivos clave parecen haber desaparecido en la ejecución del Fondo, el Fondo se ha convertido en una mera tarea administrativa de cumplimiento con los requisitos legales que lo definen. El Fondo está siendo visualizado y utilizado como un fin en sí mismo y no como una herramienta para alcanzar los objetivos estratégicos del sector. Aparentemente, parecería que hay una falta de visión estratégica del Estado Miembro. Además, los presupuestos generales del Estado español y de las Comunidades Autónomas deben garantizar la plena aplicación de los objetivos presupuestarios del FEMP para alcanzar los resultados acordados inicialmente. Sin embargo, la alineación de los presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas es una piedra angular para el adecuado desarrollo del Fondo. Después de haber sufrido recientemente una crisis política y económica bien documentada, parece que, salvo algunas CC. AA., no existe una estrategia unificada y prioritaria a nivel estatal español.

Podría valorarse la posibilidad de ofrecer a algunos OIGs, que han demostrado ser muy eficaces y eficientes a la hora de utilizar el Fondo, una mayor autonomía en el uso del Fondo. Algunos OIGs podrían identificarse como «finalistas» para ser financiados en el marco de sus objetivos específicos. Es otra posibilidad que puede explorarse, si no en el actual Fondo, para los períodos siguientes.

El presupuesto total propuesto para la ejecución de las recomendaciones expuestas asciende a 1.132.465 €, lo que representa una pequeña proporción (menos del 0,001 %) del presupuesto total del PO. A pesar de ello, posiblemente este presupuesto está sobreestimado, ya que algunas medidas pueden ser sustitutivas de otras. Por ejemplo, la externalización de los servicios de expertos puede sustituirse por un aumento del personal interno.