COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 30.1.2018
COM(2018) 48 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación del sistema común de seguimiento y evaluación destinado al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

Abreviaturas:

FEP: Fondo Europeo de Pesca
FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
FAME: seguimiento y evaluación de la pesca y de la acuicultura

Índice

1 Introducción 4

2 Los siete componentes del sistema común de seguimiento y evaluación 5

2.1 Lógica de intervención del FEMP 5
2.2 Indicadores comunes 6
2.3 Datos acumulativos sobre las operaciones (Infosys) 6
2.4 Informe anual de ejecución 7
2.5 Plan de evaluación 8
2.6 Evaluaciones de los programas operativos del FEMP 9
2.7 Marco de rendimiento y evaluación 9

3 Constataciones y recomendaciones 10

3.1 Lógica de intervención del FEMP 10
3.2 Indicadores comunes 11
3.3 Datos acumulativos sobre las operaciones seleccionadas para su financiación (Infosys) 12
3.4 Informe anual de ejecución 13
3.5 Plan de evaluación 13
3.6 Evaluaciones 14
3.7 Marco de rendimiento 15

4 Conclusión: ¿se alcanzarán los objetivos del sistema común de seguimiento y evaluación? 15

1 Introducción

El Reglamento del FEMP[1] exige que se establezca un sistema común de seguimiento y evaluación de las operaciones del FEMP en régimen de gestión compartida[2]. El presente documento tiene por objeto informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la ejecución del sistema común de seguimiento y evaluación. Dicho informe, que debe presentarse cada cuatro años y por primera vez a más tardar el 31 de diciembre de 2017[3], ofrece la oportunidad de evaluar las fortalezas y deficiencias del sistema y extraer lecciones para el futuro.

Los objetivos del sistema común de seguimiento y evaluación se detallan en el artículo 108 del Reglamento del FEMP, tal como se expone a continuación:

a) poner de manifiesto el progreso y los logros de la política pesquera común y la política marítima integrada para estimar su incidencia general y evaluar la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de las operaciones del FEMP;
b) contribuir a seleccionar mejor los objetivos de la ayuda para la política pesquera común y la política marítima integrada;
c) impulsar un proceso común de aprendizaje en relación con el seguimiento y la evaluación;
d) proporcionar evaluaciones sólidas y con bases fácticas respecto de las operaciones del FEMP para su incorporación al proceso de adopción de decisiones.

Con el fin de alcanzar estos objetivos, en el Reglamento se ha definido el Sistema común de seguimiento y evaluación, que está compuesto por siete elementos[4]:

1) Una lógica de intervención que indique las interacciones entre prioridades, objetivos específicos y medidas[5].
2) Un conjunto de indicadores comunes[6].
3) Los correspondientes datos acumulativos sobre las operaciones seleccionadas para ser subvencionadas[7].
4) El informe anual de ejecución del programa operativo[8].
5) El plan de evaluación[9].
6) Las evaluaciones *ex ante* y *ex post* y las restantes actividades de evaluación relacionadas con el programa del FEMP[10].

---

[1] 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.

[2] Artículo 107 del Reglamento del FEMP.

[3] Artículo 107, apartado 4, del Reglamento del FEMP.

[4] Enumerados en el artículo 1 del Reglamento Delegado (UE) n.º 1014/2014 de la Comisión.

[5] Artículo 18, apartado 1, letra a), y artículo 116 del Reglamento del FEMP.

[6] Artículo 109 del Reglamento del FEMP. La lista de indicadores comunes se recoge en el anexo del Reglamento (UE) n.º 1014/2014.

[7] Artículo 97, apartado 1, letra a) del Reglamento del FEMP (informe Infosys).

[8] El artículo 114 del Reglamento del FEMP, que complementa al artículo 50 del Reglamento sobre disposiciones comunes.

[9] El artículo 115 del Reglamento del FEMP, conjuntamente con el artículo 56 del Reglamento sobre disposiciones comunes.

[10] El artículo 115, 116 y 117 del Reglamento del FEMP, conjuntamente con los artículos 55, 56 y 57 del Reglamento sobre disposiciones comunes.

7) La evaluación del rendimiento[11].

Cada uno de estos elementos se ha debatido con los Estados miembros en las reuniones del grupo de expertos[12] y se ha aprobado en el marco de los reglamentos delegados y de aplicación. Este planteamiento participativo se mantuvo tras la adopción del marco legislativo, y la implicación de las autoridades de gestión en el desarrollo del sistema común de seguimiento y evaluación contribuyó a ajustar sus componentes al tiempo que limitó la carga administrativa que conllevaban. Esto garantizó la aceptación del sistema y también contribuyó al desarrollo de la capacidad de seguimiento y evaluación por parte de las autoridades de gestión y de la Comisión.

Para alcanzar sus objetivos, el sistema común de seguimiento y evaluación debe aplicarse de forma coherente en los Estados miembros a fin de obtener datos comparables que permitan su agregación y evaluación a nivel de la Unión. La Comisión creó un servicio de asistencia técnica «seguimiento y evaluación de la pesca y de la acuicultura» (FAME)[13], que cuenta con el respaldo de un contratista externo durante los siete años del período de programación, para garantizar la coherencia del sistema común de seguimiento y evaluación y seguir desarrollándolo.

2 Los siete componentes del sistema común de seguimiento y evaluación

2.1 Lógica de intervención del FEMP

Para el período 2014-2020, la lógica de intervención respalda que se introduzca una orientación reforzada hacia la consecución de resultados en los fondos EIE.

La lógica de intervención del FEMP describe las relaciones entre los distintos niveles del programa: prioridades de la Unión, objetivos específicos y medidas[14]. En una reunión del grupo de expertos del FEMP se entregó a los Estados miembros un cuadro en el que se

[11] Artículo 21, apartado 1, del 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 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.

[12] Los documentos y el informe de estas reuniones pueden consultarse aquí: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_es

[13] Las actividades de seguimiento y evaluación de la pesca y de la acuicultura se definen en el plan de trabajo anual acordado con la Comisión. Para obtener más información sobre seguimiento y evaluación de la pesca y de la acuicultura, consulte https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_es

[14] Artículo 18, apartado 1, letra b), y artículo 116 del Reglamento del FEMP.

recogían dichas relaciones y esta lógica se integró en el módulo «programa operativo» del SFC2014[15].

2.2 Indicadores comunes

Se ha establecido indicadores comunes para representar las principales características del sector pesquero y de la acuicultura, que reflejan los objetivos de las correspondientes políticas de la Unión (política pesquera común, política marítima integrada) y se engarzan con la estrategia Europa 2020. Garantizan también que el seguimiento y la elaboración de informes sean coherentes y comparables en toda la Unión.

El conjunto de indicadores comunes utilizado por el FEMP se debatió en profundidad con los Estados miembros en las reuniones del grupo de expertos antes de su adopción[16]. En el sistema común de seguimiento y evaluación se utilizan cuatro tipos de indicadores comunes, que abordan los distintos niveles de objetivos y atienden a distintos fines:

- Los indicadores de contexto están vinculados con los objetivos globales del FEMP y establecen la base de referencia al comienzo de la ejecución del programa operativo. El FEMP utiliza 25 indicadores comunes de contexto.
- Los indicadores de realizaciones son el producto directo de las actividades ejecutadas. En el caso del FEMP se expresan generalmente en número de operaciones. El sistema común de seguimiento y evaluación del FEMP define 28 indicadores de realizaciones que comprenden las 50 medidas.
- Los indicadores de resultados miden el efecto bruto del FEMP. El sistema común de seguimiento y evaluación comprende un conjunto de 28 indicadores de resultados, algunos de los cuales únicamente están vinculados a un objetivo específico del FEMP, y otros a más de uno. Los Estados miembros tenían la posibilidad de añadir indicadores específicos si lo deseaban.
- Los indicadores financieros son comunes a todos los fondos EIE y se establecen en el marco de las prioridades de la Unión.

Se publicó un documento de trabajo con indicadores comunes más operativos, al facilitar criterios de evaluación y la identificación de las posibles fuentes de información. Estas definiciones se debatieron en profundidad con los Estados miembros en dos talleres celebrados en marzo y septiembre de 2016.

[15] El SFC2014 es el canal de comunicación estructurado entre la Comisión y los Estados miembros. Su principal función es el intercambio electrónico de información relativa a la gestión compartida del Fondo entre los Estados miembros y la Comisión Europea. Véase: https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014

[16] En el Reglamento Delegado (UE) n.º 1014/2014 de la Comisión se definen los indicadores comunes de contexto, de realizaciones y de resultados.

2.3 Datos acumulativos sobre las operaciones (Infosys)

Las evaluaciones intermedia y *ex post* del FEP (2007-2013) se vieron obstaculizadas por la falta de datos de seguimiento sólidos, lo cual dificultó su recopilación[17]. Se estableció un sistema de notificación con el fin de hacer frente a esta deficiencia y proporcionar información detallada a la Comisión en el contexto de cada una de las operaciones[18]. El objetivo de este sistema consiste en crear una base de datos de información que pueda utilizarse para comprobar la ejecución de los programa operativos, realizar análisis específicos necesarios para la elaboración de políticas y garantizar que se dispone de datos fiables para la evaluación.

El artículo 97 del Reglamento del FEMP establece que, a más tardar el 31 de marzo de cada año, la autoridad de gestión facilite a la Comisión los datos acumulativos sobre las operaciones seleccionadas para ser subvencionadas hasta finales del año civil anterior. La lista y la estructura de los datos sobre la ejecución de la operación necesarios en cada una de las operaciones se recogen en dos reglamentos de ejecución[19], incluidas las características esenciales del beneficiario y de la propia operación.

Con el apoyo de FAME se ha elaborado un documento de trabajo para ayudar a los Estados miembros a preparar los informes Infosys. Se analizó la primera serie de informes y las observaciones planteadas a los Estados miembros les ayudaron a identificar qué errores habían cometido.

Los informes Infosys describen los avances y los logros en el ámbito de las operaciones, dado que captan lo que sucede «sobre el terreno». Estos proporcionan información clave sobre el beneficiario (como el tamaño de la empresa, el género) y la operación (tipo de actividades, presupuesto, número de pescadores a los que concierne, superficie total afectada, etc.). Con el fin de limitar la carga administrativa para las autoridades de gestión y los beneficiarios, la mayor parte de los datos que requiere Infosys ya está almacenada en bases de datos nacionales establecidas para cumplir con los datos mínimos que deben registrarse y almacenarse sobre cada operación[20].

---

[17] Se estableció un sistema Infosys similar para hacer un seguimiento del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca entre 2000 y 2006. Dicho sistema se interrumpió con el FEP.

[18] A fin de limitar la carga administrativa de las autoridades de gestión, el sistema recurre a la información de que ya se dispone en los Estados miembros.

[19] Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1242/2014 de la Comisión de 20 de noviembre de 2014 por el que se establecen, de conformidad con el Reglamento del FEMP, normas en lo que atañe a la presentación de los datos acumulativos sobre operaciones y el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1243/2014 de la Comisión de 20 de noviembre de 2014, sobre la información que deben enviar los Estados miembros, así como sobre las necesidades de datos y las sinergias entre las fuentes potenciales de datos.

[20] Esto se establece en el Reglamento sobre disposiciones comunes mediante el anexo III del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión, de 3 de marzo de 2014, que complementa 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 Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales

2.4 Informe anual de ejecución

El seguimiento de la ejecución de los programas operativos implica que los Estados miembros elaboren un informe anual de ejecución, que debe presentarse a más tardar el 31 de mayo de cada año, que comprenda el período hasta el final del año natural anterior (es decir, el mismo período que el informe Infosys). El informe anual de ejecución[21] ofrece una visión general de la ejecución de los programas, incluido en lo referente a temas importantes, como el apoyo a la pesca costera artesanal o el cambio climático. La Comisión y los Estados miembros lo utilizan para examinar los logros alcanzados e introducir ajustes en caso necesario. También contiene información indicativa sobre las finanzas previstas para cada medidas, información que no se recoge en los programas operativos.

El informe anual de ejecución se divide en tres partes:

La parte A (que debe presentarse anualmente entre 2016 y 2023), establece, entre otros aspectos:

- un resumen general de la ejecución en el ámbito del programa y de las prioridades de la Unión;
- datos acumulativos sobre los 28 indicadores de resultados a nivel de objetivo específico;
- datos acumulativos relativos a los 28 indicadores de realizaciones para cada una de las 50 medidas del FEMP;
- datos financieros sobre la ejecución del programa operativo respecto a cada una de las medidas;
- una descripción de las cuestiones que afectan al rendimiento del programa; así como
- actividades relacionadas con el plan de evaluación, incluido un resumen de las evaluaciones finalizadas durante el año.

En la parte B (que solo se incluye en los informes exhaustivos que deben presentarse en 2017 y 2019), los Estados miembros deben proporcionar información adicional sobre los aspectos horizontales de la ejecución (género, desarrollo sostenible, etc.), y sobre el apoyo a los objetivos en materia de cambio climático.

La parte C (que solo se incluye en los informes exhaustivos que deben presentarse en 2019) debe recoger información adicional con relación a la contribución del programa operativo a la consecución de los objetivos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

---

relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

[21] Para obtener el modelo véase el artículo 114 del Reglamento 508/2014 y el Reglamento de ejecución (UE) n.º 1362/2014 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2014, por el que se establecen normas sobre el procedimiento simplificado para la aprobación de determinadas modificaciones de los programas operativos financiados en el marco del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y normas relativas al formato y la presentación de los informes anuales sobre la ejecución de dichos programas.

2.5 Plan de evaluación

Con el propósito de reforzar la contribución de las evaluaciones para que los programas sean eficaces y eficientes, el Reglamento sobre disposiciones comunes[22] establece la obligatoriedad para las autoridades de gestión de diseñar planes de evaluación al comienzo del período de programación. Para las autoridades de gestión del FEMP se trataba de una nueva característica, que les obligaba a reflexionar sobre sus necesidades de evaluación durante el período de ejecución y la forma en que se abordarían.

El plan de evaluación incluye siete secciones: finalidad, objetivos, actividades, disposiciones de gobernanza, fuentes de datos, plazos indicativos y los recursos disponibles. En el modelo de programa operativo del FEMP se facilitan unas breves directrices sobre estas secciones.

A diferencia de los restantes fondos EIE, el plan de evaluación forma parte de los programas operativos del FEMP[23], lo que permite a la Comisión evaluar estos planes como parte del proceso de negociación del programa operativo.

2.6 Evaluaciones de los programas operativos del FEMP

Las evaluaciones son necesarias para evaluar la eficacia, la eficiencia y el impacto de la financiación con el propósito de mejorar la ejecución de los programas y determinar su repercusión. El Reglamento sobre disposiciones comunes[24] establece las disposiciones generales relativas a la evaluación de todos los fondos EIE, mientras que el Reglamento del FEMP especifica que los Estados miembros deben realizar una evaluación *ex ante* y evaluaciones adicionales durante el período de ejecución, mientras que la Comisión debe realizar una evaluación *ex post*, que habrá completado antes de que finalice 2024[25].

La evaluación *ex ante* es la única que han realizado los Estados miembros hasta el momento. Más allá de limitarse a reflejar la situación existente antes del comienzo del programa, la evaluación *ex ante* se considera un proceso que incluye interacciones regulares entre la autoridad de gestión y los evaluadores durante las distintas fases de desarrollo del programa operativo. Este proceso se plasmó en un documento orientativo que se debatió con los Estados miembros en las reuniones del grupo de expertos.

---

[22] Artículo 56, apartado 1, del Reglamento sobre disposiciones comunes.

[23] Artículo 18, apartado 1, letra j), del Reglamento del FEMP y el modelo de programa operativo que se recoge en el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 771/2014 de la Comisión, de 14 de julio de 2014, por el que se establecen, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, normas sobre el modelo para los programas operativos, la estructura de los planes de compensación de los costes adicionales que soporten los operadores por la pesca, cría, transformación y comercialización de determinados productos de la pesca y la acuicultura de las regiones ultraperiféricas, el modelo para la transmisión de datos financieros, el contenido de los informes de las evaluaciones *ex ante* y los requisitos mínimos del plan de evaluación que debe presentarse en el marco del FEMP.

[24] Artículos 54 a 57 del Reglamento sobre disposiciones comunes.

[25] Artículos 55, 56 y 57 del Reglamento sobre disposiciones comunes y artículos 107, 108, 109, 111, 113, 115, 116, 117 del Reglamento del FEMP.

2.7 Marco de rendimiento y evaluación

El marco de rendimiento es una de las herramientas que se utiliza en todos los fondos EIE para promover la orientación hacia la consecución de resultados[26]. En el caso del FEMP, se basa en un conjunto de indicadores de realizaciones y financieros para los cuales se definen hitos y metas con respecto a cada una de las prioridades de la Unión. La información sobre los indicadores del marco de rendimiento se comunica en el informe anual de ejecución. La evaluación de los hitos de 2019 servirá de base para la asignación de la reserva de rendimiento[27], mientras que la consecución de las metas se evaluará en 2024. La Comisión publicó un documento orientativo[28] para proporcionar a las autoridades de gestión más información sobre cómo se aplicará esta nueva característica.

En el FEMP, el marco de rendimiento está formado por indicadores financieros (pago certificado) que proporcionan una indicación clara y clásica del rendimiento de la ejecución mediante el nivel de gasto. Con el fin de reflejar la orientación hacia la consecución de resultados que se da a los fondos EIE, los indicadores financieros están complementados por indicadores de realizaciones. Ambos conjuntos de indicadores deben mostrar un buen nivel de avance para que pueda liberarse la reserva de rendimiento.

3 Constataciones y recomendaciones

El presente informe ha sido elaborado con la ayuda de la unidad de apoyo de FAME, aprovechando los comentarios de las autoridades de gestión del FEMP recopilados durante los talleres celebrados en marzo y septiembre de 2016, y en una reunión específica de partes interesadas que contó con la participación de 21 Estados miembros celebrada en septiembre de 2017, así como los asuntos planteados por los Estados miembros a FAME y a la Comisión durante la ejecución de los programas operativos.

En la siguiente sección se resumen las conclusiones relativas a la ejecución de cada uno de los elementos del sistema común de seguimiento y evaluación y, en su caso, se hacen recomendaciones para mejorar su funcionamiento.

[26] Artículos 20 a 22 y anexo II del Reglamento sobre disposiciones comunes.

[27] Según el artículo 20, apartado 1, del Reglamento sobre disposiciones comunes, el 6 % de los recursos asignados a las medidas financiadas en régimen de gestión compartida en el FEMP constituye una reserva de rendimiento establecida en el acuerdo de asociación y en los programas operativos . Documento orientativo: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[28] Este documento orientativo que se refiere a los fondos EIE en su conjunto puede consultarse aquí: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

3.1 Lógica de intervención del FEMP

La lógica de intervención del FEMP se adapta bien a su estructura (Prioridades de la Unión – Objetivos específicos – Medidas), aunque la inclusión tardía del FEMP bajo los auspicios del Reglamento sobre disposiciones comunes exigió la elaboración de informes adicionales relativos a los objetivos temáticos comunes a todos los fondos EIE[29]. Esto añadió complejidad adicional a la lógica de intervención e hizo que la elaboración de informes fuese más difícil para los Estados miembros.

Recomendaciones:

- La lógica de intervención es un elemento estructurador del sistema común de seguimiento y evaluación que debería mantenerse en el futuro, aunque debería tratarse en mayor profundidad con los Estados miembros en las reuniones del grupo de expertos.
- Debería ser más sencilla y estar más orientada a los resultados, indicando de forma clara qué medida o acción contribuye a qué objetivos y cómo se mide.

3.2 Indicadores comunes

Durante la evaluación del funcionamiento del sistema común de seguimiento y evaluación se plantearon las siguientes cuestiones:

- El documento de trabajo en el que se definen de forma exacta los indicadores comunes y la información sobre cómo deberían emplearse no se facilitó hasta bien avanzado el proceso de programación. Esto generó malentendidos entre los Estados miembros y algunos programas operativos se prepararon con distintos métodos para establecer metas en función de los resultados que preveían alcanzar.
- Los indicadores de resultados están relacionados con los objetivos específicos del FEMP. Los Estados miembros tenían la posibilidad de declarar que determinados indicadores de resultados conforme a un objetivo específico «no eran aplicables» a un objetivo específico, a la cual se recurrió de forma generalizada y no como excepción. Sin embargo, dado que a cada uno de los objetivos específicos del FEMP se le aplica más de un indicador de resultados común, todavía es posible medir la contribución de los programas operativos al objetivo específico del FEMP.
- Los Estados miembros también tenían la posibilidad de utilizar sus propios indicadores en lugar de seleccionarlos de la lista de indicadores comunes, lo que provocó una situación en la que no era posible tener en cuenta algunos resultados de forma adecuada para elaborar informes ni agregarlos en el contexto de la UE.
- Algunas medidas no contaban con un indicador de resultados común suficiente (como las relativas a la innovación) y no siempre se tuvo en cuenta adecuadamente el tiempo necesario para que se dejase notar un efecto (como el aumento de beneficio neto

[29] Artículo 9 del Reglamento sobre disposiciones comunes. El FEMP contribuye a los objetivos temáticos 3, 4, 6 y 8.

debido a una innovación). Esto implica que podrían no tenerse en cuenta algunos efectos importantes del FEMP.

- Algunos indicadores se expresaron en ratios[30], su cálculo es difícil a nivel operativo y su agregación no es significativa.

Recomendaciones:

- Los indicadores de resultados deben expresarse en todo momento en cifras absolutas en el seguimiento, e incluir objetivos y bases de referencia. Dado que los indicadores de resultados del FEMP se basan en datos procedentes de los beneficiarios de este antes y después de la operación, deben evitarse en lo posible los ratios, los porcentajes y las ambigüedades en los signos aritméticos, ya que dan lugar a errores. Por ejemplo, el aumento del beneficio neto debería expresarse con arreglo a los valores «previos» y «posteriores», y no como un incremento porcentual.
- Antes del comienzo del ejercicio de programación, la Comisión debería proporcionar a los Estados miembros un marco metodológico sobre las definiciones de los indicadores y los métodos de cálculo que deben utilizarse para establecer los objetivos.
- A fin de ofrecer una visión de conjunto del uso de los fondos y permitir que pueda hacerse una agregación significativa a nivel de la UE, todas las inversiones deben contar con indicadores comunes.
  No obstante, los Estados miembros deben tener la flexibilidad de utilizar indicadores complementarios que se apliquen en el ámbito nacional.

3.3 Datos acumulativos sobre las operaciones seleccionadas para su financiación (Infosys)

Infosys es un valioso instrumento para las autoridades de gestión, ya que puede utilizarse como «panel de control» para comprobar el progreso de la ejecución. Este tiene utilidad para la Comisión, ya que proporciona información sobre los logros del FEMP mucho antes de que puedan comunicarse de forma significativa los primeros valores de los indicadores de resultados. Será una herramienta especialmente útil para los Estados miembros cuando comiencen a realizar las evaluaciones a partir de 2018, ya que garantizará que los evaluadores cuentan con conjunto básico pero sólido de datos.
Entre los problemas que plantea Infosys se incluyen:

- En los informes Infosys, no es posible distinguir entre los campos que se han dejado deliberadamente en blanco de las omisiones por descuido, ya que la estructura de Infosys no permitía responder «no aplicable» en determinados campos.

[30] Por ejemplo: «Variación del porcentaje de flotas desequilibradas» o «Variación de las capturas no deseadas (%)». Ambos indicadores requieren un cálculo y una base de referencia.

- La base de referencia es el valor de un indicador antes de que comience una operación (como el número de equivalentes en tiempo completo en una pyme), y sirve como punto de referencia para medir el progreso. En los informes Infosys no existen bases de referencia, a pesar de que las autoridades de gestión las exigen en todos los casos a los solicitantes para poder evaluar sus solicitudes de financiación y son un elemento obligatorio del sistema nacional de seguimiento[31].
- Infosys requiere que quienes solicitan ayudas proporcionen una estimación del resultado que creen que van a obtener con su operación. Posteriormente las autoridades de gestión verifican esta estimación una vez completado el proyecto. A fin de garantizar la solidez de la validación, en este segundo paso se prestará apoyo metodológico a las autoridades de gestión.

Recomendaciones:

- Debería mantenerse Infosys en el futuro, ya que proporciona información muy valiosa, al tiempo que genera únicamente una aportación limitada de las administraciones de los Estados miembros.
- Las bases de referencia deben incluirse en los informes Infosys.
- Los usuarios deben tener la posibilidad de responder «no aplicable» cuando proceda y añadir una nota explicativa.

3.4 Informe anual de ejecución

A diferencia de Infosys, los informes anuales de ejecución se remiten a través del sistema de gestión de fondos mediante un flujo de trabajo estructurado y tienen que recibir el visto bueno de la Comisión. Durante la evaluación de estos informes por parte de la Comisión pueden surgir distintos tipos de problemas, que pueden provocar una demora sustancial. En concreto, no debería existir ninguna discrepancia entre la información desglosada que se proporciona en Infosys y los valores agregados incluidos en el informe anual de ejecución, ya que ambos informes comprenden el mismo período.

En el caso de todos los fondos EIE, la información fundamental procedente del informe anual de ejecución se pone a disposición del público en general a través del portal de datos abiertos de la UE que facilita la Comisión para garantizar la transparencia del uso de los fondos[32]. Los datos financieros sobre la ejecución del FEMP únicamente se facilitan con carácter anual en el informe anual de ejecución, pese a que la Comisión recibe información sobre el FEDER, el FSE y el FEADER tres veces al año. Por lo tanto, la información publicada en el

[31] Tal y como exige el Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión.

[32] El portal de datos abiertos de la UE es un sitio web en el que la información fundamental sobre la ejecución de los fondos EIE se facilita de forma gráfica. Todos los conjuntos de datos utilizados para realizar estas ilustraciones pueden descargarse y ser utilizados por el público. Véase https://cohesiondata.ec.europa.eu/

portal de datos abiertos de la UE está más actualizada en el caso de estos fondos que en el del FEMP.

Recomendaciones:

- Deberían facilitarse orientaciones a fin de ayudar a los Estados miembros a elaborar sus informes.
- Debería garantizarse una mayor complementariedad entre Infosys y el informe anual de ejecución.
- Debería alinearse la elaboración de informes sobre la ejecución financiera entre los distintos fondos.

3.5 Plan de evaluación

Los planes de evaluación difieren en cuanto a duración, minuciosidad y calidad, y a menudo tan solo recogen la información mínima exigida. Las autoridades de gestión dieron prioridad a otras secciones del programa operativo y en ocasiones se pasaron por alto los planes de evaluación y se elaboraron rápidamente. El presupuesto destinado a las evaluaciones varía sustancialmente, lo cual refleja la proporcionalidad del tratamiento: los Estados miembros que tienen muchas regiones cuentan con un presupuesto mucho mayor para la evaluación que los Estados miembros que únicamente cuentan con un pequeño programa operativo del FEMP y cuyas divisiones regionales son de menor tamaño o que no tienen este tipo de divisiones.

Recomendaciones:

- El plan de evaluación incluido en el programa operativo únicamente debe hacer énfasis en la gobernanza del proceso de evaluación, proporcionar una planificación básica del tiempo y una asignación de los recursos indicativa.
- Con el propósito de mantener la flexibilidad y evitar que se realice un gran número de modificaciones en el programa operativo, la elaboración de una planificación más detallada debería dejarse para una fase posterior, utilizando los planes actualizados adoptados por el comité de seguimiento, como sucede con los restantes fondos EIE.

3.6 Evaluaciones

En abril de 2017 la mayoría de los Estados miembros todavía no había comenzado las evaluaciones, ya que consideraba que el nivel de ejecución era muy bajo para servir de base para una evaluación sustancial de los resultados. Por lo tanto, es demasiado pronto para extraer conclusiones sobre este componente del sistema común de seguimiento y evaluación.

El proceso de la evaluación *ex ante* se presenta en los programas operativos , aunque de una forma muy sintética que podría mejorarse. Por lo general, los equipos de evaluación *ex ante* no han participado en la fase de negociación de los programas operativos ni en su finalización, y tampoco pudieron aportar una valoración de la versión final del programa operativo.

Un problema específico de la evaluación del FEMP es la dificultad para encontrar evaluadores con los conocimientos adecuados, tanto en pesca como en metodologías de evaluación: únicamente se encuentran en un equipo de personas con competencias complementarias.

También es necesario contar con orientaciones que respalden a los Estados miembros cuando lleven a cabo evaluaciones de eficacia o de impacto. Esto será especialmente importante cuando la Comisión realice la evaluación *ex post*, que debe basarse en un conjunto de evaluaciones nacionales sólidas.

Recomendaciones:

- Las orientaciones sobre la evaluación *ex ante* deberían ser más detalladas e incluir una definición del papel de los encargados de esta evaluación en la finalización del programa operativo.
- Los Estados miembros deberían tratar de combinar los diferentes tipos de competencias necesarias en un equipo de evaluadores específico.
- Debería facilitarse rápidamente el marco metodológico relativo a la evaluación.

3.7 Marco de rendimiento

Los indicadores de realizaciones del marco de rendimiento deben definirse de forma juiciosa, a fin de evitar malentendidos: los indicadores de realizaciones son básicamente el número de operaciones seleccionadas en virtud de determinadas medidas, que puede verse influenciado por factores externos.

El método de cálculo utilizado para los indicadores financieros se define en el Reglamento sobre disposiciones comunes, aunque generó muchas preguntas de los Estados miembros. Probablemente esto se debe a las diferencias en la terminología y los métodos de elaboración de informes aplicados por los distintos fondos.

Recomendaciones:

- Los indicadores financieros deberían ser similares y comparables en todos los fondos EIE.
- Debería evaluarse mejor el uso de los indicadores de realizaciones.
- Podría ser de utilidad complementar el marco de rendimiento con explicaciones.

4 Conclusión: ¿se alcanzarán los objetivos del sistema común de seguimiento y evaluación?

El presente informe de evaluación revela que se están haciendo avances en la consecución de los cuatro objetivos del sistema común de seguimiento y evaluación, aunque es necesario seguir trabajando para alcanzarlos por completo.

El sistema común de seguimiento y evaluación fue diseñado para evaluar los progresos hechos en la ejecución del FEMP y servir de apoyo a la adopción de decisiones en esta materia en el ámbito nacional y de la UE. El uso de indicadores comunes y el nuevo sistema de seguimiento proporcionan un conjunto sólido de datos que pueden utilizarse con fines de seguimiento, pero también para la adopción de decisiones. Pese a algunas pequeñas deficiencias y cuestiones a distintos niveles que han impedido el funcionamiento óptimo del sistema en las fases iniciales, los problemas fueron detectados y solucionados uno por uno en colaboración con los Estados miembros.

Los datos acumulativos sobre las operaciones proporcionados por los Estados miembros a través de los informes Infosys funcionan a modo de «panel de control» que permite a la Comisión y a los Estados miembros supervisar mejor los avances en la ejecución del FEMP. También hace posible que la Comisión extraiga conclusiones a nivel de la UE, de las cuencas marinas y entre Estados miembros, y ya se ha revelado muy útil como respaldo a la adopción de decisiones.

La actual configuración del sistema común de seguimiento y evaluación facilita datos útiles para evaluar su contribución al desarrollo del sector pesquero y a los objetivos de la Estrategia Europa 2020, tal y como se recoge en los objetivos temáticos. No obstante, puede que sea necesario realizar investigaciones y análisis adicionales en lo que se refiere a evaluar la contribución del FEMP a las prioridades relacionadas con la política pesquera común o de la política marítima, como la aplicación de la obligación de desembarque o la lucha contra los desechos marinos. Tener en cuenta la rentabilidad y la necesidad de proporcionalidad sería útil si un futuro sistema común de seguimiento y evaluación incluyera indicadores más estrechamente relacionados con estas políticas.

El objetivo de fomentar un proceso de aprendizaje común entre la Comisión y los Estados miembros ha sido fundamental desde el primer día en el desarrollo del sistema. Cada uno de los elementos se ha debatido de forma pormenorizada con los Estados miembros y para contribuir a ello se ha puesto en marcha la dependencia de apoyo de seguimiento y evaluación de la pesca y de la acuicultura.

Por último, todavía no han concluido las evaluaciones debido al retraso en la ejecución del FEMP. Actualmente se está desarrollando un documento de trabajo que proporcionará orientaciones y explicaciones a los Estados miembros para sus evaluaciones, que deberían comenzar en 2018. Los indicadores comunes y los datos de Infosys deberían ser muy útiles para que en un futuro próximo se obtengan evaluaciones sólidas.