

Informe Especial

Apoyo de la UE a las inversiones productivas en empresas: es preciso un mayor hincapié en la durabilidad

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

EQUIPO AUDITOR

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II, especializada en la inversión en los ámbitos de gasto de cohesión, crecimiento e inclusión, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Ladislav Balko, Miembro del TCE, asistido por Branislav Urbanič, jefe de Gabinete, y Zuzana Franková, agregada de Gabinete y miembro del equipo de auditoría, Gerhard Ross, director, Myriam Cazzaniga, gerente principal, Kurt Bungartz, jefe de tarea, y Alessandra Falcinelli y Jolita Korzunienė, auditoras.

ÍNDICE

	Apartados
Abreviaciones y glosario	
Resumen	I - VIII
Introducción	1 - 15
La ayuda del FEDER a la inversión productiva y a las empresas	1 - 7
Objetivos de la política de la Unión Europea	1
Ayuda del FEDER a las empresas	2 - 4
Ayuda financiera sustancial para inversiones productivas proporcionada por el FEDER	5
Gestión compartida de los programas del FEDER	6 - 7
Durabilidad de los resultados de los proyectos	8 - 15
El concepto de durabilidad	8 - 11
Marco reglamentario	12 - 15
Alcance y enfoque de la fiscalización	16 - 18
Observaciones	19 - 94
Las realizaciones de los proyectos auditados eran, en su mayor parte, duraderas	19 - 23
La mayoría de los proyectos auditados generaron resultados duraderos, pero una quinta parte no lo logró	24 - 43
La durabilidad de los resultados directos fue satisfactoria en aproximadamente la mitad de los proyectos auditados	25 - 31
Sin embargo, en aproximadamente una quinta parte de los proyectos auditados los resultados directos no fueron duraderos, y fueron solo parcialmente duraderos en aproximadamente una cuarta parte	32 - 38
Los resultados indirectos son difíciles de medir y vincular a la financiación	39 - 43
La programación, la selección y el seguimiento de los proyectos no están suficientemente centrados en la durabilidad	44 - 84

El fomento de la durabilidad en la programación del PO fue insuficiente	45 - 59
Insuficiente atención al aspecto de la durabilidad en la selección de proyectos	60 - 67
Falta de indicadores y seguimiento del proyecto insuficientemente centrado en la durabilidad de los resultados	68 - 78
Las medidas correctoras adoptadas en caso de que no se alcanzaran los objetivos o se incumplieran los requisitos legales de durabilidad no se aplicaron de manera homogénea	79 - 84
Se efectuaron algunas mejoras en la normativa de los Fondos EIE para 2014-2020 con el fin de incrementar el potencial de durabilidad de los resultados	85 - 94
El marco normativo ha mejorado ...	86 - 87
... pero aún existen lagunas	88 - 94
Conclusiones y recomendaciones	95 - 104

Anexo I - Asignaciones del FEDER a inversiones productivas, 2000-2020, por Estado miembro

Anexo II - Lógica de intervención - La durabilidad de los resultados de los proyectos de inversión productiva del FEDER

Anexo III - Información sobre los proyectos auditados: consecución y durabilidad de las realizaciones y los resultados de los proyectos

Anexo IV - Leyenda del anexo III

Anexo V - Variación de la cantidad de puestos de trabajo en los proyectos auditados

Anexo VI - Requisitos jurídicos en materia de durabilidad establecidos por las autoridades de gestión

Anexo VII - Procedimientos de seguimiento y de elaboración de informes sobre los requisitos legales de durabilidad

Anexo VIII- Resultados de la evaluación relativos a las pymes y las grandes empresas

Respuestas de la Comisión

ABREVIACIONES Y GLOSARIO

Autoridad de gestión (AG)	Una autoridad de gestión es una entidad pública nacional o territorial (u otro organismo público o privado) designado por un Estado miembro para gestionar un programa operativo. Se encarga de seleccionar los proyectos que deben financiarse, de supervisar su ejecución y de informar a la Comisión acerca de los aspectos financieros y de los resultados obtenidos. La autoridad de gestión es también el órgano que impone las correcciones financieras a los beneficiarios tras las auditorías efectuadas por la Comisión, el Tribunal de Cuentas Europeo o una autoridad pertinente en un Estado miembro.
Buena gestión financiera	Gestión equitativa y transparente del presupuesto de la UE de acuerdo con el reglamento financiero y, en concreto, los principios de economía, eficiencia y eficacia.
Estrategia Europa 2020	Estrategia de crecimiento de la UE para el período 2010-2020 para recuperarse de la crisis financiera. Se divide en cinco objetivos principales que abarcan los siguientes aspectos: empleo, investigación y desarrollo, clima/energía, educación, inclusión social y reducción de la pobreza.
FER	Fuentes de energía renovables
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	Fondo destinado a reforzar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales a través del apoyo financiero a la construcción de infraestructuras y de inversiones productivas capaces de generar empleo, sobre todo en beneficio de las empresas.
Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)	Cinco fondos independientes que proporcionan ayuda a fin de cumplir la estrategia de la Unión Europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en toda la UE, así como a través de las misiones específicas de los Fondos, que cuentan con marcos políticos establecidos para el período presupuestario de siete años del MFP: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP).
I+D	Investigación y desarrollo
Indicador	Variable sustitutiva mensurable para un objetivo, que proporciona información útil para evaluar el grado de consecución del mismo.

Pérdida por efecto de peso muerto	El efecto de peso muerto se produce cuando se conceden fondos a un beneficiario que habría tomado la misma decisión incluso sin contar con la ayuda. En tales casos, los resultados no pueden atribuirse a las políticas, y la ayuda abonada al beneficiario ha carecido de impacto. Por tanto, el gasto que genera dicho efecto resulta ineficaz por naturaleza, ya que no contribuye al logro de los objetivos. En el contexto de la presente fiscalización, se trata de una situación en la que un proyecto subvencionado se habría llevado a cabo de todos modos, total o parcialmente, sin dicha subvención.
Período de programación	Marco plurianual en el que se planifica y ejecuta el gasto del FEDER.
POR	Programa operativo regional
Programa operativo (PO)	Programa que establece las prioridades y los objetivos específicos de un Estado miembro o una región, y describe el modo de utilizar la financiación (cofinanciación pública y privada de la UE y nacional) durante un período determinado (actualmente de siete años) para financiar los proyectos. Los proyectos que integran un PO deben contribuir a un número determinado de objetivos. La financiación corre a cargo del FEDER. El Estado miembro elabora un programa operativo que ha de ser aprobado por la Comisión antes de abonar pagos con cargo al presupuesto de la UE. Los programas operativos solo pueden modificarse durante el período correspondiente si ambas partes están de acuerdo.
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC)	Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013. Dicho Reglamento establece las normas comunes aplicables al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE), al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y al Fondo Europeo Marítimo y de la PESCA (FEMP), que funcionan de conformidad con un marco común (en lo sucesivo, «los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos» — «Fondos EIE»). Define, asimismo, las disposiciones necesarias para garantizar la eficacia de los Fondos EIE y su coordinación entre ellos y con otros instrumentos de la Unión.
Resultados de los proyectos	Las prestaciones de un proyecto.
Resultados directos de los proyectos	Cambios experimentados por los destinatarios directos de una intervención derivados de su participación (por ejemplo, aumentos de producción, productividad, ventas, volumen de negocio o exportaciones, aumento de la capacidad empresarial y la competitividad, introducción de nuevos productos o servicios, creación o conservación de puestos de trabajo a largo plazo).

Resultados duraderos del proyecto	Resultados de larga duración del proyecto. El principal indicador de durabilidad de los resultados del proyecto es el flujo continuado de los beneficios netos logrados por el mismo. Por ejemplo, tras la conclusión de un proyecto, tanto durante el período de durabilidad legal como después, el proyecto debería generar un rendimiento financiero y económico aceptable con respecto a los costes, aumentar la producción, la productividad, la ocupación, la competitividad y la capacidad empresarial, y aumentar la innovación.
Resultados indirectos del proyecto	Efectos positivos de los proyectos en las regiones de que se trate, por ejemplo, aumento del empleo, la competitividad y la capacidad empresarial, aumento de la innovación, mejores índices de supervivencia empresarial, mejor correlación entre el apoyo económico y la cooperación con universidades e investigadores para la capacidad de innovación y la competencia, aumento de las capacidades o de la base de conocimientos, del asesoramiento empresarial y de los contactos con otras organizaciones similares.
Seguimiento	Función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados para proporcionar a los administradores y a los principales interlocutores de una intervención para el desarrollo indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados (<i>Fuente: Glosario del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE</i>).
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Valor añadido europeo	Es el que una acción de la UE aporta al valor que habría sido creado por los Estados miembros individualmente. En el contexto de la presente fiscalización, el valor añadido europeo son los beneficios derivados de las inversiones productivas cofinanciadas por la UE, como la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, una mejor identificación de las necesidades y soluciones locales y regionales, empleo a largo plazo y un mayor margen para la innovación.

RESUMEN

Apoyo del FEDER a inversiones productivas en empresas

I. Entre 2000 y 2013 se destinaron más de 75 000 millones de euros del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a inversiones productivas en empresas, y en el período de 2014 a 2020 se prevé destinar más de 68 000 millones de euros a tal fin.

¿Cómo llevó a cabo la fiscalización el Tribunal?

II. El objetivo de la fiscalización del Tribunal era evaluar si esta financiación se había gestionado de manera que garantizara la durabilidad de las realizaciones y los resultados y determinar los principales factores que le afectan.

III. Se examinaron 41 proyectos de inversiones productivas finalizados cofinanciados por el FEDER entre 2000 y 2013 en el marco de ocho programas operativos (PO) en Austria, la República Checa, Alemania, Italia y Polonia. Ello incluía el examen de los PO en los que se enmarcaban los proyectos auditados, así como la selección, el seguimiento, los informes y las evaluaciones de los proyectos.

¿Qué constató el Tribunal?

IV. En general, el Tribunal constata que la mayoría de los proyectos auditados tuvo resultados duraderos. Sin embargo, en muchos proyectos, los resultados no eran duraderos o solo lo eran en parte, lo que se debe principalmente al insuficiente hincapié en la durabilidad en la gestión de la ayuda del FEDER destinada a inversiones productivas entre 2000 y 2013.

V. Los requisitos de durabilidad exigidos en el marco del Derecho de la UE se cumplieron en todas las regiones en las que se llevó a cabo la fiscalización. Los proyectos controlados obtuvieron, en general, las realizaciones previstas. En la mayoría de casos, en el momento de la fiscalización aún existían y se seguían utilizando los activos adquiridos y otras realizaciones.

VI. Cuando se efectuó la fiscalización, una mayoría de los proyectos auditados aún estaban generando los resultados directos previstos, que consistían principalmente en la

creación de empleo, la mejora del acceso a financiación y préstamos, y el aumento de la producción y la productividad. Con todo, en una quinta parte de ellos, los resultados logrados al término del proyecto no se mantuvieron duraderos. Además, en aproximadamente la mitad de los proyectos auditados no fue posible evaluar de forma exhaustiva la durabilidad al final del período de mantenimiento, pues la información no siempre se encontraba disponible debido a que no se había recopilado en todos los casos (o al menos no de manera coherente) y a que los documentos correspondientes ya habían dejado de estar disponibles al haber expirado el período de archivo.

VII. En los casos en que los resultados no fueron duraderos, los motivos eran diversos. Si bien en algunos casos, estos quedaban claramente fuera del control de los beneficiarios debido a factores exógenos como la crisis económica o cambios en la legislación nacional, otros se debieron a una gestión deficiente. El principal motivo fue la insuficiente atención prestada a la durabilidad en distintos niveles de la gestión de los fondos de la UE: los PO no fomentaron eficazmente la durabilidad, los procedimientos de selección no tuvieron debidamente en cuenta las condiciones para lograr buenos resultados a largo plazo, el seguimiento y la información de los resultados al finalizar un proyecto fueron insuficientes y los indicadores de rendimiento no eran adecuados, las medidas correctoras adoptadas cuando no se alcanzaran los objetivos o se incumplieran los requisitos legales en materia de durabilidad no se aplicaron de manera homogénea, y la Comisión no insistió suficientemente en los aspectos de durabilidad al aprobar los PO.

Recomendaciones del Tribunal

VIII. El marco normativo ha dado lugar a mejoras en este sentido para el período 2014-2020. No obstante, son necesarias medidas adicionales con el fin de lograr la durabilidad de los resultados en este período de programación y mejorar el diseño de los programas pertinentes en cuanto a su durabilidad en el período posterior a 2020. El Tribunal recomienda, por consiguiente, que:

- los Estados miembros fomenten la consecución de resultados duraderos derivados de las inversiones productivas financiadas por el FEDER desde la fase de programación de los PO, en particular mediante:

- ✓ un mayor hincapié en determinar y atenuar los riesgos asociados a la consecución de resultados duraderos,
- ✓ un mejor análisis de las necesidades de los distintos tipos de empresas, incluida la necesidad de financiación pública, a fin de evitar el efecto de peso muerto.
- Durante el proceso de aprobación de los PO, la Comisión debería prestar especial atención a la manera en que los Estados miembros abordan la cuestión de la durabilidad de las realizaciones y los resultados.
- Los Estados miembros deberían mejorar sus procedimientos y criterios de selección para tener en cuenta el riesgo de pérdida por efecto de peso muerto y apoyar únicamente a los proyectos de inversiones productivas que tengan el potencial de generar unos resultados duraderos adecuados.
- Los Estados miembros deberían realizar un seguimiento y una elaboración de informes adecuados y coherentes mediante:
 - ✓ indicadores predefinidos y pertinentes para las realizaciones y los resultados, así como para la medición de los resultados a largo plazo en los PO, manteniendo un número razonable de indicadores;
 - ✓ el establecimiento de los procedimientos de seguimiento y presentación de informes que deberán utilizarse al concluir el proyecto y a lo largo del período de durabilidad, que deberán describirse en los acuerdos de subvención;
 - ✓ la mejora de la recopilación y el uso de datos pertinentes.
- La Comisión y los Estados miembros deberían asegurarse de que las evaluaciones *ex post* a nivel de un PO o de la UE estudien los distintos aspectos de la durabilidad de los resultados obtenidos al final del período de durabilidad y posteriormente a este de manera más sistemática. Los resultados de la evaluación deberían utilizarse en el momento de diseñar los futuros regímenes de apoyo a las empresas de la UE.

- La Comisión debería velar por que los Estados miembros apliquen de manera coherente medidas correctoras claras, que incluyan mecanismos de recuperación, cuando los proyectos incumplan los requisitos jurídicos sobre durabilidad de la UE.
- Cuando los Estados miembros hayan determinado objetivos vinculantes en los proyectos, deberían establecer medidas correctoras claras y aplicarlas de manera homogénea.

INTRODUCCIÓN

La ayuda del FEDER a la inversión productiva y a las empresas

Objetivos de la política de la Unión Europea

1. Durante más de quince años, el aumento de la productividad, la capacidad empresarial, la competitividad, el crecimiento, y el empleo y la innovación han sido elementos centrales en los esfuerzos de la Unión por impulsar su economía. Se ha incorporado la ayuda a la inversión empresarial en las regiones europeas en dos estrategias principales de la UE:

- la Estrategia de Lisboa de 2000¹, cuyo objetivo era hacer de la UE «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de generar un crecimiento económico sostenible, que ofrezca más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social»,
- la Estrategia Europa 2020², cuyo objetivo desde 2010 ha consistido en impulsar el crecimiento y el empleo mediante diferentes iniciativas emblemáticas, una de las cuales se centraba en una política industrial orientada a mejorar el entorno empresarial, y en particular de las pymes.

Ayuda del FEDER a las empresas

2. Las estrategias de la UE para las regiones europeas se aplican mediante una combinación de fondos nacionales y fondos estructurales europeos (desde 2014: los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos o Fondos EIE). El más importante de estos fondos, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), se ha destinado a inversiones directas en empresas de distintos tipos y tamaños.

¹ Véanse las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo en Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000 (también denominada «la Agenda de Lisboa»).

² COM(2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010, «EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

3. Entre 2000 y 2013, la normativa que regía el FEDER³ disponía que los fondos debían contribuir a la financiación de inversiones productivas con el fin de crear y salvaguardar puestos de trabajo sostenibles por medio de medidas que también favorezcan el desarrollo local y regional. La Comisión define las inversiones productivas como inversiones en capital fijo o activos inmateriales para empresas, que deben utilizarse para la producción de bienes y servicios, contribuyendo de ese modo a la formación bruta de capital y al empleo. Estas medidas estaban dirigidas fundamental, pero no exclusivamente, a prestar apoyo a las pymes.

4. En el período 2014-2020, el alcance del FEDER se limita, en principio, al apoyo a crear o preservar puestos de trabajo duraderos en pymes. Sin embargo, como excepción, las grandes empresas pueden beneficiarse de las inversiones productivas a condición de que ello suponga la cooperación con las pymes y contribuya a reforzar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación o a apoyar la transición hacia una economía baja en carbono⁴.

Ayuda financiera sustancial para inversiones productivas proporcionada por el FEDER

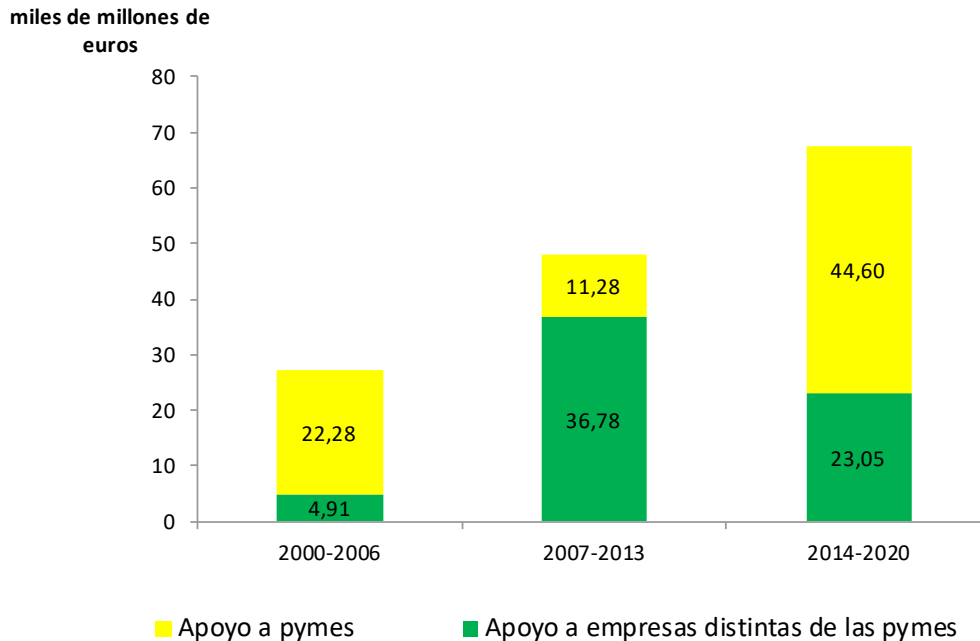
5. Se prevé que la ayuda directa del FEDER destinada a empresas e innovación entre 2000 y 2020 ascienda a casi 143 000 millones de euros, lo que significa que, en términos generales, el sector privado se ha beneficiado de alrededor de un tercio de la cuantía total de fondos del FEDER. La **ilustración 1** muestra las asignaciones a inversiones productivas entre 2000 y 2020, y en el **anexo 1** figuran los detalles por Estado miembro. En función de los Estados miembros y las regiones, los porcentajes de cofinanciación del FEDER se han

³ Artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1261/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 161 de 26.6.1999, p. 43) y artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 210 de 31.7.2006, p. 1).

⁴ Artículo 3 del Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 289).

situado por lo general entre el 25 % (en regiones relativamente ricas) y el 85 % (en regiones más pobres).

Ilustración1 - Asignaciones del FEDER a inversiones productivas entre 2000 y 2020



Fuente: Comisión Europea.

Gestión compartida de los programas del FEDER

6. Los proyectos de los Fondos Estructurales son cofinanciados por el presupuesto de la UE y las autoridades nacionales o regionales. La financiación de proyectos está sujeta a normas y condiciones establecidas en parte por la UE y en parte por los Estados miembros. por lo que la gestión de los fondos es compartida. En el marco de la gestión del FEDER, las autoridades de gestión elaboraban programas operativos (PO), gestionaban su ejecución, implantaban y aplicaban sus sistemas de gestión y control, y presentaban informes anuales de ejecución a la Comisión. En el marco de la gestión cotidiana, estas autoridades se encargaban de seleccionar los proyectos, y de efectuar su seguimiento, ejecución, control y evaluación⁵.

⁵ La información sobre los sistemas de control y gestión de la UE de la ayuda concedida en el marco del FEDER entre 2000 y 2020 se encuentra disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/

7. La Comisión, por su parte, emitía directrices para elaborar los programas operativos, los aprobaba y supervisaba la implantación y el funcionamiento de los sistemas de gestión y control en los Estados miembros. En particular, supervisaba la ejecución de los PO, principalmente a través de los informes de ejecución de los Estados miembros y de su participación en comités de seguimiento. Además, podía solicitar información específica (como datos de selección de los proyectos de las autoridades de gestión) en todo momento hasta el cierre definitivo de los programas.

Durabilidad de los resultados de los proyectos

El concepto de durabilidad

8. En la presente fiscalización el Tribunal define la durabilidad como la capacidad de un proyecto para mantener sus beneficios durante un tiempo prolongado después de su finalización. La principal indicación de que un proyecto ha logrado realizaciones y resultados duraderos es un flujo continuado de beneficios netos del proyecto una vez que este se ha concluido, tanto durante el período de durabilidad legal como después de dicho periodo (véanse los ***apartados 12 a 15***). Las inversiones productivas cofinanciadas deberían generar un rendimiento financiero y económico con respecto a los costes, un aumento de la producción, la productividad, el empleo, la competitividad y la capacidad empresarial, e impulsar la innovación. Las operaciones subvencionadas también deberían proporcionar beneficios a largo plazo para las regiones en las que están localizadas.

9. En el contexto de la presente fiscalización, las realizaciones deben entenderse como las prestaciones de un proyecto (actividades, servicios, funcionamiento de las instalaciones del proyecto, conocimientos y capacidades) Los resultados son cambios que se producen para los destinatarios directos al final de su participación en una intervención (por ejemplo, aumentos de producción, productividad, ventas, volumen de negocio o exportaciones, aumento de la capacidad empresarial y la competitividad, introducción de nuevos productos o servicios, creación o conservación de puestos de trabajo a largo plazo) y también los efectos positivos de los proyectos para las regiones en cuestión.

10. En algunos de sus informes anteriores⁶, del Tribunal ha puesto de relieve riesgos en relación con la durabilidad de las infraestructuras financiadas por la UE, entre otros, problemas para mantener las realizaciones y los resultados de los proyectos. Una falta de durabilidad y de atención en este aspecto de la gestión de los proyectos puede reducir la eficacia de las intervenciones públicas.

11. Para garantizar la durabilidad de un programa o proyecto son necesarios un análisis y una estrategia sólidos en la fase de formulación. Desde la fase de planificación pueden adoptarse medidas preparatorias importantes a fin de determinar qué es lo que se desea lograr y mantener a largo plazo cuando se financia una inversión específica. Ello requiere un seguimiento adecuado a lo largo del ciclo de vida de un proyecto y posteriormente. Asimismo, se necesitan instituciones estables y beneficiarios del sector privado que presten un apoyo eficaz a gestión para garantizar la continuidad durante la vida económica del proyecto. Según un estudio realizado por el Parlamento Europeo⁷, el sector público solo ha prestado un interés limitado por el aspecto de la durabilidad en los Fondos Estructurales y, en consecuencia, solo se dispone de datos incompletos sobre la durabilidad de los resultados de proyectos cofinanciados por el FEDER.

Marco reglamentario

12. El Reglamento de la UE sobre el FEDER establece un requisito legal de durabilidad. En general, exige que las empresas mantengan las realizaciones del proyecto o los activos adquiridos durante un período de cinco años (o tres años de forma excepcional para las

⁶ Informe Especial n.º 9/2010 «¿Se ha utilizado de manera óptima el gasto de las medidas estructurales de la UE en abastecimiento de agua para uso doméstico?», Informe Especial n.º 2/2015 «Financiación de la UE de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas en la cuenca del río Danubio: se precisan esfuerzos adicionales para ayudar a los Estados miembros a lograr los objetivos de la política europea de aguas residuales» e Informe Especial n.º 6/2014 «¿Han conseguido buenos resultados los fondos de la política de cohesión destinados a apoyar la producción de energías renovables?».

⁷ «*Aspect of durability in the assessment of effectiveness of support for businesses under Structural and Cohesion Funds*» (El aspecto de la durabilidad en la evaluación de la eficacia del apoyo a empresas en el marco de los fondos estructurales y de cohesión), estudio encargado por la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, 2013.

pymes⁸ cuando el Estado miembro de que se trate así lo haya decidido) a fin de evitar la recuperación de la cofinanciación del FEDER concedida. Dado que esta durabilidad legal únicamente se aplica a las realizaciones y a los activos adquiridos y que abarca un período máximo de cinco años, es diferente del concepto de durabilidad explicado anteriormente y utilizado en la presente fiscalización.

13. Con el tiempo, el requisito relativo a la extensión del período de durabilidad se ha hecho más estricto. Durante el período 2000-2006 las autoridades de gestión tenían que recuperar la cofinanciación del FEDER correspondiente e informar a la Comisión si un proyecto sufría una modificación sustancial⁹ en un plazo de cinco años a partir de la fecha de la decisión de subvención. Entre 2007 y 2013¹⁰ los requisitos legales eran similares, pero el punto de partida para contar los cinco años se trasladó de la fecha de decisión de subvención a la fecha de conclusión del proyecto. Además, se introdujo una sanción para las empresas que habían transferido una actividad productiva dentro de un Estado miembro o entre Estados miembros.

14. En 2010, el ámbito de aplicación del requisito de durabilidad se limitó a las operaciones que incluían únicamente inversiones en infraestructuras o inversiones productivas. Asimismo, para aligerar la carga de los beneficiarios tras la crisis económica, se introdujo una

⁸ Pymes son aquellas empresas que cuentan con una plantilla de menos de 250 personas y cuyo volumen de negocio anual no sobrepasa los 50 millones de euros o cuyo balance general anual no excede los 43 millones de euros. Estas características se aplican a todos los sectores y también incluye a las microempresas. Véase la definición de pyme, http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en.

⁹ Véase el artículo 30, apartado 4, del Reglamento n.º 1260/1999. Una modificación importante sería una que «que afecte a su naturaleza o a sus condiciones de ejecución o que otorgue a una empresa o a un organismo público ventajas indebidas y, al mismo tiempo, que resulte, bien de un cambio en la naturaleza del régimen de propiedad de una infraestructura o del cambio de localización de una actividad productiva».

¹⁰ Véase el artículo 57 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión (DO L 2010 de 31.7.2006, p. 25).

excepción a dichos requisitos en caso de cese de la actividad productiva por quiebra no fraudulenta¹¹.

15. Una innovación importante con respecto a los requisitos legales en materia de durabilidad en los Fondos EIE para 2014-2020 es el ajuste del punto de partida del período de durabilidad, que se refiere a la fecha del pago final del proyecto, o bien a la fecha establecida en la decisión de concesión de la ayuda pública. Además, debe reembolsarse la cofinanciación de la UE si se traslada la actividad productiva fuera de la UE en un plazo de 10 años, excepto cuando el beneficiario sea una pyme¹². La lógica de intervención para la inversión productiva en el marco del FEDER, incluidos los aspectos relacionados con la durabilidad, se detalla en el **anexo II**.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

16. La fiscalización, llevada a cabo entre julio de 2016 y junio de 2017, tenía por objeto responder a la pregunta de si los proyectos del FEDER para inversiones productivas en empresas se habían gestionado de manera que se garantizara la durabilidad de las realizaciones y los resultados.

17. En la primera parte del presente informe, el Tribunal analiza la durabilidad de las realizaciones y, en la segunda parte, la de los resultados (directos e indirectos). Se evaluó la durabilidad al final del período de durabilidad legal y en el momento de la fiscalización. En la parte tres, el Tribunal determinó las razones principales de la falta de durabilidad de las inversiones productivas, y las buenas prácticas observadas durante la fiscalización. En este sentido, analizó las funciones de las autoridades responsables de los Estados miembros y de la Comisión, examinando también los PO en los que se enmarcaban los proyectos auditados,

¹¹ Reglamento (UE) n.º 539/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 2010, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 158 de 24.6.2013, p. 1).

¹² Artículo 71 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 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

así como el seguimiento, los informes y las evaluaciones de los proyectos. En la última parte, el Tribunal analiza las posibles mejoras en lo que respecta a la durabilidad durante el período de programación 2014-2020 y los cambios efectuados en la normativa de los Fondos EIE para dicho período a fin de incrementar el potencial de durabilidad de los resultados.

18. Se examinaron 41 proyectos de inversiones productivas finalizados cofinanciados por el FEDER en el marco de ocho PO en Austria, la República Checa, Alemania, Italia y Polonia, ejecutados entre 2000 y 2013, cuyos períodos de durabilidad vencieron entre 2006 y 2018. Todos los proyectos habían sido auditados previamente por el Tribunal en el contexto de la declaración de fiabilidad para verificar su conformidad con los requisitos normativos. Se seleccionaron sobre la base del tamaño de la muestra extraída con motivo de la anterior fiscalización en los Estados miembros en cuestión y según su volumen financiero. La mayoría de los proyectos correspondía a inversiones en activos para empresas de diferentes sectores industriales (por ejemplo, productos siderúrgicos o de piedra, piezas de automóviles, equipamiento sanitario, aplicaciones industriales), de la energía (carbón, renovables) y del turismo (hoteles). Algunos de ellos incluían inversiones en I+D. El valor de los proyectos oscilaba entre 0,1 y 91,7 millones de euros. Los beneficiarios eran por lo general pequeñas y medianas empresas. En el **anexo III** se presenta una lista de los proyectos auditados y los PO a través de los que recibieron la financiación.

OBSERVACIONES

Las realizaciones de los proyectos auditados eran, en su mayor parte, duraderas

19. En los proyectos auditados, el Tribunal comprobó en primer lugar que todas las realizaciones esperadas se habían realizado según lo previsto. A continuación, evaluó si estas realizaciones se habían mantenido efectivamente en sus ubicaciones originales y no se habían cedido, ya fuera parcial o totalmente, durante el período de durabilidad legalmente vinculante (3 o 5 años), es decir, no se podían vender y las actividades económicas correspondientes no podían trasladarse dentro o fuera de la UE. El Tribunal también comprobó si las realizaciones se habían utilizado en el mismo centro de producción, salvo si se habían sustituido por activos de al menos el mismo valor de mercado adquiridos a expensas del beneficiario del proyecto.

20. En todas las regiones de la UE donde se efectuó la fiscalización, las condiciones jurídicas en materia de durabilidad aplicadas en los PO por lo general se ajustaban a la normativa pertinente de la UE¹³. Salvo en un caso, el Tribunal no constató en los proyectos auditados modificaciones o cambios importantes en la naturaleza de la propiedad o cese de la actividad productiva al finalizar el período de durabilidad.

21. En esencia, en el momento de su finalización, los proyectos examinados lograron las realizaciones previstas¹⁴. Normalmente, las realizaciones consistieron en la adquisición de instalaciones para la fabricación o producción de mercancías, como naves de producción y cadenas de producción, incluidas la maquinaria y los equipos utilizados en diferentes sectores industriales (por ejemplo, alimentación, sustancias químicas, plásticos y utensilios metálicos, equipos sanitarios, piezas de automóviles, instalaciones de energía o de energía renovable o partes de dichas instalaciones). También recibieron subvenciones empresas de los sectores de servicios o turismo, por ejemplo, ayuda para imprentas y remodelación o construcción de hoteles. El **recuadro 1** ilustra las realizaciones de tres de los proyectos auditados, y el **anexo III** contiene detalles de cada proyecto.

Recuadro 1 – Ejemplos de realizaciones de proyectos

Proyecto 4 (PO Burgenland/Austria) - Compra de un sistema de recubrimientos en polvo por una pyme que fabrica mobiliario de oficina

Coste total de inversión: 1 millones de euros.

Importe de la subvención: 0,15 millones de euros, de los cuales 0,13 millones de euros proporcionados por el FEDER.

Proyecto ejecutado entre agosto de 2007 y marzo de 2008.

La realización principal del proyecto fue la adquisición de equipos de corte por láser y un sistema de recubrimientos en polvo para producir revestimientos de alta calidad con superficies sumamente resistentes a las rozaduras, los golpes y la corrosión.

¹³ Período 2000-2006: Artículo 30, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1260/1999; período 2007-2013: Artículo 57 del Reglamento (UE) n.º 1083/2006; período 2014-2020: Artículo 71 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

¹⁴ Solo en tres de los proyectos auditados (1, 20 y 27) se lograron parcialmente las realizaciones. Por ejemplo, en el PO Central de Italia, el proyecto 27, una cadena piloto de producción, no había fabricado el número de productos previsto (piezas para luces orgánicas). Por consiguiente, la realización científica se logró solo parcialmente dado que el espacio abarcado por las luces orgánicas se había reducido.

Proyecto 20 (PO Sajonia/Alemania) - Instalación de un nuevo centro de producción e investigación y desarrollo para el ensayo y certificación de nuevos productos del sector hidráulico elaborados por una pyme de nueva creación

Coste total de inversión: 6,2 millones de euros.

Importe de la subvención: 2,8 millones de euros, de los cuales 1,4 millones de euros proporcionados por el FEDER.

Proyecto ejecutado entre marzo de 2009 y febrero de 2012.

La realización del proyecto fue una nueva empresa que ofrece servicios de análisis, certificación y otros servicios diversos a empresas terceras que tengan la intención de desarrollar y vender nuevos productos de alta tecnología del sector hidráulico.

Proyecto 8 (PO regional de la República Checa) - Revitalización de una zona industrial abandonada y construcción de un hotel por una empresa familiar en una ciudad turística

Coste total de inversión: 2,9 millones de euros.

Importe de la subvención: 1 millón de euros, de los cuales 0,8 millones de euros proporcionados por el FEDER.

Proyecto ejecutado entre julio de 2008 y septiembre de 2009.

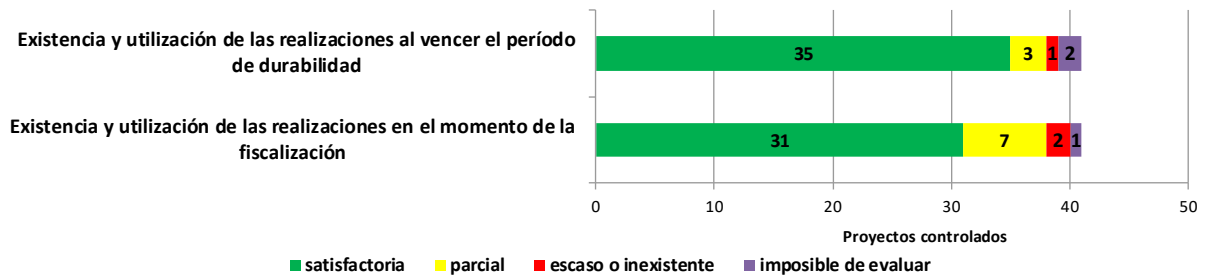
Las realizaciones del proyecto fueron un nuevo complejo hotelero con 160 camas, incluida la certificación de las instalaciones de alojamiento, en la República Checa. Las obras de construcción comprendían la revitalización de una zona industrial abandonada en el centro de la ciudad.

22. En general, al término del período de durabilidad legal los activos existían en los centros de producción y no se habían vendido ni se habían trasladado las actividades económicas de las empresas. En la mayoría de casos los activos se habían mantenido debidamente y utilizado de modo eficaz, con arreglo a las necesidades de las empresas a lo largo del período de durabilidad (véase la **ilustración 2**). Hubo solamente un caso¹⁵ en que la instalación no estaba en funcionamiento, y se debía a una situación de quiebra. En tres casos más¹⁶, los activos (equipos de fabricación, ordenadores, programas informáticos) no se utilizaban plenamente o las cadenas de producción no estaban operativas debido a la falta de mantenimiento de los propietarios, al hecho de no tener en cuenta la evolución empresarial del sector correspondiente o a cambios en la legislación pertinente en materia energética.

¹⁵ Proyecto 1.

¹⁶ Proyectos 20, 27 y 33.

Ilustración 2 - Existencia y utilización de las realizaciones de los proyectos al término del período de durabilidad y en el momento de la fiscalización



Fuente: Análisis del TCE, a partir de la información facilitada por las autoridades de gestión o las empresas beneficiarias.

23. De igual modo, en el momento de las visitas de inspección del Tribunal los activos aún se estaban utilizando en 31 proyectos. En nueve casos¹⁷, o bien los activos no se estaban utilizando en absoluto, se utilizaban de forma parcial, o bien habían sido sustituidos por otros equipos tras la finalización del período de durabilidad legal, que para las pymes solía ser de tres años una vez concluido el proyecto. Este tipo de comportamiento empresarial puede estar propiciado por razones válidas, como la sustitución de maquinaria o sistemas informáticos debido al desgaste o a la depreciación, o por contar con equipos más avanzados de al menos el mismo valor comercial, o por cambios en la legislación energética pertinente. Por ejemplo, en uno de los proyectos¹⁸, el equipo fue sustituido justo después finalizar el período de durabilidad legal a causa de sus altos costes operativos.

La mayoría de los proyectos auditados generaron resultados duraderos, pero una quinta parte no lo logró

24. En primer lugar, el Tribunal comprobó si los proyectos auditados habían logrado los resultados directos previstos una vez finalizados. A continuación analizó la situación en el momento de la fiscalización a fin de evaluar si los propietarios de los proyectos habían mantenido dichos resultados el mayor tiempo posible con el fin de generar los máximos

¹⁷ Proyectos 1, 10, 14, 20, 26, 27, 32, 33 y 35. No pudo evaluarse la existencia de realizaciones en un proyecto (25) en el momento de la fiscalización. Los activos del proyecto 10 no se estaban utilizando inmediatamente después de finalizar el período de durabilidad, en el proyecto 14 después de un año, y en el proyecto 35, después de 3,5 años.

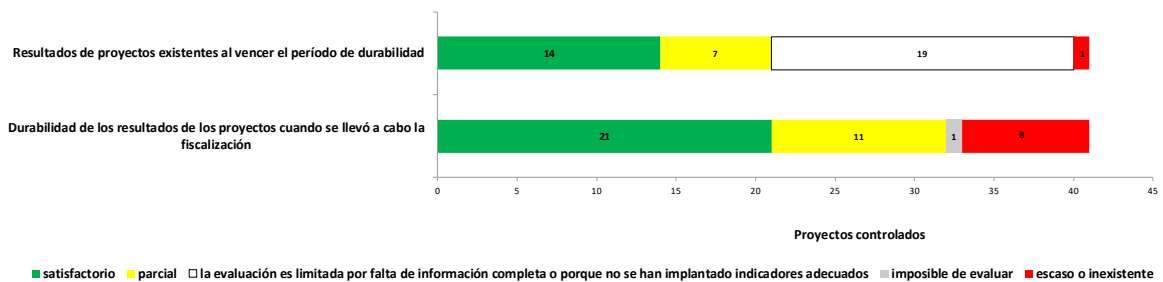
¹⁸ Proyecto 10.

beneficios posibles mucho después de su finalización. Al hacerlo, el Tribunal también tuvo en cuenta la situación económica de las empresas en relación con la del mercado en el que se inscriben sus actividades y otros factores exógenos que podrían incidir en los posibles beneficios. Los criterios de evaluación se explican pormenorizadamente en el **anexo IV**.

La durabilidad de los resultados directos fue satisfactoria en aproximadamente la mitad de los proyectos auditados

25. Basándose en la información de que disponían las autoridades de gestión¹⁹, el Tribunal comprobó que los proyectos auditados perseguían diversos resultados directos, como mejorar el acceso a financiación, aumentar la producción y la productividad, crear empleo, aumentar las ventas, el volumen de negocio o las exportaciones, diversificar las estructuras de la empresa, mejorar la imagen de la compañía, introducir nuevos productos o servicios, y otros (por ejemplo, reforzar la colaboración con otras instituciones con el fin de mejorar la innovación y la competitividad). La durabilidad de los resultados directos al finalizar el período de durabilidad y en el momento de la fiscalización se evaluó sobre la base de la información obtenida de los beneficiarios (véase la **ilustración 3**).

Ilustración 3 - Durabilidad de los resultados directos de los proyectos



Fuente: Análisis del TCE, a partir de la información facilitada por las autoridades de gestión o los beneficiarios de los proyectos.

¹⁹ Esta información en ocasiones podría haber sido limitada debido al hecho de que la fiscalización del Tribunal se efectuó después de vencer el período de archivo para estos documentos.

26. Al concluir el período de durabilidad legal (que, para los proyectos auditados, fue entre 2006 y 2018²⁰), y únicamente sobre la base de la información de seguimiento disponible, se constataron resultados completos (y en el transcurso de todo el período de durabilidad) en 14 proyectos y parciales en siete proyectos (véase la ***ilustración 3***). Sin embargo, en casi la mitad de los proyectos (19), esta evaluación no fue posible porque las autoridades de gestión no habían recopilado los datos de seguimiento necesarios (véanse asimismo los ***apartados 73 a 75***) o porque los documentos correspondientes ya no se encontraban disponibles por haber vencido el período de archivo (en los proyectos del PO Apulia y el PO Burgenland).

27. El Tribunal observó únicamente algunos ejemplos en los que el seguimiento permitió una recopilación más exhaustiva de datos sobre los resultados de los proyectos. Por ejemplo, la autoridad de gestión a cargo del PO de Polonia realizó un seguimiento y evaluación de la consecución de los resultados del proyecto utilizando diferentes indicadores financieros y de rendimiento, como los ingresos, el valor de los productos obtenidos del proyecto, la reducción de emisiones, etc²¹. Asimismo, en otros seis proyectos en Sajonia y Baja Sajonia²², se midieron los incrementos en el volumen de negocio más allá de la región y en las exportaciones.

28. Sin embargo, dado que la mayoría de las autoridades de gestión se centraron exclusivamente en la creación de puestos de trabajo (uno de los objetivos principales de los PO), no recabaron información sobre otros beneficios (económicos) importantes que podrían haber aportado los proyectos. Por tanto, no siempre fue posible realizar una evaluación completa de los logros reales de un proyecto y su durabilidad basándose únicamente en la información de seguimiento.

29. En el momento de las visitas de inspección, y también sobre la base de información adicional facilitada por los beneficiarios y las autoridades de gestión, el Tribunal constató

²⁰ Cuando el vencimiento del período de durabilidad era posterior al momento de la fiscalización, la evaluación del Tribunal se basó en la información disponible únicamente en dicho momento.

²¹ Proyectos 16, 17, 19, 21, 23 y 24.

²² Proyectos 33, 35, 39, 40 y 41.

que los resultados directos fueron duraderos en 21 proyectos, solo parcialmente duraderos en 11 y escasamente duraderos o no duraderos en absoluto en ocho proyectos²³ (véanse detalles en el **anexo III**).

30. Como beneficios secundarios, los proyectos permitieron a las empresas beneficiarias reestructurar o modernizar sus activos productivos, adaptar y diversificar sus carteras de productos y aumentar su productividad y por consiguiente su rentabilidad, ayudándolas así en última instancia a desarrollar su posición en el mercado. El **recuadro 2** ilustra un ejemplo de un proyecto en el que los resultados logrados y su durabilidad fueron positivos. Otro beneficio secundario, según las empresas beneficiarias, fue una mejora de imagen y, como resultado, una mayor fidelización de los clientes.

Recuadro 2 – Ejemplo de proyecto con una durabilidad satisfactoria de los resultados directos

Proyecto 17 (PO Baja Sajonia/Alemania) - Absorción por parte de una pyme de un centro de producción de productos alimentarios veganos amenazado por el cierre e inversión en el mismo

Coste total de inversión: 10 millones de euros.

Importe de la subvención: 1,6 millones de euros, incluidos 1,1 millones de euros proporcionados por el FEDER.

Número de empleos creados:

- al término del proyecto – enero de 2011: 68 puestos de trabajo permanentes (frente a los 61 previstos),
- en junio de 2016: 81 puestos de trabajo.

Teniendo en cuenta únicamente la ayuda pública, la empresa invirtió menos de 20 000 euros por puesto de trabajo salvado o de nueva creación. Por otra parte, los puestos de trabajo existentes en la compañía absorbida por la empresa beneficiaria no podrían haberse salvado tras la aplicación de procedimientos por falta de liquidez.

Otros resultados directos obtenidos:

- acceso a financiación, incluidos préstamos;
- aumento de la productividad y del volumen de producción;
- aumento del volumen de negocio y de las ventas a otras regiones, así como de las exportaciones;
- diversificación de la gama de productos;
- nuevos clientes y ampliación de la base de clientes;
- mejora de la imagen de la empresa.

²³ En un caso no fue posible efectuar una evaluación debido a la falta de información (proyecto 25).

31. En algunos casos²⁴, los beneficiarios se beneficiaron de un mejor acceso a financiación y préstamos, lo que les permitió ser más ambiciosos en sus inversiones y, en última instancia, lograr mejores resultados. Se efectuaron inversiones adicionales utilizando los propios recursos de las compañías junto con los activos subvencionados. Según algunos de los beneficiarios auditados, los proyectos impulsaron considerablemente su viabilidad económica a largo plazo. En algunos casos²⁵, las condiciones de mercado generalmente difíciles o las severas repercusiones de la crisis económica habían llevado a algunas de las empresas al borde de la insolvencia. En tales casos, según los beneficiarios, los proyectos han desempeñado un papel fundamental al permitirles continuar sus actividades comerciales (véanse ejemplos en el **recuadro 3**).

Recuadro 3 - Ejemplos de proyectos que ayudaron a las empresas a superar períodos económicos difíciles

Proyecto 37 (PO Polonia) - Compra de equipos: software de programación y maquinaria de fabricación

Coste total de inversión: 0,3 millones de euros.

Importe de la subvención: 0,1 millones de euros proporcionados por el FEDER.

Ejecutado entre enero de 2007 y mayo de 2008.

La empresa está especializada en la fabricación de juguetes de plástico y piezas de metal para el sector automovilístico. El proyecto contribuyó a:

- proporcionar acceso a fuentes de financiación adicionales: supeditado a la subvención, la empresa obtuvo un préstamo bancario para financiar todo el proyecto;
- modernizar el diseño y los procesos de fabricación de la empresa.

De ese modo fue capaz de:

- superar problemas económicos especialmente severos;
- diversificar su cartera de productos y base de clientes (también en el extranjero);
- crear 24 nuevos puestos de trabajo.

En 2016, los indicadores económicos de la empresa (volumen de negocio, número de empleados) mostraron resultados favorables.

²⁴ Proyectos 4, 7, 10, 11, 15, 18, 20, 24, 26, 27, 33 y 37.

²⁵ Proyectos 11, 18, 23 y 37.

Proyecto 11 (PO República Checa) - Proyecto de ahorro energético: instalación de un nuevo sistema de calefacción en una empresa de fabricación

Coste total de inversión: 0,2 millones de euros.

Importe de la subvención: 0,2 millones de euros, incluidos 0,1 millones de euros proporcionados por el FEDER.

Ejecutado entre febrero de 2009 y octubre de 2010.

El proyecto ha contribuido a la protección medioambiental, puesto que el ahorro energético ha supuesto una reducción de las emisiones de CO₂.

El proyecto fue oportuno, lo que ayudó a las empresas a superar un período económico muy difícil, y también ha contribuido a la actividad económica y al desarrollo de la región.

En el momento de la fiscalización del Tribunal, todos estos resultados persistían en la empresa.

Sin embargo, en aproximadamente una quinta parte de los proyectos auditados los resultados directos no fueron duraderos, y fueron solo parcialmente duraderos en aproximadamente una cuarta parte

32. Como ya se ha mostrado en el **apartado 29**, cuando se realizaron las visitas de inspección, se detectaron problemas de durabilidad en 19 proyectos: en ocho de ellos (una quinta parte de los proyectos auditados), los resultados no fueron duraderos (en ocasiones no duraban siquiera hasta el final del período de durabilidad²⁶ o solo hasta poco después²⁷), y en once proyectos la duración solamente fue parcial (véanse los ejemplos en el **recuadro 4**). A pesar de ello, los proyectos innovadores (por ejemplo, el proyecto 1) en mercados de rápido desarrollo entrañan mayores riesgos para la durabilidad, lo que no les hace menos merecedores de la financiación de la UE.

²⁶ Proyecto 1.

²⁷ En un plazo de un año tras la finalización del período de durabilidad, proyectos 10, 14 y 26.

Recuadro 4 - Ejemplos de proyectos que no generaron resultados duraderos

Proyecto 14 (PO República Checa) - Construcción de un centro de formación

Coste total de inversión: 1,4 millones de euros.

Importe total de la subvención: 0,6 millones de euros, incluidos 0,5 millones de euros con cargo al FEDER.

Proyecto ejecutado entre marzo de 2009 y marzo de 2011.

Objetivo del proyecto: crear un espacio adecuado para la formación del personal del beneficiario y de socios empresariales.

Al completarse el proyecto se había construido un centro de formación con varias salas, que se mantuvo hasta el final del período de durabilidad.

Poco después de concluir el período de durabilidad el edificio se transformó en un edificio de oficinas que utilizará el personal de la empresa, que era lo que el beneficiario verdaderamente necesitaba.

Una sala aún estaba dedicada a la formación (con un índice de ocupación de únicamente el 20 % en el momento de la fiscalización).

En el momento de la selección de proyectos, los edificios nuevos para espacio de oficinas estaban explícitamente excluidos de la financiación pública.

Proyecto 35 (PO Polonia) - Instalación de una planta de combustión conjunta de biomasa

Coste total de inversión: 2,3 millones de euros.

Importe total de la subvención: 1,1 millones de euros, incluidos 0,8 millones de euros con cargo al FEDER.

Proyecto ejecutado entre octubre de 2006 y agosto de 2007.

El proyecto se inició en un momento en el que había un fuerte apoyo financiero para la energía renovable a través de subvenciones nacionales. Los equipos adquiridos se utilizaron durante ocho años (más tiempo que el período de durabilidad legal requerido). Sin embargo, la modificación de la Ley sobre energías renovables en 2016 redujo el apoyo a esta forma de energía. En consecuencia, el beneficiario en 2016 utilizó solo el 16 % de la capacidad total de la instalación.

En el momento de la fiscalización del Tribunal, la instalación había dejado de generar energía renovable.

Proyecto 26 (PO Italia) - Creación de un centro informático

Coste total de inversión: 9,8 millones de euros.

Importe total de la subvención: 6,8 millones de euros, incluidos 3,5 millones de euros con cargo al FEDER.

Proyecto ejecutado entre marzo de 2005 y febrero de 2008.

Objetivo del proyecto: crear un centro informático de vanguardia que preste servicios a toda la región y garantice la cooperación con centros de investigación, industria y organismos públicos en Italia y el extranjero.

El centro se creó y utilizó para diferentes actividades de investigación. La cooperación entre los socios del proyecto no duró más de un año tras su conclusión.

Las principales razones por las que el proyecto no aseguró la durabilidad de los resultados fueron un cambio en sus prioridades empresariales y la difícil situación financiera de uno de los socios.

El órgano de ejecución había señalado estos dos riesgos para la durabilidad en la fase de selección, pero ello no impidió que el proyecto fuera seleccionado para recibir financiación del FEDER.

Debido a la ausencia de inversión adicional para su modernización, los activos básicos (los propios ordenadores) ya no se utilizaban en el momento de la fiscalización.

33. En tres casos²⁸, existieron razones válidas para la falta de durabilidad o causas ajenas al control del beneficiario, por ejemplo, la evolución de los mercados o de la legislación nacional. En otros cinco casos²⁹, sin embargo, la falta de durabilidad se debió a deficiencias en la gestión u otros problemas arraigados en las empresas implicadas. Además, en uno de los proyectos³⁰, no fue posible evaluar la durabilidad debido a un cambio de titularidad del beneficiario.

34. Una característica común de los PO en cuyo marco se ejecutaron los proyectos auditados era la creación o la conservación de puestos de trabajo en empresas nuevas y existentes mediante la mejora de su productividad, rentabilidad e innovación. Este indicador se utilizó, y se fijaron los objetivos correspondientes, en 29 de los 41 proyectos analizados (véase el **anexo III** para más detalles). En los 12 proyectos restantes la información relativa a los resultados no estaba completa, o su objetivo principal consistía en abordar cuestiones ambientales y reconvertir antiguas industrias. Dado que el empleo no constituía una prioridad en dichos casos, no fue objeto de medición.

35. En cuanto a la creación de empleo, además de los requisitos de durabilidad en virtud del Derecho de la UE, las disposiciones nacionales (en su caso) exigían que las empresas beneficiarias crearan, por medio de acuerdos de subvención, un determinado número de nuevos puestos de trabajo o mantuvieran los niveles de empleo existentes. Estos puestos debían ocuparse, o al menos debían ofertarse y publicitarse de forma permanente, hasta el final del período de durabilidad.

36. Globalmente, pese a que no todos los proyectos lograron sus metas en materia de empleo en sus fechas de finalización, los resultados acabaron siendo relativamente satisfactorios. Tal y como muestra el **anexo V**, en la conclusión de los proyectos el empleo había aumentado una media de un 7,7 % en los 41 proyectos auditados: 66,4 % en pymes y

²⁸ Proyectos 1 (quiebra del beneficiario debido al aumento de la competencia en el mercado de células solares), 10 (entorno complicado en el sector empresarial en cuestión) y 35 (cambios en la legislación sobre energías renovables).

²⁹ Proyectos 5, 7, 14, 26 y 32.

³⁰ Proyecto 25.

3,7 % en empresas más grandes. Sin embargo, debido a la crisis económica, la mayoría de las empresas pasaron por procesos de reestructuración y el Tribunal constató que los puestos de trabajo creados a menudo se perdían después de finalizar el proyecto (véase asimismo el **anexo V**). Por ejemplo, en el contexto del PO Polonia, en el proyecto 41 el beneficiario fue objeto de varias reestructuraciones para optimizar los procesos de producción que, en conjunto, dio lugar a una reducción importante del empleo. En el PO Burgenland, en un proyecto los puestos de trabajo no se conservaron una vez transcurrido el período de durabilidad y otro beneficiario se declaró en quiebra. A mediados de 2016 el número de empleados había aumentado un promedio de un 1 % en el caso de las pymes en comparación con la situación al concluir el proyecto, pero había disminuido un 6 % en las empresas de mayor tamaño (véase asimismo el **anexo V**).

37. Cuando los límites de la subvención habían sido establecidos por las autoridades de gestión para cada puesto creado, era probable que la relación coste-eficacia (medida por el coste total de la inversión por puesto de trabajo creado) de las subvenciones fuera mayor. Si los beneficiarios superaban el límite no podían recibir la ayuda, de modo que se veían obligados a prestar más atención al volumen de sus inversiones. Sin embargo, el Tribunal constató que estos límites únicamente se utilizaron en los dos PO alemanes.

38. Por lo que respecta a las perspectivas económicas de las empresas beneficiarias analizadas, dos de ellas³¹ habían dejado de existir. Además, en el momento de la fiscalización, otras 19 empresas (véase el **anexo III**) se enfrentaban a problemas relacionados con su futura salud económica, por ejemplo, reestructuraciones o balances de la deuda, o descenso de la producción³². Por último, en algunos casos las perspectivas de negocio futuras de las empresas dependían del resultado de los proyectos de investigación en curso y de su capacidad para generar capital adicional³³.

³¹ Proyectos 1 y 26.

³² Proyectos 7, 10, 28, 29, 33, 36 y 38.

³³ Proyectos 2, 24 y 27.

Los resultados indirectos son difíciles de medir y vincular a la financiación

39. Únicamente las empresas registradas y ubicadas en una región admisible para recibir financiación del FEDER pueden solicitar esta ayuda financiera³⁴, por lo que las inversiones productivas también deberían generar mayores beneficios para la región de que se trate (resultados indirectos), como el aumento del empleo, la capacidad empresarial y la competitividad en la región, la mejora de las condiciones medioambientales, el aumento de la innovación y unos mejores índices de supervivencia de las empresas. A efectos de cohesión económica, otra meta principal es evitar la reubicación de actividades económicas fuera de la región de origen. Los proyectos también deberían tener posibles efectos colaterales, por ejemplo, estimular el comercio para los proveedores locales o los proveedores de servicios que tengan relaciones de negocios con la empresa beneficiaria, o contribuir a aumentar sus capacidades o base de conocimientos prestando asesoramiento empresarial u oportunidades de creación de redes.

40. Estos resultados indirectos no se especificaron como objetivo estratégico en ninguno de los PO abarcados en la fiscalización, ni tampoco como objetivos operativos explícitos. Sin tales objetivos operativos ni indicadores conexos a nivel de proyectos no es posible recopilar esta información a fin de medir los resultados indirectos a escala regional. Sin una medición e información sistemática por parte de las autoridades de gestión sobre los efectos colaterales para las regiones, resultó difícil establecer vínculos causales entre las inversiones financiadas por la UE en el sector privado y el desarrollo regional.

41. En los proyectos, la consecución y la durabilidad de los resultados indirectos resultan intrínsecamente difíciles de determinar. Fue, por ejemplo, difícil demostrar la relación causal entre los proyectos de la UE y sus efectos en el empleo a escala regional. Solo se presentaron contribuciones a los objetivos de la política de cohesión, como el intercambio de innovación, contactos y conocimientos (véase el **apartado 4**) en casos excepcionales en que los proyectos implicaban colaboración o establecimiento de contactos con instituciones de enseñanza superior.

³⁴ Véase por ejemplo el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

42. No obstante, una serie de proyectos examinados sí contribuyó a la obtención de resultados indirectos. Por ejemplo, los proyectos cuyos resultados directos fueron, al menos en cierta medida, duraderos (véanse los **apartados 26 a 31**) también generaron beneficios económicos o sociales para las comunidades locales o las regiones en que se ubicaban, entre otros a través de proveedores locales y proveedores de servicios. Se crearon empleos permanentes y cualificados a través de aquellas inversiones que también generaron una actividad económica adicional en la región. Otros resultados indirectos fueron la disminución de los niveles de contaminación, residuos y ruido³⁵, el aumento de la eficiencia energética³⁶, la revitalización de las zonas industriales abandonadas³⁷ y un mayor volumen de negocio más allá de la región o el aumento de las exportaciones³⁸. Más aún, en muchos casos, las regiones se beneficiaron de un aumento de ingresos fiscales gracias a las inversiones.

43. Sin embargo, en los raros casos en que se pudieron detectar contribuciones a resultados indirectos, esto no siempre fueron duraderos. Por ejemplo, las partes interesadas de la región de Apulia habían señalado las deficiencias estructurales y el tamaño generalmente reducido de las pymes como un obstáculo para el desarrollo regional y la creación de empleo³⁹. Para contrarrestar esta insuficiencia, una de las medidas del PO fue establecer la condición previa de que los solicitantes de proyectos que no fueran grandes empresas debían formar consorcios con otras pymes a fin de solicitar las subvenciones del FEDER, con la esperanza de que los consorcios siguieran existiendo tras la conclusión de los proyectos. Sin embargo, en dos de los proyectos auditados, este objetivo no se logró debido a la falta de compromiso con los objetivos del proyecto por parte de los socios correspondientes y a la naturaleza artificial de los consorcios (véase el **recuadro 5**).

³⁵ Proyectos 33, 35, 36, 37, 39, 40 y 41.

³⁶ Proyecto 11.

³⁷ Proyectos 8, 14 y 15.

³⁸ Proyectos 16 y 17 en el marco del PO Baja Sajonia y proyectos 19, 21, 23 y 24 en el marco del PO Sajonia.

³⁹ Véase el estudio de la OCDE titulado: «Italy: Key issues and policies, OECD studies on SMEs and entrepreneurship», 2014.

Recuadro 5 - Ejemplos de resultados indirectos no duraderos de proyectos

Proyectos 29 y 31 (PO Apulia/Italia) - Proyectos ejecutados por consorcios de pymes

En el marco de una medida del PO, a fin de contribuir a reforzar las pymes y permitirles así contribuir en mayor medida a impulsar el crecimiento económico, únicamente les fue permitido presentarse como consorcios:

Proyecto 29: coste total del proyecto de 25 millones de euros.

Importe de la subvención: 16 millones de euros, incluidos 8 millones de euros con cargo al FEDER.

Proyecto 31: coste total del proyecto de 5 millones de euros.

Importe de la subvención: 3 millones de euros, incluidos 1,5 millones de euros con cargo al FEDER.

Cada proyecto tenía dos socios: una empresa principal y una segunda empresa que desempeñaba un papel secundario. Una vez concluido el proyecto, las empresas secundarias o bien seguían desempeñando un papel marginal o bien habían dejado su actividad en el mercado.

Los consorcios se disolvieron poco después de la finalización del proyecto o durante su ejecución, lo que demuestra que los consorcios se crearon artificialmente para asegurar la elegibilidad del proyecto. En consecuencia, los beneficios de la región, en especial el crecimiento económico y los puestos de trabajo adicionales, no se materializaron⁴⁰.

La programación, la selección y el seguimiento de los proyectos no están suficientemente centrados en la durabilidad

44. Puede haber numerosas razones por las que se logran resultados duraderos en los proyectos (o no), y numerosas prácticas que influyen en su consecución. Estas razones pueden determinarse a nivel del proyecto y a nivel estratégico (o de programa/PO).

El fomento de la durabilidad en la programación del PO fue insuficiente

45. La evaluación del Tribunal se basó en buenas y malas prácticas relacionadas con el fomento de la durabilidad en los PO, incluida la consideración de riesgos pertinentes. Asimismo, se analizó en qué medida las autoridades de gestión habían estudiado las necesidades de las empresas en las regiones correspondientes y las deficiencias de mercado a que se enfrentaron. Por último, el Tribunal examinó la manera en que se aplicaron los requisitos legales en materia de durabilidad.

46. Incluso en la planificación estratégica, se detectaron varias deficiencias que podrían explicar por qué un porcentaje importante de los proyectos auditados no logró resultados duraderos o perdurables, o lo hicieron solo parcialmente. Al establecer los PO, las

⁴⁰ Esto también se indicó en un estudio de la OCDE de 2014: «Italy: Key issues and policies, OECD studies on SMEs and entrepreneurship».

autoridades de gestión por lo general no emprendieron suficientes acciones destinadas a apoyar la durabilidad de los proyectos mediante medidas y condiciones políticas adecuadas más allá de los requisitos legales (véase el **apartado 12**).

La durabilidad no ha sido una prioridad en los PO

47. Hasta 2013, pero sobre todo en el período de programación que finalizó en 2006, no se hizo hincapié suficiente en la durabilidad de los resultados en los PO. Si bien no era un requisito legal, ninguno de los PO auditados abordó la necesidad de determinar si los proyectos de inversión producían resultados duraderos. Aunque los PO implicaban la consecución de objetivos de desarrollo más amplios, como el aumento del empleo y la mejora de la competitividad regional, no hicieron hincapié en la importancia de los resultados a largo plazo. La durabilidad no había sido un objetivo en los PO o en otros documentos estratégicos, y no existía ningún indicador específico para su medición.

48. Ni en los PO ni en otros documentos de planificación de los programas sectoriales de apoyo a las empresas se abordaron los riesgos que afectaban a la consecución de la durabilidad de los resultados de los proyectos, por lo que no se contemplaron medidas de mitigación. Además, los documentos de planificación estratégica no exponían con precisión los resultados indirectos deseados para las regiones o los mecanismos para medirlos (véanse asimismo los **apartados 40 a 43**).

49. Las autoridades nacionales no recopilaban estadísticas sobre los índices de supervivencia de las entidades empresariales que reciben apoyo de la UE o sobre las razones de la falta de durabilidad de los resultados de los proyectos. Tampoco llevaron a cabo ninguna evaluación comparativa del éxito de las empresas que recibieron ayuda de fondos públicos frente a las que no recibieron ninguna, de modo que carecían de información importante al diseñar los distintos planes de promoción empresarial en el marco de los PO.

50. El principal objetivo de la Comisión al proporcionar cofinanciación del FEDER a las medidas de apoyo a las empresas era tener una repercusión económica, y la durabilidad de los resultados de las inversiones solo era un aspecto secundario. Así pues, su preocupación principal en relación con la durabilidad residía en cumplir las disposiciones del Derecho de la UE. La Comisión no proporcionó orientaciones a las autoridades de gestión en lo que

respecta a la selección y el diseño de los proyectos ni ninguna otra ayuda para fomentar la durabilidad de los resultados.

Las evaluaciones de necesidades fueron deficientes y no se detectó adecuadamente la necesidad de financiación pública

51. La durabilidad implica que la financiación pública se utiliza en los proyectos que mejor pueden contribuir a los objetivos de los PO. Las evaluaciones de necesidades contribuyen a la durabilidad general al permitir identificar las actividades o empresas más relevantes para la consecución de los objetivos de los PO, así como las actividades empresariales con mayor necesidad de financiación pública, aquellas para las que no es posible encontrar soluciones en el mercado o en las que las condiciones de mercado no son propicias para atraer inversiones privadas que complementen su «fallo de mercado». Si los beneficiarios no tuvieran una auténtica necesidad de ayuda pública y de no obtenerla hubieran tomado las mismas decisiones sin ayuda, se corre un mayor riesgo de efecto de peso muerto. Además, la ayuda sería recibida por menos beneficiarios con una verdadera necesidad de ayuda pública, por lo que se reduce la durabilidad general.

52. Si bien los PO auditados incluían algunos elementos de una evaluación de necesidades, ninguno de ellos, o las evaluaciones *ex ante* correspondientes que precedían a los PO, incluían análisis exhaustivos de las necesidades reales de las empresas (por ejemplo, de las empresas pequeñas frente a las grandes) en las regiones pertinentes en términos de apoyo a la inversión. No se efectuaron encuestas detalladas, investigación específica o actividades preparatorias similares para determinar las necesidades de los sectores más vulnerables antes de diseñar las medidas de apoyo a las empresas. En particular, las evaluaciones de necesidades presentadas en los PO austriacos, italianos y polacos pertinentes en lo que respecta al apoyo a las empresas eran insuficientes.

53. En algunos casos (los PO de Sajonia y Baja Sajonia y, en cierta medida, también los PO checos e italianos), la situación inicial de las empresas en las regiones afectadas se describió de manera relativamente completa, incluidas las limitaciones particulares a las que se enfrentaron al invertir y crear más empleo. Otros PO carecían de planes regionales para mitigar dichas limitaciones, por ejemplo, mejorar el acceso a la financiación, estimular la

financiación privada, aumentar la producción, el volumen de negocio, las exportaciones o la productividad, e introducir nuevos productos. Por otra parte, tampoco había planes que definieran de qué modo el FEDER aportaría valor añadido con la introducción de cambios en el sector empresarial, como procesos de reestructuración más profundos de forma paralela a los efectos económicos en el empleo y la competitividad empresarial.

54. Es más, los PO no determinaron claramente la necesidad real de financiación pública que tenían las empresas, o las deficiencias del mercado en las distintas regiones. En consecuencia, faltaron explicaciones sólidas sobre las razones por las que determinadas empresas debían recibir fondos de la UE para invertir en sus bases de activos (por ejemplo, en función del sector, el tamaño, el potencial empresarial o el grado de innovación). Salvo en el caso del PO central checo, ninguno de los PO auditados proporcionó justificación alguna que demostrara la admisibilidad de grandes empresas para recibir cofinanciación por parte del FEDER.

55. Las autoridades de gestión asumieron que prácticamente todas las empresas ubicadas en una región de convergencia, o en una región estructuralmente débil por cualquier otro motivo, se enfrentaban con deficiencias del mercado y, por tanto, necesitaban apoyo público a la inversión, que no es necesariamente el caso. Por otro lado, los PO y los proyectos de inversión no abordaban prácticamente ninguna deficiencia del mercado aparte de las (posibles) restricciones del capital o del acceso a préstamos, mientras que las pymes se enfrentan a otras desventajas⁴¹ en comparación con las grandes empresas. Se pasó por alto la necesidad de que la intervención pública combinara la ayuda financiera con ayuda no financiera (esto es, diagnósticos, asesoramiento o acceso a infraestructuras de expertos).

56. La Comisión no abordó el riesgo de efecto de peso muerto en relación con los fondos de la UE al aprobar los PO auditados, por ejemplo, poniendo de relieve dichos riesgos en los PO o proporcionando orientaciones sobre cómo seleccionar proyectos pertinentes. Varios PO

⁴¹ Como una asimetría de la información pertinente para los negocios, una falta de conocimientos especializados y de contactos, obstáculos para acceder al mercado y mejorar su posición en las cadenas de valor, y costes elevados asociados a inversiones en innovación o acciones necesarias para impulsar la inversión privada. Sin embargo, al diseñar los PO estos aspectos no se trataron de manera suficiente.

proporcionaron fondos del FEDER además de los programas de subvenciones nacionales o regionales existentes. Según la larga experiencia en los Estados miembros, estos programas de subvenciones por lo general destinaban importantes inversiones. Sin embargo, el hecho de que los fondos de la UE complementaran inversiones de carácter nacional y privado no indicaba que fueran a dar lugar a un mayor número o a una mayor calidad de las solicitudes de proyectos presentadas. Además, la financiación de la UE no favoreció una mayor durabilidad de los resultados de los proyectos más allá de los requisitos legales (por ejemplo, el requisito de realización de controles e informes más eficaces o la imposición de condiciones más estrictas), ya que no iba asociada a la búsqueda de resultados a largo plazo.

Atención a los requisitos legales en materia de durabilidad

57. Los Estados miembros también tenían la obligación de aplicar con precisión los requisitos legales en materia de durabilidad de la UE y la Comisión debía realizar un seguimiento de los esfuerzos de los Estados miembros y velar por el cumplimiento de la legislación de la UE. En los Estados miembros que abarcaba la fiscalización, las normas sobre la durabilidad de los resultados de los proyectos se limitaban a las establecidas en el Derecho de la UE (véase el ***anexo VI***)

58. La Comisión y las autoridades de gestión consideraron que el cumplimiento de los requisitos legales en materia de durabilidad eran suficientes⁴². Basándose en este planteamiento, aceptaron los PO de los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013 sin establecer condiciones más estrictas con el fin de fomentar resultados a largo plazo, como, en su caso, ampliar el período de durabilidad más allá del período mínimo estipulado en los reglamentos⁴³.

59. Finalmente, con pocas excepciones, las autoridades de gestión en los acuerdos de subvención no introdujeron condiciones críticas para la obtención de resultados a largo plazo, y la mayoría de estos acuerdos se limitaron a repetir los requisitos del Derecho de la

⁴² Principalmente el artículo 30, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 y artículo 57 del Reglamento (UE) n.º 1083/2006.

⁴³ Con excepción de una medida auditada en Italia (PO Apulia), donde la obligación de mantener los activos inmovilizados se amplió a 10 años.

UE. Tampoco fomentaron cuestiones relacionadas con la durabilidad a través de unas condiciones más eficaces, como fijar objetivos vinculantes clave en materia de empleo y objetivos relativos a los niveles de producción y productividad o a la competitividad y la innovación, que tendrían que haberse mantenido durante períodos mínimos de tiempo fijos.

Insuficiente atención al aspecto de la durabilidad en la selección de proyectos

60. En cuanto a los procedimientos de selección en el marco de los PO, el Tribunal analizó la relevancia de los proyectos con respecto a los objetivos de los PO y examinó la existencia y utilización de criterios que pudieran vincularse a la durabilidad. Asimismo, comprobó si se habían tenido en cuenta otros aspectos importantes para la durabilidad de los resultados, como la innovación o la prevención del efecto de peso muerto.

61. El hecho de que, en general, los proyectos auditados fueran coherentes con los objetivos generales de los PO, constituye un indicio positivo de que los procedimientos de selección permitían seleccionar proyectos pertinentes. No obstante, en la fase de selección ninguno de los PO abarcados en la fiscalización concedía prioridad suficiente a la consecución de resultados duraderos. En particular, en las solicitudes o en los documentos relativos a los procedimientos de selección apenas se indicaban los riesgos para los resultados a largo plazo de los proyectos y las medidas de mitigación de dichos riesgos, y tampoco solían abordar los riesgos relativos al efecto de peso muerto.

62. Aunque los criterios de selección habitualmente definían una serie de objetivos y metas (como el impulso de la base de activos de las empresas, la mejora del potencial empresarial y la competitividad, la creación de nuevos puestos de trabajo o la salvación de los existentes), las solicitudes de proyectos no recibían ninguna gratificación por fomentar unos potenciales resultados duraderos. En lugar de ello, y de forma bastante poco ambiciosa, las autoridades de gestión evaluaban únicamente su potencial para mantener los valores objetivo durante los 3 o 5 años exigidos legalmente una vez finalizado el proyecto y no evaluaban el potencial de resultados económicos a largo plazo de los proyectos en la fase de selección.

63. Asimismo, en la mayoría de los casos, aunque la innovación se incluía entre los objetivos principales para la inversión productiva en los PO examinados, al evaluar las solicitudes de

proyectos el nivel de innovación de los proyectos apenas se tenía en cuenta. A menudo se prestaba apoyo a procesos industriales relativamente sencillos que presentaban un riesgo mayor de tener una existencia corta, sin generar así resultados duraderos. El Tribunal solo detectó en total ocho proyectos⁴⁴ en el marco de los PO de Italia, Sajonia y la República Checa en los que los beneficiarios habían invertido en procesos o productos industriales innovadores. Las prácticas de la UE muestran que se insta a los beneficiarios a crear productos que sean diferenciados, innovadores y que ofrezcan valor añadido, para asegurar la durabilidad de sus proyectos. Los proyectos con un fuerte potencial para la innovación y la competitividad son más viables.

64. No se tuvo en cuenta el riesgo de efecto de peso muerto al seleccionar los proyectos, dado que las autoridades de gestión no consideraron la capacidad de las entidades privadas para financiar proyectos por sí mismas o para soportar un porcentaje superior del gasto.

65. Por ejemplo, un indicio de efecto de peso muerto es cuando el promotor del proyecto ya ha iniciado un proyecto antes de la concesión de la subvención, como fue el caso de seis proyectos auditados. En este tipo de casos existe el riesgo de que hubieran emprendido el proyecto sin la ayuda o de que se les hubiera prometido una subvención con anterioridad a la evaluación del proyecto.

66. Otro síntoma de efecto de peso muerto es que se conceda más de una subvención de la UE al beneficiario en el espacio de tan solo unos años y que el comité de selección no lo tuviera en cuenta, como sucedió en 15 de los 41 proyectos auditados. Varios beneficiarios obtuvieron más de una subvención del FEDER en períodos relativamente breves sin someterse a controles de asequibilidad en cada una de sus solicitudes⁴⁵.

67. Por último, el Tribunal comprobó que ocho de los proyectos⁴⁶ auditados podrían haberse completado en una escala y en un plazo similares únicamente con los propios

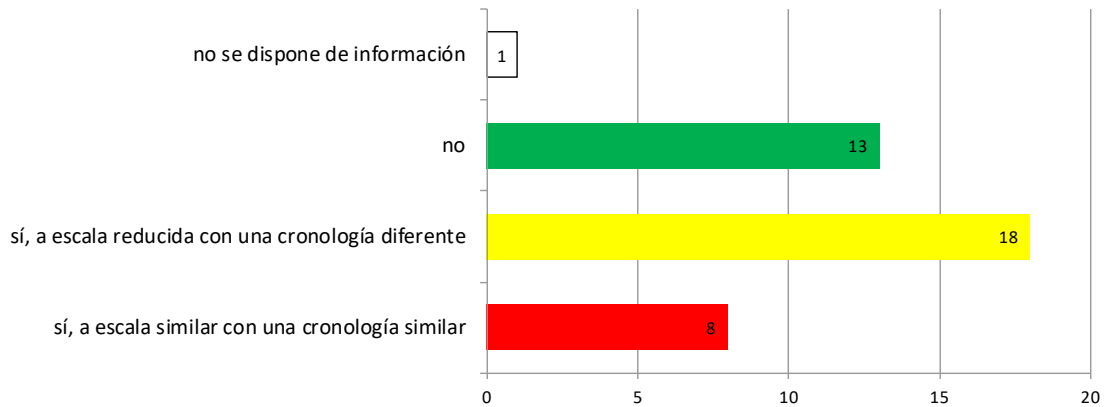
⁴⁴ Proyectos 12, 13, 19, 20, 24, 25, 27 y 31.

⁴⁵ Por ejemplo, una empresa de la República Checa (proyecto 9) había recibido tres subvenciones en cinco años. La empresa incluso había declarado en su solicitud que no serían necesarios préstamos o subvenciones para ejecutar el proyecto.

⁴⁶ Proyectos 3, 9, 14, 25, 28, 29, 31 y 41.

fondos de la empresa o recurriendo a préstamos bancarios sin beneficiarse de subvenciones (véase la **ilustración 4**). En particular, este fue el caso de las empresas que formaban parte de un grupo de sociedades. En consecuencia, esta utilización de los fondos públicos ha reducido las inversiones privadas necesarias. Además, cuanto más elevada es la cofinanciación concedida, mayor es el impacto de efecto de peso muerto. En el **recuadro 6** se muestran ejemplos de proyectos que recibieron subvenciones pese a no afrontar deficiencias de mercado.

Ilustración 4 - ¿Se habrían llevado a cabo los proyectos sin las subvenciones de la UE?



Fuente: Análisis del TCE, a partir de la información facilitada por las autoridades de gestión o los beneficiarios de los proyectos.

Recuadro 6 - Ejemplos de proyectos que no afrontaban deficiencias de mercado

Proyecto 19 (PO Sajonia/Alemania) – Ampliación de un centro de producción (construcción de una nave de producción y adquisición de maquinaria especializada e instalaciones)

Coste total de inversión: 21,6 millones de euros.

Importe total de la subvención: 5,4 millones de euros, incluidos 4,1 millones de euros con cargo al FEDER.

Proyecto ejecutado entre octubre de 2011 y octubre de 2013.

El proyecto tuvo éxito en la medida en que contribuyó a crecer y crear empleo sólido en la empresa de Sajonia.

Sin embargo, en el momento en que se planificaron y diseñaron las inversiones en 2007/2008 no había deficiencias de mercado particulares o lagunas financieras que necesitaran cubrirse con una subvención pública. La empresa había alcanzado su plena capacidad de producción en Sajonia y debía efectuar inversiones adicionales para ampliar sus operaciones.

Al formar parte de un gran grupo de empresas podría haber realizado estas inversiones estratégicas con sus propios recursos y a través de préstamos.

Proyectos 29 y 31 (PO Apulia) - Una empresa de artes gráficas y un fabricante de aeronaves, coste total de la inversión de todos los proyectos 30,5 millones de euros (incluidos 9,8 millones de euros con cargo al FEDER)

Coste total de inversión: 25,1 millones de euros, incluidos 5,4 millones de euros con cargo al FEDER. Importe total de la subvención: 16,6 millones de euros (incluidos 8,3 millones del FEDER) Y 3 millones de euros (1,5 millones del FEDER).

En estos dos proyectos las deficiencias de mercado no eran evidentes.

Los beneficiarios formaban parte o de un grupo líder nacional o de consorcios de pymes que disfrutaban de una posición estable en el mercado, y los ingresos de los beneficiarios habían aumentado durante los años que precedieron a la ejecución del proyecto.

A la luz de su situación financiera y su posición consolidada en el mercado, las empresas beneficiarias podrían haber obtenido préstamos bancarios para financiar los proyectos.

Falta de indicadores y seguimiento del proyecto insuficientemente centrado en la durabilidad de los resultados

68. Aparte de garantizar que los proyectos se ejecutaron de conformidad con su alcance, presupuesto y calendario previstos, es importante que los mecanismos de gestión y seguimiento se centren tanto en la consecución de los resultados al término del proyecto como en su durabilidad posterior. Los indicadores, el seguimiento y los informes correspondientes deben garantizar no solo que las empresas del beneficiario han cumplido los requisitos legales en materia de durabilidad, sino de que también se han supervisado los resultados y, en la medida de lo posible, se les ha dado una continuidad.

Falta de indicadores

69. En los PO de 2000-2006 no se definieron indicadores o no se definieron de una manera uniforme. En el período posterior, sin embargo, la Comisión pidió a las autoridades de gestión que introdujeran indicadores básicos para las realizaciones y los resultados. Sin embargo, ninguno de ellos se refería a la durabilidad de los resultados. Las autoridades de gestión seleccionaron los indicadores con arreglo a las estrategias y tipos de subvención de sus PO, que no permitían realizar una comparación de los resultados entre las regiones.

70. Algunos de los indicadores de realizaciones no eran suficientemente específicos, sino que se formularon de forma bastante general en los documentos pertinentes relativos a los proyectos desde los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013. Los indicadores de resultados también estaban en general mal definidos, ya que no precisaban cuáles eran los

objetivos concretos de los programas de apoyo⁴⁷. Una falta de indicadores relevantes, cualitativos y cuantificables para medir las realizaciones y los resultados impidió una evaluación completa de los efectos de los proyectos (véanse ejemplos en el **recuadro 7**). Aunque los indicadores de resultados abordaron los objetivos directos e inmediatos de los proyectos en cierta medida, ninguno de ellos se utilizó para medir la durabilidad de los resultados, actividades u operaciones de los proyectos (véase asimismo la sección siguiente sobre el seguimiento de los proyectos). Si bien es importante disponer de indicadores de rendimiento, debe evitarse un número innecesariamente elevado de ellos⁴⁸.

Recuadro 7 - Ejemplos de insuficiencias en la implantación de indicadores de rendimiento

Los PO de **Baja Sajonia y Sajonia** hacían también referencia a otros objetivos importantes de los programas que no se limitaban al empleo, como la mejora de la competitividad y la innovación, la productividad, la capacidad de exportación y el comercio con otras regiones, pero no disponían de indicadores correspondientes en los proyectos, de ahí que no se recabaran datos a nivel de proyectos sobre tales logros.

La medición del éxito del programa y la durabilidad de los resultados en el marco del **PO central checo** adolecía de una falta de indicadores de resultados vinculantes y la información de los indicadores de resultados no vinculantes era insuficiente. Los beneficiarios podían negociar nuevamente (Baja Sajonia) los valores previstos si no los alcanzaban plenamente.

En el **PO Apulia** el único indicador obligatorio en tres de los cuatro proyectos auditados era la creación de empleo. En una medida no se habían establecido indicadores vinculantes (véase el proyecto 32). Asimismo, los objetivos del proyecto en el contexto del **PO central italiano** se redujeron durante el proceso de aprobación (proyectos 25 y 28), lo que sugiere que la fijación inicial de objetivos no era realista.

71. En algunos casos los valores previstos para los indicadores no eran realistas: en dos casos (proyectos 19 y 22), los objetivos en materia de empleo se superaron en alrededor de un 100 % y en un caso (proyecto 11), el ahorro energético realizado fue casi tres veces superior al previsto en los documentos de planificación. La evaluación intermedia del PO

⁴⁷ Esto también se criticó en el Informe Anual de 2016 del TCE, véase el apartado 6.76 en el capítulo 6, sobre Cohesión.

⁴⁸ Tal y como indicó el Tribunal en el Informe Especial n.º 2/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020: un gasto más orientado a las prioridades de Europa 2020, pero unas disposiciones para medir el rendimiento cada vez más complejas». En este informe se recomienda determinar los indicadores que «son más pertinentes y adecuados a la hora de determinar el impacto de las intervenciones de la UE».

checo concluyó que algunos objetivos establecidos para el programa no eran lo suficientemente ambiciosos y por tanto se recomendó aumentarlos un 200 % o más.

Seguimiento de proyectos insuficientemente centrado en la durabilidad

72. Pese a la falta de indicadores, el Tribunal constató que el seguimiento de la ejecución de los proyectos fue por lo general adecuado. Sin embargo, estaba muy basado en las realizaciones y no estaba armonizado, ni en términos de seguimiento y verificación de datos ni en lo referente a la disponibilidad de herramientas electrónicas de elaboración de informes. Los sistemas de control y seguimiento de proyectos establecidos en las regiones que se examinaron en la fiscalización ayudaron a garantizar que las realizaciones se consiguieran según lo previsto en la fecha de finalización del proyecto y que las subvenciones se hubieran utilizado para la adquisición de activos admisibles.

73. No obstante, las autoridades de gestión no hicieron un seguimiento eficaz de la durabilidad de los proyectos en lo que respecta a los requisitos legales y a otros aspectos indicadores de resultados duraderos. Al finalizar el proyecto, los beneficiarios tenían que presentar un informe final sobre su gasto en los proyectos (realizaciones), pero no siempre sobre los resultados directos alcanzados (véase el **anexo VII** para los distintos requisitos de seguimiento en relación con los PO auditados). Por otra parte, las autoridades de gestión no habían previsto la manera de tratar los casos en los que los resultados aún no se habían materializado al término del proyecto y y no podrían observarse hasta una fase posterior.

74. En general, el seguimiento, tras la conclusión de los proyectos, de los requisitos legales en materia de durabilidad siguió teniendo un alcance limitado y dispar entre los PO. Los mecanismos de presentación de informes y seguimiento y las respectivas obligaciones de las autoridades competentes y los beneficiarios al término de los proyectos no eran siempre claros ni estaban formalmente especificados en los documentos administrativos de todos los PO⁴⁹. Las autoridades de gestión no facilitaron a los beneficiarios ninguna orientación o

⁴⁹ Por ejemplo, en el caso del PO austriaco y también de algunas medidas específicas de los PO centrales y regionales italianos. Asimismo, las autoridades polacas no aprobaron orientaciones para la durabilidad de los proyectos hasta 2012, es decir, únicamente para la última parte del período 2007-2013. Dichas orientaciones incluían requisitos de durabilidad, criterios específicos sobre su evaluación, una metodología para calcular las correcciones y recomendaciones para hacer frente a circunstancias concretas (por ejemplo, cambios en la estructura de propiedad,

asesoramiento sistemático sobre el seguimiento de la durabilidad. Tampoco disponían de sistemas informáticos para recabar datos sobre la durabilidad, y ninguna autoridad de gestión fue capaz de presentar estadísticas sólidas acerca del cumplimiento de los requisitos legales en materia de durabilidad. Las autoridades de gestión dejaron de supervisar la evolución de los proyectos inmediatamente después de concluir el período de durabilidad legal, puesto que no existía ningún requisito legal para que continuaran haciéndolo.

75. La mencionada falta de indicadores y el limitado seguimiento al término de los proyectos impidieron la medición de la durabilidad de los resultados. También constituyeron uno de los motivos de la dificultad para determinar las relaciones causales entre los fondos de la UE desembolsados para el desarrollo del sector privado y los efectos económicos generados para las empresas y las regiones.

Utilización insuficiente de evaluaciones *ex post*

76. El Tribunal no encontró evaluaciones de programas de inversiones productivas que incluyeran una evaluación específica de la durabilidad de los resultados. Debido al alcance limitado del seguimiento de la durabilidad exigida legalmente, la ausencia de un sistema informático para recopilar los datos relativos a dicho seguimiento y la ausencia de seguimiento a largo plazo tras concluir el período de durabilidad, no se disponía de datos de la durabilidad de los resultados logrados por los proyectos del FEDER, ni del desarrollo económico de las empresas beneficiarias o de los efectos que tuvieron los proyectos en las regiones, lo que impidió extraer las lecciones aprendidas y utilizarlas sistemáticamente para los planes de ayuda regional correspondientes en el contexto de los Fondos EIE para 2014-2020.

77. La Comisión no llevó a cabo auditorías o evaluaciones específicas de la durabilidad de las inversiones financiadas por el FEDER. Tuvo que basarse principalmente en los datos notificados en los informes de ejecución anual de las autoridades de gestión para obtener

activos amortizados o realizaciones y resultados modificados o reducidos). Sin embargo, ni siquiera estas orientaciones aseguraron un seguimiento plenamente eficaz para ayudar a alcanzar resultados duraderos, dado que las autoridades de gestión no disponían de datos fiables relevantes.

información sobre durabilidad y sobre la ejecución del PO en general. Con todo, la mayoría de los datos se referían principalmente al rendimiento en términos de absorción de fondos. Las autoridades de gestión también tenían que informar de casos de incumplimiento de los requisitos legales en materia de durabilidad en sus informes anuales, pero la Comisión no pudo aportar pruebas de las medidas que había adoptado para seguir dichos casos.

78. La Comisión había incorporado estudios sobre el apoyo financiero del FEDER a grandes empresas y pymes en su evaluación *ex post* más amplia de la política de cohesión de 2007-2013⁵⁰. Aunque los informes finales no incluían evaluaciones directas de la durabilidad de los resultados, sí contenían conclusiones relevantes para el objetivo de obtener resultados duraderos de las inversiones de la UE en las empresas. Las constataciones más importantes de las evaluaciones sobre los dos tipos de empresas eran coherentes con los resultados de la fiscalización del Tribunal y se resumen en el **anexo VIII**. La Comisión no había recopilado estadísticas sobre los índices de supervivencia de las empresas financiadas por la UE, ni a escala nacional ni de la UE, de modo que aún no ha podido llevar a cabo una evaluación comparativa entre las que han recibido ayuda y las que no la han recibido.

Las medidas correctoras adoptadas en caso de que no se alcanzaran los objetivos o se incumplieran los requisitos legales de durabilidad no se aplicaron de manera homogénea

79. El Tribunal examinó la manera en que las autoridades de gestión aplicaron medidas correctoras por no alcanzar los objetivos establecidos o incumplir los requisitos de durabilidad, dado que ello puede haber influido en el grado de consecución de resultados duraderos.

80. Las autoridades de gestión previeron recuperaciones de los fondos cuando no se alcanzaran los objetivos vinculantes fijados en el acuerdo de subvención y no se cumplieran los requisitos legales de durabilidad. Sin embargo, las medidas no se aplicaron de manera uniforme. La cantidad establecida con respecto a los objetivos por debajo de la cual se

⁵⁰ Evaluación *ex post* de los programas de la política de cohesión del período 2007-2013, Informe final, paquete de trabajo 2: «Support to SMEs – Increasing Research and innovation in SMEs and SME Development», 30 de marzo de 2016; Informe final, paquete de trabajo 4: «Support to large enterprises», 18 de febrero de 2016. Resumen en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2016) 318 final de 19 de septiembre de 2016.

aplicarían medidas correctoras a los proyectos variaba, y las cantidades recuperables también variaban en función de las normas establecidas en los PO.

81. Las dos autoridades de gestión alemanas aplicaban la recuperación de importes a menos que se hubieran alcanzado todos los objetivos vinculantes (para la creación o protección del empleo) al término del proyecto⁵¹. Las autoridades de gestión checas y polacas fueron más flexibles: recuperaban los fondos si el valor real alcanzado era inferior al 95 % (Chequia) o el 90 % (Polonia) de los objetivos vinculantes fijados. Las autoridades italianas también recuperaron fondos de los proyectos que no habían alcanzado los valores previstos.

82. Sin embargo, los importes que debían recuperarse también diferían notablemente entre los PO. Los PO alemanes y checos aplicaron una recuperación total. En los PO italianos, en cambio, la recuperación fue proporcional al valor de los activos y al intervalo de tiempo que habían estado en desuso. La autoridad de gestión italiana aplicó una recuperación total solo cuando el incumplimiento en cuestión representaba una infracción considerable del requisito legal en materia de durabilidad, en el caso de que no se alcanzaran los objetivos relacionados con el empleo o si la contribución de las empresas a la financiación de los proyectos era inferior a la prevista en los acuerdos de subvención.

83. Con frecuencia, era posible negociar de nuevo los objetivos vinculantes o los plazos. En este caso, las autoridades de gestión permitían la nueva negociación antes del vencimiento del período de durabilidad, teniendo en cuenta los valores que probablemente se alcanzarían. Si bien en algunos casos esto era justificable, por ejemplo, debido a factores externos cambiantes, existe el riesgo de que, si se aplica casi como norma, se pongan en cuestión la selección anterior de solicitudes de financiación de proyectos y la consecución de resultados duraderos.

84. En otros casos (por ejemplo, en el PO regional checo), los acuerdos de subvención permitieron la transferencia de activos subvencionados a terceros antes de la finalización del período de durabilidad, siempre que la autoridad de gestión hubiera aprobado dicha

⁵¹ Sajonia, sin embargo, contempló la posibilidad de renunciar al cobro o a la suspensión en casos específicamente justificados.

transferencia. Según la autoridad de gestión, estas transferencias solo se produjeron después de una evaluación exhaustiva de la empresa a la que se transfirieron los activos subvencionados. Ahora bien, dicha práctica creó el riesgo de que una empresa pudiera terminar beneficiándose de una subvención sin haber tenido que pasar los procedimientos de selección de proyectos habituales.

Se efectuaron algunas mejoras en la normativa de los Fondos EIE para 2014-2020 con el fin de incrementar el potencial de durabilidad de los resultados

85. El Tribunal evaluó en qué medida la Comisión había utilizado la experiencia adquirida de anteriores programas en sus propuestas legislativas de los Fondos EIE para 2014-2020, y si había detectado limitaciones de carácter técnico y organizativo que afectaran a la durabilidad de los resultados en los proyectos del sector empresarial, así como ejemplos de buenas prácticas, desde antes de 2014. Se comprobó si los cambios relacionados con la mejora de la durabilidad de las inversiones de la UE habían quedado reflejados en los documentos normativos y en el marco jurídico para este sector de apoyo. Por último, el Tribunal determinó si la Comisión había proporcionado orientaciones a las autoridades regionales para utilizar la experiencia adquirida sobre durabilidad en su programación de los Fondos EIE.

El marco normativo ha mejorado ...

86. La Comisión, al elaborar las propuestas legislativas de los Fondos EIE para 2014-2020, utilizó la experiencia adquirida de anteriores programas de inversión productiva. Se introdujeron una serie de modificaciones esenciales en la normativa de los Fondos EIE. Las siguientes disposiciones del Reglamento del FEDER y del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC)⁵² han aclarado el marco normativo en lo que respecta a la durabilidad de las operaciones financiadas con cargo a los Fondos EIE y es probable que influyan en el aumento de la durabilidad de los resultados:

- Desde 2014 el FEDER, en principio, únicamente ha apoyado inversiones productivas para pymes. Normalmente se asume que las pymes tienen una necesidad mayor de

⁵² Reglamento (UE) n.º 1301/2013 y Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

fondos y otras ayudas, como servicios de asesoramiento empresarial. Las grandes empresas pueden recibir subvenciones solo para inversiones destinadas a potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, o para apoyar la transición hacia una economía baja en carbono⁵³.

- Se ha aclarado el punto de partida del período de durabilidad de cinco años. Lo que no quedó claro y, por tanto, las autoridades de gestión no aplicaron previamente de manera uniforme era la fecha del pago final o, en su caso, la fecha fijada en la decisión de concesión de ayuda pública.
- En cuanto a las medidas correctoras por incumplimiento de los requisitos legales en materia de durabilidad, ahora solo es necesario aplicar una de las tres condiciones siguientes (en lugar de las tres, como ocurría anteriormente) para proceder a la recuperación: a) un cese o reubicación de una actividad productiva fuera de la zona del programa; b) un cambio en la propiedad de un elemento de la infraestructura que suponga una ventaja indebida para la empresa; o c) un cambio importante que afecte a su naturaleza, objetivos o condiciones de ejecución que podría perjudicar sus objetivos originales.
- La contribución de los Fondos EIE debe reembolsarse si la actividad productiva se traslada fuera de la UE en un plazo de 10 años (en lugar de 5 años) a partir del pago final, excepto cuando el beneficiario sea una pyme⁵⁴.

87. En una fiscalización reciente del Tribunal⁵⁵ se constató que la Comisión y los Estados miembros en general habían conseguido diseñar programas con una lógica de intervención más sólida, esto es, determinando cuál es la finalidad de la intervención (objetivos/resultados específicos) y cómo se espera lograrla (financiación necesaria, medidas que se han de poner en marcha y realizaciones previstas). Se han introducido nuevas normas

⁵³ Artículo 3, apartado 1, letras a) y b), del Reglamento (UE) n.º 1301/2013.

⁵⁴ Artículo 71 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

⁵⁵ Informe Especial n.º 2/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020»

con el objetivo de utilizar indicadores de rendimiento de forma más coherente y completa a fin de medir los progresos realizados para obtener resultados a largo plazo. En cada eje prioritario, los PO (excepto los de asistencia técnica y los dedicados a la Iniciativa pyme) deben especificar un marco de rendimiento que se compone de un subconjunto de indicadores establecidos en los PO⁵⁶, la mayoría de ellos ya predefinidos en el reglamento correspondiente.

... pero aún existen lagunas

88. Una nueva característica del marco reglamentario de 2014-2020 que puede repercutir en el rendimiento de las actividades de apoyo a las empresas financiadas por la UE es el requisito de que los PO cumplan un conjunto de «condiciones *ex ante*»⁵⁷. Se trata de condiciones basadas en criterios predefinidos establecidos en el RDC que constituyen requisitos previos necesarios para el uso eficaz y eficiente de la financiación de la UE para todos los Fondos EIE. Al preparar los programas operativos para el período de programación 2014-2020, los Estados miembros tenían que evaluar si se habían cumplido estas condiciones.

89. A fin de cumplir los requisitos relativos a la condición *ex ante* 3, que se refiere al refuerzo de la competitividad de las pymes, las autoridades nacionales tuvieron que emprender medidas específicas para promover la capacidad empresarial, también en el marco de «Small Business Act» para Europa⁵⁸, antes de asignar los Fondos EIE para apoyar a las empresas. Algunas de estas actividades deberían ejercer un efecto positivo en la organización de la capacidad empresarial y, posteriormente, en la esperanza de vida de las empresas y sus resultados a largo plazo. Sin embargo, dado que, cuando se efectuó la

⁵⁶ Reglamento (UE) n.º 1303/2013, artículos 22 y 96 y anexo II.

⁵⁷ Véanse el artículo 17 y el anexo XI del Reglamento n.º 1303/2013, así como el Informe Especial n.º 2/2017.

⁵⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – «Pensar primero a pequeña escala» - «Small Business Act» para Europa {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102} /* COM/2008/0394 final */ de 25 de junio de 2008.

fiscalización, solo habían transcurrido tres años desde el inicio del período de programación, su repercusión directa en la durabilidad de los resultados aún no podría demostrarse⁵⁹.

90. No obstante, las autoridades legislativas no aceptaron una propuesta de la Comisión de una condición *ex ante* adicional sobre la aplicación de la Directiva sobre morosidad⁶⁰, que podría haber incidido de forma importante en los índices de supervivencia de las pymes.

91. Los PO del período 2014-2020 se estructuraron de manera que han dado lugar a un aumento notable del número de indicadores de rendimiento que se ha de supervisar respecto de las realizaciones y los resultados. En el Informe Especial n.º 2/2017⁶¹, el Tribunal recomendaba armonizar las definiciones de terminología sobre «realizaciones» y «resultados».

92. Además, otro informe del TCE⁶² indica que «la inmensa mayoría de los indicadores que constituyen la base para asignar la reserva de rendimiento guardan relación con las realizaciones (57 %), los indicadores financieros (33 %) y las etapas clave de ejecución (9 %)». Por consiguiente, el marco de rendimiento de 2014-2020 sigue centrándose fundamentalmente en el gasto y las realizaciones de los proyectos, pero no en lograr resultados.

93. Al elaborar el nuevo marco normativo, la Comisión no pudo utilizar los resultados de las evaluaciones *ex post* de la ayuda del FEDER a las empresas de 2007-2013 (grandes empresas y pymes), dado que los informes se habían publicado a principios de 2016. Salvo por un estudio del Parlamento Europeo⁶³, que se centró principalmente en los aspectos jurídicos, el

⁵⁹ Véase el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea relativo al valor añadido de las condiciones *ex ante* para la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (SWD(2017)127 final de 31.3.2017).

⁶⁰ Directiva 2011/7/UE.

⁶¹ Véanse las notas 48 y 55.

⁶² Informe Especial n.º 15/2017: «Las condiciones *ex ante* y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces».

⁶³ «Aspect of durability in the assessment of effectiveness of support for businesses under Structural and Cohesion Funds», 2013.

Tribunal no ha tenido conocimiento de otras fuentes importantes (por ejemplo, estudios u otras evaluaciones de autoridades nacionales) que aborden la ayuda del FEDER destinada a las inversiones productivas y fueran utilizadas para el diseño de la nueva normativa de los Fondos EIE. Por tanto, en general, la normativa para el período de programación 2014-2020 se emitió sin información suficiente derivada de estudios de evaluación.

94. La Comisión no ha incorporado ninguna otra medida específica para promover la durabilidad en los proyectos de inversión productiva de los Fondos EIE en las regiones. El nuevo marco jurídico aún no incluye disposiciones que exijan a las autoridades de gestión establecer procedimientos de seguimiento que permitan de forma específica recabar datos sólidos relativos a la durabilidad y, por otra parte, no ha facilitado a dichas autoridades o a los beneficiarios ninguna orientación pertinente en este sentido para el nuevo período de programación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

95. En líneas generales, el Tribunal concluye que, pese a que una mayoría de los proyectos auditados generó resultados duraderos, entre 2000 y 2013, en la gestión del apoyo del FEDER a inversiones productivas en empresas europeas no se insistió suficientemente en la durabilidad de los resultados y, por consiguiente, estos no fueron duraderos en una quinta parte de los proyectos auditados. El Tribunal detectó deficiencias en la programación de los PO y en las fases de selección, seguimiento y evaluación de los proyectos auditados.

96. Los requisitos legales de la UE en materia de durabilidad, en particular la obligación impuesta a los beneficiarios de conservar los activos adquiridos en sus ubicaciones originales hasta el vencimiento de los períodos fijos de durabilidad de cinco o tres años, se cumplieron en todos los proyectos auditados. Las empresas beneficiarias no habían sufrido modificaciones importantes o cambios en la naturaleza de su propiedad, ni el cese o reubicación de su actividad económica. En general, los proyectos auditados obtuvieron las realizaciones previstas. En su mayoría, las realizaciones se utilizaron hasta el final del período de durabilidad (véanse los **apartados 20 a 23**).

97. Los resultados directos de los proyectos auditados consistieron principalmente en la creación de empleo, la mejora del acceso a financiación y préstamos, y el aumento de la

producción y de la productividad. En el momento de la fiscalización la mayoría de los proyectos auditados aún estaban generando los resultados directos previstos. Sin embargo, en casi la mitad de los proyectos auditados, el Tribunal constató que no era viable llevar a cabo una evaluación completa de la durabilidad al final del período de durabilidad. Puesto que la mayoría de las autoridades de gestión se centraron únicamente en la creación de empleo, y que no se hizo un seguimiento de los resultados ni se presentaron informes adecuados al concluir los proyectos, la información relativa a su grado de consecución y su durabilidad era escasa (véanse los **apartados 26 a 31**). En una quinta parte de los proyectos, los resultados alcanzados en su conclusión no perduraron hasta el final del período de durabilidad, o duraron solo hasta poco después (véanse los **apartados 32 a 38**).

98. En contadas ocasiones se concedió prioridad a los resultados indirectos, como la creación de bases de conocimientos, el establecimiento de contactos con instituciones de enseñanza superior, el aumento de los ingresos fiscales locales y el beneficio para las regiones (véanse los **apartados 40 a 43**).

99. El hecho de que los resultados de los proyectos no mantuvieran su durabilidad obedece a numerosas razones. Si bien en algunos casos los motivos escapaban claramente al control de los beneficiarios (debido a factores exógenos como la crisis económica) o se debían a una gestión deficiente, en otros casos se debieron a un hincapié insuficiente en la durabilidad en diferentes niveles de la gestión de los fondos de la UE.

100. En los programas, no se fomentó de manera eficaz la consecución de resultados a largo plazo derivados de las inversiones en los programas de base o en otros documentos estratégicos regionales pertinentes. La consecución de resultados a largo plazo no constituía una prioridad. No se determinaron debidamente las necesidades específicas de las empresas de distintos sectores o de distinta envergadura (deficiencias de mercado), lo que dio lugar a riesgos de efecto de peso muerto en los programas. La participación de la UE por lo general no garantizó una mayor durabilidad de los resultados (véanse los **apartados 46 a 59**).

Recomendación 1 – Fomentar la durabilidad de los resultados

a) los Estados miembros fomenten la consecución de resultados duraderos derivados de las inversiones productivas financiadas por el FEDER desde la fase de programación de los PO, en particular mediante:

- un mayor hincapié en determinar y atenuar los riesgos asociados a la consecución de resultados duraderos,
- un mejor análisis de las necesidades de los distintos tipos de empresas, incluida la necesidad de financiación pública, a fin de evitar el efecto de peso muerto.

Fecha objetivo de aplicación: en la preparación de los PO para el período posterior a 2020.

Durante el proceso de aprobación de los PO, la Comisión debería prestar especial atención a la manera en que los Estados miembros abordan la cuestión de la durabilidad de las realizaciones y los resultados.

Fecha objetivo de aplicación: durante el proceso de aprobación de los distintos PO del período posterior a 2020.

101. Por lo que respecta a la selección de proyectos, los criterios de selección no reflejaron adecuadamente la necesidad de que los proyectos financiados por el FEDER alcanzaran resultados perdurables, introdujeran procesos industriales innovadores o maximizaran los efectos del apalancamiento financiero. No se atenuó de manera suficiente el riesgo de que las empresas pudieran beneficiarse de la financiación de la UE a pesar de que podrían haber llevado a cabo el proyecto sin dicha financiación adicional, o con una financiación menor (véanse los **apartados 61 a 67**).

Recomendación 2 - Tener en cuenta la durabilidad en los procedimientos de selección

Los Estados miembros deberían mejorar sus procedimientos y criterios de selección para tener en cuenta el riesgo de pérdida por efecto de peso muerto y apoyar únicamente a los proyectos de inversiones productivas que tengan el potencial de generar unos resultados duraderos adecuados.

Fecha objetivo de aplicación: en la preparación de los próximos procedimientos de selección.

102. Las autoridades de gestión no prestaron una atención suficiente a la medición de la durabilidad de los resultados. No todas las autoridades de gestión fijaron indicadores apropiados para medir el rendimiento de las intervenciones cofinanciadas por la UE y sus resultados a largo plazo. Cuando se definieron los indicadores correspondientes, estos medían principalmente un único aspecto de los beneficios generados por los proyectos, y no era obligatorio lograr los objetivos establecidos, o no se utilizaban de manera uniforme para medir el rendimiento. Ello impidió a las autoridades obtener información valiosa sobre la durabilidad de los resultados de los proyectos y del conjunto de los programas (véanse los **apartados 69 a 71**).

103. Aunque el seguimiento dado por las autoridades de gestión a la ejecución de los proyectos, basado en las realizaciones, era en general adecuado, el seguimiento y la información de los resultados al término del proyecto y a lo largo del período de durabilidad resultaron en su mayor parte insuficientes. Esto se debió en parte a una escasa utilización de indicadores de rendimiento y en parte a la falta de procedimientos de seguimiento y presentación de informes o a su aplicación heterogénea. No se realizó un seguimiento de los resultados a largo plazo ni se encomendaron evaluaciones *ex post* específicas en el marco de los PO cubiertos por la fiscalización. La Comisión tampoco llevó a cabo auditorías o estudios específicos sobre la durabilidad de las inversiones financiadas con cargo a la UE (véanse los **apartados 72 a 78**).

Recomendación3 - Hacer hincapié en la durabilidad en el seguimiento y la presentación de informes

Los Estados miembros deberían realizar un seguimiento y una elaboración de informes adecuados y coherentes mediante:

- indicadores predefinidos y pertinentes para las realizaciones y los resultados, así como para la medición de los resultados a largo plazo en los PO, manteniendo un número razonable de indicadores;
- el establecimiento de los procedimientos de seguimiento y presentación de informes que deberán utilizarse al concluir el proyecto y a lo largo del período de durabilidad, que deberán describirse en los acuerdos de subvención;
- la mejora de la recopilación y el uso de datos pertinentes.

Fecha objetivo de aplicación: para los proyectos en curso, lo antes posible; para proyectos posteriores, en la preparación de los procedimientos de selección.

Recomendación 4 - Tener en cuenta la durabilidad en las evaluaciones

La Comisión y los Estados miembros deberían asegurarse de que las evaluaciones *ex post* a nivel de un PO o de la UE estudien los distintos aspectos de la durabilidad de los resultados obtenidos al final del período de durabilidad y posteriormente a este de manera más sistemática. Los resultados de la evaluación deberían utilizarse en el momento de diseñar los futuros regímenes de apoyo a las empresas de la UE.

Fecha objetivo de aplicación: en las futuras evaluaciones *ex post* que deban llevarse a cabo.

104. Los acuerdos de subvención no preveían de forma sistemática la aplicación de medidas correctoras por no conseguir los resultados previstos al término de los proyectos o al vencimiento del período de durabilidad. En los casos en que se contemplaron dichas actuaciones, estas no se aplicaron de manera homogénea, y se observaron diferentes grados de flexibilidad entre PO (véanse los ***apartados 80 a 84***).

Recomendación 5 - Aplicación coherente de medidas correctoras claras

a) La Comisión debería velar por que los Estados miembros apliquen de manera coherente medidas correctoras claras, que incluyan mecanismos de recuperación, cuando los proyectos incumplan los requisitos jurídicos sobre durabilidad de la UE.

Fecha objetivo de aplicación: inmediatamente.

b) Cuando los Estados miembros hayan determinado objetivos vinculantes an los proyectos, deberían establecer medidas correctoras claras y aplicarlas de manera coherente.

Fecha objetivo de aplicación: lo antes posible, y antes de finales de 2019.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal, en Luxemburgo en su reunión del día 7 de febrero de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO I**Asignaciones del FEDER a inversiones productivas, 2000-2020, por Estado miembro***(millones de euros)*

	2000-2006		2007-2013		2014-2020		Total
	Apoyo a grandes empresas	Apoyo a pymes	Apoyo a otras empresas	Apoyo a pymes	Apoyo a grandes empresas	Apoyo a pymes	
AT	181	297	297	28	137	260	1 200
BE	80	259	319	70	168	355	1 250
BG	-	-	474	96	250	749	1 568
CY	-	12	77	1	22	112	225
CZ	30	193	1 902	390	1 325	1 882	5 722
DE	905	3 973	3 455	665	1 894	3 133	14 025
DK	8	29	70	43	88	109	347
EE	2	19	165	103	228	425	943
ES	1 183	2 878	3 128	718	2 313	3 489	13 709
FI	81	389	235	139	290	278	1 413
FR	252	1 225	729	427	849	1 553	5 035
GR	150	1 308	3 171	1 870	859	1 441	8 799
HR	-	-	28	38	382	992	1 440
HU	30	189	3 005	-	421	4 223	7 868
IE	-	88	55	481	35	80	738
IT	710	4 093	2 863	2 177	2 870	3 755	16 469
LT	19	42	333	336	518	458	1 707
LU	0	0	1	0	3	-	5
LV	39	89	385	157	122	320	1 113
MT	-	1	28	12	30	46	117
NL	6	221	83	116	192	228	846
PL	144	561	7 950	1 122	3 678	10 424	23 879
PT	874	1 419	4 192	472	2 142	4 152	13 250
RO	-	-	1 491	221	575	849	3 136
SE	1	365	247	180	234	371	1 398
SI	9	33	162	245	231	592	1 272
SK	6	15	487	131	972	1 058	2 668
UK	173	4 079	1 323	775	1 064	2 595	10 009
TER/TRAN	28	497	123	266	1 160	673	2 748
Total	4 913	22 276	36 777	11 280	23 051	44 602	
Total general	27 189		48 056		67 653		142 898

Nota: En el período de 2007-2013 el concepto otras ayudas a empresas incluye los siguientes códigos de intervención: servicios de asesoramiento avanzado para empresas y grupos de empresas (05), inversiones en empresas directamente vinculadas a la investigación y la innovación (07), otras inversiones en empresas (08).

Los países marcados en verde son los que abarcó la fiscalización.

Los acrónimos TER/TRAN se refieren a programas de cooperación territoriales o transfronterizos.

Fuente: Comisión Europea.

2000-2006: Infoview

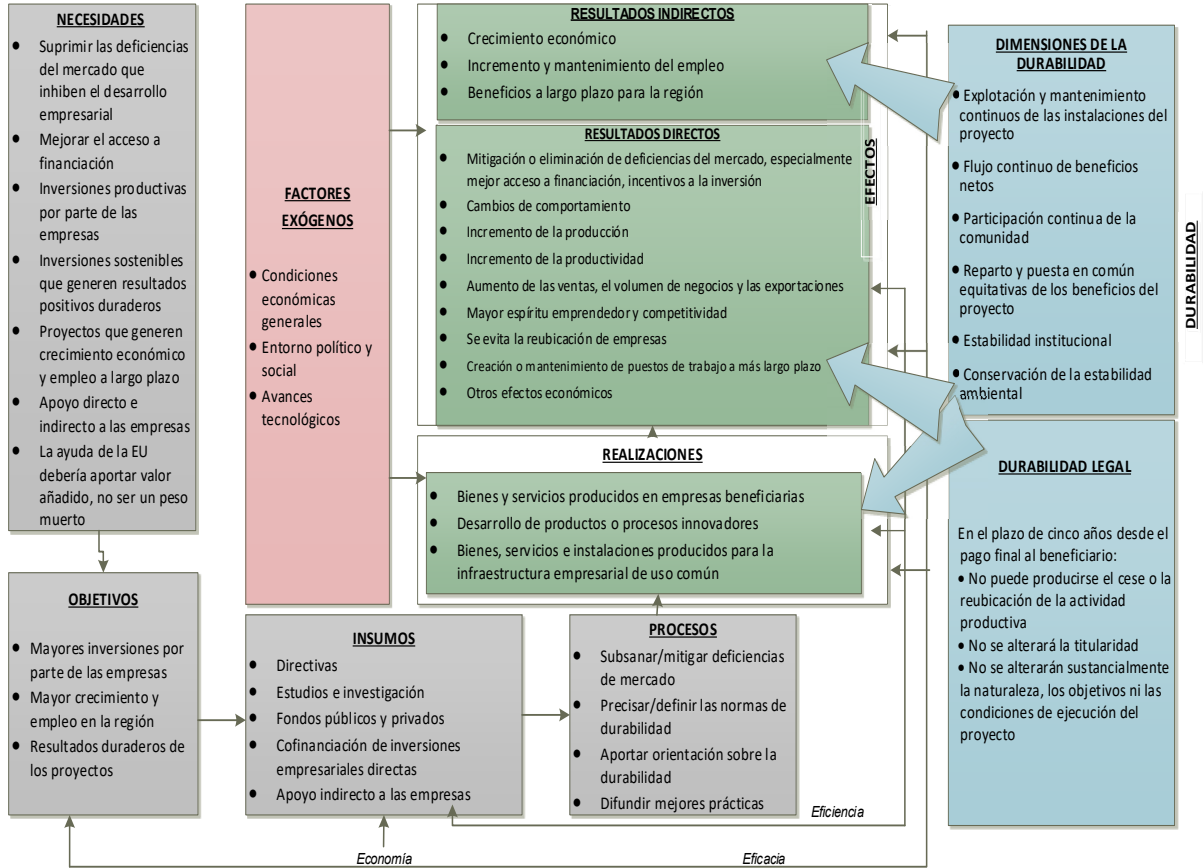
2007-2013:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp13_2_db_nut_s3_ae.xlsx

2014-2020: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF/9fpg-67a4>

ANEXO II

Lógica de intervención - Durabilidad de los resultados de los proyectos de inversión productiva del FEDER



Fuente: TCE, a partir de análisis de los programas de la UE correspondientes

ANEXO III**Información sobre los proyectos auditados - consecución y durabilidad de las realizaciones y resultados de los proyectos**

Proyecto n.º	EM/ PO	Presupuesto del proyecto (millones de euros aprox.)	Cofinanciación nacional (millones de euros aprox.)	FEDER (millones de euros aprox.)	Fecha de finalización del proyecto	Fecha de vencimiento de la durabilidad legal ¹	Realizaciones de grandes proyectos	¿Se alcanzaron plenamente las realizaciones al término del proyecto?	¿Se mantuvieron las realizaciones logradas y se utilizaron hasta el final del período de durabilidad?	¿Existían las realizaciones logradas y se utilizaban en el momento de la fiscalización?	Principales resultados directos previstos para medir los logros del proyecto	¿Se lograron los resultados al finalizar el proyecto?	¿Se mantuvieron los resultados	¿Se mantenían los resultados en el momento de la fiscalización?	¿Corre riesgo en el futuro la salud económica del beneficiario? (al efectuarse la fiscalización)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	AT/PO Burgenland 2000-2006	46,4	1,8	12,1	noviembre de 2008	noviembre de 2013	Centro de producción de células solares				113 puestos de trabajo nuevos (objetivo reducido más adelante a 90) y 140 nuevos puestos de trabajo hasta finales de 2009. Ningún otro indicador de resultados		La actividad cesó debido a factores exógenos		
2		1,4	0,2	0,4	marzo de 2008	noviembre de 2013	Edificio de oficinas y pabellón de investigación en el centro tecnológico				No hay indicadores de resultados	x	x		
3		13,0	0,8	2,5	mayo de 2008	Mayo de 2013	Centro de reciclaje de botellas de plástico				34 nuevos puestos de trabajo No hay otros indicadores de resultados	x	x		
4		1,0	0,07	0,1	marzo de 2008	noviembre de 2012	Sistemas de recubrimiento y electrostáticos para la producción de componentes de metal				45 puestos de trabajo conservados: (de los cuales 4 nuevos puestos de trabajo) No hay otros indicadores de resultados	x	x		
5		15,9	1,2	2,9	diciembre de 2007	febrero de 2006	Máquina de imprimir rotativa en la empresa de impresión en offset				168 puestos de trabajo conservados: No hay otros indicadores de resultados	x	x		
6		14,5	1,1	1,8	diciembre de 2017	octubre de 2012	Máquina de imprimir, de encuadernación y otra maquinaria en la empresa de impresión en offset				Puestos de trabajo conservados. Debido a un proceso de reorganización, la empresa planificó la reducción de los puestos de trabajo de 243 a 229.	x	x		

7	CZ (POR) 2007-2013	0,5	0,1	0,2	marzo de 2009	abril de 2014	Reconstrucción y ampliación de un hotel e incorporación de nuevos servicios - n.º total de camas nuevas o reconstruidas, n.º de instalaciones de alojamiento recién certificadas, etc.				Número de puestos de trabajo nuevos - 2				
8		2,9	0,2	0,8	septiembre de 2009	enero de 2015	Construcción de un hotel - n.º total de camas nuevas o reconstruidas, n.º de instalaciones de alojamiento recién certificadas, etc.				Número de puestos de trabajo nuevos en el turismo - 17; revitalización de zona industrial abandonada				
9	CZ/POEI 2007-2013	0,5	0,1	0,2	octubre de 2010	octubre de 2013	Desarrollo de maquinaria para la fabricación de productos en el sector hidráulico – adquisición de 11 máquinas diferentes				Sin resultados vinculantes previstos (según el plan empresarial - 4 puestos de trabajo nuevos)	x	x		
10	CZ/POEI 2007-2013	0,5	0,1	0,2	diciembre de 2009	diciembre de 2012	Ampliación de la capacidad de TIC en la empresa: adquisición de soporte físico y lógico				Sin resultados vinculantes previstos (según el plan empresarial - 1 puesto de trabajo nuevo)	x	x	Factores exógenos	
11		0,2	0,1	0,1	octubre de 2010	octubre de 2013	Medidas de ahorro energético: nuevo cuarto de calderas controlable, instalaciones de calefacción de gas con nuevos sistemas de distribución térmica, calefacción solar del servicio de agua caliente				Ahorro de energía				
12		1.	0,1	0,3	junio de 2010	junio de 2013	Nueva maquinaria para la producción de intercambiadores de recuperación recién desarrollados				Sin resultados vinculantes previstos	x	x		
13		3,7	0,2	1,3	septiembre de 2011	septiembre de 2014	Creación de un centro de desarrollo de productos médicos – renovación de un edificio, creación de un laboratorio y adquisición de equipos				Sin resultados vinculantes previstos	x	x		
14		1,4	0,1	0,5	marzo de 2011	marzo de 2014	Construcción de un centro de formación de una pyme – construcción, adquisición de equipos para las salas de formación individuales				Sin resultados vinculantes previstos	x	x		
15		0,4	0,1	0,2	junio de 2010	junio de 2013	Construcción de una nave de producción de una pyme del sector de artículos de acero				Sin resultados vinculantes previstos (2 puestos de trabajo previstos, según la solicitud)	x	x		
16	DE/PO Baja Sajonia 2007-2013	1,1		0,3	abril de 2009	abril de 2014	Ampliación de un centro para la producción de productos de cárnicos mediante la adquisición de una planta de producción completamente equipada				16 nuevos puestos de trabajo permanentes Inversiones destinadas a activos en la industria manufacturera				
17		10,0	0,5	1,1	enero de 2011	enero de 2016	Adquisición de un centro totalmente equipado para la producción de productos alimentarios veganos				61 puestos de trabajo permanentes salvados. Inversiones destinadas a activos en la industria manufacturera				

18	DE/PO Sajonia 2007-2013	0,3	0	0,1	mayo de 2009	mayo de 2014	Ampliación de una nave de producción para la forja. Adquisición de una instalación fotovoltaica, maquinaria e instalaciones de oficinas.				1 nuevo puesto de trabajo permanente				
19		21,6	1,3	4,1	octubre de 2013	octubre de 2018	Ampliación de un centro de producción para instalaciones sanitarias, construcción de una nave de producción y adquisición de maquinaria y equipos				57 nuevos puestos de trabajo permanentes				
20		6,2	1,4	1,4	febrero de 2012	febrero de 2017	Nuevo centro para el ensayo de productos en el sector hidráulico, construcción de una nave y adquisición de maquinaria y otras instalaciones				18 nuevos puestos de trabajo permanentes				
21		1,1	0,1	0,3	diciembre de 2010	diciembre de 2015	Ampliación de una planta para la producción de piezas hechas con materiales de plástico para el sector automovilístico y otros sectores, nueva nave y adquisición de maquinaria y otras instalaciones				4 nuevos puestos de trabajo (3 puestos de trabajo permanentes más 1 puesto de formación profesional)				
22	DE/PO Sajonia 2007-2013	7.1	1,4	1,4	junio de 2012	junio de 2017	Construcción de un nuevo centro de producción de productos cárnicos y ampliación del existente				71 nuevos puestos de trabajo permanentes				
23		2,7	0,6	0,9	septiembre de 2012	septiembre de 2017	Diversificación/ampliación de una planta para el desarrollo y fabricación de láminas industriales. Nueva nave y adquisición de maquinaria y otras instalaciones				Conservación de 44 puestos de trabajo (42 puestos de trabajo permanentes más 2 puestos de formación profesional)				
24		2,3	0,4	1,1	enero de 2011	enero de 2016	I+D para la creación y utilización de iones de alta carga para la utilización en terapias médicas y análisis de materiales de superficie				Conservación de 5 puestos de trabajo de I+D (se preveía la creación de 25 puestos de trabajo en relación con la explotación de los resultados del proyecto, lo que no se había logrado en junio de 2016)				
25	PO Central (PON R&C 2007-2013)	4,6	2,7	1,0	noviembre de 2004	noviembre de 2009	Creación de una planta piloto con actividades de investigación y experimentación de una capa de antivirus				Creación de 4 nuevos puestos de trabajo. Se planificó una serie de resultados no vinculantes	x	x		
26		9,8	3,3	3,5	febrero de 2008	febrero de 2013	Creación de un centro de ingeniería computacional con un laboratorio de realidad virtual y un programa de investigación y formación asociado				Sin resultados vinculantes previstos. Se planificaron una serie de resultados no vinculantes	x	x		
27		6,4	2,2	2,2	febrero de 2010	febrero de 2015	Laboratorio para la creación de prototipos de luces orgánicas				Sin resultados vinculantes previstos (se planificaron una serie de resultados no vinculantes, incluyendo 20 puestos de trabajo nuevos)	x	x		
28		2,2	1,5	0,5	diciembre de 2009	junio de 2019	Un centro de producción para alimentos congelados				Sin resultados vinculantes previstos (se planificaron una serie de	x	x		

											resultados no vinculantes, incluyendo 26 puestos de trabajo nuevos)				
29	IT/POR Apulia 2000-2006	25,1	8,3	8,3	junio de 2008	junio de 2013	Máquina de imprimir rotativa y nueva línea de producción de encuadernación				Creación de 16 puestos de trabajo nuevos. Se planificó una serie de resultados no vinculantes, de los cuales algunos eran generales y con un objetivo no cuantitativo	x	x		
30		26,2	5,4	5,4	septiembre de 2008	septiembre de 2013	Cadena de producción de envasado de vidrio				Creación de 16 nuevos puestos de trabajo Se planificó una serie de resultados no vinculantes	x	x		
31		5,4	1,5	1,5	junio de 2008	junio de 2013	Diseño y construcción de edificios industriales e infraestructura relacionada para la fabricación de equipamiento para aeronaves, equipos para el control de calidad				Creación de 12 nuevos puestos de trabajo Se planificó una serie de resultados no vinculantes	x	x		
32		0,1	0,02	0,02	junio de 2006	junio de 2011	Equipos de peluquería y solárium				Sin resultados vinculantes previstos Se planificó una serie de resultados no vinculantes, incluyendo 1 puesto de trabajo nuevo	x	x		
33	PL/PO- ICE 2004-2006	16,6	3,3	5,0	septiembre de 2011	septiembre de 2016	Centro de producción de carbón vegetal y planta de generación de electricidad				Crecimiento neto del empleo -125 productos nuevos valor de la mercancía producción de carbón vegetal, etc.				
34	PL/PO- ICE 2004-2006	0,6	0	0,3	noviembre de 2007	noviembre de 2012	Sistema integrado para la gestión de la producción de accesorios de iluminación con diferentes fines				Nuevos puestos de trabajo - 10 Incremento del volumen de negocios – 50 % Productos nuevos – 6 Incremento del volumen de negocios – 6 % Aumento de la eficiencia energética – 0,02				
35		2,3	0,3	0,8	agosto de 2007	agosto de 2012	Instalación de plantas de generación de electricidad a partir de biomasa incluidas instalaciones para el almacenamiento de combustible				Reducción de SO2, CO2, emisiones de partículas, reducción de los residuos destinados a los vertederos				Factores exógenos
36		8,5	1,28	2,9	marzo de 2008	marzo de 2013	Instalaciones para el reciclaje de residuos derivados de municiones obsoletas, incluidos depósitos para el almacenamiento de desechos				20 nuevos puestos de trabajo; residuos peligrosos generados durante el tratamiento				
37		0,3	0	0,1	mayo de 2008	mayo de 2013	Equipos para el diseño y producción en empresa de fabricación de piezas para automóviles y juguetes				27 nuevos puestos de trabajo, nuevos productos, nuevos				

											servicios, valor de producción como resultado del proyecto, etc.				
38		0,6	0	0,2	abril de 2008	abril de 2013	Nave de producción y maquinaria para la fabricación de productos de cemento utilizados para la construcción				5 nuevos puestos de trabajo, nuevos socios contractuales, nuevos productos, aumento de los ingresos, reducción de los costes operativos, etc.				
39		93,8	0	11,2	febrero de 2009	febrero de 2014	Instalaciones para la producción de coque: batería de hornos de coque, torre descargadora de carbón, sistema para eliminar la carbonilla de la batería, sistemas informáticos				Protección de los puestos de trabajo Incremento de la capacidad de producción Reducción de emisiones				
40		0,5	0,08	0,2	junio de 2008	junio de 2013	Equipo para la fabricación de productos químicos: boquillas, bombas, instrumentos de control y medición				4 nuevos puestos de trabajo, reducción de emisiones				
41		35,1	1,3	4,2	septiembre de 2008	septiembre de 2013	Unidad de desulfuración de gases de combustión en una empresa de producción de electricidad				Reducción de emisiones de SO2 y partículas				

¹ Según los requisitos legales en materia de durabilidad establecidos en la legislación nacional y el Derecho de la UE.

Legenda: Véase el anexo IV.

Fuente: análisis del TCE, a partir de la información recabada durante la fiscalización.

ANEXO IV**Leyenda del anexo III**

	¿Se lograron plenamente las realizaciones al término del proyecto?	¿Se mantuvieron las realizaciones logradas y se utilizaron hasta el final del período de durabilidad?	¿Existían las realizaciones logradas y se utilizaban en el momento de la fiscalización?	¿Se lograron los resultados al finalizar el proyecto?	¿Se mantuvieron los resultados duraderos hasta el vencimiento del período de durabilidad?	¿Se mantenían los resultados en el momento de la fiscalización?	Previsiones estimadas de salud económica del beneficiario (en el momento de la fiscalización)
Satisfactorio	Se lograron las realizaciones según lo previsto	Los activos cofinanciados existían y se utilizaron hasta el final del período de durabilidad	Los activos cofinanciados existían y se utilizaron	Se lograron los resultados según lo previsto. Evaluación basada en indicadores de rendimiento suficientes y fiables	Resultados existentes hasta el vencimiento del período de durabilidad: el proyecto generó un rendimiento financiero y económico aceptable con respecto a los costes; aumento de la producción, la productividad, la ocupación, la competitividad y la capacidad empresarial; aumento de la innovación.	Resultados existentes: el proyecto generó un rendimiento financiero y económico aceptable con respecto a los costes; aumento de la producción, la productividad, la ocupación, la competitividad y la capacidad empresarial; aumento de la innovación.	Operaciones del beneficiario rentables y perspectivas futuras favorables
Moderado	Realizaciones logradas, pero no totalmente en comparación con las previsiones	Los activos cofinanciados existen y se utilizaron hasta el final del período de durabilidad, pero por debajo de su capacidad	Los activos cofinanciados existían y se utilizaron, pero por debajo de su capacidad	Realizaciones logradas, pero no se ajustan totalmente a las previsiones	Los resultados existen solo parcialmente hasta el final del período de durabilidad (la producción, la productividad y la ocupación disminuyeron en comparación con la situación al concluir el proyecto)	Los resultados existen solo parcialmente (la producción, la productividad y la ocupación disminuyeron en comparación con la situación al concluir el proyecto)	Riesgos relacionados con operaciones futuras (por ejemplo, cuestiones de reestructuración de la deuda o de saldo deficitario, las perspectivas empresariales futuras dependían del resultado de otros proyectos o de la posibilidad de generar capital adicional)
Deficiente/cese de la actividad	Una parte importante de las realizaciones previstas no se logró	Una parte importante de los activos cofinanciados no se utilizó hasta el final del período de durabilidad	Una parte importante de los activos cofinanciados no se utilizó	Una parte importante de los resultados previstos no se logró	Una parte importante de los resultados no existe o la actividad cesó hasta el final del período de durabilidad	Una parte importante de los resultados no existe o la actividad cesó	Riesgos importantes relacionados con operaciones futuras (véanse los elementos anteriores o el beneficiario entró en quiebra, las actividades que recibían apoyo cesaron o perspectivas futuras muy negativas)

x indica que no toda la información se encuentra disponible o no se fijaron indicadores adecuados				Información sobre resultados no mensurable	Información sobre resultados no mensurable; información no disponible en su totalidad	Información sobre resultados no mensurable; información no disponible en su totalidad	
No fue posible la evaluación debido a la falta de información							

ANEXO V**Variación del número de puestos de trabajo en los proyectos auditados**

PO	Número de trabajadores, pymes						Número de trabajadores, grandes empresas					
	antes del proyecto	al finalizar el proyecto (en total)	variación entre la situación antes del proyecto y al finalizar el proyecto	al finalizar el proyecto (como resultado del proyecto)	a 1 de junio de 2016	variación entre la finalización del proyecto y la situación a 1 de junio de 2016	antes del proyecto	al finalizar el proyecto (en total)	variación entre la situación antes del proyecto y al finalizar el proyecto	al finalizar el proyecto (como resultado del proyecto)	a 1 de junio de 2016	variación entre la finalización del proyecto y la situación a 1 de junio de 2016
PO Burgenland	45	192	+ 326 %	135	114	- 40 %	376	413	+ 10 %	0	319	- 23 %
República Checa												
PO Sudeste	12	40	+ 233 %	19	53	+ 33 %	-	-	-	-	-	-
POEI	325	352	+ 8 %	4	395	+ 12 %	-	-	-	-	-	-
Alemania												
PO Baja Sajonia	24	109	+ 354 %	85	125	+ 15 %	-	-	-	-	-	-
PO Sajonia	60	89	+ 48 %	29	107	+ 20 %	286	437	+ 53 %	151	766	+ 75 %
Italia												
PO Central	0	19	Sin objeto	19	19	0	160	163	+ 2 %	3	163 ¹	-
PO Apulia	59	86	+ 45 %	27	72	- 16 %	319	354	+ 11 %	35	532	+ 50 %
PO Polonia	263	424	+ 61 %	159	441	+ 4 %	10 656	10 871	+ 2 %	14	9 691	- 11 %
Total	788	1 311	+ 66,4 %	477	1 326	+ 1 %	11 797	12 238	+ 3,7 %	203	11 471	- 6 %

¹ En un proyecto del PO Italia no fue posible verificar la conservación de los trabajos creados. Se asumió, sin embargo, que todos los puestos de trabajo (163) se mantenían en junio de 2016.

Nota: Las cifras del cuadro muestran los resultados para los proyectos auditados en el marco de los PO pertinentes.

Fuente: análisis del TCE, a partir de la información recabada durante la fiscalización.

ANEXO VI**Requisitos jurídicos en materia de durabilidad establecidos por las autoridades de gestión**

Aspectos específicos	AT	CZ (Central)	CZ (POR)	DE (Baja Sajonia)	DE (Sajonia)	IT (Central)	IT (POR)	PL
1. Legislación nacional	Parcialmente Conforme con la normativa de la UE, pero faltan obligaciones relativas al seguimiento.	Sí Conforme con la normativa de la UE en lo que respecta a los activos adquiridos. El período de durabilidad también era válido en lo que respecta a los puestos de trabajo creados o salvados.	Sí Conforme con la normativa de la UE en lo que respecta a los activos adquiridos. El período de durabilidad también era válido en lo que respecta a los puestos de trabajo creados o salvados.	Sí Conforme con la normativa de la UE en lo que respecta a los activos adquiridos. El período de durabilidad también era válido en lo que respecta a los puestos de trabajo creados o salvados.	Sí Conforme con la normativa de la UE en lo que respecta a los activos adquiridos. El período de durabilidad también era válido en lo que respecta a los puestos de trabajo creados o salvados.	Parcialmente Conforme con la normativa de la UE, pero las disposiciones no se transpusieron de manera coherente.	Parcialmente Conforme con la normativa de la UE, pero las disposiciones no se transpusieron de manera coherente.	Parcialmente Conforme con la normativa de la UE, pero faltan obligaciones relativas al seguimiento.
2. Hincapié de los PO en los resultados duraderos de los proyectos	No	No	No	Parcialmente	Parcialmente	No	No	No
3. Condiciones específicas en los acuerdos de financiación	Parcialmente Obligación de mantener la inversión durante un plazo de 5 años tras la finalización del proyecto. No existen controles sistemáticos de los requisitos de durabilidad.	Parcialmente Obligación de mantener la inversión durante un plazo de 3 años (pyme) tras la finalización del proyecto. Existen informes para los dos primeros ejercicios contables cerrados, no durante todo el período de durabilidad.	Sí Obligación de mantener los activos durante 5 años para todas las empresas, presentación de informes durante todo el período de durabilidad.	Sí Condiciones detalladas para la selección – tipos de inversión y condiciones relacionadas con el empleo. Obligación de conservar los activos invertidos y los puestos de trabajo durante 5 años. Obligaciones de información pormenorizadas.	Sí Condiciones detalladas para la selección – tipos de inversión y condiciones relacionadas con el empleo. Obligación de conservar los activos invertidos y los puestos de trabajo durante 5 años. Obligaciones de información pormenorizadas.	Parcialmente Obligación de mantener la inversión durante un plazo de 5 años tras la finalización o hasta que el préstamo sea reembolsado. En dos de las tres medidas auditadas la presentación de informes se contemplaba únicamente durante los primeros dos años posteriores al proyecto.	Parcialmente Obligación de mantener la inversión durante un plazo de 5 años tras la conclusión del proyecto; en una medida, hasta diez años para los activos inmovilizados. En una medida se disponía la presentación de informes únicamente durante los primeros dos años tras la finalización del proyecto. En una medida no se prevé ninguna presentación de informes.	Parcialmente Obligación de mantener la inversión durante un plazo de 5 años tras la finalización del proyecto. En una medida se disponía la presentación de informes sobre resultados de forma anual en un plazo de 5 años tras la finalización.

4. Orientación o asesoramiento sistemático de las autoridades de gestión/Órganos de ejecución relacionados con el seguimiento de la durabilidad	No	Parcialmente Orientación para solicitantes y beneficiarios, seguimiento no durante la totalidad del período de durabilidad.	Sí Orientación para solicitantes y beneficiarios, seguimiento durante todo el período de durabilidad, control <i>in situ</i> de cada proyecto.	Sí Se establecen mecanismos de seguimiento eficaces y se facilita orientación.	Sí Se establecen mecanismos de seguimiento eficaces y se facilita orientación.	Parcialmente No existen orientaciones concretas; únicamente orientación para una medida referida a las necesidades de mantenimiento.	No	Parcialmente Se aprobaron orientaciones en 2012, pero no se ha requerido un seguimiento exhaustivo.
---	-----------	---	--	--	--	--	-----------	---

Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo.

ANEXO VII**Procedimientos de seguimiento y de elaboración de informes sobre los requisitos legales de durabilidad**

EM	PO	Seguimiento efectuado por la autoridad de gestión	Informes efectuados por los beneficiarios
AT	PO Burgenland 2000-2006	Moderado: La autoridad de gestión y el beneficiario no previeron la aplicación de controles sistemáticos de los requisitos de durabilidad y no llevaron a cabo controles en el transcurso del período de durabilidad. En un plazo de tres años tras la conclusión del proyecto el beneficiario comprobó la consecución y el mantenimiento del objetivo del empleo basándose en datos provenientes del fondo de seguridad social y en las cuentas financieras de las compañías que recibieron la ayuda. No se contaba con un sistema informático para efectuar el seguimiento de los resultados durante la totalidad del período de durabilidad.	Deficiente: No se requirió información de los beneficiarios para comprobar los resultados del proyecto durante el resto del período de durabilidad.
CZ	PO Empresa e innovación 2007-2013	Moderado: La autoridad de gestión y el beneficiario no efectuaron un seguimiento del rendimiento de los proyectos durante todo el período de durabilidad, sino únicamente durante los dos primeros ejercicios financieros cerrados tras la conclusión del proyecto. La selección de los proyectos que debía comprobarse durante la ejecución y el período de durabilidad se basó en una muestra.	Moderado: Pese a que los beneficiarios estaban obligados a informar de los indicadores vinculantes (principalmente realizaciones) y no vinculantes, no informaron sobre los valores logrados de los indicadores no vinculantes de manera sistemática. No se les exigió que presentaran informes sobre el rendimiento del proyecto durante el período de durabilidad completo. No se sancionaba el retraso en la presentación del informe sobre los resultados del proyecto.
CZ	PO Regional Sudeste 2007-2013	Satisfactorio: La autoridad de gestión exigía que la información sobre los resultados y las realizaciones se presentara en los informes de seguimiento. Ambos tipos de indicadores eran vinculantes. Durante el período de durabilidad, las autoridades de gestión llevaron a cabo como mínimo un control sobre el terreno de cada proyecto. Los informes de seguimiento debían presentarse cada año del período de durabilidad y abarcar el período de durabilidad completo.	Moderado: Los beneficiarios presentaban la información relativa a las realizaciones y los indicadores de resultados en los informes anuales de seguimiento a lo largo de todo el período de durabilidad. No se sancionaba el retraso en la presentación del informe sobre los resultados del proyecto.
DE	Baja Sajonia PO 2007-2013	Satisfactorio: Las autoridades introdujeron procedimientos de seguimiento adecuados a efectos de garantizar que la ejecución del proyecto se ajustara a las disposiciones y condiciones vigentes y también de obtener garantías razonables con respecto al logro de resultados duraderos. Se llevaron a cabo controles sistemáticos basados en muestreo.	Satisfactorio: Se estableció y aplicó una presentación de informes por parte de los beneficiarios normalizada y eficaz, que abarcaba la conclusión del proyecto y posteriormente todo el período de durabilidad.
DE	Sajonia PO 2007-2013	Satisfactorio: Las autoridades introdujeron procedimientos de seguimiento adecuados a efectos de garantizar que la ejecución del proyecto se ajustara a las disposiciones y condiciones vigentes y también de obtener garantías razonables con respecto al logro de resultados duraderos. Se llevaron a cabo controles sistemáticos basados en muestreo.	Moderado: Se estableció una presentación de informes normalizada y eficaz, que abarcaba la conclusión del proyecto y posteriormente el período de durabilidad. El informe final sobre durabilidad debía presentarse tres meses antes del final del período de durabilidad de 5 años por motivos prácticos; si bien esto no se ajustaba a la normativa, no repercutió negativamente en la durabilidad de los resultados de forma directa.

IT	PO Central (PON R&C 2007-2013)	Deficiente: En los proyectos auditados, la autoridad de gestión no disponía de información sobre la utilización de los proyectos durante el período de durabilidad completo y no solicitó dicha información a los beneficiarios. Y, en general, no se obtuvieron suficientes pruebas para asegurar el pleno cumplimiento de las obligaciones de durabilidad en los proyectos.	Moderado: Dependiendo de la medida, autodeclaraciones obligatorias de los beneficiarios sobre el mantenimiento de la durabilidad: a) durante el período de durabilidad completo, b) ninguna autodeclaración, c) solamente una autodeclaración aislada sobre los resultados dos años después de la conclusión del proyecto.
IT	PO Apulia (POR Apulia 2000-2006)	Deficiente: No se previó la aplicación de controles sistemáticos de los requisitos de durabilidad. En los proyectos auditados, la autoridad de gestión no disponía de información sobre la utilización de los proyectos durante el período de durabilidad completo y no solicitó dicha información a los beneficiarios. No se contaba con un sistema informático para efectuar el seguimiento de los resultados después de concluir el proyecto.	Moderado: Dependiendo de la medida, la autoridad de gestión exigía al beneficiario que transmitiera: a) una autodeclaración durante dos años consecutivos tras la finalización del proyecto (si el beneficiario era una gran empresa o un consorcio de pymes), o b) una autodeclaración aislada (si el beneficiario era una microempresa).
PL	Mejora de la Competitividad de las Empresas 2004-06	Moderado: Los beneficiarios aplicaron diferentes procedimientos de seguimiento: a) información anual sobre los resultados durante la durabilidad, o b) controles por muestreo del 5 % de los proyectos completados cinco años antes del año de los controles. Este procedimiento, sin embargo, no garantizó un seguimiento sistemático de los resultados logrados y mantenidos durante todo el período de durabilidad. No se contaba con un sistema informático para efectuar el seguimiento de los resultados durante la totalidad del período de durabilidad.	Deficiente: En una medida se exigía a los beneficiarios que presentaran informes anuales sobre la durabilidad de los resultados de los proyectos cinco años después de la finalización del proyecto (según lo requerido por la legislación nacional), pero en otras dos medidas no se exigió esta presentación de información.

Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo.

ANEXO VIII**Resultados de la evaluación relativos a pymes y grandes empresas**

Pymes
<ul style="list-style-type: none"> - El patrón prevalente de la intervención consistía en abarcar al mayor número posible de beneficiarios, con escasos referentes de los beneficiarios seleccionados o de los objetivos específicos que los proyectos tenían previsto alcanzar. - En la mayoría de los casos, los proyectos pretendían aumentar los principales factores de producción de las empresas, como el capital, el trabajo y el gasto en I+D, pero se dedicó poca atención al objetivo final perseguido o a los resultados previstos, por ejemplo, en términos de aumento de las exportaciones, la productividad o las ventas. - La mayoría de los beneficiarios pertenecían a sectores económicos clasificados como de baja tecnología, como el comercio de fabricación y el comercio al por mayor. Esto indica que una cantidad considerable de fondos se destinó a la recuperación o supervivencia de pymes de sectores tradicionales en lugar de a promover los polos del crecimiento y la innovación. - Aun cuando se observó un cambio de ayuda a fondo perdido a ayuda reembolsable, las subvenciones seguían constituyendo la forma de suministro más común. Las subvenciones simples suelen considerarse tradicionales y menos innovadoras (y posiblemente menos rentables) que los instrumentos financieros. - Se registraron cambios en términos de rendimiento económico. Las subvenciones del FEDER aceleraron y anticiparon los planes de inversión de las pymes, ayudándolas de ese modo a incrementar el volumen de negocio, la rentabilidad y las exportaciones, pero el cambio más importante que impulsó el FEDER podría radicar en los cambios de conductas a la hora de hacer negocios en lugar de en la materialización inmediata de resultados económicos en los que, sin embargo, no se insistió en los proyectos. - No se ha hecho hincapié en la orientación hacia los resultados de la lógica de intervención abordando cambios concretos previstos, y mediante la aplicación de subvenciones condicionales que comprometan a las empresas beneficiarias con objetivos bien definidos (por ejemplo, en lo referente a la creación o conservación del empleo). - El seguimiento no se adaptó al papel desempeñado por el FEDER a la hora de prestar apoyo a las pymes. La elección de indicadores no se ajustó lo suficiente al valor añadido del FEDER. No se disponía de sistemas de medición adecuados para presentar informes y evaluar el grado de consecución sobre la base de la recopilación de datos en las empresas.
Grandes empresas
<ul style="list-style-type: none"> - La justificación del apoyo a las grandes empresas sigue sin quedar clara y los PO no fueron explícitos en lo que respecta a los beneficios directos e indirectos previstos. Por

otro lado, los estudios previos no habían revelado la eficacia ni el alcance completo de los beneficios del apoyo a las grandes empresas.

- El apoyo del FEDER solía tener escasa influencia en las decisiones de inversión de las empresas, especialmente en la decisión de invertir en la UE o en el extranjero.
- Si bien las capacidades de producción y la productividad de los beneficiarios de grandes proyectos han aumentado en general, y también se lograron resultados directos (como por ejemplo, un aumento de la demanda de puestos de trabajo), menos evidentes han sido los resultados a largo plazo con posterioridad al período de durabilidad de cinco años. Las inversiones en sectores con vínculos más estrechos con el tejido industrial existente han tenido más probabilidades de lograr beneficios más duraderos. La naturaleza de la inversión y la trayectoria operativa de las empresas de la región afectó al nivel de durabilidad y también dependió del sector industrial, así como de las diferentes duraciones de los ciclos de vida de la inversión y las necesidades de capital.
- La subvención múltiple ha sido una característica común entre 2007 y 2013, por lo que a menudo las necesidades reales o los efectos incentivadores para que las grandes empresas invirtieran en la región en cuestión no eran explícitos.
- Si bien se constató que podría fomentarse satisfactoriamente la durabilidad de la ayuda mediante incentivos regionales, programas de desarrollo de proveedores y financiación múltiple, se hizo patente, no obstante, que para el éxito del apoyo a las empresas resultaron determinantes las capacidades estratégicas de las autoridades de gestión y otras partes interesadas en la formulación y ejecución de las políticas, incluida la selección válida de los proyectos ligada a la estrategia a largo plazo de la región.

Fuente:

Evaluación *ex post* de los programas de la política de cohesión del período 2007-2013:

- Informe final, paquete de trabajo 2: «Support to SMEs – Increasing Research and innovation in SMEs and SME Development», 30 de marzo de 2016;
- Informe final - paquete de trabajo 4: «Support to large enterprises», 18 de febrero de 2016. Resumen en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2016) 318 final de 19 de septiembre de 2016.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«APOYO DE LA UE A LAS INVERSIONES PRODUCTIVAS EN EMPRESAS: ES PRECISO UN MAYOR HINCAPIÉ EN LA DURABILIDAD»

RESUMEN

IV. Además de los cambios legislativos durante el período 2007-2013, el enfoque de la UE en relación con la durabilidad ha mejorado, también gracias al énfasis en la planificación estratégica de los principales proyectos mediante el requisito de un análisis coste-beneficio *ex ante*, así como en las evaluaciones *ex post* de la Comisión al nivel de cada programa de la política de cohesión.

VII. La Comisión tiene en cuenta los aspectos de la durabilidad mediante los criterios de selección aprobados al nivel del comité de seguimiento, en el que la Comisión participa con «funciones consultivas». La Comisión no recopila, supervisa ni analiza indicadores al nivel de cada proyecto.

En el período de programación 2014-2020, la Comisión promueve una perspectiva a más largo plazo con la introducción de la orientación a los resultados en todos los programas de los Fondos EIE y con un mayor énfasis en la evaluación de los impactos *ex post* para todas las intervenciones de la UE. Las evaluaciones de impacto son más adecuadas para captar los aspectos de la durabilidad.

VIII.

Primer guion: la Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

Segundo guion: la Comisión acepta esta recomendación.

Tercer guion: la Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

Cuarto guion: la Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

Quinto guion: la Comisión acepta esta recomendación.

En consecuencia, en sus futuras evaluaciones *ex post*, la Comisión reforzará los aspectos relativos a la durabilidad dentro de los límites que establece el calendario de evaluaciones y los tipos de intervenciones analizados.

Sexto guion: la Comisión acepta esta recomendación.

Séptimo guion: la Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

La Comisión no supervisará la aplicación de objetivos que vayan más allá de los requisitos legales.

INTRODUCCIÓN:

9. Los indicadores de resultados previstos en los programas operativos para el FEDER y el Fondo de Cohesión deben reflejar el cambio deseado en las esferas económica, social y medioambiental, a menudo a escala regional. Dada la gestión compartida con los Estados miembros, la Comisión no supervisa los resultados al nivel de cada proyecto.

11. El interés de la Comisión se ha centrado en garantizar que se cumplan los requisitos legales por lo que respecta a la durabilidad.

La selección de proyectos de inversión productiva evalúa la «durabilidad» de los proyectos, mediante la exigencia de un plan empresarial. Este último debe demostrar la necesidad de una subvención pública (en el marco del régimen de ayudas estatales aplicable) y la capacidad del proyecto de activar recursos adicionales, que cubran los costes operativos y de mantenimiento y generen beneficios razonables.

La Comisión ha demostrado un interés constante en la cuestión de la durabilidad. Establecer un enfoque común de planificación estratégica y una lógica de intervención bien definida a escala de la UE, así como abordar implícitamente la cuestión de la durabilidad, forman parte de los objetivos a largo plazo de la Comisión. A tal fin, se han logrado avances significativos en el período de programación 2014-2020, con la introducción de la orientación a los resultados en todos los programas de los Fondos EIE, el énfasis en la lógica de intervención y el énfasis reforzado en la evaluación de los impactos *ex post* de todas las intervenciones de la UE. Las evaluaciones de impacto son, en efecto, más adecuadas para captar los aspectos de la durabilidad.

OBSERVACIONES

40. Para el actual período 2014-2020, los comités de seguimiento llevarán a cabo un seguimiento y una evaluación de los indicadores de productividad y realizaciones en el marco de los objetivos específicos del programa operativo.

Los datos notificados por las autoridades de gestión a la Comisión se sitúan al nivel de los ejes prioritarios en el seno de los programas operativos, no al nivel del proyecto. Sin embargo, en el marco de la evaluación *ex post* de las intervenciones del FEDER y el Fondo de Cohesión durante el período 2007-2013, la Comisión ha encargado estudios de análisis contrafactuales, con el fin de calcular el impacto de la política de cohesión en el crecimiento económico regional para el período 2007-2013. En la evaluación *ex post* específica de las ayudas a las pymes para el período 2007-2013, las pruebas adicionales recopiladas mediante estudios de caso también reflejan los efectos de la ayuda del FEDER para el desempeño de las pymes, su tendencia a invertir y su capacidad para resistir a las crisis, así como los cambios de comportamiento en los métodos empresariales.

Para el período actual, el artículo 54 del RDC exige a los Estados miembros que lleven a cabo evaluaciones de impacto para las intervenciones de la UE que se basan en Fondos EIE.

50. A partir del período de programación 2014-2020, la Comisión ha proporcionado a las autoridades de gestión orientación sobre los criterios de selección para los proyectos relacionados con estrategias de especialización inteligente. En los fondos de gestión compartida los criterios de selección específicos y otras ayudas para la promoción de la durabilidad de los resultados son fijados a escala nacional por las autoridades de gestión conforme a los criterios nacionales para la concesión de ayuda.

En el período de programación 2014-2020, la Comisión promueve una perspectiva a más largo plazo con la introducción de la orientación a los resultados en todos los programas de los Fondos EIE y con un mayor énfasis en la evaluación de los impactos *ex post* para todas las intervenciones de la UE. Las evaluaciones de impacto son más adecuadas para captar los aspectos de la durabilidad.

54. Con el fin de mejorar la calidad del diseño de cada programa, así como de comprobar si pueden alcanzarse sus metas y objetivos, el programa se respalda mediante una evaluación *ex ante* llevada a cabo al nivel del eje de prioridad, y no del tipo de empresa. Según las evaluaciones *ex ante*, los programas operativos no habían cuantificado la necesidad real de financiación pública de las empresas, sino que habían identificado las deficiencias del mercado.

56. Según las condiciones de la ayuda estatal, el beneficiario de la ayuda debe demostrar que la necesita (con arreglo a un plan empresarial).

58. Ampliar los requisitos de durabilidad más allá del período mínimo conllevaría importantes dificultades en la liquidación e impondría nuevas y muy onerosas obligaciones de supervisión. Con el tiempo, este requisito está perdiendo importancia, dadas las actividades naturales de los operadores económicos, que pueden tener que transferir o vender actividades por motivos económicos.

63. La innovación se convirtió en un objetivo claro para los programas del período 2014-2020, ya que los proyectos se están evaluando en consecuencia a lo largo del proceso de selección, haciéndose eco de los objetivos y condiciones de los programas operativos.

En el período 2007-2013 el contexto económico era radicalmente diferente debido a la crisis. Los esfuerzos se centraban más en garantizar la supervivencia de las empresas y en proteger los puestos de trabajo existentes.

65. El hecho de que un proyecto ya se haya puesto en marcha antes de la concesión de la subvención está en consonancia con los regímenes de ayudas estatales. La Comisión desea hacer hincapié en que también existen situaciones en las que el inicio temprano de los proyectos no necesariamente implica un efecto de peso muerto.

66. Las autoridades de gestión han supervisado las cuantías de las ayudas recibidas, en los casos en que se concedieron en virtud del régimen *de minimis*.

69. La Comisión desea destacar que la definición de un enfoque común para el uso de los indicadores para los Fondos EIE ha evolucionado y se ha reforzado con el paso del tiempo. En este sentido, se han logrado avances significativos durante el período 2014-2020, a partir de los pasos que ya se dieron en 2007-2013. En el período actual, todos los programas operativos de los Fondos EIE deben incluir indicadores de productividad y realizaciones definidos para todos los objetivos de inversión específicos y las autoridades de gestión de dichos programas han elaborado planes de evaluación para valorar el impacto de las inversiones de la UE.

70. La Comisión opina que, según las lecciones aprendidas durante los períodos de programación anteriores, se ha avanzado en el período actual 2014-2020. Además del uso sistemático y la notificación de los indicadores de los programas operativos, el requisito actual para la evaluación del impacto de todas las intervenciones del FEDER también supone un incentivo para que los Estados miembros adopten una perspectiva a medio y a largo plazo a la hora de planificar y programar la ejecución de las intervenciones, por lo que también abordan la durabilidad de los resultados de inversión. La supervisión directa de la durabilidad de los resultados de los proyectos, sin embargo, sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros.

77. Según el Memorándum de planificación de las inspecciones que tiene por objeto eliminar la brecha, para el período 2007-2013 la Comisión llevó a cabo auditorías en las que comprobó, entre otras cosas, si se habían cumplido los requisitos en materia de durabilidad legal. La Comisión notificó y llevó a cabo un seguimiento de algunos incumplimientos detectados.

Para el período 2014-2020, las auditorías de sistemas preventivos precoces y las auditorías de conformidad también abarcan el riesgo de incumplimiento de los requisitos de durabilidad legal mediante las mismas listas de comprobación.

En cuanto a la evaluación, las evaluaciones *ex post* de los programas del FEDER y del Fondo de Cohesión en 2007-2013 incluyen trece paquetes de trabajo, de los cuales ocho son temáticos (como el apoyo a las pymes, el medio ambiente, la eficiencia energética, el turismo y la cultura, etc.). A pesar de que ninguna evaluación individual se centraba específicamente en la cuestión de la «durabilidad» de los resultados en sí (frente a la durabilidad legal que debe evaluarse en el marco de las auditorías), algunos de estos estudios hacían referencia explícitamente a la durabilidad de los resultados o impactos en una pregunta concreta de la evaluación. Este es el caso, por ejemplo, de la evaluación *ex post* de las ayudas a grandes empresas y las destinadas al turismo y la cultura. Además, las evaluaciones *ex post* abarcan los resultados a largo plazo, es decir, la durabilidad de las intervenciones de la UE dentro de los límites establecidos por el calendario de evaluaciones, los tipos de intervenciones analizados y las pruebas disponibles.

80. Debe valorarse cuidadosamente el uso de medidas correctoras (o de regímenes de ayuda reembolsable). Por ejemplo, si el beneficiario no ha alcanzado los objetivos debido a un contexto económico más complicado, que haya debilitado su viabilidad financiera, aplicar medidas correctoras adicionales tendría consecuencias graves y contraproducentes para los proyectos que hayan alcanzado parcialmente su objetivo.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 81 a 84

Véase la respuesta de la Comisión a la recomendación 5, letra b).

86. Además, es probable que una mayor dependencia de los instrumentos financieros para inversiones seguras reduzca el riesgo de efecto de peso muerto y aporte garantías adicionales en cuanto a la durabilidad, ya que los planes empresariales son evaluados rigurosamente por los bancos comerciales que verifican la solvencia de los proyectos.

92. La orientación a los resultados es una parte primordial del enfoque actual de la Comisión para las inversiones de la UE y depende de varios elementos que interactúan, entre ellos, un análisis correcto de las necesidades, una lógica de intervención fiable con objetivos específicos claros, indicadores de resultados bien elegidos que se reflejen en los criterios de selección y, asimismo, un marco de rendimiento con metas y objetivos intermedios. Por otra parte, el requisito de evaluaciones de impacto en el período 2014-2020 invita a reflexionar de antemano acerca de lo que pretende lograrse mediante estas inversiones.

93. Debido al vínculo con el marco financiero, el marco reglamentario se diseña y negocia al menos tres o cuatro años antes de que puedan llevarse a cabo las evaluaciones *ex post* relativas al período de programación en curso (una vez que finaliza el período de admisibilidad, con el fin de conseguir datos suficientes y fiables).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Recomendación 1 - Fomentar la durabilidad de los resultados

- a) La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.
- b) La Comisión acepta esta recomendación.

Recomendación 2 – Tener en cuenta la durabilidad en los procedimientos de selección

La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

Recomendación 3 – Hacer hincapié en la durabilidad en el seguimiento y la presentación de informes

La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

Recomendación 4 – Tener en cuenta la durabilidad en las evaluaciones

La Comisión acepta esta recomendación.

En consecuencia, en sus futuras evaluaciones *ex post*, la Comisión reforzará los aspectos relativos a la durabilidad dentro de los límites que establece el calendario de evaluaciones y los tipos de intervenciones analizados.

Recomendación 5 - Aplicación coherente de sanciones claras

- a) La Comisión acepta esta recomendación.
- b) La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

La Comisión no supervisará la aplicación de objetivos que vayan más allá de los requisitos legales.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	8.6.2016
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	11.12.2017
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	7.2.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	6.3.2018

Es importante generar resultados duraderos con los fondos de la UE una vez concluidos los proyectos para producir impactos positivos para los beneficiarios y las regiones en cuestión. Entre 2000 y 2013, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) destinó más de 75 000 millones de euros a inversiones productivas en empresas. El Tribunal constató que en un porcentaje importante de los proyectos auditados los resultados no eran duraderos o lo eran solo en parte, y llegó a la conclusión que esto se debía principalmente a que la Comisión y las autoridades nacionales o regionales no insistieron suficientemente en la durabilidad de los resultados en la gestión de los programas y los proyectos, ya fuera en la fase de concepción de los programas operativos, o en las fases de selección, seguimiento y evaluación. El marco normativo para el período 2014-2020 ha introducido mejoras relativas a la durabilidad. El Tribunal formula una serie de recomendaciones para subsanar las deficiencias persistentes y así mejorar la durabilidad de los resultados en futuras inversiones productivas de la UE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.