



Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
Europa invierte en las zonas rurales

**PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO
RURAL
(2014-2020)**

**INFORME DE EVALUACIÓN EX ANTE
(BORRADOR)**

INDICE GENERAL

SECCIÓN I: INTRODUCCIÓN.....	4
1. FINALIDAD Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN PREVIA.....	4
2. DESCRIPCIÓN DE LAS ETAPAS DE LA REALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN PREVIA EN EL TERRITORIO DEL PDR E INTERACCIÓN DEL EVALUADOR PREVIO CON LA AUTORIDAD DE GESTIÓN.....	6
1. PARTICIPACIÓN PÚBLICA	10
2. EVALUACIÓN DEL CONTEXTO Y DE LAS NECESIDADES.....	11
2.1 <i>Análisis DAFO y evaluación de las necesidades, incluidas las lecciones aprendidas del periodo de programación anterior.</i>	11
2.1.1 <i>Evaluar la exhaustividad del DAFO</i>	12
2.1.2 <i>Evaluación y la mejora del marco de indicadores de contexto</i>	15
2.1.3 <i>Evaluación del DAFO como base y justificación de la evaluación de las necesidades</i>	16
2.1.4 <i>Evaluación de la coherencia global</i>	17
2.2 <i>Recomendaciones relacionadas con el análisis DAFO y la evaluación de las necesidades</i>	18
3. PERTINENCIA Y COHERENCIA INTERNA Y EXTERNA DEL PROGRAMA.....	23
3.1 <i>Evaluación de la contribución a la Estrategia Europa 2020</i>	23
3.2 <i>Evaluación de la coherencia con el MEC, el acuerdo de asociación, las recomendaciones específicas para los países y otros instrumentos pertinentes</i>	26
3.2.1 <i>Proceso de generación de programas y mecanismos de coordinación (gobernanza, gestión y comunicación) entre los programas</i>	28
3.2.2 <i>Complementariedad entre los objetivos y medidas de los programas</i>	31
3.3 <i>Evaluación de la lógica de intervención del programa</i>	33
3.3.1 <i>Representación de la jerarquía de objetivos</i>	35
3.3.2 <i>Identificación de las interrelaciones e interacciones entre objetivos</i>	37
3.3.3 <i>La evaluación de la contribución de las medidas hacia la consecución de los objetivos establecidos.</i>	38
3.4 <i>Evaluación de las formas de ayuda propuestas</i>	38

<i>3.5 Evaluación de la contribución prevista de las medidas escogidas para alcanzar los objetivos</i>	38
<i>3.6 Evaluación de la coherencia de la asignación presupuestaria con los objetivos</i>	39
<i>3.6.1 Coherencia financiera interna</i>	39
<i>3.6.2 Coherencia financiera externa</i>	41
<i>3.6.3 La evaluación de riesgos</i>	43
<i>3.7 Evaluación de las disposiciones para LEADER (desarrollo local participativo)</i> 43	
<i>3.8 Evaluación de las disposiciones para la Red Rural Nacional</i>	43
<i>3.9 Evaluación de la utilización de la asistencia técnica</i>	55
<i>3.10 Recomendaciones relacionadas con la pertinencia y coherencia del programa</i> 56	
4. MEDICIÓN DE LOS AVANCES Y LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA	62
<i>4.1 Evaluación de la idoneidad de los hitos para el marco de rendimiento</i>	62
<i>4.2 Evaluación del sistema de seguimiento y evaluación propuesto y del plan de evaluación</i>	63
<i>4.3 Recomendaciones relativas a la medición de los avances y los resultados del programa</i>	65
5. EVALUACIÓN DE LOS PLANES PARA LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA ...	68
6. EVALUACIÓN DE TEMAS HORIZONTALES	70
<i>6.1 Evaluación de la idoneidad para promover la igualdad de oportunidades y evitar la discriminación</i>	70
<i>6.2 Evaluación de la idoneidad para promover el desarrollo sostenible</i>	71
<i>6.3 Evaluación de la capacidad de asesoramiento pertinente</i>	72
<i>6.4 Recomendaciones referentes a los temas horizontales</i>	74

INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Coherencia de la estructura del diagnóstico y del DAFO con las prioridades de desarrollo rural.....	13
Tabla 2. Recomendaciones del proceso de evaluación del análisis DAFO y la evaluación de necesidades.....	19
Tabla 3. Complementariedad de las actuaciones del PNDR con las contempladas en los PDR regionales	32
Tabla 4. Relación de los objetivos específicos con las líneas estratégicas	37
Tabla 5. Relación de las medidas con los objetivos del PNDR	39
Tabla 6 Asignación presupuestaria por medidas y operaciones del PDR	40
Tabla 7. Contribución presupuestaria a los Objetivos temáticos del acuerdo de Asociación	42
Tabla 8. Recomendaciones del proceso de evaluación la pertinencia y coherencia del programa	56
Tabla 9. Recomendaciones del proceso de evaluación en el ámbito de las mediciones y avances	66
Tabla 10. Recomendaciones del proceso de evaluación referentes a los temas horizontales	74

SECCIÓN I: INTRODUCCIÓN

1. FINALIDAD Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN PREVIA

El Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo establece, en el artículo 55, que los Estados miembros realizarán evaluaciones ex ante para mejorar la calidad de la concepción de cada programa.

En las mismas se valorarán:

- a) la contribución a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, habida cuenta de los objetivos temáticos y las prioridades seleccionados y teniendo presentes las necesidades nacionales y regionales y el potencial de desarrollo, así como las enseñanzas extraídas de los períodos de programación anteriores;
- b) la coherencia interna del programa o de la actividad propuesta y su relación con otros instrumentos pertinentes;
- c) la coherencia de la asignación de recursos presupuestarios con los objetivos del programa;
- d) la coherencia de los objetivos temáticos seleccionados, las prioridades y los objetivos correspondientes de los programas con el MEC, el acuerdo de asociación y las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas conforme al artículo 121, apartado 2, del TFUE y, cuando proceda a nivel nacional, el programa nacional de reforma;
- e) la pertinencia y claridad de los indicadores del programa propuestos;
- f) la manera en que la productividad esperada contribuirá a los resultados;
- g) si los valores previstos cuantificados de los indicadores son realistas, habida cuenta de la ayuda prevista de los Fondos EIE;
- h) las razones de la forma de ayuda propuesta;
- i) la adecuación de los recursos humanos y de la capacidad administrativa para la gestión del programa;
- j) la idoneidad de los procedimientos de seguimiento del programa y de recogida de los datos necesarios para llevar a cabo evaluaciones;
- k) la idoneidad de los hitos seleccionados para el marco de rendimiento;

- l) la adecuación de las medidas previstas para promover la igualdad entre hombres y mujeres y prevenir todo tipo de discriminación, en particular, en lo referente a la accesibilidad para personas con discapacidad;
- m) la adecuación de las medidas previstas para fomentar el desarrollo sostenible;
- n) las medidas previstas para reducir la carga administrativa de los beneficiarios.

Las evaluaciones ex ante incorporarán, cuando proceda, los requisitos de la evaluación estratégica medioambiental establecidos en aplicación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, tomando en consideración la necesidad de mitigar el cambio climático.

De manera complementaria, el Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, establece en cuanto a la evaluación previa, que los Estados miembros se cerciorarán de que el evaluador previo participa desde la fase inicial en el proceso de elaboración del programa de desarrollo rural y, en particular, en la realización del análisis de la situación de tipo DAFO y determinación de las necesidades que se han de satisfacer en la zona geográfica cubierta por el programa, mencionado en el artículo 8, apartado 1, letra b), en la concepción de la lógica de intervención del programa y en el establecimiento de los objetivos del programa.

Por otro lado, la Red Europea de Evaluación para el Desarrollo Rural, organismo dependiente de la Comisión Europea, ha publicado una Guía para la evaluación ex ante de los PDRs 2014-2020. Esta Guía es una propuesta de cómo llevar a cabo este proceso, los contenidos que deberían tenerse en cuenta en dicha evaluación y los enfoques más adecuados para el análisis. Además recoge una lista de buenas prácticas y malas prácticas, recomendadas para aplicar o evitar en su caso, durante el proceso de evaluación ex ante de los programas de desarrollo rural 2014-2020.

En esta Guía, se establece que la finalidad de la evaluación previa es ayudar a garantizar que las propuestas del PDR tienen sentido, son lógicas y están justificadas, y que las prioridades, objetivos, medidas y asignaciones de recursos propuestas son aptas para responder a las necesidades definidas en materia de desarrollo rural del territorio.

Por otro lado, también se establece, de forma general, que la evaluación previa debe funcionar como un control que permita observar si la evaluación de las necesidades es exhaustiva y equilibrada, si los objetivos se adaptan a las necesidades definidas, y si con la estrategia, actividades y asignación de recursos que proponga el programa se pueden alcanzar sus objetivos.

Además del contenido del programa, se debe evaluar una serie de elementos asociados, como los mecanismos de ejecución, la capacidad administrativa y de

asesoramiento, y los procedimientos de seguimiento y evaluación, con el fin de comprobar si los recursos disponibles son adecuados para aplicar el programa.

El objeto de este informe es recoger los resultados del proceso de evaluación ex ante del Programa Nacional de Desarrollo Rural teniendo en cuenta los requisitos establecidos para la misma en la normativa y las orientaciones de la guía de evaluación.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS ETAPAS DE LA REALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN PREVIA EN EL TERRITORIO DEL PDR E INTERACCIÓN DEL EVALUADOR PREVIO CON LA AUTORIDAD DE GESTIÓN

La evaluación previa es el primer elemento del sistema de evaluación de los programas de desarrollo rural correspondientes al periodo de 2014-2020. Una buena evaluación previa constituye una base sólida para el seguimiento y la evaluación, que debe contribuir a la dirección eficaz de los programas y permitirá que los logros de los PDR puedan demostrarse mediante el ciclo de aplicación de los programas.

Tal y como establece el Reglamento (UE) nº 1305/2013, la evaluación previa debe estar coordinada con el proceso de evaluación estratégica ambiental. En el caso concreto del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), la Autoridad de Gestión ha considerado conveniente que la evaluación previa y la evaluación estratégica ambiental sean realizadas por el mismo equipo de trabajo, con lo que la sincronización a lo largo de proceso de programación de las evaluaciones queda garantizada.

El proceso de Evaluación Ambiental Estratégica se concretará en un documento final denominado Declaración Ambiental Estratégica, de carácter preceptivo. Esta etapa está todavía por concluir ya que, en el momento de la elaboración de este informe no se ha concluido el Estudio Ambiental Estratégico y la fase de consulta e información pública del mismo junto a la versión preliminar del PNDR.

Una vez finalizada esta fase de consultas e información pública se deberán incluir en el PDR las modificaciones, alegaciones y recomendaciones y se procederá a la elaboración del Estudio Ambiental Estratégico; documento que se anexará a la evaluación ex ante en entregas posteriores y que valorará la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final del PNDR incluyendo las determinaciones finales a incorporar en el Programa, en su seguimiento, sus posibles revisiones y/o modificaciones.

En cada fase de evaluación, de las anteriormente comentadas, el equipo evaluador tras los análisis y estudios oportunos, ha realizado sugerencias y recomendaciones, con el objetivo de contribuir al diseño del programa y de forma conjunta con la Autoridad de Gestión se ha procedido a determinar la mejor forma de incorporarlas al Programa.

Como resultado del trabajo de intercambio entre evaluadores y programadores, se incluye en cada apartado del presente informe, cuadros en los que se reflejan las

principales recomendaciones que han surgido en el proceso y de qué forma se han considerado en el diseño del programa.

Para cumplir con la finalidad y los objetivos antes mencionados, la evaluación previa se estructura en las tres etapas principales que se definen en la Guía para la evaluación ex ante de los PDRs. A lo largo de todo el proceso de evaluación se han utilizado diferentes versiones de programa, sirviendo como referencia para los resultados recogidos en este informe las de julio 2014.

➤ **Etapas 1: Análisis DAFO y evaluación de necesidades;**

Esta etapa comenzó a finales del año 2013, con el diagnóstico de una primera versión de la situación de contexto y DAFO. El proceso sobre este bloque ha sido continuo, prolongándose hasta el final del diseño del PDR en la medida que se ha ido alimentando de los resultados del proceso de consulta interna del Ministerio y externa.

En esta etapa de la evaluación, se ha valorado que el análisis DAFO y la evaluación de las necesidades proporcionan una imagen global del territorio de alcance para la programación, basada en datos relevantes y actualizados. Además, se ha analizado la integración de los aspectos medioambientales, la mitigación del cambio climático e innovación. Las versiones que se han evaluado de estos apartados para obtener las recomendaciones de este proceso han sido las proporcionadas a los evaluadores hasta mediados de julio.

Para el desarrollo de esta etapa en la guía de evaluación se proponen los siguientes pasos:

- Evaluar la exhaustividad del DAFO
- Evaluación y mejora del marco de indicadores
- Evaluación del DAFO como base y justificación de la evaluación de las necesidades
- Evaluación de la coherencia global

Los documentos (DAFO y necesidades) se sometieron a consulta pública a través de la Red Rural Nacional (RRN) y de un grupo de agentes de innovación del 12 al 19 de junio de 2014.

Tras el inicio del proceso de la Evaluación Estratégica Ambiental, en mayo de 2014, y con la determinación del alcance de misma por parte del órgano ambiental en julio 2014, los evaluadores en esta etapa, analizaron el contexto medioambiental y comprobaron su coherencia con la matriz DAFO del PDR.

Por otra parte, también se está siguiendo el proceso de evaluación estratégica ambiental, que se integrará en el informe final de la Evaluación Ex Ante. El Estudio Ambiental Estratégico se encuentra en desarrollo para posteriormente someterse a información pública. El borrador del Programa Nacional y el documento inicial estratégico ya se han sometido a consultas por parte del órgano ambiental, en aplicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Como

resultado de esta consulta, el órgano ambiental elaboró un Documento de Alcance, lo que permitirá que a finales de julio, la autoridad de gestión del programa y órgano promotor, someta a información pública y consultas tanto el estudio ambiental estratégico como un nuevo borrador del programa nacional. Este proceso de Evaluación Ambiental Estratégica se concretará en un documento final denominado Declaración Ambiental Estratégica, elaborado conjuntamente por el órgano ambiental y el órgano promotor.

El Estudio Ambiental Estratégico se encuentra en desarrollo para posteriormente someterse a información pública.

Dado que esta etapa no ha finalizado, el equipo evaluador no ha podido concluir el proceso de evaluación de la coherencia con este documento.

Los resultados de esta etapa se recogen en apartados sucesivos correspondientes dentro de este informe.

➤ **Etapa 2: Construcción de la lógica de intervención del programa.**

El proceso de evaluación de la lógica de la intervención comenzó en febrero 2014, y ha tenido continuidad hasta el final del periodo de diseño del PDR.

En esta etapa se ha evaluado la coherencia interna del programa, es decir la correspondencia entre necesidades, objetivos y medidas propuestas, la vinculación entre realizaciones y resultados, la asignación de los recursos presupuestarios, la pertinencia y la claridad de los indicadores comunes y específicos del programa y los hitos dentro del marco de rendimiento.

Asimismo, en esta etapa se ha evaluado la coherencia externa, es decir la relación entre el PDR y otras políticas como son la Estrategia Europa 2020 y la PAC 2020, así como otros instrumentos pertinentes.

Por último, los evaluadores han valorado otros elementos obligatorios incluidos en el PDR como por ejemplo los temas horizontales (igualdad de oportunidades, desarrollo sostenible y desarrollo local participativo).

Las recomendaciones de esta etapa se han ido obteniendo paulatinamente e incorporando en las sucesivas versiones del programa.

En esta etapa de la evaluación previa se han considerado los siguientes puntos:

- Pertinencia y coherencia interna y externa del programa
- Medición de los avances y los resultados del programa
- Evaluación de temas horizontales

De esta evaluación se desprende qué objetivos del PDR, articulados en función de las prioridades de desarrollo rural, contribuyen a la consecución de los objetivos ambientales marcados tanto a nivel europeo, como nacional y regional, siguiendo la lógica de intervención.

Los documentos correspondientes a esta etapa (estrategia, marco de rendimiento, descripción de medidas, plan de indicadores, RRN, relación necesidades-prioridades) se sometieron a consulta pública a través de la RRN del 7 al 14 de julio de 2014. También se publicaron en la página web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para garantizar su accesibilidad a toda la sociedad civil.

Los resultados de esta etapa se recogen en apartados sucesivos correspondientes dentro de este informe.

➤ **Etapa 3: Definición de los sistemas de gobernanza, gestión y ejecución.**

En esta etapa se ha evaluado la capacidad y la idoneidad de la Autoridad de Gestión y de otros responsables de la gestión, para asumir las tareas vinculadas al desarrollo y aplicación del programa. Se han considerado los siguientes puntos:

- Evaluación de la adecuación de los recursos humanos y capacidad administrativa para la gestión del programa, incluyendo la capacidad de asesoramiento.
- Evaluación de los procedimientos para el seguimiento y recopilación de datos, incluidos en el Plan de Evaluación.

Considerando los plazos para evaluar el documento, parte de los resultados de este proceso se encuentran en desarrollo, por lo que se incorporarán al informe de evaluación ex ante en etapas posteriores.

Como se comentaba anteriormente, la Evaluación Ambiental Estratégica todavía está abierta, por lo que el Estudio Ambiental Estratégico, resultante de este proceso, se anexará a la Evaluación ex ante en entregas posteriores. Este estudio valorará la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final del PNDR incluyendo las determinaciones finales a incorporar en el Programa, en su seguimiento, sus posibles revisiones y/o modificaciones.

En cada fase de evaluación, de las anteriormente comentadas, el equipo evaluador tras los análisis y estudios oportunos, ha realizado sugerencias y recomendaciones, con el objetivo de contribuir al diseño del programa y de forma conjunta con la Autoridad de Gestión se ha procedido a determinar la mejor forma de incorporarlas al Programa.

Como resultado del trabajo de intercambio entre evaluadores y programadores, se incluye en cada apartado del presente informe, cuadros en los que se reflejan las principales recomendaciones que han surgido en el proceso y de qué forma se han considerado en el diseño del programa.

SECCIÓN II: INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN PREVIA

1. PARTICIPACIÓN PÚBLICA

El proceso de participación pública, en lugar de ser comentado en cada apartado relativo a cada una de las fases de programación-evaluación, se expone a continuación de forma conjunta e independiente, porque ha consistido en un procedimiento continuo, basado en contactos reiterativos con los actores implicados a lo largo de todo el proceso de diseño del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR).

La participación pública se ha realizado de manera horizontal, afectando las observaciones y aportaciones de los actores implicados a todo el documento existente en cada momento.

La Autoridad de Gestión del PNDR, ha establecido un proceso participativo incluso para decidir si implementar un Programa Nacional o no, estableciendo como marco participativo las Conferencias Sectoriales en las que participan los representantes de las distintas unidades del MAGRAMA implicadas así como los representantes de las Comunidades Autónomas. Ese foro también ha sido el que ha definido el reparto de los fondos destinados a los programas de desarrollo rural según indicadores económicos, medioambientales y territoriales relacionados con los tres objetivos de la política de desarrollo rural, como son competitividad de la agricultura, gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima, y desarrollo territorial equilibrado.

En cuanto a la programación, en primer lugar, el DAFO se ha construido con la colaboración del Comité de Seguimiento de la RRN a través de consultas directas telemáticas a sus miembros, así como una consulta específica a un grupo de agentes expertos relacionados con la innovación en los sectores agrario y agroalimentario.

De manera paralela, se ha realizado la consulta pública a agentes ambientales sobre el Documento de Inicio, dentro del Procedimiento de Evaluación estratégica ambiental.

A lo largo de todo el proceso de programación se ha mantenido además contacto directo con el Grupo de Alto Nivel que ha elaborado el Marco Nacional, en el que se han establecido las delimitaciones entre las medidas del PDR nacional y los autonómicos.

De manera complementaria, a lo largo de todo el proceso de diseño del programa, la Autoridad de Gestión ha mantenido reuniones específicas con distintos agentes como son áreas y dependencias encargadas de las políticas de agricultura y pesca, representantes de las redes de desarrollo rural, organizaciones profesionales agrarias y cooperativas, sindicatos agrarios, empresas de sectores vinculados al medio rural, y por supuesto, las organizaciones de mujeres. Al margen de las aportaciones documentadas, el mantenimiento de reuniones ha permitido recoger e incorporar directamente en la programación sus posiciones en relación a la programación.

De manera específica se ha solicitado colaboración permanente para el establecimiento de los distintos elementos que conforman la identificación de necesidades y la lógica de la intervención, y la descripción de las condiciones de aplicación de cada una, así como el establecimiento de indicadores de seguimiento de las medidas incluidas en el PNDR.

También han sido accesibles los distintos apartados del programa nacional a través de la página web del Ministerio.

A tenor de lo expuesto, se considera que los procesos participativos han sido adecuados en tiempo y forma, para un correcto diseño e implementación del PNDR.

2. EVALUACIÓN DEL CONTEXTO Y DE LAS NECESIDADES

En el artículo 8 del Reglamento (UE) nº 1305/2013, se establece que los Programas de Desarrollo Rural deben contener un análisis de la situación de tipo DAFO y determinación de las necesidades que se han de satisfacer en la zona geográfica cubierta por el programa.

El análisis se estructurará en torno a las prioridades de desarrollo rural de la Unión Europea. Las necesidades específicas sobre medio ambiente, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo e innovación se valorarán atendiendo a dichas prioridades, con objeto de determinar respuestas convenientes en esos tres ámbitos en cada una de las prioridades la situación actual del territorio, en términos de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO) y una identificación de necesidades en materia de desarrollo rural, para el territorio objeto de dicho programa.

En los siguientes epígrafes se incluyen esos análisis aplicados al PNDR.

2.1 Análisis DAFO y evaluación de las necesidades, incluidas las lecciones aprendidas del periodo de programación anterior.

En esta etapa de la evaluación se ha trabajado sobre el análisis DAFO del programa, la evaluación de necesidades y la vinculación entre ambos, al objeto de determinar si:

- la descripción del territorio es completa, exhaustiva y proporciona la imagen global de la zona de programación,
- las necesidades están relacionadas de manera lógica para determinar si son suficientes y están justificadas
- existe compatibilidad con lo que se va a llevar a cabo por otros programas del Marco Estratégico Común, como se muestra en el Acuerdo de Asociación.
- existe compatibilidad con la Evaluación Estratégica Ambiental
- se han integrado los aspectos medioambientales, de mitigación y adaptación al cambio climático y la innovación como prioridades transversales de la Estrategia UE 2020.

- se identifican y afrontan las necesidades de determinados grupos de actores, personas o territorios.
- se tienen en cuenta las lecciones aprendidas del pasado.
- se justifican en el DAFO los subprogramas temáticos.
- se ha tenido en cuenta la participación de los socios a los que se hace referencia en el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

En este proceso se han seguido los cuatro pasos consecutivos sobre los que orienta la guía de evaluación ex ante. De manera previa a este trabajo se ha realizado un proceso de análisis de las lecciones aprendidas del periodo anterior, tomadas tanto de los informes de seguimiento y de las evaluaciones como de la propia experiencia adquirida por los gestores, para ver algunos factores generales que puedan tenerse en cuenta en el diseño de la nueva programación.

2.1.1 Evaluar la exhaustividad del DAFO

El Reglamento (UE) 1305/2013 establece en el art. 8.1.b que los programas de desarrollo rural incluirán *“un análisis de la situación de tipo DAFO y determinación de las necesidades que se han de satisfacer en la zona geográfica cubierta por el programa. El análisis se estructurará en torno a las prioridades de desarrollo rural de la Unión. Las necesidades específicas sobre medio ambiente, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo e innovación se valorarán atendiendo a las prioridades de desarrollo rural de la Unión, con objeto de determinar respuestas convenientes en esos tres ámbitos en cada una de las prioridades”*

El documento del PDR cuenta con una descripción de la situación actual del área de programación basada en los indicadores de contexto comunes que se estructura en tres apartados: Socioeconomía y situación rural, Análisis agricultura/sectorial y Medioambiente/clima. Esa misma estructura es la aplicada al análisis DAFO que se deriva de la misma y sigue la que presentan los Indicadores Comunes de Contexto. Aunque la estructuración del análisis no se realiza expresamente conforme a las prioridades de desarrollo rural, sí existe una coherencia de contenidos con las mismas, tal y como se puede comprobar en el siguiente cuadro:

Tabla 1 Coherencia de la estructura del diagnóstico y del DAFO con las prioridades de desarrollo rural

	1. Fomento de la transmisión de conocimientos en agricultura, silvicultura y zonas rurales	2. Mejora de la competitividad agricultura y viabilidad explot. agrícolas	3. Fomento de la cadena de alimentos y gestión de riesgo	4. Restaur., conserv. y mejora de ecosist. dependientes de agricultura y silvicultura	5. Fomento de eficiencia de recursos y apoyo economía baja en carbono t resistente al clima	6. Fomento de inclusión, reducción de pobreza y desarrollo rural
Socioecon. y sit. rural						
Territorio				X		
Demografía						X
Empleo						
Estruc. Económica		X				X
Pobreza y exclusión social						X
Puesta en red. RRN	X	X	X	X	X	X
Sistema español de innovación en ámbito agrario	X					
Anál. agric./sectorial						
S. Agrario, forestal e IAA		X	X			
Explot. agrarias		X				
Tit. explot. y otros gestores de tierra		X				X
Macromagnit. econ.		X				X
Silvicultura		X				
Diversif. Econ.: turismo		X				X
M. ambiente/clima						
Uso de suelo				X	X	
Espacios prot.				X		
Biodiversidad				X		
Agua				X	X	
Calidad del suelo				X		
Gestión de la energía					X	
C. climático y riesgos amb.			X		X	
Patrim. nat. y cult.						X

FUENTE: Elaboración propia

El diagnóstico y el DAFO cubre, por tanto todos los ámbitos abordados por las 6 prioridades del desarrollo rural, aunque formalmente no se encuentra estructurado conforme a las mismas.

Verificada la compatibilidad del diagnóstico y del DAFO con las prioridades de desarrollo rural, el siguiente paso es evaluar es la exhaustividad del DAFO y las necesidades y si ambos proporcionan una imagen global de la zona de programación (incluida la diversidad interna), y se basan en los datos correspondientes (en particular los Indicadores Comunes de Contexto).

La descripción del área de programación se ha realizado utilizando los indicadores comunes de contexto y siguiendo su misma estructura, por lo que los contenidos mínimos están considerados y los datos empleados son adecuados, pues se basan en indicadores SMART. No obstante es necesario realizar algún tipo de observaciones en el marco de la evaluación.

En lo referente a la Socioeconomía y situación rural, el programa comienza con una descripción del territorio, haciendo referencia a elementos físicos o climáticos que permiten justificar algunos elementos de especial importancia para el programa, como puede ser la productividad agraria. Se aporta información relativa a altitud, temperaturas, precipitaciones que facilitan la interpretación del análisis sectorial del segundo punto, especificando la existencia de diferencias en el territorio en lo que respecta a altitud, temperatura y precipitaciones medias. No existe referencia cuantificada de la diferencia en la dotación de servicios e infraestructuras en el medio rural, lo cual puede explicar no sólo las diferencias en los niveles de desarrollo, sino también las bases para promover el mismo. Se recomienda ampliar la información del diagnóstico con datos de dotación de servicios e infraestructuras de las zonas rurales, en la medida de lo posible.

En el epígrafe de demografía se especifican las diferencias de densidad entre zonas urbanas y rurales, y entre la España interior y las provincias del litoral. En este caso se opta, por un análisis temporal para el periodo 2006-2012 que no refleja diferencias sustanciales, por lo que el gráfico correspondiente podría ser sustituido por un análisis cartográfico, en el que también se ampliase el número de rangos de población entre 15 y 64 años.

La información relativa al empleo también parece susceptible de admitir un análisis territorial. Se podrían reforzar los gráficos aportando información de interés para el programa incorporando la evolución del empleo y del desempleo rurales, tanto los totales como desagregados por género y los relativos a la población joven. El análisis es susceptible de ser completado con alguna información adicional sobre su composición sectorial, la incidencia del paro de larga duración, etc. La información presentada permite conocer la importancia de la incidencia pero no es suficiente para interpretar la problemática en lo que debería ser un diagnóstico.

El diagnóstico de la estructura económica comienza con la presentación del PIB per cápita y su evolución. La estructura sectorial de la economía podría reflejarse de una forma evolutiva, con el objeto de analizar cómo ha evolucionado la misma en los años de crisis y recesión, si bien el texto también sintetiza la misma.

La descripción de la realidad agrícola/sectorial se realiza también tomando como referencia los ICC facilitados por la Comisión.

El epígrafe sobre selvicultura se considera adecuado en los términos de diagnóstico, pero el programador debería considerar la conveniencia de unir el mismo a otros datos del sector como VAB, empleo o productividad, aunque no exista información actualizada para esta última variable (ICC15).

En resumen se puede afirmar que la descripción del diagnóstico recoge de manera adecuada las principales temáticas en las que sustentar el análisis DAFO, aunque tal y como se ha comentado en los párrafos anteriores, se recomienda reforzar dicha descripción con ciertas informaciones específicas que resultan interesantes para poder justificar de una manera más sólida los elementos programáticos posteriores. A su vez, se puede afirmar que las ideas fuerza que se derivan de esta descripción del contexto territorial, se han recogido en la matriz DAFO de manera clara y completa

2.1.2 Evaluación y la mejora del marco de indicadores de contexto

Para el periodo 2014-2020, la Comisión ha definido 45 indicadores comunes de contexto. Estos indicadores establecen la línea de base de la descripción de contexto inicial del territorio español. Prácticamente todos estos indicadores han sido considerados en la descripción del contexto territorial de manera directa o indirecta. En el DAFO, la incorporación de dichos indicadores ha sido de una forma más indirecta, dando pie a conclusiones sintéticas del contexto del medio rural español.

Por lo tanto, como la descripción del área de programación se ha realizado con los indicadores comunes de contexto y siguiendo su misma estructura, se puede afirmar que los contenidos mínimos están planteados y los datos empleados son adecuados, pues se basan en indicadores SMART

En primer lugar se ha comprobado que los valores utilizados son los más actualizados disponibles en fuentes oficiales fundamentalmente Eurostat y el INE.

Cabe señalar que de los 45 indicadores comunes de contexto, no se dispone de dato (total o parcialmente) de 2 de ellos, en las fuentes estadísticas oficiales de la Comisión (Eurostat). Son el ICC15, productividad laboral en el sector forestal; e ICC37, agricultura con alto valor natural. Para suplir esta carencia, sería necesario proponer indicadores alternativos o proxys que suministren información equivalente.

Por otro lado, se han incluido dos indicadores de contexto específicos en la medida del sistema español de innovación en el ámbito agrario. Son el gasto interno en I+D agrario/PIB de España, y el ratio entre los fondos del sector empresa y los fondos de sector administración pública en el ámbito agrario.

En este aspecto el equipo evaluador ha comprobado que los Proxy considerados son SMART, es decir indicadores específicos, cuantificables, que están disponibles en el tiempo, y accesibles de una manera eficiente en costes. Además se ha comprobado que la metodología utilizada para el cálculo de los mismos, es equivalente a la

propuesta por la Comisión para la obtención de los indicadores comunes “oficiales”, y que para la obtención del dato en cuestión se han utilizado fuentes oficiales, por lo que se garantiza que los valores obtenidos sirven como indicadores para establecer las líneas de base referencial, en las que basar el análisis de la situación de partida del territorio previamente a la implementación del programa.

No obstante, se propone valorar la consideración de algunos indicadores específicos de contexto, que serían útiles para explicar las acciones descritas en algunas medidas, aunque la mayor parte de ellos están suficientemente explicados en el documento de diagnóstico. Podrían ser los siguientes: número de cooperativas por actividades a las que se dedican y regiones donde se ubican; facturación de las cooperativas por actividades a las que se dedican y regiones donde se ubican; evolución del número de incendios forestales, según tamaño, en el último decenio; evolución de la superficie forestal afectada por incendios forestales, según tamaño, en el último decenio; número de proyectos puestos en marcha por la Red Rural Nacional (2007-2013); número de beneficiarios de los proyectos puestos en marcha por la Red Rural Nacional (2007-2013) (este último dato no se ha aportado en el diagnóstico). Respecto a la superficie de regadío, se propone otro indicador específico de superficie regable, que es la superficie susceptible de ser regable, incluyendo invernaderos y huertos. Este indicador sería complementario del ICC20, de tierra de regadío, ya que este último se refiere a superficie regada en el último año, sin considerar invernaderos ni huertos. Por último, se propone un indicador específico para el número de plazas en alojamientos rurales que incluya específicamente sólo establecimientos, viviendas o áreas de campismo destinadas al alojamiento turístico rural; ya que el ICC30, infraestructura turística, incluye hoteles, otros hospedajes de corta duración, áreas de campismo y aparcamientos de vehículos de recreo, no sólo de turismo rural, sino general.

2.1.3 Evaluación del DAFO como base y justificación de la evaluación de las necesidades

Sobre esa descripción de la situación actual y empleando la misma estructura se elabora el análisis DAFO. Al ceñirse a los aspectos que se recogen en los ICC es posible que se estén obviando elementos de la realidad que puedan tener naturaleza de debilidad, amenaza, fortaleza u oportunidad. La utilización de los ICC para abordar el análisis señalado por la Comisión, no debe limitarse a analizar los valores que de ellos se desprendan, sino que en el diagnóstico se irán incluyendo esos indicadores dentro del tema que corresponda. En cualquier caso parece cumplir con los contenidos mínimos señalados por la Comisión.

Al margen de lo anterior se han formulado algunas observaciones al DAFO incluido en la versión del programa evaluada.

En primer lugar debe valorarse muy positivamente la trazabilidad existente entre el diagnóstico y el DAFO en la medida que el primero incluye referencias a los elementos del segundo con el que se relacionan. Esto no sólo facilita la evaluación, sino que contribuye a mejorar la coherencia de la programación.

Los elementos del DAFO deben ser redactados de forma simple y clara, a modo de ideas fuerza de las cuestiones tratadas en profundidad en la descripción de la situación actual. En general se observa que esta condición se cumple en el DAFO del PNDR.

Las ideas fuerza del DAFO deben responder a los requisitos de esta metodología, según la cual las debilidades y fortalezas son elementos internos, por tanto controlables, y las amenazas y oportunidades elementos externos, fuera del ámbito de control. En general se observa una buena comprensión de estas cuestiones en el programa.

Los elementos del DAFO no deben incluir aspectos de distinta naturaleza, que no estén directamente relacionados entre sí. Se comprueba que los elementos están simplificados y se presentan de forma individualizada.

Se identifican también elementos del DAFO que se encuentran aparentemente duplicados y se constata que se corrigen estos solapes.

Cuando los elementos del DAFO no estaban adecuadamente formulados o resultaban poco comprensibles, se ha recomendado la revisión de su redacción para que el lector comprenda el sentido y alcance de una manera más inmediata.

Complementariamente y tomando como referencia lo expuesto, se puede afirmar que existe una coherencia entre los elementos del DAFO y las necesidades planteadas en el programa. Resulta necesario advertir que los elementos derivados del DAFO son atendidos en la medida que el PNDR sólo trata de cubrir aquellos aspectos que los programas autonómicos no pueden atender por limitarse a sus ámbitos territoriales correspondientes. En cualquier caso las necesidades se relacionan con los elementos identificados en el diagnóstico y el DAFO.

2.1.4 Evaluación de la coherencia global

La evaluación de la coherencia global se realizará a partir de la Integración de las prioridades transversales de la “Estrategia UE 2020” en la fase de diagnóstico y de identificación de necesidades.

Aspectos medioambientales

Tanto el diagnóstico de la situación inicial como el DAFO incluyen un epígrafe específico de aspectos medioambientales basado en indicadores comunes de contexto. Como consecuencia de las conclusiones obtenidas en el DAFO las necesidades N9, N12, N13, N14 y N15 incorporan elementos medioambientales sobre los que actual previamente identificados en el diagnóstico. Aunque los contenidos pueden exigir cambios para la versión definitiva del Programa, se considera que el tratamiento actual ya es suficiente como para afirmar que la prioridad está integrada en el mismo.

Mitigación y adaptación al cambio climático

Tanto el diagnóstico de la situación inicial como el DAFO incluyen elementos relacionados con la mitigación y adaptación al cambio climático. Esto se traslada a las necesidades y de hecho la N9, N12 y N15 incorporan elementos relacionados con la mitigación a través de las energías renovables o la adaptación agraria y forestal.

Aunque los contenidos pueden exigir cambios para la versión definitiva del Programa, se considera que el tratamiento actual ya es suficiente como para afirmar que la prioridad está integrada en el mismo.

Innovación

Tanto el diagnóstico de la situación inicial como el DAFO incluyen elementos relacionados con la innovación, tanto pública como de carácter privado por parte de los productores y las empresas. Además la prioridad N1, N2 y N3 incorporan elementos asociados a la innovación y la investigación.

Aunque los contenidos pueden exigir cambios para la versión definitiva del Programa, se considera que el tratamiento actual ya es suficiente como para afirmar que la prioridad está integrada en la descripción del territorio y en la identificación de las necesidades. En epígrafe 3 se volverá sobre la Estrategia UE 2020 al considerar la estrategia, los objetivos y la contribución del programa.

2.2 Recomendaciones relacionadas con el análisis DAFO y la evaluación de las necesidades

A continuación se incluye un extracto de las recomendaciones realizadas en el proceso de evaluación relativas al análisis DAFO y la evaluación de necesidades. Debido a que se refieren a las etapas iniciales del diseño, la gran mayoría ya han sido tenidas en cuenta, aunque como se observa en la siguiente tabla, quedan algunas pendientes de la conclusión del análisis necesario para ver su repercusión en la programación.

Tabla 2. Recomendaciones del proceso de evaluación del análisis DAFO y la evaluación de necesidades

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Cuestión a evaluar (ANÁLISIS DEL CONTEXTO, ANÁLISIS DEL DAFO, EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES)			
07/07/2014	territorio	Aportar datos climáticos importantes para la productividad agraria (altitudes, temperaturas, precipitaciones)	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	territorio	Posibilidad de aportar datos de servicios e infraestructuras en zonas rurales	EN VALORACIÓN
07/07/2014	demografía	Aportar diferencias de densidad entre zonas rurales, entre el interior y la costa	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	demografía	Aportar análisis territorializado de la población por edades para ver la diferencia entre CC.AA.: cartografía por CC.AA. ampliando el rango de población entre 15 y 64 años	EN VALORACIÓN
07/07/2014	empleo	Aportar evolución del empleo y desempleo rurales: totales, por género, de población joven	EN VALORACIÓN
07/07/2014	empleo	Posibilidad de aportar algún otro análisis complementario al anterior, como datos por sectores, paro de larga duración, etc.	EN VALORACIÓN
07/07/2014	empleo	Posibilidad de aportar en este apartado la información de ICC11 y mencionar que al ser la caída del empleo superior a la caída del VAB, esto implica la existencia de actividades intensivas de mano de obra.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	estructura económica	Modificar el título del gráfico 11 "Evolución del desarrollo económico en España (2006-2012)", por referirse sólo a la evolución del PIB per cápita. La evolución del desarrollo económico requeriría un análisis más complejo.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	estructura económica	Señalar en qué medida el proceso de divergencia económica español responde a una caída del PIB per cápita español y en cuánto a un incremento del PIB de la UE 27.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	estructura económica	Modificar el título del gráfico 12 "Estructura de la economía: VAB", ya que por estructura de la economía se entiende su composición sectorial (gráfico 13) y no su evolución	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	estructura económica	Posibilidad de mostrar la composición sectorial evolutivamente en gráficos, aunque está comentado en el texto	EN VALORACIÓN
07/07/2014	estructura económica	Señalar de forma más expresa que durante los últimos años las caídas en el empleo han sido mayores que las producidas en la producción, por lo que la aparente mejora está enmascarando una evolución negativa en el empleo.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
07/07/2014	sector agrario, forestal e industria agroalimentaria	Comenzar con descripción de cada sector en términos de producción o VAB, antes de hablar del empleo. Hacer referencia al papel de la mujer.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	sector agrario, forestal e industria agroalimentaria	Dar datos de empleo en turismo rural. Están en: http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft11%2Fe162eotr&file=inebase&L=0	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	sector agrario, forestal e industria agroalimentaria	Reordenar el epígrafe 2 y distribuir los datos del 2.1 con los correspondientes a cada uno de los sectores de los epígrafes siguientes.	EN VALORACIÓN
07/07/2014	sector agrario, forestal e industria agroalimentaria	Donde se habla de la evolución de la mano de obra agraria en los años de crisis, explicar los motivos vinculados a la incorporación al trabajo en las explotaciones de personas dedicadas antes a la construcción.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	sector agrario, forestal e industria agroalimentaria	Relacionar los indicadores ICC22 (mano de obra agraria) e ICC14 (productividad laboral agraria), comentando que el incremento de la mano de obra no solo no ha impedido mejorar la productividad laboral, sino que incluso se han logrado incrementos sustanciales. Relacionar también con los incrementos del ICC27 (productividad agraria).	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	sector agrario, forestal e industria agroalimentaria	Hacer una introducción al sector de la industria agroalimentaria, indicando su aportación al VAB y al empleo, antes de hablar de la evolución de la productividad.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	sector agrario, forestal e industria agroalimentaria	Respecto a la integración asociativa, replantear el epígrafe a modo de diagnóstico, ofreciendo información sobre la evolución, los sectores y subsectores en los que existe una mayor implantación, su incidencia territorial y cualquier otra particularidad que pueda ser necesaria para recoger la diversidad interna de la integración asociativa.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	explotaciones agrarias	Comenzar describiendo la superficie, seguida del número de explotaciones, su tamaño físico y su tamaño económico, para terminar hablando del empleo por explotación, todo ello con las posibles diferencias internas existentes para el conjunto de la realidad nacional. Después ya se hablaría de regadíos.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
07/07/2014	titulares de explotación y otros gestores de la tierra	Explicar si el incremento en el porcentaje de titulares menores de 35 años del gráfico 36 se debe fundamentalmente a un aumento en el número de los mismos o, por el contrario a una reducción en el de mayores de 35 años.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	macromagnitudes económicas	Incorporar también posibles explicaciones o interpretaciones que permitan conocer la problemática y a partir de ahí apuntar unas necesidades y una estrategia, creando un hilo conductor con explicaciones más allá de la presentación de datos.	EN VALORACIÓN
07/07/2014	selvicultura	Considerar la conveniencia de unir el mismo a otros datos del sector como VAB, empleo o productividad, aunque no exista información actualizada para esta última variable (ICC15)	EN VALORACIÓN
07/07/2014	diversificación económica: turismo	Profundizar más con datos procedentes de la Encuesta de Ocupación en Alojamientos de Turismo Rural relativos a establecimientos, plazas, pernoctaciones, ocupación y empleo y las diferentes situaciones entre los destinos de interior, los litorales y los insulares.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	usos del suelo	Añadir explicación territorializada de dónde se ubican los mayores porcentajes de tierras agrícolas, pastizales, bosques, áreas naturales y con limitaciones naturales o zonas de intensificación agraria. A partir de ésta, realizar un análisis en función del relieve, el suelo, la presión urbana, etc. ampliando los ya existentes.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	espacios protegidos	Especificar si aquellos espacios de Red Natura 2000, bosques protegidos o a hábitats agrícolas para los cuales hay información, son representativos de la totalidad del territorio nacional o si se concentran en alguna parte del mismo.	Al tratarse de zonas poco transformadas por el hombre no se consideran representativas del resto .
07/07/2014	espacios protegidos	Explicar las causas del mal estado de conservación de los espacios protegidos.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	biodiversidad	Aportar explicación sobre los motivos que pueden estar detrás de la reducción en la evolución del índice de aves agrarias ni si el fenómeno es similar en otros países de la UE.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	biodiversidad	Ampliar la información sobre el estado de conservación de los recursos forestales.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR
07/07/2014	agua	Describir las disponibilidades del agua antes de analizar los niveles de extracciones, la superficie regada o la calidad del agua. Hacer referencia a la diferente disponibilidad dentro de España.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
07/07/2014	agua	Explicar la diferencia entre los datos de superficie de riego del ICC20 empleado en la descripción sectorial y los recogidos en la parte ambiental, procedentes de la Encuesta sobre Superficies y Rendimientos de Cultivos.	Aceptada. Modificación llevada a cabo en el PNDR

FUENTE: Resultados preliminares de la evaluación ex ante

3. PERTINENCIA Y COHERENCIA INTERNA Y EXTERNA DEL PROGRAMA

De acuerdo con el Reglamento UE nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de Diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), los programas contendrán una descripción de la estrategia que demuestre que:

- *se fijan objetivos apropiados para cada uno de los ámbitos de interés de las prioridades de desarrollo rural de la Unión incluidos en el programa,*
- *se seleccionan combinaciones pertinentes de medidas en relación con cada uno de los ámbitos de interés de las prioridades de desarrollo rural de la Unión incluidos en el programa, conforme a una lógica correcta de intervención respaldada por la evaluación previa;*
- *la asignación de recursos financieros a las medidas del programa está justificada y se adapta a los objetivos fijados;*
- *se tienen en cuenta las necesidades particulares derivadas de las condiciones específicas existentes a escala regional o subregional;*
- *se integra en el programa un planteamiento adecuado respecto de la innovación, respecto del medio ambiente, incluidas las necesidades específicas de las zonas Natura 2000, y respecto de la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo;*
- *se han adoptado medidas destinadas a asegurar que se dispone de suficiente capacidad de asesoramiento sobre los requisitos reglamentarios y sobre las acciones relacionadas con la innovación.*

En citado Reglamento también se establece que:

- *la política de desarrollo rural debe integrar los importantes objetivos estratégicos enunciados en la Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, titulada «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»*
- *la estrategia debe basarse en la fijación de objetivos. Deben determinarse los vínculos entre las necesidades indicadas, los objetivos que se fijan y la elección de las medidas seleccionadas para alcanzarlos. Los programas de desarrollo rural también deben contener toda la información necesaria para evaluar su conformidad con los requisitos del presente Reglamento.*

3.1 Evaluación de la contribución a la Estrategia Europa 2020

La “Estrategia Europa 2020” es la propuesta de la Unión Europea para alcanzar un crecimiento **inteligente**, a través del desarrollo de los conocimientos y de la innovación, **sostenible**, basado en una economía más verde, más eficaz en la gestión de los recursos y más competitiva e **integrador**, orientado a reforzar el empleo, la

cohesión social y territorial. Estas tres prioridades, que se refuerzan mutuamente, han de contribuir a que la Unión y sus Estados miembros generen altos niveles de empleo, productividad y cohesión social.

En este contexto la Unión ha establecido para 2020 cinco ambiciosos objetivos en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía:

1. Empleo

- empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años

2. I+D

- inversión del 3% del PIB de la UE en I+D

3. Cambio climático y sostenibilidad energética

- **emisiones de gases de efecto invernadero un 20% (o un 30% si se dan las condiciones) menores a los niveles de 1990**
- **20% de energías renovables**
- **aumento del 20 % de la eficiencia energética**

4. Educación

- **tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10%**
- **al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario**

5. Luchar contra la pobreza y la exclusión social

- reducir al menos en **20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social**

La estrategia del Programa Nacional de Desarrollo Rural por su parte se articula en torno a tres líneas:

- Línea estratégica 1: Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas
- Línea estratégica 2: Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural.
- Línea estratégica horizontal de innovación

La focalización de la estrategia del Programa en solo estas tres líneas se justifica por las particularidades del mismo, es decir, la coexistencia con 17 programas regionales y el respeto a las competencias y la distribución de funciones entre Administraciones. De esta manera, la estrategia dista mucho de cubrir todos los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, es importante destacar que las tres líneas del programa son perfectamente coherentes con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Las líneas y los objetivos específicos de las mismas, tal como figuran en la estrategia del Programa deben considerarse como contribuciones al logro de algunos objetivos de la

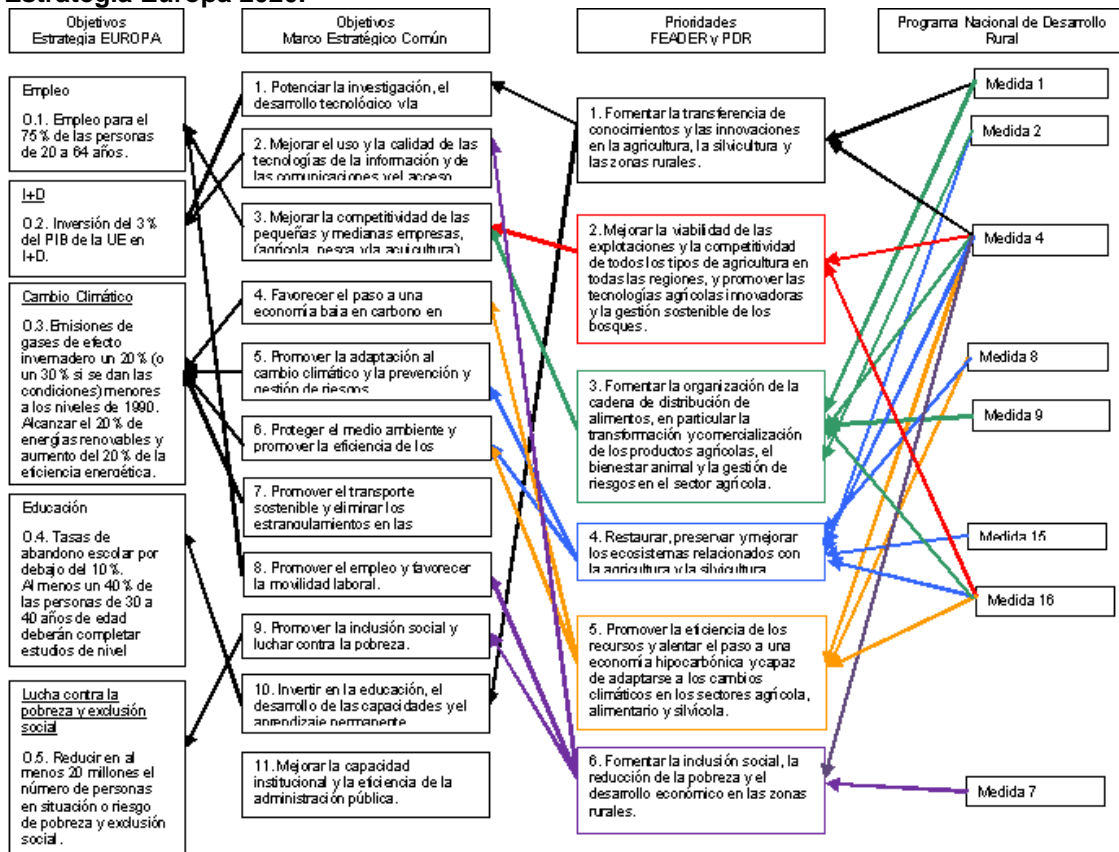
Estrategia Europa 2020 como lo muestra el cuadro siguiente.

Tabla 1: Relación entre los objetivos de la Estrategia UE2020 y las Líneas prioritarias del PNDR.

	Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas	Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural	Línea estratégica horizontal de innovación
Empleo	*	*	*
I+D			
Cambio climático y sostenibilidad energética		*	*
Educación			*
Luchar contra la pobreza y la exclusión social	*		

A continuación se muestra un esquema de la relación de las medidas con las prioridades de desarrollo rural y su relación con los objetivos del Marco Estratégico Común y los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Ilustración 1. Esquema de contribución de las medidas del PNDR a los objetivos de la Estrategia Europa 2020.



3.2 Evaluación de la coherencia con el MEC, el acuerdo de asociación, las recomendaciones específicas para los países y otros instrumentos pertinentes

De acuerdo con el Reglamento UE nº 1303/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas a los fondos comunitarios, el Marco Estratégico Común (MEC) debe facilitar la coordinación sectorial y territorial de la intervención de los citados fondos. A su vez, los Acuerdos de Asociación, contemplados en el mismo Reglamento, deben trasladar los elementos del MEC al contexto de cada Estado miembro.

En este ámbito, el documento Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en ESPAÑA en el período 2014-2020 (Position Paper), después de evaluar el grado de avance de España en el logro de los objetivos de la Estrategia Europea establece como retos los siguientes:

- el elevado desempleo juvenil y total, la baja productividad laboral y el aumento de la pobreza y la exclusión social;
- la poca competitividad de las PYME y su escasa presencia en los mercados internacionales;
- el débil sistema de investigación e innovación, así como la insuficiente participación en el mismo del sector privado;

- el uso ineficiente de los recursos naturales.

En coherencia con lo anterior y siguiendo las recomendaciones de la Comisión, el *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020* establece para las actuaciones de los fondos en España cuatro prioridades de intervención:

- Aumento de la participación en el mercado laboral y la productividad laboral, así como mejora de la educación, la formación y las políticas de integración social, con especial atención a los jóvenes y los grupos vulnerables
- Apoyo a la adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las PYME.
- Fomento de un entorno empresarial favorable a la innovación y refuerzo del sistema de investigación, desarrollo e innovación.
- Uso más eficiente de los recursos naturales.

A juicio de los evaluadores, las tres líneas prioritarias del Programa son coherentes con las prioridades de intervención establecidas en el Acuerdo de Asociación y en este sentido se debe entender que tales prioridades contribuirán a los retos señalados por la Comisión en relación al avance de España en el logro de los Objetivos de la Estrategia Europa 2020.

El cuadro siguiente muestra la relación y coherencia externa entre las prioridades de intervención del Acuerdo de Asociación y las prioridades estratégicas del Programa.

Tabla 2: Relación entre las prioridades de intervención del Acuerdo de Asociación y las Líneas prioritarias del PNDR.

	Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas	Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural	Línea estratégica horizontal de innovación
Aumento de la participación en el mercado laboral y la productividad laboral, así como mejora de la educación, la formación y las políticas de integración social, con especial atención a los jóvenes y los grupos vulnerables			*
Apoyo a la adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las PYME	*		
Fomento de un entorno empresarial favorable a la innovación y refuerzo del sistema de investigación, desarrollo e innovación			*
Uso más eficiente de los recursos naturales		*	*

Las tres líneas prioritarias de la Estrategia del Programa también deben considerarse como coherentes con los objetivos generales de la PAC y los propios del Pilar II de la misma:

- fomentar la competitividad de la agricultura;
- garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima;
- lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo.

Por lo que se refiere a la coherencia del Programa con las intervenciones de los restantes fondos estructurales y de inversión comunitarios, hay que decir que en el momento de elaboración del Programa no se disponían de los programas de los referidos fondos. Sin embargo, el proceso de diseño del Programa ha tomado en consideración los objetivos señalados por el FEADER en la reglamentación comunitaria así como los objetivos que le asigna el Acuerdo de Asociación al que nos hemos referidos anteriormente. Además si consideramos el contexto en el que se establece el Programa –existencia de programas regionales y limitación de competencias y funciones- y el reducido ámbito de sus actuaciones es fácil aseverar que el Programa no incurre en duplicaciones y solapamientos con intervenciones de otros fondos.

3.2.1 Proceso de generación de programas y mecanismos de coordinación (gobernanza, gestión y comunicación) entre los programas

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) tienen como objetivo promover la competitividad y la convergencia de todos los territorios y son un instrumento esencial para hacer frente a los principales retos de desarrollo de España y en la aplicación de la Estrategia Europa 2020. Cada fondo da prioridad a los temas contemplados en las recomendaciones específicas del Consejo para España, las identificadas en el Programa Nacional de Reformas y en el informe Position Paper de la Comisión.

Los Fondos EIE para el período 2014-2020 incluyen, en España, al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE), al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). En dicho período, España no será elegible para el Fondo de Cohesión.

El acuerdo de asociación de España 2014-2020 traduce los elementos del Marco Estratégico Común (MEC) al contexto nacional y establece los compromisos para conseguir los objetivos de la Unión a través de la programación de los Fondos EIE. El Acuerdo establece además los mecanismos para garantizar la coherencia con la estrategia de la Unión y con las misiones específicas de cada fondo, entre otros objetivos. Con ese fin, el Acuerdo de Asociación establece para el periodo 2014-2020 un Comité de Coordinación de los Fondos EIE con el objeto de coordinar las aportaciones del FEDER, FSE, FEADER y FEMP al Acuerdo de Asociación

garantizando de esta manera la coherencia y complementariedad entre los programas.

Por otro lado, FEADER se aplicará en España a través de 17 Programas Regionales y 1 Programa Nacional, y se garantizará la coherencia entre las estrategias nacional y regionales a través del Marco Nacional.

Atendiendo al art. 66.4 del Reglamento 1305/2013, la DG de Desarrollo Rural y Política Forestal del MAGRAMA será la autoridad de coordinación de las autoridades de gestión de los diferentes programas regionales de desarrollo rural, y entre sus funciones se encuentra la interlocución con las autoridades de la AGE responsables del Acuerdo de Asociación y otros instrumentos de programación de referencia 2014-2020, en relación con las actuaciones en desarrollo rural y su coordinación, coherencia y complementariedad con los demás Fondos Estructurales y de la política común y otros instrumentos financieros comunitarios.

La aplicación de los fondos europeos de la PAC en España se lleva a cabo conforme a la distribución de competencias entre las administraciones públicas (Administración General del Estado y Comunidades Autónomas). Esta distribución competencial ha dado lugar a la configuración del sistema español de gestión de fondos europeos agrícolas compuesto por el FEGA y los organismos pagadores de las CCAA.

Corresponden al FEGA las funciones de interlocutor único ante la Comisión Europea para aquellas cuestiones relativas a la financiación de la política agrícola común así como de coordinación tanto de los aspectos financieros relativos al sistema de prefinanciación nacional de los gastos de los Fondos Europeos Agrícolas y del proceso de liquidación de cuentas de los mismos, como de los controles con el fin de fomentar la aplicación armonizada de las disposiciones comunitarias y centralizar la información que deba ponerse a disposición de la Comisión de la UE. Los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas (17) desempeñarán las funciones de gestión y pago de las ayudas en las que son competentes. El FEGA tiene también encomendada la misión de coordinar a estos organismos pagadores autorizados por las CCAA para el pago de las ayudas con cargo al FEAGA y al FEADER.

La autoridad de coordinación de las autoridades de gestión definida en el Marco Nacional se constituye, atendiendo al art. 66.4.d) del Reglamento 1305/2013, como interlocutor con el FEGA estableciendo de esta manera el control de las ayudas recibidas a través de FEAGA y FEADER y la posibilidad de poner en marcha los mecanismos que se consideren necesarios para evitar duplicidades en relación a lo establecido en los Reglamentos 1306/2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común y el Reglamento 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios. Se atenderá especialmente las normas específicas que, en su caso, existan para un sector determinado, como las contempladas en los programas operativos de las Organizaciones de productores de frutas y hortalizas (OPFHs) y en el Programa de Apoyo al Sector Vitivinícola Español 2014-2018, garantizando la aplicación de las demarcaciones que sean necesarias.

La delimitación de las operaciones de medidas entre el Programa Nacional y los Programas Regionales de Desarrollo Rural se establece en el Marco Nacional. En particular, las medidas del programa nacional hacen referencia a operaciones de ámbito de aplicación supraautonómico, o según declaración de interés general.

En todo caso, las medidas incluidas en PDR Nacional deberán ser coherentes y complementarias con las que incluyan los diferentes programas regionales, con la finalidad de maximizar los objetivos comunes perseguidos y cumplir con las prioridades marcadas por la Unión Europea.

En este sentido el programa nacional incluye:

- Un conjunto de medidas destinadas a apoyar los procesos de integración cooperativa, cuyos beneficiarios serán entidades asociativas clasificadas como prioritarias al amparo de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario y según lo previsto en el [Real Decreto de reconocimiento y registro de entidades asociativas prioritarias de ámbito supraautonómico (pendiente de publicación)].
- Creación de agrupaciones y organizaciones de productores de ámbito supraautonómico.
- Actuaciones del Programa de Caminos Naturales de ámbito supraautonómico
- Selección y financiación de grupos operativos supraautonómicos y financiación de determinados proyectos concretos de grupos operativos de interés general. Asimismo, se podrán habilitar mecanismos para el trabajo en red y acciones de dinamización, animación y divulgación en el marco del plan de acción de la Red Rural Nacional.
- Infraestructuras relacionadas con las nuevas transformaciones a regadío o las ampliaciones en zonas regables declaradas de interés general por Ley, que corresponda ejecutar al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de acuerdo con lo que establezcan los Planes Coordinados de Obras, o que cuenten con cualquier otra base legal para ser ejecutadas por el Ministerio.
- Mejoras o modernizaciones de infraestructuras de regadío que afecten a dos o más comunidades autónomas, que corresponda ejecutar al Ministerio.
- Actuaciones de prevención de incendios y de restauración y seguimiento de daños producidos por grandes incendios forestales que realice la Administración General del Estado.
- Inversiones para la conservación y uso eficiente de los recursos genéticos forestales desde la Administración General del Estado

Por tanto, se observa que existe coherencia con otros fondos y programas que se van a aplicar simultáneamente en el territorio en el periodo 2014-2020 y se han articulado los mecanismos de coordinación adecuados.

3.2.2 Complementariedad entre los objetivos y medidas de los programas

A continuación se muestra el análisis que se ha realizado en el proceso de evaluación para determinar en qué medida el PNDR es complementario a los Programas de Desarrollo Rural regionales.

Tabla 3. Complementariedad de las actuaciones del PNDR con las contempladas en los PDR regionales

PNDR	M1	M2	M3	M4	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14	M15	M16	M19	M20
Programa Nacional de Desarrollo Rural																	
M01-Transferencia de conocimientos y actividades de información (Art.14)	- Acciones de formación y de adquisición de competencias y habilidades (Entidades Asosiativas Prioritarias) - Acciones de demostración, información y de transferencia de conocimientos (Entidades Asosiativas Prioritarias)	Sinergia		Sinergia	Sinergia											Sinergia	
M02-Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a las explotaciones agrícolas (Art.15)	Sinergia	- Creación o ampliación de servicios de asesoramiento por EAP	Sinergia	Sinergia				Sinergia								Sinergia	
M04-Inversiones en activos físicos (Art.17)	Sinergia	Sinergia	Sinergia	- Inversiones materiales o inmateriales en transformación, comercialización y desarrollo de productos agrarios de EAP - Transformaciones en regadío de interés general - Modernización de infraestructuras de regadío supra-autónomas de interés general				Sinergia								Sinergia	
M07-Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (Art.20)						Creación y mantenimiento de Caminos Naturales cuyo trazado discurre por dos o más Comunidades Autónomas	Sinergia		Sinergia					Sinergia			
M08-Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (Art 21)							Prevención de incendios, desastres naturales y catástrofes y restauración de daños							Sinergia			
M09-Creación de agrupaciones y organizaciones de productores (Art. 27)	Sinergia		Sinergia	Sinergia				Favorecer la creación de nuevas Ops								Sinergia	
M15-Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques (Art.34)							Sinergia							Conservación y promoción de recursos genéticos forestales			
M16-Cooperación (Art. 35)	Sinergia		Sinergia	Sinergia	Sinergia		Sinergia	Sinergia	Sinergia	Sinergia				Sinergia	- Apoyo a la Creación y Funcionamiento de grupos operativos de la AEI de agricultura productiva y sostenible - Proyectos piloto y proyectos para el desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnologías implementados por los grupos operativos - Cooperación para la integración asociativa - Cooperación para la dinamización de la industria agroalimentaria	Sinergia	Sinergia
M20-Asistencia Técnica (Art.51-54)																Sinergia	Red Rural Nacional

Como resultado del proceso de análisis de la complementariedad del **PNDR con los Programas Regionales** se observa que, aunque en el Programa Nacional se van a implementar un amplio número de medidas, éstas sólo van a producir sinergias o refuerzos positivos en determinados ámbitos derivados de la estrategia del PNDR, entre los que se encuentran aquellos relacionados con la industria agroalimentaria, incluyendo las cooperativas de ámbito supra-autonómico. También se producirán resultados complementarios en formación y transferencia de conocimiento, asesoramiento, inversiones en activos físicos y cooperación.

También se producirán acciones complementarias en cuanto a la creación de organizaciones de productores (OPs). Las ayudas previstas en el PNDR contemplan acciones para la creación de las OPs en distintos sectores.

Las sinergias generadas por el PNDR con las actuaciones de los Programas regionales complementarían y reforzarán el logro de los objetivos del desarrollo rural en los distintos territorios a través de la mejora en la organización de la cadena alimentaria y la formación de los actores implicados en la misma.

Se complementarían entre ambos programas las inversiones de regadíos y prevención de incendios y desastres naturales junto a la restauración tras los mismos en el ámbito forestal.

Es importante la complementariedad que se produce en el marco de la cooperación de los Grupos Operativos de la Asociación Europea de Innovación, en cuanto a la oportunidad de cooperación entre regiones.

En el caso de la medida 19, LEADER, prevista en los PDR regionales aunque en el PNDR no se contempla explícitamente se ha indicado la sinergia que se produce por las acciones que desarrolla la Red Rural Nacional encaminadas a reforzar la dinamización y cooperación de los Grupos de Acción Local entre territorios, además del intercambio de buenas prácticas y experiencias, derivadas de los procesos de puesta en Red.

3.3 Evaluación de la lógica de intervención del programa

La lógica de intervención del programa parte de la identificación de las necesidades referida en el Capítulo anterior. A partir de las necesidades identificadas, coherentes a su vez con las prioridades de desarrollo rural, se procedió a una priorización de las mismas mediante la participación de los miembros del Comité de Seguimiento de la Red Rural Nacional (RRN), donde están presentes un gran número de organizaciones como agentes representantes del medio rural, así como de una representación de agentes y representantes implicados del ámbito de la innovación agraria y rural.

El resultado ha sido la formulación de 3 líneas estratégicas, equivalentes a objetivos intermedios:

- **Línea estratégica 1:** Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas
- **Línea estratégica 2:** Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural.
- **Línea estratégica horizontal:** Innovación.

Las dos primeras líneas estratégicas se presentan además con sus correspondientes objetivos específicos o instrumentales.

Línea estratégica 1: Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas

Objetivo específico 1.1: Fomentar la integración asociativa agroalimentaria.

Objetivo específico 1.2: Fomentar la creación de agrupaciones y organizaciones de productores.

Objetivo específico 1.3: Favorecer la dinamización industrial del sector agroalimentario a través de la cooperación.

Línea estratégica 2: Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural.

Objetivo específico 2.1: Mejorar la eficiencia de los regadíos y favorecer su transformación en zonas prioritarias.

Objetivo específico 2.2: Mejorar la prevención de incendios forestales y facilitar la restauración de los daños producidos por grandes incendios.

Objetivo específico 2.3: Promover la conservación de la biodiversidad a través de los recursos genéticos forestales.

Objetivo específico 2.4: Promover la puesta en valor del patrimonio natural y cultural a través de la creación y consolidación de una red de itinerarios naturales para su uso no motorizado.

Línea horizontal de innovación:

Objetivo específico H.1: Fomentar innovación organizativa

Objetivo específico H.2: Promover innovación a través de nuevos productos, procesos y prácticas

De manera complementaria, cabe tener en cuenta que en todos los objetivos específicos anteriores, se ha considerado como elemento horizontal la innovación de tal forma que las medidas formuladas a partir de los mismos incorporan este aspecto como un elemento prioritario en las actuaciones subvencionables, como se puede comprobar en la descripción de las mismas.

En la medida que las necesidades son coherentes con las prioridades de desarrollo rural y que las líneas estratégicas y los objetivos específicos se derivan de las necesidades, existe una compatibilidad y coherencia de la jerarquía de objetivos con las prioridades de desarrollo rural.

3.3.1 Representación de la jerarquía de objetivos

Tabla 3: Jerarquía de objetivos del Programa

Prioridades de Desarrollo Rural de la Unión Europea							
	1.- Fomentar la transferencia de conocimientos y las innovaciones en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales	2.- Mejorar la viabilidad de las explotaciones y la competitividad de todos los tipos de agricultura en todas las regiones, y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión sostenible de los bosques	3.- fomentar la organización de la cadena de distribución de alimentos, en particular la transformación y comercialización de los productos agrícolas, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrícola	4.- Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura	5.- Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en los sectores agrícola, alimentario y silvícola	6.- Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales,	
				Línea estratégica 2: Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural.			Línea estratégica horizontal de innovación
Objetivo específico 1.1: Fomentar la integración asociativa agroalimentaria	Objetivo específico 1.2: Fomentar la creación de agrupaciones y organizaciones de productores.	Objetivo específico 1.3: Favorecer la dinamización industrial del sector agroalimentario a través de la cooperación.	Objetivo específico 2.1: Mejorar la eficiencia de los regadíos y favorecer su transformación en zonas prioritarias	Objetivo específico 2.2: Mejorar la prevención de incendios forestales y facilitar la restauración de los daños producidos por grandes incendios	Objetivo específico 2.3: Promover la conservación de la biodiversidad a través de los recursos genéticos forestales.	Objetivo específico 2.4: Promover la puesta en valor del patrimonio natural y cultural a través de la creación y consolidación de una red de itinerarios naturales para su uso no motorizado.	

3.3.2 Identificación de las interrelaciones e interacciones entre objetivos

El programa cuenta con dos líneas estratégicas diferenciadas que hacen que las interrelaciones e interacciones entre las mismas y sus correspondientes objetivos específicos sean, en caso de producirse, bajas e indirectas. Sin embargo, dentro de cada una de las líneas las relaciones son más intensas.

La primera línea estratégica busca la integración asociativa de los productores agrarios y la cooperación de la industria agroalimentaria como elemento de competitividad y viabilidad. Las interrelaciones son intensas y ello favorece la aparición de sinergias, encadenamientos y arrastres con la aplicación del programa que facilitan la consecución de los objetivos planteados.

Tabla 4. Relación de los objetivos específicos con las líneas estratégicas

	Línea estratégica 1: Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras			Línea estratégica 2: Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural.				Innovación
	Objetivo específico 1.1	Objetivo específico 1.2	Objetivo específico 1.3	Objetivo específico 2.1	Objetivo específico 2.2	Objetivo específico 2.3	Objetivo específico 2.4	
Objetivo específico 1.1: Fomentar la integración asociativa agroalimentaria		A	A					M
Objetivo específico 1.2: Fomentar la creación de agrupaciones y organizaciones de productores.	A		A	B				M
Objetivo específico 1.3: Favorecer la dinamización industrial del sector agroalimentario a través de la cooperación.	A	A						A
Objetivo específico 2.1: Mejorar la eficiencia de los regadíos y favorecer su transformación en zonas prioritarias		B			B		B	M
Objetivo específico 2.2: Mejorar la prevención de incendios forestales y facilitar la restauración de los daños producidos por grandes incendios				B		A	M	B
Objetivo específico 2.3: Promover la conservación de la biodiversidad a través de los recursos genéticos forestales.					M		M	M
Objetivo específico 2.4: Promover la puesta en valor del patrimonio natural y cultural a través de la creación y consolidación de una red de itinerarios naturales para su uso no motorizado.								

Efecto positivo/sinérgico Alto, Medio o Bajo
 Ausencia de efectos o efectos bajos e indirectos
 Efectos susceptibles de conflicto
 Efectos antagónicos

En el caso de la segunda línea estratégica existen interacciones, aunque de algo menor intensidad que en el caso anterior. En general el regadío debería favorecer el mantenimiento de

la actividad agraria y con ello la presencia de población en las zonas rurales que contribuya indirectamente a la conservación de los terrenos forestales y con ello a la prevención de incendios y a la conservación de la biodiversidad, en la medida que la diversidad existente tiene mucha relación con la actividad agraria u la existencia de ecosistemas antropizados. Por otra parte, tanto el regadío como la conservación y restauración de los espacios forestales favorecen el mantenimiento de paisajes agrarios que contribuyen a la viabilidad de una red de caminos que pongan en valor este patrimonio natural y cultural.

En cualquier caso es posible concluir que las interrelaciones e interacciones entre los objetivos son eminentemente positivas y que no se han encontrado posibles elementos o efectos antagónicos y contrarios entre los mismos.

3.3.3 La evaluación de la contribución de las medidas hacia la consecución de los objetivos establecidos.

Al margen de la identificación de las contribuciones potenciales, se considera que las medidas contribuirán a las prioridades y áreas de interés previstas en cada una de ellas.

3.4 Evaluación de las formas de ayuda propuestas

Al realizar la evaluación del diseño de las medidas, para analizar si las formas de ayuda propuestas son las más adecuadas, se ha tomado como referencia los tipos de ayudas descritos en los artículos 66 y 67 del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

El PNDR recoge medidas tradicionales de los programas de desarrollo rural, especialmente las vinculadas a la Línea Estratégica 2.

La mayoría de las formas de ayuda consisten en el reembolso de los costes subvencionables o la subvención del abono de los gastos elegibles que hayan sido pagados por el beneficiario de ayudas.

Esta forma de ayuda parece adecuada para alcanzar los objetivos del PNDR según el diseño de las medidas. No obstante, en la actual coyuntura de crisis, se recomienda prestar atención a la incidencia de los posibles problemas derivados de la falta de acceso a la financiación en la implementación de las medidas y por tanto en la consecución de los retos, al ser necesaria la realización de la inversión por el beneficiario de las ayudas de manera previa al pago de las mismas.

3.5 Evaluación de la contribución prevista de las medidas escogidas para alcanzar los objetivos

Las medidas incluidas en el PNDR contribuyen a alcanzar los objetivos propuestos, así como las líneas estratégicas.

En el siguiente cuadro se relacionan las medidas con los objetivos del programa. En él se incluye una primera aproximación de los efectos en función de los aspectos descritos en las fichas de cada una de las medidas. Dado que alguna de ellas está pendiente de concretar en la normativa de aplicación podría haber pequeños cambios susceptibles de verificar en la

evaluación intermedia. En cualquier caso se trataría fundamentalmente de efectos bajos que podrían pasar a ser calificados como neutros o indirectos y viceversa.

Tabla 5. Relación de las medidas con los objetivos del PNDR

↓	M 01		M 02		M 04		M 07	M 08		M 09	M 15	M 16			
	S 1.1	S 1.2	S 2.1	S 4.2	S 4.3	S 7.6	S 8.3	S 8.4	S 9.1	S 15.2	S 16.1	S 16.2	S 16.5	S 16.6	
Objetivo específico 1.1: Fomentar la integración asociativa agroalimentaria	A	A	A	A					M		A	M	M	M	
Objetivo específico 1.2: Fomentar la creación de agrupaciones y organizaciones de productores.	M	M	M	M					A		M	M	M	M	
Objetivo específico 1.3: Favorecer la dinamización industrial del sector agroalimentario a través de la cooperación.	B	B	B	M					M		M	A	A	A	
Objetivo específico 2.1: Mejorar la eficiencia de los regadíos y favorecer su transformación en zonas prioritarias					A							B	B		
Objetivo específico 2.2: Mejorar la prevención de incendios forestales y facilitar la restauración de los daños producidos por grandes incendios							A	A		B		B	B		
Objetivo específico 2.3: Promover la conservación de la biodiversidad a través de los recursos genéticos forestales.							M	M		A		B	B	B	
Objetivo específico 2.4: Promover la puesta en valor del patrimonio natural y cultural a través de la creación y consolidación de una red de itinerarios naturales para su uso no motorizado.						A	B	B		B			B		
Línea Horizontal de Innovación	M	M	M	M	B	B	B	B	B	M	A	A	M	M	

■ Efecto positivo/sinérgico Alto, Medio o Bajo
■ Ausencia de efectos o efectos bajos e indirectos

FUENTE: Elaboración propia

Lo importante de cara a la evaluación ex ante del programa es que todas las medidas seleccionadas contribuyen a alcanzar al menos uno de los objetivos generales propuestos y que todos los objetivos reciben un impacto positivo y alto sobre alguno de los objetivos fijados en el programa. La ejecución del programa debe por tanto asegurar la consecución de los objetivos. Además se comprueba que el objetivo transversal de innovación se ve favorecido en mayor o menor grado por la totalidad de las medidas, de formas muy diversas, tanto favoreciendo inversiones innovadoras, como difundiendo o divulgando las mismas, mediante cooperación entre los agentes, etc.

3.6 Evaluación de la coherencia de la asignación presupuestaria con los objetivos

3.6.1 Coherencia financiera interna

Respecto a la coherencia financiera interna, el equipo evaluador ha analizado si la distribución del gasto para el cumplimiento de los objetivos tiene capacidad para responder a los elementos específicos destacados en el diagnóstico y para generar sinergias. Para ello, es necesario contar con la asignación presupuestaria y sus objetivos esperados, además de conocer las necesidades derivadas del análisis DAFO, los objetivos establecidos basados en las prioridades de desarrollo rural y las medidas programadas.

Es necesario advertir que todas las submedidas y operaciones concretas propuestas cubren diversos objetivos específicos del programa por lo que no existe una relación única entre ambos que permita una valoración exacta. Por otra parte los objetivos no se encuentran jerarquizados en el programa, por lo que no se puede establecer un rango entre los mismos, más allá del que se determine por la propia dotación presupuestaria de las medidas

Tabla 6 Asignación presupuestaria por medidas y operaciones del PDR

MEDIDA	Asignación financiera FEADER (%)
Medida 1. Transferencia del conocimiento y formación (Art.14)	1,25%
Medida 2. Asesoramiento (Art 15)	4,18%
Medida 4. Inversiones en activos fijos (Art 17)	59,03%
Medida 7 - Servicios básicos y renovación de poblaciones (art 20)	4,18 %
Medida 8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (Art.21 a 25)	4,18%
Medida 9. Creación de agrupaciones y organización de productores (Art. 27)	5,00%
Medida 15. Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques (art 34)	4,39%
Medida 16. Cooperación (Art 35)	16,71%
Asistencia técnica de los Estados miembros (art 51-54)	4,00%

Fuente: elaboración propia en base a la PNDR

Teniendo en cuenta las tres líneas estratégicas del PNDR (*aumentar dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas, conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural y la línea estratégica horizontal de innovación*), y su relación con las medidas programadas, la relación es la que se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 7. Relación Líneas estratégicas con medidas y asignación financiera

Línea estratégica	Objetivo específico	Medida	Asignación financiera FEADER (%) ^[1]
Línea 1: Aumentar dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas	Objetivo específico 1.1: Fomentar integración asociativa agroalimentaria.	Medida 1 Medida 2 Medida 4 Medida 16	74,07 %
	Objetivo específico 1.2: Fomentar creación de agrupaciones y organizaciones de productores	Medida 9	4,39%
	Objetivo específico 1.3: Favorecer dinamización industrial del sector agroalimentario a través de la cooperación	Medida 16	6,27%
Línea 2: Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural.	Objetivo específico 2.1: Mejorar eficiencia de los regadíos y favorecer su transformación en zonas prioritarias.	Medida 4	3,55%
	Objetivo específico 2.2: Mejorar prevención de incendios forestales y facilitar restauración de daños producidos por grandes incendios.	Medida 8	5,00%
	Objetivo específico 2.3: Promover conservación de la biodiversidad a través de recursos genéticos forestales.	Medida 15	1,27%
	Objetivo específico 2.4: Promover puesta en valor del patrimonio natural y cultural a través de consolidar una red de itinerarios naturales para uso no motorizado.	Medida 7	4,18%
Línea horizontal de	Objetivo específico H.1: Fomentar innovación	Medida 16	

^[1] La asignación de FEADER a cada objetivo es teórica, ya que no se puede observar con claridad que parte de cada medida contribuye a la consecución del objetivo específico y a la estrategia.

innovación	organizativa		
	Objetivo específico H.2: Promover innovación a través de nuevos productos, procesos y prácticas	Medida 16	

Fuente: elaboración propia en base a la PNDR

Como se puede observar más de la mitad del presupuesto del PNDR se destina a la línea estratégica 1, en concreto a la Fomentar integración asociativa agroalimentaria. Esto es consecuencia de que las prioridades 2 y 3, son las que reúnen el mayor número de necesidades. La primera en lo que se refiere al aumento de la competitividad en el ámbito agrario y su orientación hacia el mercado, y la segunda en el marco de la organización de la cadena agroalimentaria y la mejora de su competitividad a través del aumento de valor de los productos agrícolas y la agrupación de productores y organizaciones interprofesionales

Destaca también la importancia de la medida 16 de cooperación, a la que se dota del 17% de los recursos del programa. Esto permite afirmar el firme compromiso del programa con el objetivo de la cooperación en el sector agroalimentario con el fin de dinamizar el mismo y de favorecer su competitividad. Además su relación directa con la innovación permite afirmar que este objetivo no solamente es transversal, sino que existe una importante dotación en el programa destinado a las medidas que más contribuyen a su consecución.

3.6.2 Coherencia financiera externa

En función del ámbito competencial existente en España, la coherencia financiera externa debe tener en cuenta el resto del Programas de Desarrollo Rural elaborados por las Comunidades Autónomas. En la medida que las transferencias están transferidas y que este programa se reserva una pequeña dotación de los fondos FEADER correspondientes a España (237,8 de los 8.291 millones asignados), orientada precisamente a solventar limitaciones administrativas competenciales, se puede afirmar que existe coherencia financiera con el resto de la programación de desarrollo rural 2014-2020. La coherencia de este aspecto viene determinada por la capacidad de complementar las actuaciones de los Programas regionales en el ámbito competencial de la Administración General del Estado.

Para evaluar la coherencia financiera externa del PNDR otro aspecto a analizar, es comprobar la coherencia de los recursos financieros asignados, con el Acuerdo de Asociación y otros fondos (FSE, FEDER, etc.). Este análisis tiene ciertas limitaciones en tanto en cuanto el diseño del resto de Programas Operativos, se ha hecho de manera simultánea al PNDR.

Por este motivo, esta evaluación se ha centrado en la coherencia de la asignación presupuestaria del PNDR para contribuir a los objetivos temáticos del Acuerdo de Asociación.

Tabla 7. Contribución presupuestaria a los Objetivos temáticos del acuerdo de Asociación

Objetivos temáticos Acuerdo de Asociación	Asignación financiera FEADER (%)
1. Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación	
2. Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas	
3. Mejorar la competitividad de las pyme, del sector agrícola (en el caso del FEADER)	81%
4. Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores	3%
5. Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos	4%
6. Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos	8%
7. Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales	
8. Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral	
9. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación	4%
10. Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente	
11. Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.	
Asistencia Técnica	
TOTAL	100%

Fuente: elaboración propia

NOTA: Las celdas destacadas en azul corresponden a los % más representativos en la contribución financiera a los objetivos temáticos

La contribución financiera más elevada del presupuesto del PNDR se asocia al objetivo temático 3, lo cual muestra coherencia con la lógica de intervención de la estrategia establecida por el PNDR, donde muchas de las medidas establecidas están enfocadas a la mejora de la competitividad.

En segundo término la asignación financiera más alta se asocia al objetivo temático 6, relativo al medio ambiente. Esta elevada contribución es coherente con la importancia de este tema en las prioridades de la Estrategia 2020, en los objetivos de PAC y concretamente en el segundo

pilar de desarrollo rural.

Con menor cantidad de fondos se encuentra el objetivo temático 5, referente al cambio climático, al que podría aplicarse lo comentado para el 6; y el 9, de lucha contra la pobreza, que es previsible que tenga resultados derivadores de los efectos multiplicadores de las actuaciones vinculadas al resto de objetivos temáticos, como por ejemplo aquellas relacionadas con el aumento de la competitividad del tejido empresarial y la promoción del empleo.

3.6.3 La evaluación de riesgos

Además de los riesgos identificados en cada una de las medidas, para los que se proponen medidas de mitigación de los mismos en el propio programa, el equipo evaluador detecta que en aquellas medidas de inversión cuyos beneficiarios no forman parte de la Administración, pueden ocurrir circunstancias de falta de acceso a la financiación. Para paliar este problema, en algunas medidas se ha previsto la posibilidad de pagos parciales. No obstante, se recomienda hacer un seguimiento de esta casuística en aquellos casos en los que los resultados del seguimiento indiquen que no se están logrando los resultados previstos.

3.7 Evaluación de las disposiciones para LEADER (desarrollo local participativo)

Debido a que en el PNDR no se contemplan actividades bajo el enfoque LEADER no procede la evaluación de este aspecto.

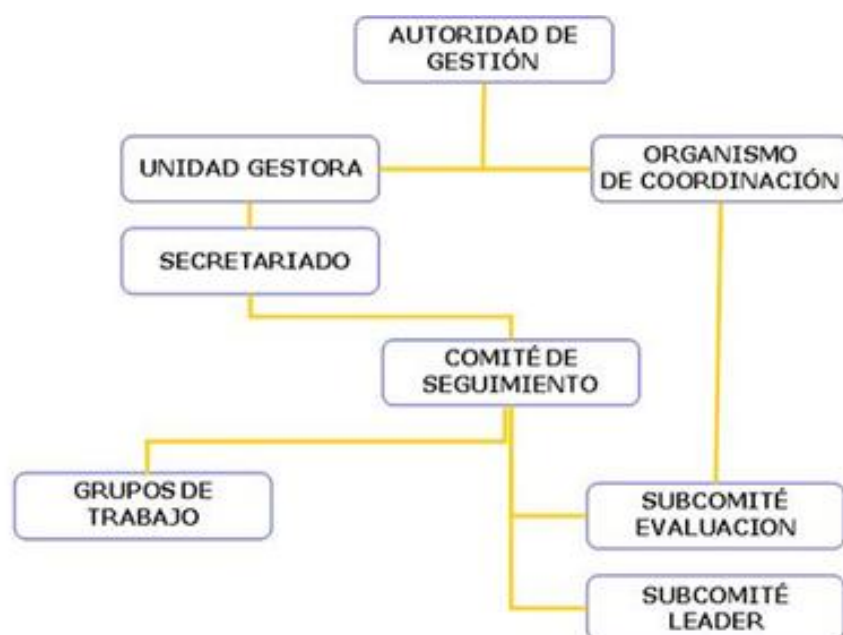
3.8 Evaluación de las disposiciones para la Red Rural Nacional

La evaluación de las disposiciones relativas a la Red Rural Nacional, comienza por un análisis de la estructura, actores que participan en la RRN y las lecciones aprendidas referidas a los procesos de puesta en red.

Estructura de la RRN, actores y lecciones aprendidas

Durante el periodo de Programación 2007-2013 la Red Rural Nacional de España tenía la siguiente estructura:

Ilustración 2. Estructura de la Red Rural Nacional de España (2007-2013)



Fuente: MAGRAMA. <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/red-rural-nacional/que-es-la-red.aspx>

La Autoridad de Gestión de la Red Rural Nacional en el periodo de programación 2007-2013 ha sido la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal. Está conformada por el Organismo de coordinación y la Unidad gestora.

Por lo que respecta a la Unidad gestora de la Red Rural Nacional ha sido la Subdirección General de Modernización de Explotaciones (DG Desarrollo Rural y Política Forestal). Como principal función la unidad gestora es la responsable del funcionamiento de la estructura de la Red Rural Nacional, así como de la ejecución del Plan de Actuación, incluida su evaluación.

El Organismo de coordinación ha sido la Subdirección General de Programación y Coordinación (DG Desarrollo Rural y Política Forestal). Se trata del órgano encargado de centralizar la información que deba ponerse a disposición de la Comisión Europea y de fomentar la aplicación armonizada de las disposiciones comunitarias. De acuerdo al artículo 6 del Real Decreto 1113/2007, de 24 de agosto, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los programas regionales de desarrollo rural, este organismo desempeña, entre otras, las siguientes funciones:

- La organización y dirección del Comité de Seguimiento del programa Red Rural Nacional.
- La interlocución con el Fondo Español de Garantía Agraria como organismo de coordinación de organismos pagadores para el seguimiento de pagos del FEADER, en relación con el cumplimiento de la contribución del fondo por el Estado Miembro, así como para asegurar la coherencia del desarrollo rural con las medidas financiadas por el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA)
- La presentación ante la Comisión Europea de los programas regionales de desarrollo rural y del Programa Red Rural Nacional y sus modificaciones.

Además se creó el Secretariado permanente de la Red Rural Nacional cuya función la asume la Subdirección General de Modernización de Explotaciones (DG Desarrollo Rural y Política Forestal). Las funciones son: de articular las relaciones con las administraciones y organizaciones que integran la RRN, y ocuparse de la organización de actividades y elaboración y desarrollo de la documentación ad hoc.

Por su parte el Subcomité de Evaluación se configuró como un instrumento para facilitar el intercambio de conocimientos y apoyar la evaluación de la programación de desarrollo rural, generando nuevas y mejores prácticas para su aplicación. En su composición intervienen, al menos, el organismo de coordinación de las autoridades de gestión y representantes de las Autoridades de Gestión de los PDRs, o expertos en evaluación en quien deleguen. Entre sus funciones están:

- Analizar las necesidades en materia de evaluación
- Mejorar la capacitación en métodos de evaluación y en gestión de los procesos de evaluación
- Identificar buenas prácticas en materia de evaluación
- Participar, a través de una representación del propio subcomité, en el Comité de Expertos en Evaluación de la Comisión Europea.
- Participar y coordinar reuniones, jornadas, seminarios y otros encuentros relativos a la evaluación

El comité de seguimiento es el responsable, junto con la autoridad de gestión, de controlar la calidad de la aplicación del programa a través del ejercicio de las funciones que le asigna el artículo 78 del Reglamento 1698/2005. El comité está integrado por Administraciones estatal, autonómica y local, y actores representativos del medio rural, como son las organizaciones profesionales, asociaciones de mujeres rurales, grupos ecologistas y redes de desarrollo rural, entre otros, en representación de todos los actores del medio rural.

El Reglamento (CE) nº 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), establece que el Comité de Seguimiento del Programa de la Red Rural Nacional podrá establecer grupos de trabajo temáticos en función de las necesidades y prioridades existentes. Estos grupos tienen como finalidad dar respuesta de forma ágil a las necesidades de conocimiento sobre temas específicos relacionados con el desarrollo sostenible en el medio rural, y el seguimiento y difusión de los mismos mediante una participación plural y activa fruto de una gobernanza democrática. En cada grupo se han de establecer unas tareas centrales o líneas de trabajo, apoyadas y/o complementada por otras tareas, incluyendo las de publicación y difusión que se estimen pertinentes. Los grupos informarán del avance de las mismas periódicamente al Comité de Seguimiento.

Los grupos de trabajo se han configurado de forma abierta, libre y flexible y predominantemente virtual, siendo tarea del Secretariado del Comité de Seguimiento facilitar, conectar y homogeneizar esta labor, así como proporcionar el apoyo logístico necesario. En cuanto a la temática a tratar, la Autoridad de Gestión propuso al Comité de Seguimiento una selección de temas significativos que se han modificado en función de las aportaciones

realizadas por los miembros del Comité. Los grupos de trabajo creados fueron:

- Grupo de Trabajo de Buenas Prácticas en el Medio Rural
- Grupo de Trabajo de Transversalidad de género
- Grupo de Trabajo de Diversificación Económica en el Medio Rural
- Grupo de Trabajo de Turismo Rural
- Grupo de Trabajo de Nuevas Tecnologías en el Medio Rural
- Grupo de Trabajo de Trashumancia y ganadería extensiva
- Grupo de Trabajo de Montaña
- Grupo de Trabajo de Dinamización Socioeconómica
- Grupo de Trabajo de Sistemas agroforestales de alto valor natural (SAVN)
- Grupo de Trabajo de Perspectivas del Desarrollo Rural más allá de 2013

El Subcomité de Evaluación se ha configurado como un instrumento para facilitar en intercambio de conocimientos y apoyar la evaluación de la programación de desarrollo rural, generando nuevas y mejores prácticas para su aplicación. En su composición intervienen, al menos, el organismo de coordinación de las autoridades de gestión y representantes de las Autoridades de Gestión de los PDRs, o expertos en evaluación en quien deleguen. Las funciones del Subcomité de Evaluación son:

- Analizar las necesidades en materia de evaluación
- Mejorar la capacitación en métodos de evaluación y en gestión de los procesos de evaluación
- Identificar buenas prácticas en materia de evaluación
- Participar, a través de una representación del propio subcomité, en el Comité de Expertos en Evaluación de la Comisión Europea.
- Participar y coordinar reuniones, jornadas, seminarios y otros encuentros relativos a la evaluación

El Subcomité Leader se configura como instrumento para intercambiar ideas, compartir experiencias, debatir nuevos conceptos, y en general, para la comunicación de los actores implicados en la cooperación del escenario español. En su composición intervienen, al menos, los representantes de las comunidades autónomas designados por su autoridad de gestión y las redes asociativas del medio rural. Las funciones del Subcomité han sido:

- Cooperación y coordinación en la identificación y selección de buenas prácticas en materia de cooperación.
- Participación y coordinación en la planificación de reuniones, jornadas, seminarios, dedicados a la cooperación interterritorial y transnacional.
- Coordinación de la asistencia de los proyectos de cooperación financiados por la RRN a ferias nacionales e internacionales.
- Participación en la redacción y elaboración de publicaciones, material divulgativo, informativo, promocional y de comunicación de temas relacionados con la Red Rural Nacional.

Las principales diferencias apreciables entre la RRN entre 2007-2013 y 2014-2020 se sintetizan

en los siguientes aspectos:

- Como en el periodo 2007-2013, La Red Rural Nacional de España en 2014-2020 integrará a las organizaciones y administraciones participantes en el desarrollo rural, aunque en el nuevo periodo de programación la asociación a que se refiere el artículo 5 del Reglamento (UE) 1303/2013 también formará parte de la red rural nacional (los miembros del Acuerdo de Asociación también formarán parte de la RRN).
- La RRN 2014-2020 contempla la elaboración de un Plan de Acción se implementará, como máximo, 12 meses después de la aprobación del Programa. En el periodo 2007-2013 se elaboró un Plan de Actuación.
- Como principal herramienta para dirigir la red, la RRN 2014-2020 contempla la implementará una plataforma web, independiente en la página del MAGRAMA. con aplicaciones ágiles y flexibles que permitan intercambiar información, prácticas y experiencias entre los participantes en el desarrollo rural y el público en general. En el periodo 2007-2013 la información de la RRN estaba inserta dentro de la web del MAGRAMA.
- Se establecerá en la RRN 2014-2020 un Comité Ejecutivo de la Red Rural Nacional con representación de todos los actores del medio rural que se reunirá al menos dos veces al año. Sustituye al Comité de Seguimiento del periodo de la RRN 2007-2013
- La RRN 2014-2020 contempla la constitución de la 'Network Support Unit' (NSU) que estará integrada por la Unidad Gestora de la RRN, que formará parte de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, y un Secretariado (entidad externa como en el periodo 2007-2013) que asistirá a la unidad gestora de la RRN en el desarrollo de las actividades que contemple su Plan de Acción (reuniones, jornadas, eventos y publicaciones que se desarrollen).
- Impulso de la innovación a través de los Asociación Europea de Innovación, Grupos Operativos, etc.

Por lo que respecta a las lecciones aprendidas del periodo 2007-2013, en líneas generales se han creado importantes vínculos entre las partes interesadas en el desarrollo rural, a través del Comité de Seguimiento, Subcomité LEADER y Evaluación o Grupos Temáticos de Trabajo, lo que también supone un cierto nivel de descentralización de la estructura operacional de la RRN. Por otro lado de la Evaluación Continua de la RRN 2007-2013 (nov 2013) se extrae que:

- Existe, en general, un bajo grado de conocimiento de la Programación de Desarrollo Rural en la población.
- Hay un desconocimiento general de la existencia de la RRN por parte de la población
- sería de interés disponer de una estrategia/plan de comunicación de la RRN con

contenidos claros dirigido a los actores, beneficiarios y población, que visibilice las acciones de la RRN sobre los territorios.

- Sería deseable realizar una campaña a nivel estatal, coherente con la estrategia de comunicación, sobre la percepción del medio rural resaltando los valores positivos.
- Reforzar, promover e impulsar acciones de la RRN que han sido bien valoradas como por ejemplo la Revista Desarrollo Rural y Sostenible o los Grupos de Trabajo.
- Buscar medios que fomenten la cercanía en la difusión y transferencia de información y adaptados a los territorios, por ejemplo, implicando a más actores del medio rural en el trabajo en red, especialmente a los GAL.

Como principal recomendación se considera correcto que se repita el esquema de la estructura de la RRN y de los actores participantes, reforzando los aspectos relacionados con la innovación, así como los mecanismos de comunicación.

Evaluación del análisis DAFO y necesidades en relación a la RRN:

Resulta coherente la detección de necesidades realizada tras la revisión del funcionamiento, y del análisis de las evaluaciones realizadas para el Programa de la Red Rural Nacional del período 2007-2013. Para ello se han tenido en cuenta los objetivos de la nueva programación de desarrollo rural 2014-2020 (reglamento 1305/2013, que regula las condiciones de FEADER en el período 2014-2020, y establece en su artículo 54 cuatro objetivos comunes para la RRN), identificándose cuatro necesidades que la RRN española debe abordar en el próximo período:

1. “Aumentar la colaboración y cooperación entre los distintos actores de desarrollo rural entre sí para la aplicación de la política de desarrollo rural” (para el Objetivo común de la RRN a) aumentar la participación de las partes interesadas en la aplicación de la política de desarrollo rural)
2. Mejorar la aplicación de programación de desarrollo rural y la gobernanza institucional en España (para el Objetivo común de la RRN b) mejorar la calidad de la aplicación de los programas de desarrollo rural);
3. Mejorar la percepción del medio rural y la política de desarrollo rural (para el Objetivo común de la RRN c) informar al público en general y a los beneficiarios potenciales sobre la política de desarrollo rural y las posibilidades de financiación)
4. Potenciar la innovación en las áreas rurales (para el Objetivo común de la RRN d) potenciar la innovación en el sector agrícola, la producción alimentaria, la silvicultura y las zonas rurales).

Es coherente, por otra parte, el análisis realizado a partir del diagnóstico del PNDR que ha permitido identificar una serie de necesidades, algunas de las cuales la RRN puede abordar desde su ámbito de actuación. Así, resulta coherente que:

- La necesidad N17 del PNDR “mejorar la gobernanza institucional para obtener

una adecuada aplicación y seguimiento de las medidas, con un enfoque más multisectorial” se ha integrado en la necesidad 2 de la RRN ‘Mejorar la aplicación de programación de desarrollo rural y la gobernanza institucional en España’ estableciéndose objetivos y actuaciones focalizados a acometer esta necesidad.

- La cuarta necesidad detectada para la RRN ‘Potenciar la Innovación en las áreas rurales’, se encuentra alineada con el análisis de necesidades realizado para el ámbito del PNDR. Como consecuencia, existe complementariedad y coherencia de la RRN con este programa:
 1. **Necesidad 1 del PNDR (N1): Potenciar colaboración supraautonómica entre investigación, sector agrario, forestal e industrias para proyectos innovadores.** Esta necesidad parte de las debilidades producidas por la insuficiente transferencia tecnológica al sector agrícola, forestal y agroalimentario (Actual D.110), y escasa participación del sector privado en la investigación (Actual D.111), aprovechando la existencia de una fuerte tradición de investigación agraria, forestal y agroalimentaria en España (Actual F.110) y en relación a la oportunidad que se abre con la puesta en marcha de las Asociaciones Europeas para la Innovación (AEI), especialmente la AEI de agricultura productiva y sostenible (Actual O.004).
 2. **Necesidad 2 del PNDR: Facilitar la innovación y transferencia de resultados a las explotaciones, industrias y agentes del sector agrario y forestal.** Producida por la insuficiente transferencia tecnológica al sector agrícola, forestal y agroalimentario (Actual D.110), y en relación a la oportunidad que se abre con la puesta en marcha de las Asociaciones Europeas para la Innovación (AEI), especialmente la AEI de agricultura productiva y sostenible (O.004).

Así mismo resulta coherente que la necesidad 4 de la RRN va a incluir un objetivo específico para dar respuesta estas dos necesidades surgidas del PNDR: ‘Potenciar la colaboración para la realización de proyectos innovadores y facilitar la transferencia de los resultados de los mismos en el marco de la AEI’.

Evaluación de la lógica de intervención de la RRN:

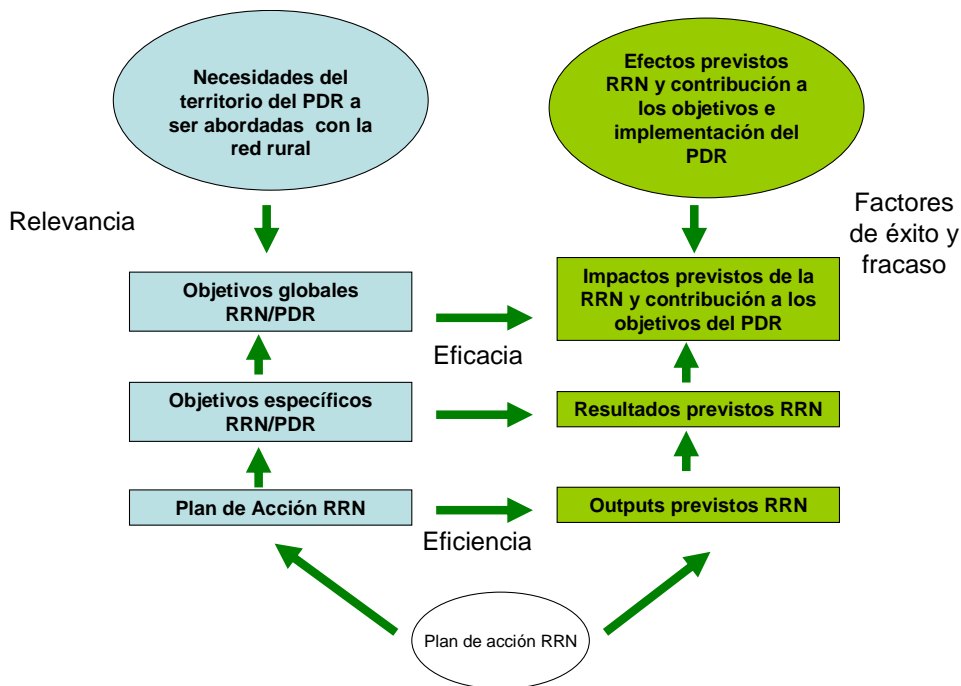
A partir de la identificación de las cuatro necesidades para la RRN se ha elaborado la lógica de intervención, destinada a establecer una estrategia que permita abordar los objetivos comunes planteados por el Reglamento 1305/2013 o identificados de forma específica para la RRN española.

Para cada una de las necesidades detectadas se ha establecido un objetivo global que debe cumplir la RRN. Estos cuatro objetivos globales se traducen de forma particular a través de uno o más objetivos específicos. La forma de abordarlos será a través de una serie de actividades

en torno a las cuales se va a estructurar el próximo plan de acción de la RRN de España.

La Red Europea de Evaluación para el Desarrollo Rural (European Evaluation Network for Rural Development) elaboró el documento “Guidelines for the evaluation of national rural Networks que en su borrador de Mayo 2014 recoge la siguiente Figura 7 sobre la lógica de intervención de la RRN.

Ilustración 3. Lógica de Intervención de la RRN

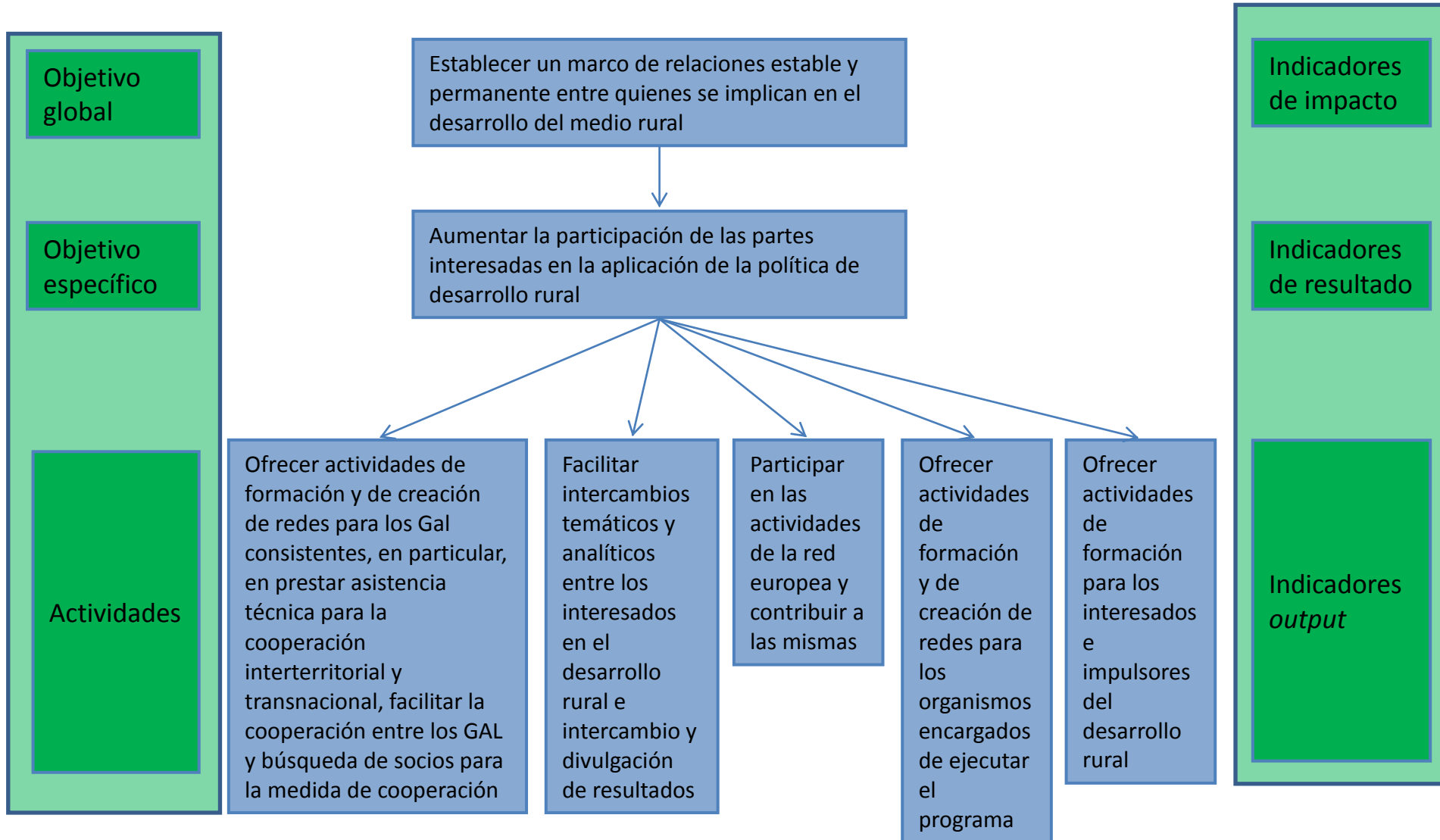


Fuente: European Evaluation Network for Rural Development: *Guidelines for the evaluation of national rural networks*. Draft May 2014. Figure 7 Intervention logic of the NRN. Traducción elaboración propia

A tenor de la lógica de intervención elaborada para la RRN española 2014-2020, que se presenta a continuación y la metodología elaborada por la Red Europea de Evaluación para el Desarrollo Rural sintetizada en la anterior ilustración, el evaluador ex ante considera que ésta es coherente entre todos los elementos de la lógica de intervención, es decir, las acciones prevista atienden de manera adecuada a las necesidades identificadas y objetivos planteados, y derivarán en la consecución de los resultados e impactos previstos.

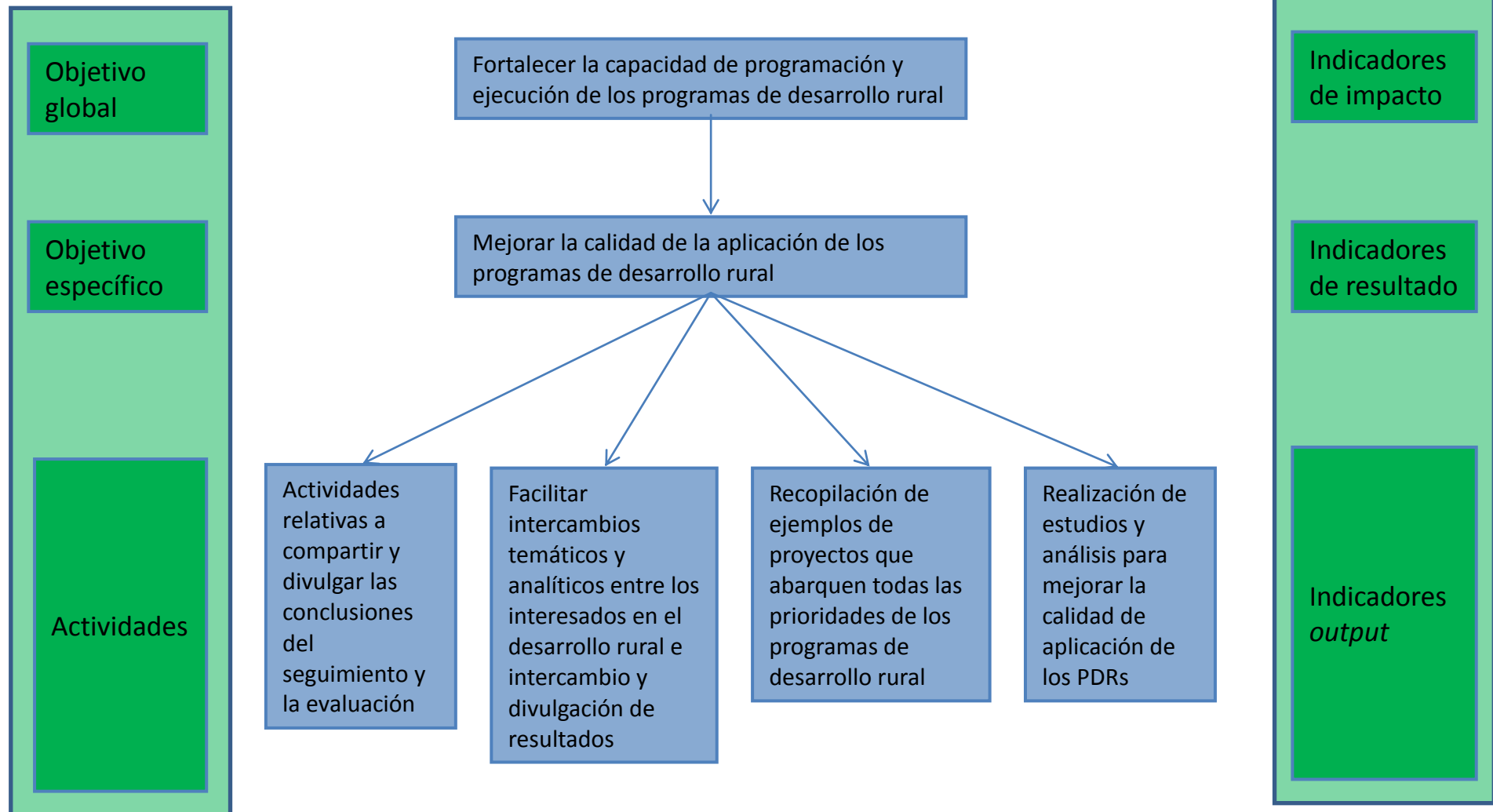
Necesidad 1

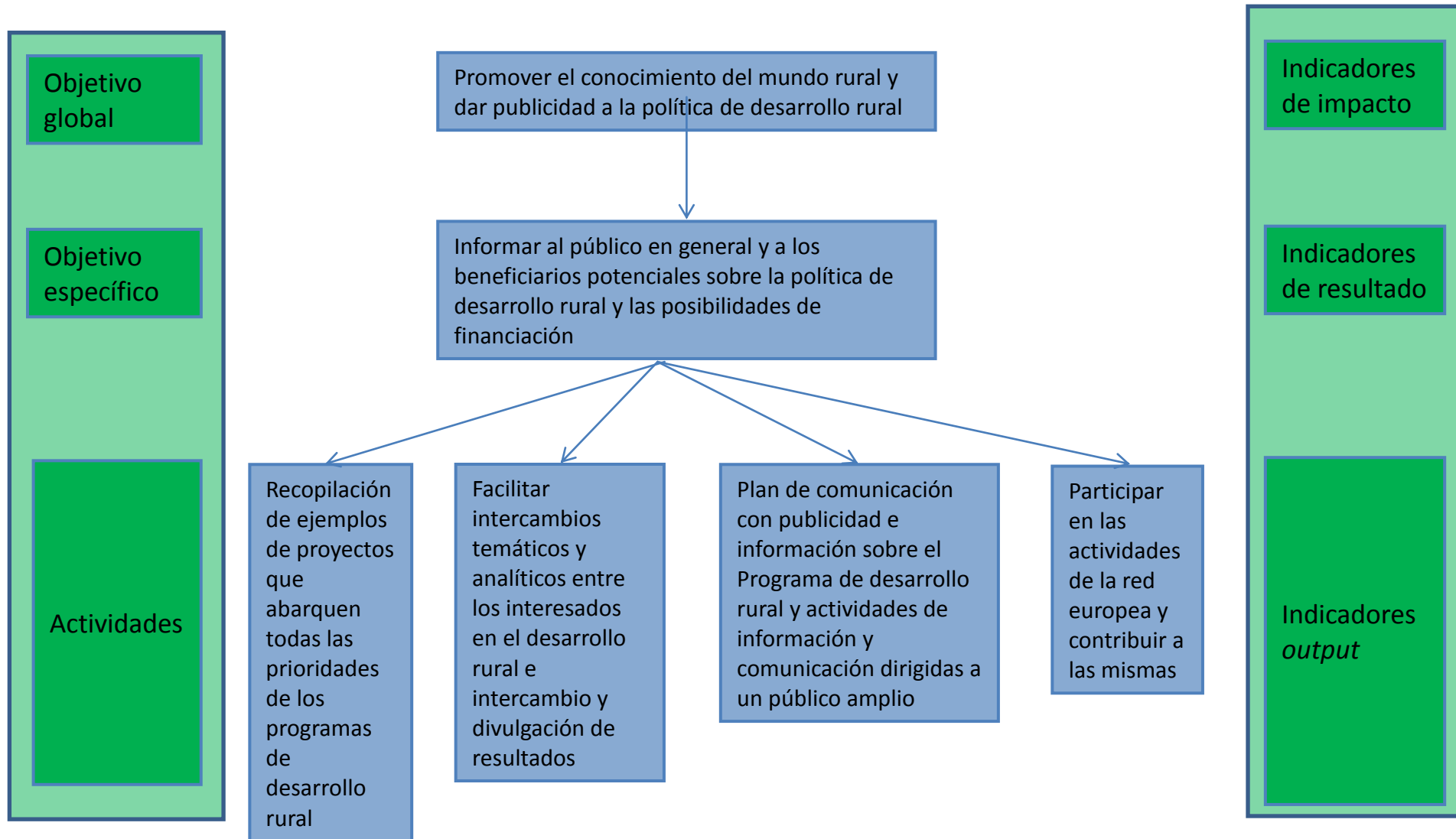
Aumentar la colaboración y cooperación entre los distintos actores de desarrollo rural entre sí para la aplicación de la política de desarrollo rural



Necesidad 2

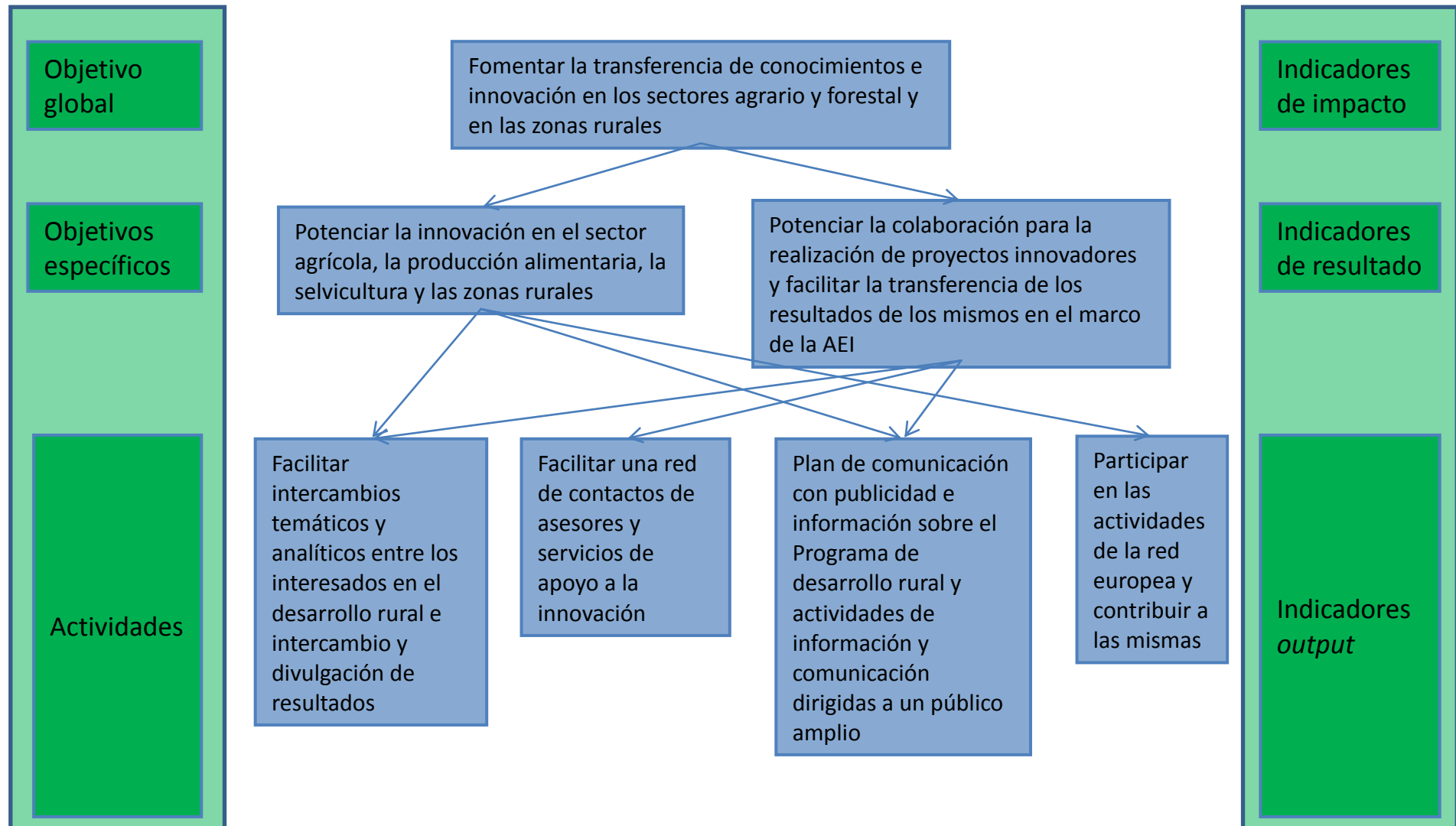
Mejorar la aplicación de programación de desarrollo rural y la gobernanza institucional en España





Necesidad 4

Potenciar la innovación en las áreas rurales



El valor añadido de la RRN:

Además de los resultados e impactos obtenidos por la RRN, la RRN puede además generar valor añadido específico, según lo esperado por los actores del desarrollo rural. Distintos valores añadidos pueden ser considerados por las redes rurales, fundamentalmente relacionados con el capital social (incremento de la puesta en red entre beneficiarios de PDRs, y otros actores de desarrollo rural, mejora de las capacidades de los actores de desarrollo rural, etc.). Las oportunidades de crear valor añadido está reconocido por las autoridades del programa y reflejado en el mismo.

3.9 Evaluación de la utilización de la asistencia técnica

Se observa que en el PNDR está prevista la realización de actividades de asistencia técnica, conforme a lo establecido en el artículo 59.1 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, relacionadas con la preparación gestión, seguimiento, evaluación, información y comunicación, creación de redes, resolución de reclamaciones, control y auditoría. También está previsto que se puedan emplear los fondos para apoyar acciones para reducir la carga administrativa de los beneficiarios, en especial sistemas de intercambio electrónico de datos, acciones dirigidas a reforzar la capacidad de las autoridades del estado miembro y los beneficiarios para administrar y utilizar el fondo, así como acciones encaminadas a reforzar la capacidad de los socios pertinentes y el intercambio de buenas prácticas entre los mismos.

Se citan entre otras:

- Contratación de agentes externos e independientes para la realización de la evaluación ex ante, de la evaluación durante el período de programación y de la evaluación ex post.
- Contratación de asistencia técnica para apoyar la gestión, el control y el seguimiento del Programa.
- Financiación de cursos, comités, seminarios y reuniones sobre la aplicación, impacto a diversos niveles, intercambio de experiencias, desarrollo y evaluación del Programa.
- Financiación de las actividades de información y publicidad

Por lo tanto, teniendo en cuenta el presupuesto asignado a la asistencia técnica, parece adecuado para afrontar las actividades que facilitarán la implementación del PDR.

3.10 Recomendaciones relacionadas con la pertinencia y coherencia del programa

Tabla 8. Recomendaciones del proceso de evaluación la pertinencia y coherencia del programa

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Cuestión a evaluar (Construcción de la lógica de intervención)			
15/07/2014	Participación pública y proceso de priorización de las necesidades identificadas	El texto carece de información acerca de las categorías de agentes (mujeres, jóvenes,..) que participaron en el proceso de valoración del DAFO y las necesidades identificadas. No se conoce el tipo de agentes (stakeholders) participantes en el proceso	La descripción de los agentes participantes en todo el proceso se encuentra detallada en el capítulo correspondiente a la participación
15/07/2014	Presentación de los objetivos	La Línea estratégica horizontal de innovación carece de objetivos específicos	Se han identificado y descrito dos objetivos específicos para la línea estratégica horizontal de innovación
15/07/2014	Presentación de los objetivos	Si bien en el documento se hace referencia a la coexistencia del Programa con 17 programas regionales, el Marco Nacional no se menciona en la construcción de la estrategia. Esta carencia resulta destacable en la parte de definición de objetivos (líneas estratégicas y objetivos específicos)	Se hace una referencia explícita al papel que ha jugado el Marco Nacional en la definición de la estrategia
15/07/2014	Relación entre líneas estratégicas del Programa, prioridades y áreas focales	En el apartado 5.2. (Elección, combinación y justificación de las medidas de desarrollo rural) debería haber referencias a las líneas estratégicas y objetivos específicos del Programa. Las medidas elegidas deberían relacionarse con las líneas y objetivos mencionados	Se incorpora al apartado 5.1 un árbol de objetivos en forma de cuadro resumen con las relaciones entre líneas estratégicas, objetivos específicos, medidas, áreas focales y objetivos temáticos
15/07/2014	Relación entre las medidas seleccionadas, las líneas estratégicas del Programa, prioridades y áreas focales	En el apartado 5.2. (Elección, combinación y justificación de las medidas de desarrollo rural) debería insertarse un diagrama de árbol que relacione las Medidas elegidas, objetivos específicos, líneas prioritarias del Programa, áreas focales y propiedades del desarrollo rural. En las fichas de medidas aparece su vinculación con necesidades, objetivos temáticos, prioridades y áreas focales, pero parece necesario realizar un análisis global en el capítulo de estrategia que permita ver si todos los elementos están cubiertos	Se incorpora al apartado 5.1 un árbol de objetivos en forma de cuadro resumen con las relaciones entre líneas estratégicas, objetivos específicos, medidas, áreas focales y objetivos temáticos

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
16/07/2014	Cumplimentar los campos pendientes y homogeneización contenidos en las fichas de medidas	Revisar, con carácter general los campos cumplimentados de las fichas de medidas para completar los campos pendientes y, en general, verificar que la información contenida en cada campo mantiene cierta homogeneidad de contenidos en las diferentes medidas	En proceso de estudio
16/07/2014	Necesidades no cubiertas por las Medidas	Verificar si las necesidades N9 y N17 no cubiertas por las medidas lo están realmente. En caso de no ser así justificar los motivos para ello o incluso eliminarlas si no son abordables por el programa. En este último caso revisar los elementos del diagnóstico y del DAFO que dieron lugar a la necesidad, así como las estrategias que se apoyan en la misma	La necesidad N9 queda cubierta por la medida de cooperación. La N17 no tiene asociada directamente una medida si bien se contempla de forma transversal en otras medidas del Programa. Se está preparando texto para aclarar la estrategia en este sentido
16/07/2014	Cumplimentar apartados pendientes de las submedidas 1.1, 1.2, 2.1 y 4.2	Completar en las fichas aquellos apartados pendientes de describir, en particular los relativos a Descripción general de la medida, Criterios de selección, la Intensidad e importe de las ayudas	Se están completando los diferentes apartados en este sentido
16/07/2014	Diferenciación de porcentajes máximos de ayudas en submedida 4.2	En la submedida 4.2 diferenciar los porcentajes máximos de las ayudas del Anexo II del Reglamento 1305/2014 según se trate de inversiones productivas o no productivas	La submedida 4.2 no contempla inversiones no productivas en ningún caso. Este tipo de inversiones se corresponden con la submedida 4.4. que no está prevista en el Programa Nacional
16/07/2014	Verificación de elegibilidad en la submedida 4.2	En la submedida 4.2 verificar la elegibilidad de los activos intangibles propuestos, en particular de la "profesionalización de las decisiones", lo cual no resulta suficientemente indicativo de concepto que se pretende subvencionar	Se está redactando texto alternativo de aclaración
16/07/2014	Porcentaje de ayuda máxima en maquinaria móvil o de inversiones intangibles en la submedida 4.2	En la submedida 4.2 cuando se trate de maquinaria móvil o de inversiones intangibles (por tanto no instalado en un lugar físico concreto) de una cooperativa o entidad asociativa que opere en comunidades autónomas con distintos porcentajes de ayudas máximas debería indicarse qué porcentaje de ayuda máxima se concedería	En proceso de estudio

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
16/07/2014	Mejora de la justificación de los apartados en las submedidas 1.1, 1,2, 2.1 y 4.2	Mejorar la justificación de los apartados, especialmente de los relacionados con la Verificabilidad y controlabilidad, la Metodología para el cálculo de los importes de ayuda, la Información adicional y Otras observaciones importantes, indicando cuál es el papel del FEAGA	Estos apartados ya han sido modificados
16/07/2014	Vínculos directos e indirectos de las actuaciones relacionadas con las cooperativas en las submedidas 1.1, 1,2, 2.1 y 4.2	Justificar la ausencia de vínculos directos e indirectos de las actuaciones relacionadas con las cooperativas con los objetivos transversales y en caso de no ser así corregir este epígrafe señalando, al menos, las relaciones indirectas	En proceso de estudio
16/07/2014	Mejora de la especificación de los criterios de selección de operaciones en la submedida 4.3	Mejorar la especificación de los criterios de selección de operaciones indicando si se trata de valores absolutos o relativos y si existen, en cualquiera de los casos, unos umbrales mínimos de incremento de VAB o de ahorros	En proceso de estudio
16/07/2014	Contribución de la medida "Programa de caminos naturales" al OT11	Reconsiderar o explicar la contribución de la medida al OT11	Se está redactando texto alternativo de aclaración
16/07/2014	Plan de indicadores incluida en la ficha de la medida "Programa de caminos naturales"	Llevar la información del Plan de indicadores al epígrafe correspondiente o bien incluirla en este epígrafe en el resto de las fichas, de cara a dotar de homogeneidad al documento	Los indicadores a que se refiere ya están incluidos en el capítulo del Plan de indicadores. Aparecen también en el epígrafe de información específica porque se tratan de indicadores específicos añadidos con respecto a los establecidos en la Programación FEADER
16/07/2014	Pertinencia de los indicadores de resultado y objetivos de la medida "Programa de caminos naturales"	Verificar la pertinencia de los indicadores de resultados y objetivos de la medida y si se trata de indicadores SMART	Ya se ha completado y modificado el Plan de Indicadores

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
16/07/2014	Especificación de costes elegibles en la submedida 8.3	Especificar en los costes elegibles los trabajos ligados a la restauración de zonas afectadas por incendios, además de aquellos preventivos. Verificar el mismo con la información de otros campos de la ficha, en particular del punto 5 relativo a la metodología del cálculo de los importes de la ayuda	En proceso de estudio
16/07/2014	Inclusión de indicadores de realización específicos en la submedida 8.3	Incluir los elementos del punto 5 de la ficha como indicadores de realización específicos, especialmente si van a constituir unidades de cálculo de las ayudas	En proceso de estudio
16/07/2014	Inclusión de indicadores de realización específicos en la submedida 8.4	Incluir los elementos del punto 5 de la ficha como indicadores de realización específicos, especialmente si van a constituir unidades de cálculo de las ayudas	En proceso de estudio
16/07/2014	Dotación presupuestaria. Submedida 8.4	Eliminar del apartado de intensidad e importe de la ayuda la dotación presupuestaria de la medida	Ya se ha modificado el documento en este sentido
16/07/2014	Dotación presupuestaria de la medida creación de agrupaciones y organizaciones de productores. Submedida 9.1	Eliminar del apartado de Elementos que respaldan la metodología del cálculo de la prima la dotación presupuestaria de la medida	Ya se ha modificado el documento en este sentido
16/07/2014	Descripción de los costes elegibles y los criterios de elegibilidad de la medida creación de agrupaciones y organizaciones de productores. Submedida 9.1	Mejorar la descripción de los costes elegibles y los criterios de elegibilidad	En proceso de estudio
16/07/2014	Cumplimentar puntos incompletos de la ficha de la submedida 15.2	Completar los puntos de la ficha de la medida incompletos	Ya se ha modificado el documento en este sentido
16/07/2014	Dotación presupuestaria de la submedida 15.2	Eliminar del apartado de intensidad e importe de la ayuda la dotación presupuestaria de la medida	Ya se ha modificado el documento en este sentido

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
16/07/2014	Mejorar la justificación de diversos apartados en medida 16, especialmente submedida 16.2	Mejorar la justificación de los apartados, especialmente de los relacionados con la Criterios de Selección, Verificabilidad y controlabilidad, la Metodología para el cálculo de los importes de ayuda, la Información adicional y Otras observaciones importantes, indicando cuál es el papel del FEAGA	Ya se ha modificado el documento en este sentido
16/07/2014	Inclusión de agentes a participar en el Comité de Seguimiento del PNDR dentro del apartado de Gobernanza en el Plan de evaluación	Indicar los agentes que van a participar en el Comité de Seguimiento o al menos su ámbito de procedencia y representación	En proceso de estudio
16/07/2014	Recomendación en el Plan de Evaluación sobre acuerdos recopilación de datos Plan de evaluación	Alcanzar los acuerdos para la recopilación de datos con anterioridad a la puesta en marcha del programa	En proceso de estudio
16/07/2014	Recomendación en el Plan de Evaluación sobre indicadores en los acuerdos recopilación de datos	Asegurar en los acuerdos de recopilación de datos que se incluyen todos los indicadores comunes y específicos del programa	En proceso de estudio
16/07/2014	Recomendación en el Plan de Evaluación sobre la disponibilidad de datos e indicadores	Revisar las evaluaciones de anteriores periodos de programación para conocer los problemas de disponibilidad de datos e indicadores y adoptar de forma previa a la implantación del programa las medidas necesarias	En proceso de estudio
16/07/2014	Recomendación en el Plan de Evaluación sobre la aplicación informática de registros y disponibilidad de datos	Asegurar que la aplicación informativa de registro y almacenamiento de datos incluye toda la información necesaria para ofrecer directamente o estimar los indicadores comunes y específicos	En proceso de estudio
16/07/2014	Temas de evaluación específicos en el Plan de Evaluación	Revisar los temas de evaluación específicos tomando en consideración que por "temas de evaluación" se entiende el resultado de una intervención que se pretende analizar, no una mera actividad	En proceso de estudio

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
16/07/2014	Actividades de Evaluación en el Plan de Evaluación	Incluir las siguientes actividades en el Apartado Actividades de Evaluación - Incluir las siguientes actividades en el Apartado Actividades de Evaluación - Dar respuesta a necesidades de seguimiento específicas	En proceso de estudio
16/07/2014	Previsión de metodologías para la obtención de información de los resultado se impactos en el Plan de Evaluación	Prever metodologías de obtención de información de los resultados e impactos, en particular de aquellas medidas en las que éstos se producen sobre agentes que no son los beneficiarios directos de las medidas	En proceso de estudio
16/07/2014	Coordinación de las actividades del Plan de Evaluación	Asignar a algún departamento concreto la responsabilidad de coordinar las actividades del Plan de Evaluación e indicar los recursos humanos que se asignarían al mismo y su perfil, incluida la posible experiencia pasada en actividades de seguimiento y evaluación	En proceso de estudio
16/07/2014	Actividades con necesidad de personal externo de apoyo. Plan de Evaluación	Concretar para qué actividades se considera que puede haber necesidad de personal externo de apoyo	En proceso de estudio
16/07/2014	Recursos en el Plan de Evaluación	Realizar una estimación del presupuesto que pueden requerir las actividades del Plan de Evaluación, al margen de señalar la posibilidad de incluir las mismas en el capítulo de Asistencia Técnica al Programa	En proceso de estudio
22/7/2014	Red Rural Nacional	Se considera correcto que se repita el esquema de la estructura de la RRN y de los actores participantes, aunque se recomienda reforzar los aspectos relacionados con la innovación, así como los mecanismos de comunicación a beneficiarios potenciales y población en general.	

4. MEDICIÓN DE LOS AVANCES Y LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA

En este apartado se expondrán los resultados de aquellos indicadores que se utilizarán para el seguimiento y resultados del avance del programa.

Al objeto de determinar los logros de las prioridades de desarrollo rural y de las subprioridades del programa, se van a verificar los indicadores target (o de objetivo), output (o de realización) y de resultado presentes en el Plan de Indicadores del PNDR.

Una vez analizado el plan de indicadores se observa que se han considerado y cuantificado todos los indicadores comunes necesarios para medir el avance de las medidas, tal y como se establece por las orientaciones proporcionadas por la Comisión.

Por otro lado se recomienda considerar la posibilidad de incluir en el PNDR algún indicador adicional que mida resultados específicos de las medidas a aplicar, como por ejemplo los ámbitos de la formación o el número de operaciones de cooperación dentro de la AEI según la naturaleza de las mismas, o el número de participantes en los Grupos Operativos según su tipología.

Los indicadores propuestos para el seguimiento del programa son claros y reúnen las características para ser SMART, tal y como se establece en las disposiciones de aplicación.

La cuantificación de los valores de los indicadores es coherente con las metas previstas en el PDR.

Se recomienda incluir las contribuciones potenciales de las medidas del PNDR.

4.1 Evaluación de la idoneidad de los hitos para el marco de rendimiento

Según establece el Reglamento (UE) nº 1303/2013, en 2019 se llevará a cabo un examen del rendimiento basado en un marco de rendimiento. Este último debe definirse para cada programa para que se realice el seguimiento de los avances hacia los objetivos y metas fijados para cada prioridad en el transcurso del período de programación 2014-2020.

El análisis de estos valores es particularmente importante ya que una parte de los fondos está condicionada al alcance de los hitos indicados en el PDR.

En relación con los indicadores presentes en el punto 7 del programa, relativos al marco de rendimiento, es importante destacar que la coexistencia en el territorio nacional de 17 PDRs, no permite que exista una relación directa entre las actividades programadas en el PNDR y los indicadores objetivos previstos por la Comisión.

En este sentido, se consideran coherentes las adaptaciones realizadas por el equipo programador para un grupo de indicadores, en las que atiende a las recomendaciones realizadas por la Comisión. Dichas modificaciones se encuentran recogidas en el apartado destinado a la justificación del hito de cada uno de los indicadores afectados.

Por otro lado, se han presentado un grupo de indicadores nuevos, en sustitución de un segundo grupo de indicadores propuestos por la Comisión, sobre los que no era posible su adaptación, pero debido a los plazos de entrega estos serán evaluados en próximas versiones del documento de evaluación.

Por lo tanto, atendiendo a la información existente en esta versión del programa, se consideran adecuados los hitos previstos aunque se considera necesaria su revisión con la nueva información remitida por el equipo de programación.

4.2 Evaluación del sistema de seguimiento y evaluación propuesto y del plan de evaluación

Las directrices de evaluación establecen que la evaluación ex ante del Plan de Evaluación debe verificar su adecuación en términos de integridad, facilidad de uso e integración con otras actividades de procesamiento de información. En particular debe comprobar:

- Objetivos y fines
- Cuestiones de gobernanza
- Temas y actividades de evaluación
- Datos e información
- Cronograma y calendario de actividades
- Metodología de evaluación
- Coordinación
- Requisitos específicos de LEADER
- Comunicación
- Recursos

El **objetivo** general del plan de evaluación recogido en el PNDR es asegurar que se lleven a cabo unas actividades de evaluación suficientes y adecuadas, en particular las necesarias para proporcionar la información necesaria para la dirección del programa, la realización de los informes anuales de ejecución y las evaluaciones. Al margen de ese objetivo general el Plan de evaluación recoge otros objetivos específicos y fines que cumplen con lo establecido en el art. 68 del Reglamento 1305/2013, por lo que se considera adecuada su definición.

En lo referente a las **cuestiones de gobernanza** el PNDR recoge los agentes y organismos implicados en el seguimiento y evaluación. De forma específica se indica la creación de un Comité de Seguimiento en los tres meses siguientes a la aprobación del programa. Aunque el Reglamento 1303/2013 contempla que se realice en ese plazo, parece conveniente incluir en el programa los agentes que pueden llegar a formar parte del mismo, si no concretos al menos su tipología y procedencia, de forma que se pueda valorar el alcance de la gobernanza prevista para el Plan de Evaluación. También se podría hacer una previsión de grupos de trabajo temáticos que se podrían crear, por ejemplo en base a tipologías de medidas, prioridades, cuestiones transversales, etc.

Una de las cuestiones esenciales es el establecimiento de un sistema de gestión y control para la recopilación de datos. En el PNDR se apunta a la necesidad de alcanzar acuerdos para la recopilación de la información. Sin embargo la experiencia de muchas evaluaciones intermedias es que los sistemas de recopilación y obtención de datos se han acordado en ocasiones una vez que los programas se han puesto en marcha, con la consiguiente pérdida de información. Por ese motivo parece imprescindible que esos acuerdos se firmen antes de comenzar la ejecución de las medidas y que se aseguren la obtención de todos los indicadores contemplados en el Programa, así como la información necesaria para estimar posteriormente resultados e impactos.

Se indica también que como resultado de las evaluaciones y de los informes anuales de ejecución podría ser necesaria la revisión de fuentes. Sin embargo se echan en falta posibles referencias relativas a la disponibilidad de datos de las evaluaciones intermedias y finales de anteriores periodos de programación de aquellas medidas que ya han sido aplicadas con anterioridad.

El programa incluye también una lista de **temas de evaluación** comunes y específicos y de **actividades** muy amplia que en caso de cumplirse puede evitar muchas de las dificultades habituales que surgen en los procesos de seguimiento y evaluación, por lo que se considera positiva. Sin embargo, en la forma que están presentados los temas de evaluación específicos incluyen cuestiones (*Revisión de fuentes de datos que subsanen las indefiniciones que puedan existir en los indicadores de contexto y Dar respuesta a necesidades de seguimiento específicas*) que son más actividades que temas.

También se indica la coordinación por la Autoridad de Gestión de un sistema informatizado de **registro de datos e información**. A juicio del evaluador no queda claro si se trata de la misma aplicación empleada para la gestión de las ayudas o si se trata de una aplicación distinta. En cualquier caso importante asegurar que dicho sistema incluya la información necesaria no solo para la gestión de las ayudas, sino también para la evaluación, por lo que debe tratar de recoger la información de los indicadores comunes y específicos o aquella necesaria para su cálculo, en particular la relativa a resultados e impactos.

En lo que respecta al **calendario y cronograma** de actividades se incluye un cronograma completo que incluye la realización de estudios de evaluación específicos a lo largo de todo el periodo de evaluación, así como la recopilación de información y datos de grupos de no beneficiarios que puedan ser empleados para calcular la contribución neta específica del programa, lo cual se considera a juicios del evaluador una buena práctica. Aunque esto puede ser considerado como un elemento de metodológico, se echa en falta alguna precisión adicional sobre la metodología a emplear para la evaluación del Programa y el cálculo de algunos indicadores de resultado e impacto. En la medida que muchas de las medidas del programa producen sus impactos no sobre los beneficiarios de las mismas, sino indirectamente sobre otros agentes (p. ej. las relacionadas con el regadío, con las cooperativas y entidades

asociativas o con los grupos operativos de innovación) sería importante anticipar metodologías de obtención de información (datos directos de los expedientes aportados por los beneficiarios, estimaciones realizadas por el proyecto de ejecución de la actuación, estimaciones de otros estudios generales, entrevistas, grupos de discusión, etc.)

El Plan de evaluación contempla difundir y dar publicidad en la plataforma web de la Red Rural Nacional a los resultados del informe anual de ejecución, los resultados y conclusiones del examen anual del rendimiento del programa y los informes de evaluación del PNDR, lo cual se considera que cumple con los mínimos de comunicación exigibles. Además incorpora otros elementos como la edición de publicaciones, la celebración de seminarios informativos y otras actuaciones ad-hoc. Por todo ello se entiende como suficiente el plan de comunicación presentado.

En lo que respecta a los recursos, se indica que los recursos humanos previstos se corresponden con el personal adscrito a las unidades gestoras de las medidas. Aunque se considera una buena práctica que la aplicación del Plan de Evaluación sea una cuestión transversal, parece necesario asignar a un personal concreto la tarea de coordinación de las actividades de evaluación. Además la posibilidad debería concretarse en qué momento y para que actividades se entiende que puede haber necesidad de personal externo de apoyo. Parece necesario realizar una estimación del presupuesto que puede ser necesario para todas las actividades propuestas, tales como evaluaciones, publicaciones, seminarios, etc.

4.3 Recomendaciones relativas a la medición de los avances y los resultados del programa

A continuación se resumen las recomendaciones principales de este proceso..

Tabla 9. Recomendaciones del proceso de evaluación en el ámbito de las mediciones y avances

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Cuestión a evaluar (ANÁLISIS DEL CONTEXTO, ANÁLISIS DEL DAFO, EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES)			
Julio 2014	Plan de indicadores	Se recomienda incluir indicadores adicionales que midan los resultados específicos del PNDR	En proceso de estudio
Julio 2014	Plan de indicadores	Se recomienda incluir las contribuciones potenciales de las medidas del PNDR.	
Julio 2014	Plan de evaluación	Indicar los agentes que van a participar en el Comité de Seguimiento o al menos su ámbito de procedencia y representación.	En proceso de estudio
Julio 2014	Plan de evaluación	Alcanzar los acuerdos para la recopilación de datos con anterioridad a la puesta en marcha del programa y garantizar que se incluyen todos los indicadores comunes y específicos del programa. Revisar las evaluaciones de anteriores periodos de programación para conocer los problemas de disponibilidad de datos e indicadores y adoptar de forma previa a la implantación del programa las medidas necesarias. Asegurar que la aplicación informativa de registro y almacenamiento de datos incluye toda la información necesaria para ofrecer directamente o estimar los indicadores comunes y específicos.	En proceso de estudio
Julio 2014	Plan de evaluación	Revisar los temas de evaluación específicos tomando en consideración que por "temas de evaluación" se entiende el resultado de una intervención que se pretende analizar, no una mera actividad. Incluir las siguientes actividades en el Apartado Actividades de Evaluación Revisión de fuentes de datos que subsanen las indefiniciones que puedan existir en los indicadores de contexto. Dar respuesta a necesidades de seguimiento específicas	En proceso de estudio
Julio 2014	Plan de evaluación	Prever metodologías de obtención de información de los resultados e impactos, en particular de aquellas medidas en las que éstos se producen sobre agentes que no son los beneficiarios directos de las medidas.	En proceso de estudio

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Julio 2014	Plan de evaluación	<p>Asignar a algún departamento concreto la responsabilidad de coordinar las actividades del Plan de Evaluación e indicar los recursos humanos que se asignarían al mismo y su perfil, incluida la posible experiencia pasada en actividades de seguimiento y evaluación.</p> <p>Concretar para qué actividades se considera que puede haber necesidad de personal externo de apoyo.</p> <p>Realizar una estimación del presupuesto que pueden requerir las actividades del Plan de Evaluación, al margen de señalar la posibilidad de incluir las mismas en el capítulo de Asistencia Técnica al Programa.</p>	En proceso de estudio

5. EVALUACIÓN DE LOS PLANES PARA LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA

El Reglamento UE nº 1303/2013, por el que establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP, establece en su artículo 55.3 que la evaluación ex ante valorará:

la adecuación de los recursos humanos y de la capacidad administrativa para la gestión del programa

El Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) contiene en su Capítulo 15 una descripción de los sistemas de gestión y control del mismo de acuerdo con los establecidos en los Reglamento UE nº 1303/2013 (disposiciones comunes a los fondos) y Reglamento UE nº 1305/2013 (FEADER). La descripción debe considerarse como completa toda vez que además de identificar a las autoridades implicadas en la gestión (Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal), acreditación (Intervención General de la Administración del Estado) y pagos (Fondo Español de Garantía Agraria) del programa hace una detallada descripción de las funciones y la estructura administrativa de cada una de las mismas

El Programa también contiene en su Capítulo 15 una descripción de los recursos humanos previstos para la gestión del mismo que son los propios de los organismos antes citados más los de la Dirección General de la Industria Alimentaria del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Hay además una referencia al eventual recurso a personal externo de apoyo. En todo caso los tres organismos antes mencionados más la Dirección General de la Industria Alimentaria cuentan con recursos humanos y experiencia de gestión suficiente para poder valorar como satisfactoria la previsión de recursos dedicados a la implementación del Programa.

En el mismo Capítulo del Programa hay una referencia a las aplicaciones informáticas de que disponen los organismos implicados en la implementación del Programa para recoger, coordinar y tratar la información generada. Mención especial se hace también a la aplicación informática desarrollada por la Red Rural Nacional la gestión y seguimiento de los expedientes gestionados por la misma. En suma, de acuerdo con el Programa, la disponibilidad de aplicaciones informáticas experimentadas en el período de programación 2007-2013 así como el anuncio de poner en marcha un sistema informático SFC2014 desarrollados por la Comisión Europea, parecen asegurar la disponibilidad de recursos informáticos para asegurar la gestión y seguimiento del Programa.

El Programa también contienen una presentación de los objetivos, composición y calendario de trabajo del Comité de Seguimiento del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014 2020.

Por lo que se refiere a la comunicación a los potenciales beneficiarios del Programa, en el mismo Capítulo 15 hay una detallada descripción de la estrategia de información y publicidad del Programa Nacional de Desarrollo Rural que según el art. 13 del Reglamento (UE) nº (desarrollo del 1305/2013) se deberá elaborar dentro del plazo de seis meses a partir de la aprobación del Programa. En esta descripción se señala a la

Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal (Autoridad de Gestión del Programa) como la responsable de dinamizar y coordinar las actuaciones de información y publicidad del Programa. Esta descripción debe considerarse como un esbozo de la futura estrategia.

El Programa también detalla las responsabilidades de la Red Rural Nacional en la información acerca del mismo. Está previsto un llamado “Plan de comunicación con publicidad e información sobre el programa de desarrollo rural y actividades de información y comunicación dirigidas a un público amplio” gestionado por la Red Rural Nacional. De hecho, como explica el Programa, la Red tiene como objetivo específico informar al público en general y a los beneficiarios potenciales sobre la política de desarrollo rural y las posibilidades de financiación. En el Programa hay una descripción con cierto detalle de las actuaciones previstas en este ámbito por parte de la Red.

6. EVALUACIÓN DE TEMAS HORIZONTALES

6.1 Evaluación de la idoneidad para promover la igualdad de oportunidades y evitar la discriminación

El Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, FC, FEADER y al FEMP establece, a efectos de mejorar la coordinación y armonizar la ejecución de los Fondos que ofrecen ayudas en el marco de la política de cohesión comunitaria, una serie de principios compartidos entre los que se encuentra la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación y la integración de la perspectiva de género, que deberán ser tenidos en cuenta y promovidos a lo largo de la preparación y la ejecución de los programas entre lo que se incluye lo que se refiere al seguimiento, la presentación de informes y la evaluación.

Asimismo, el Acuerdo de Asociación, que constituye el documento estratégico de programación de los Fondos EIE en España para 2014-2020, integra el principio de igualdad entre mujeres y hombres de manera transversal a todo el documento. Del mismo modo estos principios han sido tenidos en cuenta en la elaboración del Marco Nacional de Desarrollo Rural.

La Autoridad de Gestión, es la responsable de integrar el principio de igualdad en la ejecución de las operaciones cofinanciadas por el FEADER, y en el seguimiento y evaluación de las mismas. Para ello sería necesario contar con la colaboración y asistencia de los organismos competentes en materia de Igualdad.

En el caso del PNDR, la Autoridad de Gestión, es la responsable de integrar el principio de igualdad en la ejecución de las operaciones cofinanciadas por el FEADER, y en el seguimiento y evaluación de las mismas. Para ello contará con la colaboración y asistencia de los Organismos de Igualdad.

En líneas generales cabe decir que como resultado del análisis del territorio realizado para la detección de posibles carencias vinculadas a determinados colectivos de la región, en el caso del PNDR, se ha detectado una baja percepción de la participación de las mujeres en la actividad de las zonas rurales, así como poca presencia de mujeres que realizan la actividad agraria y otras actividades económicas. A su vez, se ha identificado una baja participación en órganos de gobierno de cooperativas y empresas. El PNDR propone para cubrir esta carencia el impulso del autoempleo e impulsar las necesidades de formación para el desempeño en las nuevas actividades, y particularmente, la baja participación de las mujeres rurales en nuevas actividades en relación a su potencial para el desarrollo rural diversificado.

Sería deseable, no obstante poder reforzar el análisis del colectivo de las mujeres rurales, aportando información específica basada en indicadores concretos relativos a la situación del colectivo femenino y su integración en la vida y economía rurales. Por ello se recomienda segregar algunos indicadores de contexto por sexo, y diseñar algunos indicadores complementarios ad hoc.

Otra cuestión esencial para garantizar la integración de los principios de igualdad de oportunidades y la no discriminación en el proceso de programación, e implementación posterior del programa es la participación de las entidades y colectivos que representan a las mujeres rurales. En este sentido se ha observado una participación notable de estos colectivos y su integración en el comité de seguimiento del PNDR.

De las prioridades establecidas en el Reglamento de Desarrollo Rural, la referida a Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales, es la que directamente contribuye a la mejora de la integración de las mujeres en el entorno económico y social de las zonas rurales. Tanto en las medidas que contribuyen en la estrategia a dicha medida como en el resto de medidas se echa en falta una referencia más clara y directa a cómo se pretende mejorar la baja participación de las mujeres en la actividad de las zonas rurales.

De forma complementaria, y en la medida de lo posible, se recomienda revisar la redacción del PNDR aplicando los principios de la transversalidad de la perspectiva de género, para la utilización de un lenguaje no sexista, tanto en el PNDR como en las futuras Bases Regulatorias de las ayudas y las convocatorias subsecuentes.

6.2 Evaluación de la idoneidad para promover el desarrollo sostenible

Este apartado se centra en la evaluación de la adecuación de las medidas planteadas en el marco del PNDR 2014-2020 para promover el desarrollo sostenible.

En este sentido, el equipo evaluador se ha basado en los aspectos horizontales relativos a las cuestiones medioambientales, teniendo en cuenta un proceso de interacción y retroalimentación con el Informe Estratégico Ambiental, elaborado dentro del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica.

En base a esta información los expertos ambientales junto con los evaluadores ex ante han evaluado, la coherencia y contribución del PNDR al desarrollo sostenible, entendido éste, desde la perspectiva de la Estrategia Europa 2020, como el crecimiento sostenible para la promoción de una economía más verde y competitiva que haga un uso más eficaz y eficiente de los recursos, integrando la lucha contra el cambio climático.

La estrategia del PNDR, a través de la definición de sus objetivos debe contribuir a las prioridades definidas en el Reglamento (UE) nº1305/2013, las cuales están encuadradas en el segundo Pilar de la PAC, que a su vez están integradas en los objetivos temáticos del Acuerdo de Asociación y del MEC, que así mismo contribuirán a la consecución de la Estrategia Europea 2020.

En este sentido, el PNDR debe contribuir a las prioridades de desarrollo rural que han de aplicarse en el contexto del desarrollo sostenible y del fomento de la protección y mejora del medio ambiente, siguiendo el principio de integración ambiental definido en el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). A su vez, el PDR debe llevar implícito entre sus objetivos el principio de sostenibilidad ambiental,

contribuyendo de esta forma a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo, según se define en el artículo 5 del Reglamento (UE) nº1305/2013.

En la descripción de la estrategia se ha podido observar en qué medida se produce la contribución de las medidas a cada una de las prioridades y subprioridades seleccionadas, donde parte de las medidas definidas, orientadas de manera directa e indirectamente a la restauración, preservación y mejora de los ecosistemas dependientes de la agricultura y silvicultura, así como al desarrollo de sistemas agrarios, forestales y de industrias más eficientes y con un menor consumo de recursos, es decir contribuyen directamente a las prioridades 4 y 5.

En el caso del PNDR estas medidas son las medidas de inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques, la medida de servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques, la medida de apoyo a Inversiones en transformación y modernización de infraestructuras de regadío, la medida de apoyo a Inversiones en transformación/comercialización y/o desarrollo de productos agrícolas, y la medida de cooperación, en el marco de operaciones diseñadas bajos parámetros de sostenibilidad. Además, algunas de las operaciones del resto de las medidas, contribuirán de manera potencial a estas dos prioridades, como las medidas 1 y 2 relativas a la transferencia de conocimientos y asesoramiento que tiene un marcado carácter ambiental, integrando aspectos de cambio climático y de desarrollo sostenible.

El proceso de participación, realizado de manera horizontal, se ha basado en contactos frecuentes con los actores implicados a lo largo de todo el proceso de diseño del PNDR. Atendiendo al procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica, éste se ha realizado de forma paralela a la programación con la intención de incorporar la vertiente ambiental de manera transversal.

Tal y como contempla el Plan de Evaluación, dentro de las actividades de seguimiento, se incluye el seguimiento ambiental como parte integrante del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica. Para el diseño de este seguimiento ambiental se toman como referencia los indicadores comunes incluidos en el Plan de Indicadores del PNDR.

6.3 Evaluación de la capacidad de asesoramiento pertinente

En el apartado 5.5 A de la estrategia del programa se describen las acciones emprendidas para garantizar la disponibilidad y la capacidad de asesoramiento suficiente en relación a los requisitos reglamentarios.

En este apartado se describe la experiencia de periodos anteriores en materia de programación y su coordinación, por parte de la Autoridad de Gestión y también la participación en la gestión y dinamización de la RRN, con experiencia en la difusión de la innovación, la capacidad de asesoramiento disponible para el programa está considerada.

Dada la relevancia que adquieren en la estrategia del PNDR los objetivos y recursos dedicados a la Línea Estratégica Horizontal de Innovación, la programación de operaciones de servicios de asesoramiento, cooperación, la Red Rural Nacional, la AEI y las capacidad de recurrir a asistencias técnicas, cabe señalar la posibilidad de detallar en el Capítulo 15 de Disposiciones de aplicación del programa el enfoque de la capacidad de asesoramiento, incluida la de ampliación de la misma para garantizarla.

6.4 Recomendaciones referentes a los temas horizontales

Tabla 10. Recomendaciones del proceso de evaluación referentes a los temas horizontales

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Cuestión a evaluar (TEMAS HORIZONTALES)			
Julio 14	Igualdad de Género	Reforzar el análisis del colectivo de las mujeres rurales, aportando información específica basada en indicadores concretos relativos a la situación del colectivo femenino y su integración en la vida y economía rurales	En estudio

FUENTE: Resultados de la evaluación ex ante