

PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA



Informe de evaluación de la verificabilidad y controlabilidad de las medidas incluidas en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020





Unión Europea

Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural

INFORME DE EVALUACIÓN DE LA VERIFICABILIDAD Y CONTROLABILIDAD DE LAS MEDIDAS INCLUIDAS EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA 2014-2020



Octubre 2019



JUNTA DE ANDALUCÍA

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 62 del Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) establece que *"Los Estados miembros velarán por que todas las medidas de desarrollo rural que tengan la intención de aplicar sean verificables y controlables. Con este fin, la Autoridad de Gestión y el Organismo Pagador de cada Programa de Desarrollo Rural (PDR) presentarán una evaluación previa de la verificabilidad y controlabilidad de las medidas que vayan a formar parte de su Programa de Desarrollo Rural."*

Asimismo, también se establece que este proceso de evaluación deberá realizarse durante la ejecución del programa, y cuando una medida sea modificada o introducida por primera vez en el PDR.

En estas evaluaciones *"se tomarán en consideración los resultados de los controles practicados en periodos de programación anteriores y en curso"*

Cabe señalar que, si la evaluación pone de manifiesto que no se cumplen los requisitos de verificabilidad y de controlabilidad de las medidas, y el riesgo da lugar a una elevada tasa de error, las medidas en cuestión se deberán adaptar en consecuencia.

2. NORMATIVA DE REFERENCIA

- Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo.
- Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.
- Reglamento de ejecución (UE) nº 809/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, que establece disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 1306/2013 en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad.

3. FASES EN LAS QUE SE LLEVA A CABO EL ANÁLISIS DE LA VERIFICABILIDAD Y CONTROLABILIDAD DE LAS MEDIDAS

El artículo 62 del Reglamento (UE) 1305/2013, establece en su apartado 1, la necesidad de velar porque todas las medidas de desarrollo rural que se tenga la intención de aplicar sean verificables y controlables. Para poder dar cumplimiento a esta exigencia, identifica dos momentos temporales en los que llevar a cabo la evaluación sobre la verificabilidad y controlabilidad de las medidas incluidas en el PDR:

- Una primera evaluación de forma previa a la aprobación del PDR, o de cualquier modificación en las medidas incluidas en el mismo, de modo que se garantice que los elementos incluidos en todas y cada una de las medidas de desarrollo rural son verificables y controlables.
- Una segunda evaluación, durante la ejecución del programa, en la cual se efectuará un análisis de la verificabilidad y controlabilidad de las medidas. El objeto de la evaluación durante la ejecución del programa consistirá en determinar, en última instancia, si el diseño de las medidas no es el adecuado, procediendo entonces a adaptar las mismas en consecuencia.

En esta segunda fase, el Organismo Pagador de Andalucía identifica dos situaciones procedimentales diferenciadas donde la documentación e información sobre la cual efectuar la citada evaluación varía: la etapa de desarrollo normativo del programa (aprobación de bases reguladoras), y la etapa de ejecución en sí de las convocatorias de ayudas o de las actuaciones directamente ejecutadas por la Administración.

Así pues, el análisis de la verificabilidad y controlabilidad de las medidas incluidas en el PDR de Andalucía se lleva a cabo en las siguientes fases:

1- Evaluación previa a la aprobación del PDR.

Para garantizar que los elementos incluidos en el PDR son verificables y controlables, la Autoridad de Gestión y el Organismo Pagador han trabajado de manera conjunta para que en el diseño de las medidas se hayan tenido en cuenta los principales factores de riesgo que puedan tener influencia en la gestión y control de las medidas, y en especial de aquellos que puedan tener incidencia en la tasa de error, para así incorporar las oportunas acciones mitigadoras. De entre estos factores se ha dado especial relevancia a las constataciones formuladas por distintos organismos de control durante el periodo de programación 2007/2013.

Si tras la aprobación inicial del PDR, y como resulta de la evaluación periódica de los controles realizados y los resultados obtenidos, en especial la tasa de error, se detectase la necesidad de introducir mejoras para garantizar una adecuada controlabilidad y verificabilidad de la medida, se propondrá la modificación de la ficha incluida en el PDR, o bien la adopción de mecanismos adicionales de control.

2- Evaluación de forma previa a la puesta en marcha de las medidas del PDR, y durante su ejecución

La puesta en marcha de las medidas incluidas en el PDR de Andalucía 2014-2020 se llevará a cabo mediante la publicación de diversas bases reguladoras, y demás normativa asociada a la misma, en las cuales se detallarán los distintos requisitos de admisibilidad, compromisos y criterios de selección que deben cumplir los solicitantes para ser beneficiarios de las ayudas.

De forma previa a la publicación de dichas bases reguladoras, por parte de la Dirección del Organismo Pagador se ha establecido un procedimiento por el cual se emitirá un informe de verificabilidad y controlabilidad sobre el texto propuesto en virtud del artículo 62 del Reglamento (UE) 1305/2013 a fin de asegurar que todas las actuaciones que se pretendan implementar sean verificables y controlables, de manera que en caso necesario, las bases reguladoras se adapten en consecuencia. Análogo tratamiento se dará a los documentos definitorios de la ejecución directa por parte de la Junta de Andalucía al amparo de medidas de desarrollo rural del programa.

Adicionalmente, durante la ejecución en sí de las convocatorias de ayudas (o actuaciones directas de la Junta de Andalucía), se seguirá trabajando sobre la verificabilidad y controlabilidad de las medidas, mediante el análisis de los resultados estadísticos de los controles efectuados, con el consiguiente estudio de evolución de la tasa de error y definición de eventuales planes para su disminución, la evaluación de los controles, tanto administrativos como sobre el terreno, con especial incidencia en la correcta verificación de requisitos, elementos de priorización y compromisos, el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos humanos y técnicos empleados, y el seguimiento de las eventuales constataciones de auditorías comunitarias o nacionales.

4. OBJETO

El presente informe tiene por objeto dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 62.1 del Reglamento (UE) nº 1305/2013, llevando a cabo una evaluación de las medidas incluidas en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, de cara a garantizar la verificabilidad y controlabilidad de las mismas.

5. TRABAJOS REALIZADOS PARA GARANTIZAR LA VERIFICABILIDAD Y CONTROLABILIDAD DE LAS MEDIDAS

5.1 ACCIONES DE INFORMACIÓN A LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE DISEÑAR LAS MEDIDAS

Desde las fases iniciales del diseño de las fichas del PDR, tanto la Autoridad de Gestión como el Organismo Pagador vienen dando indicaciones a los Órganos encargados de la elaboración de las mismas, para que se considere como un aspecto fundamental en el diseño de las medidas la verificabilidad y controlabilidad de las mismas.

Así, en las reuniones de coordinación de gestores FEADER celebradas en 2014 y 2015, que como parte de sus actuaciones de control interno viene realizando la Dirección del Organismo Pagador, se ha tratado de forma específica el tema de la verificabilidad y controlabilidad del PDR.

En estas reuniones se ha trasladado a los gestores la necesidad de aprovechar la experiencia adquirida en la gestión y control de ayudas durante el periodo 2007-2014 para lograr un diseño adecuado de las medidas, prestando especial atención a:

- Definición de los requisitos de admisibilidad de los beneficiarios y operaciones, de manera que los mismos queden perfectamente definidos y diferenciados de los compromisos suscritos por los beneficiarios.
- Priorización de solicitudes, estableciendo unos criterios de selección objetivos y cuantificables, a la vez que orientados al cumplimiento de los objetivos perseguidos en el Programa.
- Definición de los compromisos adquiridos por los beneficiarios, con la identificación de la línea de base en aquellas medidas pertinentes.
- Aplicación de un régimen adecuado de reducciones y exclusiones, donde se valore la gravedad, alcance y persistencia de los incumplimientos.
- Control del régimen de incompatibilidades con otros Fondos, así como el riesgo de doble financiación irregular.

Para facilitar este análisis previo realizado por el propio Órgano responsable del diseño de la medida, y en muchas ocasiones, responsable posterior de la gestión de la misma, se ha elaborado un documento de Cuestiones a valorar en el proceso de desarrollo de la ficha por submedida, donde entre otros aspectos, se describe la experiencia adquirida durante otros periodos de programación y medidas propuestas para la simplificación.

5.2 EVALUACIÓN Y CONSIDERACIÓN DE LOS RESULTADOS DE CONTROLES EFECTUADOS DURANTE LOS PERIODOS DE PROGRAMACIÓN ANTERIORES

Según lo indicado en el apartado anterior, en el diseño de las medidas los órganos responsables de la gestión de las mismas han partido, en primer término, de la experiencia adquirida en la gestión y control en las medidas de desarrollo rural de marco 2007-2013, y han tenido en cuenta, entre otros aspectos, las constataciones puestas de manifiesto en las auditorías comunitarias llevadas a cabo por la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo, así como las medidas ya adoptadas, y en su caso los resultados de los Planes de Acción implementados.

Asimismo, también se ha considerado el resultado de informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo y la experiencia transmitida desde FEGA mediante reuniones de coordinación en relación al resultado de auditorías en otras Comunidades Autónomas.

De igual forma, se han atendido los resultados de los trabajos de auditoría y certificación de la cuenta efectuados en el seno del Organismo Pagador.

Finalmente, también se han tenido en cuenta los resultados de los trabajos de recopilación de costes de los controles de FEADER, y de la auditoría del Tribunal de Cuentas en relación al uso de costes simplificados para asegurar la moderación de costes, en cuanto a la búsqueda de la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, y el principio de proporcionalidad, entendido éste como necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.

El resultado de estas consideraciones se ha resumido en el apartado de "Verificabilidad y controlabilidad de las medidas o los tipos de operaciones", así como en la descripción de las "Acciones de mitigación", sin perjuicio que la relevancia de dichos aspectos será mayor en la fase de desarrollo normativo del programa y establecimiento del sistema de gestión y control.



6. CONCLUSIÓN – INFORME VERIFICABILIDAD Y CONTROLABILIDAD

Por parte de la Autoridad de Gestión y el Organismo Pagador del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía, basándose en las comprobaciones de verificabilidad y controlabilidad realizadas en las medidas incluidas en el PDR, INFORMA de lo siguiente:

- Que tanto por el Organismo Pagador como por la Autoridad de Gestión se han tenido en consideración todos los elementos necesarios para evaluar adecuadamente la verificabilidad y controlabilidad de las medidas incluidas en el PDR.
- Que de la información contenida en las medidas del PDR, no se desprende la existencia de ningún elemento que no pueda ser verificado y controlado con un adecuado desarrollo de los procedimientos de gestión y control.
- Que se ha establecido el oportuno procedimiento por el cual, de forma previa a la publicación de las bases reguladoras, en el caso de subvenciones, o a la disposición del gasto en el caso de actuaciones ejecutadas directamente por la Junta de Andalucía, es preceptiva la emisión de un informe, en virtud del artículo 62 del Reglamento (UE) 1305/2013 y del artículo 58 del Reglamento (UE) 1306/2013, de forma que se asegure que se han tomado las medidas necesarias para que se cumplan los requisitos de verificabilidad y controlabilidad.

Que visto lo anterior, se INFORMA FAVORABLEMENTE la versión 7 del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 en lo que se refiere a la verificabilidad y controlabilidad de las medidas incluidas en el PDR.

En Sevilla, a xx de octubre de 2019

El Organismo Pagador de Andalucía



Fdo: Manuel Aliás Cantón
Secretario General de Fondos Europeos al Desarrollo Rural Sostenible
(Director del OP)

La Autoridad de Gestión



Fdo: Carlos de la Paz Represa
Director General de Fondos Europeos

10 OCT 2019