

Interreg
POCTEFA



UNIÓN EUROPEA
UNION EUROPÉENNE

**“EVALUACIÓN INTERMEDIA DE LA
EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

(E2)”

Evaluación realizada por

RegioPlus
Consulting 

Diciembre 2018

Índice

1. INTRODUCCIÓN	1
2. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE ESTRUCTURAS, SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS.....	4
2.1. Estructura Organizativa	4
2.2. Sistemas y procedimientos.....	13
2.2.1. <i>Preparación y lanzamiento de convocatorias. Selección de candidaturas</i>	13
2.2.2. <i>Control y verificación del gasto.....</i>	21
2.2.3. <i>Circuito de certificación y pago de la ayuda.....</i>	28
2.2.4. <i>Control de Riesgo de Fraude.....</i>	33
2.2.5. <i>Seguimiento y evaluación.....</i>	40
2.2.6. <i>Información y comunicación.....</i>	48
3. ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LA DINAMIZACIÓN.....	54
3.1. Elementos de dinamización utilizados	54
3.2. Análisis de resultados: Candidaturas presentados a convocatorias celebradas.....	57
3.2.1. <i>Candidaturas presentadas a primera convocatoria.....</i>	61
3.2.2. <i>Candidaturas presentadas a segunda convocatoria.....</i>	64
4. ANÁLISIS DE RENDIMIENTO DE LA ASISTENCIA TÉCNICA	68
5. LA CARGA ADMINISTRATIVA SOPORTADA POR LOS BENEFICIARIOS	89
5.1.1. <i>Medidas programadas para la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios y principales logros.....</i>	90
5.1.2. <i>Recomendaciones de simplificación para la Política de Cohesión post-2020</i>	97
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	99
6.1. Conclusiones: las preguntas de evaluación	99
6.2. Recomendaciones	130

1. INTRODUCCIÓN

La orientación a resultados de la Política de Cohesión en este período y el objeto de intensificar la contribución a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 han dotado de una gran relevancia los objetivos de la evaluación centrados en *“mejorar la calidad del diseño y la ejecución de los programas, así como valorar su eficacia, eficiencia e impacto”*.

En el marco del Programa de Cooperación Territorial INTERREG V-A España-Francia-Andorra (POCTEFA) 2014-2020, esta orientación se ha traducido en el diseño de un esquema de programación y evaluación que lo convierte en *una herramienta de ayuda para la toma de decisiones que acompañe la ejecución del Programa y apoye su gestión en una lógica de resultados*.

El Plan de Evaluación constituye, en este contexto, el referente principal en relación con la definición tanto del procedimiento de evaluación como de las diferentes evaluaciones a llevar a cabo a lo largo de la vida del Programa.

El mismo determina que en la fase de ejecución del Programa, la evaluación continua (desarrollada en dos fases) y las tareas de seguimiento (que complementan la misma, aportando información de referencia para la respuesta a las preguntas de evaluación) constituyen un elemento central en la mejora del rendimiento del Programa.

ESQUEMA 1. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA DE LA EJECUCIÓN DEL POCTEFA 2014-2020

OBJETIVO FINAL	Análisis y valoración de procesos de gestión y coordinación del Programa introduciendo una perspectiva comparativa con el período 2007-2013, y análisis de la asistencia técnica del Programa.
OBJETIVOS INSTRUMENTALES	<p>Identificación y evaluación de la arquitectura de sistemas y procedimientos de gestión y control del POCTEFA 2014-2020</p> <p>Análisis y apreciación de la eficacia de la dinamización realizada en el marco de las convocatorias primera y segunda del período 2014-2020</p> <p>Estudio y valoración del rendimiento de la asistencia técnica a lo largo del período 2014-2017</p> <p>Estimación y efectos de los logros alcanzados en la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios</p>

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Es en este marco en el que se plantea la Evaluación Intermedia (E2) con **el objetivo final** de analizar y valorar “los procesos de gestión y coordinación del Programa, sobre la evolución en comparación con el Programa anterior y sobre los posibles márgenes de progresión adicionales. Además, el Consorcio de la CTP, estructura de cooperación transfronteriza, favorece un funcionamiento partenarial y la evaluación examinará la articulación entre la asistencia técnica del Programa y las direcciones operativas de las colectividades socias”.

Este objetivo se ha estructurado en cuatro **objetivos instrumentales**, tal y como queda recogido en el Esquema 1. Esta estructura permite dar operatividad al ejercicio de evaluación y definir un proceso de evaluación ordenado de acuerdo al contenido y la distribución de responsabilidades definidos en el Plan de Evaluación, estableciendo una vinculación directa con la respuesta a las preguntas de evaluación que constituyen el eje vehicular del estudio.

Así, el **alcance y contenido** del presente informe abarca, además del capítulo de introducción, cuatro ámbitos de análisis recogidos en sendos apartados del documento, el cual se cierra con un capítulo de conclusiones y recomendaciones.

ESQUEMA 2. ESTRUCTURA DEL INFORME DE EVALUACIÓN INTERMEDIA DE LA EJECUCIÓN DEL POCTEFA 2014-2020

CONTENIDO	CONTRIBUCIÓN A OBJETIVOS INSTRUMENTALES	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN (para mayor identificación ver Esquema 27)	AGENTES PARTICIPANTES
Análisis y valoración de estructuras, sistemas y procedimientos	O.I.1	2, 4, 5, 7, 8, 9 y 10	AG, SC, CT, PART, EE
Análisis de la eficacia de la dinamización	O.I. 2	1, 4 y 5	AG, SC, CT, PART, EE
Análisis de rendimiento de la asistencia técnica	O.I. 3	6, 7 y 8	AG, SC, CT, PART, EE
Carga administrativa soportada por los beneficiarios	O.I. 4	3 y 11	SC, EE
Respuesta a preguntas de evaluación y recomendaciones	Todos O.I.		

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

En lo que respecta a la metodología, la evaluación atiende una doble perspectiva abordando análisis cuantitativos y cualitativos y empleando para ello una amplia diversidad de herramientas metodológicas que van desde los análisis documentales, al

análisis descriptivo y de contenidos, análisis estadísticos, evaluación de procesos, benchmarking y análisis de eficacia y eficiencia, tal y como se desprende de la Tabla 1.

TABLA 1. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS Y TÉCNICAS DE ANÁLISIS EMPLEADAS

ÁMBITOS DE ANÁLISIS	FUENTES DE INFORMACIÓN					METODOLOGÍA DE ANÁLISIS EMPLEADA
	Estadísticas oficiales	Entrevistas personales ¹	Encuestas ²	Documentos de referencia	Indicadores seguimiento y otra información cuantitativa	
Análisis y valoración de estructuras, sistemas y procedimientos		+		+		Evaluación de procesos. Benchmarking.
Análisis de la eficacia de la dinamización		+	+	+	+	Análisis de contenidos y descriptivo Análisis estadísticos
Análisis de rendimiento de la asistencia técnica		+	+	+	+	Análisis de contenidos, descriptivo y estadístico Marco Lógico (Árbol de Objetivos) Análisis de eficacia y eficiencia. Estudio de resultados en la evolución general de las necesidades y posibilidades de éxito sin recursos (impacto)
Carga administrativa soportada por los beneficiarios	+	+	+		+	Evaluación de procesos. Análisis de contenidos, descriptivo y estadístico

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

¹ La definición de la población objetivo se ha realizado tomando como punto de referencia las necesidades de información derivadas de las evaluaciones a abordar durante la anualidad 2018 y asociadas a la gestión del Programa: Incentivación y selección de los ejes 1 y 3, con la SC (E1), Evaluación Intermedia (E2) y Evaluación de la Estrategia de Comunicación (E3). De acuerdo con ello, el equipo de trabajo ha realizado 19 entrevistas en las que han participado un total de 29 personas (ver Tabla 2), lo que supone un índice de respuesta del 95% si tenemos en cuenta que únicamente uno de los organismos contactados (la Oficina de Control Presupuestario –Consejería de Administración Pública y Hacienda–, del Gobierno de la Rioja) finalmente no ha dado respuesta al cuestionario.

² El conjunto de la población a la que va destinada la encuesta está constituida por los 695 socios de los proyectos que han sido aprobados en la primera y la segunda convocatorias del Programa INTERREG V-A España-Francia-Andorra (POCTEFA 2014-2020). El proceso de encuestas, realizado entre los días 11 y 22 de junio de 2018, permitió la obtención de un total de 325 encuestas, lo que supone un índice de respuesta del 45,32% que puede considerarse representativo tanto desde una perspectiva general, como por estratos de acuerdo las diferentes dimensiones analizadas a lo largo del presente documento.

2. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE ESTRUCTURAS, SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

La definición de mecanismos de gestión y control de las operaciones cofinanciadas rigurosos y eficaces responde a la necesidad de contar con unas estructuras sólidas que garanticen el fortalecimiento de la capacidad institucional y la eficiencia de la Administración Pública.

Disponer de unos sistemas y procedimientos óptimos contribuye, en última instancia, a mejorar la eficacia y la eficiencia del desarrollo de la Política de Cohesión Europea y la maximización del impacto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).

Este aspecto resulta especialmente relevante en el objetivo de Cooperación Territorial y en mayor medida cuando en el Programa participan terceros países, como es el caso de Programa INTERREG V-A España-Francia-Andorra (POCTEFA 2014-2020) con el caso de Andorra.

Bajo estos principios, el Reglamento (UE) Nº 1303/2013, en su Título VIII, determina las exigencias que deben satisfacer los Estados miembros en materia de gestión y control en el período de programación 2014-2020.

En este contexto, el presente apartado persigue tres objetivos fundamentales:

- + La revisión de los diferentes procedimientos definidos para abordar cada una de las tareas de gestión, control, seguimiento, evaluación e información y comunicación del Programa.
- + La identificación de los avances observados con respecto al período de programación 2007-2014.
- + Y, en su caso, la identificación de posibles ámbitos de mejora.

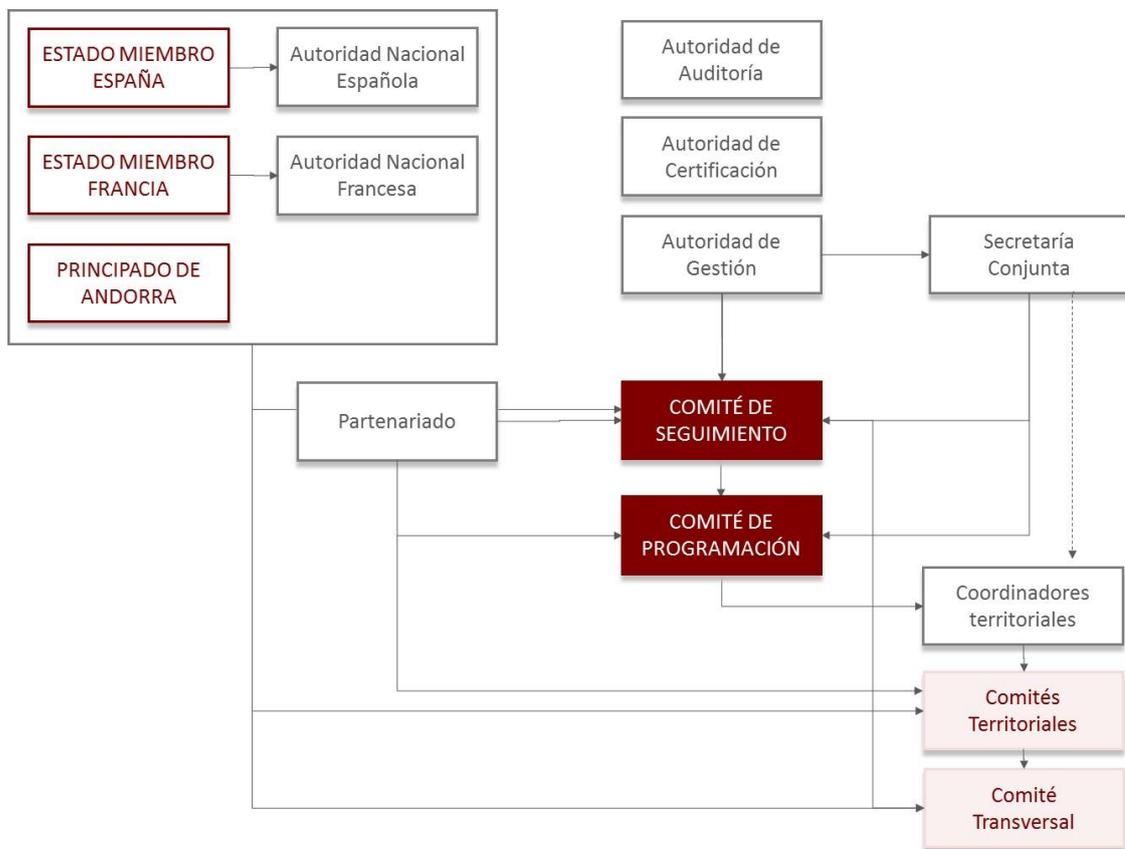
2.1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

La articulación institucional del Programa se basa en el aprovechamiento de la experiencia de los anteriores períodos de programación, con la adaptación a las novedades incluidas en 2014-2020.

En base a ello se ha definido una estructura organizativa eficiente en un marco multinivel que garantiza la participación de los Estados miembros y de las regiones. Asimismo, la estructura, facilita una buena gestión, seguimiento y control de los proyectos y, en última instancia, la consecución de los objetivos del Programa.

Las funciones de los diferentes organismos implicados quedan definidas en la “*Descripción de las funciones y procedimientos de la Autoridad de Gestión y de la autoridad de Certificación a los efectos del artículo 124 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 para los programas del Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP)*” (en adelante Descripción de Sistemas). De ella se deduce la estructura organizativa recogida en el Esquema 3 que ofrece una respuesta funcional a los requisitos normativos de los Reglamentos (UE) Nº 1303/2013 y Nº 1299/2013.

ESQUEMA 3. ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DEL PROGRAMA



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Destaca, en este contexto, el importante papel de coordinación desempeñado por la Autoridad de Gestión y la Secretaría Conjunta. El Esquema 4 ilustra, de forma gráfica, esta relevancia, en tanto que desempeñan funciones efectivas en todos y cada uno de los procedimientos (selección de proyectos, ejecución financiera, control de verificación, incluyendo control de riesgo de fraude, seguimiento y evaluación e información y comunicación).

ESQUEMA 4. ESTRUCTURA DEL PROGRAMA POR ÁMBITOS DE GESTIÓN Y CONTROL

	SELECCIÓN DE PROYECTOS	CONTROL Y VERIFICACIÓN	CIRCUITO FINANCIERO	CONTROL RIESGO DE FRAUDE	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN
Autoridad de Gestión	✓	✓ (Control de primer nivel)	✓	✓	✓	✓
Secretaría Conjunta	✓	✓ (Control de primer nivel)	✓	✓	✓	✓
Comité de Seguimiento					✓	✓
Comité de Programación	✓				✓	✓
Coordinadores territoriales	✓				✓	✓
Comités territoriales y/ o Comité Transversal	✓					
Autoridades Nacionales	✓	✓ (Control de calidad –AN–)			✓	✓
Partenariado del Programa	✓				✓	✓
Autoridad de Certificación			✓	✓		
Autoridad de Auditoría		✓ (Control de segundo nivel)		✓		

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

No obstante, la complejidad institucional y organizativa del Programa lleva a la necesidad de analizar más en profundidad las funciones asumidas por cada una de las entidades implicadas.

Con esta finalidad, la Tabla 2 permite identificar las funciones desempeñadas por los diferentes organismos.

TABLA 2. DESEMPEÑO DE FUNCIONES

TAREAS		Regl. (UE) 13003/2013	AG	SC	AN	CT	CP	CS	CmT/ CmTv	AC	AA
Gestión del Programa	Ayudar en su labor al Comité de Seguimiento y proporcionarle la información necesaria para el desempeño de sus tareas.	125.2.a)	+	+	+						
	Elaborar y remitir a la Comisión, tras la aprobación por parte del Comité de Seguimiento, los Informes de Ejecución Anual y Final.	125.2.b)	+	+							
	Poner a disposición de los beneficiarios la información pertinente para el desempeño de sus tareas y la ejecución de las operaciones.	125.2.c)	+	+		+		+			
	Establecer un sistema para el registro y almacenamiento informatizados de los datos de cada operación necesarios para el seguimiento, la evaluación, la gestión financiera, la verificación y la auditoría, asegurando que los indicadores se desglosen por género.	125.2.d) y e)	+	+							
Selección de operaciones	Elaborar y, una vez aprobados, aplicar procedimientos y criterios de selección apropiados que aseguren la contribución al logro de los objetivos y resultados objetivos de la Prioridad de Inversión, sean transparentes y no discriminatorios y tengan en cuenta los Principios Horizontales.	125.3.a)	+	+	+		+	+	+		
	Garantizar que los proyectos seleccionados entran en el ámbito del FEDER y pueda atribuirse a una categoría de intervenciones del Programa.	125.3.b)	+	+	+		+		+		
	Garantizar que se facilite al beneficiario un documento que establezca las condiciones de la ayuda (Acuerdo de Subvención) para cada proyecto.	125.3.c)	+	+	+						
	Cerciorarse de que el beneficiario tiene la capacidad administrativa, financiera y operativa para cumplir las condiciones requeridas antes de aprobar la operación.	125.3.d)	+	+	+		+		+		
	Cerciorarse de que, si la operación ha comenzado antes de presentarse una solicitud de financiación a la Autoridad de Gestión, se ha cumplido la normativa aplicable.	125.3.e)	+	+	+		+				
	Garantizar que las operaciones seleccionadas para recibir ayuda de los fondos no incluyan actividades que eran parte de una operación que ha sido o hubiera debido ser objeto de un procedimiento de recuperación a raíz de la relocalización de una actividad productiva fuera de la zona del Programa.	125.3.f)	+	+	+			+			
	Determinar las categorías de intervenciones.	125.3.g)	+	+	+						

TAREAS		Regl. (UE) 13003/2013	AG	SC	AN	CT	CP	CS	CmT/ CmTv	AC	AA	
Gestión y control financieros del Programa	Verificar que los productos y servicios cofinanciados se han entregado y prestado y que el gasto declarado por los beneficiarios ha sido pagado y cumple la legislación aplicable, las condiciones del PO y las condiciones para el apoyo al proyecto.	125.4.a)	+	+								
	Garantizar que los beneficiarios lleven un sistema de contabilidad aparte o asignen un código contable adecuado a todas las transacciones relacionadas con una operación.	125.4.b)	+	+								
	Aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas.	125.4.c)	+	+								
	Establecer procedimientos que garanticen que se dispone de todos los documentos sobre el gasto y las auditorías necesarios para contar con una pista de auditoría apropiada.	125.4.d)	+	+								
	Redactar la declaración de fiabilidad y el resumen anual.	125.4.e)	+	+								
Control y verific.	Verificaciones administrativas y sobre el terreno	125.5 y 125.6	+	+	+							
Declaración y certificación de gasto	Elaborar y presentar a la CE las solicitudes de pago y certificar que son el resultado de sistemas de contabilidad fiables.	126.a)								+		
	Elaborar las cuentas sobre los gastos incurridos y presentados a la CE para su reembolso.	126.b)								+		
	Certificar la exhaustividad, exactitud y veracidad de las cuentas y que el gasto anotado cumple el Derecho aplicable y se ha efectuado en relación con proyectos aprobados de acuerdo con los criterios aplicables al PO y de conformidad con el Derecho aplicable	126.c)									+	
	Garantizar que exista un sistema para el registro y almacenamiento informatizados de los registros contables de cada proyecto.	126.d)									+	
	Asegurarse de que ha sido informada por la AG de los procedimientos y las verificaciones realizadas en relación con el gasto, para la elaboración y presentación de las solicitudes de pago.	126.e)									+	
	Tener en cuenta, al elaborar y presentar las solicitudes de pago, los resultados de todas las auditorías llevadas a cabo por la AA o AC.	126.f)			+						+	
	Llevar registros contables informatizados del gasto declarado a la CE y de la contribución pública correspondiente pagada a los beneficiarios.	126.g)									+	
	Llevar una cuenta de los importes recuperables y de los importes retirados tras anularse la	126.h)									+	

TAREAS		Regl. (UE) 13003/2013	AG	SC	AN	CT	CP	CS	CmT/ CmTv	AC	AA
	totalidad o parte de la contribución a un proyecto.										
Auditoría de gasto y de sistemas y procedimientos	Garantizar que se audite el correcto funcionamiento del sistema de gestión y control del PO y una muestra apropiada de las operaciones sobre la base del gasto declarado.	127.1.									+
	Garantizar que el gasto declarado se audita sobre la base de una muestra representativa basada en métodos de muestreo estadísticos, salvo casos debidamente justificados.	127.1.									+
	Garantizar, cuando las auditorías sean realizadas por un organismo distinto de la AA, que éste tenga la independencia funcional necesaria.	127.2.									+
	Cerciorarse de que los trabajos de auditoría tienen en cuenta normas de auditoría internacionalmente aceptadas.	127.3									+
	Preparar, en el plazo de ocho meses tras la adopción de un PO, una estrategia para realizar las auditorías, la cual expondrá la metodología de auditoría, el método de muestreo para auditar las operaciones y la planificación de auditorías en relación con el ejercicio contable en curso y los dos ejercicios contables siguientes. La estrategia de auditoría se actualizará anualmente de 2016 a 2024 inclusive.	127.4.									+
	Presentar a la Comisión la estrategia de auditoría si así se le solicita.	127.4.									+
	Elaborar un dictamen de auditoría y un informe de control en el que se expongan las principales conclusiones de las auditorías realizadas para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de gestión y control y una muestra de las operaciones, incluidas las deficiencias halladas en los sistemas de gestión y control y las medidas correctivas propuestas y aplicadas.	127.5.									+

NOTA: AG = Autoridad de Gestión; SC = Secretaría Conjunta; AN = Autoridades Nacionales; CT = Coordinadores Territoriales; CP = Comité de Programación; CS = Comité de Seguimiento; CmT/CmTv = Comités Territoriales / Comité Transversal.

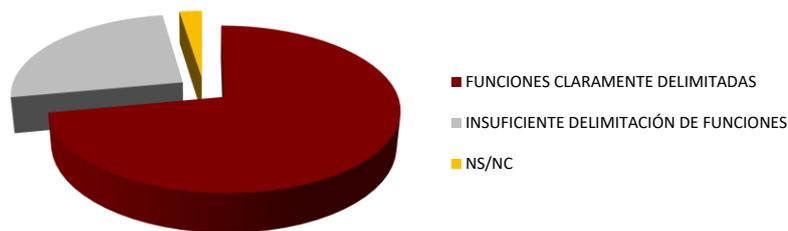
Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

La implementación operativa de estas funciones, sin embargo, genera algunas dudas en relación con el papel a desempeñar por alguno de los organismos. De forma particular, los miembros del partenariado del Programa plantean la necesidad de aclarar las funciones de los Coordinadores Territoriales (particularmente en territorio español) y el rol de las Autoridades Nacionales.

Los beneficiarios también tienen algunas dudas en lo que se refiere a la identificación del partenariado del Programa: se desprende del trabajo de campo realizado que, en ocasiones, identifican el término "partenariado" con el de su proyecto y no con el del Programa.

Por lo demás, los beneficiarios de los proyectos consideran que existe una buena delimitación de las funciones, observándose una escasa presencia de conflictos de competencias tal y como se desprende del Gráfico 1.

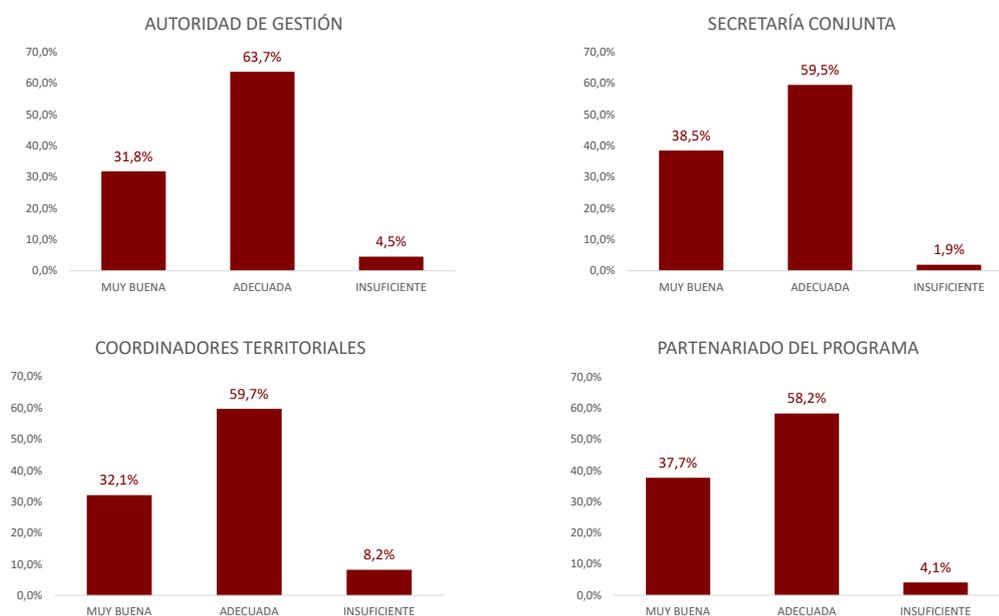
GRÁFICO 1. DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS DISTINTAS AUTORIDADES Y ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018)

Además, las relaciones con los organismos con los que mantienen un contacto más o menos directo en el desarrollo de sus proyectos les merece una valoración favorable, resultando particularmente positiva en el caso de la Secretaría Conjunta: el 91,8% de los encuestados que responden a esta pregunta consideran que la coordinación con la Secretaría Conjunta es adecuada o muy buena (ver Gráfico 2).

GRÁFICO 2. VALORACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LA COORDINACIÓN CON LOS ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA GESTIÓN Y COORDINACIÓN DEL PROGRAMA



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

El desempeño de las funciones de cada uno de los organismos implicados se ha enmarcado, desde una perspectiva instrumental, en la **aplicación informática SIGEFA** que responde a los requisitos reglamentarios del artículo 125.2.d) del Reglamento (UE) nº 1303/2013), de acuerdo con los cuales la Autoridad de Gestión debe “establecer un sistema para el registro y almacenamiento informatizados de los datos de cada operación necesarios para el seguimiento, la evaluación, la gestión financiera, la verificación y la auditoría, incluidos datos sobre cada participante en las operaciones, cuando proceda”.

Así, la aplicación informática SIGEFA (a la que se accede a través de la página web del Programa con acceso restringido validado a través del nombre de usuario y contraseña) se ha convertido, en la herramienta clave para la gestión del Programa, agilizando el proceso y facilitando las tareas de ejecución y gestión, así como de seguimiento.

Por otra parte, es el elemento fundamental de integración de los proyectos en el Programa y permite:

- + La presentación del formulario de candidatura e instrucción (administrativa y técnica).
- + La modificación, en su caso, de los proyectos.
- + La declaración de gastos y solicitud del reembolso de FEDER.

- + Los controles de primer nivel.
- + Y el seguimiento de los proyectos.

Sin embargo, la operatividad de la aplicación presenta margen de mejora si tenemos en cuenta la valoración realizada tanto por los miembros del partenariado del Programa como por los propios beneficiarios.

Así, el 35,5% de los beneficiarios encuestados han encontrado dificultades en su uso. Llama la atención que entre quienes han enfrentado estas dificultades el 58% habían participado previamente en proyectos cofinanciados por POCTEFA, luego no se trata de un problema de adaptación inicial.

Por su parte, los miembros del partenariado del Programa ponen de relieve la complejidad y dudas asociadas al funcionamiento de la aplicación.

Desde la Autoridad de Gestión/Secretaría Conjunta se ha tratado de elaborar herramientas que solventen este problema, dando lugar a la Guía de uso de SIGEFA. Dicha guía es ampliamente conocida por los beneficiarios encuestados (prácticamente el 90%) aunque únicamente la utilizan el 62,9% de los mismos, concediéndole una valoración de 3,8 sobre 5.

En última instancia los Comités de Seguimiento y de Programación se han revelado como elementos clave para el buen desarrollo del Programa. No obstante, el amplio número de componentes lleva a plantear la conveniencia de aumentar el recurso a los grupos de trabajos que hagan más ágiles las dinámicas de trabajo, ahondando en la recomendación realizada al efecto por la Evaluación Final del período 2007-2013.

En conclusión, la valoración global de la estructura organizativa es positiva, con una delimitación de las funciones adecuada (aunque con cierto margen de mejora en lo relativo a las competencias de Coordinadores Territoriales y Autoridades Nacionales) y la disponibilidad de instrumentos de gestión caracterizados por su elevada eficiencia. Cuenta con la ventaja de la existencia previa de una cultura de cooperación que se ha consolidado en el actual período de programación.

Por tanto, la estructura institucional del Programa se caracteriza por la gran representatividad de los diferentes territorios y partes implicadas, representados en los Comités Territoriales, Comité Transversal, así como en los Comités de Programación y Seguimiento que cuentan con una funcionalidad efectiva en el desarrollo de las tareas de programación y seguimiento de los proyectos.

La misma se caracteriza por su efectividad, si bien introduce un elemento de complejidad en la estructura.

2.2. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

La arquitectura global que suponen los sistemas y procedimientos se ha ido gestando de forma gradual en los diferentes períodos de programación, adaptando los diferentes mecanismos a las necesidades registradas por los propios beneficiarios, autoridades del Programa y la evolución de la Política de Cohesión a lo largo del tiempo.

El objetivo de contar con una arquitectura funcional ha dado lugar a una serie de procedimientos que, no obstante, han de responder a los requisitos establecidos por la Reglamentación europea, la legislación española y francesa, lo que a menudo convierte su implementación en ardua y con una importante carga burocrática.

2.2.1. Preparación y lanzamiento de convocatorias. Selección de candidaturas

a) Descripción del procedimiento.

El propio texto del Programa Operativo INTERREG V-A España-Francia-Andorra POCTEFA 2014-2020, incluye una definición de los principios rectores que han de guiar la selección de operaciones.

Estos quedan recogidos en la descripción de las acciones apoyadas por cada una de las Prioridades de Inversión del Programa, donde se recogen los **criterios de selección generales** y los **criterios específicos** para cada Prioridad.

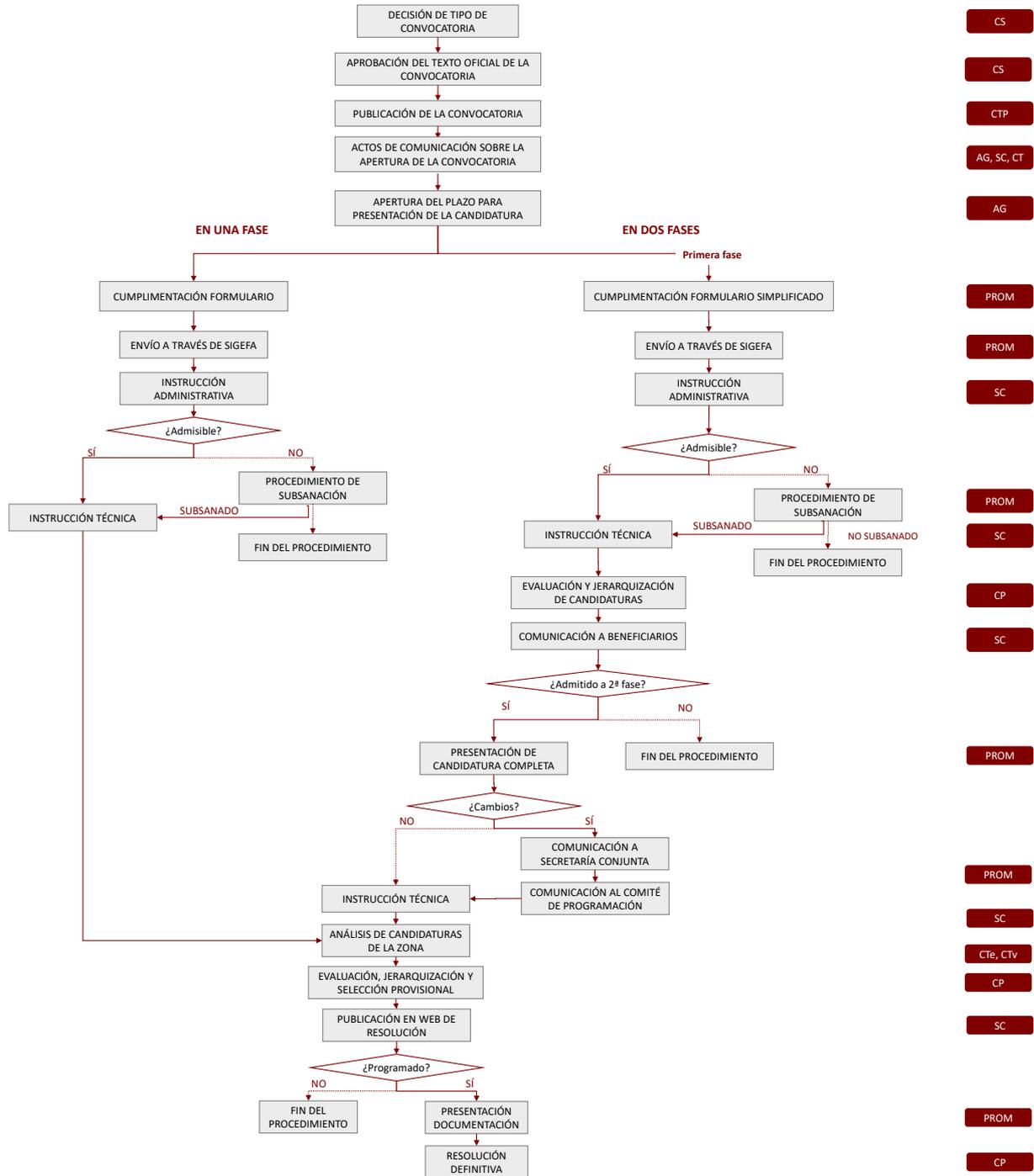
Adicionalmente, el apartado c.1) del capítulo 5.3 del Programa describe, de forma somera, el **procedimiento** que, con posterioridad, se ha desarrollado en el texto oficial en cada una de las convocatorias (aprobado por el Comité de Seguimiento).

El Esquema 5 recoge el flujograma de funcionamiento del proceso en función de la decisión del Comité de Seguimiento sobre el número de fases en las que se estructura el mismo.

En la práctica, la primera convocatoria (celebrada en 2015) ha respondido a la fórmula de una única fase, en tanto que en la segunda (celebrada en 2016) el Comité de Seguimiento optó por el procedimiento estructurado en dos fases.

Las convocatorias del Programa respetan la Ley de Subvenciones española y son objeto de una revisión jurídica.

ESQUEMA 5. FLUJOGRAMA DE SELECCIÓN DE PROYECTOS



Nota: CS = Comité de Seguimiento (en el marco del cual se desarrolla la actividad de las Autoridades Nacionales y otros); AG = Autoridad de Gestión; SC = Secretaría Conjunta; CT = Coordinadores Territoriales; PROM = Promotores; CP = Comité de Programación; CTe = Comités Territoriales; Ctv = Comité Transversal.

b) Valoración del procedimiento

La definición de dicho procedimiento se apoya en las fortalezas consolidadas en períodos anteriores introduciendo algunas novedades y mejoras fundamentales.

TABLA 3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS CONVOCATORIAS EN 2007-2013 Y EN 2014-2020

CARACTERÍSTICAS		2007-2013	2014-2020 (1ª y 2ª convocatoria)			
DESCRIPCIÓN GENERAL	TIPO DE CONVOCATORIA	Una fase y una ronda en todas salvo en la primera (con dos rondas)	Con una fase en la primera y dos en la segunda			
	AYUDA FEDER APROBADA	Euros	167.972.333,49			
		Porcentaje (programada)	100%			
NÚMERO DE PROYECTOS PRESENTADOS		290	292			
RESULTADOS	NÚMERO DE PROYECTOS APROBADOS		152	119		
	ÍNDICE DE ÉXITO		0,52	0,41		
	TAMAÑO DE LOS PROYECTOS	Beneficiarios	4,2	6,5		
		Ayuda FEDER	1.105.081	1.263.915		
	BENEFICIARIOS	Españoles	345	54,00%	374	54,12%
		Franceses	288	45,00%	304	43,99%
		Andorranos	6	1,00%	13	1,88%
TOTAL		639	691			

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

- + **Amplia participación del partenariado** del Programa a través de los Comités de Seguimiento y Programación, así como de los Comités Territoriales y Transversal y la metodología de selección de candidaturas basada en la instrucción conjunta. En esta todos los servicios instructores concernidos y la Secretaría Conjunta puntúan los criterios de evaluación, reduciendo la carga de subjetividad de las valoraciones.
- + Con respecto al período 2007-2013 se ha **digitalizado el proceso** tanto en lo relativo a la presentación de las candidaturas como a la instrucción técnica y la publicación de las resoluciones del Comité de Programación.
- + La **posibilidad de implementar convocatorias en 1 o en 2 fases, en función de las necesidades del Programa**. Esta opción introduce un grado de flexibilidad interesante, si bien genera incertidumbre entre los beneficiarios potenciales que no cuentan con

un marco de referencia estable para la preparación de las candidaturas. Para atender a esta dificultad se ha optado por publicar con mucha anticipación la fórmula elegida para la celebración de la convocatoria (en una o dos fases).

En la práctica, no obstante, la realización de una convocatoria en 2 fases ha supuesto una dilatación del tiempo de resolución y un mayor consumo de recursos, por lo que se observa una preferencia por la realización de convocatorias de una única fase acompañada de una simplificación de la carga administrativa para los beneficiarios.

- + *Reducción de los plazos* de preparación y publicación de la primera convocatoria, así como de los plazos de resolución. En relación con este último aspecto, no obstante, existe diferencia entre la primera y la segunda convocatoria: la instrumentación a través de dos fases de la segunda convocatoria ha ampliado notablemente los plazos de resolución (ver Tabla 4). De hecho, el tiempo medio estimado para cada uno de las candidaturas evaluadas asciende a 1,50 días en la primera convocatoria y a 1,94 días en la segunda.

TABLA 4. PLAZO DE RESOLUCIÓN DE LAS CONVOCATORIAS

	PRIMERA CONVOCATORIA	SEGUNDA CONVOCATORIA
Fecha de apertura de plazo para presentación de candidaturas	10/09/2015	10/11/2016
Fecha de resolución de la convocatoria	11/05/2016	08/11/2017
PLAZO DE RESOLUCIÓN DE LA CONVOCATORIA	183	330

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de información de convocatorias.

Por otra parte, desde la Secretaría Conjunta se ha habilitado una Guía Interna para la Instrucción de los Proyectos. Se trata de un documento de trabajo (en formato Excel) que permite homogeneizar y agilizar las tareas de admisión (instrucción administrativa) y de análisis y evaluación técnica de las candidaturas (instrucción técnica).

- + Se permiten *proyectos bilaterales con Andorra* (España-Andorra y Francia-Andorra). Una de las debilidades detectadas en el período 2007-2013 fue la reducida participación de socios andorranos en el Programa, que, de hecho, se traduce en la recomendación de favorecer su participación.

En cuanto a la forma, pueden participar en el Programa entidades y organismos del Principado de Andorra, asumiendo su propia financiación. Se plantea, no obstante, la posibilidad de aplicar la regla descrita en el artículo 20 del Reglamento (UE) nº 1299/2013 relativo al apoyo del FEDER al objetivo de cooperación territorial europea,

puede ser considerada si los beneficios de los proyectos implicados sobre la zona de cooperación quedan justificados.

La respuesta, efectivamente, ha resultado positiva si tenemos en cuenta que el número de socios andorranos se ha duplicado en las dos primeras convocatorias con respecto al total del período anterior. Asimismo, se ha observado un aumento de su importancia relativa en el Programa: pasan del 1% al 1,9%, y participan en el 10,7% de los proyectos aprobados (ver Tabla 3).

- + *Mejora de la dinamización de las convocatorias.* La amplia participación de los beneficiarios potenciales en el Programa ha venido siendo una constante en el área de cooperación. Ello hace que los incrementos en el número de beneficiarios sea una tarea compleja y los resultados lentos.

Pese a ello, los esfuerzos de dinamización realizados por la Secretaría Conjunta, así como por los Coordinadores Territoriales, han tenido un resultado efectivo, aumentando el número de beneficiarios potenciales participantes en las convocatorias primera y segunda en un 8,1%, como pone de manifiesto la comparativa entre las convocatorias celebradas en el período 2007-2013 y las dos celebradas hasta el momento en este período.

Desde una perspectiva territorial, el incremento ha resultado especialmente notable en el caso de los socios andorranos (ya referido) y, en menor medida, el de los beneficiarios españoles.

- + *Aumento de la información y la transparencia.* En respuesta a una de las recomendaciones realizadas en la Evaluación Final del POCTEFA 2007-2013 por la Autoridad de Gestión, se ha incorporado a los textos oficiales de convocatoria un mayor detalle de los criterios de selección. Entre la información adicional destaca, por ejemplo, la ponderación concedida a cada uno de los criterios en el proceso de valoración.

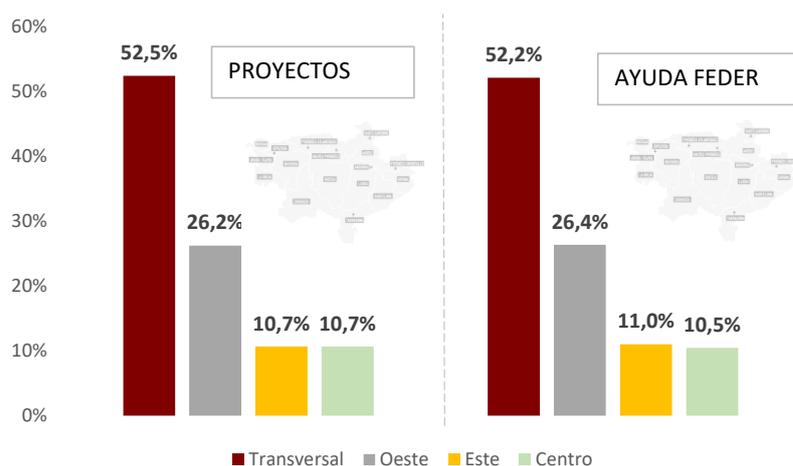
A ello se une la existencia de un procedimiento de recurso y de una asistencia jurídica que aumenta las garantías y protección tanto para el Programa como para los promotores de los proyectos.

- + *Fomento de los proyectos de envergadura territorial y condición estratégica.* De forma general, los proyectos transversales representan el 52,5% de los proyectos aprobados en primera y segunda convocatoria y el 52,2% de la ayuda FEDER.

Por temáticas, los proyectos transversales resultan particularmente relevantes (más allá de la asistencia técnica) en la dinamización de la innovación y la competitividad, en el que se desarrollan el 75% de los Objetivos Específicos del Programa considerados estratégicos (de acuerdo con las conclusiones de la Evaluación ex – ante) –Objetivos Específicos 1, 2 y 3–.

Sin embargo, la transversalidad resulta considerablemente menor, por la propia condición de las inversiones abordadas, en lo relativo a la movilidad de bienes y personas que, en todo caso, abordan proyectos de carácter estratégico.

GRÁFICO 3. DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LOS PROYECTOS Y LA AYUDA FEDER

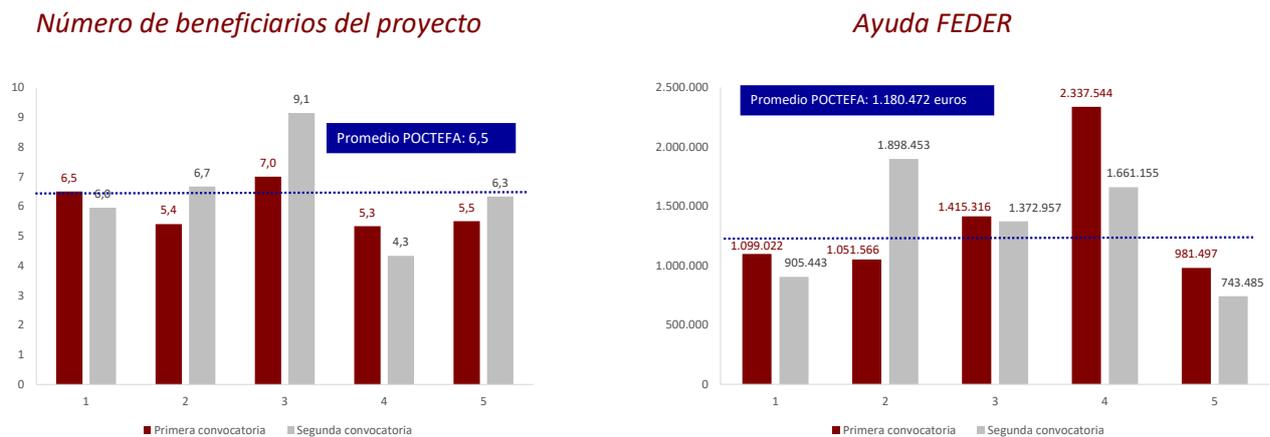


Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de información de SIGEFA de los proyectos programados en la 1ª y 2ª convocatoria POCTEFA 2014-2020.

- + El *equilibrio territorial* puede plantearse desde dos perspectivas que tienen una valoración dispar en el arranque del período 2014-2020:
 - * Desde una *perspectiva institucional*, la incorporación al proceso de valoración de las candidaturas de los Comités Territoriales aporta la dimensión más local a la jerarquización de las mismas, facilitando la valoración de los efectos esperados directamente sobre el territorio.
 - * En lo que respecta a la distribución de los proyectos y la ayuda FEDER por zonas del territorio, sin embargo, el equilibrio propugnado por las evaluaciones previas presenta una debilidad si tenemos en cuenta que la subzona oeste concentra un mayor número de proyectos (Gráfico 3). Esta distribución territorial se replica en prácticamente todos los Ejes, únicamente la promoción de la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos (Eje 2) presenta una distribución territorial más equilibrada.
- + Su *implementación y desenlace han respondido claramente a los principios estratégicos del Programa*: concentración temática (tanto en lo relativo a Prioridades de Inversión como a la dimensión de los propios proyectos que incrementan su

tamaño medio con respecto a la primera convocatoria del período 2007-2013 –ver Gráfico 4); la coherencia con la estrategia del Programa; así como la amplitud y diversidad de beneficiarios y participantes.

GRÁFICO 4. TAMAÑO MEDIO DE LOS PROYECTOS APROBADOS EN EL POCTEFA 2014-2020 POR CONVOCATORIAS



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de información de SIGEFA.

Sin embargo, la valoración realizada por los beneficiarios del procedimiento pone de manifiesto la existencia de algunas limitaciones que será necesario tener en cuenta de cara a futuras convocatorias.

El 35% de los encuestados que han respondido a la pregunta consideran que el procedimiento de presentación de candidaturas no resulta ágil, al tiempo que un 12,8% considera que el plazo es insuficiente y un 7,1% ha encontrado dificultades en la búsqueda de socios.

En cuanto a las herramientas creadas por las Autoridades del Programa para facilitar la presentación de candidaturas, la valoración resulta dispar.

- ✦ La “Guía del promotor de proyectos” es un elemento ampliamente conocido (el 84,5% de quienes responden a la cuestión la conocen y el 69,7% la ha utilizado), concediéndole sus usuarios una alta valoración (un 4 sobre 5). Únicamente las herramientas de información y comunicación (“Guía de comunicación” y “Manual del uso del Logo”) tienen un valoración ligeramente más favorable.

- ✦ Por su parte, el “Buscador de socios” de POCTEFA resulta poco conocido: es la herramienta de comunicación menos conocida (únicamente el 35,1% de los encuestados la conocen y solo un 7,5% la ha utilizado) y peor valorada por quienes la conocen (con un 3 sobre 5). En consecuencia, y dadas las dificultades puestas de manifiesto para encontrar socios en el marco de los proyectos sería conveniente dar mayor difusión al buscador de la web y trabajar con los beneficiarios para mejorar su utilidad.

Por su parte, los miembros del partenariado del Programa destacan la complejidad del formulario que, no obstante, ha ido simplificándose en las sucesivas convocatorias, y la necesidad de reducir la carga administrativa que supone para los beneficiarios potenciales la presentación de candidaturas.

Consciente de estas dificultades, la Autoridad de Gestión / Secretaría Conjunta ha introducido modificaciones y mejora en los enunciados del formulario de candidatura INTERACT, se han elaborado herramientas con orientaciones para su cumplimentación (documento de orientaciones, guía y chek-list que ayudan a preparar la candidatura). Finalmente, se prevé utilizar para la tercera convocatoria un documento interno de trabajo del formulario de candidatura con complementos de información que facilitará la cumplimentación del formulario.

En conclusión, el procedimiento de presentación de candidaturas y selección de operaciones ha incorporado una serie de mejoras relevantes con respecto al período 2007-2013, respondiendo a las recomendaciones realizadas al cierre del mismo.

Su definición se caracteriza por su flexibilidad y capacidad de adaptación para atender los problemas presentados en las convocatorias previas; la aptitud para dar respuesta a los objetivos del Programa; así como por la notable participación de los diferentes componentes de la estructura organizativa.

Entre sus debilidades destaca la notable carga burocrática que supone para los beneficiarios potenciales y el consumo de recursos para las Autoridades del Programa.

2.2.2. Control y verificación del gasto

a) Descripción del procedimiento

El procedimiento de control y verificación se estructura en cuatro subprocedimientos claramente diferenciados en lo que se refiere a funciones y a organismos responsables.

ESQUEMA 6. CONTROL Y VERIFICACIÓN EN EL POCTEFA 14-20



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Control de primer nivel

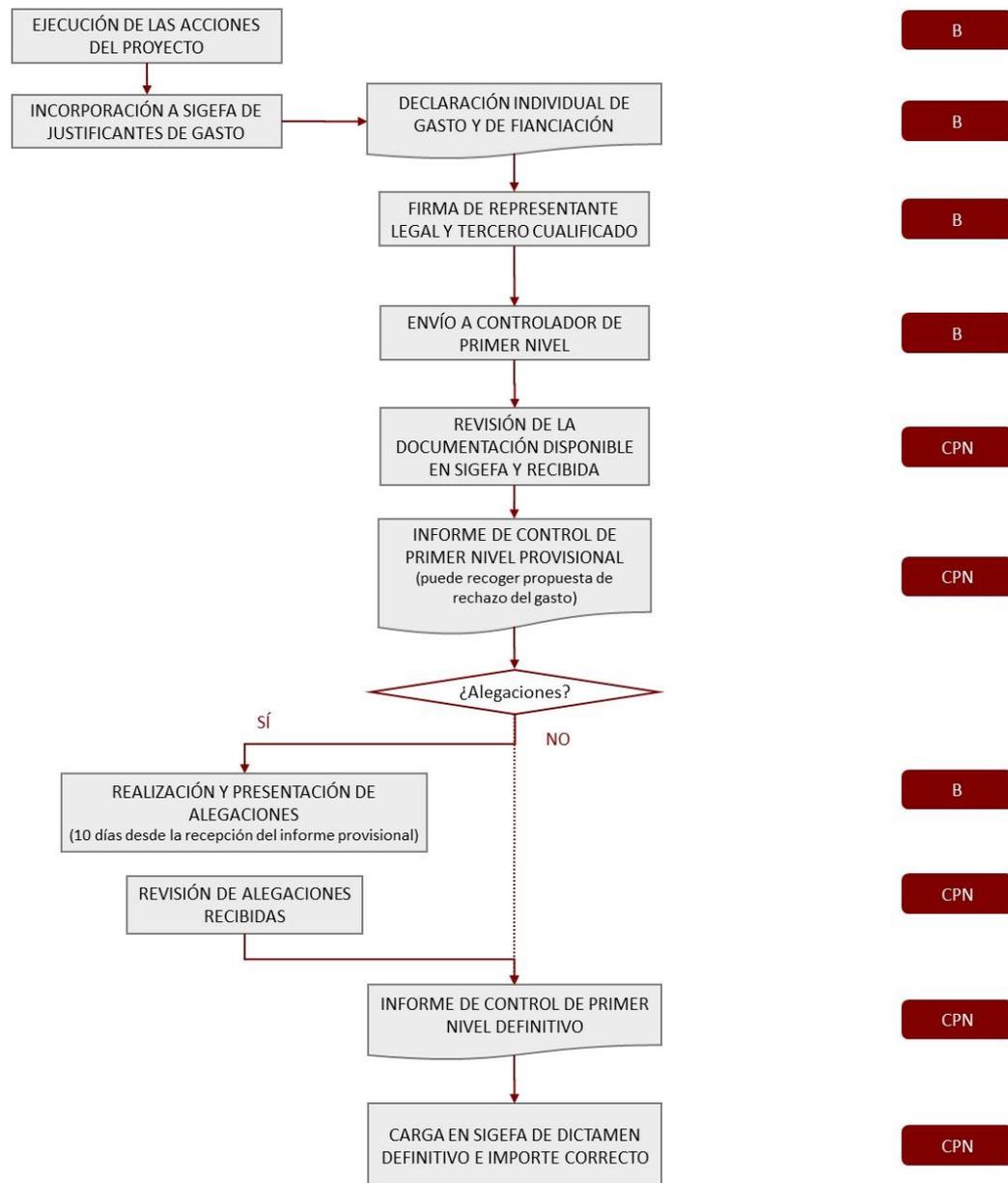
El control de primer nivel es la fórmula empleada para la realización de las verificaciones administrativas e in situ [artículo 125.5 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013].

La responsabilidad final recae sobre la Autoridad de Gestión, asistida por la Secretaría Conjunta, que, de acuerdo con la “Descripción de las funciones y procedimientos de la Autoridad de Gestión y de la autoridad de Certificación a los efectos del artículo 124 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 para los programas del CTP”, ha contratado a una asistencia técnica externa para su realización en el caso de los beneficiarios españoles y franceses.

Por lo que respecta a los participantes andorranos, se plantea una novedad con respecto al período 2007-2013: el control corresponde a la Intervención General de Andorra y órganos designados por la misma en función de la naturaleza jurídica del socio (la propia Intervención General si son organismos públicos, la intervención municipal, si se trata de municipios y responsables legales o auditores externos si son beneficiarios privados o Cámaras de Comercio).

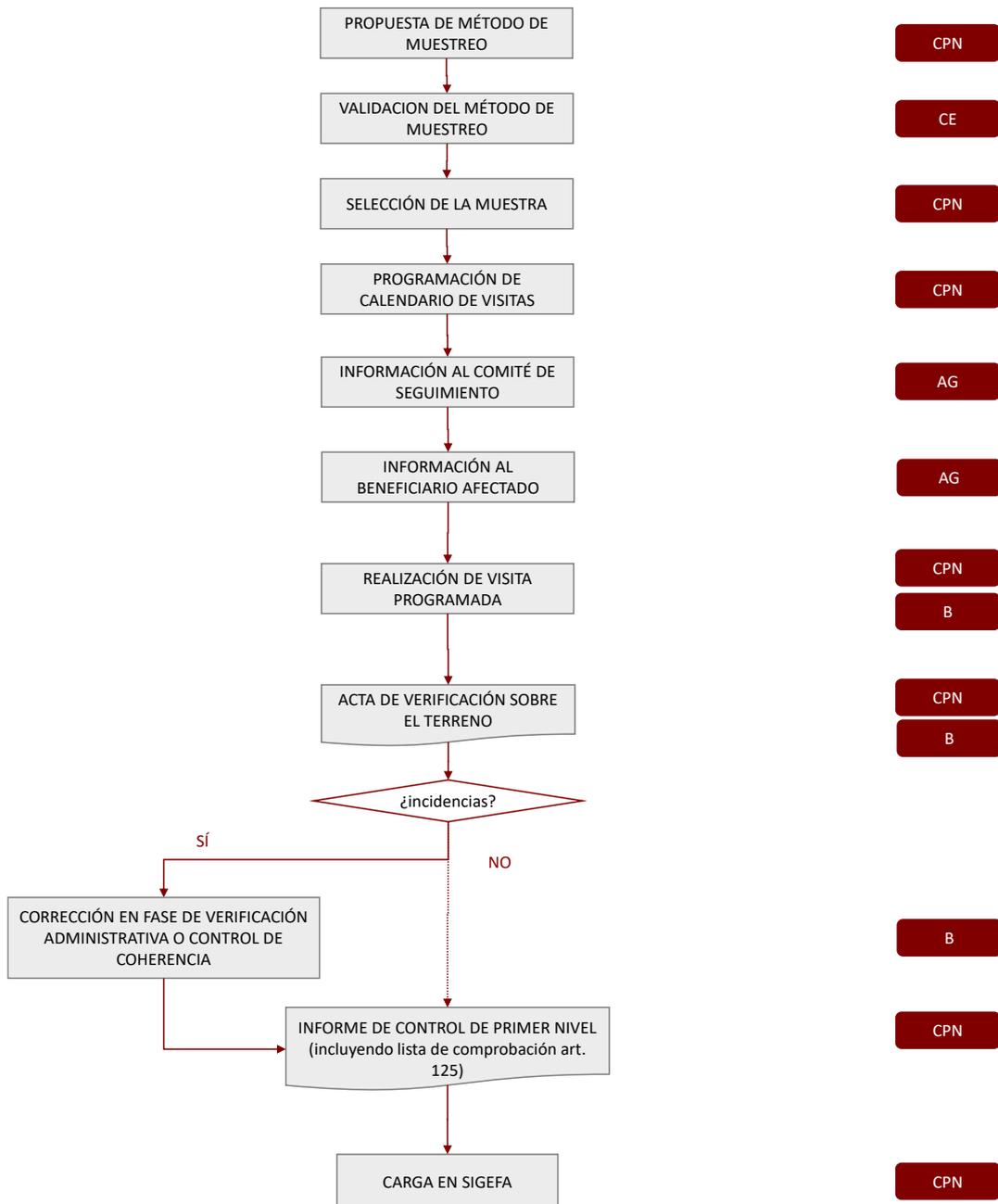
Una vez definido el controlador de primer nivel se dispone de un procedimiento particular para las verificaciones administrativas y otro para las verificaciones in situ en el que se da cabida a las particularidades señaladas anteriormente (ver Esquema 7 y Esquema 8).

ESQUEMA 7. FLUJOGRAMA DE CONTROL DE PRIMER NIVEL: VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA



Nota: B = Beneficiario; CPN = Controlador de Primer Nivel.

ESQUEMA 8. FLUJOGRAMA DE CONTROL DE PRIMER NIVEL: VERIFICACIÓN SOBRE EL TERRENO



Nota: CPN = Controlador de Primer Nivel; CE = Comité Ejecutivo; AN = Autoridades Nacionales; AG = Autoridad de Gestión; B = Beneficiario.

Estos procedimientos presentan dos especificidades adicionales en relación con los beneficiarios andorranos:

- + Por una parte, no están obligados a incorporar la justificación del gasto en la aplicación SIGEFA, dado que asumen su propia financiación (a excepción de lo establecido en el artículo 20 del Reglamento (UE) nº 1299/2013).
- + Y, por otra, cuentan para las tareas de verificación con listas de comprobación, formularios e informes específicos que permiten recabar la particularidad de la participación de Andorra como tercer país.

Control del Informe de Ejecución (actividades e indicadores) y Control de Coherencia.

Tras la finalización de la fase de control de primer nivel y una vez el beneficiario realiza y envía la declaración de la operación, la Secretaría Conjunta inicia del proceso de Control del Informe de Ejecución y Control de Coherencia a través de la creación de la pertinente tarea en la aplicación SIGEFA (*“Control de Coherencia de la declaración de la operación”*).

El desarrollo del proceso se adecúa a la lista de control establecida a tal efecto en la aplicación y que permite a la Secretaría Conjunta un control doble:

- + El **control financiero** de los gastos propuestos para la certificación en el marco del control de primer nivel. La tarea en este caso corresponde a la verificación de que las conclusiones de los informes de los controladores se corresponden con los importes certificados. A raíz de dicha verificación podrán proponerse correcciones financieras adicionales.
- + Y el **control del informe de ejecución del proyecto**, centrado en el control de las actividades realizadas (incluyendo las relativas a los requisitos de información y comunicación) y los indicadores. Para ello se utiliza la lista de comprobación elaborada a tal efecto.

Para facilitar el cumplimiento de dicha lista, la Secretaría Conjunta ha creado un protocolo interno en el que se establecen las formas de atención a cada uno de los hitos o preguntas que la componen.

Esta tarea se complementa, además, con una actividad de seguimiento de los proyectos que consiste en **visitas realizadas por las unidades gestoras de proyectos de la Secretaría Conjunta** a una muestra de los proyectos seleccionados en coordinación con la Autoridad de Gestión. Dicha selección se realiza en base a una batería de criterios que recoge las dificultades en el desarrollo y la correcta gestión de los proyectos, así como los criterios adicionales que, con carácter anual, son definidos desde la propia Autoridad de Gestión.

Cada gestora realizará un mínimo de cinco visitas anuales que constituyen un valor añadido al procedimiento de control y se enmarcan en las tareas de seguimiento de los proyectos programados.

La visita se adecuará al “Protocolo de Visitas de la Secretaría Conjunta a proyectos programados, elaborada por la Secretaría Conjunta” y podrán participar en ella los Coordinadores Territoriales y/o miembros del partenariado del Programa del territorio implicado.

La información generada a expensas del desarrollo del procedimiento en su totalidad servirá como soporte para la validación final realizada por la Autoridad de Gestión (identificada en la Descripción de Sistemas como Control de la Autoridad de Gestión) en el marco de la cual inicia el proceso de solicitud a la Autoridad de Certificación de la ayuda FEDER).

En este procedimiento de control participan de la Secretaría Conjunta las gestoras de proyectos, las unidades de comunicación, financiera y coordinadora, correspondiendo la validación final al Director de la Autoridad de Gestión.

Control de calidad de las Autoridades Nacionales

Las Autoridades Nacionales llevan a cabo un control de calidad de los controles de primer nivel realizados sobre la certificación de gastos de los beneficiarios a nivel de Estado miembro. Este control se efectúa una vez finalizados los controles de la Autoridad de gestión / Secretaría Conjunta, con el requisito de no obstaculizar el procedimiento de certificación de los gastos.

Se trata de un control por muestreo que se realiza sobre la documentación disponible en SIGEFA, así como toda aquella adicional que los controladores de primer nivel puedan facilitar (aportada, a su vez, por los beneficiarios, o generada en el proceso de control de primer nivel).

Las conclusiones y recomendaciones derivadas se someten a las alegaciones de la Autoridad de Gestión. Una vez consolidadas corresponde a esta última su implementación.

En la práctica, a la finalización del presente informe no se ha iniciado el proceso de control de calidad por parte de las Autoridades Nacionales.

Control de segundo nivel.

Control a posteriori realizado por la Autoridad de Auditoría que se realiza por muestreo con la colaboración de un Grupo de Auditores.

De acuerdo con lo establecido en la Descripción de sistemas (página 91) y considerando que el procedimiento aún se encuentra en fase de desarrollo, tras la selección de la muestra y la realización de los controles, se materializa en la elaboración de los certificados e informes de control de segundo nivel, cuyas conclusiones son recogidas en la aplicación informática SIGEFA.

El beneficiario afectado es, además, informado a través del envío del documento y, en el caso de existir incidencias, el responsable, de la implementación de las medidas de corrección pertinentes.

En este ámbito, entre las funciones de la Autoridad de Gestión se encuentra el seguimiento de las observaciones realizadas, junto con la Autoridad de Auditoría y el Grupo de Auditores.

Este esquema constituido por los cuatro subprocedimientos de control se ha visto complementado, con carácter puntual, con actuaciones realizadas por los miembros del partenariado en algunos territorios. Es el caso, por ejemplo, de la zona oeste y, en concreto, de Navarra, donde a través de la celebración de jornadas (NAVARREFA) se ha establecido una valoración del conocimiento y cumplimiento de los procedimientos por parte de los beneficiarios principales o promotores de los proyectos.

b) Valoración del procedimiento

El procedimiento definido cumple los requisitos reglamentarios establecidos para los controles de gestión, ofreciendo una respuesta efectiva y de máximos en la aplicación del artículo 125.4.a) y 125.5 del Reglamento (UE) N° 1303/2013, así como del artículo 23 del Reglamento (UE) n° 1299/2013. En el mismo destacan los siguientes elementos:

- ✦ La *disponibilidad de casi toda la información en un único repositorio (SIGEFA)* facilita la accesibilidad a la misma y agiliza los plazos recogidos para la compilación que se limita a la información complementaria.
- ✦ La *amplitud y profundidad de las verificaciones y controles realizados*, garantizando la comprobación de las actuaciones previstas, así como la entrega de los bienes y servicios cofinanciados, la realidad del gasto reclamado y el cumplimiento de los términos de la Decisión de la Comisión correspondiente aprobando el Programa y las normativas nacionales y comunitaria aplicable.

Esta conclusión se sustenta tanto en los procesos realizados, como en las autoridades/organismos implicados y a los ámbitos de análisis, minimizando el riesgo de irregularidades.

No obstante, se echa en falta un control sobre las formas de cuantificación de los indicadores implementadas por los beneficiarios.

- + Las *visitas de seguimiento de los proyectos organizadas por la Secretaría Conjunta* reciben una valoración muy positiva por los miembros del partenariado del Programa, destacando que en las mismas se incide en el seguimiento y control de las dimensiones administrativa y financiera de los proyectos. Estas visitas podrían, además, ser una herramienta para destacar el valor añadido de la cofinanciación en el área de cooperación aprovechando las mismas para profundizar en el conocimiento de la sustancia de los proyectos, siempre que la Secretaría Conjunta disponga de los recursos suficientes.
- + Desde una perspectiva institucional, queda *garantizada la separación de funciones*. La responsabilidad de la realización de los controles es asumida por unidades independientes de las encargadas de la gestión. Este aspecto resulta, además, reforzado por la contratación de *asistencia técnica externa* para la realización de los controles de primer nivel.

El recurso a la asistencia técnica externa ha incorporado varias ventajas al sistema:

- ✦ Homogeneización de los controles.
- ✦ Reducción del número de irregularidades en controles posteriores, tras la asociación de una parte del pago a la tasa de irregularidad reportada por la Autoridad de Auditoría para los mismos gastos.

Pero también algunos inconvenientes, tal y como ha quedado patente en el trabajo de campo: retrasos en la puesta en marcha del proceso o falta de fluidez en la comunicación con el controlador de primer nivel, particularmente entre los beneficiarios franceses.

El sistema, asimismo, cuenta con la *flexibilidad para incorporar las particularidades de la participación de Andorra* en el Programa y en los proyectos, como tercer país.

- + El procedimiento cumple los *principios de información y transparencia*, a través de la comunicación a todas las partes implicadas del desarrollo de los procesos y los resultados alcanzados en los informes. Para ello la publicación de las conclusiones, medidas adoptadas para su resolución y seguimiento de las mismas en SIGEFA constituye una herramienta fundamental.

A día de finalización de la presente evaluación, no obstante, no hay constancia de las verificaciones y controles realizados en la aplicación informática SIGEFA. Por ello, el equipo evaluador recomienda que el reporte de los procesos de control abiertos se encuentre actualizado en la aplicación para facilitar el seguimiento.

- + Entre los *aspectos desfavorables*:

- ✿ Los derivados de la multiplicación de procesos de control puede introducir se encuentra la posible ralentización en la certificación del gasto.
- ✿ Esta ralentización, además, se ha visto agravada por la ampliación de los plazos previstos para la realización de los controles de primer nivel que inicialmente estaba previsto llevasen un máximo de dos meses y sin embargo se han alargado a entre cinco y seis meses.
- ✿ Los beneficiarios identifican el control de primer y segundo nivel como uno de los ámbitos frente a los que se han planteado más dificultades. De hecho, el 28,4% de los encuestados) han detectado problemas en este ámbito.
- ✿ Desde los miembros del partenariado franceses se ha puesto en relieve las dificultades encontradas en la realización de control de primer nivel como consecuencia de dos aspectos: las diferencias legislativas existentes entre los países y la mayor orientación del Programa a adoptar los elementos españoles que, bajo su criterio, presenta una menor flexibilidad y el desconocimiento de la legislación y realidad administrativa francesa por parte del controlador de primer nivel.
- ✿ Y, finalmente, los inconvenientes asociados a la puesta en marcha del control de primer nivel que pretenden solventarse con la suscripción de un segundo contrato tras la finalización del primero.

En conclusión, se ha definido e instaurado un procedimiento estructurado en varios subprocedimientos que garantiza el cumplimiento de los requisitos reglamentarios y la separación de funciones, y contribuye a minimizar el riesgo de irregularidades en el gasto certificado.

Desde el punto de vista operativo se han planteado algunos inconvenientes en la contratación y desarrollo de la actividad del controlador de primer nivel que pretenden resolverse con la celebración de un nuevo contrato.

2.2.3. Circuito de certificación y pago de la ayuda

a) Descripción del procedimiento

El circuito financiero y el pago de la ayuda suponen la integración de muchos procesos diferentes (desde la ejecución del gasto a los diferentes procedimientos de control y la declaración y certificación), lo que hace que sea más complejo.

Para facilitar su desarrollo se ha definido un procedimiento en la Descripción de Sistemas, así como en la generación de documentación adicional de apoyo que contribuye a facilitar el trabajo de las partes implicadas (particularmente beneficiarios y personal de la Secretaría Conjunta). Entre esta documentación destaca:

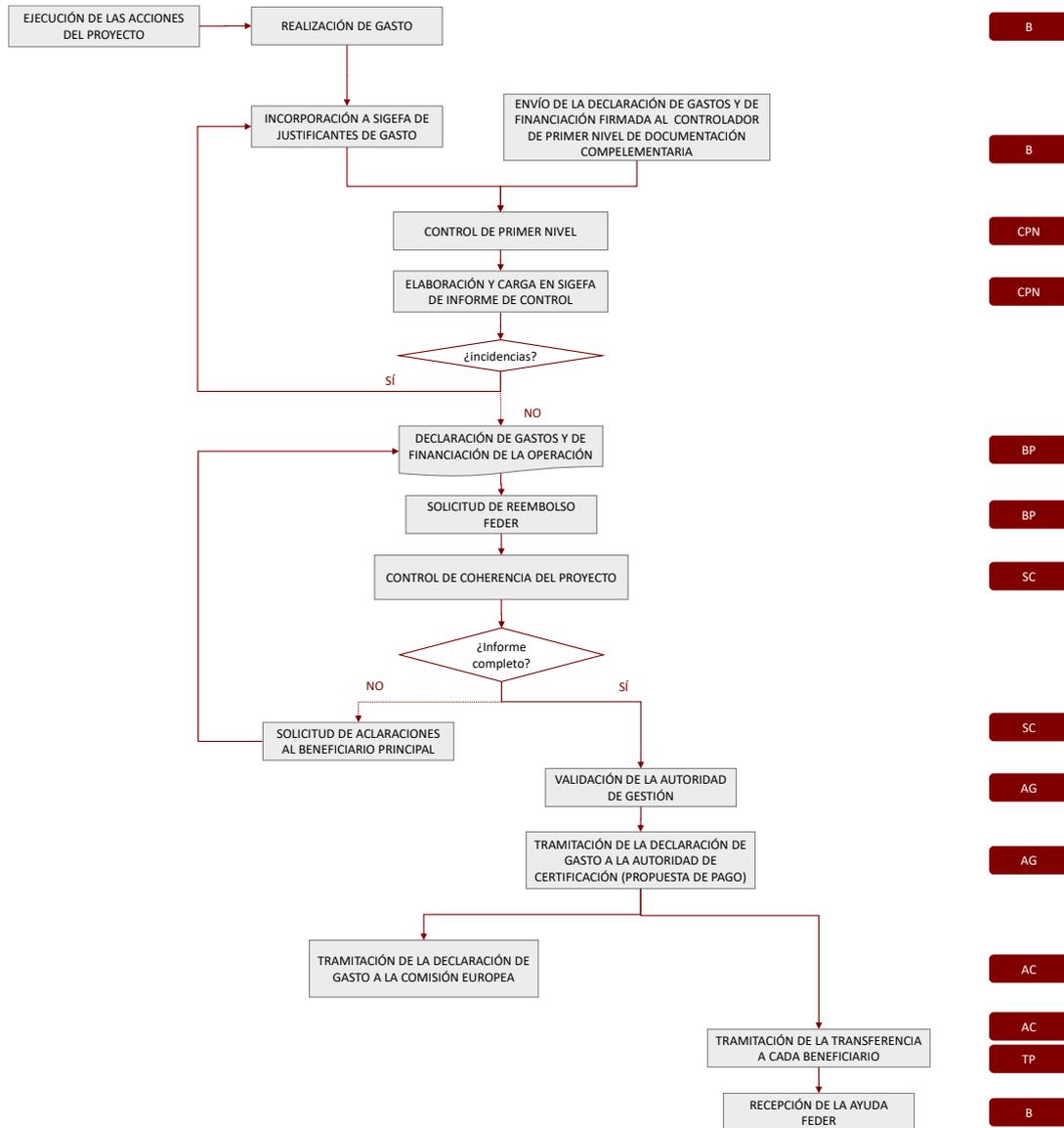
- ✿ “Guía de declaración de gastos y de financiación”.
- ✿ “Recomendaciones y orientaciones de la Secretaría Conjunta a la hora de hacer la declaración de gasto y de financiación”.
- ✿ “Guía de promotor del proyectos” (parte B).

El procedimiento (recogido en el Esquema 9) mantiene la estructura establecida en 2007-2013. Únicamente se observan dos novedades:

- ✚ Los socios andorranos pasan a declarar sus gastos en la aplicación informática SIGEFA. No obstante, los datos financieros declarados en SIGEFA por los socios andorranos tienen un valor de indicador cualitativo, así como la información contenida en los informes de ejecución, cuyo objetivo permite asegurar la realización de las acciones del socio y estimar la contribución financiera del Principado de Andorra al POCTEFA.
- ✚ Se realiza el pago directo de la ayuda FEDER a los beneficiarios. El sistema de pago directo a cada beneficiario permite un mayor control y rapidez. La eliminación del paso intermedio (transferencia al beneficiario principal para que con posterioridad este efectúe el pago al resto de beneficiarios del proyecto) evita posibles retrasos en la llegada de la ayuda a los beneficiarios, minimizando los riesgos presupuestarios de estos.

De hecho, el 77,9% de los encuestados que responden a esta pregunta reconocen la existencia de capacidad de gasto suficiente para el desarrollo del proyecto. Cuando aparecen dificultades éstas suelen estar relacionadas con el tiempo necesario para recibir el reintegro de la ayuda y el cumplimiento del cronograma preestablecido.

ESQUEMA 9. FLUJOGRAMA DE DECLARACIÓN Y CERTIFICACIÓN DEL GASTO



Nota: B = Beneficiario; CPN = Controlador de Primer Nivel; BP = Beneficiario Potencial; SC = Secretaría Conjunta; AG = Autoridad de Gestión; AC = Autoridad de Certificación; TP = Tesoro Público.

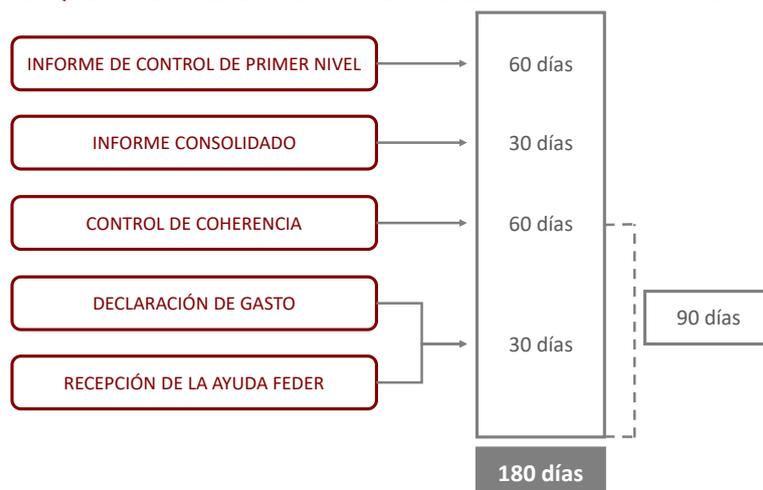
b) Valoración del procedimiento

La estructura general del procedimiento de declaración y certificación de gasto (que condiciona en gran medida el circuito financiero) cuenta con el respaldo de los ejercicios de evaluación realizados en los períodos previos. De hecho, no ha sido objeto de recomendación alguna ni en el Informe Final ni en la Evaluación Final del Programa en 2007-2013.

El punto de partida, en consecuencia, garantiza la eficiencia del sistema que, adicionalmente ha incorporado mejoras en lo relativo a la participación de los socios andorranos y la minoración del plazo de pago.

En la actualidad, el plazo previsto para el cobro efectivo de la ayuda, desde el inicio del plazo para la realización del control de primer nivel abarca un período de seis meses (un máximo de 180 días).

ESQUEMA 10. PLAZOS ESTIMADOS DEL CIRCUITO FINANCIERO



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Sin embargo, los plazos se están incumpliendo debido, básicamente, a los inconvenientes en varias de estas fases:

- + Los retrasos acontecidos en la realización del control de primer nivel, que están llevando entre 150 y 180 días.

- + La falta de agilidad en el proceso de declaración de gasto. Los beneficiarios identifican dicho procedimiento como el menos ágil de los planteados (el 39,1% de los encuestados señalan explícitamente que no se trata de una tramitación ágil).

Conviene destacar en este punto que la herramienta elaborada por las Autoridades del Programa para facilitar la declaración, la “Guía de declaración de gastos y de financiación”, pese a ser ampliamente conocida por los beneficiarios del Programa (96% de los beneficiarios que responden a la pregunta), únicamente la utilizan el 25,3%. Conviene, en consecuencia, proceder a su revisión para hacerla más útil y mejorar así la valoración realizada por los beneficiarios que se sitúa sólo ligeramente por encima de la media de los instrumentos de apoyo del Programa (con un 3,8 sobre 5).

- + Y los obstáculos para lograr el 100% de la recepción de la ayuda en el plazo reglamentario de 90 días como consecuencia de algunos aspectos internos de la Autoridad de Gestión/Secretaría Conjunta y, sobre todo, las dificultades de interoperabilidad entre las aplicaciones informáticas SIGEFA y COOPERA.

En este sentido la mayoría de los encuestados (56,4%) considera que en la práctica existe una demora en los pagos por parte de las autoridades del Programa y que dicha demora supone alguna incidencia sobre el inicio o desarrollo de los proyectos. De hecho, el 19,4% consideran que esta incidencia es alta.

Finalmente, el reembolso directo a los beneficiarios, que simplifica la gestión financiera de los mismos, acarrea un incremento de la carga de trabajo de la Secretaría Conjunta – Autoridad de Gestión, consecuencia de la recopilación de la información bancaria de cada uno de los beneficiarios.

En conclusión, pese a las mejoras incorporadas, se detectan problemas en el cumplimiento de los plazos del circuito financiero para los que se están tratando de adoptar soluciones.

No obstante, el contrato con el controlador de primer nivel se ha finalizado tras los tres primeros periodos de declaración de gasto (julio y septiembre de 2017 y abril 2018). Se ha hecho una nueva licitación, y un nuevo controlador de primer nivel ha sido contratado. En este momento dicho controlador de primer nivel está realizando el control del periodo 4 de declaración de gastos (septiembre 2018) y se espera reconducir favorablemente el calendario de controles y pagos.

2.2.4. Control de Riesgo de Fraude

a) Descripción del procedimiento

Los sistemas de gestión y control deberán, entre otros aspectos, disponer lo necesario para “prevenir, detectar y corregir las irregularidades, incluido el fraude, y recuperar los importes pagados indebidamente, junto con los posibles intereses de demora correspondientes” [artículo 72.h) del Reglamento (UE) Nº 1303/2013].

Ante este requisito, corresponde a la Autoridad de Gestión y, por delegación, a la Secretaría Conjunta, la aplicación de medidas antifraude eficaces y proporcionadas teniendo en cuenta los riesgos detectados [artículo 125.4.c) del Reglamento (UE) Nº 1303/2013].

Las acciones previstas se estructurarán en cuatro ámbitos que constituyen el *ciclo de la lucha contra el fraude*: prevención; detección; corrección y seguimiento. La Tabla 5 y el Esquema 11 recogen, de manera sintética, las principales actuaciones previstas en cada caso.

TABLA 5. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE EN EL POCTEFA 2014-2020.

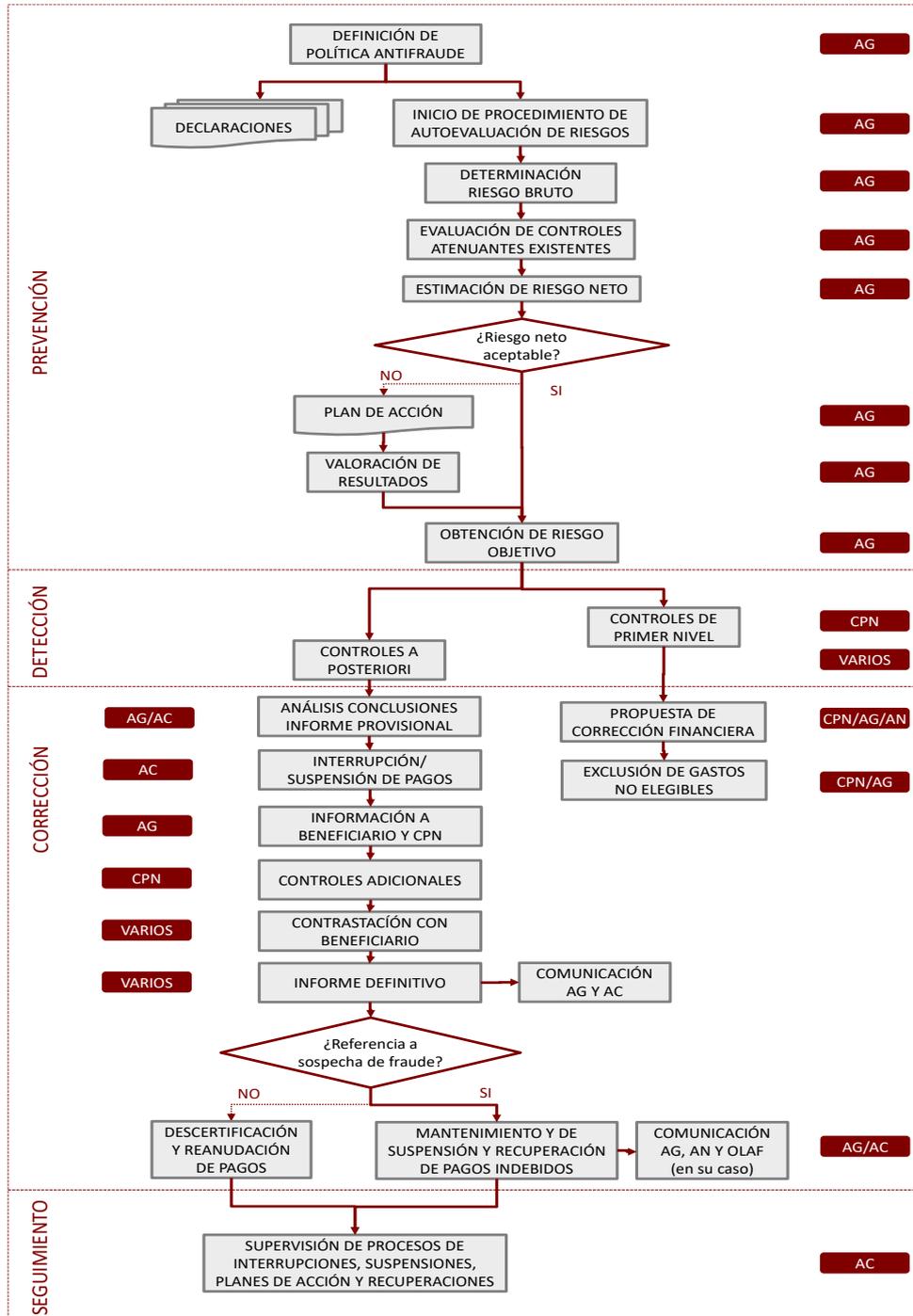
TAREAS		REFERENTE (DESCRIPCIÓN)	HERRAMIENTAS	ORGANISMO COMPETENTE /AFECTADOS
PREVENCIÓN	Declaración de política de lucha contra el fraude de la Autoridad de Gestión del POCTEFA	Descripción de las funciones y procedimientos de la AG y de la AC a los efectos del art. 124 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 para los Programas de CTE (Apartado 2.1.3 y Anexo 4)	Declaraciones	Autoridad de Gestión / beneficiarios
	Declaración de ausencia de conflicto de intereses: ✦ Declaración del personal de la Autoridad de Gestión y la Secretaría Conjunta. ✦ Reglamentos internos de Comités Ejecutivo, de Seguimiento y de Programación. ✦ Proceso de lectura inicial de declaración previa a las reuniones de Comité Territorial y Transversal.	Descripción de las funciones y procedimientos de la AG y de la AC a los efectos del art. 124 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 para los Programas de CTE (Apartado 2.1.3 y Anexo 5)		Autoridad de Gestión, Secretaría Conjunta y miembros de los respectivos Comités.
	Estudio de Autoevaluación (Evaluación de vulnerabilidad ante riesgos, brutos y netos, de fraude) que abarca los procedimientos de selección de beneficiarios, ejecución del Programa y verificación, certificación y pago y contratación directa por la Autoridad de Gestión.	EGESIF 14-0021-00 Descripción de las funciones y procedimientos de la AG y de la AC a los efectos del art. 124 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 para los Programas de CTE (Apartado 2.1.4 y Anexo 6)	Cartografía de riesgos (actualizada desde 2018 con carácter bianual)	Autoridad de Gestión con apoyo recomendado de subcontratación externa
	Formación y sensibilización del personal de la Autoridad de Gestión y la Secretaría Conjunta acerca del fraude (Autoridades Nacionales, Servicio Nacional de Coordinación Antifraude de España, INTRACT...).	Descripción de las funciones y procedimientos de la AG y de la AC a los efectos del art. 124 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 para los Programas de CTE (Apartado 2.1.4)	Sesiones formativas	Autoridad de Gestión y Secretaría Conjunta
	Detección de los gastos no elegibles durante el control de primer nivel.	Descripción de las funciones y procedimientos de la AG y de la AC a los efectos del art. 124 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 para los Programas de CTE (Apartado 2.1.4)	Controles de primer nivel	Controlador de primer nivel
Detección durante los controles a posteriori de sospecha de fraude	Controles a posteriori SIGEFA		Varios	

TAREAS	REFERENTE (DESCRIPCIÓN)	HERRAMIENTAS	ORGANISMO COMPETENTE /AFECTADOS
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CORRECCIÓN Y REGISTRO</p> <p><i>Cuando la detección de los gastos no elegibles se ha realizado durante el control de primer nivel.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✦ Propuesta de correcciones financieras. ✦ Exclusión de los gastos no elegibles identificados en función de la propuesta de corrección financiera <p><i>Cuando la detección se ha realizado durante los controles a posteriori de sospecha de fraude:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✦ Comunicación a AG y AC del informe de auditoría provisional. ✦ Análisis de conclusiones del informe provisional de control (AG y AC) e interrupción/suspensión de pagos del beneficiario (AC) con la comunicación al beneficiario afectado (AG). ✦ Tras comunicación de la AG a los controladores de primer nivel éstos realizarán controles a posteriori de las certificaciones previas del beneficiario. ✦ Fase de contrastación con el beneficiario afectado y presentación a AG y AC del informe de auditoría definitivo por parte del Organismo detector de la sospecha. ✦ Si persiste la referencia a sospecha de fraude se mantiene la suspensión/interrupción de pagos y se comunica a las autoridades competentes, notificando a la OLAF cuando el importe de la ayuda FEDER sea superior a 10.000 euros y al propio beneficiario. Actualización de registro de deudores. ✦ Recuperación de importes indebidamente abonados (por compensación cuando sea posible). En caso de no producirse éste en los términos previstos la AG traslada la responsabilidad a la Autoridad Nacional para que actúe conforme a legislación nacional. ✦ Comunicación de reembolso a AG y Autoridades Nacionales. ✦ Inserción en el resumen anual de los importes recuperados, que cabe recuperar e irrecuperables. 	<p>Descripción de las funciones y procedimientos de la AG y de la AC a los efectos del art. 124 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 para los Programas de CTE (Apartado 2.1.4)</p>	<p>Procedimiento de corrección de irregularidades</p> <p>Dictamen en el que decida si mantener o no la suspensión del pago del beneficiario</p>	<p>Controlador(es) de primer nivel Autoridad de gestión Autoridades Nacionales</p> <hr/> <p>Organismo que ha detectado el riesgo de fraude (AA, Autoridades Nacionales, DG Regio; Tribunal de Cuentas u otros).</p> <p>Autoridad de Gestión/ Secretaría Conjunta y Autoridad de Certificación</p>

TAREAS	REFERENTE (DESCRIPCIÓN)	HERRAMIENTAS	ORGANISMO COMPETENTE /AFECTADOS	
<p>SEGUIMIENTO</p>	<p>Supervisión de los diferentes procesos de interrupciones de los pagos o suspensiones de los pagos impuestos por la Comisión, con el seguimiento de los Planes de Acción generados por la Autoridad de Gestión; así como seguimiento del registro de recuperaciones. La documentación e información que deba formar parte de este Registro deberá ser alimentado, principalmente, por la AG</p>	<p>Descripción de las funciones y procedimientos de la AG y de la AC a los efectos del art. 124 del Reglamento (UE) N° 1303/2013 para los Programas de CTE (Apartados 3.1.2 y 3.3)</p>	<p>Coopera 2020: ✦ Registro de interrupciones. ✦ Registro de deudores. ✦ Registro de reintegros. ✦ Registro de riesgos.</p>	<p>Autoridad de Certificación</p>

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

ESQUEMA 11. FLUJOGRAMA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE



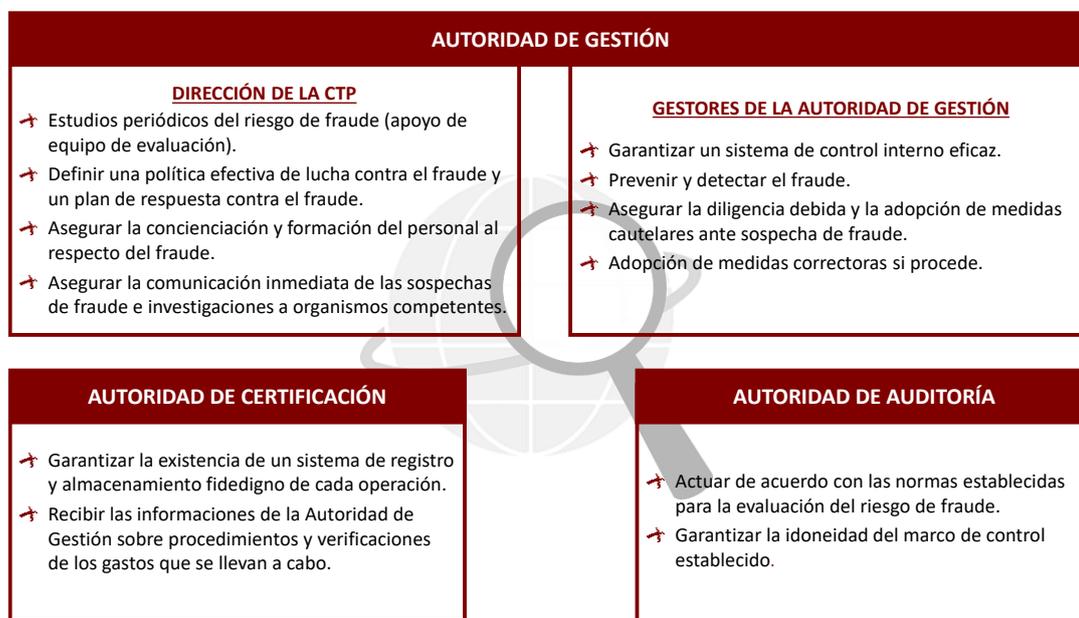
Nota: AG = Autoridad de Gestión (puede contar con apoyo de Secretaría Conjunta); CPN = Controladores de Primer Nivel; VARIOS = Organismo que ha detectado el riesgo de fraude (AA, Autoridades Nacionales, DG Regio; Tribunal de Cuentas u otros); AN = Autoridades Nacionales; AC = Autoridad de Certificación.

b) Valoración del procedimiento

La política de lucha contra el fraude puede considerarse suficiente y coherente, destacando en la valoración los siguientes elementos:

- + *Coherencia con la política antifraude definida por la Comisión Europea, así como por las Autoridades Nacionales tanto en España como en Francia*, lo que garantiza el respecto a la legislación vigente tanto comunitaria como nacional y regional y la consideración de todas las casuísticas posibles, al tiempo que facilita la coordinación con las diferentes autoridades competentes en la materia.
- + *Amplia consideración de los riesgos potenciales* que parten de los riesgos identificados por la Comisión Europea, y se completan con los identificados a nivel nacional por organismos competentes (la Autoridad Nacional Española a través del Ministerio de Hacienda y Función Pública y la Autoridad Nacional Francesa a través el Commissariat Général à l'Égalité des Territoires-CGET) y los derivados de la experiencia previa (en relación con los controles llevados a cabo en el período 2007-2013, aunque no se ha detectado durante el mismo ninguna situación de riesgo de fraude).
- + *Implicación de todos los agentes participantes en el desarrollo del Programa*, desde las Autoridades del Programa (ver Esquema 12) con la Autoridad de Gestión a la cabeza, que, con el apoyo de la Secretaría Conjunta es la responsables de la definición del planteamiento general hasta los propios beneficiarios, a quienes, junto con los miembros de la CTP y las regiones españolas y francesas, va dirigida la declaración de política general del Programa.

ESQUEMA 12. DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE RIESGO EN EL POCTEFA 2014-2020 ENTRE LAS AUTORIDADES DEL PROGRAMA



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de información de Descripción de las funciones y procedimientos de la AG y de la AC a los efectos del art. 124 del Reglamento (UE) N° 1303/2013 para los Programas de CTE (Anexo 4).

- ✦ **Operatividad del sistema diseñado.** La implicación de los diferentes agentes, aludida anteriormente, se ha traducido en un significativo conocimiento del sistema por parte de los miembros del partenariado del Programa. De hecho, más allá de la constatación de las diferencias existentes en los diferentes territorios, no reconocen dificultades en la implementación del mismo.

En todo caso, en la línea de lo acontecido en los períodos de programación previos, no se detectado hasta el momento ninguna sospecha de fraude.

- ✦ Pese a la bondad del sistema existen ciertos **factores de mejora**:
 - ✦ Pese a que la Descripción de Sistemas establece que el control interno (entre cuyos objetivos se encuentra la prevención, la detección, la corrección y el seguimiento de fraudes e irregularidades) se incluirá en un **Manual de Procedimientos** este no está disponible a la finalización del presente informe.
 - ✦ En la fase de corrección se explican con detalle las medidas adoptadas para el registro, notificación del fraude y para la recuperación de los pagos indebidos, sin embargo **no se trata con la misma profusión la adopción de medidas adicionales (plan de acción) para corregir el riesgo detectado en cada caso.**

En conclusión, la política de lucha contra el fraude que constituye uno de los nuevos retos en la ejecución de la Política de Cohesión en el periodo 2014-2020 se ha implementado a través de un sistema coherente, amplio y profundo que cuenta con la participación activa de todos los agentes del Programa.

Para facilitar su eficaz ejecución sería recomendable la plasmación del procedimiento en un Manual y la aportación de mayores orientaciones para el diseño y ejecución de los planes de acción en caso de identificación de fraude.

2.2.5. Seguimiento y evaluación

a) Descripción del procedimiento

Los procedimientos de seguimiento y evaluación recogen dos procesos complementarios que contribuyen a garantizar la eficacia y la eficiencia del gasto, abordando el análisis desde distintas perspectivas tanto de ámbito de estudio, como temporales y de usuarios a los que están orientados sus resultados (ver Tabla 6), lo que justifica su planteamiento conjunto.

TABLA 6. COMPLEMENTARIEDAD DE LAS FUNCIONES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

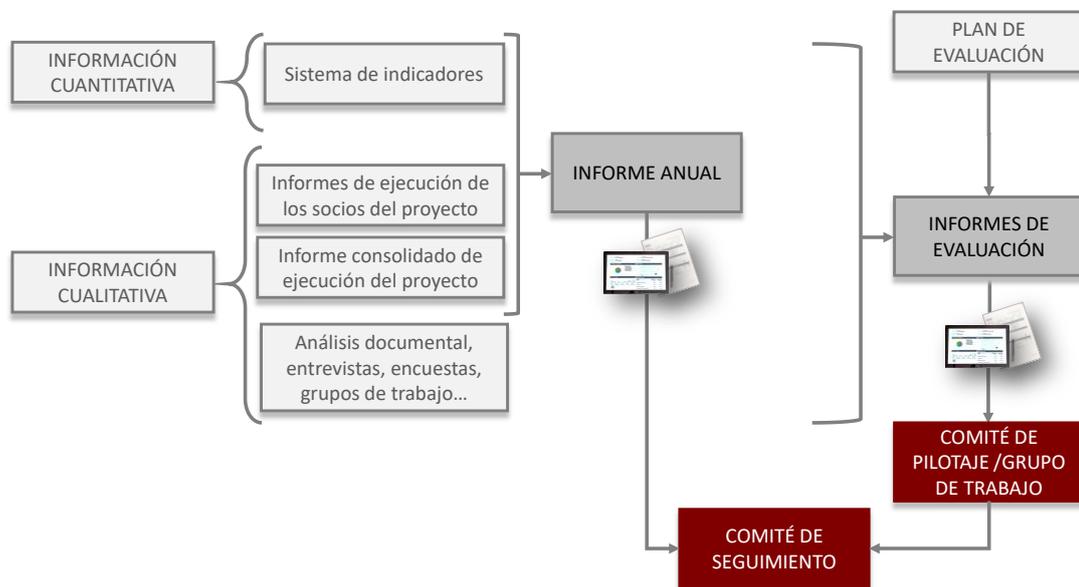
	SEGUIMIENTO	EVALUACIÓN
DEFINICIÓN	Etapa del ciclo de gestión relativa a la ejecución de los proyectos, cuya finalidad es informar a todos los agentes implicados sobre el estado en que se encuentra la ejecución y verificar en qué grado se están realizando las actividades y alcanzado los resultados y objetivos previstos	Análisis de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política, como sobre la sociedad en general, y el análisis del ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados
OBJETIVOS	Recolección de información para la ejecución y toma de decisiones para mejorar la implementación	Recolección de información para el aprendizaje de lo realizado, lo logrado (efectos e impacto) y la toma de decisiones futuras
PERÍODO DE REFERENCIA	Enfoque temporal concreto: Fase de ejecución (presente y pasado inmediato)	Enfoque temporal amplio: Pasado, presente y futuro
NECESIDADES DE ANÁLISIS	Cumplimiento del plan financiero; avance físico; marco de rendimiento; revisión de funciones y actuación	Cumplimiento de objetivos; revisión de resultados; eficiencia, pertinencia; sostenibilidad; impactos.
PRINCIPALES USUARIOS	Órganos ejecutores y gestores	Órganos ejecutores y gestores. Otras entidades y agentes. Colectivos beneficiarios. Población en general

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Ambos elementos han cobrado una importancia fundamental en el actual período de programación donde la orientación a resultados se ha convertido en una seña de identidad de la Política de Cohesión.

Las herramientas básicas las constituyen el sistema de indicadores, los informes de ejecución y el Comité de Seguimiento en el procedimiento de seguimiento, a los que se añaden, en el procedimiento de evaluación, el Plan de Evaluación y el Comité de Pilotaje/ Grupo de Trabajo.

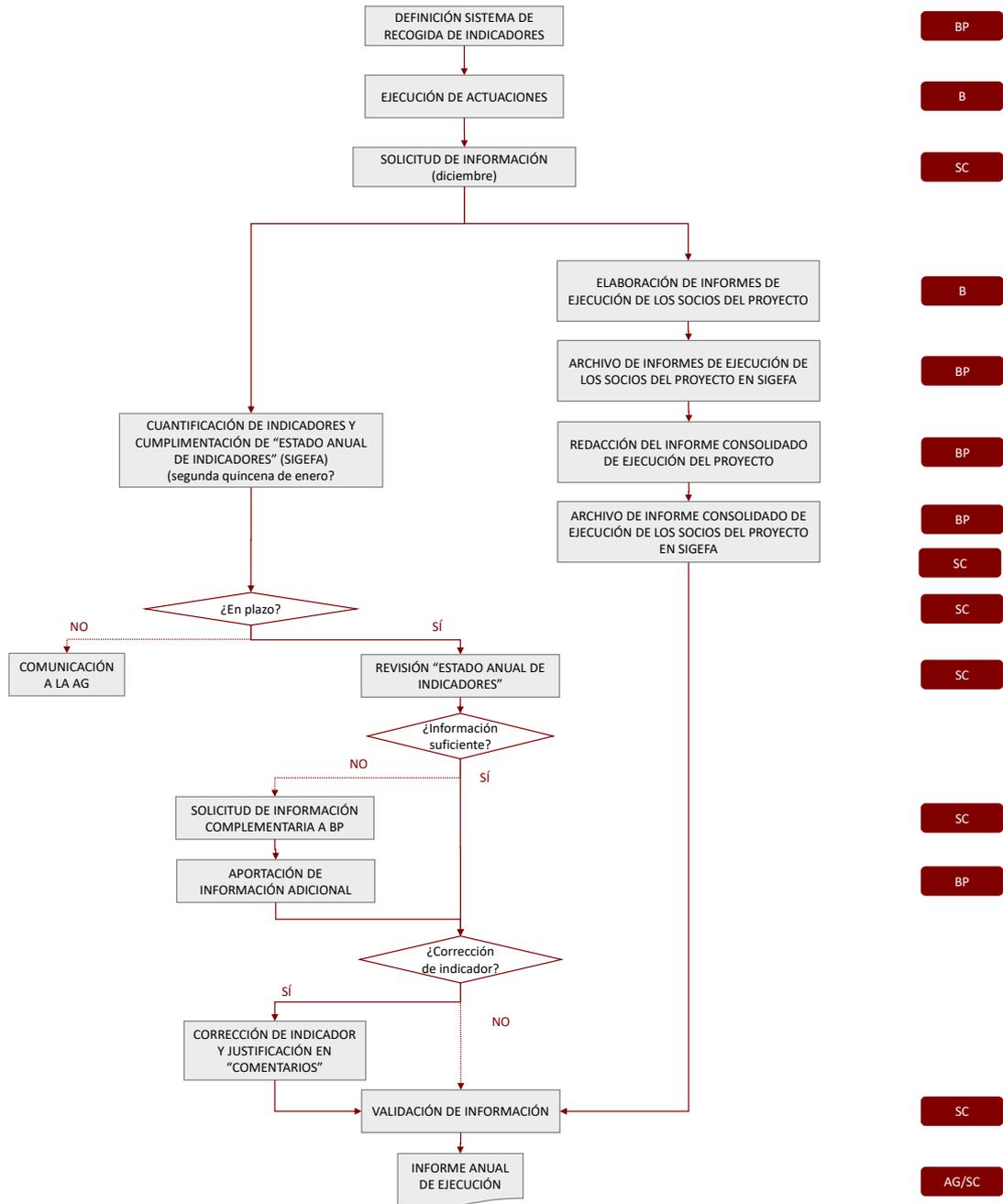
GRÁFICO 5. HERRAMIENTAS BÁSICAS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

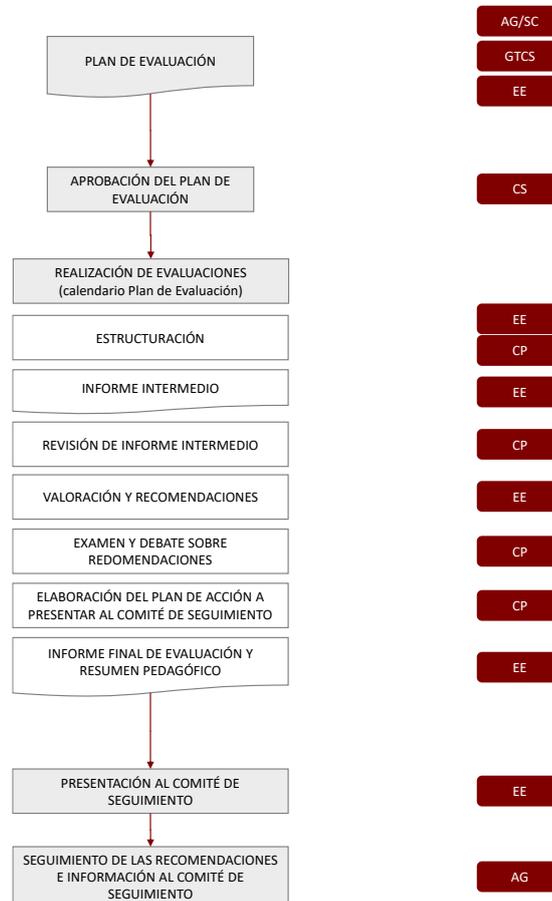
Los Esquemas Esquema 13 y Esquema 14 siguientes recogen de manera sintética los principales hitos y responsables de ambos procedimientos ofreciendo una imagen global coherente con los elementos recogidos en la Descripción de Sistemas, el Plan de Evaluación y los diferentes documentos elaborados para facilitar la implementación de los mismos.

ESQUEMA 13. FLUJOGRAMA DE SEGUIMIENTO DEL POCTEFA 2014-2020



Nota: BP = Beneficiario Principal; CPN = Controlador de Primer Nivel; B = Beneficiario; SC = Secretaría Conjunta; AG = Autoridad de Gestión.

ESQUEMA 14. FLUJOGRAMA DE EVALUACIÓN DEL POCTEFA 2014-2020



Nota: AG/SC = Autoridad de Gestión / Secretaría Conjunta.; GTCS = Grupo de Trabajo del Comité de Seguimiento; EE = Equipo Evaluador; CS = Comité de Seguimiento; CP = Comité de Pilotaje.; AG = Autoridad de Gestión.

b) Valoración del procedimiento

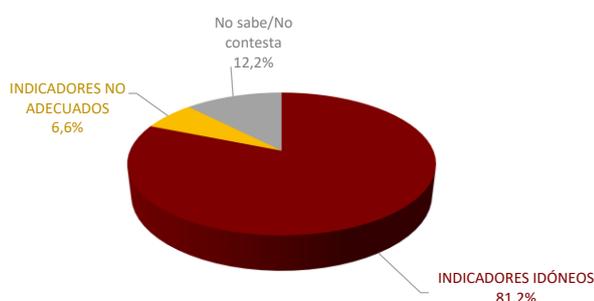
Los sistemas definidos para el seguimiento y evaluación pueden considerarse pertinentes, claros y funcionales. Los elementos que soportan esta valoración son, fundamentalmente, los siguientes:

- + La información recopilada es completa, responde a todos los requisitos reglamentarios, y permite reflejar de forma adecuada los avances de los proyectos cofinanciados.

La particularidad de los proyectos de cooperación hace que, a menudo, resulte difícil la integración de indicadores que identifiquen la diversidad de los logros de los diferentes proyectos. Sin embargo, en el marco del POCTEFA 2014-2020, el 81,2% de

los beneficiarios manifiestan la idoneidad de los indicadores seleccionados para reflejar los avances de sus proyectos (ver Gráfico 6).

GRÁFICO 6. IDONEIDAD DE LOS INDICADORES DEL PROGRAMA



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

No obstante, en la actualidad (con datos a 20 de julio de 2018) la información disponible resulta reducida como consecuencia del estadio inicial de desarrollo de las actuaciones. Únicamente el 33,61% de los proyectos aprobados han cuantificado al menos un indicador con una ejecución superior a cero. Este porcentaje mejora notablemente en el marco de los proyectos aprobados en la primera convocatoria entre los que se eleva al 68,97%, frente al 1,56% de los correspondientes a la segunda convocatoria.

Entre los indicadores con ejecución positiva predominan los indicadores de productividad (que representan el 72% del total), frente a los indicadores de resultado (28%).

- + La aplicación informática SIGEFA 2014-2020 contiene todos los módulos necesarios para la gestión y seguimiento del Programa, incluyendo el seguimiento de los indicadores, informes de ejecución de las operaciones y otros informes diversos para el seguimiento de las operaciones. La aplicación permite la recogida, registro y almacenamiento de la información de seguimiento en los términos establecidos en el artículo 125.2.d) del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 y el artículo 24 del Reglamento Delegado (UE) Nº 480/2014.

En este contexto se ha trabajado para responder a las recomendaciones derivadas del Informe Final y la Evaluación final del período 2007-2013 que propugnaba la mejora de la accesibilidad de SIGEFA, particularmente en lo relativo a la carga de datos y la validación de los mismos; aunque continúa existiendo margen de mejora.

- + Se han establecido los sistemas para garantizar la calidad y homogeneidad de la información. De acuerdo con lo previsto en la *Descripción de las funciones* y

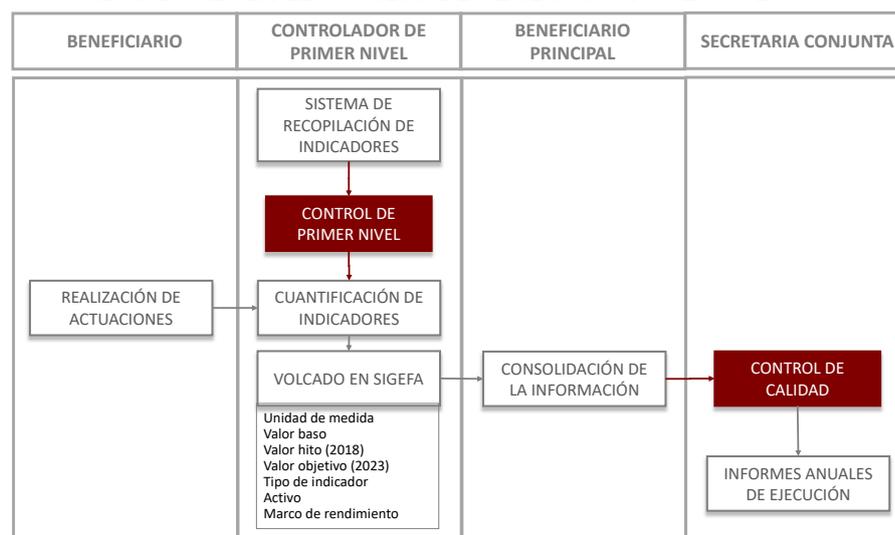
procedimientos de la AG y de la AC a los efectos del art. 124 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 para los Programas de CTE, se establece una responsabilidad compartida entre los controladores de primer nivel y la Secretaría Conjunta:

- ✿ Los verificadores de primer nivel, en el marco de las verificaciones in situ, se asegurarán de que “el beneficiario incluya información sobre los indicadores de seguimiento y de que estos cumplan con lo establecido en el formulario de candidatura de la ayuda FEDER, así como la correcta comprensión de los indicadores y datos comunicados por el beneficiario”.
- ✿ La Secretaría Conjunta, por su parte, en el marco del control de calidad llevará a cabo un control de indicadores (junto al control financiero y de actividades).

En la práctica, sin embargo, no existe constancia de que desde el control de primer nivel se esté llevando a cabo la constatación de sistemas de recopilación de indicadores adecuados, por lo que se recomienda especificar en el siguiente contrato para la realización de estas actividades el compromiso por parte de la empresa adjudicataria de realizar las tareas en los términos recogidos en la Descripción de Sistemas del Programa.

La información recabada a estos efectos queda recogida en el informe anual de los informes de auditoría definitivos y de los controles realizados presentado por la Autoridad de Gestión a la Autoridad de Auditoría. Dicho informe recogerá, en su caso, la existencia de errores o irregularidades en lo relativo a la fiabilidad de los datos e indicadores, así como las medidas correctoras adoptadas o previstas.

GRÁFICO 7. INTEGRACIÓN DE ELEMENTOS DE GARANTIA DE CALIDAD DE LOS INDICADORES EN EL PROCESO DE GENERACIÓN Y RECOPIACIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

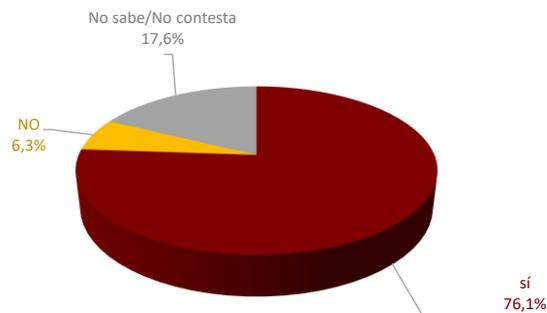
- + Existen sistemas/herramientas de apoyo para la cumplimentación de los indicadores, entre los que destaca la “Guía de indicadores” con fichas detalladas a nivel de indicador, que responde a una de las recomendaciones del período anterior.

Sin embargo, se muestra la necesidad de aumentar las sesiones formativas vinculadas al seguimiento. Una herramienta valorada por los beneficiarios son los seminarios virtuales o webinarios celebrados por la Secretaría Conjunta.

- + Por lo que respecta a los “Informes de Ejecución de los Proyectos” (elaborados a partir de los informes de ejecución de los beneficiarios del proyecto), constituyen una herramienta de referencia para la recopilación de información cualitativa que completa la información del sistema de indicadores, cerrando el círculo del seguimiento del proyecto.

Los beneficiarios, de hecho, consideran que la información solicitada en los mismos permite una adecuada descripción del estado de situación de las actuaciones del proyecto (76,1% de los encuestados). No obstante, entre las consideraciones presentadas a los mismos los beneficiarios señalan que la restricción de caracteres puede limitar la calidad de la información aportada.

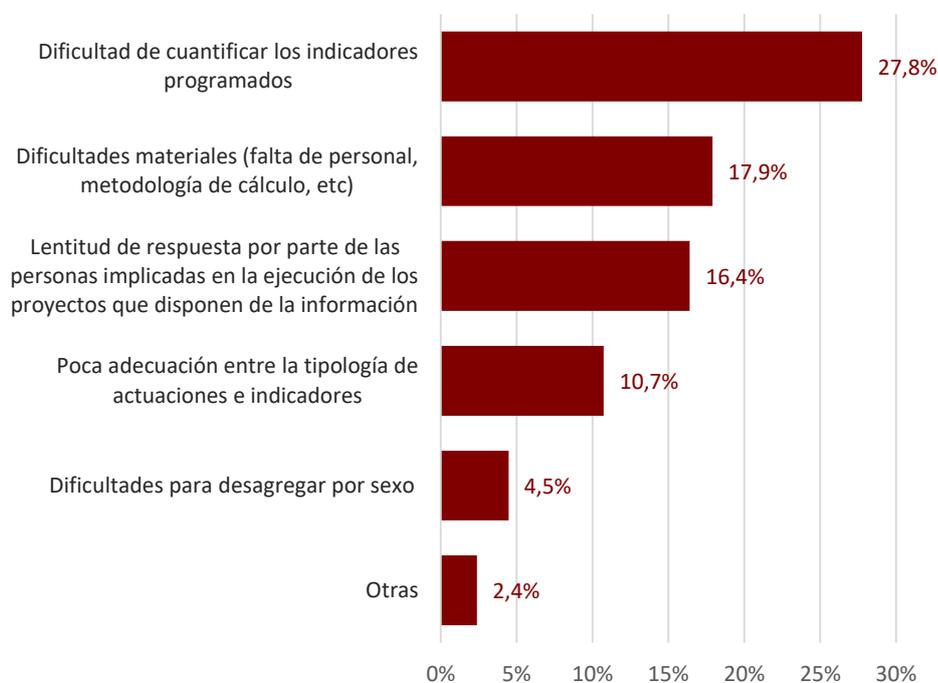
GRÁFICO 8. ADECUACIÓN DE LOS INFORMES DE EJECUCIÓN PARA REPORTAR AVANCES DEL PROYECTO



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

- + Desde una perspectiva práctica, los beneficiarios consideran que las dificultades existentes para la realización del seguimiento físico de los proyectos tienen, en líneas generales, carácter marginal. No obstante, es precisamente la cuantificación de los indicadores la que supone un mayor problema, en tanto acarrea dificultades para el 27,8% de los encuestados.

GRÁFICO 9. DIFICULTADES ENFRENTADAS POR LOS BENEFICIARIOS PARA EL SEGUIMIENTO FÍSICO DE LOS PROYECTOS



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

- + El procedimiento de evaluación ha sido claramente definido en el Plan de Evaluación en todas sus dimensiones: objetivos, responsables, elementos clave, procesos de evaluación previstos, etc.
- + La implementación del mismo se encuentra en una fase inicial por lo que la valoración práctica habrá de posponerse a un momento más avanzado.

En conclusión, los sistemas definidos parten de la experiencia previa con la incorporación de los cambios necesarios para responder a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones del período 2007-2013 (que han sido consideradas en su totalidad) y la adaptación asociada a las novedades del nuevo período de programación.

El resultado es un procedimiento que recaba información completa y homogénea y que establece un sistema de seguimiento y análisis eficaz. Los ámbitos de mejora que persisten se asocian a, garantizar el control de los mecanismos de recopilación de indicadores a nivel de proyecto por parte de los controladores de primer nivel, mejorar la formación en relación con la cuantificación de los indicadores que refuerce el apoyo ofrecido por la "Guía de Indicadores" y continuar mejorando la accesibilidad de la aplicación SIGEFA.

2.2.6. Información y comunicación

a) Descripción del procedimiento

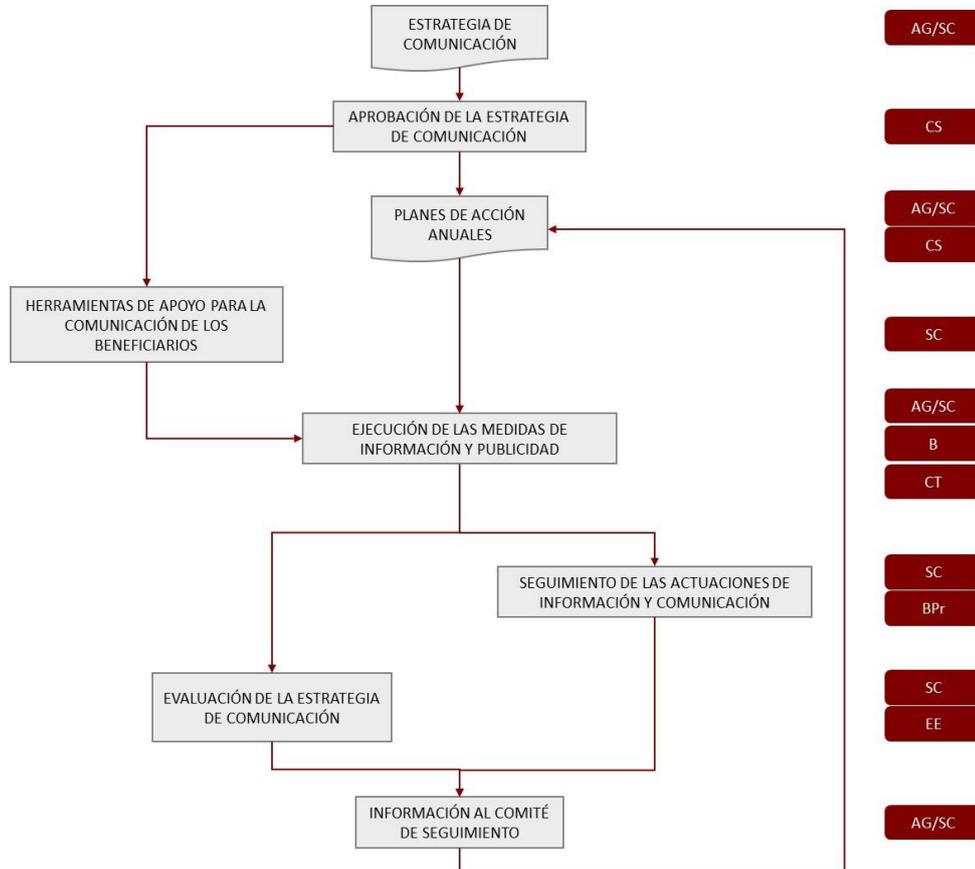
La respuesta efectiva a los requisitos de comunicación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) y, en particular, del FEDER en el objetivo de Cooperación Transfronteriza, requiere, tomando como punto de referencia la Estrategia de Comunicación, identificar en detalle cuáles son las obligaciones que comprometen a cada una de las partes y cómo se debe proceder en lo referente a las actividades de difusión y comunicación con cargo a la ayuda FEDER.

De acuerdo con ello, la Autoridad de Gestión y la Secretaría Conjunta han definido un procedimiento de información y comunicación que abarca el proceso desde la definición de la Estrategia de Comunicación hasta la implementación de la misma, estableciendo los elementos básicos para el seguimiento y evaluación.

Ello permite el adecuado cumplimiento de los requisitos reglamentarios y la consecución de los objetivos definidos en la Estrategia de comunicación aunando los esfuerzos de todas las partes implicadas: mejorar el conocimiento del Programa, dar a conocer las oportunidades de financiación que ofrece el mismo a los beneficiarios potenciales y difundir el papel de las políticas europeas y su impacto.

El Esquema 15 recoge, de manera general, las actuaciones que definen este procedimiento.

ESQUEMA 15. FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO GENERAL DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN



Nota: AG/SC = Autoridad de Gestión / Secretaría Conjunta; CS = Comité de Seguimiento; SC = Secretaría Conjunta; B = Beneficiarios; BPr = Beneficiarios Principales; EE = Equipo Evaluador.

b) Valoración del procedimiento

La valoración del procedimiento de información y comunicación se aborda con profundidad en el marco de la Evaluación de la Estrategia de Comunicación (E3) prevista en el Plan de Evaluación y que se encuentra, en el momento de la redacción del presente informe, en fase de realización. En coherencia con los resultados derivados de los análisis preliminares de la misma se pueden destacar los siguientes factores:

- + La Estrategia de Comunicación define claramente la *lógica de intervención*, si bien presenta una debilidad en la dimensión cuantitativa. Tal y como refleja el Esquema 16, no se asocia un indicador a cada uno de los resultados previstos, sino que se han establecido indicadores de evaluación con carácter global, lo que dificulta la

valoración de la consecución de los objetivos. Por otra parte, no se ha definido una meta o valor objetivo para estos indicadores, generando nuevas dificultades en las tareas de seguimiento y evaluación.

ESQUEMA 16. LÓGICA DE INTERVENCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

- + La *ejecución de las medidas programadas* se está llevando a cabo de acuerdo con lo previsto, facilitando la accesibilidad a la información a los beneficiarios con la publicación de los documentos generados *en francés y en español* de forma generalizada.

En relación con el idioma de trabajo, además, se abre la posibilidad de que los beneficiarios realicen sus acciones de comunicación en cualquier idioma además de en alguno de los idiomas del Programa (francés y español), facilitando la comunicación del mensaje más allá del área de cooperación. De hecho, en la práctica, el 32,5% de los beneficiarios encuestados sostiene que las medidas de comunicación realizadas trascienden más allá del área de cooperación del Programa.

- + Asimismo, la Estrategia de Comunicación y los documentos de apoyo creados para la aplicación práctica de la misma, especifican con precisión la *distribución de funciones en materia de comunicación* (ver Esquema 17). Ello facilita el adecuado cumplimiento de los requisitos reglamentarios y su verificación por parte de los controladores de primer nivel, minimizando el riesgo de correcciones financieras.

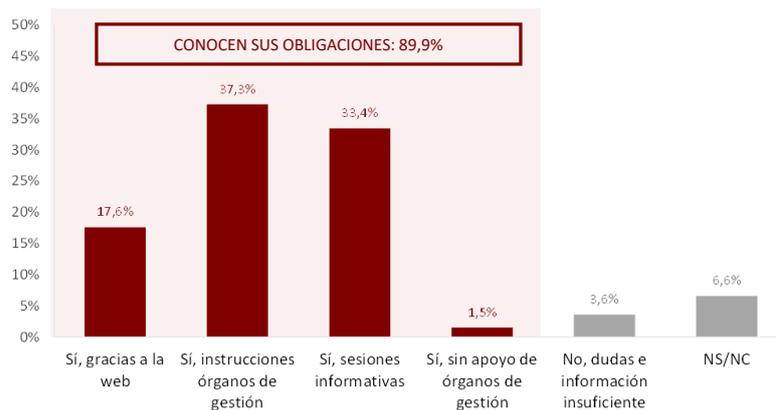
ESQUEMA 17. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES DE COMUNICACIÓN

PROGRAMA		PROYECTO
AUTORIDAD DE GESTIÓN	SECRETARÍA CONJUNTA (aplicación práctica)	BENEFICIARIOS
<ul style="list-style-type: none"> ➔ Aplicación de medidas de Estrategia de Comunicación. ➔ Maximización de cobertura mediática ➔ Organización actividad de lanzamiento del Programa. ➔ Exhibición del emblema de la Unión en sedes de la Autoridad de Gestión. ➔ Publicación de lista de beneficiarios. ➔ Difusión en la web de las operaciones y la ejecución del Programa. ➔ Informaciones que informen sobre el papel de la UE y la Política de cohesión y los FEIE. ➔ Información a los beneficiarios potenciales y beneficiarios. ➔ Garantía de la transparencia relativa a la ayuda procedente de FEDER. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Coordinación de promoción de actividades y materiales relativos al Programa. ➔ Organización de evento anual para informar del avance del Programa y sus proyectos. ➔ Organización de eventos que apoyen la generación y desarrollo de proyectos. ➔ Gestión de la base conjunta de búsqueda de socios y proyectos. ➔ Gestión del proceso de candidaturas. ➔ Organización de talleres para proporcionar información con respecto a ejecución de proyectos. ➔ Contribuir a la comunicación y capitalización de los resultados de los proyectos y el Programa. ➔ Apoyo y coordinación a coordinadores territoriales y otros. ➔ Herramientas de apoyo a los beneficiarios 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Eventos con medios de comunicación ➔ Nota de prensa ➔ Cartel con información del proyecto ➔ Comunicación interna ➔ Documentación con declaración POCTEFA ➔ Web

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

De hecho, entre los beneficiarios que son el colectivo que suele presentar mayores dificultades, prácticamente el 90% de los mismos sostienen tener claras sus responsabilidades. Esta concienciación es resultado, mayoritariamente, de las instrucciones emitidas por los órganos de gestión y la celebración de sesiones informativas y, en menor medida, las orientaciones de la propia web del Programa.

GRÁFICO 10. CONOCIMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE COMUNICACIÓN POR PARTE DE LOS BENEFICIARIOS



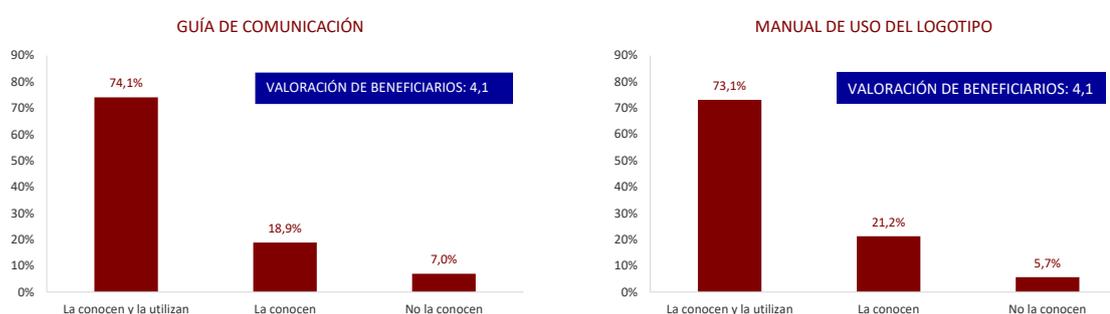
Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

Otro indicador de este conocimiento es que el 92% de los encuestados señalan que recopilan y archivan el material de comunicación generado. No obstante, existe un 4% que no lo hace, por lo que sería conveniente incidir en la necesidad de conservar toda la documentación que permita mantener la trazabilidad de las actuaciones de comunicación realizadas.

- ✦ La minimización del riesgo se ve también favorecida por la *generación de elementos y herramientas de apoyo elaborados por parte de la Secretaría Conjunta para facilitar el cumplimiento de las exigencias en materia de comunicación* por todas las partes implicadas en el Programa, como son: la Guía de Comunicación, Manual de uso del logotipo, la posibilidad de utilizar el logo del Programa como logo del proyecto (con el apoyo de un vídeo explicativo) o la comunicación directa para la resolución de dudas.

Estas herramientas cuentan con una amplia difusión entre los beneficiarios que le conceden, además, una elevada valoración: 4,1 sobre 5 (la más alta de las herramientas puestas a disposición de los beneficiarios para la adecuada gestión de los proyectos) para la Guía de Comunicación y el Manual de uso del logotipo.

GRÁFICO 11. UTILIDAD DE LAS HERRAMIENTAS PARA APOYO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE COMUNICACIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

- ✦ La actividad de concienciación realizada desde la Secretaría Conjunta sobre la relevancia de comunicar la contribución de la Política de Cohesión ha tenido un reflejo efectivo sobre los beneficiarios que realizan actuaciones de comunicación que van más allá de las obligatorias en el 68,6% de los casos.
- ✦ El seguimiento a nivel de beneficiario genera un volumen importante de información que no queda reflejado en los indicadores de evaluación, con lo que el impacto real de la información y comunicación generado queda infravalorado en los mismos.

En conclusión, a la espera de los resultados obtenidos en la Evaluación de la Estrategia de Comunicación (E3) podemos anticipar que el sistema de información y comunicación garantiza el cumplimiento de los requisitos reglamentarios y la consecución de los objetivos de la Estrategia de Comunicación.

*Las medidas de dicha **Estrategia** se están desarrollando conforme al cronograma previsto y existe una amplia participación de todos los agentes implicados que son claramente conscientes de sus responsabilidades.*

Para el cumplimiento de dichas responsabilidades desde la Autoridad de Gestión/ Secretaría Conjunta se han adoptado una batería importante de herramientas que cuentan un uso generalizado y una favorable valoración por parte de los beneficiarios.

3. ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LA DINAMIZACIÓN

La dinamización de la participación y desarrollo eficaz de las convocatorias, así como de la posterior ejecución de los proyectos constituye un elemento clave del éxito del Programa.

Con el objeto de ofrecer una perspectiva y valoración integral de las dos convocatorias celebradas hasta el momento en el presente capítulo se aborda el análisis de incentivos realizados e información a los beneficiarios potenciales, la valoración del procedimiento de selección de operaciones fundamentada en las propias conclusiones alcanzadas por los agentes participantes (lo que permite completar el análisis previo realizado en el apartado 2.2.1 del presente informe), el análisis de los proyectos presentados y aprobados en las convocatorias y el examen de la tipología beneficiarios participantes.

3.1. ELEMENTOS DE DINAMIZACIÓN UTILIZADOS

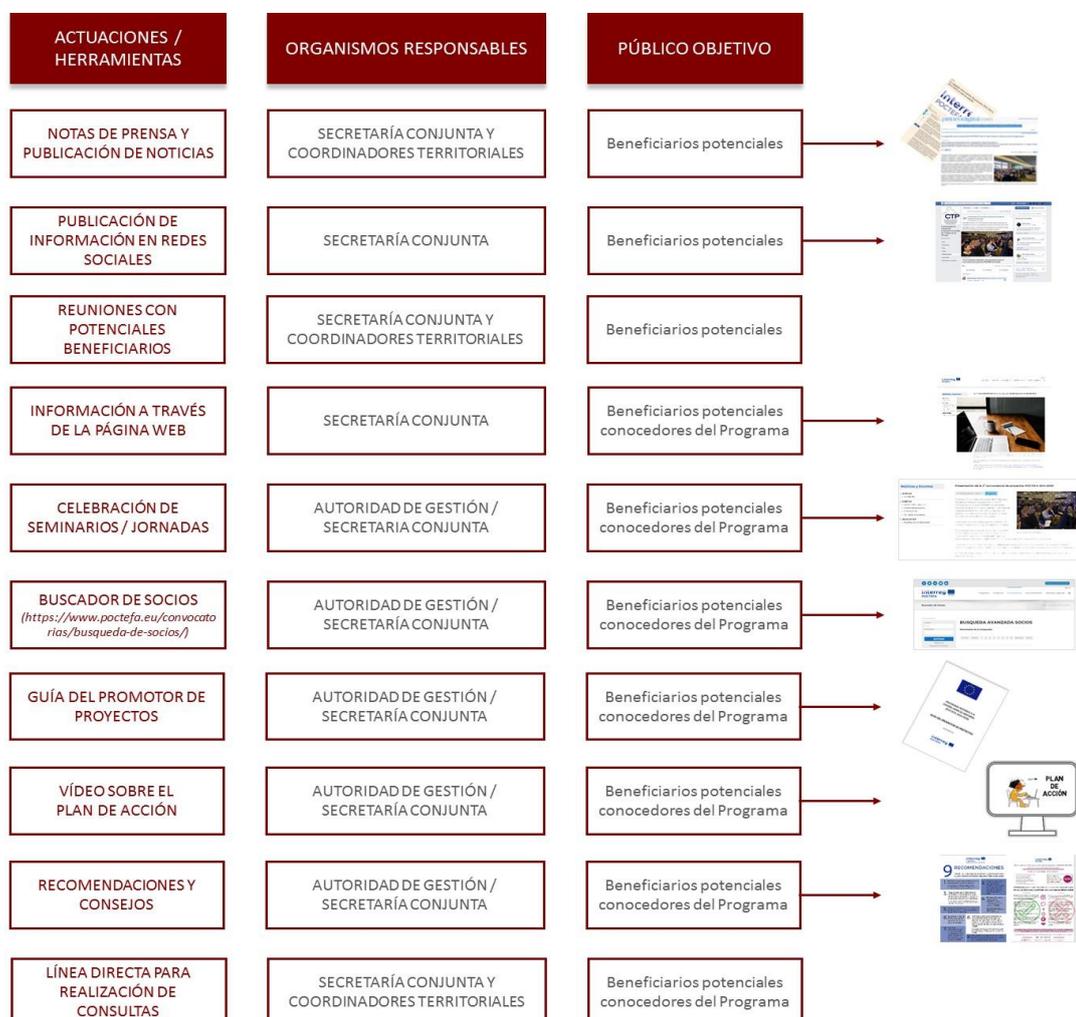
La tarea de dinamización y promoción de nuevos proyectos constituye una de las tareas asumidas por las Autoridades del Programa que va a condicionar en gran medida la calidad y variedad de los proyectos aprobados y, en consecuencia los resultados e impactos de la ayuda comunitaria en el área de cooperación.

En el marco del POCTEFA esta función corre a cargo de la Secretaría Conjunta, así como de los Coordinadores Territoriales, junto con el partenariado del Programa, en su territorio de influencia.

El desempeño de tales funciones ha dado lugar a la realización de una amplia diversidad de actividades de dinamización, así como a la generación de herramientas de apoyo para facilitar la participación en las convocatorias de proyectos. El Esquema 18 recoge una visión gráfica de estas herramientas. Del mismo se desprenden varios aspectos básicos:

- + Realización de las actuaciones de comunicación previstas en la “*Herramienta 8. Acompañamiento y formación para los beneficiarios potenciales y de proyectos*” de la Estrategia de Comunicación del Programa con el objeto de ayudar a los beneficiarios potenciales a presentar correctamente sus candidaturas.
- + Recurso a una amplia diversidad de herramientas empleadas. Las herramientas y canales de comunicación empleados para la dinamización presentan una adecuada amplitud, gracias a que combina diversos instrumentos, cada uno de ellos adecuado tanto al mensaje que procura transmitir como al colectivo destinatario al que se dirige.

ESQUEMA 18. ACTUACIONES Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS PARA LA DINAMIZACIÓN DE LAS CONVOCATORIAS PRIMERA Y SEGUNDA



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

- ✦ Papel protagonista de la Autoridad de Gestión y la Secretaría Conjunta frente a los Coordinadores Territoriales que únicamente han recurrido a tres tipos de actuaciones/herramientas (es decir, un 30% del total de las empleadas por el conjunto del Programa): notas de prensa y noticias, reuniones con los beneficiarios y resolución de las dudas surgidas entre los beneficiarios potenciales de la zona.
- ✦ Orientación prioritaria de las medidas a los beneficiarios potenciales que conocen el Programa. Las actuaciones se realizan a través de canales que requieren un conocimiento previo del Programa (fundamentalmente la web del Programa), con la excepción de las notas de prensa y noticias publicadas en la prensa, normalmente,

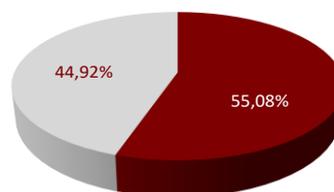
regional, las publicaciones en redes sociales y las reuniones bilaterales si éstas vienen precedidas de un contacto previo de presentación por parte de los organismos responsables.

La valoración del diseño y realización de las actuaciones resulta claramente positiva, si bien se detectan algunos ámbitos posibles de mejora: promover las actuaciones de dinamización a nivel de territorio y potenciar la realización de actuaciones que den a conocer las convocatorias entre beneficiarios potenciales que pudieran no tener un conocimiento previo del Programa.

También son positivos los resultados de las actuaciones puestas en marcha.

- + Impacto notable sobre la población destinataria. Un ejemplo de ello es la participación de las jornadas y seminarios organizados por la Autoridad de Gestión / Secretaría Conjunta, de forma particular la relacionada con la presentación del Programa y la primera convocatoria a la que acudieron en torno a 1.000 asistentes, fundamentalmente actores sociales e institucionales del sur de Francia y del norte de España beneficiarios potenciales del Programa, o el número de visitantes a la web del Programa que a 31 de diciembre de 2017 se eleva a 12.679.
- + Mayor capacidad de convocatoria con respecto al período 2007-2013: En el conjunto del período 2007-2013 resultaron admisibles en las tres convocatorias celebradas un total de 290 proyectos. En la primera y segunda convocatoria del período 2014-2020 ya se han alcanzado los 285, lo que hace pensar que se superará con creces los datos del período anterior. Esta mayor participación tiene en el incremento del presupuesto otro elemento favorecedor: entre ambos períodos se ha producido un aumento del 12,27% de la ayuda.
- + Se ha captado un número muy considerable de beneficiarios que no habían participado previamente en proyectos de cooperación cofinanciados por el POCTEFA. Este colectivo representa más de la mitad de los beneficiarios del Programa [el 44,92% del total de beneficiarios encuestados (Gráfico 12)].

GRÁFICO 12. EXPERIENCIA PREVIA DE LOS BENEFICIARIOS EN PROYECTOS DE COOPERACIÓN COFINANCIADO POR EL POCTEFA CON ANTERIORIDAD

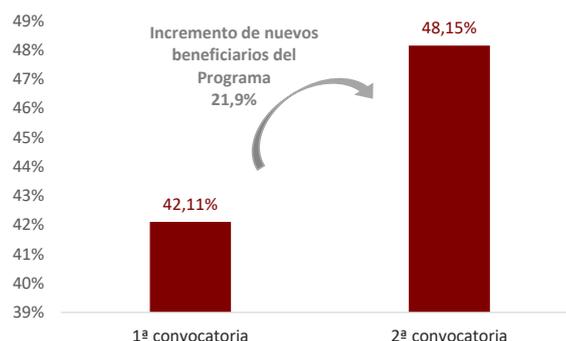


■ Beneficiarios que SÍ han participado previamente en un proyecto cofinanciado
 ■ Beneficiarios que NO han participado previamente en un proyecto cofinanciado

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

Por otra parte, los nuevos beneficiarios del Programa aumentan un 21,9% en la segunda convocatoria con respecto a la primera, hasta alcanzar el 58,1% del total (el 48,15% entre los encuestados –Gráfico 13–).

**GRÁFICO 13. RESULTADO DE ACTUACIONES DE COFINANCIACIÓN:
CAPTACIÓN DE NUEVOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA**



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

La nueva andadura en el Programa de estos beneficiarios se realiza mayoritariamente como socios de los proyectos (únicamente el 8,1% de los mismos –18,5% entre los encuestados–tiene la condición de beneficiario principal). Su representatividad es ligeramente mayor en la segunda convocatoria, lo que puede ser un síntoma de la mejora de la información dispuesta.

Por lo que se refiere a su ubicación, los nuevos beneficiarios están distribuidos de forma relativamente equilibrada en las tres zonas del Programa, con una presencia ligeramente mayor en la zona este.

- ✦ En última instancia, podemos tomar la representatividad de los proyectos no evaluables/no admitidos sobre el total de los presentados como un indicador de la efectividad de las herramientas de apoyo creadas para facilitar la preparación de las candidaturas. Los resultados en este sentido son, asimismo, claramente favorables, alcanzando el porcentaje de proyectos no evaluables/no admitidos únicamente el 2,74% para el conjunto de las dos convocatorias.

3.2. ANÁLISIS DE RESULTADOS: CANDIDATURAS PRESENTADOS A CONVOCATORIAS CELEBRADAS

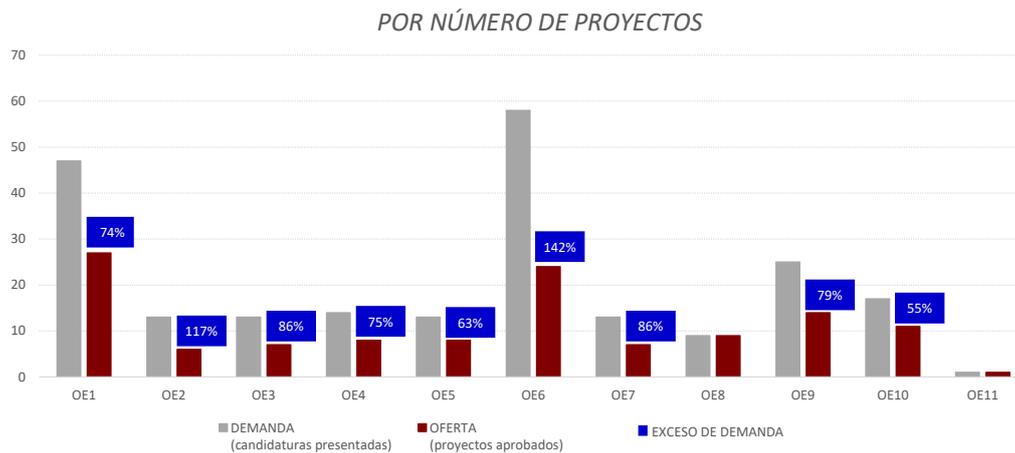
A la fecha de cierre del presente informe se han celebrado dos convocatorias de proyectos en el marco del POCTEFA 2014-2020 (en las anualidades 2015 y 2016). En el marco de las mismas se han aprobado 122 proyectos que han recibido, de forma global,

154.197.590,72 euros de ayuda FEDER, lo que supone el 81,44% de la ayuda programada (incluyendo la asistencia técnica).

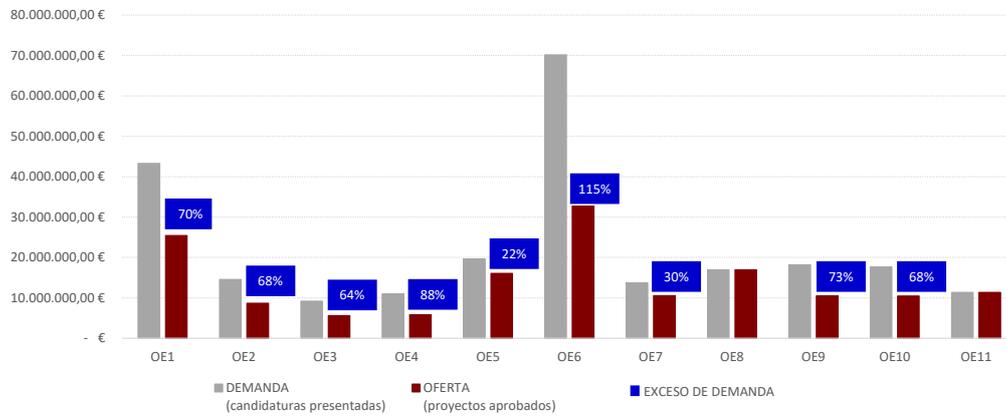
No obstante, la distribución por Eje no ha resultado homogénea, habiéndose programado totalmente la ayuda FEDER correspondiente a la asistencia técnica, y abarcando el FEDER programado el 90,07% en el Eje 3, aquel en el que se ha observado una mayor demanda por parte de los beneficiarios potenciales, frente al 68,14% del Eje 4, donde todos los proyectos presentados han recibido co-financiación (no hay exceso de demanda).

La respuesta de los beneficiarios potenciales en forma de candidaturas o proyectos presentados y de ayuda FEDER solicitada ha superado, de forma general, la oferta realizada, presentando un exceso de demanda en todos los Objetivos Específicos, con la única excepción del 8 (Eje 4) y el 11 (Asistencia Técnica).

GRÁFICO 14. EXCESO DE DEMANDA A NIVEL DE OBJETIVO ESPECÍFICO



POR AYUDA FEDER



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting con datos de SIGEFA

TABLA 7. PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS CANDIDATURAS PRESENTADAS A LAS CONVOCATORIAS PRIMERA Y SEGUNDA DEL POCTEFA 2014-2020

CONVOCATORIA	TOTAL	Número	Promedio coste bruto	PROXIMIDAD			
				TRANSVERSAL	OESTE	CENTRO	ESTE
TODAS	Programado	121	1.951.167,49	52,07%	26,45%	10,74%	10,74%
	No programado	100	1.396.081,31	61,00%	23,00%	10,00%	6,00%
	No autorizada 2ª Fase	61	-	67,21%	24,59%	4,92%	3,28%
	No Admisible 2a fase	5	91.463,00	80,00%	20,00%	0,00%	0,00%
	No Admisible	3	735.101,93	33,33%	33,33%	0,00%	33,33%
	Enviado	1	1.655.592,46	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Enviada 1ª Fase	1	1.282.582,00	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
	TOTAL	292	1.305.822,58	58,56%	24,66%	8,90%	7,88%
PRIMERA CONVOCATORIA	Programado	58	1.916.330,96	48,28%	34,48%	10,34%	6,90%
	No programado	60	1.622.136,47	60,00%	23,33%	10,00%	6,67%
	No Admisible	2	1.102.652,90	50,00%	0,00%	0,00%	50,00%
	Enviado	1	1.655.592,46	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Enviada 1ª Fase	1	1.282.582,00	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
	TOTAL	122	1.750.974,30	54,10%	27,87%	9,84%	8,20%
SEGUNDA CONVOCATORIA	Programado	63	1.983.239,21	55,56%	19,05%	11,11%	14,29%
	No programado	40	1.056.998,57	62,50%	22,50%	10,00%	5,00%
	No autorizada 2ª Fase	61	-	67,21%	24,59%	4,92%	3,28%
	No Admisible 2a fase	5	91.463,00	80,00%	20,00%	0,00%	0,00%
	No Admisible	1	-	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%
	TOTAL	170	986.360,75	61,76%	22,35%	8,24%	7,65%

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting con datos de SIGEFA.

Los apartados siguientes abordan un análisis en mayor profundidad de cada una de las convocatorias de forma independiente, desarrollando los datos generales de la Tabla 7.

3.2.1. Candidaturas presentadas a primera convocatoria

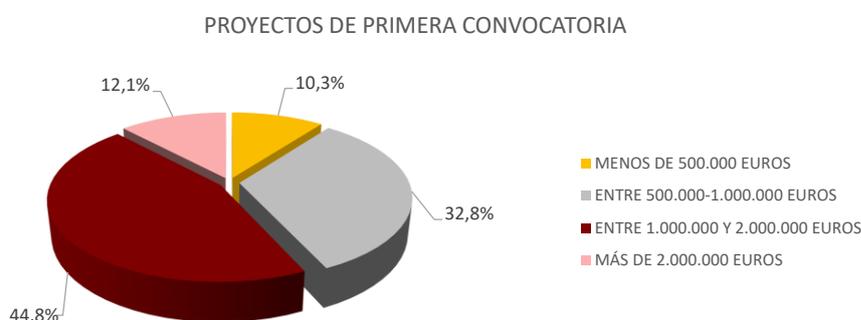
La primera convocatoria ha permitido la aprobación de un total de 58 proyectos. El gasto aprobado asciende a 111.294.503,79 euros, con 71.186.035,23 euros de ayuda FEDER.

La convocatoria y, por ende el resultado en forma de proyectos aprobados, se caracteriza por su **dimensión y amplitud**, en tanto representa el **37,60% del gasto programado inicialmente** y permite la puesta en marcha de proyectos en **todas las Prioridades de Inversión** que constituyen la estrategia del Programa, con la única excepción de la asistencia técnica.

El porcentaje de ayuda programado en la convocatoria del total del Programa resulta homogéneo en los Ejes 1, 2 y 5. Sin embargo es considerablemente mayor en el Eje 3 (donde se programa más del 50%), coincidiendo con aquél en el que el exceso de demanda por parte de los beneficiarios potenciales ha sido, asimismo, más significativo. Por su parte, resulta inferior en el Eje 4, con un 28,14% de ayuda programada en la primera convocatoria que ha permitido aprobar el 100% de las candidaturas presentadas.

Los proyectos aprobados, en cuanto a su **dimensión financiera**, pueden considerarse **medios-grandes** si tenemos en cuenta que en media se sitúan por encima de la dimensión alcanzada en convocatorias previas (un 11,06% por encima de la media del período 2007-2013) y superan en gran medida el coste total elegible mínimo (de 80.000 euros). El tamaño medio de los proyectos de esta primera convocatoria en términos de ayuda FEDER percibida alcanza los 1.227.345,44 euros y prácticamente el 57% tienen un tamaño superior al millón de euros.

GRÁFICO 15. TAMAÑO DE LOS PROYECTOS APROBADOS EN LA CONVOCATORIA (AYUDA FEDER RECIBIDA)

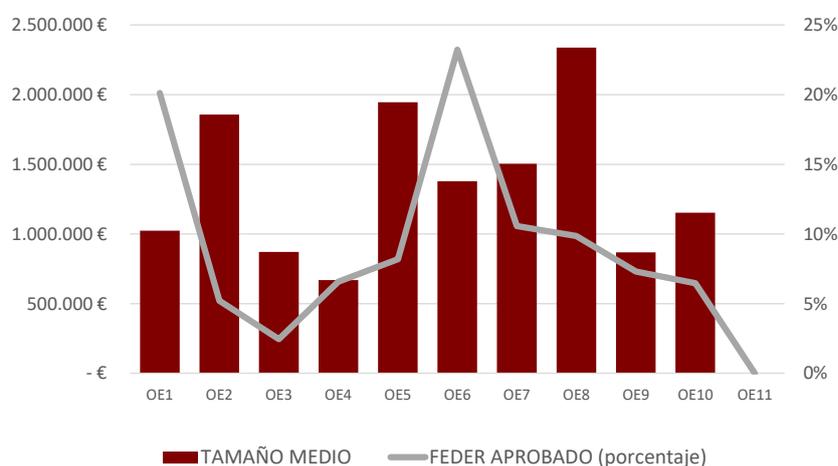


Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de información de SIGEFA.

Tal y como recoge el Gráfico 16, en media, los proyectos de mayor tamaño son los del Objetivo Específico 8, mejorar la oferta de transporte transfronterizo sostenible para favorecer los desplazamientos y la movilidad transfronteriza de personas y mercancías, en el Eje 4 y, en menor medida, los que pretenden mejorar la capacidad de anticipación y respuesta de los actores del territorio a los riesgos específicos y a la gestión de catástrofes naturales (OE 5 –Eje 2–) y favorecer el desarrollo de tecnologías innovadoras en materia de recursos naturales gracias a la cooperación (OE 2 –Eje 1–).

Desde el otro extremo, los proyectos de menor dimensión corresponden al Objetivo Específico 4, mejorar la adaptación de los territorios al cambio climático (Eje 2).

GRÁFICO 16. DISTRIBUCIÓN DE AYUDA FEDER Y TAMAÑO MEDIO POR OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de datos de SIGEFA.

Resultan **beneficiarios** de los proyectos aprobados (incluyendo los participantes de Andorra, aun cuando no tienen la condición estricta de beneficiarios, dando que no son perceptores de ayuda FEDER) un total de 361 instituciones (si bien algunas lo son de varios proyectos), lo que supone un **partenariado medio** de 6,2 beneficiarios por proyecto aprobado, muy por encima de la media del período 2007-2013 (4,2 beneficiarios por proyecto).

La comparativa con el total de los beneficiarios potenciales que concurren a la convocatoria pone de manifiesto que han conseguido financiación a través del Programa un 51,13% del total de los participantes. En un contexto en el que las posibilidades de éxito en la concurrencia a la primera convocatoria son elevadas, las posibilidades a nivel

de beneficiario resultan más favorables que a nivel de proyecto y de ayuda FEDER (ver Esquema 19).

ESQUEMA 19. ÍNDICES DE ÉXITO DE LA PRIMERA CONVOCATORIA DEL POCTEFA 2014-2020



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de información de SIGEFA y Secretaría Conjunta.

Por su *ubicación*, existe un equilibrio relativo entre los beneficiarios españoles (53,75%) y franceses (44,69%), con una participación creciente de los socios andorranos que suponen el 1,56%.

Sin embargo este es considerablemente menor cuando el análisis se realiza por zonas, con una presencia mayoritaria de beneficiarios ubicados en la zona oeste, donde se ubican el 44,48% de los beneficiarios. En última instancia, por regionales, las más relevantes son Midi Pyrénées (18,44%) y Nouvelle Aquitaine (15,94%) en Francia; y País Vasco (15,63%) y Cataluña (15,00%) en España.

Finalmente, el análisis de la *tipología de beneficiarios* (Tabla 7) destaca la participación de Autoridades Públicas que suponen más del 52% de los beneficiarios del Programa (fundamentalmente de ámbito local –40,75%–), así como Centros de Educación Superior e Investigación (13,79%) y otros (13,07%).

La menor participación de otro tipo de beneficiarios queda justificada por el propio ámbito de actuación del Programa y el tipo de proyectos cofinanciados. Las entidades de pequeña dimensión, de hecho, manifiestan tener dificultades de tesorería para hacer frente a la financiación de los proyectos, particularmente dado el tiempo necesario para la recepción del retorno que en la actualidad supera el año natural.

La constatación de esta limitación ha llevado al partenariado del Programa a plantear la posibilidad de dar cabida a los denominados microproyectos, es decir, proyectos con una dimensión inferior a los 80.000 euros de coste total. Esta posibilidad, establecida como una acción operativa de la “Estrategia Pirenaica (EPI) 2018-2024”, ha sido objeto de debate en las reuniones del Grupo de Trabajo celebradas durante la anualidad 2016. En el

marco de las mismas se ha planteado la posibilidad de lanzar una convocatoria específica de microproyectos y abrir esta vía para el período post-20 como una posibilidad, por ejemplo de dar cabida a las empresas y, particularmente a las pymes, así como de lanzar cooperativas cuyas modalidades de financiación son complejas.

TABLA 7. TIPOLOGÍA DE BENEFICIARIOS DE LA PRIMERA CONVOCATORIA

TIPOLOGÍA DE SOCIO	Porcentaje
AECT	1,88%
Agencia Sectorial	2,19%
Autoridad Pública Local	40,75%
Autoridad Pública Regional	6,27%
Autoridad Pública Nacional	5,02%
Educación superior e investigación	13,79%
Empresa, excepto pymes	1,88%
Centro educativo/de formación y colegio	1,88%
Organización de apoyo empresarial	4,39%
Grupos de interés, incluidas las ONG	4,08%
Otros	13,17%
Pyme	3,13%
Proveedor de infraestructura y servicios (públicos)	1,57%
Población general	0,00%

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting con datos de SIGEFA.

3.2.2. Candidaturas presentadas a segunda convocatoria

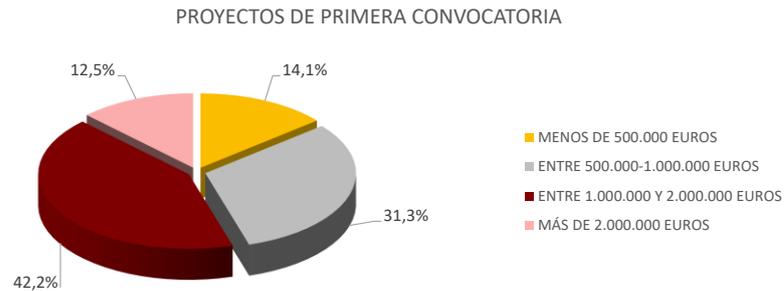
La segunda convocatoria, que se inicia en noviembre de 2016 y se resuelve en última instancia en noviembre de 2017, ha permitido, por su parte, la aprobación de un total de 64 proyectos, con un gasto total de 126.154.070,38 euros, al que corresponde una ayuda FEDER de 83.011.555,49 euros. Ello supone el 43,84% de la ayuda programada.

La convocatoria mantiene los rasgos de dimensión y amplitud de su antecesora, con algunos matices. En primer lugar, se abre también al Eje 6 de Asistencia Técnica en el que se aprueba un único proyecto que abarca el 100% de la ayuda programada para todo el período. En segundo lugar, la distribución de la oferta realizada por Ejes resulta claramente más homogénea que en la primera convocatoria (con una desviación estándar que no alcanza el 0,01, frente al 0,07 de la primera).

La **dimensión** de los proyectos varía muy poco con respecto a la convocatoria celebrada en 2015. No obstante, la media es ligeramente superior como consecuencia del único proyecto aprobado en el marco del Objetivo Específico 4 (Eje 2) que casi duplica la media de los aprobados en la primera convocatoria en dicho objetivo, y, sobre todo, el proyecto de Asistencia Técnica que supera los 11 millones de euros. El tamaño medio de los

proyectos en este caso en términos de ayuda FEDER percibida alcanza los 1.297.055,55 euros y prácticamente el 55% tienen un tamaño superior al millón de euros.

GRÁFICO 17. TAMAÑO DE LOS PROYECTOS APROBADOS EN LA CONVOCATORIA (AYUDA FEDER RECIBIDA)

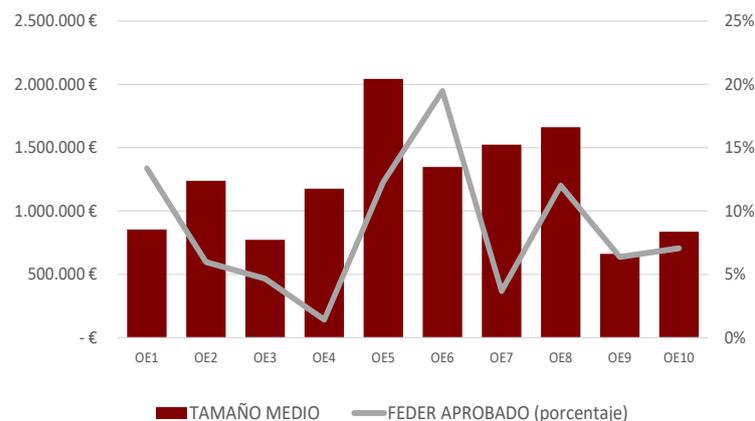


Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de información de SIGEFA.

Los proyectos de mayor tamaño continúan siendo los correspondientes a los Objetivos Específicos 2, 5 y 8, si bien estos últimos han experimentado una reducción relevante (Gráfico 18).

La menor dimensión, por su parte, corresponde a los proyectos del OE 9, orientados a promover el potencial endógeno, el desarrollo de los sistemas de formación y las competencias de las personas del territorio transfronterizo con el fin de mejorar el acceso al empleo, que han experimentado una caída con respecto a sus antecesores, en media del 23,8%.

GRÁFICO 18. DISTRIBUCIÓN DE AYUDA FEDER Y TAMAÑO MEDIO POR OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de datos de SIGEFA.

Sí se detecta una variación más notable en el tamaño del partenariado. El número medio de beneficiarios se eleva hasta los 6,8 (lo que supone un incremento con respecto a la convocatoria de 2015 de prácticamente el 10%).

Los **beneficiarios** de los proyectos aprobados, sin considerar las posibles duplicidades que supongan los participantes en varios proyectos, ascienden a 436 instituciones.

Los índices de éxito en esta convocatoria son mayores que los observados en la primera, desde todas las perspectivas, observándose un incremento notable de las posibilidades de obtener cofinanciación tanto a nivel de proyecto, como de ayuda solicitada y de beneficiario (Esquema 20).

En relación con este último ámbito, la comparativa con el total de los beneficiarios potenciales que concurren a la convocatoria pone de manifiesto que han conseguido financiación a través del Programa un 66,77% del total de los participantes.

ESQUEMA 20. ÍNDICES DE ÉXITO DE LA SEGUNDA CONVOCATORIA DEL POCTEFA 2014-2020



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de información de SIGEFA y Secretaría Conjunta.

Por su **ubicación**, existe un equilibrio se mantiene la relación entre beneficiarios franceses (43,73%) y españoles (54,13%) que marca la evolución del Programa. El número de socios andorranos pasa de 5 a 8 (lo que supone un aumento del 60%), alcanzado el 2,13% del total de los participantes en proyectos aprobados en la segunda convocatoria.

Desde el punto de vista regional, siguen manteniendo su importancia relativa los beneficiarios procedentes de Occitane (21,60%) en Francia y Cataluña (22,40%) en España. Sin embargo, pierden representatividad tanto Nouvelle Aquitaine (10,13%) como País Vasco (9,60%). De hecho, en España se sitúan en segundo lugar en cuanto a representación de beneficiarios los procedentes de Aragón por detrás de Cataluña, con un 13,87%.

Finalmente, el análisis de la *tipología de beneficiarios* (Tabla 8) aunque persiste el peso mayoritario de las Autoridades Públicas (36,4% del total de beneficiarios), éste se ha visto considerablemente reducido como consecuencia de la menor presencia de Autoridades Locales y pese al incremento de las Autoridades Regionales.

Con un crecimiento similar al de estas últimas nos encontramos en el marco de la segunda convocatoria a los grupos de interés y a las Pymes, que pese a continuar siendo un colectivo minoritario en el Programa ha ganado en representatividad.

TABLA 8. TIPOLOGÍA DE BENEFICIARIOS DE LA SEGUNDA CONVOCATORIA

TIPOLOGÍA DE SOCIO	Porcentaje
AECT	0,27%
Agencia Sectorial	1,35%
Autoridad Pública Local	20,49%
Autoridad Pública Regional	12,94%
Autoridad Pública Nacional	2,96%
Educación superior e investigación	18,60%
Empresa, excepto pymes	0,27%
Centro educativo/de formación y colegio	2,43%
Organización de apoyo empresarial	6,74%
Grupos de interés, incluidas las ONG	8,63%
Otros	16,71%
Pyme	6,74%
Proveedor de infraestructura y servicios (públicos)	1,35%
Población general	0,54%

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting con datos de SIGEFA.

4. ANÁLISIS DE RENDIMIENTO DE LA ASISTENCIA TÉCNICA

a) *Pertinencia y objetivos específicos/resultados de la asistencia técnica*

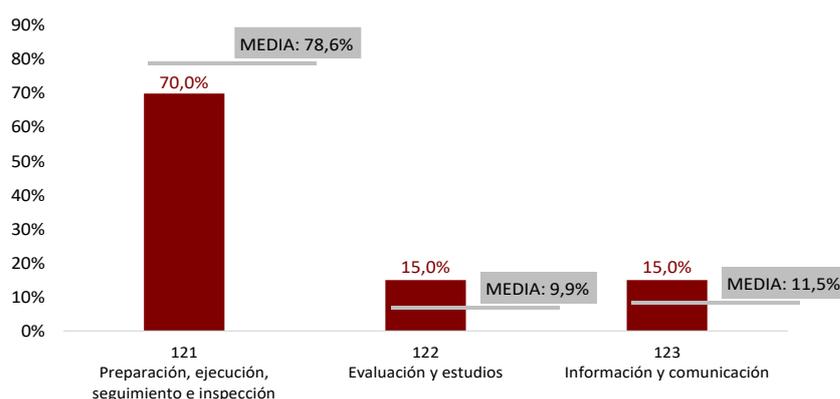
La distribución financiera de la asistencia técnica y sus resultados previstos puede considerarse pertinente en el marco del Objetivo de Cooperación Territorial Europea de la Política de Cohesión 2014-2020, aunque adolece de una debilidad puntual en la cuantificación de las actuaciones.

Esta conclusión se ha alcanzado a partir del análisis comparado tanto de la asignación financiera global como de su distribución por categorías de intervención y la selección de los indicadores en relación con los Programas de Cooperación Territorial en los que participan España y/o Francia.

La **asignación de ayuda FEDER** al Eje 5 de asistencia técnica supone el 6% del Programa Operativo, elevándose hasta el máximo permitido, en la línea de lo recogido en el resto de los Programas Operativos de Cooperación Territorial analizados.

Sin embargo se observa una diferencia en relación con la tendencia: la mayor relevancia concedida a las partidas de *Evaluación y estudios (122)* y la *Información y comunicación (123)* en relación con la *Preparación, aplicación, seguimiento e inspección (121)*, como recoge el Gráfico 19.

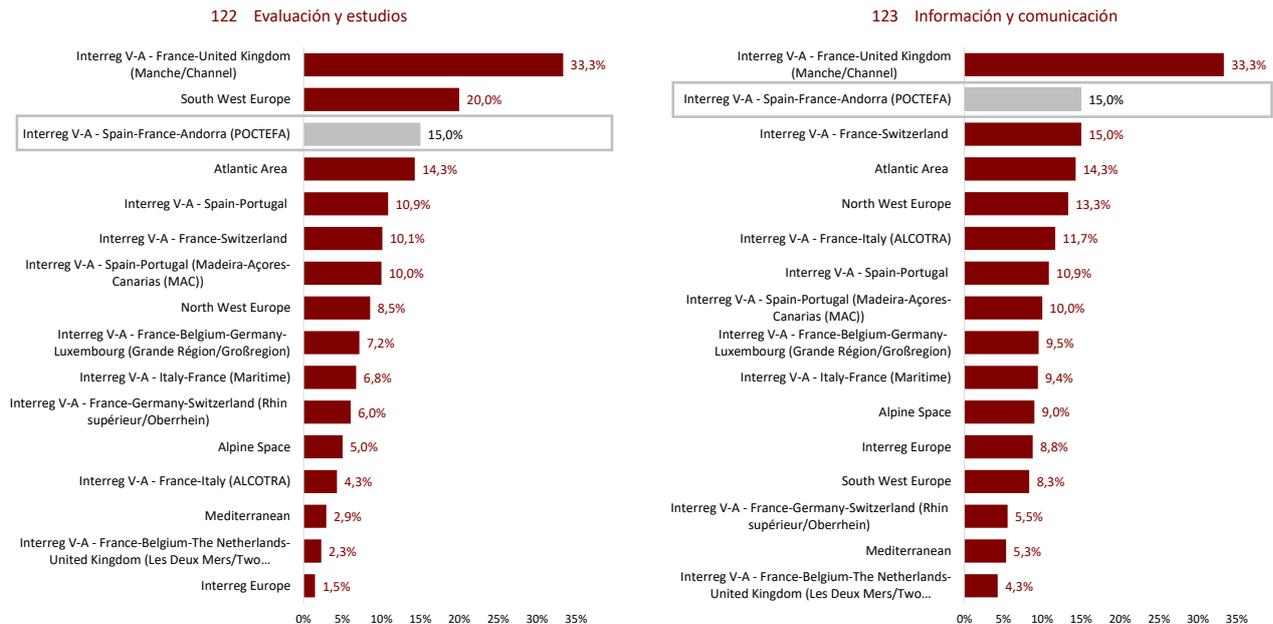
GRÁFICO 19. DISTRIBUCIÓN DE PRESUPUESTO DE ASISTENCIA TÉCNICA POR CATEGORÍAS DE INTERVENCIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de Programas de Cooperación Territorial.

De hecho, el Programa se sitúa entre los que dota en mayor medida ambas partidas, en términos proporcionales (ver Gráfico 20).

GRÁFICO 20. RELEVANCIA FINANCIERA RELATIVA DE EVALUACIÓN Y ESTUDIOS (122) E INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (123)



Fuente: Elaborado por Regio Plus a partir de Programas de Cooperación Territorial.

Para garantizar un adecuado panel de **indicadores de seguimiento**, sería conveniente asociar a cada una de las acciones previstas en las categorías de intervención al menos un indicador de productividad y resultado, aunque en este último caso no es un requisito exigido durante la fase de programación (de hecho, más del 70% de los Programas de Cooperación Territorial revisados no incluyen este tipo de indicadores para la asistencia técnica).

✦ **Indicadores de productividad:** El POCTEFA 2014-2020 cuenta con 3 indicadores de productividad específicos asociados a las actuaciones de asistencia técnica. Todos ellos cumplen los criterios de buen indicador establecidos por la Comisión Europea (tal y como se desprende de la Evaluación ex ante del Programa), es decir, son pertinentes, significativos, cuantificables, fiables y útiles.

Tales indicadores se encuentran entre los más empleados a nivel general por los Programas de Cooperación Territorial y ofrecen información actualizada (se actualizan con carácter anual) de las actuaciones asociadas a las tareas de *Preparación*,

aplicación, seguimiento e inspección (121) e Información y comunicación (123), pero no así de Evaluación y estudios (122).

ESQUEMA 21. TIPOLOGÍA DE INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD DE LA ASISTENCIA TÉCNICA MÁS EMPLEADOS EN LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL (2014-2020)



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de Programas de Cooperación Territorial.

Si a ello le unimos que el número de indicadores asociados al Eje prioritario de asistencia técnica es inferior a la media sería recomendable incluir algún indicador adicional como, por ejemplo, el número de evaluaciones y/o estudios realizados (indicador recogido por el 47,1% de los Programa analizados).

**ESQUEMA 22. INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD DE LA ASISTENCIA TÉCNICA
(EJE 6) DEL POCTEFA 2014-2020**



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

- ✦ **Indicadores de resultado:** Como se ha señalado anteriormente, los indicadores de resultado suponen una excepción en el eje de asistencia técnica de los Programas de Cooperación Territorial en el período 2014-2020. Únicamente el 29,4% de los analizados proponen alguno, entre ellos el POCTEFA.

No obstante, alguno de los indicadores de productividad propuesta se aproxima más a la perspectiva de los indicadores de resultado. De hecho, el indicador de porcentaje de ayuda FEDER liberada que es en el Interreg Europe un indicador de resultado, se incluye en el Interreg V-A - France-Belgium-The Netherlands-United Kingdom (Les Deux Mers/Two seas/Twee Zeeën) como un indicador de productividad.

El Programa incluye dos indicadores de resultado: *Grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa con la Gestión del Programa (6R1)* y *Grado de conocimiento del Programa (6R2)*, ambos calificados en la Evaluación ex ante como pertinentes, significativos, fiables y útiles.

Inicialmente, sin embargo, se plantearon algunas dificultades en relación con su cuantificabilidad que han sido solventadas con posterioridad con la incorporación de los objetivos a 2023, si bien persiste una duda en relación con la fiabilidad de dicho objetivo en el caso del 6R2 a tenor de las dudas surgidas en la forma de cuantificación de las visitas a la web del Programa que sería necesario aclarar para garantizar un seguimiento fidedigno.

b) Valoración de recursos de la asistencia técnica

Los recursos disponibles para garantizar la gestión y ejecución eficiente del Programa (OE 11 del Eje 6 de Asistencia Técnica) pueden estructurarse en tres categorías: recursos financieros, recursos técnicos y recursos humanos.

- Los **recursos financieros** ascienden a un total de 15.147.311 euros (con una ayuda FEDER de 11.360.480 euros), lo que supone el 6% del presupuesto total del Programa.

A efectos prácticos, la asistencia técnica del Programa POCTEFA se considera una sola operación, correspondiente al proyecto Asistencia Técnica 14-20 (EFA293/16/AT POCTEFA 14-20) aprobado en la segunda convocatoria, y que aglutina el 100% de estos recursos financieros.

En el marco de dicha operación, la ayuda FEDER se distribuye de forma relativamente igualitaria entre España y Francia, en tanto todas las actuaciones de asistencia técnica realizadas por Andorra se financian con recursos propios (ver Tabla 9).

TABLA 9. DISTRIBUCIÓN FINANCIERA POR PAÍSES DE LOS RECURSOS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA DEL POCTEFA 2014-2020

	GASTO TOTAL		AYUDA FEDER		Tasa de cofinanciación
	Euros	Porcentaje	Euros	Porcentaje	
España	7.446.655,60	49,16%	5.712.435,70	50,28%	76,71%
Francia	7.650.304,43	50,51%	5.648.046,70	49,72%	73,83%
Andorra	50.348,07	0,33%	0,00	0,00%	0,00%
TOTAL	15.147.308,10	100%	11.360.482,40	100%	75,00%

Fuente: Elaborado por Regio Plus a partir de información de Formulario de candidatura de 2ª fase del Proyecto EFA293/16/AT POCTEFA 14-20.

Por acciones (ver Gráfico 21), la mayor parte del presupuesto (45,47%) está destinado a la gestión del proyecto de asistencia técnica (que abarca las tareas de preparación, ejecución, seguimiento e inspección) –acción 1–, seguida de la financiación de la actividad de los Comités de Seguimiento y Programación –acción 5– (19,01%) y la Autoridad de Certificación y Gestión –acción 4– (11,21%).

El 84,6% de los miembros del partenariado señalan que dichos recursos resultan suficientes, si bien éstos podrían, de acuerdo con su criterio, tener cierto margen de mejora en su asignación y, por tanto, en su eficiencia.

GRÁFICO 21. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO FINANCIERO DE LA ASISTENCIA TÉCNICA POR ACCIONES



Fuente: Elaborado por Regio Plus a partir de información de Formulario de candidatura de 2ª fase del Proyecto EFA293/16/AT POCTEFA 14-20.

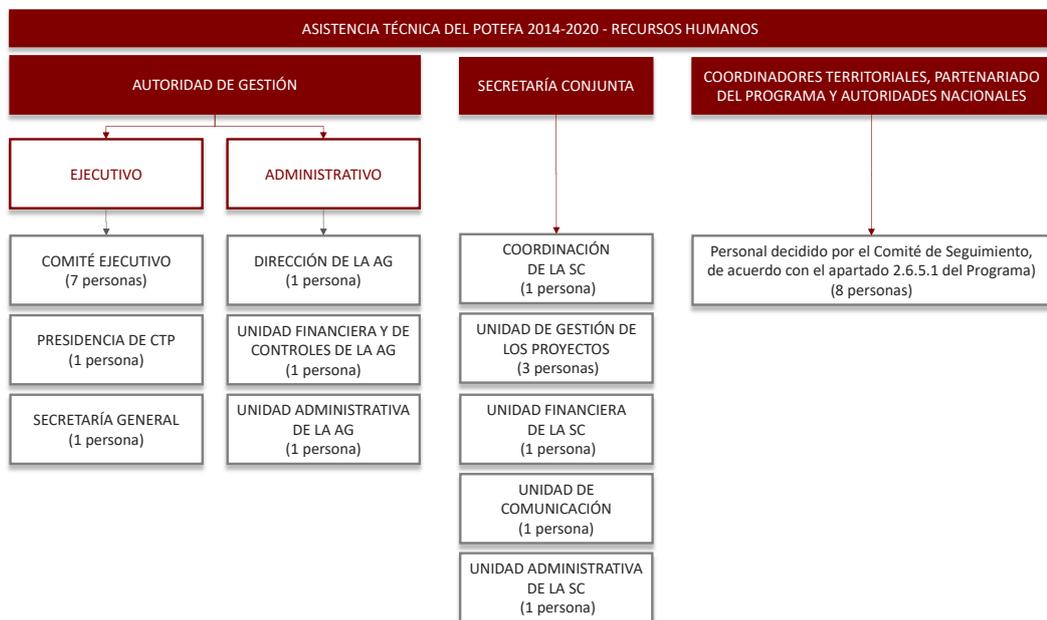
Entre los elementos de mejora se señalan:

- ✿ La posibilidad de establecer grupos de trabajo más reducidos que mejoren la eficiencia de los resultados y favorezcan la toma de decisiones.
 - ✿ La simplificación de los procedimientos.
 - ✿ Y el aumento de la formación para miembros del partenariado y jefes de proyecto sobre cuestiones específicas que faciliten el desempeño de las tareas siendo menos necesario el recurso a la Secretaría Técnica.
- ✦ Entre los **recursos técnicos** destaca el papel desempeñado por la aplicación informática SIGEFA que, como ha quedado patente en el presente informe constituye una herramienta clave para la gestión del Programa, tanto en lo relativo a las tareas de ejecución y gestión, como de seguimiento.

SIGEFA ha sido mejorada según las necesidades detectadas en 2007-2013 y adaptada a los requisitos del período de programación 2014-2020, en un trabajo en el que se han aprovechado las sinergias positivas generadas por la cooperación con las Autoridades del Programa de Cooperación INTERREG V-B Europa Suroccidental (SUDOE) 2014-2020. Pese a los esfuerzos realizados y las mejoras alcanzadas, persisten dos puntos en los que se podría seguir progresando: la usabilidad de la herramienta de cara a los usuarios y el formateado de los documentos generados por la aplicación.

- ✦ Finalmente, los **recursos humanos** podemos asociarlos a los trabajadores de la Secretaría Conjunta y la Autoridad de Gestión encargados de la gestión del Programa, así como al personal de los miembros del Partenariado del Programa decididos por el Comité de Seguimiento (de acuerdo a lo establecido en el capítulo 2.6.5.1 del Programa). En base a la información recogida en el documento de Descripción de Sistemas estos se distribuyen como queda recogido en el Esquema 23, y corresponden a un total de 27 trabajadores a tiempo completo (indicador de productividad 6P1).

ESQUEMA 23. PUESTOS DE TRABAJO ASOCIADOS AL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DE LA AUTORIDAD DE GESTIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus a partir de información de “Descripción de las funciones y procedimientos de la Autoridad DE Gestión y de la Autoridad DE Certificación a los efectos del artículo 124 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 PARA LOS Programas de CTE”.

La información desagregada por sexo está disponible en el caso de la Autoridad de Gestión y la Secretaría Conjunta, donde el 53% del personal son mujeres.

A ellos se une una persona adicional que el Gobierno de Aragón ha puesto a disposición del Programa con el fin de agilizar las tareas comunes de la CTP.

Los recursos humanos se valoran de forma diferente por la Autoridad de Gestión / Secretaría Conjunta y los miembros del partenariado. Así, la Autoridad de Gestión pone en valor el capital humano del Programa destacándolo como una de las claves del éxito del mismo, aunque considera que los recursos disponibles son claramente insuficientes. Esta

insuficiencia dificulta la realización de unas tareas de seguimiento de los proyectos más amplia y profunda.

Por su parte, los miembros del partenariado del Programa consideran que el número de personas que realizan tareas de asistencia técnica puede considerarse suficiente, en general. Pero se plantea la posibilidad de mejora de los perfiles técnicos en la Secretaría Conjunta, así como el aumento de la representatividad de personal francés que solvente los problemas en relación con el conocimiento del idioma y de la legislación francesa.

c) Análisis de las actuaciones puestas en marcha desde la aprobación del Programa

Las actuaciones de asistencia técnica del POCTEFA 2014-2020 se inician en la fase de programación si bien, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (UE) N° 1303/2013, los gastos de preparación del periodo 2014-2020 pueden considerarse, desde marzo de 2013 créditos de asistencia técnica del Programa 2007-2013.

En septiembre de 2014 se dispone de la primera versión del Programa que resulta finalmente aprobada por la Comisión Europea en marzo de 2015.

Tal y como queda recogido en el Informe anual de 2016, “el desarrollo de la metodología de la programación de la asistencia técnica fue el resultado de un trabajo de consenso entre los miembros del partenariado del Comité de Seguimiento y la Autoridad de Gestión en tres grupos de trabajo desde junio de 2016. Cada miembro del partenariado desarrolló su presupuesto de gastos relacionados con la asistencia técnica para la programación 2014-2020 distinguiendo entre los gastos de personal, gastos de viaje y servicios externos. Sobre la base de estas previsiones, la Presidencia de la Autoridad de Gestión propuso una metodología de programación que fue aprobada el 4 de abril de 2017 por consulta escrita al Comité de Seguimiento”.

En segunda convocatoria, como se ha referido con anterioridad, se aprobó el proyecto Asistencia Técnica 14-20 (EFA293/16/AT POCTEFA 14-20), en el marco del cual se desarrollan la totalidad de las actuaciones de asistencia técnica. Dicho proyecto responden al Objetivo Específico 11 del Programa, así como a las actuaciones previstas en el mismo en la materia de asistencia técnica a través de la planificación de ocho acciones que se desarrollarán a lo largo del período 2014-2020.

Todas las acciones se han puesto en marcha entre 2014 y 2018, como se desprende del diagrama de Gantt presentado en el Esquema 24.

ESQUEMA 24. DIAGRAMA DE GANTT: DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES DE ASISTENCIA TÉCNICA DEL POCTEFA 2014-2020

ASISTENCIA TÉCNICA DEL POCTEFA 2014-2020 - RECURSOS HUMANOS		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
La administración y gestión del Programa, asegurando la participación del partenariado transfronterizo	Acción 1 - Gestión del proyecto Acción 4 - Autoridad de Certificación y Gestión Acción 5 - Comités Seguimiento y Programación Acción 6 - Autoridades Nacionales Acción 7 - Coordinaciones territoriales Acción 8 - Miembros Autoridad de Gestión									
La orientación y apoyo a los promotores de proyectos en la fase de emergencia de proyectos y en el montaje de las candidaturas	Acción 1 - Gestión del proyecto Acción 5 - Comités Seguimiento y Programación Acción 7 - Coordinaciones territoriales Acción 8 - Miembros Autoridad de Gestión									
El seguimiento de las realizaciones y los resultados de los proyectos en la fase de ejecución y cierre	Acción 1 - Gestión del proyecto Acción 5 - Comités Seguimiento y Programación Acción 7 - Coordinaciones territoriales Acción 8 - Miembros Autoridad de Gestión									
La mejora y el mantenimiento del sistema informático	Acción 1 - Gestión del proyecto									
El seguimiento de la ejecución del Programa	Acción 1 - Gestión del proyecto									
La preparación y la puesta en marcha del sistema de evaluación del Programa	Acción 3 - Evaluación y Estudios									
La organización y la puesta en marcha de los controles de primer nivel del Programa	Acción 1 - Gestión del proyecto									
Las acciones de información y comunicación con base en un plan de información y comunicación	Acción 2 - Actividades de comunicación									

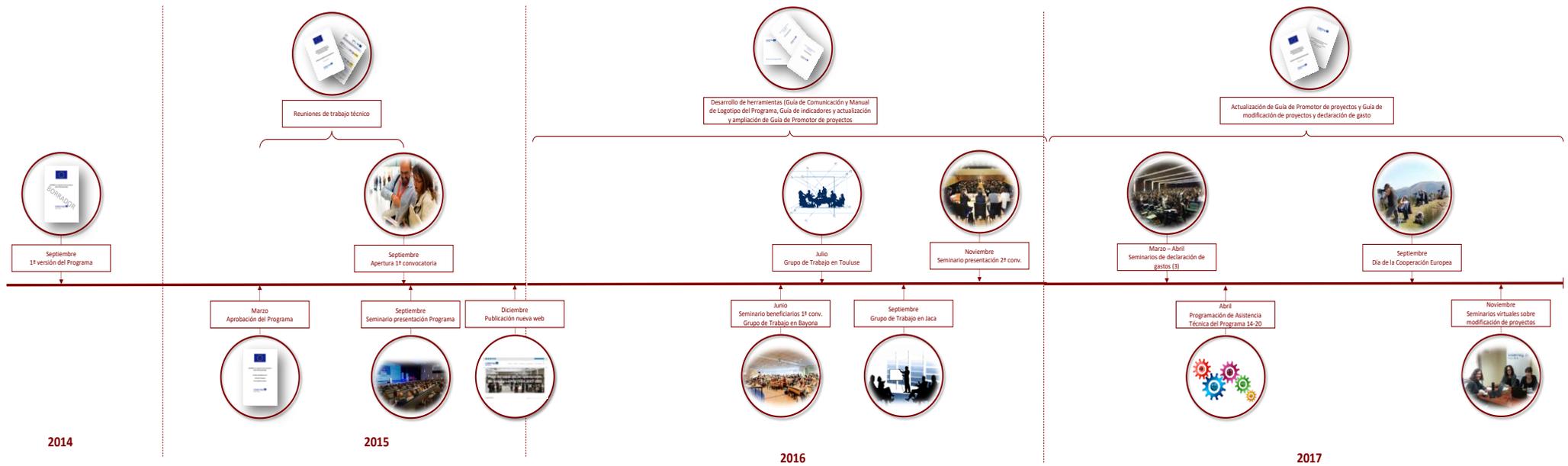
Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

En este contexto las actuaciones de asistencia técnica puede clasificarse en dos categorías: las que podríamos clasificar de continuas y las que tienen un carácter más puntual.

- + Las *actuaciones continuas* son aquellas que vienen realizando los órganos responsables de la gestión del Programa de forma continuada a lo largo de la vida del mismo entre las que destacan el apoyo continuado a los beneficiarios de los proyectos para el adecuado desarrollo de los mismos; control y verificación, incluyendo las visitas de control realizadas por las gestoras de los proyectos; declaraciones de gastos; mantenimiento de la aplicación informática SIGEFA; etc.
- + Las *actuaciones específicas*, por su parte, se caracterizan porque se realizan de forma puntual y suelen estar asociadas a:
 - ✦ Acciones vinculadas a la celebración de convocatorias e instrucción de instrucción de las candidaturas de proyectos.
 - ✦ Acciones de seguimiento de los proyectos y del Programa.
 - ✦ Acciones de comunicación.
 - ✦ Acciones de formación.

En concreto, de acuerdo con la información recogida en los informes de ejecución del proyecto Asistencia Técnica 14-20 (EFA293/16/AT POCTEFA 14-20) y, particularmente, del Informe Anual, a lo largo de las anualidades 2014 a 2017 se han desarrollado una batería importante de actuaciones específicas que quedan representadas, de forma sintética, en el Esquema 25.

ESQUEMA 25. ACTUACIONES DE LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LAS ANUALIDADES 2014-2017



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

d) Eficacia y eficiencia del gasto en asistencia técnica

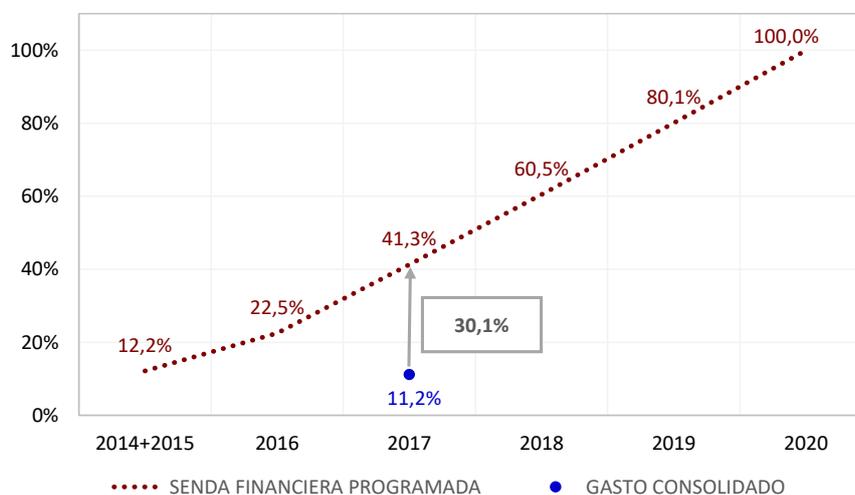
La valoración de la ejecución de la asistencia técnica tanto financiera como física requiere, en última instancia, un estudio de la eficacia y eficiencia. Este análisis constituye un referente fundamental para evaluar la evolución y las posibilidades de logro de los objetivos establecidos a 2023.

d.1) Eficacia

Desde una perspectiva financiera, la dinámica de ejecución y declaración de gasto ha estado condicionada por la puesta en marcha del Programa, así como por la aprobación de la operación en la que se enmarcan las actuaciones de asistencia técnica.

El resultado es que a 31 de diciembre de 2017 el gasto declarado en el Eje 6 asciende a 164.076,65 euros y se cuenta con un gasto consolidado de 1.698.270,58 euros, frente a la programación de 15.147.311 euros. Estos datos nos indican una eficacia que puede catalogarse de reducida (inferior al 25% del gasto programado para todo el período) y que dista en más de 30 puntos porcentuales del gasto previsto a 2017 de acuerdo con la senda programada (ver Gráfico 22).

GRÁFICO 22. EFICACIA FINANCIERA DE LA ASISTENCIA TÉCNICA



Fuente: Elaborado por Regio Plus a partir de información de ejecución de la aplicación informática SIGEFA.

En relación con el gasto comprometido, la menor eficacia se detecta en relación con las partidas destinadas a Información y Comunicación (123) y a Evaluaciones y estudios (122).

A nivel de socio, únicamente tres han declarado gasto: la Région Nouvelle-Aquitaine, el Gobierno de Aragón y el Gobierno Vasco. Sin embargo, el 87,5% de los socios cuentan cuando menos con gasto consolidado (con la única excepción de la Région Occitanie y la Préfecture de Région Occitanie). El ritmo de ejecución es, en todo caso, dispar, lo que hace que su eficacia financiera en términos de gasto consolidado difiera considerablemente, situándose a la cabeza los Gobierno de la Rioja, Navarra y Aragón y el Département de l'Ariège (ver Gráfico 23).

GRÁFICO 23. EFICIENCIA FINANCIERA DE LA ASISTENCIA TÉCNICA POR SOCIO



Fuente: Elaborado por Regio Plus a partir de información de ejecución de la aplicación informática SIGEFA (descarga de 21 de mayo de 2018, con datos correspondientes a 31 de diciembre de 2017).

Pese a la reducida eficacia financiera, el rendimiento medido a través de los indicadores de productividad y resultado puede considerarse muy favorable.

Así, desde el punto de vista de la productividad (ver Tabla 10) se han ejecutado ya un 70% de los eventos de comunicación y difusión del Programa previstos –6P2– (para más información ver el Informe de Evaluación de la Estrategia de Comunicación) y el 100% de las herramientas para ayudar en el montaje de las candidaturas y el seguimiento de los proyectos –6P3–.

Por su parte, el número de empleados a tiempo completo cuyos salarios están siendo cofinanciados con la partida de asistencia técnica –6P1– excede las previsiones iniciales situándose en 27 frente a los 24 programados.

TABLA 10. EVOLUCIÓN DE LA EFICACIA EN LOS INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD Y RESULTADO DE LA ASISTENCIA TÉCNICA

INDICADOR		2014	2015	2016	2017	
PRODUCTIVIDAD	6P1	Número de empleados (ETC), cuyos salarios serán cofinanciados por la asistencia técnica	0,00%	0,00%	0,00%	112,50%
	6P2	Número de eventos de comunicación y difusión del Programa organizados	0,00%	10,00%	40,00%	70,00%
	6P3	Herramientas desarrolladas o mejoradas para ayudar en el montaje de candidaturas y el seguimiento de proyectos	0,00%	60,00%	80,00%	100,00%
RESULTADO	6R1	Grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa con la gestión del Programa	0,00%	122,29%	114,86%	-
	6R2	Grado de conocimiento del Programa	0,00%	32,60%	151,29%	-

Fuente: Elaborado por Regio Plus a partir de información de ejecución de Informes Anuales 2014-2015, 2016 y 2017.

Por lo que respecta a los indicadores de resultado, pese a que inicialmente su cuantificación estaba prevista únicamente para las anualidades 2015, 2018 y 2023 se ha incluido información actualizada hasta el Informe Anual de 2016 (no así en el que correspondiente a 2017, aunque se dispone de ella, ya que entre los indicadores de comunicación se señala que el número de visitas recibidos por la página web – forma de cuantificación de 6R2 es de 12.679).

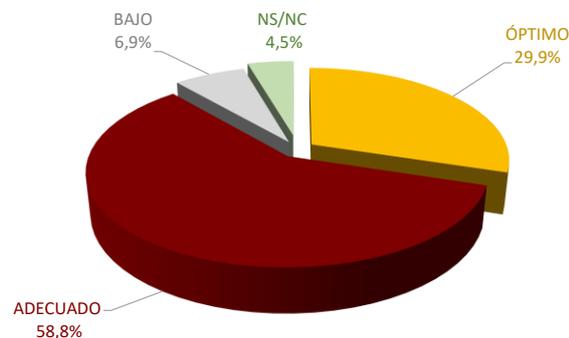
Los datos ponen de manifiesto unos resultados muy favorables:

- + El indicador *Grado de conocimiento de Programa –6R2–* presenta un nivel de eficacia muy elevado (151,29%) a 31 de diciembre de 2016 lo que nos indica que el número de visitas a la web del Programa resulta superior al previsto inicialmente, es decir que existe un notable interés por el Programa. Aunque la información aportada en el ámbito de comunicación apuntaría a un nivel de eficacia inferior en 2017 (134,88%), este puede ser resultado de la ausencia de convocatorias a lo largo de dicha anualidad, de modo que los datos a 2019 volverán a recuperar, previsiblemente, valores similares a los de la anualidad 2016 (durante la que tuvo lugar la segunda convocatoria de proyectos).

La valoración del indicador, sin embargo, merece algunas matizaciones:

- ✦ Por una parte, cabe cuestionarse si el número de visitas a la web del Programa es la mejor fórmula para indicar cuál es el grado de conocimiento del mismo. De hecho, los resultados obtenidos a través del trabajo de campo realizado³ concluyen que el 88,7% de los encuestados considera que tiene un conocimiento del POCTEFA 2014-2020 cuando menos adecuado, frente a un 6,9% que considera que es bajo, por lo que parece arriesgado señalar que se han sobrepasado con creces los objetivos de conocimiento del Programa para todo el período de Programación.

GRÁFICO 24. CONOCIMIENTO DEL POCTEFA 2014-2020 POR PARTE DE LOS BENEFICIARIOS DE PRIMERA Y SEGUNDA CONVOCATORIA



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

- ✦ Por otra parte, los valores de referencia y los valores previstos están pendientes de revisión, a la luz del cambio introducido en el sistema de medición de visitas en la nueva web del Programa, que supone un cambio con respecto al sistema utilizado con la web del período 2007-2013 tomado inicialmente como referente.
- ✦ El Grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa con la gestión del Programa –GR1– resulta, asimismo, positivo (con una valoración de 8,35 sobre 10 en 2017) y superior a las expectativas iniciales (7 sobre 10).

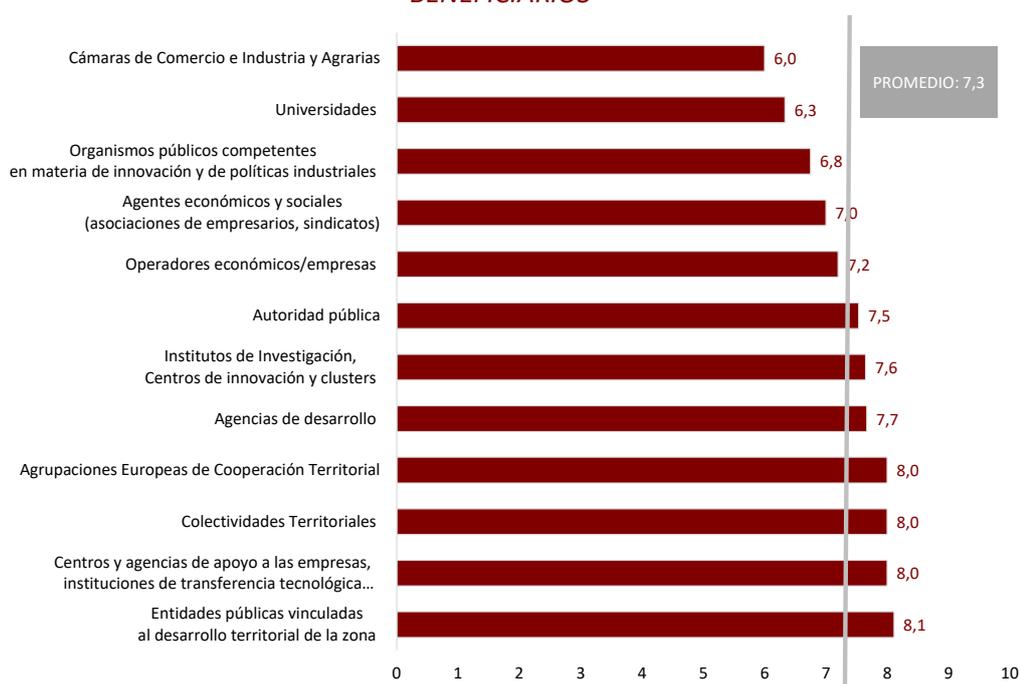
Estos resultados resultan confirmados por el trabajo de campo⁴ del que se desprende que el 74,9% consideran que la gestión Programa es satisfactoria. Entre quienes valoran cuantitativamente el grado de satisfacción se obtiene un promedio de 7,28 sobre 10.

³ Encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

⁴ Ver nota 1.

Esta valoración es muy homogénea por tipología de beneficiarios, sin existir diferencias significativas entre entidades públicas y privadas. Entre los grupos que mejor valoran la gestión destacan las entidades públicas vinculadas al desarrollo territorial (8,1), situándose en el extremo opuesto las Cámaras de Comercio e Industria y Agrarias (6) y las Universidades (6,3).

GRÁFICO 25. GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE LOS BENEFICIARIOS



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

d.2) Eficiencia

La eficiencia de las políticas de inversión pública está determinada por la relación entre los rendimientos de la misma y los recursos empleados para su consecución, de modo que será más eficiente aquella política que, empleando un menor volumen de recursos, obtenga mejores resultados.

Para su estimación se propone la metodología de costes unitarios que proporciona una idea de la capacidad de la asistencia técnica para alcanzar los objetivos planteados con la dotación financiera programada. La metodología propuesta se basa en la comparativa de los costes unitarios programados y los efectivos para cada uno de los indicadores de

productividad y resultado del Programa, asociando dichos indicadores a las categorías de intervención establecidas en el Programa para determinar el importe programado y ejecutado para la obtención de los diferentes productos/resultados.

Los resultados ponen de manifiesto una notable eficiencia de la asistencia técnica del Programa, que ha permitido avanzar en el cumplimiento previsto de las metas a 2023 con un coste inferior al inicialmente programado (ver Tabla 11).

La eficiencia resulta especialmente significativa en el ámbito de la información y la comunicación si tenemos en cuenta que tanto los output como los resultados alcanzados se han logrado con unos costes unitarios considerablemente inferiores a los previstos inicialmente.

Pese a la relevancia de la información aportada, conviene tener presente en todo caso que la metodología adolece de algunas limitaciones como la ausencia de valores financieros programados a nivel de indicador, la heterogeneidad de las acciones desarrolladas en el ámbito de la asistencia técnica o la fiabilidad de las previsiones de los objetivos físicos a alcanzar. A ello se une en este momento de progreso del Programa, el reducido nivel de ejecución del gasto.

TABLA 11. EFICIENCIA ALCANZADA EN LA CONSECUCCIÓN DE OBJETIVOS (2017)

INDICADORES		METAS 2023 (1)	EJECUCIÓN A 2017 (2)	CATEGORÍA DE INTERVENCIÓN ASOCIADA			COSTE UNITARIO PROGRAMADO (5) = (3)/(1)	COSTE UNITARIO EFECTIVO (2017) (6) = (4)/(2)	EFICIENCIA (7) = (6)/(5)		
				CATEGORÍA	GASTO PROGRAMADO (3)	GASTO EJECUTADO A 2017 (4)					
PRODUCTIVIDAD	6P1	Número de empleados (ETC), cuyos salarios serán cofinanciados por la asistencia técnica	24	27	121 y 122	12.875.215	7.460.936	536.467,28	276.330,94	51,51%	MEDIA
	6P2	Número de eventos de comunicación y difusión del Programa organizados	10	7	123	2.272.096	496.368	227.209,60	70.909,71	31,21%	ALTA
	6P3	Herramientas desarrolladas o mejoradas para ayudar en el montaje de candidaturas y el seguimiento de proyectos	5	5	121 y 122	12.875.215	7.460.936	2.575.042,93	1.492.187,10	57,95%	MEDIA
RESULTADO	6R1	Grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa con la gestión del Programa	7	8,35	121 y 122	12.875.215	7.460.936	1.839.316,38	893.525,21	48,58%	ALTA
	6R2	Grado de conocimiento del Programa	9.400	12.679	123	2.272.096	496.368	241,71	39,15	16,20%	ALTA

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de información de Informes anuales e información aportada por la Secretaría Conjunta.

e) Análisis del impacto obtenido y el efecto palanca de la asistencia técnica

El impacto de las actuaciones de la asistencia técnica se asocia al desarrollo eficaz de los sistemas y procedimientos que garantice una ejecución eficiente del gasto y facilite la participación de todos los agentes, desde los órganos de gestión a los propios beneficiarios.

En líneas generales, la valoración realizada por los miembros del Partenariado y la Autoridad de Gestión del Programa apunta a una mejora de aspectos relevantes asociados a la asistencia técnica y su eficiencia con respecto al período 2007-2013. Entre los elementos más destacados se encuentra el procedimiento de selección, tanto en lo relativo a la instrucción como al funcionamiento de los Comités Territoriales y Transversal (pese a que aún continúa cuestionándose en muchos casos el rol desempeñado por estos) y la forma de trabajar del partenariado del Programa.

Por su parte, los beneficiarios realizan un reconocimiento muy positivo de la actuación de los órganos responsables del Programa resulta muy positiva⁵, que podemos interpretar como un impacto favorable de la asistencia técnica. Particularmente reseñable en el caso de la Secretaría Conjunta (el 93,2% de los encuestados consideran su relación con ella cuando menos adecuada y más de un tercio muy buena). Este síntoma positivo del impacto de la asistencia técnica, no obstante, debe matizarse poniendo de relieve los principales problemas apuntados tanto por los beneficiarios en la presentación de candidaturas como en la gestión y ejecución de los proyectos, como de los miembros del partenariado del Programa en el desarrollo de su actividad.

Los principales problemas a los que se enfrentan los beneficiarios en la **gestión y ejecución** de los proyectos se asocian al uso de SIGEFA (que plantean más de un tercio de los encuestados, de los cuales el 58% había participado anteriormente en proyectos cofinanciados en el área POCTEFA, por lo que no puede considerarse un problema de primera aproximación a la herramienta), las verificaciones de primer nivel, la declaración de gasto y, en menor medida, las obligaciones en materia de información y comunicación.

Los procedimientos que se consideran menos ágiles en lo que se refiere a su tramitación administrativa son, fundamentalmente, la cuantificación de indicadores (un 60,9% de los encuestados considera que es poco ágil) y la declaración de gasto (60,3%). Por su parte, la presentación de candidaturas es el que ha resultado más dinámico, si bien un 42,4% de los encuestados aún considera que no es un proceso ágil pese a calificar de claras las orientaciones recibidas para su desarrollo en el 62,1% de los casos.

⁵ Ver nota 1.

Esta valoración de los beneficiarios sobre la presentación de las candidaturas, sin embargo, no es corroborada desde la perspectiva de los miembros del partenariado del Programa⁶ quienes han destacado la existencia de diversos elementos que dificultan la presentación de candidaturas y en los que es necesario continuar trabajando desde la asistencia técnica: la consecución de una aplicación informática SIGEFA “más amigable”; la complejidad del formulario y la documentación adicional a presentar (carga administrativa); las diferencias legislativas entre los Estados miembros o la comprensión de algunos conceptos.

La **formación**⁷ realizada, por su parte, se considera muy positiva, poniendo en valor las experiencias novedosas como webinarios y posibilidad de conexión a las sesiones vía streaming. De hecho, se plantea la posibilidad de ampliar a temáticas nuevas estas fórmulas y hacerlas más continuas en el tiempo. Como ámbitos de mejora de cara a futuras jornadas convendría ajustar la duración de las mismas y mejorar la documentación disponible respecto al evento.

Si bien el impacto general puede considerarse positivo en los diferentes ámbitos de la asistencia técnica, no se ha generado un efecto palanca en las diferentes administraciones públicas.

Es decir no se realizan aportaciones adicionales no cofinanciadas a la asistencia técnica del Programa y se detecta una clara insuficiencia en el aprovechamiento de las sinergias positivas que podría verse potenciadas con otros Programas a raíz de un esfuerzo particular de las diferentes administraciones.

⁶ Proceso de entrevistas con AG, SC y miembros del partenariado del Programa (junio-julio 2018).

⁷ Se entiende por formación los eventos, jornadas y seminarios de formación en formato presencial o webinar dirigida a beneficiarios de proyectos programados y a promotores de proyectos

5. LA CARGA ADMINISTRATIVA SOPORTADA POR LOS BENEFICIARIOS

La Política de Cohesión se rige por un conjunto de principios generales recogidos en el artículo 4 del Reglamento (UE) N° 1303/2013 entre los que se encuentra, incorporado como novedad en el período 2014-2020, la finalidad de *reducir la carga administrativa para los beneficiarios*.

La relevancia concedida por la Unión Europea a este principio queda patente, entre otros, con la creación de un Grupo de Alto Nivel independiente, en 2015, encargado de la supervisión de la simplificación para los beneficiarios.

Su tarea se ha centrado en cinco cuestiones principales: el acceso de las pymes a la financiación; la adición de requisitos adicionales u obstáculos administrativos por parte de las autoridades nacionales o regionales (la denominada «sobre-regulación»), incluido el proceso de selección de proyectos; el empleo de medios más sencillos para reembolsar los costes resultantes (por ejemplo, a través de cantidades a tanto alzado o tipos fijos); la utilización de procedimientos en línea (como los de cohesión electrónica en los proyectos financiados en el marco de la política de cohesión); y el modo de poner en marcha los proyectos iniciados y gestionados por comunidades locales (desarrollo local participativo).

Con el propósito de contribuir a este principio general y en respuesta a lo establecido en los artículos 27 del Reglamento (UE) N° 1303/2013 y 8.5.b) del Reglamento (UE) N° 1299/2013, el Programa Operativo INTERREG V-A España-Francia-Andorra POCTEFA 2014-2020 recoge en su capítulo 7 los objetivos y actuaciones previstas para conseguir la reducción de la carga administrativa soportada por los beneficiarios.

Las medidas propuestas por el Programa son las seis siguientes.

- ✿ Mejoras en el SIGEFA.
- ✿ Simplificación del formulario de candidatura.
- ✿ Agilización del proceso de instrucción.
- ✿ Implementación de un sistema de costes simplificados.
- ✿ Reducción de los plazos en la gestión administrativa y el sistema de control.
- ✿ Establecimiento de un sistema de pago directo a los beneficiarios.

El presente capítulo pretende evaluar dos aspectos fundamentales:

- + El grado de cumplimiento de las medidas propuestas para la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios y los logros alcanzados. La percepción de los organismos del Programa y los beneficiarios.
- + Y la contribución de dichas medidas a los principales elementos considerados por el Grupo de Alto Nivel para la simplificación y la reducción de la carga administrativa.

El análisis permitirá, en última instancia, la propuesta de recomendaciones seguir simplificando el acceso a los fondos de la UE en el marco presupuestario para después de 2020.

5.1.1. Medidas programadas para la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios y principales logros

Las medidas programadas para la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios en el capítulo 7 del Programa Operativo INTERREG V-A España-Francia-Andorra POCTEFA 2014-2020 pueden concretarse en un total de seis.

Todas ellas han sido puestas en marcha a 30 de septiembre de 2018, si bien en una parte considerable el cumplimiento de la mismas podría catalogarse como de parcial si tenemos en cuenta que no se han alcanzado plenamente los resultados previstos.

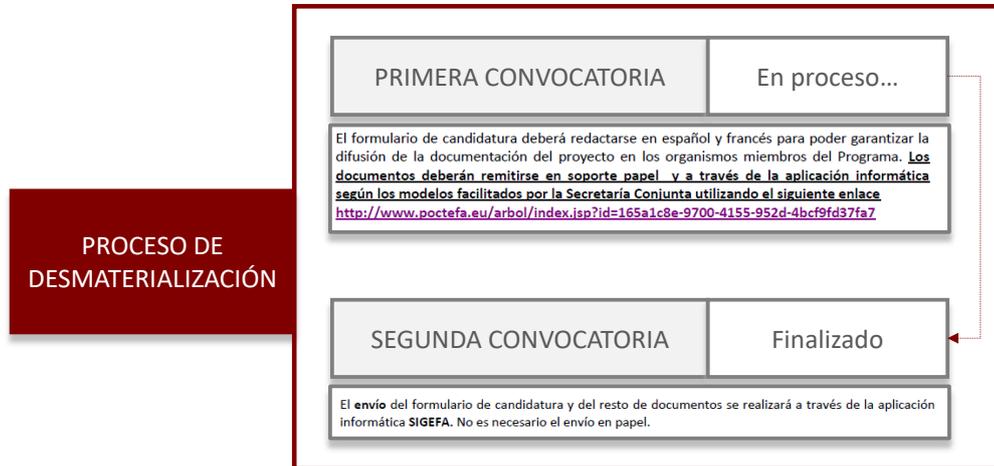
A nivel de medida, las principales conclusiones en cuanto a los avances alcanzados serían las siguientes:

- + *Mejoras en el SIGEFA que permitan la desmaterialización total y la carga telemática de los documentos.* Tal y como deja constancia el Informe Anual de 2016, en el marco del Programa se ha procedido a la desmaterialización en el proceso de las convocatorias de proyectos por el cual los promotores envían las candidaturas solo en formato digital.

Esta medida, inspirada, además, por criterios de sostenibilidad, implica una importante reducción de la carga administrativa que sin embargo no estuvo vigente en la primera convocatoria del Programa.

El calendario indicativo de implementación de las medidas en 2015, preveía que la medida debía desarrollarse entre marzo y diciembre de 2015. Ello ha supuesto que la primera convocatoria del Programa estableciese el envío en plazo de las versiones tanto en papel como a través de la aplicación informática como un requisito indispensable.

ESQUEMA 26. EL PROCESO DE DESMATERIALIZACIÓN EN TEXTOS DE LA CONVOCATORIAS



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de información de textos oficiales de convocatorias

En conclusión, la medida se puede dar por implementada, aunque con cierto retraso para el eficaz desarrollo de la primera convocatoria del Programa.

✦ **Simplificación del formulario de candidatura.** El Programa optó por la utilización del formulario de candidatura propuesto por INTERACT y presentado en la reunión anual de la Comisión y las Autoridades de Gestión de los Programas de Cooperación Territorial Europea en abril de 2013, que junto con una serie adicional de documentos y plantillas pretendía simplificar la ejecución de los Programas y agilizar los procedimientos.

Con esta misma finalidad, desde la Autoridad de Gestión / Secretaría Conjunta se procedió a la elaboración de un documento y una guía con recomendaciones para la cumplimentación del formulario, así como a la preparación de un checklist que ayuda a preparar la candidatura.

Con posterioridad, y ante la evidencia de las dificultades detectadas, entre las diferentes convocatorias se han modificado y mejorado los enunciados del formulario de candidatura.

No obstante, esta medida de disminución de la carga administrativa se considera sólo cumplida en parte hasta el momento si tenemos en cuenta que el 86,7% de los miembros de partenariado del Programa entrevistados⁸ continúa considerando que el procedimiento para la presentación de candidaturas resulta complejo y existe margen

⁸ Proceso de entrevistas con AG, SC y miembros del partenariado del Programa (junio-julio 2018).

de mejora en lo relativo al formato del formulario y la carga administrativa que supone la documentación adicional a presentar.

De hecho, desde los propios organismos encargados de la gestión del Programa se considera que *“sería recomendable una mayor adaptación en cuanto a terminología y estructura para facilitar su cumplimentación por parte de los promotores de proyectos”*.

De cara a la tercera convocatoria se sigue trabajando en la línea iniciada y se va a utilizar un formulario de candidatura asistido con complementos de información que ayuden a los promotores a cumplimentar su candidatura.

✦ **Agilización del proceso de instrucción.** Tal y como se desprende del apartado 2.2.1 del presente informe, la definición del procedimiento de instrucción mantiene, de forma general, los mismos elementos que en el anterior período de programación: examen o instrucción administrativa, control de condiciones de elegibilidad e instrucción técnica que culminan con la priorización de las candidaturas por parte de los Comités Territoriales y Transversal y la selección de los proyectos por parte del Comité de Programación.

No obstante, con respecto al período 2007-2013 se han puesto en marcha varias medidas que de forma más o menos directa han contribuido a reducir la carga administrativa para los beneficiarios y para los propios organismos encargados de la gestión del Programa:

- ✦ Digitalización del proceso tanto en lo relativo a la instrucción administrativa como técnica.
- ✦ Instauración del correo electrónico como vía oficial de comunicación y se acepta la firma digital en las comunicaciones emitidas por la Secretaría Conjunta / Autoridad de Gestión.
- ✦ Publicación vía web de las resoluciones del Comité de Programación.
- ✦ Aumento de la información y publicidad en relación con los criterios de selección y su valoración, reduciendo la subjetividad en el proceso de instrucción y facilitando a los beneficiarios la preparación de las candidaturas.
- ✦ Procedimentación de los recursos que ha facilitado el desarrollo de los mismos: bajo propuesta de la Autoridad de Gestión, las Autoridades nacionales y el Comité de Seguimiento aprobaron un procedimiento para el tratamiento de las reclamaciones, conforme a la legislación en vigor.

Pese a ello, los tiempos requeridos para el desarrollo del proceso siguen siendo dilatados, lo que unido al posterior retraso en la firma del convenio FEDER⁹, ha

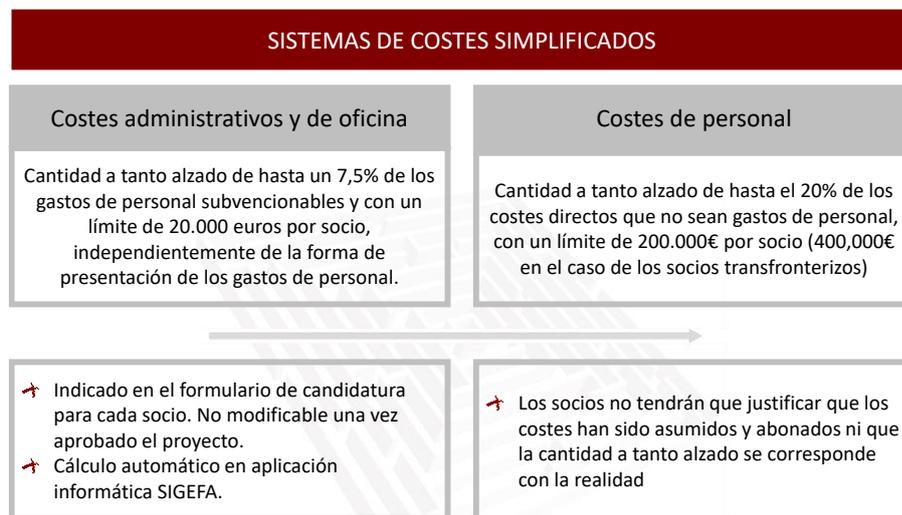
⁹ Consecuencia de los retrasos en la aportación de la información requerida a los beneficiarios.

derivado en la demora de la puesta en marcha de los proyectos y el incumplimiento efectivo de la planificación de los proyectos. El resultado, en muchos casos, ha sido la necesidad de proceder a la modificación de los proyectos con la correspondiente carga administrativa adicional para los beneficiarios.

- + Implementación, en su caso y tras la valoración de los órganos de gestión y el visto bueno del Comité de Seguimiento, de un sistema de costes simplificados.

Se ha establecido un sistema de costes simplificados tanto para los costes de personal¹⁰ como para los costes administrativos y de oficina (Esquema 27). No así para los costes de preparación, aunque se planteó inicialmente la posibilidad, por las dificultades encontradas en relación con la definición de una metodología definida ex – ante basada en la realidad, debidamente justificada y explicada.

ESQUEMA 27. OPCIONES DE COSTES SIMPLIFICADOS EN EL POCTEFA 2014-2020



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de la “Guía del promotor de proyectos” (revisión de enero de 2018) y la “Guía de declaración de gastos y de financiación” (versión julio de 2018).

La valoración realizada tanto por la Autoridad de Gestión / Secretaría Conjunta como por los miembros del partenariado del Programa es, en general positiva, si bien se detectan mayores dificultades para los costes de personal y se identifican algunos ámbitos de mejora, como son:

¹⁰ En el caso de los costes de personal los beneficiarios pueden optar entre gastos a coste real o gastos a tanto alzado.

- ✿ La posibilidad de ampliar la cantidad a tanto alzado de los costes administrativos y de oficina hasta el límite del 15%.
- ✿ Las dificultades para las modificaciones de las operaciones.
- ✿ O las dificultades en la adaptación de la aplicación informática SIGEFA (como consecuencia de las condiciones diferentes para entidades transfronterizas, límites para los gastos de preparación o tasas diferentes de los gastos simplificados).

Tal y como se desprende de las conclusiones alcanzadas por el Grupo de Alto Nivel para el seguimiento de la simplificación y la reducción de la carga administrativa, la Autoridad de Gestión debe proporcionar descripciones claras y transparentes de cómo deben documentarse, controlarse, archivarse y auditarse las Opciones de Costes Simplificados para que su adopción tenga un impacto efectivo.

En este caso, no obstante, no existe un procedimiento establecido para la implementación de los costes simplificados, si bien se presentó un informe aprobado por el Comité de Seguimiento sobre este asunto y se siguieron las recomendaciones del representante de la CE, y se dispone de información al respecto tanto en la “Guía del promotor de proyectos” (revisión de enero de 2018), como en la “Guía de declaración de gastos y de financiación” (versión julio de 2018).

Por su parte, los beneficiarios que reconocen la existencia de alguna incidencia asociada a la aplicación de costes simplificados la cual ha podido condicionar la ejecución de los proyectos suponen el 55,2% de los encuestados en el trabajo de campo¹¹, aunque únicamente el 6,6% consideran haber tenido dificultades en su aplicación efectiva.

Hemos de tener en cuenta que muchos de ellos aún no se han enfrentado al proceso de declaración de gastos, por lo que para contar con una valoración real sería conveniente plantear la cuestión en una fase más avanzada del desarrollo de los proyectos.

- ✦ *Reducción de los plazos en la gestión administrativa y el sistema de control* (control de primer nivel). La disponibilidad de la práctica totalidad de la información en un único repositorio (SIGEFA) ha supuesto un importante avance en los trámites de gestión administrativa y control de primer nivel (ver apartado 2.2.2 del presente informe), a lo que se une la mejora de la comunicación en relación con los beneficiarios (mayor reactividad en algunos casos y posibilidad de contactar más fácilmente que en el periodo anterior con el controlador responsable del expediente), de acuerdo con el criterio de la Secretaría Conjunta.

¹¹ Encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

No obstante, en la práctica esto no se ha traducido en una reducción de los plazos en el caso del procedimiento de control de primer nivel como consecuencia de las dificultades surgidas, tal y como señalan el 80% de los entrevistados¹². Dichas dificultades se relacionan, principalmente, con la puesta en marcha del controlador de primer nivel y los inconvenientes que han surgido en torno al mismo (como retrasos – frente a los dos meses establecidos por contrato se están realizando en un plazo de entre cinco y seis meses–, dificultades con el equipo francés, problemas de comunicación –feed-back–); falta de eficiencia por la ausencia de gasto a certificar; criterios de verificación “demasiado estrictos” a menudo asociados al desconocimiento de la normativa francesa y dificultades en la comprensión de informes elaborados.

En todo caso, los resultados se prevén favorables a futuro, una vez superadas las dificultades iniciales y tras la sustitución del controlador de primer nivel en septiembre de 2018.

- + Establecimiento de un *sistema de pago directo a los beneficiarios* que reduzca los plazos de pago y los costes de transacción para los proyectos, al tiempo que mejora la transparencia financiera. El sistema de pago directo a cada beneficiario permitirá un mayor control y rapidez (ver apartado 2.2.3 del presente Informe). La eliminación del paso intermedio (transferencia al beneficiario principal para que con posterioridad este efectúe el pago al resto de beneficiarios del proyecto) evita posibles retrasos en la llegada de la ayuda a los beneficiarios, minimizando los riesgos presupuestarios de estos.

Sin embargo, la implementación práctica ha acarreado un incremento de la carga de trabajo de la Secretaría Conjunta – Autoridad de Gestión, consecuencia de la necesidad de recopilar la información necesaria para efectuar el pago de cada uno de los beneficiarios, así como el consiguiente retraso en el pago (agravando la situación de retardo ocasionada por la dilación en la realización de los controles de primer nivel).

En consecuencia, la reducción del plazo de pago prevista para los meses de septiembre a diciembre de 2015 no se ha logrado.

Por otra parte, encontramos un factor positivo adicional relacionado con la cohesión: la realización de todas las comunicaciones realizadas en relación con el proceso de pago a través de las aplicaciones informáticas COOPERA 2020 (solicitud de pago) y SIGEFA (información de la transferencia y comunicación de fecha y cantidad, adjuntando documento bancario).

¹² Proceso de entrevistas con AG, SC y miembros del partenariado del Programa (junio-julio 2018).

El compromiso de las Autoridades del Programa con la simplificación y la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios ha ido más allá, con la adopción de medidas adicionales a las inicialmente programadas, como la generación de herramientas para el cumplimiento de los requisitos de comunicación (generación del logo de los proyectos).

La pregunta a responder es si las medidas adoptadas contribuyen a responder a las inquietudes puestas de manifiesto por el Grupo de Alto Nivel para encargado de la supervisión de la simplificación para los beneficiarios.

TABLA 12. ATENCIÓN A LAS CUESTIONES PLANTEADAS POR EL GRUPO DE ALTO NIVEL PARA LA REDUCCIÓN DE LA CARGA ADMINISTRATIVA

CUESTIONES	MEDIDAS ADOPTADAS
Acceso de las Pymes a la financiación	No se han adoptado medidas específicas, aunque ha estado en el centro del debate desde el inicio del período con la propuesta de la incorporación de los microproyectos al Programa.
“Sobrerregulación”	Aspecto que sobrepasa las competencias de las Autoridades del Programa, situándose al nivel, particularmente, de las Autoridades nacionales y regionales. Se plantea desde el seno del partenariado del Programa la conveniencia, en este sentido, de afrontar la regulación en torno a Ayudas de Estado.
Empleo de medios más sencillos para reembolsar los costes resultantes	Adopción de sistema de costes simplificados para los gastos administrativos y de oficina y los gastos de personal.
Utilización de procedimientos en línea	Desmaterialización total y la carga telemática de los documentos en la presentación de convocatorias. Digitalización del proceso de instrucción (administrativa y técnica). Firma digital de documentos (aceptación parcial).
Puesta en marcha de proyectos iniciados y gestionados por comunidades locales	Las autoridades públicas locales son uno de los principales colectivos beneficiarios del POCTEFA 2014-2020: suponen el 29,6% de los beneficiarios y 30,0% de los beneficiarios principales de la primera y segunda convocatoria, de lo que se desprende que la puesta en marcha de proyectos iniciados y gestionados por comunidades locales resulta favorecida por el Programa.

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

En conclusión, durante el período 2015-2018 se han puesto en marcha todas las iniciativas programadas para la reducción de la carga administrativa soportada por los beneficiarios, si bien se han producido retrasos en la puesta en marcha de algunas de ellas. La consecuencia es que no se han alcanzado los resultados previstos en la mayoría de los casos, por lo que es necesario continuar trabajando en la materia.

Estas medidas han permitido responder a los principales ámbitos de interés analizados en el Grupo de Alto Nivel de la Comisión, competencia de las autoridades del Programa. En el caso de la mejora de la accesibilidad a las Pymes, aspecto para el que no se han adoptado medidas específicas, sí se ha iniciado un debate a través de la incorporación de los microproyectos.

5.1.2. Recomendaciones de simplificación para la Política de Cohesión post-2020

La necesidad de continuar avanzando en la senda iniciada de simplificación y reducción de la carga administrativa para los beneficiarios resulta patente en base a los análisis realizados. Por ello se plantean las siguientes recomendaciones a medio plazo:

- + Finalizar la implementación de las medidas programadas para alcanzar la totalidad de los resultados previstos.
- + Plantear, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento (UE) N° 1303/2013 la introducción de normas específicas para reducir el riesgo de solapamiento entre auditorías de las mismas operaciones efectuadas por distintas instituciones, tanto de carácter interno al Programa como externo.
- + Adoptar medidas simplificadoras y que reduzcan la carga burocrática con el objetivo de facilitar la accesibilidad de las empresas y, particularmente las Pymes, al Programa.
- + Reforzar las tareas de monitoreo realizadas por el Comité de Seguimiento en relación con las medidas adoptadas para la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios (artículo 49.4 del Reglamento (UE) N°1303/2013), con la finalidad de recoger las observaciones y propuestas que los miembros del partenariado puedan realizar.

Por otra parte, las recomendaciones derivadas del seguimiento realizado por el Grupo de Alto Nivel para el conjunto de la Política de Cohesión en el período 2014-2020 y de cara al debate post – 2020 pueden trasladarse en gran medida al ámbito específico del POCTEFA en los siguientes términos:

- + Diferentes normas, por ejemplo en el ámbito de las ayudas estatales o de la contratación pública, dificultan las sinergias entre los distintos fondos de la UE, como los fondos de la Política de Cohesión, el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (EFSE), Horizonte 2020 o COSME, aunque a menudo persiguen los mismos objetivos: crear empleo, crecimiento e impulsar la competitividad de las empresas.

Adicionalmente, en el caso de la Cooperación Territorial sucede a menudo que la *diferente legislación entre Estados miembros supone trabas al desarrollo de proyectos conjuntos y a la participación de determinados colectivos, como las empresas, particularmente las Pymes*. De hecho, así se ha puesto de manifiesto de forma recurrente en las entrevistas realizadas a los miembros del partenariado del Programa y la Autoridad de Gestión en relación con la normativa de ayudas de estado.

Las pequeñas empresas y las empresas de nueva creación estarían más dispuestas a solicitar financiación de la UE con procedimientos homogéneos, simplificados y racionalizados.

No obstante, este es un tema que excede la capacidad de actuación de las Autoridades del Programa que han de atender la normativa vigente tanto a nivel regional, como nacional y comunitaria.

- + *Profusión de normativa y directrices*. Tanto desde la perspectiva global de la Política de Cohesión como en el ámbito del Programa, la existencia de menos normas, más fáciles de identificar y entender supondría un menor riesgo de error, así como un mayor atractivo para la participación de las empresas en las convocatorias de proyectos.
- + *Subsidiaridad y proporcionalidad en el ámbito de los controles a efectuar*, con el fin de evitar duplicidades, en particular para los beneficiarios más pequeños, como las PYME. Asimismo, es necesario lograr que el beneficiario no se enfrente a puntos de vista divergentes de las distintas autoridades.
- + *Mantenimiento de un contexto y marco estables pero flexibles*. Los cambios acontecidos en la Política de Cohesión en cada período de programación ha acarreado, pese a la estabilidad institucional del Programa, la necesidad de actualizar las aplicaciones informáticas SIGEFA y COOPERA 2020, la elaboración de nuevos procedimientos, el cambio del formulario de candidatura, etc.

Todo ello ha derivado en un retraso efectivo al principio del período que, en la práctica repercute sobre los beneficiarios potenciales que se ven obligados a ajustar sus planes de actuación o negocio para adecuarlos a los calendarios de financiación en lugar de a sus propias necesidades.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las preguntas de evaluación concretan en forma de cuestiones específicas los hitos a los que pretende responder el procedimiento de evaluación, garantizando la existencia de una vinculación efectiva entre los objetivos de la evaluación, la respuesta a los requisitos normativos y el uso de la metodología más adecuada.

La estructura del informe se ha orientado, fundamentalmente, a la realización de los trabajos necesarios para aportar una respuesta sólida a las preguntas de evaluación apuntadas en el Plan de Evaluación. Sin embargo, dichas preguntas abarcan un espectro mayor al recomendado por el Plan de Evaluación (con un incremento del 37,5% de preguntas), dando cobertura a todos los hitos analizados en el presente procedimiento de evaluación.

Es por ello que este capítulo de conclusiones y recomendaciones se ha dispuesto en torno a las preguntas de evaluación determinando para cada una de ellas las principales conclusiones alcanzadas, así como, en caso de detectarse aspectos a reforzar, las recomendaciones pertinentes.

6.1. CONCLUSIONES: LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Las preguntas de evaluación propuestas por el partenariado en el Plan de Evaluación ascienden a un total de 8 (3 de carácter prioritario y 5 preguntas secundarias), a ellas se unen tres preguntas adicionales a propuesta del equipo de evaluación.

El Esquema 28 recoge de forma resumida el logro general en cada una de las preguntas. Desde una perspectiva general se detecta una valoración positiva en la mayor parte de las preguntas, de hecho, únicamente un 21% presenta un avance reducido.

ESQUEMA 28. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	CRITERIOS DE VALORACIÓN	GRADO DE CONSECUCCIÓN
PREGUNTAS PRIORITARIAS	1. ¿En qué medida la animación del PO ha contribuido a que aparezcan nuevos promotores, relacionar los actores con el objeto de generar nuevos partenariados y sensibilizar a los promotores sobre los principios horizontales de la UE y su integración?	<p>1.1. Se identifican y detectan potenciales nuevos promotores, principalmente privados, como "nichos" en el marco de acciones de animación del Programa. La animación permite la movilización de nuevos promotores, facilita el montaje de proyectos y la deposición de solicitudes de ayuda.</p> <p>1.2. Las acciones de animación temática que se han organizado han reunido a actores públicos y privados. La organización de las acciones facilita los intercambios entre los actores y la aparición de nuevos temas de trabajo común. Surgen nuevos partenariados fruto de las acciones de animación.</p> <p>1.3. Se han realizado acciones de información con los promotores sobre los principios horizontales de la UE. La animación ha llevado a los promotores a hacer modificaciones en su proyecto para tener en cuenta mejor estos principios. Todos los proyectos apoyados toman en cuenta al menos 3 principios horizontales.</p>	<p>+++</p> <p>++</p> <p>+</p>
	2. ¿Los procesos de gestión y coordinación del Programa son más eficientes en comparación con la programación anterior?	<p>2.1. Los plazos de reacción de la Secretaría Conjunta son razonables y reducidos respecto al Programa anterior.</p> <p>2.2. La repartición de los roles entre la Secretaría Conjunta y los animadores territoriales es clara y optimizada respecto al Programa anterior.</p>	<p>++</p> <p>+</p>
	3. ¿La carga administrativa para los beneficiarios ha disminuido en relación con el programa anterior?	<p>3.1. El formulario de candidatura está simplificado y está más claro para el promotor.</p> <p>3.2. Se han hecho mejoras en la aplicación SIGEFA, su uso es más fácil para los promotores de proyectos y hace que su gestión resulte más eficaz.</p> <p>3.3. Un sistema de costes simplificado ha podido instaurarse reduciendo el número de elementos justificativos solicitados a los promotores.</p> <p>3.4. Los plazos de los pagos son reducidos respecto a los de programa precedente.</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>+</p>
PREGUNTAS SECUNDARIAS	4. ¿Cuáles la plusvalía de la ejecución del PO mediante una estructura de cooperación transfronteriza con respecto a la realiza por las regiones miembros?	<p>4.1. Factores de éxito del programa.</p> <p>4.2. Capacidad de generación de sinergias y riesgos de solapamiento con otras políticas o Programas</p>	<p>+++</p> <p>++</p>
	5. ¿Garantizan las modalidades de ejecución que los proyectos seleccionados son los que más contribuyen a los objetivos del programa, así como su perennización?	<p>5.1. Valoración del procedimiento de instrucción de la candidaturas.</p> <p>5.2. Avanza en la consecución de los Objetivos Específicos del Programa. Perspectivas de cumplimiento y sostenibilidad de los objetivos de los proyectos.</p> <p>5.3. Previsión de actuaciones de continuación más allá del Programa.</p>	<p>++</p> <p>+++</p> <p>+</p>
	6. ¿Son los medios de la asistencia técnica proporcionales a las ambiciones de ejecución y seguimiento eficaz del PO?	<p>6.1. Disponibilidad de recursos financieros, técnicos y humanos.</p> <p>6.2. Eficiencia de la asistencia técnica.</p>	<p>++</p> <p>+++</p>
	7. ¿El partenariado institucional se comprometería sin la existencia de esta asistencia técnica?	<p>7.1. Efecto palanca generado por la asistencia técnica.</p>	<p>+</p>
	8. ¿En qué medida la asistencia técnica se apoya en el conocimiento de las direcciones operativas de las colectividades sociales en relación con el surgimiento e instrucción de los proyectos de cooperación transfronteriza?	<p>8.1. Coordinación entre los órganos de gestión del Programa.</p> <p>8.2. Respuesta a observaciones realizadas en el ámbito de ejercicios previos de evaluación.</p>	<p>++</p> <p>++</p>
PREGUNTAS ADICIONALES	9. ¿Existen mecanismos de coordinación que eviten duplicidades y efectos no deseados? ¿Cómo funcionan? ¿Han dado lugar a problemas en su implementación práctica?	<p>9.1. Delimitación de las funciones /competencias de las distintas autoridades y organismos responsables de la gestión y ejecución del Programa (Autoridad de Gestión, Secretaría Conjunta, Coordinadores Territoriales, etc.).</p> <p>9.2. Valoración de la coordinación existente en el marco del PO con los órganos responsables del Programa.</p>	<p>+++</p> <p>++</p>
	10. ¿Cuáles fueron las fortalezas y debilidades de los sistemas establecidos?	<p>10.1. Debilidades y fortalezas de los sistemas y procedimientos establecidos.</p>	<p>++</p>
	11. ¿Cuáles han sido los avances logrados en el objetivo de desmaterialización total a través de la aplicación informática SIGEFA?	<p>11.1. Principales logros alcanzados y ámbitos de mejora en la simplificación administrativa para los beneficiarios.</p>	<p>++</p>

+++ AVANCES SIGNIFICATIVOS

++ AVANCES MEDIOS

+ AVANCES MODERADOS

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.



PREGUNTA 1. ¿En qué medida la animación del PO ha contribuido a que aparezcan nuevos promotores, relacionar los actores con el objeto de generar nuevos partenariados y sensibilizar a los promotores sobre los principios horizontales de la UE y su integración?

A lo largo de los años 2015-2017 se han realizado una serie de actuaciones de difusión o animación por parte de los Coordinadores Territoriales, pero sobre todo, de la Autoridad de Gestión / Secretaría Conjunta con el objetivo de dar a conocer entre los beneficiarios potenciales las posibilidades del Programa, incrementar la participación en las convocatorias y fomentar la participación de nuevos beneficiarios.

Para ello se ha recurrido, tal y como se desprende del capítulo 3 del presente informe, a una notable diversidad de herramientas entre las que han tenido un especial protagonismo las jornadas/seminarios y la web del Programa. Estas herramientas muestran una capacidad de convocatoria elevada medida a través del número de participantes en las jornadas o de visitantes a la web.

Los resultados pueden considerarse favorables en tanto se ha incrementado el número de candidaturas presentadas, así como de los beneficiarios potenciales participantes en las convocatorias.

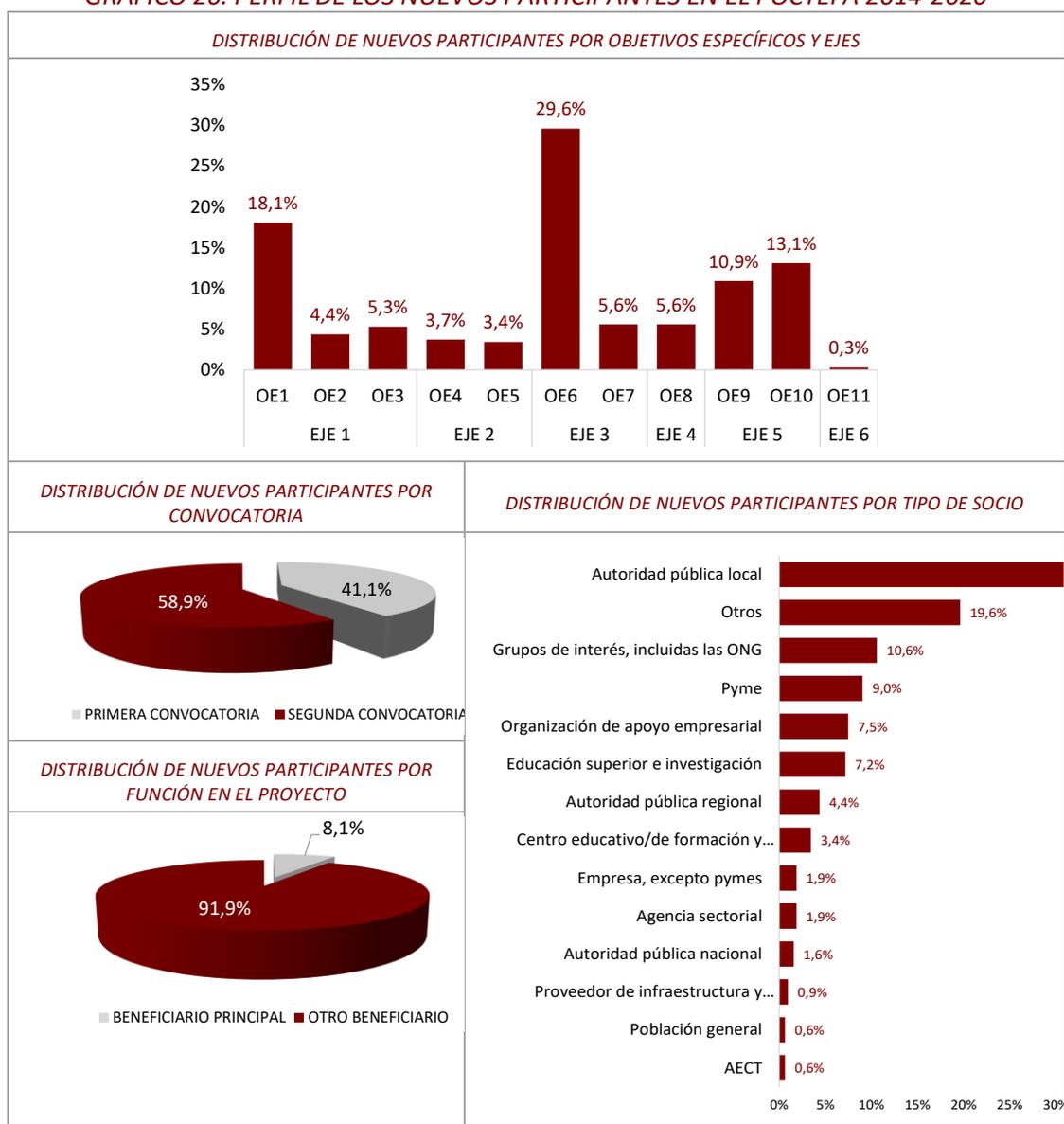
Además, participa un número muy considerable de beneficiarios que no habían participado previamente en proyectos de cooperación cofinanciados por el POCTEFA. Este colectivo representa el 44,92% del total de beneficiarios encuestados. En cuanto a sus características, proceden mayoritariamente de la zona Este del territorio (32,19%) y son de carácter público (56,80%). Si bien hay menos beneficiarios privados que públicos, se percibe un indicador positivo y es que la representatividad de los beneficiarios privados entre los nuevos participantes (43,20%) es superior a la que tienen en el conjunto de los encuestados de Programa (30,67%).

Los nuevos beneficiarios participan mayoritariamente como otros beneficiarios de los proyectos (únicamente el 18,5% de los mismos tiene la condición de beneficiario principal).

Los datos derivados de la encuesta quedan confirmados por la comparativa entre los beneficiarios del POCTEFA en 2007-2013 y en las dos primeras convocatorias de 2014-2020. De la misma se desprende que más de la mitad de los beneficiarios del actual Programa no habían participado en el período anterior. De hecho las cifras son superiores a los datos derivados de la encuesta, probablemente como consecuencia de que algunos de ellos pueden haber participado en períodos anteriores.

Los nuevos participantes responden al perfil, fundamentalmente, de autoridades públicas locales, otros y grupos de interés, cumplen el papel otros beneficiarios y están de forma prioritaria en los OE 6 (Eje 3), 1 (Eje 1) y 10 (Eje 5) –ver Gráfico 26–.

GRÁFICO 26. PERFIL DE LOS NUEVOS PARTICIPANTES EN EL POCTEFA 2014-2020



Fuente: Elaborado por Regio Plus a partir de datos de SIGEFA.

En conclusión, la dinamización, dadas las dificultades de partidas asociadas a la amplia participación inicial de los beneficiarios potenciales en el Programa, puede considerarse **positiva**, si bien caben posibilidades de mejora en dos sentidos: la priorización de actuaciones de dinamización entre beneficiarios potenciales que no conocen previamente el Programa (como por ejemplo la mayor difusión en prensa de las posibilidades de cofinanciación y de los resultados de los proyectos) y la apertura del Programa hacia nuevos beneficiarios potenciales, como las Pymes que en la actualidad tienen una presencia muy marginal.

Los logros, sin embargo, son menos significativos en lo relativo a los **principios horizontales**. Así, la contemplación de los principios horizontales se considera adecuada, de forma general, en lo relativo a la formulación de los proyectos y, en consecuencia, los formularios de candidatura.

No obstante, una vez aprobados los proyectos, se echan en falta dos elementos fundamentales:

- + La concienciación a los beneficiarios, particularmente, los beneficiarios principales, sobre la consideración horizontal de estas prioridades de la UE durante la fase de ejecución de los proyectos. A estos efectos se considera particularmente compleja la incorporación de la Igualdad de Género, por lo que sería conveniente trabajar en mayor medida en este ámbito, por ejemplo ampliando las tareas de formación realizadas con la Secretaría Conjunta a webinar para los beneficiarios.
- + La definición de herramientas para el seguimiento de los principios horizontales durante el desarrollo de los proyectos que completen el control realizado a través de las listas de comprobación. Por ejemplo se propone la definición de indicadores o el incremento de la visibilidad en la presentación de los resultados de los proyectos así en los ejercicios de evaluación del Programa.

De hecho, cuando se ha preguntado a la Autoridad de Gestión / Secretaría Conjunta y los Coordinadores Territoriales sobre la medida en que los proyectos aprobados en primera y segunda convocatoria han contribuido al cumplimiento de estos principios horizontales las respuestas inciden en la fase de programación (formulario de candidatura) e instrucción, pero no se dispone de información suficiente a nivel de ejecución efectiva a través de los informes de ejecución de los proyectos.

Cuando existe, la información operativa existente sobre la fase de desarrollo tiene, en todo caso, un carácter más vertical que horizontal, de modo que se puede apreciar la contribución de los proyectos aprobados en el marco del Eje 5 a la Igualdad de Oportunidades y no discriminación y los aprobados en los Ejes 2 y 3 al desarrollo sostenible.

La valoración realizada por los beneficiarios¹³ pone de manifiesto a este respecto que la información aportada / disponible sobre principios horizontales es insuficiente: de hecho el 28,3% de los beneficiarios encuestados señalan esta como poco adecuada y únicamente un 9,85% de los mismos determina que es muy buena.

PREGUNTA 2. ¿Los procesos de gestión y coordinación del Programa son más eficientes en comparación con la programación anterior?

El análisis realizado a nivel de procedimientos permite concluir que se ha producido una mejora efectiva en términos de eficacia con respecto al período de programación 2007-2013, si bien existen ciertas debilidades que será necesario tener presentes de cara, sobre todo, al nuevo período de programación 2021-2027.

- + El procedimiento de presentación de candidaturas y selección de operaciones ha incorporado una serie de mejoras relevantes con respecto al período 2007-2013, respondiendo a las recomendaciones realizadas al cierre del mismo.

Su definición se caracteriza por su flexibilidad y capacidad de adaptación para atender los problemas presentados en las convocatorias previas; la aptitud para dar respuesta a los objetivos del Programa; así como por la notable participación de los diferentes componentes de la estructura organizativa.

El sistema ha permitido la flexibilidad de implementar convocatorias en 1 o en 2 fases, en función de las necesidades del programa.

Los plazos de resolución han diferido notablemente entre ambas convocatorias. Los plazos de preparación y publicación de la primera convocatoria, así como de los plazos de resolución se han reducido en relación con el período anterior. El tiempo medio estimado para cada uno de las candidaturas evaluadas asciende a 1,50 días en la primera convocatoria, en tanto en segunda convocatoria se eleva hasta los 1,94 días.

Entre sus debilidades destaca la notable carga burocrática que supone para los beneficiarios potenciales y el consumo de recursos para las Autoridades del Programa.

- + En el ámbito del control y la verificación se ha definido e instaurado un procedimiento estructurado en varios subprocedimientos que garantiza el cumplimiento de los requisitos reglamentarios y la separación de funciones, y contribuye a minimizar el riesgo de irregularidades en el gasto certificado.

¹³ Ver nota 1.

Desde el punto de vista operativo se han planteado algunos inconvenientes en la contratación y desarrollo de la actividad del controlador de primer nivel que pretenden resolverse con la celebración de un nuevo contrato.

- + El circuito financiera ha sido objeto de mejoras como el sistema de pago directo a cada beneficiario permite, a priori, un mayor control y rapidez o la declaración de los gastos de los socios andorranos en la Aplicación informática SIGEFA.

Sin embargo, en la práctica no se ha producido una reducción de los tiempos necesarios para el reintegro de la ayuda FEDER como consecuencia de problemas asociados, principalmente, a los retrasos en la realización de los controles de primer nivel y los acontecidos en la recopilación de la información bancaria para la realización efectiva de los pagos.

Las previsiones a corto plazo, en todo caso y dado que se están adoptando las medidas pertinentes para la superación de estas dificultades, apuntan a una reducción de los tiempos del circuito financiero.

- + Pese a que constituye uno de los nuevos retos en la ejecución de la Política de Cohesión para el período 2014-2020 y por tanto no cabe la comparativa con el período anterior, resulta relevante poner en valor los esfuerzos realizados para garantizar una política de lucha contra el fraude eficaz. Con esta finalidad se ha implementado un sistema coherente, amplio y profundo que cuenta con la participación activa de todos los agentes del Programa.

Para facilitar su eficaz ejecución sería recomendable la plasmación del procedimiento en un Manual, con un mayor desarrollo de herramientas específicas, y la aportación de mayores orientaciones para el diseño y ejecución de los planes de acción en caso de identificación de fraude.

- + Los sistemas definidos para las tareas de seguimiento y evaluación parten de la experiencia previa con la incorporación de los cambios necesarios para responder a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones del período 2007-2013 (que han sido consideradas en su totalidad) y la adaptación asociada a las novedades del nuevo período de programación.

El resultado es un procedimiento que recaba información completa y homogénea y que establece un sistema de seguimiento y análisis eficaz que, no obstante, presenta ciertos ámbitos potenciales de mejora: garantizar el control de los mecanismos de recopilación de indicadores a nivel de proyecto por parte de los controladores de primer nivel, mejorar la formación en relación con la cuantificación de los indicadores que refuerce el apoyo ofrecido por la “Guía de Indicadores” y continuar mejorando la accesibilidad de la aplicación SIGEFA.

- + El sistema de información y comunicación garantiza el cumplimiento de los requisitos reglamentarios y la consecución de los objetivos de la Estrategia de Comunicación.

Las medidas de dicha estrategia se están desarrollando conforme al cronograma previsto y existe una amplia participación de todos los agentes implicados que son claramente conscientes de sus responsabilidades.

Para el cumplimiento de dichas responsabilidades desde la Autoridad de Gestión/ Secretaría Conjunta se han adoptado una batería importante de herramientas que, de una parte han permitido reducir el número de preguntas sobre la materia y previsiblemente, también las incidencias detectadas en el ámbito del control, al tiempo que cuentan un uso generalizado y una favorable valoración por parte de los beneficiarios.

La favorable valoración se ha visto favorecida por la atención a las recomendaciones realizadas en el marco de las evaluaciones previas, tanto en la valuación ex ante del presente período como en la evaluación final del Programa 2007-2013. El principio de interactividad e iteratividad de la evaluación en el marco de la Política de Cohesión de la Unión Europea trasciende los propios períodos de Programación. Así, las recomendaciones derivadas de los ejercicios evaluativos realizados a la finalización del período 2007-2013 y la propia Evaluación ex – ante del actual período han sido integradas en el desarrollo del POCTEFA 2014-2020, tanto desde una perspectiva institucional y organizativa, como funcional (procedimientos) y operativa.

Por ello resulta fundamental identificar qué recomendaciones se han realizado y de qué modo han sido incorporadas a la realidad del Programa.

- + Las recomendaciones realizadas en el marco de la Evaluación ex ante del actual período 2014-2020 (con un carácter más estratégico que funcional) fueron atendidas íntegramente en el momento de la programación: el 79,2% en su totalidad, en tanto el 20,8% únicamente de modo parcial, tal y como se desprende del propio informe de evaluación (ver Tabla 13).

TABLA 13. ATENCIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN EX-ANTE DEL POCTEFA 2014-2020

	RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN		RESPUESTA	GRADO DE ATENCIÓN	
VALORACIÓN DE LA CALIDAD DEL DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO	AMPLITUD	Profundizar en el análisis en algunos ámbitos	En el marco del análisis de conocimiento e innovación del diagnóstico, se incluye el subapartado sobre TIC. A pesar de no haber incorporado un capítulo específico sobre igualdad de género, este aspecto se ha analizado siempre que ha sido posible y pertinente hacerlo, en particular en el tema del acceso al empleo, incorporando indicadores desagregados por sexo. Se incluyen referencias diferenciadas para las zonas de litoral y las áreas montañosas.	Dentro del apartado 3.4-Conocimiento e Innovación, se incluye el subapartado 3.4.2 sobre TIC. Existen indicadores desagregados por sexo siempre que ha sido posible y pertinente, como en el caso del análisis demográfico. A pesar de no haber incorporado un capítulo específico sobre igualdad de género, este aspecto se ha analizado siempre que ha sido posible y pertinente hacerlo, en particular en el tema del acceso al empleo (sección 3.2.2 del diagnóstico). En los apartados 3.1. Territorio y Sociedad y 3.3. Medio Ambiente se incluyen referencias diferenciadas para las zonas de litoral y las áreas montañosas.	TOTAL TOTAL TOTAL
		SISTEMA DE INDICADORES	Uso de Eurostat como fuente siempre que sea posible.	El empleo de Eurostat se ha realizado de manera combinada con las fuentes estadísticas regionales y nacionales y en los casos en que no se puede obtener una armonización de los datos y sus fuentes entre los diferentes institutos de estadística.	PARCIAL
			Actualización de la información estadística.	El informe quedó actualizado a fecha de cierre y aprobación del diagnóstico.	TOTAL
	Obtención de valores cuantificados actuales de los indicadores de la Estrategia Europa 2020.		Los valores cuantificados están relacionados con los temas de la Estrategia Europa 2020 y permiten justificar la estrategia elaborada	TOTAL	
	DAFO	Cuantificación a través de indicadores	El análisis DAFO es el resultado de un trabajo de cuantificación en el diagnóstico territorial y presenta una información que permite servir de apoyo al diseño de la estrategia del Programa.	PARCIAL	
		Inclusión de una matriz DAFO sintética, resumen de las principales conclusiones alcanzadas que permita jerarquizar los retos y desafíos futuros	Existe una matriz DAFO por cada uno de los grandes apartados del Diagnóstico. En el Apartado 4 se han incluido las matrices DAFOS, jerarquizadas, asociadas a los principales Retos identificados.	TOTAL	

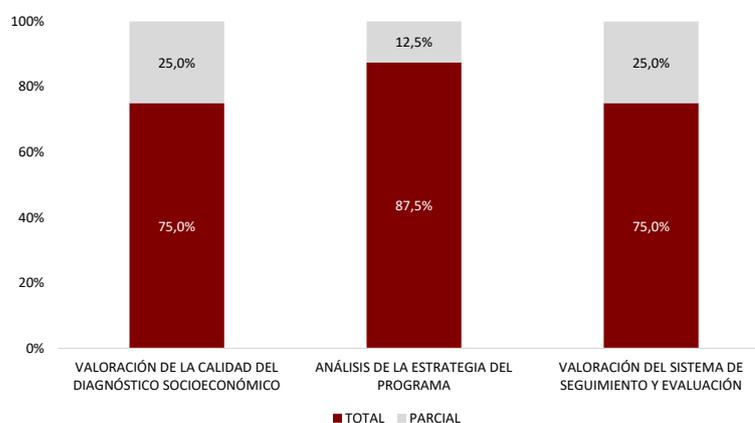
		RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN	RESPUESTA	GRADO DE ATENCIÓN
ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA	LECCIONES DE EXPERIENCIA	Concentración financiera en aquellos ámbitos donde la capacidad de gasto es más significativa (PI 1b, 5a, 5b, 6c, 6d y 7c).	La concentración FEDER total del Programa en esas prioridades de inversión es del 75,2%.	TOTAL
	COHERENCIA INTERNA	Potenciar aquellos OE con mayor capacidad de arrastre para la consecución global de los objetivos del POCTEFA (1b, 3b, 5a, 7c) y aquellos que resultan más sensibles (6c y 6d).	El reparto presupuestario se realiza a nivel de PI, no a nivel de OE. Tal y como se ha señalado en la respuesta anterior, las prioridades de inversión mencionadas han sido reforzadas. En concreto, las PI que se citan en esta recomendación, representan el 70,50% del importe FEDER del Programa. El refuerzo de las PI representa, por ende el fortalecimiento de sus OE. A excepción de la PI 1b, que tiene 2 OE, el resto de PI sólo tienen un OE asociado cada una.	TOTAL
	COHERENCIA EXTERNA	Seguimiento de las convocatorias de otros programas comunitarios para evitar duplicidades y maximizar las oportunidades en materia de sinergias.	Dentro de las funciones de la Secretaría Conjunta se incluye la coordinación y armonización de herramientas con otros programas de cooperación que actúan en el territorio POCTEFA. En los proyectos de capitalización se realiza un seguimiento particular de las actividades desarrolladas en otros programas y propuestas.	TOTAL
		Ayudar a cofinanciar acciones de otros programas que así lo permitan a través del POCTEFA en temas e iniciativas de carácter estratégico para el área de cooperación transfronteriza.	Sobre este tema, el Programa incluye unos criterios de selección de operaciones, tanto generales como específicas. Los proyectos deben cumplir esos criterios para poder ser seleccionados. El CS dispone de la capacidad para modificar, en su caso, dichos criterios.	TOTAL
		Priorizar proyectos (en la fase de selección) que sean continuación o que se sirvan de resultados y metodologías financiados al amparo de otros programas comunitarios.	Respuesta similar a la anterior: el Programa incluye unos criterios de selección de operaciones, tanto generales como específicas. Los proyectos deben cumplir esos criterios para poder ser seleccionados.	TOTAL
		Introducir criterios de selección relativos a la sostenibilidad de las intervenciones en las que se valore positivamente la continuación de los mismos y/o la introducción de mejoras sustanciales a través de la presentación de candidaturas a otros programas de la UE.	Varios de los criterios de selección generales inciden en la complementariedad, transferibilidad y sostenibilidad de los resultados. En este sentido, los criterios valoran más la adaptación a los problemas y políticas del territorio, así como la complementariedad de las acciones propuestas con otras que ya puedan existir en la zona, con independencia de si los beneficiarios han presentado candidaturas a otros Programas de la UE. Sí se puede valorar, en cambio, que las soluciones innovadoras que se propongan hayan sido testadas en otros espacios y puedan ser transferibles al entorno POCTEFA.	TOTAL

		RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN	RESPUESTA	GRADO DE ATENCIÓN
	LÓGICA DE INTERVENCIÓN	Elaboración de Fichas Técnicas para todos los indicadores del Programa que aumenten la claridad de su definición, metodología, etc. permitiendo una mayor integración de los mismos en la lógica de intervención	En los documentos de trabajo para la generación y debate de los indicadores se han ofrecido explicaciones sobre la definición, alcance y justificación de la cuantificación de los indicadores a través de cuadros de análisis de los mismos. Es una información que permanecerá en la AG/Secretaría Conjunta y que permitirá elaborar herramientas de seguimiento de los mismos para su correcta medición.	PARCIAL
	PRINCIPIOS HORIZONTALES	Valorar la posibilidad de profundizar en el registro de datos por género, la introducción o revisión de temas específicos, etc. haciendo más visible la consideración de género, particularmente en la parte pública dirigida a los destinatarios	La presentación de los indicadores en el formato propuesto por el Reglamento de ejecución (UE) N°288/2014 no permite dicha desagregación. Sin embargo, la Secretaría Conjunta sí recopilará los indicadores desagregados por sexo cuando así sea posible y pertinente. De acuerdo con la redacción actual de los indicadores, pocos indicadores pueden precisar dicha desagregación y, en cualquier caso, sólo en los de productividad.	TOTAL
VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	CLARIDAD Y RELEVANCIA DE LOS INDICADORES	Elaboración de fichas técnicas que recojan la definición de los indicadores (de productividad y resultado) y su metodología de cálculo, de modo que quede garantizada la pertinencia de los mismos y su fiabilidad, así como la cuantificación de los valores de base, hitos intermedios y objetivos a 2023.	En los documentos de trabajo para la generación y debate de los indicadores se ha ofrecido explicaciones sobre la definición, alcance y justificación de la cuantificación de los indicadores. Es una información que se mantiene y existe para su trabajo posterior por la AG/Secretaría conjunta.	PARCIAL
		Revisión de los indicadores de resultado que se centran exclusivamente en los resultados generados sobre los beneficiarios de la ayuda y no abarca al resto de agentes que intervienen en el territorio	En la última versión de los indicadores, las fuentes de verificación de los indicadores de resultado no corresponden, en ningún indicador, a información suministrada por los beneficiarios de la ayuda. En su cuantificación se tiene en cuenta a otros actores del territorio especializados.	TOTAL
	ADECUACIÓN DE LOS VALORES DE BASE, OBJETIVOS E HITOS	En los indicadores de productividad: Adecuación de las unidades de medida y cuantificación de objetivo 2023 para indicadores que no lo tienen	Se ha realizado dicha adecuación para los indicadores. El indicador de “superficie de suelos rehabilitados” ha sido eliminado en la última versión a propuesta del partenariado del Programa. Se ha estimado la cuantificación tanto de los valores intermedios como para 2023.	TOTAL
		En los indicadores de resultado: Cuantificación del valor de referencia cuando éste no aparece en el Programa y corrección de la cuantificación realizada cuando su interpretación resulta compleja	Se incluye la referida unidad de medida y en cuanto al valor inicial se remite a la realización de un análisis que puede realizar el Observatorio Pirenaico del Cambio Climático. De esta manera, se podrá obtener el valor de referencia determinado por un organismo especializado tanto sectorial como territorialmente.	PARCIAL

RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN		RESPUESTA	GRADO DE ATENCIÓN
CAPACIDAD ADMINISTRATIVA, PROCEDIMIENTOS DE RECOPIACIÓN DE DATOS Y EVALUACIÓN	Justificación de las fórmulas de cuantificación de los valores de referencia en aquellos indicadores de resultado que tiene como fuente procesos de cuantificación, con la finalidad de garantizar la coherencia con el seguimiento posterior de los mismos.	De acuerdo con las instrucciones del CS, en la última reformulación de los indicadores de resultado se ha intentado emplear indicadores ya utilizados en el período 2007-2013, cuando así ha sido posible. Por este motivo, los indicadores que ofrecen un valor absoluto como valor de referencia proceden de un ejercicio de asimilación y cuantificación de los resultados obtenidos en el período 2007-2013. En el resto de casos, el valor de referencia se remite a la realización de un estudio previo al inicio de la implementación del Programa, en línea con Programas de cooperación presentados a la Comisión.	TOTAL
	Valorar por parte del Comité de Pilotaje la idoneidad de los hitos intermedios en aquellos indicadores que resultan excesivamente conservadores u optimistas en función de la experiencia previa, las aportaciones del partenariado y la senda financiera anual	El grupo de trabajo encargado de la elaboración del Programa ha podido manifestar sus inquietudes en un proceso iterativo e interactivo con el equipo redactor del Programa de Cooperación Territorial, de manera frecuente, con observaciones por escrito, grupos de trabajo reducidos, reuniones telefónicas y presenciales, etc.	TOTAL
	Aumentar el rendimiento del sistema informático más allá de las funciones propias de la gestión, justificación y control de los fondos.	El apartado 7 del Programa prevé la mejora del sistema informático tanto para la gestión del Programa como para la simplificación del trabajo de los beneficiarios. Los campos de indicadores e información cualitativa ya existen en el sistema informático del 2007-2013. Se mejorarán para facilitar el trabajo tanto del partenariado del Programa como de los beneficiarios. Al mismo tiempo, se tratará de obtener datos más precisos sobre los resultados alcanzados por las operaciones.	TOTAL
	Organizar reuniones con el conjunto de agentes interesados, de cara a analizar la pertinencia de los indicadores de productividad y resultado en función de las acciones diseñadas por cada uno de ellos, ajustando la batería de indicadores finales a la realidad de la intervención.	El Comité de pilotaje del POCTEFA 2014-2020 ha participado en el trabajo de definición de los indicadores de productividad y de resultado, implicando a agentes expertos de sus administraciones respectivas con el fin de mejorar la batería de indicadores propuesta. En función de sus observaciones, se realizaron los ajustes pertinentes para la correcta medición de los resultados del Programa, en coherencia con las acciones diseñadas para cada OE.	TOTAL

Fuente: Anexo de la Evaluación ex – ante del POCTEFA 2014-2020.

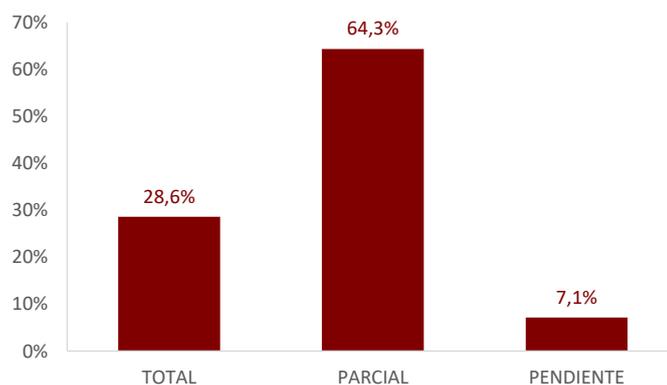
GRÁFICO 27. CONSIDERACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN EX – ANTE EN LA PROGRAMACIÓN 2014-2020



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de análisis de Evaluación ex – ante del POCTEFA 2014-2020.

- ✦ Por su parte, las recomendaciones realizadas en el marco de la Evaluación final del Programa 2007-2013 han sido atendidas, siquiera parcialmente, en el 92,9% de los casos (Gráfico 28), con la única excepción de las cuestiones relativas a la capitalización que se encuentra en fase de discusión para su aplicación en un futuro próximo.

GRÁFICO 28. GRADO DE APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN FINAL 2007-2013



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

La Tabla 14 recoge un resumen de las medidas adoptadas para atender cada una de estas recomendaciones apuntando a modo de conclusión el grado de consideración alcanzado.

TABLA 14. ATENCIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN FINAL DEL POCTEFA 2007-2013

ÁMBITO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA EN 2014-2020	GRADO DE CONSIDERACIÓN
PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN	A. Realizar una programación más suave en la primera convocatoria, para poder testear los resultados obtenidos y disponer de mayor capacidad estratégica en el resto del Programa.	La ayuda FEDER programada en la primera convocatoria del período 2007-2013 se elevó a 93.535.932,71 euros, lo que supone el 57,45% del total. En el período 2014-2020, por su parte, en la primera convocatoria se programaron 71.186.0358,23 euros que representan el 37,60% de la ayuda programada para el conjunto del período.	TOTAL
	B. Los proyectos de alto consumo FEDER (a fijar un nivel mínimo) pueden ser programados siguiendo la modalidad de proyectos transversales, independientemente del origen de sus beneficiarios. De esta manera, las tres subzonas del espacio pueden tener una información y capacidad de decisión homogénea sobre proyectos que les van a influir fuertemente desde un punto de vista de administración del FEDER real disponible para cooperar.	No se han previsto en las dos convocatorias existentes proyectos de alto consumo de FEDER. No obstante, se observa una notable presencia de los proyectos transversales que han pasado de representar el 37,2% de los aprobados en 2007-2013 al 52,5% en las dos primeras convocatorias de 2014-2020. Por otra parte, pese a que la Evaluación final del período 2007-2013 concluía que a través de la instrucción de los proyectos y de las reuniones técnicas previas a la programación/Comités Territoriales y Transversal, se busca un equilibrio territorial de distribución de los fondos FEDER, en la práctica se observa un mayor peso efectivo de la zona oeste.	PARCIAL
	C. Si bien las recomendaciones de la Evaluación in itinere no son vinculantes, conviene que el Programa razone las causas por las que las medidas propuestas no son implantadas. En caso contrario, como el actual, las recomendaciones parecen haber carecido de un valor útil para el Programa.	El “Plan de evaluación del Programa de Cooperación Territorial INTERREG V-A España-Francia-Andorra POCTEFA 2014-2020” asigna al Comité de Pilotaje la tarea de informar al Comité de Seguimiento sobre las recomendaciones de la evaluación y sobre las medidas que se han de aplicar, siendo este último el responsable de garantizar la ejecución de las acciones resultantes de las recomendaciones de la evaluación. Y ello en el marco de planes de acciones para atención de las recomendaciones que pueden tener lugar tras el final efectivo de la evaluación. Asimismo se han definido entre las preguntas de evaluación la valoración de la integración de las recomendaciones de los evaluadores por parte de la Secretaría Conjunta.	TOTAL

ÁMBITO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA EN 2014-2020	GRADO DE CONSIDERACIÓN
PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN (continuación)	D. Se recomienda el desarrollo de métodos de selección de proyectos objetivables y que pueden ser validados en los comités de seguimiento con el objetivo de su aplicación en todos los comités territoriales.	Mejora de la información y transparencia: Se incorpora en el texto oficial de las convocatorias, junto a la definición de los criterios de selección, la ponderación asociada a cada uno de ellos. Las medidas adoptadas para hacer más objetivo el proceso de instrucción han recibido una valoración favorable en el trabajo de campo realizado (entrevistas a la Autoridad de Gestión, la Secretaría Conjunta y los miembros del partenariado del Programa entre junio y julio 2018).	TOTAL
	E. Favorecer la posibilidad de surgir proyectos de gran envergadura territorial y en un nivel más estratégico, en particular en relación a las temáticas prioritarias.	La representatividad de los proyectos transversal alcanza el 52,5% de los proyectos y el 52,2% de la ayuda FEDER en las convocatorias celebradas. Por temáticas, los proyectos transversales resultan particularmente relevantes (más allá de la asistencia técnica) en la dinamización de la innovación y la competitividad, en el que se desarrollan el 75% de los objetivos considerados estratégicos en el Programa (de acuerdo con las conclusiones de la Evaluación ex – ante). Sin embargo, la transversalidad resulta considerablemente menor, por la propia condición de las inversiones abordadas, en lo relativo a la movilidad de bienes y personas que, en todo caso, abordan proyectos de carácter estratégico.	PARCIAL
	F. Favorecer la participación de socios andorranos, y en caso de considerarlo adecuado, acompañar de una manera específica las operaciones en las que participan socios de Andorra.	Posibilidad de presentación de proyectos bilaterales con Andorra.	PARCIAL

ÁMBITO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA EN 2014-2020	GRADO DE CONSIDERACIÓN
SEGUIMIENTO FÍSICO Y FINANCIERO	G. De cara al período 2014-2020 seguir trabajando en la accesibilidad del SIGEFA y en la accesibilidad para todas las partes del Programa, en particular en la carga de datos y validación de los mismos.	La plataforma SIGEFA ha sido mejorada y adaptada según las necesidades detectadas en el periodo anterior, habiéndose realizado un importante trabajo de mejora. Pese a ello, persisten ámbitos en los que se podría seguir progresando: el formateado de los documentos generados por la aplicación y la usabilidad de la herramienta de cara a los usuarios. De hecho, entre los principales problemas a los que se enfrentan los beneficiarios en la gestión y ejecución de los proyectos se destaca al uso de SIGEFA (que plantean el 35,5% de los encuestados en junio de 2018).	PARCIAL
	H. La cumplimentación de los indicadores, tanto de realización (productividad, en el período 2014-2020) no puede venir directamente de los informes de los proyectos sino que requiere, a mínima, un tratamiento por parte de la Secretaría Conjunta.	Se ha establecido una responsabilidad compartida entre los controladores de primer nivel y la Secretaría Conjunta para garantizar la calidad y homogeneidad de la información: En tanto los verificadores de primer nivel, en el marco de las verificaciones in situ, se asegurarán de que “el beneficiario incluya información sobre los indicadores de seguimiento y de que estos cumplan con lo establecido en el formulario de candidatura de la ayuda FEDER, así como la correcta comprensión de los indicadores y datos comunicados por el beneficiario”; la Secretaría Conjunta llevará a cabo un control de indicadores en los controles de calidad. En la práctica, sin embargo, no existe constancia de que desde el control de primer nivel se esté llevando a cabo la constatación de sistemas de recopilación de indicadores adecuados.	PARCIAL
	I. Realización de una Guía o Manual de Indicadores, con la definición precisa de cada uno y la metodología de cálculo, de modo que esa información sea conocida y la misma para todos los actores del Programa 2014-2020.	Entre las herramientas de apoyo para la cumplimentación de los indicadores se ha elaborado una “Guía de indicadores” con fichas detalladas a nivel de indicador. Si bien se plantea la conveniencia de reforzar el apoyo que supone la misma con seminarios de formación.	TOTAL

ÁMBITO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA EN 2014-2020	GRADO DE CONSIDERACIÓN
GESTIÓN	J. Se recomienda establecer grupos de trabajo representativos, por temática o especialidad, que reúnan a una selección de actores del partenariado; de esta manera, se puede avanzar de manera más rápida (y, en el caso de grupos de trabajo especializados, de manera más eficaz) en la resolución de los diferentes hitos del Programa.	Se mantiene la celebración de grupos de trabajo previos al Comité de Seguimiento que han resultado especialmente valorados por los miembros del partenariado como elementos eficientes que puede agilizar la toma de decisiones. Si bien se considera que existe aún margen de recurso a los grupos de trabajo técnicos y especializados.	PARCIAL
	K. Se recomienda continuar en los trabajos relativos a la simplificación de los gastos administrativos así como la formación a jefes de fila sobre los procedimientos de la puesta en marcha de justificación de gastos.	El Programa recogía en su capítulo 7 los objetivos y actuaciones previstas para conseguir la reducción de la carga administrativa soportada por los beneficiarios que han sido puestas en marcha en el período 2015-2018, si bien con cierto retraso en algunas de ellas. La consecuencia es que no se han alcanzado los resultados previstos en la mayoría de los casos, por lo que es necesario continuar trabajando en la materia. En relación con la formación a los jefes de fila para la puesta en marcha del procedimiento de justificación de gastos, además de la elaboración de una “Guía de declaración de gastos” se han llevado a cabo 3 seminarios de declaración de gastos (uno en cada una de las zonas en las que se divide el Programa) para los beneficiarios de los proyectos programados en la primera convocatoria de proyectos del Programa entre marzo y abril de 2017, así como un webinar en español y en francés sobre la materia en junio de 2018.	PARCIAL

ÁMBITO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA EN 2014-2020	GRADO DE CONSIDERACIÓN
PRINCIPIOS HORIZONTALES DEL PROGRAMA	<p>L. Se recomienda incorporar actuaciones en materia de formación y sensibilización a los portadores de proyectos sobre la obligación de los beneficiarios a integrar estas prioridades y objetivos horizontales. Para ello se puede acudir a actuaciones como recordatorio de ejemplo de proyectos o actuaciones sencillas que permitan incorporarlo dentro de la documentación del Programa (guía de presentación de proyectos, obligaciones de los beneficiarios) o a través de las formaciones a los jefes de fila que se vayan realizando a lo largo del Programa.</p>	<p>La contemplación de los principios horizontales se considera adecuada, de forma general, en lo relativo a la formulación de los proyectos y en los formularios de candidatura: inclusión de un apartado específico en el formulario de candidatura, priorización de proyectos con mayores y mejores estrategias de igualdad de atención al desarrollo sostenible y se ha realizado formación en el marco de la SC que ha permitido la selección y presentación a los beneficiarios potenciales de ejemplos de actuaciones en la materia. No obstante, una vez aprobados los proyectos, se echan en falta dos elementos fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✦ La concienciación a los beneficiarios, particularmente, los beneficiarios principales, sobre la consideración horizontal de estas prioridades de la UE durante la fase de ejecución de los proyectos. A estos efectos se considera particularmente compleja la incorporación de la Igualdad de Género, por lo que sería conveniente trabajar en mayor medida en este ámbito, por ejemplo ampliando las tareas de formación realizadas con la Secretaría Conjunta a webinar para los beneficiarios. ✦ La definición de herramientas para el seguimiento de los principios horizontales durante el desarrollo de los proyectos que completen el control realizado a través de las listas de comprobación. 	PARCIAL
BUENAS PRÁCTICAS Y CAPITALIZACIÓN	<p>A. Se recomienda continuar con la buena práctica que ha supuesto la guía bilingüe con los proyectos aprobados en el período 2014-2020 como herramienta primaria de identificación de acciones realizadas y elementos clave obtenidos de las operaciones.</p>	<p>Se ha incluido información sobre los proyectos aprobados en la Web del Programa (https://www.poctefa.eu/datos-generales-sobre-los-proyectos-programados/) y se han destacado casos de buenas prácticas en el trabajo de campo realizado entre los meses de junio y julio de 2018 a través de entrevistas con la Autoridad de Gestión, la Secretaría Conjunta y los miembros de partenariado del Programa, destacando los casos de SECURUS (EFA039/15), COOPEREM (EFA169/16), TRANSFERMUGA2 (EFA042/15), ALERT (EFA250/16) y HeliNET (EFA200/16).</p>	PARCIAL

ÁMBITO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA EN 2014-2020	GRADO DE CONSIDERACIÓN
BUENAS PRÁCTICAS Y CAPITALIZACIÓN (continuación)	<p>B. Se recomienda favorecer las actuaciones que vayan dirigidas a emerger proyectos dirigidos a valorizar la capitalización de ciertas operaciones y experiencias de una y otra zona. En relación a ciertas temáticas prioritarias, los proyectos de gran envergadura territorial y de un nivel más estratégico podrían concentrarse sobre la capitalización, favorecer la creación de lazos permanentes entre los proyectos y el desarrollo a gran escala de soluciones ya experimentadas.</p>	<p>El Comité de Seguimiento ha abierto el debate en torno a las posibles acciones para la capitalización, poniendo sobre la mesa cuestiones como la celebración de jornadas de intercambio de experiencias entre los beneficiarios o incluso la celebración de una convocatoria exclusiva para proyectos de capitalización. No obstante, en la práctica no se ha realizado aún ninguna actuación.</p> <p>Por su parte, entre los beneficiarios, no se percibe un esfuerzo por parte de las Autoridades del Programa para promover la continuidad de la colaboración una vez finalizada la cofinanciación. De hecho, únicamente el 30,7% de los encuestados en el trabajo de campo realizado en junio de 2018 considera que se fomentan las actuaciones de continuación del proyecto más allá del marco del POCTEFA.</p>	PENDIENTE

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

En términos de valoración cualitativa tanto desde los beneficiarios del Programa como desde los miembros del partenariado se considera que existe una adecuada distribución de funciones que, no obstante, presenta algunas dudas en lo que respecta a las tareas desempeñadas por los Coordinadores Territoriales y las Autoridades Nacionales.

Los miembros del partenariado del Programa perciben con respecto a 2007-2013 una mejora generalizada especialmente patente en los procesos de selección, instrucción y los comités territoriales/transversal y la forma de trabajar del partenariado.

Por su parte, los beneficiarios del Programa destacan como procedimientos más ágiles de entre los que les afectan directamente la presentación de candidaturas y la elaboración de informes de ejecución en el seguimiento.

PREGUNTA 3. ¿La carga administrativa para los beneficiarios ha disminuido en relación con el Programa anterior?

A fecha de finalización del presente informe, se han puesto en marcha todas las medidas programadas para la reducción de la carga administrativa soportada por los beneficiarios que se previeron en el Programa: desmaterialización total y la posibilidad para los beneficiarios de cargar telemáticamente los documentos a través de la aplicación en línea; simplificación del formulario de candidatura y agilización del proceso de instrucción; definición e implementación de un sistema de costes simplificados; reducción de los plazos en la gestión administrativa y el sistema de control e instauración de un sistema de pago directo a los beneficiarios.

Sin embargo existe un claro incumplimiento de la planificación temporal y los resultados alcanzados únicamente pueden catalogarse como parciales en más del 80% de las medidas.

La Tabla 15 recoge los principales avances logrados. De su lectura se desprende que los resultados más favorables, en este contexto, corresponden con las mejoras incorporadas en la aplicación informática SIGEFA que han permitido la desmaterialización total y la carga telemática de los documentos en la presentación de convocatorias.

TABLA 15. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS PROGRAMADAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA CARGA ADMINISTRATIVA PARA LOS BENEFICIARIOS

MEDIDA PROGRAMADA	ACCIONES REALIZADAS	GRADO DE CUMPLIMIENTO
Mejoras en el SIGEFA que permitan la desmaterialización total y la carga telemática de los documentos	Envío de las candidaturas solo en formato digital a partir de 2016 (segunda convocatoria).	TOTAL
Simplificación del formulario de candidatura.	Adopción de formulario INTERACT y posterior modificación de los enunciados para su simplificación. Generación de documentación de apoyo para la cumplimentación de formulario.	PARCIAL
Agilización del proceso de instrucción	Digitalización el proceso Instauración del correo electrónico como vía oficial de comunicación Publicación vía web de las resoluciones del Comité de Programación Aumento de la información y publicidad en relación con los criterios de selección y su valoración Procedimentación de los recursos	PARCIAL
Adopción de un sistema de costes simplificados	Definición de sistemas de costes simplificados. No se ha concretado un procedimiento específico que indique con precisión cómo deben documentarse, controlarse, archivarse y auditarse. Dificultades señaladas por organismos de gestión del Programa y beneficiarios, particularmente en costes de personal.	PARCIAL
Reducción de los plazos en la gestión administrativa y el sistema de control	Disponibilidad de la práctica totalidad de la información en un único repositorio (SIGEFA). Establecimiento vía contrato del plazo para la realización de los controles de primer nivel (que se ha incumplido en la práctica)	PARCIAL
Sistema de pago directo a los beneficiarios	Puesta en marcha de un procedimiento para la realización del pago directo a los beneficiarios que ha sufrido importantes retrasos en su puesta en marcha (recopilación con la información necesaria de los beneficiarios para la realización directa del pago)	PARCIAL

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Estas medidas han permitido responder a los principales ámbitos de interés analizados en el Grupo de Alto Nivel de la Comisión, competencia de las autoridades del Programa: “sobre-regulación”, empleo de medios más sencillos para reembolsar los costes resultantes, utilización de procedimientos en línea y puesta en marcha de proyectos iniciados y gestionados por comunidades locales.

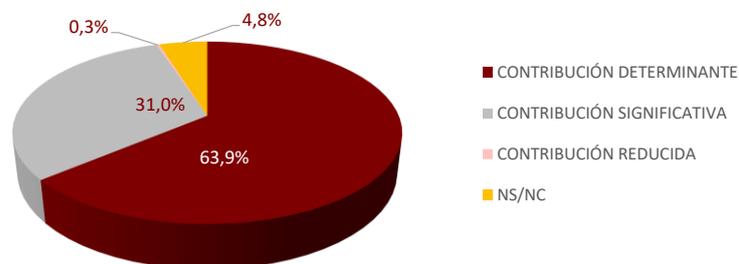
En el caso de la mejora de la accesibilidad a las Pymes, aspecto para el que no se han adoptado medidas, sí se ha iniciado un debate a través de la incorporación de los microproyectos, si bien este cuenta con un respaldo insuficiente para su inclusión por parte de los miembros del partenariado de Programa (particularmente apoyado por los miembros franceses).

La percepción de los beneficiarios, así como de los miembros del partenariado del Programa, coinciden en señalar que, pese a los avances observados, existen margen de mejora, tanto en lo relativo a la evolución del formulario de candidatura y la aplicación SIGEFA.

PREGUNTA 4. ¿Cuál es la plusvalía de la ejecución del PO mediante una estructura de cooperación transfronteriza con respecto a la realiza por las regiones miembros?

La Cooperación Territorial Europea y, de forma particular, la transfronteriza en el área España-Francia-Andorra presenta un claro valor añadido en tanto contribuye a garantizar que las fronteras no constituyen barreras para abordar proyectos estructurales, aproxima a los habitantes a ambos lados de la frontera, ayuda a solucionar problemas comunes, facilita la puesta en común de ideas y recursos, y potencia la colaboración estratégica para alcanzar metas comunes.

GRÁFICO 29. PLUSVALÍA DEL PROGRAMA: LA CONTRIBUCIÓN DE LA COOPERACIÓN A LA RESOLUCIÓN DE LAS NECESIDADES DE LA ZONA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BENEFICIARIOS



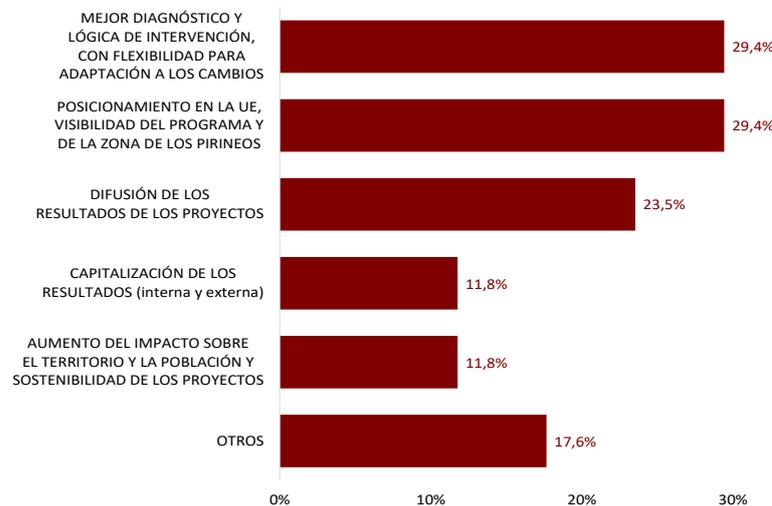
Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

La percepción que tienen al respecto los beneficiarios del Programa acerca de la plusvalía generada por el mismo es claramente positiva si tenemos en cuenta que el 63,9% de los mismos consideran que la contribución del Programa es determinante al permitir abordar problemas comunes que exigen una respuesta compartida para su resolución y el 31% la considera al menos significativa, ya que la cooperación proporciona ventajas adicionales y mayores garantías respecto a un planteamiento independiente (sin partenariado).

Esta plusvalía ha quedado sustentada en la capacidad del Programa de conseguir sus objetivos basada en los factores de éxito entre los que se destacan la experiencia previa y capacidad de convocatoria del Programa; la proximidad al territorio con implicación y buen entendimiento de las autoridades nacionales y regionales/locales; la concentración de los proyectos en la resolución de las necesidades específicas del área de cooperación (no abordadas por otros programas) y la alta tasa de cofinanciación.

Tales factores de éxito habrán de tenerse en cuenta de cara al próximo período de programación con el objetivo de continuar potenciando la plusvalía generada por el Programa. La aportación apuntada por las Autoridad de Gestión y los miembros del partenariado del Programa señala hacia la mejora de determinados factores (sobre todo la mejora de la comunicación interna y externa y de los sistemas de procedimiento), así como la adopción de fórmulas de mejora del diagnóstico y la lógica de intervención, posicionamiento en la UE, difusión de los resultados y capitalización y aumento del impacto sobre el territorio y la sostenibilidad de los proyectos (ver Gráfico 30).

GRÁFICO 30. FÓRMULAS PARA POTENCIAR LOS EFECTOS POSITIVOS DEL PROGRAMA



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de proceso de entrevistas con AG, SC y miembros del partenariado del Programa (junio-julio 2018)

PREGUNTA 5. ¿Garantizan las modalidades de ejecución que los proyectos seleccionados son los que más contribuyen a los objetivos del Programa, así como su perennización?

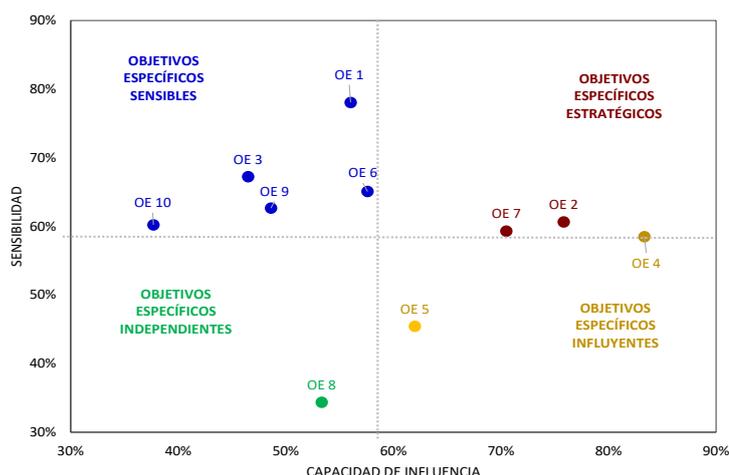
La garantía de la máxima contribución de los proyectos seleccionados a la consecución de los objetivos del Programa viene garantizada por varios elementos que van desde el propio procedimiento de instrucción de las candidaturas hasta el avance observado en la consecución de los objetivos y la previsión de actuaciones más allá del propio Programa.

- ✦ El procedimiento de presentación de candidaturas y selección de operaciones, tal y como queda patente en el apartado 2.2.1 del presente informe y en la respuesta a la pregunta 2 de evaluación, ha supuesto una clara mejora con respecto al período de programación 2007-2013, introduciendo elementos de flexibilidad y capacidad de adaptación para la atención a las necesidades identificadas en el DAFO y la consecución de los objetivos del Programa.

Los proyectos aprobados, de hecho, contribuyen al logro de los Objetivos Específicos directos en los que se enmarcan, pero también a la consecución del resto de Objetivos Específicos y de la finalidad última del Programa, gracias a la generación de sinergias positivas. En definitiva, la selección realizada permite un logro global superior a la suma de los logros particulares programados inicialmente por los proyectos.

La consulta realizada a los beneficiarios durante el mes de junio ha permitido identificar la capacidad de los proyectos para potenciar el cumplimiento de los diferentes Objetivos Específicos (OE) y, a partir de esta información, clasificar los mismos en estratégicos, influyentes, sensibles e independientes.

GRÁFICO 31. CLASIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA EN FUNCIÓN DE LA CAPACIDAD DE LOS PROYECTOS APROBADOS PARA SU CONSECUCCIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018)

- ✦ **OE estratégicos.** Los proyectos aprobados en el marco de los OE estratégicos les dotan de una importante capacidad para influir en la consecución conjunta de los objetivos del Programa (influyentes) y su avance está, a la vez, favorecido por los logros alcanzados en proyectos aprobados en el marco de otros OE (sensibles). En esta categoría se incluyen *“favorecer el desarrollo de tecnologías innovadoras en materia de recursos naturales gracias a la cooperación”* (OE 2) y *“proteger y mejorar la calidad de los ecosistemas transfronterizos”* (OE 7).
- ✦ **OE influyentes** cuentan, asimismo, con proyectos que potencian notablemente la consecución de todos los objetivos del Programa, pero tienen un nivel de sensibilidad inferior a la media, a diferencia de los estratégicos. Resultan influyentes los dos OE específicos del Eje 2: *“mejorar la adaptación de los territorios al cambio climático”* (OE 4) y *“mejorar la capacidad de anticipación y respuesta de los actores del territorio a los riesgos específicos y a la gestión de las catástrofes naturales”* (OE 5).
- ✦ **OE sensibles.** Los OE cuyo avance se ve especialmente favorecido por los logros en proyectos vinculados a otros OE, pero que tienen una influencia sobre el conjunto del Programa inferior a la media, se enmarcan en el Eje 1 (*“reforzar la cooperación entre los diferentes actores del territorio a ambos lados de la frontera en materia de I+D+i”* –OE 1– y favorecer las acciones conjuntas de desarrollo de las empresas del territorio transfronterizo en el ámbito internacional –OE 3–), el Eje 3 (*“valorizar el patrimonio natural y cultural mediante enfoques conjuntos de desarrollo sostenible”* –OE 6–) y el Eje 5 (*“promover el potencial endógeno, el desarrollo de los sistemas de formación y las competencias de las personas del territorio transfronterizo con el fin de mejorar el acceso al empleo”* –OE 9– y *“mejorar el acceso a los servicios”* –OE 10–).
- ✦ **OE independiente.** La consideración de un OE como independiente no implica que no tenga, de hecho, una capacidad de influencia y resulte sensible a los avances en los proyectos aprobados en el conjunto del Programa, sino simplemente que éstas resultan inferiores a la media. En este contexto encontramos el OE 8, es decir, *“mejorar la oferta de transporte transfronterizo sostenible para favorecer los desplazamientos y la movilidad transfronteriza de personas y mercancías”*, en el Eje 4.

Del análisis realizado se deduce que el 72,8% de la ayuda aprobada en las convocatorias primera y segunda está asociada a objetivos muy sensibles a los avances en los proyectos, de lo que se desprende que existe una elevada garantía de cumplimiento de los objetivos del Programa.

- ✦ Sin embargo, se detecta una debilidad en la incentivación por parte del Programa de la continuidad de las acciones una vez finalizada la cofinanciación de los proyectos.

Pese a que la mayor parte de los proyectos representan un paso en una andadura de colaboración que se prevé tenga continuidad tras la finalización de la cofinanciación

en el marco del POCTEFA (el 62,4% de los proyectos prevén actuaciones de continuidad), únicamente el 30,7% de los encuestados considera que éstas son promovidas desde el Programa.

PREGUNTA 6. ¿Son los medios de la asistencia técnica proporcionales a las ambiciones de ejecución y seguimiento eficaz del PO?

Los medios disponibles para la implementación de las actuaciones de asistencia técnica programadas (tanto financieros, como humanos y técnicos) pueden considerarse proporcionadas, de forma general.

- + Los recursos financieros representan el máximo permitido reglamentariamente (6%), al igual que en el resto de Programas de Cooperación Territorial en los que participan los países de la zona de cooperación. Este importe se considera suficiente para afrontar las tareas programadas de asistencia técnica.

Sin embargo, desde el Principado de Andorra se pone en manifiesto que, pese a la participación en la gestión del Programa, no es receptor de recursos de asistencia técnica, dado que no es beneficiario del Programa.

- + El número de empleados cuyos salarios se financian con recursos de asistencia técnica resulta elevado si se compara con otros Programas de Cooperación Territorial (aquellos que implican a regiones del área de cooperación y que cuentan con un indicador en este sentido), lo que acarrea un coste unitario menor para cada uno de ellos.

Ello es consecuencia de la distribución de funciones de asistencia técnica entre diferentes organismos (Autoridad de Gestión, Secretaría Conjunta, Coordinadores Territoriales y miembros del partenariado de Programa), que hace que puedan no aprovecharse al máximo las economías de escala de la asistencia técnica. De hecho, la percepción de la Autoridad de la Gestión y de la Secretaría Conjunta apunta hacia una insuficiencia de recursos que condiciona la realización de tareas de seguimiento de mayor calado.

La posibilidad de mejorar los resultados obtenidos se relaciona con tres fórmulas básicas: grupos de trabajo más reducidos, simplificación de los procedimientos y mayor formación de técnicos y jefes de fila que reduzcan el recurso a la Secretaría Conjunta para responder a cuestiones de forma permanente durante el desarrollo de los proyectos.

- + La plataforma informática SIGEFA (principal recurso técnico) supone una herramienta de trabajo fundamental que ha sido mejorada en el presente período de programación, pese a lo cual sigue adoleciendo de ciertos inconvenientes, básicamente relacionados con la accesibilidad y funcionalidad de la aplicación.

Los recursos disponibles han permitido, en todo caso, avanzar en la consecución de las metas previstas para la asistencia técnica a un ritmo significativo, presentando los indicadores tanto de productividad como resultado unos niveles elevados de eficacia.

Además, estos logros se han alcanzado con un elevado índice de eficiencia en todos los casos pero sobre todo en lo relativo a las tareas de información y comunicación, acarreando unos costes unitarios inferiores a los previstos en el momento de la programación.

PREGUNTA 7. ¿El partenariado institucional se comprometería sin la existencia de esta asistencia técnica?

Los miembros del partenariado destacan en gran medida el valor añadido del Programa en relación con los programas regionales u otras iniciativas/estrategias/programas de la Unión Europea en la zona fronteriza.

Sin embargo, no se ha observado que a raíz del mismo se genere un efecto palanca en el ámbito institucional que se manifieste a través del compromiso de recursos propios adicionales para la asistencia técnica. Con una única excepción: el Gobierno de Aragón que a día de hoy ejerce la Presidencia de la Autoridad de Gestión ha puesto a disposición del Programa una persona de apoyo que principalmente ayuda en la agilización de las tareas comunes de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), tales como el asesoramiento jurídico para la implementación de la ley de protección de datos, la ley de contratación pública o la contabilidad pública de la CTP, entre otros posibles.

PREGUNTA 8. ¿En qué medida la asistencia técnica se apoya en el conocimiento de las direcciones operativas de las colectividades sociales en relación con el surgimiento e instrucción de los proyectos de cooperación transfronteriza?

La respuesta a esta cuestión se plantea en dos fases diferenciadas de la presentación e instrucción de candidaturas y con dos protagonistas distintos.

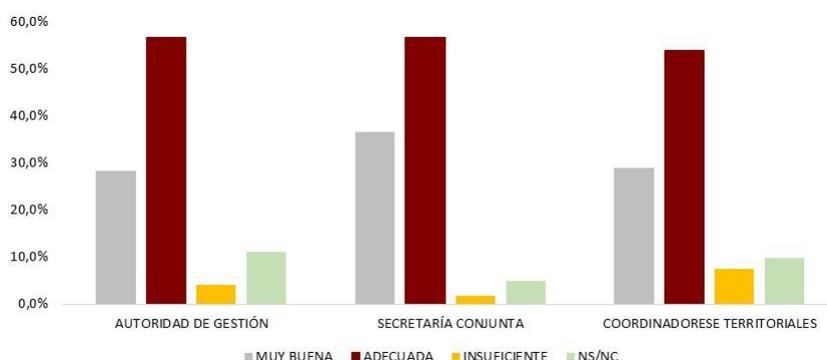
✦ Por una parte, la dinamización de participación en las convocatorias supone un elemento fundamental que requiere del conocimiento directo del territorio. A estos efectos, en el marco del POCTEFA, la función de dinamización corre a cargo de la Secretaría Conjunta, junto a los Coordinadores Territoriales y el partenariado de la zona que aportan la requerida proximidad en su territorio de influencia.

El papel de los Coordinadores Territoriales, sin embargo, ha quedado relegado a un segundo plano en relación con el dinamismo mostrado por la Secretaría Conjunta y la propia Autoridad de Gestión. El resultado es que entre los miembros del partenariado

del Programa se realizan críticas al papel desempeñado incidiendo en la necesidad de definir su papel con mayor precisión.

Desde el punto de vista de los resultados, el cuestionamiento del desempeño de los Coordinadores Territoriales se manifiesta en la perspectiva de los beneficiarios¹⁴ que conceden a los mismos la peor valoración de entre las autoridades del Programa en términos de coordinación (ver Gráfico 32), estableciendo, además, el 38,5% de los encuestados que la comunicación interna del proyecto con los Coordinadores Territoriales resulta insuficiente.

GRÁFICO 32. VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN CON LOS ÓRGANOS RESPONSABLES DEL PROGRAMA



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

- ✦ Por su parte, en el ámbito de la instrucción (ver capítulo 2.2.1) en el proceso de instrucción, los miembros del Comité de Programación cuentan con el apoyo de los denominados servicios instructores (dirección o departamentos técnicos competentes especializados en la materia sobre la que versa el proyecto).

Los mismos, ante la solicitud de los miembros del Comité de Programación emiten un dictamen a través de la aplicación informática SIGEFA que garantiza la valoración desde el punto de vista técnico, así como la coherencia del proyecto con las políticas locales y/o regionales.

En definitiva, la asistencia técnica se apoya en la perspectiva y el conocimiento aportado por los miembros del partenariado del Programa más próximos al territorio, si bien se

¹⁴ Ver nota 1.

plantea la necesidad de dotar de mayor contenido y dinamismo al papel desempeñado por los Coordinadores Territoriales.

PREGUNTA 9. ¿Existen mecanismos de coordinación que eviten duplicidades y efectos no deseados? ¿Cómo funcionan? ¿Han dado lugar a problemas en su implementación práctica?

El riesgo de solapamiento con otros Programas no se considera efectivo por el 60% de los miembros del partenariado del Programa, la Autoridad de Gestión y la Secretaría Conjunta, de acuerdo con los resultados del trabajo de campo realizado en los meses de junio y julio de 2018.

Si bien no existen mecanismos específicos de coordinación que eviten duplicidades y efectos no deseados, más allá de los derivados de los procedimientos de control una vez han sido aprobados los proyectos, se entiende que el propio rasgo diferenciador del Programa (la cooperación en la zona transfronteriza y la necesidad de participación de socios a ambos lados de la misma) limita este riesgo en gran medida. A ello se une además, tal y como apuntan la Autoridad de Gestión y algunos miembros del partenariado, las relaciones existentes con los Programas con los que puede existir una posibilidad efectiva de solapamiento.

El mayor riesgo se observa, en todo caso, en relación con los proyectos de I+D+i o los ubicados en LIFE (por temática) o aquellos que podrían ser cofinanciados por SUDOE o por los propios Programas regionales (desde un punto de vista territorial).

A estos efectos resulta especialmente relevante la interrelación con el SUDOE aludido, en relación con el riesgo de solapamiento o la posibilidad de generar sinergias positivas por el 41,2% de los entrevistados.

PREGUNTA 10. ¿Cuáles fueron las fortalezas y debilidades de los sistemas establecidos?

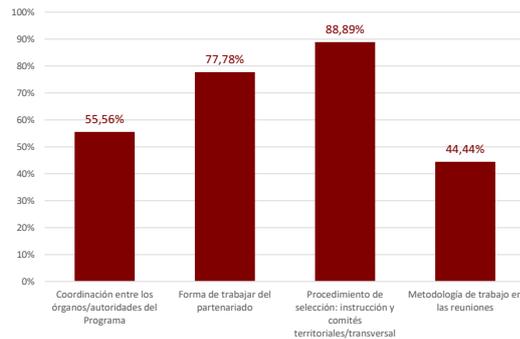
De forma general, la valoración de la estructura organizativa y los sistemas y procedimientos del Programa puede considerarse **positiva**. Conclusión que se ve apoyada por la valoración realizada por los miembros del partenariado y los beneficiarios en el trabajo de campo. Así:

- + Los miembros del partenariado del Programa consideran, de forma general, que se han conseguido avances positivos en la definición de los procedimientos, si bien en algunos ámbitos persisten dificultades o elementos de mejora.

La comparativa con respecto al período 2007-2013 resulta compleja para un porcentaje elevado de los entrevistados, pero entre aquellos que manifiestan su

percepción reconocen una mejora generalizada especialmente patente en los procesos de selección, instrucción y los comités territoriales/transversal y la forma de trabajar del partenariado.

GRÁFICO 33. PERCEPCIÓN DE MEJORA POR LOS MIEMBROS DEL PARTENARIADO ENTRE 2007-2013 Y 2014-2020



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de proceso de entrevistas con AG, SC y miembros del partenariado del Programa (junio-julio 2018)

- ✦ Prácticamente el 75% de los beneficiarios encuestados se considera satisfecho con la gestión del Programa POCTEFA, concediendo una valoración global de 7,3 sobre 10. Esta valoración resulta especialmente favorable entre Entidades públicas vinculadas al desarrollo territorial de la zona (8,11) y menos positiva entre las Cámaras de Comercio e Industria y Agrarias (6).

En todo caso, como ha quedado patente, existen algunos **ámbitos de mejora**, que podrían solventarse con la elaboración de un Manual de procedimientos que identificase con precisión las actuaciones, responsables y periodicidad en cada uno de los procesos.

Con ello se daría respuesta, además, a una de las funciones asignadas a la Autoridad de Gestión en la Descripción de Sistemas en el ámbito de la gestión financiera y el control del Programa y que aún no se ha realizado: la preparación de una guía de procedimientos internos que recoja, cuando menos, los procedimientos control y verificación y control de riesgos.

Más allá de las recomendaciones recogidas en los procesos de análisis, el trabajo de campo ha permitido, también, la recopilación de las propuestas de mejora que consideran los agentes participantes en el desarrollo del Programa. Esta tarea ha puesto de relieve la necesidad de mejorar la aplicación informática SIGEFA, que es una propuesta recurrente, pero también trabajar en una definición más apropiada de las funciones a desempeñar por los Coordinadores Territoriales y las Autoridades Nacionales en el ámbito del

Programa, mejorar la información aportada sobre la evolución de los proyectos. En el Esquema 29 se recogen las principales de estas propuestas.

ESQUEMA 29. PRINCIPALES RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

	<ul style="list-style-type: none"> → Reforzar el personal de la AG/SC → SIGEFA más intuitiva. → Ampliar el trabajo realizado con los beneficiarios potenciales con carácter previo a la presentación de las candidaturas → Simplificación administrativa de la presentación de candidaturas. → Mejorar la coordinación entre Comité de Ejecutivo y Comité de Seguimiento. → Establecer un panel de mando para el seguimiento que complemente el papel del Informe Anual y contribuya a mejorar la información facilitada al partenariado y las regiones sobre los proyectos. → Mayor formación (webminarios). → Creación de antenas territoriales y mejora de delimitación de funciones de Coordinadores territoriales. → Foro de beneficiarios para capitalización de los resultados.
--	---

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de encuesta realizada a beneficiarios de primera y segunda convocatoria de POCTEFA 2014-2020 (junio 2018).

PREGUNTA 11. ¿Cuáles han sido los avances logrados en el objetivo de desmaterialización total a través de la aplicación informática SIGEFA?

Durante el período 2015-2018 se han puesto en marcha todas las iniciativas programadas para la reducción de la carga administrativa soportada por los beneficiarios, si bien se han producido retrasos en el arranque de algunas de ellas. La consecuencia es que no se han alcanzado los resultados previstos en la mayoría de los casos, por lo que es necesario continuar trabajando en la materia.

Estas medidas han permitido responder a los principales ámbitos de interés analizados en el Grupo de Alto Nivel de la Comisión, competencia de las autoridades del Programa. En el caso de la mejora de la accesibilidad a las Pymes, aspecto para el que no se han adoptado medidas, sí se ha iniciado un debate en torno a la posible incorporación de los microproyectos de la mano de los miembros franceses del partenariado del Programa.

6.2. RECOMENDACIONES

El proceso de evaluación realizado adopta, de acuerdo con el espíritu del Plan de Evaluación del Programa Operativo INTERREG V-A España-Francia-Andorra POCTEFA 2014-2020, un carácter pragmático que tiene su colofón en la presentación de una serie de recomendaciones de corte plazo cuyo objetivo es mejorar la eficacia y eficiencia de la implementación de las actuaciones, la obtención de resultados y, de forma general, el adecuado desarrollo del Programa.

Estas conjugan un carácter eminentemente operativo y se concretan en las siguientes:

- + Elaborar un manual de estructuras y procedimientos que desarrolle las fases de cada uno de los procesos asociados a la gestión y control del Programa y el desarrollo de los proyectos, respondiendo con ello a los compromisos adquiridos en el documento de Descripción de sistemas, por ejemplo en lo relativo a la plasmación del procedimiento de control de riesgo de fraude en un Manual, a lo que se uniría, en este caso concreto la aportación de mayores orientaciones para el diseño y ejecución de los planes de acción en caso de identificación de fraude.

La disposición de este tipo de Manual mejora la eficacia en la implementación de los procedimientos, facilita la capacitación del personal que se enfrenta por primera vez a la aplicación de los mismos y la interacción entre los diferentes organismos participantes en el Programa, así como la identificación de responsabilidades.

- + Apertura de un debate para la concreción, homogeneización y dinamización de las actividades realizadas por los Coordinadores Territoriales en las distintas zonas del Programa.
- + Mantener, apoyar y aprovechar el potencial de la figura del Grupo de Trabajo que proporciona al Comité de Seguimiento apoyo técnico y facilita la toma de decisiones.
- + Continuar trabajando en la mejora de la aplicación informática SIGEFA para hacerla más accesible e intuitiva, particularmente de cara al próximo período de programación.

Mantener actualizados los registros de la aplicación, particularmente lo relativo a los controles realizados que a fecha de la realización del informe no están disponibles.

- + El diseño y realización de las actuaciones de dinamización resulta claramente positiva, si bien se detectan algunos ámbitos posibles de mejora: promover las actuaciones de dinamización a nivel de territorio, incrementando el papel desempeñado por los Coordinadores Territoriales y los miembros del partenariado, y potenciar la realización de actuaciones que den a conocer las convocatorias entre beneficiarios potenciales que pudieran no tener un conocimiento previo del Programa. A modo de ejemplo

podrían señalarse las publicaciones en prensa de posibilidades de cofinanciación o de los ejemplos de buenas prácticas y su presentación en foros en los que participan estos beneficiarios, particularmente las empresas.

- + Garantizar el control de los mecanismos de recopilación de indicadores a nivel de proyecto por parte de los controladores de primer nivel, mejorar la formación en relación con la cuantificación de los indicadores que refuerce el apoyo ofrecido por la “Guía de Indicadores”.
- + En relación con las tareas de seguimiento las recomendaciones son varias:
 - ✿ Garantizar el control de los mecanismos de recopilación de indicadores a nivel de proyecto por parte de los controladores de primer nivel, mejorar la formación en relación con la cuantificación de los indicadores que refuerce el apoyo ofrecido por la “Guía de Indicadores”.
 - ✿ Consolidar como herramienta fundamental del seguimiento las visitas realizadas por las unidades gestoras de proyectos de la Secretaría Conjunta a una muestra de los proyectos seleccionados en coordinación con la Autoridad de Gestión, aumentando en la medida de lo posible su representatividad y la consideración de aspectos técnicos y no solo administrativos en las mismas.
 - ✿ En el Eje 6 Asistencia Técnica, incluir un indicador adicional de productividad que permita cuantificar las actuaciones asociadas a la Categoría de Intervención 122 “Evaluaciones y estudios”, como, por ejemplo, el número de evaluaciones y/o estudios realizados; y resolver las cuestiones surgidas en la forma de cuantificación del indicador 6R2 para garantizar su continuidad y comparabilidad.
 - ✿ Facilitar herramientas de seguimiento de los Principios Horizontales por parte de la Secretaría Conjunta con el objetivo de disponer de información homogénea que facilite su análisis. A modo de ejemplo:
 - A partir del análisis de las aportaciones previstas por los proyectos en los formularios de candidatura, identificar las principales aportaciones previstas (ya sea por su carácter estratégico o porque contribuyen a ellos un porcentaje mínimo de los proyectos programados) y solicitar en las tareas de seguimiento a los beneficiarios principales la identificación de los avances realizados en cada uno de ellos a través de un indicador de graduación (mucho, poco, nada) y la enumeración de las actuaciones realizadas que lo justifiquen.
 - Comprobar el número de acciones de comunicación que han tenido en cuenta criterios ambientales o de igualdad de oportunidades.
- + A raíz de los análisis sería conveniente plantear la viabilidad de una reasignación de gasto asociado en el PI 7c (Eje 4), para la que no existe exceso de demanda en ninguna

de las convocatorias celebradas hasta el momento, pese a que únicamente se ha ofertado el 68,14% (frente al 81,44% del total del Programa) en favor de la prioridad 6c (Eje 3) que presenta un mayor exceso de demanda y para el que ya se ha aprobado el 90,07% de la ayuda inicialmente prevista. esta escasez de demanda es consecuencia, fundamentalmente, de la distribución de competencias. No obstante, esta parece poco operativa en el momento actual del período de programación, por lo que se recomienda el planteamiento de dar mayor peso relativo a éste de cara al nuevo período de programación.

- + Realizar un seguimiento de la evolución de las medidas implementadas para la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios, sobre todo en aquellas que están vinculadas al proceso de declaración de gasto y certificación y el reembolso de la ayuda FEDER. De cara al próximo período de programación, asimismo, habrá de continuar trabajándose en las tareas de simplificación de los procedimientos y la minoración de la carga administrativa soportada por los beneficiarios, atendiendo a las recomendaciones realizadas desde la Comisión Europea.
- + Consolidar los seminarios de formación a los beneficiarios, fundamentalmente jefes de fila, en aquellos temas en torno a los cuales se plantean más dudas, como los relacionados con la declaración de gasto. A estos efectos se ha manifestado como una herramienta de gran utilidad y muy valorada tanto por beneficiarios como por miembros del partenariado del Programa los webinarios.

