COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.6.2022
COM(2022) 284 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

Siglas

DAFO	debilidades, amenazas, puntos fuertes y oportunidades
DG MARE	Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca
FAME	seguimiento y evaluación de la pesca y de la acuicultura
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
FEMPA	Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura
PMI	política marítima integrada
PO	programa operativo
PPC	política pesquera común
RDC	Reglamento sobre Disposiciones Comunes
SCSE	sistema común de seguimiento y evaluación
UE	Unión Europea

Commission européenne / Europese Commissie, 1049 Bruxelles/Brussel, BÉLGICA. Tel. +32 229-91111.
Tel. directo +32 229-84666.

Índice

1. Introducción 3

2. Aplicación del SCSE 4

2.1. Lógica de intervención del FEMP 6

2.2. Indicadores comunes 8

2.3. Datos acumulativos sobre las operaciones (Infosys) 10

2.4. Informes anuales de ejecución 11

2.5. Evaluaciones 12

2.6. Marco de rendimiento 14

3. Marco de seguimiento y evaluación del FEMPA 14

4. Conclusión 17

1. INTRODUCCIÓN

El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) apoyó las políticas marítima y pesquera de la UE entre 2014 y 2020. Este fondo dispone de un total de 6 400 millones EUR, de los cuales 5 960 millones EUR son gestionados conjuntamente por los Estados miembros y la Comisión (gestión compartida). El presente informe se refiere únicamente al presupuesto en régimen de gestión compartida. Dicho presupuesto se utiliza para fomentar la sostenibilidad de la pesca y la acuicultura, para promover una comercialización y una transformación eficaces y sostenibles de los productos de la pesca y la acuicultura y para reforzar el control de la pesca y mejorar la recopilación de datos científicos para su gestión. Asimismo, no solo ayuda a las comunidades costeras a diversificar su economía azul y a hacer más atractivas las costas de la UE, sino que también apoya la protección ambiental y el enriquecimiento de la biodiversidad acuática.

A fin de realizar el seguimiento de las operaciones del FEMP financiadas en régimen de gestión compartida, se creó un sistema común de seguimiento y evaluación (SCSE)[1]. Este sistema ayuda a registrar y realizar un seguimiento de los logros de estas operaciones. De este modo, proporciona transparencia sobre el uso de los fondos públicos y permite la evaluación de la ayuda del FEMP. El SCSE se basa en un marco para el diálogo continuo, el mantenimiento, el apoyo y el intercambio de experiencias entre la Comisión y los Estados miembros. El objetivo de este marco es proporcionar datos comunes y comparables que puedan agregarse y analizarse con arreglo a diversos criterios en todos los Estados miembros.

El presente documento es el segundo informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del SCSE. Se centra en la evolución de la situación con respecto al informe anterior[2], expone las lecciones aprendidas durante la aplicación y examina cómo estas se han tenido en cuenta en el desarrollo del marco del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA) para el período 2021-2027[3]. Este informe no ofrece detalles sobre los logros del FEMP, ya que dicha información figura en los informes de ejecución del FEMP, disponibles en el sitio web de la DG MARE[4].

Tal como se establece en el artículo 108 del Reglamento del FEMP, los objetivos del SCSE son los siguientes:

a) poner de manifiesto el progreso y los logros de la política pesquera común (PPC) y la política marítima integrada (PMI), 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 PPC y la PMI;
c) impulsar un proceso común de aprendizaje en relación con el seguimiento y la evaluación; y

---

1 Artículo 107 del 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 (en lo sucesivo, «el Reglamento del FEMP»).

2 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 4, del Reglamento del FEMP, el primer informe se publicó en 2018 [COM(2018) 48 final].

3 Reglamento (UE) 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1004.

4 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_es.

d) proporcionar evaluaciones bien fundamentadas y con bases fácticas respecto de las operaciones del FEMP para su incorporación al proceso de adopción de decisiones.

Para alcanzar estos objetivos, el SCSE contempla lo siguiente[5]:

1) una lógica de intervención que explique cómo las prioridades, los objetivos específicos y las medidas se afectan mutuamente[6];
2) un conjunto de indicadores comunes[7];
3) los datos acumulativos sobre las operaciones seleccionadas para ser subvencionadas[8];
4) los informes anuales de ejecución de los programas operativos (OP)[9];
5) los planes de evaluación[10];
6) las evaluaciones *ex ante* y *ex post* y otras actividades de evaluación relacionadas con los programas del FEMP[11]; y
7) los exámenes del rendimiento[12].

Estos aspectos se describen detalladamente en el informe anterior sobre la aplicación del SCSE del FEMP[13]. **El presente informe se centra en los nuevos aspectos que han surgido desde el último informe.**

2. APLICACIÓN DEL SCSE

Cada uno de los aspectos descritos en la sección 1 se debatió con los Estados miembros en las reuniones del grupo de expertos del FEMP[14]. La Comisión utilizó estas reuniones para desarrollar el marco de reglamentos delegados y de ejecución que respaldan el SCSE. Este enfoque participativo se mantuvo durante todo el período de programación, con la participación de las autoridades de gestión para seguir desarrollando y fortaleciendo el SCSE mediante el intercambio de las mejores prácticas y el tratamiento de cuestiones comunes. Esto garantizó la apropiación y aceptación colectiva del sistema, y ayudó a formar y equipar a las autoridades de gestión y a la Comisión para realizar el seguimiento y la evaluación.

---

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

6 Artículo 18, apartado 1, letra a), y artículo 116 del Reglamento del FEMP.

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

8 Artículo 97, apartado 1, letra a) del Reglamento del FEMP (informe Infosys).

9 Artículo 114 del Reglamento del FEMP, que complementa el artículo 50 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 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 [en lo sucesivo, «el Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC)»].

10 Artículo 115 del Reglamento del FEMP, leído en relación con el artículo 56 del RDC.

11 Artículos 115, 116 y 117 del Reglamento del FEMP, leídos en relación con los artículos 55, 56 y 57 del RDC.

12 Artículo 21, apartado 1, del RDC.

13 COM(2018) 48 final.

14 Los documentos e informes de estas reuniones están disponibles en https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en.

A fin de garantizar que los Estados miembros apliquen el SCSE de forma coherente, la Comisión creó una unidad de apoyo técnico, conocida como FAME (seguimiento y evaluación de la pesca y la acuicultura)[15]. Un contratista externo prestó este servicio de apoyo durante los siete años del período de programación. Se recopilaron los comentarios, la experiencia y los conocimientos de las autoridades de gestión y se desarrollaron con la unidad de apoyo de FAME. Los documentos de trabajo y los informes elaborados por FAME están disponibles en el sitio web de Europa[16]. FAME ayudó a la Comisión y a los Estados miembros a desarrollar, aplicar y analizar cada uno de los aspectos expuestos en el presente capítulo.

[15] Puede obtener más información sobre FAME en https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_es.

[16] https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_es.

¿Qué información puede aportar el SCSE sobre el FEMP?

El SCSE combina información de seguimiento y evaluación de varias fuentes. La información sobre cada operación financiada puede combinarse con información contextual sobre la situación en los Estados miembros y bases de datos externas, como el registro común de la flota.

- Los indicadores comunes de resultados transmiten la información de más alto nivel. Por ejemplo, gracias a la ayuda del FEMP, se conservaron 31 594 puestos de trabajo en las comunidades costeras en los sectores de la pesca, la acuicultura y la transformación.
- El gasto puede evaluarse en relación con las medidas del Reglamento del FEMP para las que se destinó. Por ejemplo, alrededor del 33 % de la financiación total del FEMP se destinó a medidas de apoyo a la biodiversidad (1 637 millones EUR).
- También puede facilitarse un análisis más detallado por sector. Por ejemplo, 13 123 buques individuales recibieron la ayuda del FEMP. Alrededor del 25 % del gasto del FEMP dedicado a los buques se destinó a los del sector de la pesca costera artesanal (124 millones EUR).

Cada uno de los ejemplos presentados puede desglosarse además por Estado miembro. Las cifras se refieren al estado de ejecución del FEMP a 31 de diciembre de 2020. Puede encontrar más detalles y ejemplos en los informes de ejecución del FEMP disponibles en el sitio web de la DG MARE[17,4].

2.1. Lógica de intervención del FEMP

La lógica de intervención describe cómo las decisiones políticas, las medidas adoptadas y los resultados deseados se afectan mutuamente. Es la columna vertebral del seguimiento y la evaluación, que comienza a nivel de las políticas y continúa a nivel de programas y operaciones individuales.

El artículo 5 del Reglamento del FEMP establece los objetivos de la UE. A nivel de las políticas, estos se desglosan en prioridades de la UE y objetivos específicos, tal como se establece en el artículo 6 del Reglamento del FEMP. Cada Estado miembro que ejecuta el FEMP[18] diseña un programa operativo (PO) en el que se abordan las necesidades de ayuda del Estado miembro en cuestión a través de una selección de entre el conjunto de cincuenta y una medidas disponibles. Los Estados miembros analizan sus debilidades, amenazas, puntos fuertes y oportunidades (DAFO) para determinar sus necesidades. Este análisis les permite determinar las medidas adecuadas y su intensidad. Los Estados miembros también seleccionan indicadores de resultados y de realización adecuados y establecen valores previstos e hitos para los indicadores financieros, de realización y de resultados. Estos se utilizan a su vez para realizar un seguimiento de los avances y facilitar la evaluación. El PO es aprobado por la Comisión y, posteriormente, puede ser modificado por los Estados miembros a lo largo del período de ejecución para reflejar la evolución de las necesidades.

17 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_es.

18 Todos los Estados miembros excepto Luxemburgo.

La lógica de intervención se propuso como una estructura predefinida para abordar las necesidades de todos los Estados miembros. Sin embargo, durante la ejecución se hizo evidente que un enfoque más flexible funcionaría mejor. Algunos aspectos funcionaron bien, como las prioridades de la UE, que facilitaron la agregación de datos a nivel de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)[19]. Otros aspectos, como los objetivos temáticos[20] (es decir, la agregación de mayor nivel que representa las once prioridades de inversión de los Fondos EIE), resultaron poco pertinentes para el FEMP, ya que este cuenta con un presupuesto comparativamente reducido para realizar un análisis de tan alto nivel.

En algunos casos, resultó difícil trabajar con los rígidos vínculos que existen entre los aspectos de la lógica de intervención del FEMP. El Reglamento del FEMP creó vínculos entre las prioridades de la UE y las medidas, y enmarcó algunas medidas de forma muy precisa. Por ejemplo, dividió las inversiones productivas en la acuicultura en once categorías. En la práctica, se constató que los Estados miembros no utilizaron bien esas medidas tan precisas, sino que prefirieron proporcionar financiación en el marco de medidas más amplias que abarcaban los mismos objetivos.

El Reglamento Delegado (UE) n.º 1014/2014de la Comisión[21] creó el vínculo entre las prioridades de la UE y los indicadores comunes de resultados. La aplicación de las medidas por parte de los Estados miembros se incorpora a los indicadores de resultados. En la sección 2.2 se detallan las observaciones sobre los indicadores comunes de resultados realizadas durante la ejecución del programa.

Durante la ejecución, fue necesario analizar cómo las medidas del FEMP, así como la naturaleza de las operaciones apoyadas en el marco de cada medida, contribuyeron a la consecución de los objetivos de la PPC. Para ello, se desarrollaron métodos *ad hoc* en talleres y utilizando conocimientos técnicos. La disponibilidad de datos detallados a nivel de operación facilitó este análisis. Por ejemplo, se constató que las operaciones ejecutadas en el marco de once medidas del FEMP [como la innovación en virtud del artículo 47, las inversiones productivas en la acuicultura en virtud del artículo 48, apartado 1, letras a) a d) y f) a h), y la prestación de servicios medioambientales por el sector de la acuicultura en virtud del artículo 54] contribuyeron a la consecución del objetivo de la PPC de promover el desarrollo de las actividades acuícolas sostenibles. Este tipo de análisis mostró el indudable valor de disponer de información detallada sobre cada operación.

Ejemplo: relación entre las prioridades de la UE, los objetivos específicos, las medidas y los indicadores de resultados

19 https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_es.

20 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/thematic-objectives.

21 Reglamento Delegado (UE) n.º 1014/2014 de la Comisión, de 22 de julio de 2014, que complementa el Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, en lo relativo al contenido y la construcción de un sistema común de seguimiento y evaluación de las operaciones financiadas en el marco del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (DO L 283 de 27.9.2014, p. 11).

La prioridad de la UE 1 (fomentar una pesca sostenible desde el punto de vista medioambiental, eficiente en el uso de los recursos, innovadora, competitiva y basada en el conocimiento) se divide en seis objetivos específicos.

Cada objetivo específico corresponde a una serie de medidas. Por ejemplo, la paralización definitiva de actividades pesqueras y la ayuda a los sistemas de asignación de las posibilidades de pesca (artículos 34 y 36 del Reglamento del FEMP, respectivamente) son medidas que contribuyen a la consecución del objetivo específico 3 (el equilibrio entre la capacidad pesquera y las posibilidades de pesca disponibles), en el marco de la prioridad de la UE 1.

Los siguientes indicadores comunes de resultados se aplican al objetivo específico 3: indicador de resultados 1.3 (variación de los beneficios netos) e indicador de resultados 1.6 (variación del porcentaje de flotas desequilibradas).

La forma en que se facilitan los datos de seguimiento y evaluación sigue la estructura de la lógica de intervención descrita. Los datos se facilitan en tres formatos principales:

- los datos acumulativos sobre las operaciones (Infosys) presentados a finales de marzo de cada año;
- los informes anuales de ejecución presentados a finales de mayo de cada año; y
- las evaluaciones realizadas antes, durante y después del período de programación.

Estos datos se incorporan al conjunto de indicadores comunes de resultados que sirven como ejemplos clave de los logros del FEMP.

2.2. Indicadores comunes

En general, los indicadores comunes del FEMP proporcionaron una buena base para el seguimiento de los avances en su ejecución. Sus valores se recogen en el portal de datos abiertos[22], de acceso público. A continuación, se exponen las observaciones realizadas sobre los indicadores.

- Los indicadores de contexto son esenciales para el análisis DAFO y para determinar las necesidades de los Estados miembros. Sin embargo, su inclusión en los informes no tuvo ningún valor para el seguimiento de los avances.
- El indicador de realización más fiable fue el número de operaciones. Simplificó la programación y la elaboración de informes, y puede mejorarse considerablemente si se combina con otros datos a nivel de las operaciones.
- Algunos indicadores eran complejos y difíciles de utilizar sobre el terreno debido a la falta de datos o a las diferencias en cuanto a la recopilación de datos entre los Estados miembros (por ejemplo, cambios positivos y negativos en los indicadores —«variación en las capturas no deseadas» o «variación de la eficiencia en el consumo de combustible de las capturas de pescado»— que se consideran cambios positivos).
- Algunos indicadores no eran del todo adecuados para reflejar el efecto directo a medio plazo del FEMP, sino que estaban más orientados a reflejar los efectos de la

22 https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

PPC, independientemente del FEMP (por ejemplo, «variación en las capturas no deseadas» o «variación de la cobertura de las zonas marinas protegidas»).

- Las autoridades de gestión evitaron indicadores más complejos. Estos indicadores se declararon a menudo no aplicables a nivel de programa, o simplemente no se notificaron a nivel de operaciones individuales.
- Se produjeron con frecuencia varios errores de presentación de información. La mayoría de ellos se debieron a una interpretación errónea de las definiciones de los indicadores y a la diversidad de las prácticas de recopilación de datos. Las definiciones se aclararon y mejoraron a lo largo del período de ejecución mediante la actualización periódica del documento de trabajo sobre definiciones de indicadores[23]. Se produjeron otros errores debido a la imprecisión de las unidades de medida, por ejemplo, «miles de EUR» en lugar de simplemente «EUR». Estos errores se detectaron y rectificaron en la elaboración de informes y en la programación, y se revisaron las definiciones para mejorar su uso.
- Los Estados miembros tenían la opción de informar sobre los indicadores de resultados específicos de los programas. Su valor fuera del informe para el Estado miembro en cuestión era limitado, ya que no podían agregarse a nivel de la UE.
- En la práctica, se constató que los indicadores comunes de resultados definidos para ser utilizados únicamente en el marco de determinadas medidas también pueden ser adecuados para ser utilizados en el marco de otras medidas. La experiencia durante la ejecución puso de manifiesto que una estructura más flexible habría funcionado mejor.

Ejemplo: tres indicadores comunes de resultados del FEMP, que representan los logros del Fondo de 2014 a 2020

1. **Número de operaciones financiadas por el FEMP que ejecutan el sistema de la Unión de control, inspección y observancia:**

   previsiones, de acuerdo con los programas de los Estados miembros: **954 operaciones**

   ejecuciones, de acuerdo con los informes anuales de ejecución de los Estados miembros: **615 operaciones**

2. **Número de nuevas empresas creadas por iniciativas de desarrollo local participativo financiadas en el marco del FEMP:**

   previsiones, de acuerdo con los programas de los Estados miembros: **750 empresas**

   ejecuciones, de acuerdo con los informes anuales de ejecución de los Estados miembros: **486 empresas**

3. **Empleos que se mantuvieron en el sector pesquero gracias a la ayuda del FEMP, medidos en unidades de equivalente a jornada completa (EJC):**

[23] FAME, *Working paper on definitions of EMFF common indicators* [«Documento de trabajo sobre las definiciones de los indicadores comunes del FEMP», documento en inglés]: https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_es.

previsiones, de acuerdo con los programas de los Estados miembros: **22 473 EJC**

ejecuciones, de acuerdo con los informes anuales de ejecución de los Estados miembros: **17 985 EJC**

2.3. Datos acumulativos sobre las operaciones (Infosys)

En el período 2014-2020, se introdujo la elaboración de informes de conformidad con el artículo 97, apartado 1, del Reglamento del FEMP. Esto dio lugar a la producción de datos muy superiores a los disponibles para el Fondo Europeo de Pesca (FEP) en el período anterior (2007-2014). Sin embargo, llevó algún tiempo establecer sistemas en cada Estado miembro que fueran compatibles y suficientemente fiables para agregar datos, por ejemplo, mediante la detección y eliminación de errores relativos a las unidades, como la indicación de «EUR» en lugar de «miles EUR». La unidad de apoyo de FAME elaboró varios documentos de trabajo y herramientas informáticas de apoyo para ayudar a crear los sistemas. Las herramientas se diseñaron para reducir los errores de presentación de información y acortar el tiempo necesario para la gestión y finalización de los datos antes de que pudieran utilizarse para el análisis.

Infosys ofrece una forma bien estructurada, común y coherente de registrar los datos, lo que permite utilizar este sistema para el seguimiento de los avances, la evaluación y la evaluación comparativa a nivel de los Estados miembros. A nivel de los agregados de la UE, Infosys se ha convertido en una herramienta inestimable a la hora de proporcionar datos fiables para la elaboración de informes y la adopción de decisiones.

¿Qué información puede aportar Infosys sobre un proyecto?

Los datos registrados a nivel de una operación ayudan a la Comisión a comprender la historia subyacente. Por ejemplo, una pescadora de Almería (España) que opera como microempresa lleva a cabo una operación del FEMP relacionada con la diversificación y las nuevas formas de ingresos mediante el desarrollo del turismo de pesca deportiva en aguas profundas en su buque. El buque puede identificarse mediante el número en el registro de la flota pesquera, que está vinculado a la información sobre el tamaño del buque, la potencia del motor, la clase y los principales artes de pesca.

Se facilitan las fechas de inicio y finalización de la operación, así como su coste total y los detalles de la financiación. Por ejemplo, la mitad de la financiación procede del presupuesto del FEMP y el resto es una combinación de financiación pública y privada.

Además, se facilita el código de la nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS) de la empresa, que indica la zona local que cubre la operación. Los datos también pueden mostrar la pertinencia de la operación para la promoción de la igualdad de género en el sector pesquero.

La operación se lleva a cabo en virtud del artículo 30 («Diversificación y nuevas formas de ingresos») del Reglamento del FEMP. El resultado se mide mediante el indicador común «variación de los beneficios netos».

El artículo 97 del Reglamento del FEMP exige que las autoridades de gestión faciliten a la Comisión datos acumulativos sobre las operaciones seleccionadas para ser subvencionadas. Los datos, facilitados a finales de marzo de cada año, abarcan la ejecución hasta finales del año civil anterior. Al igual que los sistemas de presentación de informes de instrumentos financieros anteriores (el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca y el FEP), este sistema de presentación de informes se conoce comúnmente como Infosys.

El nivel de detalle facilitado a nivel de las operaciones a través de los informes Infosys es único para el FEMP. Dos Reglamentos de Ejecución[24] proporcionan detalles sobre los datos necesarios y la estructura de la base de datos. Los datos describen los avances y los logros en lo que respecta a las operaciones, dado que captan lo que sucede sobre el terreno. Estos datos incluyen información clave sobre el beneficiario (como el tamaño de la empresa o el género) y la operación (tipo de actividades, presupuesto, número de pescadores a los que concierne, superficie total afectada, etc.). A fin de limitar la carga administrativa para las autoridades de gestión y los beneficiarios, la mayor parte de los datos de Infosys proceden de información que ya está almacenada en bases de datos nacionales establecidas para cumplir con los requisitos de registro y almacenamiento de datos para operaciones individuales.

2.4. Informes anuales de ejecución

De conformidad con el artículo 114 del Reglamento del FEMP y el artículo 50 del Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC), debe transmitirse a la Comisión, a más tardar el 31 de mayo de cada año, un informe anual de ejecución para cada programa. Los informes anuales de ejecución resumen los principales logros y retos de la ejecución de los PO. Al igual que Infosys, los informes anuales de ejecución abarcan la ejecución hasta el final del año civil anterior. La Comisión y los Estados miembros se sirven de la visión general sobre la ejecución que ofrecen los informes anuales de ejecución para examinar los logros e introducir ajustes en caso necesario.

Los informes anuales de ejecución proporcionan dos tipos de información: información cualitativa que describe los principales logros y retos, e información cuantitativa que contiene datos agregados en forma de cuadros. También contienen una asignación financiera indicativa para cada medida.

Los informes anuales de ejecución son valiosas fuentes de información, en particular en lo que respecta a la descripción de cómo se ha desarrollado la ejecución del programa a lo largo del período de programación, en qué aspectos se ha tenido éxito y dónde radican las dificultades y los retos.

La información contenida en un informe anual de ejecución se refiere a la ejecución hasta el final del mes de diciembre anterior. Teniendo en cuenta el tiempo necesario para elaborar, presentar y aprobar el informe, así como para realizar las revisiones necesarias, los datos del informe suelen tener unos nueve meses de antigüedad en el momento de su publicación.

Los datos de los informes anuales de ejecución también se utilizan para agregar datos a nivel de los Fondos EIE y se ponen a disposición del público en el portal de datos

[24] Reglamentos de Ejecución (UE) n.º 1242/2014 y (UE) n.º 1243/2014 de la Comisión.

abiertos[25]. Infosys, por su parte, se utiliza para un análisis más técnico y detallado. El hecho de disponer de dos flujos de presentación de informes separados para los datos cuantitativos ha hecho que el análisis sea más complejo. Esto se debe a que los conjuntos de datos resultantes deben compararse para detectar diferencias y errores.

¿Qué información proporciona un informe anual de ejecución?

Los informes anuales de ejecución proporcionan información sobre cuestiones que afectan a la ejecución y al rendimiento del programa mediante la descripción del entorno económico y jurídico nacional. Se trata de una información importante que permite a la Comisión formular observaciones y trabajar con los Estados miembros en sus retos específicos a fin de mejorar la ejecución. Los informes ofrecen detalles del apoyo a la pesca costera artesanal, por ejemplo, la sustitución o modernización de motores principales o auxiliares.

Los informes anuales de ejecución también describen las actividades que forman parte del plan de evaluación del programa y resumen las evaluaciones realizadas. Los informes de 2017 y 2019 incluyeron secciones especiales que proporcionaban información adicional sobre el apoyo a los objetivos en materia de cambio climático y el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo.

2.5. Evaluaciones

Como base para la concepción de los programas, los Estados miembros llevaron a cabo evaluaciones *ex ante*[26] que presentaron a la Comisión junto con los PO. La Comisión elaboró una síntesis de estas evaluaciones[27], en la que se puso de manifiesto que el principal beneficio de la evaluación *ex ante* era el apoyo que prestaba para realizar el análisis DAFO, determinar las necesidades específicas de intervención de los programas y cuantificar los objetivos de los indicadores.

Cada programa incluye también un plan de evaluación para garantizar evaluaciones periódicas y un seguimiento adecuado. Las evaluaciones deben valorar la eficacia, la eficiencia y el impacto del FEMP[28]. Durante el período de programación debe evaluarse por lo menos una vez la manera en que la ayuda del FEMP ha contribuido a la consecución de los objetivos de cada prioridad de la UE. Estas evaluaciones se incorporarán en la evaluación *ex post* del FEMP, prevista para finales de 2024[29].

El tipo de evaluación realizado con más frecuencia por los Estados miembros son las evaluaciones de procesos y procedimientos. La mayoría de ellas se estructuraron para

25 https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

26 Artículo 55 del RDC.

27 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a47f1ad1-055d-11e7-8a35-01aa75ed71a1.

28 Artículo 115 del Reglamento del FEMP y artículo 56 del RDC.

29 Artículo 57 del RDC.

evaluar la eficacia y la eficiencia de los procesos a nivel del PO, por objetivo específico y medida. Algunos ejemplos de evaluaciones específicas realizadas son:

- una evaluación de la ejecución del desarrollo local participativo;
- un análisis de costes y beneficios de un plan de desmantelamiento;
- una evaluación de un «Lobster V notching scheme» (programa destinado a marcar las colas de las langostas hembras con una pequeña muesca en forma de V);
- una evaluación de un programa de pesca sostenible;
- una evaluación de los sistemas de recirculación en acuicultura;
- una evaluación de impacto de los sectores de la economía azul; y
- una evaluación *ex ante* del uso de los instrumentos financieros.

Según la información sobre las evaluaciones facilitada en los informes anuales de ejecución, se observaron tres resultados principales:

- las modificaciones de los PO en consonancia con las observaciones realizadas en las evaluaciones, principalmente para reasignar fondos de medidas que suscitaron menos interés a medidas con mayor demanda;
- la simplificación, racionalización y adaptación de las normas y los procedimientos nacionales; y
- el desarrollo de ideas y proyectos de estructuras de programa para el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA).

La síntesis de la evaluación de los informes anuales de ejecución y los talleres de apoyo a la evaluación y de desarrollo de capacidades[30] de la unidad de FAME mostraron que la calidad y el alcance de las evaluaciones variaban considerablemente entre los Estados miembros, pues dependían en gran medida de:

- la organización de las autoridades de gestión y su eficacia en la supervisión del programa nacional;
- el nivel de conocimientos de los expertos contratados; y
- el grado de preparación y pericia aplicado al:
    - definir los términos de referencia de una evaluación;
    - redactar las preguntas de evaluación adecuadas; y
    - especificar los criterios de selección de las ofertas para las evaluaciones.

Los Estados miembros informaron de dificultades a la hora de decidir el número y el alcance de las preguntas de evaluación, lo que dio lugar a una evaluación que podría ser demasiado general o centrarse demasiado en un tema específico, en función del tiempo y el presupuesto disponibles.

[30] Talleres para ayudar a las autoridades de gestión a mejorar la calidad y la profundidad de sus actividades. Por ejemplo, ayudar a diseñar preguntas de evaluación específicas y orientadas al caso concreto, que se adapten a los recursos y a la información disponibles para el trabajo.

Ejemplos de evaluaciones que valoran el rendimiento y la ejecución

En 2020, un Estado miembro llevó a cabo una evaluación del rendimiento y una evaluación del proceso de ejecución. La evaluación del rendimiento se centró en la eficacia de las medidas del FEMP para la consecución de los objetivos específicos y metas del PO. La evaluación del proceso de ejecución valoró la eficacia y la eficiencia del mecanismo de prestación de la ayuda del FEMP mediante el análisis de las estructuras de gestión y los métodos de ejecución.

Sobre la base de las evaluaciones, el Estado miembro decidió mantener las metas de ejecución del programa bajo examen y reasignar fondos de las medidas con pocas probabilidades de utilizar su asignación total a las medidas con mayor demanda. Las recomendaciones resultantes sugirieron racionalizar el número de intervenciones para aumentar la eficiencia de la administración y aportar más claridad a los solicitantes. También sugirieron mejorar el sistema informático y simplificar los procedimientos de gestión de los programas, especialmente permitiendo la tramitación de las subvenciones en línea.

2.6. Marco de rendimiento

Los artículos 21 y 22 del RDC proporcionan la base para el marco de rendimiento y su aplicación al examen de los programas. El examen del rendimiento analizó la consecución de los hitos de los programas a nivel de las prioridades de la UE, utilizando la información contenida en los informes anuales de ejecución presentados por los Estados miembros en 2019.

Para cada programa del FEMP, la Comisión adoptó decisiones sobre las prioridades de la UE que habían alcanzado sus hitos (indicadores financieros y de realización). La reserva de rendimiento (es decir, entre el 5 y el 7 % de la asignación destinada a cada prioridad, según lo decidido por el Estado miembro en cuestión) se asignó a estas prioridades. La reserva de rendimiento para las prioridades que no habían alcanzado sus hitos se reasignó a las prioridades que sí lo habían hecho.

El marco de rendimiento, en particular el examen de los programas, exigió un análisis y la adopción de decisiones. El examen proporcionó un incentivo para mejorar la aplicación, pero este no era muy fuerte. La consecuencia del bajo rendimiento fue la transferencia obligatoria de fondos de una prioridad de la UE a otra, lo que coincide con la acción lógica de la autoridad de gestión para mejorar la ejecución en circunstancias normales, incluso sin el examen.

3. MARCO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL FEMPA

El marco de seguimiento y evaluación del FEMPA se creó como parte del marco de rendimiento del presupuesto de la UE[31], que incluye conceptos como los indicadores de rendimiento principales, la presentación de informes armonizada y el seguimiento del gasto en aspectos horizontales como el clima y el medio ambiente. Por lo tanto, cada fondo dispone de un marco a medida. El marco de seguimiento y evaluación del FEMPA se basa en la experiencia adquirida durante la ejecución del FEMP, tal como se describe en la

[31] Descrito en COM(2021) 366 final.

sección 2. En la presente sección se describen brevemente las novedades del marco de seguimiento y evaluación. Los detalles completos se publicarán en un documento de trabajo que estará disponible en la página del FEMPA del sitio web de la DG MARE[32].

La lógica de intervención del FEMPA es más flexible que la del FEMP, ya que cuenta con menos prioridades y menos objetivos específicos. Además, las medidas detalladas y bien definidas del FEMP ya no se utilizan como herramienta de programación y seguimiento, puesto que, en su lugar, los Estados miembros tienen libertad para elegir y definir medidas adaptadas a sus necesidades específicas.

Los Estados miembros también son libres para elegir los indicadores comunes de resultados más adecuados para medir los efectos de su acción. Los indicadores se establecen en el Reglamento del FEMPA[33] y su número se redujo de treinta y cinco en el marco del FEMP a veintidós (veinticinco incluyendo los subindicadores). Se simplificaron y describieron de manera que se eliminaran muchas de las dudas y errores relacionados con los indicadores del FEMP.

En el marco del FEMPA, los Estados miembros no presentan informes anuales de ejecución, sino que comunican datos cuantitativos más estructurados y regulares, tal como se especifica en el RDC para el período 2021-2027[34]. Dos veces al año, estos datos cuantitativos se complementan con datos de ejecución a nivel de las operaciones (Infosys). Las reuniones de revisión anual del rendimiento entre la autoridad de gestión y la Comisión brindan la oportunidad de abordar aspectos cualitativos del programa.

Las evaluaciones siguen siendo un aspecto clave del marco. Los Estados miembros deben evaluar sus programas sobre la base de uno o varios de los siguientes criterios: eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido de la Unión[35]. El objetivo es mejorar la calidad del diseño y ejecución de los programas. Las evaluaciones podrán también llevarse a cabo en relación con otros criterios pertinentes, como la inclusividad, la no discriminación y la visibilidad. El marco también prevé una evaluación intermedia y final de la ejecución del FEMPA.

El artículo 16 del RDC para el período 2021-2027 establece el marco de rendimiento. Dicho marco define los hitos y las metas para los indicadores de realización y resultados, y los vincula a objetivos específicos, lo que facilita el seguimiento, la elaboración de informes y la evaluación del rendimiento del Fondo durante el período de ejecución. El Reglamento del FEMPA no prevé un examen del rendimiento ni la posterior asignación de una reserva de rendimiento.

El cuadro 1 ofrece una visión general de las diferencias más significativas entre el período 2014-2020 y el período 2021-2027. En general, el seguimiento y la evaluación como parte

---

32 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/emfaf_es.

33 Reglamento (UE) 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1004.

34 Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

35 Artículo 44 del RDC para el período 2021-2027.

del marco del FEMPA se han simplificado y ofrecen una mayor coherencia y flexibilidad que el marco del FEMP.

Cuadro 1: Comparación de los marcos de seguimiento y evaluación del FEMP y del FEMPA

Aspecto	SCSE 2014-2020 (FEMP)	Marco de seguimiento y evaluación 2021-2027 (FEMPA)
Lógica de intervención	Predefinida	Más flexible y con menos limitaciones
Prioridades	6	4
Objetivos específicos	17	10
Medidas	Predefinidas en el Reglamento del FEMP	Ninguna medida; los Estados miembros especifican sus tipos de acción a nivel de objetivos específicos (se excluyen las acciones no subvencionables)
Indicadores de contexto	53	Ninguno
Indicadores de resultados	35 incluidos los subindicadores	25 incluidos los subindicadores
Indicadores de realización	28	1
Tipos de operación	160	66
Elaboración de informes anuales	Una vez	Datos operativos: dos veces; datos financieros: tres veces
Plan de evaluación	Sí, parte del PO	Sí, documento interno
Evaluación	Evaluación *ex ante* en 2015 (Estados miembros), evaluaciones durante el período de ejecución (Estados miembros), evaluación *ex post* en 2024 (Comisión)	Evaluaciones durante el período de ejecución (Estados miembros), evaluación intermedia en 2024 (Comisión), evaluación de impacto en 2029 (Estados miembros), evaluación *ex post* en 2031 (Comisión)
Marco de rendimiento	Incluido, pero no se han facilitado orientaciones	Incluido; los Estados miembros recibieron un documento sobre la metodología del marco de rendimiento[36]

Fuente: FAME, 2021.

4. CONCLUSIÓN

Cuando el SCSE del FEMP se creó en 2014, se presentaron por primera vez informes comparables a nivel de operaciones en los Estados miembros. El sistema se basaba en una

[36] El documento de trabajo sobre la metodología del marco de rendimiento se distribuyó y presentó en junio de 2021. Su objetivo es facilitar la aprobación de los programas, proporcionar una plantilla para la lógica de intervención de los programas de los Estados miembros y ofrecer una base para la selección de indicadores y la especificación (y posterior revisión) de hitos, metas y estimaciones financieras. Estos aspectos pueden servir de base para elaborar el plan de seguimiento y evaluación en una fase posterior y para orientar a los responsables de los programas y a las partes interesadas sobre el almacenamiento de conocimientos en sus organizaciones.

lógica de intervención predefinida y en un conjunto de indicadores comunes. Su estructura rígida generó algunas dificultades, como problemas relacionados con el nivel de detalle con el que se describieron las medidas para aplicar la financiación, diversas interpretaciones de los requisitos y las definiciones entre los Estados miembros y diferentes escalas de intervención en comparación con los demás Fondos EIE. La Comisión, con la ayuda de la unidad de apoyo de FAME, ha trabajado continuamente para abordar estos problemas. FAME también ha proporcionado a los Estados miembros y a la Comisión el apoyo, el análisis y la formación necesarios. Los talleres, los documentos de trabajo y el apoyo *ad hoc* se basaron en la experiencia colectiva y consiguieron armonizar significativamente y mejorar la capacidad de las autoridades de gestión para recopilar datos, informar sobre el rendimiento del FEMP y evaluarlo. La experiencia adquirida en la ejecución del FEMP ha sido fundamental en el desarrollo de un marco más sencillo y simplificado con una mayor frecuencia de presentación de informes para el período 2021-2027.