



Unión Europea

**“EVALUACIÓN DE LOS
OBJETIVOS Y RESULTADOS
DE LA ESTRATEGIA DEL PO
FEDER 2014-2020 DE CEUTA
PARA EL INFORME ANUAL A
PRESENTAR EN 2017”**

Mayo 2017

Índice

1. RESUMEN EJECUTIVO.....	1
2. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES.....	7
2.1. Objetivos.....	7
2.2. Antecedentes.....	11
2.3. Enfoque y Metodología de Evaluación.....	15
2.4. Marco Legal y Documentos de Referencia.....	20
3. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN.....	22
4. REVISIÓN DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN: MARCO LÓGICO.....	25
4.1. Análisis de Pertinencia: Cambios Relevantes en el Contexto, las Necesidades y los Retos del Programa.....	25
4.2. Evaluación de Implementación: Sistemas y Procedimientos.....	31
4.3. Descripción de la Intervención (Programa Operativo).....	34
4.4. Marco Lógico de Intervención.....	37
4.5. Identificación y Descripción de los Organismos Involucrados.....	43
4.6. Perfil del Beneficiario del Programa.....	48
5. EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA.....	50
5.1. Resultados.....	52
5.2. Productividad.....	57
5.2.1. <i>Eficacia</i>	57
5.2.2. <i>Eficiencia</i>	64
5.3. Cumplimiento de los Hitos del Marco de Rendimiento.....	64
6. CONTRIBUCIÓN A RESULTADOS.....	67
7. ACCIONES PARA CUBRIR LA CONDICIONALIDAD EX ANTE.....	69
8. PRINCIPIOS HORIZONTALES.....	70
8.1. Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres y No Discriminación.....	70
8.2. Desarrollo Sostenible.....	71
8.3. Partenariado y Gobernanza Multinivel.....	73
9. CONTRIBUCIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO.....	74

9.1. Evolución de la Ayuda a los Objetivos relacionados con el Cambio Climático en el PO FEDER de Ceuta 2014-2020.....	74
10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77
10.1. Contextualización de la Evaluación	77
10.2. Análisis de implementación y marco lógico de intervención	82
10.3. Análisis de eficacia.....	87
10.4. Análisis de eficiencia.....	95
10.5. Análisis de impacto y valor añadido comunitario	95

1. RESUMEN EJECUTIVO

Este informe de evaluación se dirige a examinar la Estrategia general del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 aunque fijando especial atención en los aspectos operativos para evaluar la eficacia, la eficiencia y los primeros resultados de las intervenciones en el período comprendido desde el inicio del período de elegibilidad hasta el fin 31 de diciembre de 2016.

En primer lugar cabe señalar que en cuanto a la gobernanza y gestión del Programa y las acciones cofinanciadas, la Ciudad Autónoma de Ceuta cuenta con unas **estructuras adecuadas que ofrecen una respuesta directa y suficiente** a los requerimientos de la Autoridad de Gestión y **garantizan la eficacia y la eficiencia de los mecanismos de funcionamiento del Programa**. PROCESA, designado como organismo intermedio, cuenta con los medios materiales y humanos necesarios, así como del conocimiento acumulado, para gestionar el programa. Lo mismo ocurre con los organismos responsables del estado en lo referente Ejes 7 y 10. Asimismo, **los sistemas y procedimientos definidos han sido convenientemente desarrollados y publicitados en el marco del Manual de Procedimientos de Gestión y Control del PO FEDER de Ceuta 2014-2020**.

En definitiva, **los sistemas definidos y aprobados en el marco del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 constituyen un referente que garantiza la eficiencia en el desarrollo de las operaciones seleccionadas**, si bien presenta, entre sus debilidades, el **retraso en su aprobación que ha podido generar cierta incertidumbre y retrasos en la ejecución de las operaciones**.

No obstante, cabe señalar que los retrasos se deben principalmente a causas comunes al resto de programas operativos, consistiendo éstas en la **aprobación tardía del Programa y los retrasos acumulados en la definición de los procedimientos**, lo que ha repercutido en la también tardía designación de PROCESA como Organismo Intermedio del PO y retrasos en la selección de operaciones y certificación del gasto.

A estos problemas comunes a todos los programas operativos hay que añadir una serie de **problemas o riesgos específicos del caso de Ceuta** que han influido en el poco avance de los diferentes ejes del PO y que de no superarse podrían comprometer el avance futuro. En concreto:

- ✦ **En el Eje 2:** los cambios en el entorno debidos al sobrecoste del proyecto del cable de conexión de fibra óptica con la península, los problemas de elegibilidad y el interés del sector privado para construir dicho cable han llevado al planteamiento de una reprogramación.

- + **En los Ejes 4 y 6:** la falta de aprobación del Plan de Eficiencia Energética de la Ciudad Autónoma ha afectado el inicio de las operaciones.
- + **En los Ejes 7 y 10:** las necesidades de expropiación han afectado el desarrollo de las operaciones en el primero y el retraso en la cesión de terrenos en el segundo.
- + **En el Eje 9:** ha habido retrasos en la licitación, aunque las principales operaciones ya están definidas.

Como consecuencia de este retraso en la implementación de la estrategia del PO FEDER de Ceuta 2014-2020, la presente evaluación se ha centrado en las operaciones seleccionadas (aún sin certificar) y no en los datos de ejecución.

SITUACIÓN POR EJES DEL PO FEDER DE CEUTA 2014-2020 A 31 DE DICIEMBRE DE 2016

OT		ESTADO DE SITUACIÓN
2	Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a ellas	Pendiente de reprogramación
3	Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas	Operaciones seleccionadas
4	Apoyar la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores	En proyecto
6	Preservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos	En proyecto
7	Fomento del transporte sostenible y mejora de las infraestructuras de redes	Operaciones seleccionadas
9	Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación	Operaciones seleccionadas
10	Invertir en la educación, la formación, incluida la formación profesional, para el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente	En proyecto

Fuente: Elaborado por Regio Plus.

A la hora de evaluar el modelo lógico de intervención del PO así como su eficacia, el análisis llevado a cabo constata la **validez de los elementos integradores del marco lógico del PO**. Es decir, existe una lógica de intervención pertinente con una debida asociación entre los elementos estratégicos del programa y los cambios y resultados esperados. Además, estos resultados contribuirán a superar o reducir las necesidades o retos que suponen el punto de partida de la programación. Cabe mencionar no obstante que la evaluación se da en un **contexto de cierta recuperación económica** tras la grave crisis, lo que ha tenidos ciertos **efectos positivos en las necesidades, debilidades y retos** que

inspiraron la estrategia del PO FEDER de Ceuta 2014-2020. No obstante, a pesar de la mejora, en general existe una **persistencia de las necesidades que apuntala la validez de la estrategia del PO**.

Este hecho se confirma con el análisis del avance en los indicadores de resultado del PO FEDER de Ceuta 2014-2020, dado que **los resultados positivos se encuentran tanto en los ejes del Programa donde se han seleccionado operaciones (Ejes 3 y 9)**, con un crecimiento del número de pymes y una reducción de la tasa de pobreza, como **en los Ejes 2 y 6 donde no ha habido selección** y sin embargo han aumentado de los centros escolares con Internet de alta velocidad y se ha mejorado la calidad del aire (en términos de PM2,5). Por otra parte, el poco avance en el OT 9 también sugiere que, **en general, la contribución del PO a la evolución de los indicadores de resultado se debe más al cambio de contexto económico y no tanto a la ejecución del programa**. En cambio, en el Eje 3 referente a pymes, la selección de operaciones sí que permite apuntar a cierta influencia sobre los resultados, si bien la coyuntura económica también ha favorecido la creación de nuevas empresas.

Aunque no se ha ejecutado gasto en ninguno de los Ejes del PO, destaca que a 31 de diciembre de 2016 **el volumen de operaciones seleccionadas (22.644.931,07 euros) alcance más del 40% de del total del valor programado para todo el PO FEDER de Ceuta 2014-2020**. No obstante, esta cifra está fuertemente influenciada por el Eje 7, cuyo gasto comprometido a esa fecha supone ya el 96,18% del gasto total programado para este eje. Sin contar con las operaciones de este Eje 7, el grado de eficacia financiera se reduce al 31,56%. Esto se debe principalmente a la **falta de avances en 4 de los 7 Objetivos Temáticos**.

TABLA 1. GRADO DE EFICACIA FINANCIERA POR EJES DEL PO FEDER DE CEUTA 2014-2020

EJE DEL PO CEUTA	VALOR PROGRAMADO	COMPROMISOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2016	EFICACIA FINANCIERA CON RESPECTO A TODO EL PERÍODO DEL PO	EFICACIA FINANCIERA CON RESPECTO A PREVISIONES PARA 2016
EJE 2	2.500.000	0	0	0,00%
EJE 3	6.762.500	1.508.873,15	22,31%	74,37%
EJE 4	3.765.677	0	0	0,00%
EJE 6	300.000	0	0	0,00%
EJE 7	20.144.605	19.375.000	96,18%	320,60%
EJE 9	13.563.358	1.761.057,92	12,98%	43,28%
EJE 10	7.350.000	0	0	0,00%
TOTAL	54.386.140	22.644.931,07	41,64%	138,79%

Fuente: Elaborado por Regio Plus.

Por otra parte, el grado de eficacia del PO a nivel de indicadores de productividad es bajo en el 90% de los indicadores del PO, siendo alta únicamente en el 10% restante, compuesto por un único indicador, el correspondiente al Eje 3. Así, únicamente se observa un grado de eficacia alta en el número de empresas que han recibido subvenciones en el marco de las convocatorias del OT3. No obstante, hay que señalar que aquí se han tenido en cuenta las empresas que han recibido ayudas y no sólo aquellas cuyos proyectos ya estaban finalizados, ya que esto reduciría la cifra de 62 a 10 y con ello la eficacia pasaría a ser baja.

TABLA 2. GRADO DE EFICACIA DE PRODUCTIVIDAD POR EJES DEL PO FEDER DE CEUTA 2014-2020

PI	INDICADOR DE PRODUCTIVIDAD	VALOR 2023 (1)	VALOR 2016 (2)	VALOR OBSERVADO 2016 (3)	GRADO CUMPLIMIENTO (3)/(2)	EFICACIA
2c	E024 usuarios que tienen acceso o cubiertos por las aplicaciones/servicios de Administración electrónica	1.150,00	345,00	0,00	0,0%	BAJA
2c	E070 Kilómetros de cable de fibra óptica de conexión con Península	58,00	17,4	0,00	0,0%	BAJA
3c	C002 Número de empresas que reciben subvenciones	252,00	75,6	62,00	82,0%	ALTA
4c	E001 Reducción consumo energía primaria ktep/año	0,23	0,069	0,00	0,0%	BAJA
6e	E031 Estaciones de medida de calidad del aire	1,00	0,3	0,00	0,0%	BAJA
7b	CO14 Longitud (km) total de las carreteras reconstruidas o mejoradas	1,60	0,48	0,00	0,0%	BAJA
9b	CO18 Población adicional beneficiada por el suministro de agua	11.645,00	3.493,50	0,00	0,0%	BAJA
9b	CO38 Espacios abiertos creados o rehabilitados (m2)	57.131,00	17139,3	2.153,30	12,6%	BAJA
9b	CO40 Viviendas rehabilitadas en zonas urbanas	274,00	82,2	0,00	0,0%	BAJA
10a	CO35 Capacidad (personas) de infraestructuras de cuidado de niños o educación que reciben ayuda	840,00	252	0,00	0,0%	BAJA

Fuente: Elaborado por Regio Plus.

En lo referente a los beneficiarios, el análisis de la tipología por Eje del PO refleja la adecuada orientación de las actuaciones hacia aquellos destinatarios en los que se centra la búsqueda principal de resultados en cada caso. Durante el período abarcado por esta evaluación los principales destinatarios han sido las pymes y la población, en particular aquella de zonas o barrios más desfavorecidos. Esta distribución responde al hecho de que las actuaciones realizadas a fecha de 31 de diciembre de 2016 se enmarcan dentro de los Objetivos Temáticos 3 y 9. La selección de operaciones dentro del OT7 también sitúa, dado que se mejorará la red de carreteras, a la Ciudad Autónoma de Ceuta y al estado como beneficiarios, además de dirigirse a la población y a las empresas por la potencial mejora del tránsito transfronterizo con Marruecos.

TABLA 3. BENEFICIARIOS PRINCIPALES POR OT EN LOS QUE SE HAN EJECUTADO ACTUACIONES

Eje	RESULTADOS ESPERADOS	DESTINATARIOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES
Eje 3 Pymes	Incrementar el peso del sector privado en el PIB mediante la creación e nuevas empresas y el fomento de capacidad de las existentes, así como la diversificación del tejido productivo.	Empresas, emprendedores, población en paro
Eje 7 Transporte	Agilizar el tránsito de personas y mercancías entre ambos lados de la frontera Ceuta-Marruecos a través de la ampliación de la N-352 y la mejora del paso fronterizo.	Administración del estado, Administración de Ceuta, pymes y población en general
Eje 9. Pobreza y exclusión	Solucionar el problema de exclusión socio laboral de la población que vive barrios degradados, mejorando las condiciones de su entorno urbano y de sus condiciones de vida.	Administración de Ceuta y Población en barrios desfavorecidos y población en general

Fuente: Elaborado por Regio Plus.

Por otra parte, cabe señalar que los primeros pasos en el PO FEDER de Ceuta 2014-2020 se han realizado **contribuyendo a los principios horizontales de igualdad de oportunidades y no discriminación desarrollo sostenible y partenariado y gobernanza multinivel**. Así, por una parte, se ha puesto en marcha medidas específicas para tales fines como la introducción de criterios de discriminación positiva en las convocatorias y, por otra, las estructuras y procedimientos de gestión del PO también garantizan la observación de dichos principios.

En base a todo lo mencionado, las **principales recomendaciones** de este ejercicio de evaluación están muy ligados al **retraso en la implementación** del PO FEDER de Ceuta 2014-2020. De esta manera se recomienda:

- + Abordar los problemas comunes que afectan a los diferentes PO con el fin de avanzar en la implementación del programa y la certificación del gasto.
- + Reforzar los mecanismos de coordinación existentes para asegurar el cumplimiento de los programado.
- + Abordar los riesgos específicos del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 que han sido identificados para cada Eje con el fin de empezar la selección de actuaciones y su ejecución.

En cuanto a los **indicadores**, se recomienda:

- + Estimar la validez de los indicadores presentes en caso de reprogramación por el cambio del entorno asociado al Eje 2 o por la financiación adicional de los Ejes 4 y 6.

- + Hacer un seguimiento particular de los indicadores de resultados y del marco de rendimiento en la evaluación prevista para 2019, para analizar la posibilidad de revisar la meta a 2023 en caso de persistir los retrasos.

Asimismo, debido a las limitaciones del ejercicio presente **de cara a posteriores ejercicios de evaluación** y cuando se cuente con gasto certificado y/o actuaciones en todos los ejes del programa, también se recomienda:

- + Ampliar el análisis acerca de los beneficiarios alcanzados según los destinatarios previstos en el PO.
- + Ampliar el análisis acerca de del impacto del PO en la reducción de la pobreza y la contribución a la lucha contra el cambio climático.
- + Analizar la eficiencia del PO en base a costes unitarios teniendo en cuenta para ello la metodología expuesta en la Guía para la Elaboración de la Evaluación.

2. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

2.1. OBJETIVOS

El presente documento aporta la evaluación de los objetivos y resultados de la estrategia del Programa Operativo FEDER de Ceuta de período 2014-2020 que debe incluirse en el informe anual a presentar en este año 2017.

Todo ello se enmarca dentro del ejercicio de evaluación regulado en las disposiciones generales de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) que se establecen en el *Reglamento (UE) nº 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP* (artículos 54, 55, 56 y 57 y artículo 111). Según este Reglamento, los objetivos de la evaluación se centran en *“mejorar la calidad del diseño y la ejecución de los programas, así como valorar su eficacia, eficiencia e impacto”*.

En este marco, y de acuerdo con el compromiso adquirido por la Ciudad Autónoma de Ceuta en el “Plan de Evaluación Específico del PO FEDER Ceuta 2014-2020”, la Sociedad de Desarrollo de Ceuta, S.A. (PROCESA) aborda la realización de la Evaluación del PO correspondiente a la anualidad de 2017.

Este ejercicio de evaluación es complementario al procedimiento de seguimiento, que se define como la etapa del ciclo de gestión relativa a la ejecución de los proyectos dirigida a informar a todos los agentes implicados sobre el estado en que se encuentra la ejecución y verificar en qué grado se están realizando las actividades y alcanzado los resultados y objetivos previstos.

	SEGUIMIENTO	EVALUACIÓN
OBJETIVOS	Recolección de información para la ejecución y toma de decisiones para mejorar la implementación.	Recolección de información para el aprendizaje de lo realizado, lo logrado (efectos e impacto) y toma futura de decisiones.
PERÍODO DE REFERENCIA	Enfoque temporal concreto: fase de ejecución (presente y pasado inmediato).	Enfoque temporal amplio: pasado, presente y futuro.
NECESIDADES DE ANÁLISIS	Cumplimiento del plan financiero, avance físico, marco de rendimiento, revisión de funciones y actuaciones.	Cumplimiento de objetivos, revisión de resultados, eficacia y eficiencia, pertinencia, sostenibilidad e impactos.
PRINCIPALES USUARIOS	Autoridades de los Programas y órganos ejecutores y gestores.	Autoridades de los Programas y órganos ejecutores y gestores, otras entidades y agentes, colectivos beneficiarios y población en general.

ESQUEMA 1. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA EVALUACIÓN DEL PO FEDER DE CEUTA 2014-2020



Por lo que se refiere al ámbito de análisis de la evaluación, éste queda definido tanto desde la perspectiva temporal como temática por el “Plan de Evaluación Específico del PO FEDER de la Ciudad Autónoma de Ceuta 2014-2020”, de acuerdo con el cual:

- + El período de análisis abarca el lapso comprendido entre el inicio del período de elegibilidad (1 de enero de 2014) y el 31 de diciembre de 2016.
- + Y desde la perspectiva temática, la evaluación engloba todos los Objetivos Temáticos del Programa Operativo, esto es:
 - + OT2. Mejorar el uso y calidad de las TIC y el acceso a las mismas.
 - + OT3. Mejorar la competitividad de las PYME.
 - + OT4. Apoyar la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores.
 - + OT6. Preservar y Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.
 - + OT7. Promover el transporte sostenible y eliminar los atascos en infraestructuras de red fundamentales.

- ✦ OT9. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación
- ✦ OT10. Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente

En cuanto a las técnicas utilizadas, la presente evaluación de los objetivos/resultados del PO de Ceuta para el informe anual a remitir en 2017 adopta un enfoque de evaluación de impacto sustentada por métodos cuantitativos y cualitativos que abordan las siguientes tareas:

- ✦ medición de la eficacia y eficiencia del PO
- ✦ medición de la lógica de intervención y estructura del Programa
- ✦ medición de los avances en la consecución de sus objetivos.

Por tanto, el objetivo de este informe es examinar la Estrategia general del programa pero fijando especial atención en los aspectos operativos que permitan una evaluación de la eficacia, la eficiencia y los primeros resultados de las intervenciones en el período comprendido desde el inicio del período de elegibilidad hasta el fin de 2016.

Desde el punto de vista más operativo, la planificación, organización y realización de la evaluación, de acuerdo con lo establecido en los procedimientos de evaluación del Programa, responde a los principios de evaluación de sistematicidad, proporcionalidad, independencia, partenariado y transparencia, tal y como se detalla en la Tabla 4.

TABLA 4. LOS PRINCIPIOS DE EVALUACIÓN Y SU APLICACIÓN OPERATIVA

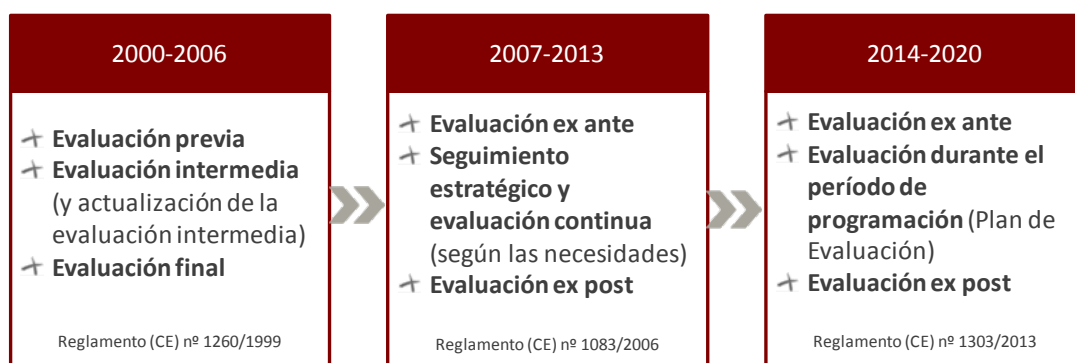
PRINCIPIOS DE EVALUACIÓN	DEFINICIÓN	CONSIDERACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL PO FEDER DE CEUTA2014-2020
SISTEMATICIDAD	Evaluación de la aplicación y el impacto de todas las prioridades del programa operativo durante el periodo de programación.	La dimensión temática de la evaluación abarca la totalidad de los OT, PI y OE del Programa.
PROPORCIONALIDAD	Recursos financieros y humanos empleados para la realización de las evaluaciones proporcionales a las cantidades totales asignadas a la ejecución de los programas y prioridades evaluados	La proporcionalidad se ha aplicado no sólo en relación con los recursos del PO, sino también con el nivel de ejecución del PO. Así, los retrasos en la aprobación del PO y la puesta en marcha de los procedimientos han llevado a que la evaluación tenga límites al alcance en algunos ámbitos (análisis de impacto), lo que ha llevado a reducir los recursos destinados a la misma. Así, las tareas de evaluación y estudios representan el 33,3% de la ayuda programada para la Asistencia Técnica.
INDEPENDENCIA	Las evaluaciones se llevarán a cabo por parte de expertos internos o externos, funcionalmente independientes de la autoridad responsable de la ejecución del Programa	PROCESA ha abierto un procedimiento para la contratación de un equipo evaluador externo, en el que ha resultado adjudicataria la empresa Regio Plus Consulting, S.L.
PARTENARIADO	Participación de los socios en el proceso global de evaluación.	La metodología de trabajo propuesta ha requerido de la participación de todos los agentes implicados en el desarrollo del Programa: desde las Autoridades del mismo, hasta los beneficiarios públicos y órganos gestores de ayudas tanto en la condición de facilitadores de información como de receptores de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.
TRANSPARENCIA	Publicación de todos los avances y resultados de la evaluación a lo largo del proceso.	La participación del partenariado, así como la publicación de los resultados en la página web del Organismo Intermedio y la Autoridad de Gestión garantizan la transparencia del procedimiento de evaluación, ampliando la difusión a través de la publicación de resúmenes en inglés con los principales resultados

Fuente: Elaborado por Regio Plus.

2.2. ANTECEDENTES

La evaluación del FEDER así como del resto de Fondos Estructurales y de Inversión se ha convertido en una parte integral del proceso de programación y gestión de estos fondos. Esto se explica por el volumen de la inversión de la Política Regional que representa una gran parte del presupuesto de la UE y la rendición de cuentas por parte de los poderes públicos que va de la mano con las exigencias de la ciudadanía para conocer los resultados de las actuaciones públicas.

ESQUEMA 2. CONSOLIDACIÓN DE LA CULTURA DE LA EVALUACIÓN EN LA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA



Fuente: Elaborado por Regio Plus con información del Plan de Evaluación

Las lecciones aprendidas en las sucesivas programaciones de fondos estructurales han hecho evolucionar el propio proceso de evaluación. Desde las primeras evaluaciones, los requerimientos técnicos y metodológicos y la intensidad de los sistemas de evaluación han ido significativamente en aumento hasta alcanzar en el período 2000-2006 la dimensión de una actividad estructurada y continua para la valoración de la eficacia de los Fondos Estructurales.

En el período 2007-2013, se elabora a nivel de Estado miembro un Plan de Evaluación que contempla de forma sistematizada evaluaciones:

- + Estratégicas (sobre el Marco Estratégico Nacional de Referencia), que se realizaron en 2009 y 2012;
- + Temáticas de alcance nacional, de las cuáles se realizaron cuatro (Igualdad, Medio Ambiente, I+D+I, e Inmigración);

- + Operativas, consistentes en informes breves que acompañaban a las reprogramaciones de los programas operativos, prestando especial atención a las variaciones de los hitos y metas de los indicadores.

Para el PO FEDER de Ceuta 2007-2013 se llevaron a cabo varios ejercicios de evaluación:

- + Evaluación ex ante del Programa Operativo FEDER Ceuta 2007-2013.
- + Evaluación Ambiental Estratégica para el Programa Operativo FEDER Ceuta 2007-2013.
- + Evaluación Intermedia del Plan de Comunicación de los Programas Operativos del FSE y del FEDER de Ceuta 2007-2013.
- + Evaluación Final del Plan de Comunicación de los Programas Operativos del FSE y del FEDER de Ceuta 2007-2013.

Además, desde la Ciudad Autónoma de Ceuta se colaboró, remitiendo la información solicitada por la Autoridad de Gestión, en la realización de las evaluaciones transversales que, desde la misma, se habían programado para dicho período de programación.

En el presente período 2014-2020 la evaluación adquiere además una nueva dimensión, superando los aspectos relativos a la implementación de los Programas en los que se había venido centrando, para poner mayor énfasis en la valoración del impacto de las intervenciones. Más en concreto, se presta una especial atención al impacto económico, social y medioambiental de las actuaciones, velando para que éstas contribuyan en último lugar al bienestar de la ciudadanía.

Centrando de forma más concreta el análisis en el período 2014-2020, y en base a lo establecido en el Plan de Evaluación Específico de Ceuta, las tareas de evaluación se iniciaron con la Evaluación ex ante del Programa, estableciendo un proceso interactivo e iterativo que ha enriquecido la versión final del Programa Operativo. La Tabla 5 recoge los principales elementos de la Evaluación ex – ante del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 en lo relativo al alcance, conclusiones y recomendaciones.

TABLA 5. REFERENTES PRINCIPALES DE LA EVALUACIÓN EX ANTE DEL PO FEDER DE CEUTA 2014-2020

ALCANCE	<ul style="list-style-type: none"> ✦ La valoración de la calidad del diagnóstico socioeconómico y el correspondiente DAFO. ✦ El análisis de la estrategia del Programa. ✦ El estudio de la calidad de los indicadores seleccionados y de los dispositivos de seguimiento y evaluación. ✦ La coherencia de las asignaciones financieras del Programa. ✦ La contribución a la Estrategia Europa 2020.
CONCLUSIONES	<ul style="list-style-type: none"> ✦ El diagnóstico de la situación socioeconómica de Ceuta detecta los retos y necesidades a las que la ciudad debe hacer frente en los próximos años, los cuales se encuentran alineados con los objetivos y metas de la Estrategia Europa 2020. Pone de manifiesto las dificultades derivadas de la situación geográfica; los desequilibrios demográficos; el escaso acceso de las pymes a las TIC; el importante peso del Sector Público; el paro juvenil; o la escasez de suelo. Todo ello se sustenta en estadísticas oficiales, con comparaciones con las medias nacional y europea. La matriz DAFO resume claramente las debilidades y potencialidades. ✦ Lógica de intervención que refleja la estrategia del PO articulada en 7 ejes de intervención. Existe un apropiado grado de consistencia con objetivos interrelacionados entre sí y orientados a lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, fomentando las condiciones adecuadas para abordar las necesidades detectadas en el diagnóstico y converger con otras regiones europeas. Además los Objetivos presentados de forma ordenada, clara y coherente, permitiendo el entendimiento y evaluación de PO. ✦ Coherencia interna y externa del PO confirmada por el equipo evaluador por el importante grado de relación entre las debilidades y fortalezas identificadas y los objetivos del PO (cada uno de los objetivos atiende alguna debilidad y/o fortaleza) y la importante atención a y la Estrategia 2020, el Plan Nacional de Reformas y el Acuerdo de Asociación. ✦ Cumplimiento de las condicionalidades ex ante temáticas y generales que hace que no se tengan que realizar acciones adicionales durante la implementación del PO. ✦ Integración satisfactoria de los principios horizontales de: igualdad de oportunidades y fomento del desarrollo sostenible, tanto en el DAFO como en la definición de medidas de acción positivas y los sistemas de seguimiento. ✦ La distribución financiera del PO cumple y contribuye con los requisitos mínimos de concentración exigidos reglamentariamente a nivel nacional y permite la consecución de los objetivos de la estrategia del PO FEDER de Ceuta. ✦ Disposición de un sistema de indicadores relevantes en cada uno de los OT y apropiados para las tareas de seguimiento y de valoración que ha implicado a las distintas entidades del partenariado y que refuerza la lógica de intervención.
RECOMENDACIONES	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Asegurar el adecuado seguimiento de la intervención y realización de una base de datos con los indicadores. ✦ Realizar un manual de indicadores que incluya: definición, unidad de medida, momento de obtención, depositario, responsable de seguimiento, forma de cálculo. ✦ Valorar una simplificación transcurridos unos años tras el inicio del PO. ✦ Seguimiento de las operaciones susceptibles de generar impactos en el entorno por parte de Autoridad Ambiental de Ceuta.

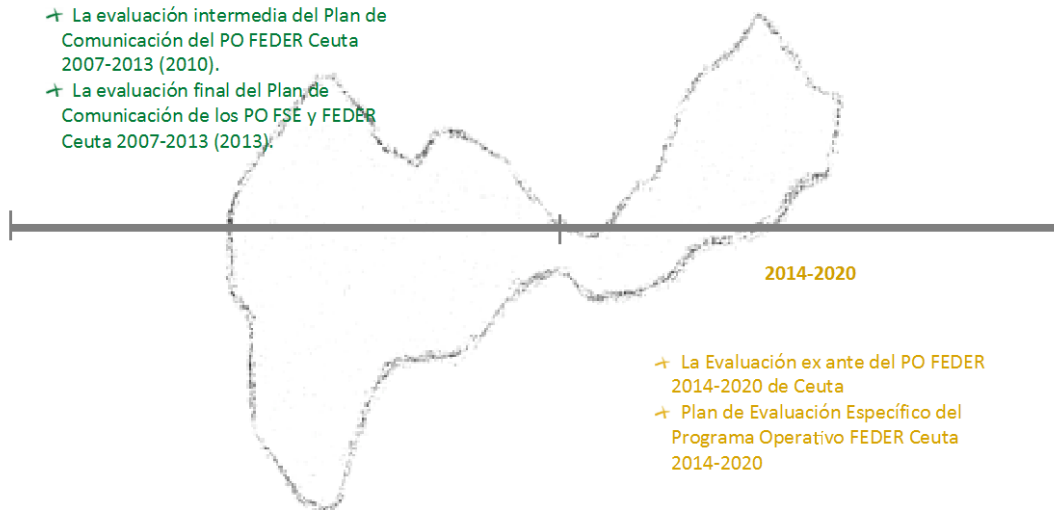
Fuente: Elaboración propia a partir de Información del Plan de Evaluación Específico del PO FEDER Ceuta 2014-2020 y su evaluación ex - ante

En resumen, las lecciones de la experiencia de períodos anteriores, y de forma particular, las relativas al período 2007-2013, así como las conclusiones alcanzadas en la evaluación ex ante del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 y los parámetros recogidos en el propio Plan de Evaluación Específico del mismo pueden considerarse los principales antecedentes del presente ejercicio de evaluación.

ESQUEMA 3. ANTECEDENTES DE EVALUACIÓN DEL PO FEDER 2014- 2020 DE CEUTA

2007-2013

- La Evaluación ex ante del PO FEDER Ceuta 2007-2013.
- Evaluación Ambiental Estratégica del PO FEDER Ceuta 2013-2017
- La evaluación intermedia del Plan de Comunicación del PO FEDER Ceuta 2007-2013 (2010).
- La evaluación final del Plan de Comunicación de los PO FSE y FEDER Ceuta 2007-2013 (2013).



- La Evaluación ex ante del PO FEDER 2014-2020 de Ceuta
- Plan de Evaluación Específico del Programa Operativo FEDER Ceuta 2014-2020

Fuente: Elaborado por Regio Plus con información del Plan de Evaluación

2.3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

La elección de la metodología de análisis aplicada ha estado condicionada por el corto período de tiempo transcurrido para la ejecución de las acciones cofinanciadas por el PO FEDER de Ceuta 2014-2020, dados los retrasos acontecidos tanto en la aprobación del Programa como en la puesta en marcha de los procedimientos (ver capítulo 5).

Así, en cuanto al **objeto de análisis** y siguiendo las orientaciones de la “*Guía para la elaboración de la evaluación de los objetivos / resultados de los PO FEDER para el informe anual a remitir en 2017*”, la evaluación ha centrado el ejercicio de valoración no sólo en los **datos de ejecución** sino también de **operaciones seleccionadas** (aún sin certificar), lo que ha permitido la emisión de un juicio de valor sobre los avances que se han producido durante el período de análisis (a 31 de diciembre de 2016).

Esta situación ha condicionado el enfoque adoptado para la evaluación de objetivos y resultados del PO FEDER de Ceuta que se instrumenta en torno al **eje vertebrador** que suponen las **preguntas de evaluación** que han sido respondidas a través de las conclusiones alcanzadas mediante la aplicación de **dos metodologías de evaluación complementarias**:

✦ **Evaluación de la Implementación** (proceso) que tiene como objeto el análisis de la implementación de las intervenciones, el sistema de administración, sus componentes y funciones así como la participación de los grupos interesados en la implementación del Programa Operativo.

Ello condiciona la tipología de métodos y herramientas seleccionados entre los que tienen un peso prioritario los de carácter cualitativo.

✦ **Análisis de sistemas y procedimientos**. La evaluación de procesos tiene como objetivo contribuir a la mejora de la gestión operativa del Programa.

Dicha metodología se fundamenta en la obtención y análisis de la información para fortalecer y mejorar la implementación del Programa una vez este ha sido puesto en marcha, de hecho, la teoría recomienda que dicha evaluación se realice a partir del tercer año del arranque del mismo, lo que se adecúa al timing del presente trabajo.

En la práctica el análisis a realizar se basa en la valoración acerca de si el Programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye a la mejora de la gestión. En este sentido, por medio de las evaluaciones de procesos se detectan las debilidades y fortalezas del marco normativo, estructura y funcionamiento del PO, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa.

- *Análisis del modelo lógico de intervención.* El objetivo del método de marco lógico es la determinación de las líneas de actuación a emprender y las relaciones o vínculos lógicos existentes entre los elementos del Programa (Objetivos Temáticos, Prioridades de Inversión, Objetivos Específicos y Líneas de actuación, resultados previstos, actividades y recursos).

A estos efectos, el equipo técnico tendrá en cuenta el ciclo de gestión o ciclo de vida del Programa, e introducirá una comparativa de las conclusiones alcanzadas con las obtenidas, a su vez, en la Evaluación ex – ante del PO FEDER de Ceuta 2014-2020.

Por otra parte, también se ha recurrido a los métodos cuantitativos, en la medida en que la disponibilidad de información lo ha permitido:

- *Análisis de eficacia y eficiencia*, en base a la información derivada del seguimiento del PO (sistema de indicadores).

El seguimiento de la eficacia se basa en la medida del *avance conseguido en relación con el previsto*. A estos efectos, se han calculado los indicadores de eficacia para las diferentes Prioridades de Inversión, Objetivos Temáticos y para el conjunto del PO.

Una vez obtenido el grado de eficacia, de acuerdo a las orientaciones planteadas en la ficha de evaluación del Plan de Evaluación Específico del PO FEDER Ceuta 2014-2020, se establece una escala de valoración que permite clasificar los resultados en niveles de consecución de los indicadores.

De forma específica se ha atendido a los indicadores que forman parte del Marco de Rendimiento, definiendo para ellos la tendencia de los próximos años para constatar las posibilidades de cumplimiento de los objetivos en el examen de rendimiento que la Comisión, en colaboración con el Estado miembro realizará en 2019 (artículo 21 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013).

El análisis se ha podido complementar con una valoración cualitativa de la ejecución que parte de la información recopilada en las entrevistas y cuestionarios distribuidos entre los organismos públicos.

Por su parte, la fórmula cuantitativa empleada para la estimación de la eficiencia ha sido la fundamentada en los *costes unitarios*.

Así, para valorar la relación entre recursos empleados y productos y resultados obtenidos se calcula el coste unitario programado (cociente entre los compromisos programados y la meta establecida por el programador) y el coste unitario realizado (cociente entre los pagos finalmente realizados y el valor observado del indicador de productividad en la práctica). La comparación entre ambos nos permite obtener el grado de eficiencia.

- ✦ *Análisis estadísticos.* La información procedente de las fuentes estadísticas oficiales, el sistema de seguimiento o de los cuestionarios se han sometido a los estudios estadísticos pertinentes (univariantes y/o multidimensionales) para permitir un análisis pormenorizado de la misma.
- ✦ La evaluación de impacto se fundamenta en la **metodología basada en la teoría**, dado que el grado de ejecución en el momento actual impide abordar evaluaciones de impacto contrafactual. Por el contrario, la metodología basada en la teoría se puede aplicar a todas las Prioridades de Inversión del Programa, posponiendo los análisis contrafactuales para la evaluación a abordar en la anualidad 2019.

ÁMBITO	HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS PROPUESTAS	RESULTADOS ESPERADOS
Contexto de la evaluación	Análisis documental: Lógica de la intervención y estructura del programa. Análisis estadístico.	<ul style="list-style-type: none"> + Descripción del Programa, así como de las medidas y acciones, de los organismos implicados en la gestión y de los colectivos de población a los que se dirigen las acciones. + Análisis de contexto y referentes normativos.
Análisis de implementación	Evaluación de procesos. Árbol de Objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> + Valoración de la implementación y administración del Programa en sus primeras fases, así como de las actuaciones concretas, aportando información para la mejora tanto en la gestión como en la administración. + Valoración del marco lógico de intervención
Análisis de eficacia	Comparativa de la ejecución financiera, de los indicadores de productividad y de resultado, con los valores programados y los ejecutados a nivel de Programa, de Prioridades de Inversión, Objetivos Específicos y Temáticos en la medida de lo posible. Análisis de la evolución del marco de rendimiento.	<ul style="list-style-type: none"> + Obtención de unos índices de eficacia que permita calificar la ejecución en función de su eficacia (baja, media y alta).
Análisis de eficiencia	Comparativa entre los costes unitarios programados y reales.	<ul style="list-style-type: none"> + Obtención de índices de eficiencia que permitan catalogar la misma en baja, media y alta.
Análisis de impacto y valor añadido comunitario	Evaluación basada en la teoría: análisis documental, entrevistas y análisis de casos.	<ul style="list-style-type: none"> + Estimación cualitativa de los impactos a través de la identificación de mecanismos de cambio a partir de la lógica de intervención. + Cambios estructurales y cambios producidos en las políticas públicas. + Detección de la existencia o no de causalidad entre las políticas de apoyo público y la modificación en los resultados principales indicadores de referencia del Programa.

Para la implementación de estas metodologías y herramientas de evaluación se ha recurrido a la **combinación de diversas técnicas para la obtención de datos**, lo que ha permitido la obtención de una información amplia de carácter tanto cuantitativo como cualitativo.

- + **Análisis documental.** Revisión de la base documental con especial énfasis en el Programa Operativo, la Descripción de Sistemas, los avances en la definición del Manual de Procedimientos, los informes de evaluación previos y los Informes Anuales de Ejecución de 2014 y 2015.

En este punto se ha procedido, además, a una revisión del marco legislativo-financiero y la planificación sectorial desde una perspectiva comunitaria, nacional y regional, así como otros documentos oficiales, informes de investigación, evaluaciones generales, artículos, libros, estudios específicos en el área de interés, etc.

- + **Datos de seguimiento.** Información de seguimiento asociada a las operaciones seleccionadas recopilada por el Organismo Intermedio (indicadores financieros e indicadores físicos de productividad).
- + **Fuentes estadísticas oficiales,** así como **otros datos o datos estadísticos** de acceso público y datos obtenidos mediante la aplicación de métodos cuantitativos y / o cualitativos apropiados, relacionados, esencialmente, con el análisis de los cambios acontecidos en el contexto y el seguimiento de los indicadores de resultado.
- + El equipo evaluador ha llevado a cabo **entrevistas directas** en profundidad a los responsables del Organismo Intermedio regional y, en este caso, también de la AGE por su gestión en los OT 7 y 9. Las mismas han permitido recopilar información cualitativa en relación con la lógica de intervención y estructura del Programa, la implementación y la selección de buenas prácticas así como sobre los retos a afrontar en el futuro.

2.4. MARCO LEGAL Y DOCUMENTOS DE REFERENCIA

El marco normativo en torno al cual se ha definido el procedimiento de evaluación que ha culminado con la elaboración del presente informe de evaluación queda constituido por los documentos que figuran a continuación:

- ✦ *Reglamento (UE) nº 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP.*

En el período de programación 2014-2020, la evaluación es un ejercicio que está regulado según las disposiciones generales de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), establecidas en el Reglamento (UE) nº 1303/2013, y concretamente en sus artículos 50, 54, 55, 56 y 57 y artículo 111.

- ✦ *Reglamento (UE) Nº 1301/2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo.* Establece las tareas del FEDER en el ámbito de aplicación de su ayuda en relación con el objetivo de inversión en crecimiento y empleo y el objetivo de cooperación territorial europea y disposiciones específicas relativas a la ayuda del FEDER al objetivo de “inversión en crecimiento y empleo”

- ✦ *Programa Operativo FEDER Ceuta 2014-2020.* Constituye el objeto de análisis del procedimiento de evaluación abordado para responder a los requisitos establecidos en el artículo 50.4 del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

- ✦ *Plan de Evaluación de los Programas Operativos FEDER. Elementos Comunes.* Constituye un documento de carácter estratégico que abarca la totalidad de Programas Operativos FEDER y, por tanto el PO FEDER Ceuta 2014-2020. Su objetivo es apoyar a la Autoridad de Gestión y los Organismos Intermedios en la implementación de los Programas Operativos y el análisis de su eficacia, eficiencia e impacto.

- ✦ *Plan de Evaluación Específico del PO FEDER de Ceuta 2014-2020.* Constituye la segunda parte del Plan de Evaluación FEDER 2014-2020 de España y define, junto con el *Plan de Evaluación de los Programas Operativos FEDER. Elementos Comunes*, el sistema de evaluación, los objetivos, mecanismos de gobernanza y coordinación, y la previsión de las evaluaciones que se planea realizar sobre las intervenciones del programa, con una breve descripción del contenido y el presupuesto de cada una.

- ✦ *Guidance Document on Evaluation Plans. Terms of Reference for Impact Evaluations Guidance on Quality Management of External Evaluations.* Ésta establece las orientaciones pertinentes para apoyar a las autoridades nacionales y regionales en la elaboración de los términos de referencia para la evaluación del impacto, con el

objetivo principal de mejorar su aplicabilidad en el marco de la evaluación de la Política de Cohesión de la Unión Europea y, en última instancia, la calidad de los Programas Operativos.

- + *Guía para la elaboración de la evaluación de los objetivos / resultados de los PO FEDER para el informe anual a remitir en 2017.* Dicha guía recoge las orientaciones de la Autoridad de Gestión para el desarrollo los elementos que permitan responder a los requisitos recogidos en el artículo 50 sobre el Informe Anual.

3. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

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

En este contexto, en la Evaluación de objetivos / resultados del PO FEDER 2014-2020 de Ceuta la selección de las preguntas de evaluación se ha realizado a partir de tres referentes básicos: la propuesta recogida en la “*Guía para la elaboración de la evaluación de los objetivos / resultados de los PO FEDER para el informe anual a remitir en 2017*”, la ficha correspondiente al ejercicio de evaluación desarrollada en el “*Plan de evaluación específico del Programa Operativo FEDER 2014 - 2020 de Ceuta*” y la integración de preguntas adicionales propuestas por el equipo evaluador con la finalidad de dar cobertura a los principales elementos diferenciadores del PO y del período evaluado.

ESQUEMA 4. SELECCIÓN DE PREGUNTAS DE EVALUACIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

El resultado ha sido la selección de un total de 23 preguntas de evaluación estructuradas en cinco ámbitos de análisis: contextualización de la evaluación, análisis de implementación y marco lógico de intervención, análisis de eficacia, análisis de eficiencia, y análisis de impacto y valor añadido comunitario.

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

1. ¿En qué contexto socio económico se está implementado el Programa?
2. ¿Fueron escogidos los grupos más relevantes y sus necesidades desde el momento del diseño del Programa?
3. ¿Se han producido cambios que requieran la adaptación de la lógica de intervención del PO?
4. ¿Cuáles son los resultados esperados de las acciones del Programa? ¿Suponen una respuesta efectiva a los problemas contextuales?
5. ¿Existe complementariedad con otros Programas o Planes sobre la materia?

ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN Y MARCO LÓGICO DE INTERVENCIÓN

6. ¿Resulta el sistema de implementación adecuado para garantizar la aplicación efectiva de la estrategia del Programa?
7. ¿Existen mecanismos de coordinación que eviten duplicidades y efectos no deseados? ¿Cómo funcionan? ¿Han dado lugar a problemas en su implementación práctica?
8. ¿Cómo puede valorarse la gobernanza, gestión y comunicación del Programa y las actuaciones cofinanciadas?
9. ¿Fue la implementación del Programa según lo planificado? En caso negativo, ¿cuáles son los motivos?
10. ¿Cuáles son las principales características de los beneficiarios del Programa?
11. ¿Cuáles fueron las fortalezas y debilidades de los sistemas establecidos?

ANÁLISIS DE EFICACIA

12. ¿Se ha progresado en el grado previsto en los diferentes indicadores de productividad?
13. ¿Se está produciendo en avance/aumento/progreso esperado en los indicadores de resultado?
14. ¿Cómo y en qué medida ha contribuido las actuaciones al logro de los Objetivos Específicos del Programa? ¿Y a la consecución del objetivo general del mismo?
15. ¿Se ha alcanzado a los grupos destinatarios de acuerdo con las previsiones?
16. ¿En qué medida ha contribuido el PO a alcanzar el objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 de reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza nacional?
17. ¿Se ha verificado la participación de los organismos de igualdad y otras partes interesadas en el desarrollo del PO?
18. ¿En qué medida el PO ha contribuido a la mitigación del cambio climático y adaptación al mismo para la consecución del objetivo principal de la UE 2020 de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de aumentar la eficiencia energética?

ANÁLISIS DE EFICIENCIA

19. ¿Cuáles fueron los costes unitarios por Prioridad de Inversión, Objetivos Específicos y Objetivos Temáticos? ¿Y por grupo objetivo?
20. ¿Qué tipos de actuaciones pueden catalogarse como las de mayor eficiencia en el Programa?

ANÁLISIS DE IMPACTO Y VALOR AÑADIDO COMUNITARIO

21. ¿Cuál es el impacto de la ayuda sobre los colectivos destinatarios?
22. ¿Qué habría sido la situación de los mismos en ausencia del apoyo recibido?
23. ¿Se ha producido efectos no deseados como consecuencia de las actuaciones?

4. REVISIÓN DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN: MARCO LÓGICO

4.1. ANÁLISIS DE PERTINENCIA: CAMBIOS RELEVANTES EN EL CONTEXTO, LAS NECESIDADES Y LOS RETOS DEL PROGRAMA

La planificación estratégica de los Programas Operativos de los Fondos Estructurales en la Ciudad Autónoma de Ceuta 2014-2020 partió de un ejercicio de diagnóstico socioeconómico y territorial que versó sobre los principales ámbitos de intervención de los Objetivos Temáticos en los que se ha programado.

Tal y como se concluye en la Evaluación ex – ante:

- + El diagnóstico realizado detecta claramente los retos y las necesidades a las que la Ciudad de Ceuta debe hacer frente, los cuales se encuentran alineados con los objetivos de la Estrategia Europa 2020.
- + La matriz DAFO del diagnóstico resume de forma clara las debilidades y potencialidades de Ceuta.
- + La relación entre las conclusiones del análisis DAFO y los ámbitos de actuación del FEDER es coherente.

Por tanto, siguiendo la evaluación ex-ante, la matriz DAFO constituye un sólido soporte sobre el que se construye la estrategia de intervención del Programa Operativo de Ceuta.



De acuerdo con ello, a partir de este análisis se identificaron un total de **13 debilidades o necesidades** que constituyen la base de la lógica de intervención del Programa Operativo FEDER de Ceuta 2014-2020, en la medida en que representan la justificación de las líneas de actuación programadas y, en base a ellas, la concreción de los Objetivos Específicos, la estrategia o propuesta de intervención y los resultados esperados. Cabe señalar que algunas de estas necesidades están presentes en más de un Objetivo Temático.

El objetivo, en este contexto, de la evaluación de objetivos y resultados requiere una contextualización que garantice la pertinencia de la estrategia definida tras el transcurso de los primeros años de vida del Programa.

TABLA 6. DEBILIDADES/NECESIDADES QUE JUSTIFICAN LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PO FEDER DE CEUTA 2014-2022

OT	DEBILIDADES/NECESIDADES
2	Escasa implantación de las TIC en las empresas
	Problemas derivados de la extrapeninsularidad
3	Baja dimensión de las empresas lo que dificulta el acceso a las innovaciones y la adaptación a la evolución de la competencia.
	Tejido productivo escasamente diversificado
	Baja dimensión de las empresas
	Poca capacidad de generar empleo cualificado
	Economía en gran parte dependiente del comercio
Encarecimiento de costes derivados de la situación extrapeninsular	
4	Problemas medioambientales derivados del escaso territorio y de la situación de extrapeninsularidad
6	Problemas medioambientales derivados del escaso territorio y de la situación de extrapeninsularidad
7	Problemas derivados de la situación de extrapeninsularidad
9	Barrios afectados por situaciones de marginalidad, pobreza y carencia de infraestructuras básicas
10	Barrios afectados por situaciones de marginalidad, pobreza y carencia de infraestructuras básicas

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuadro de la Lógica de Intervención del PO FEDER Ceuta 2014-2020.

Con esta finalidad el equipo evaluador ha procedido a valorar la vigencia de las 13 necesidades identificadas (Tabla 6), asociando a cada una de ellas un indicador de contexto procedente de fuentes estadísticas oficiales que garantizan su cuantificabilidad, fiabilidad y actualidad. La selección realizada se ha sustentado en los principios de significación, representación, utilidad, quedando garantizada la representatividad de los indicadores en relación con las necesidades asociadas.

TABLA 7. EVOLUCIÓN DE LAS NECESIDADES SOBRE LAS QUE SE SUSTENTA LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PO FEDER DE CEUTA 2014-2020

DEBILIDADES/NECESIDADES	OT	INDICADOR DE CONTEXTO							¿PERSISTE LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN?		
		DENOMINACIÓN	FUENTE	VALOR DE BASE (2013)	VALOR ACTUAL		ESPAÑA (VALOR ACTUAL)	UE-28		EVOLUCIÓN	
					Valor	Año					
Escasa implantación de las TIC en las empresas	2	Porcentaje de empresas con conexión a Internet y sitio/página web <i>% referidos a empresas con conexión a internet</i>	INE	47,9%	74,6%	2016	77,5%		Importante mejora	Sí	A pesar de la importante mejora que sitúa a Ceuta en la media española, se puede seguir aumentando el número de empresas con acceso a Internet y página web así como el uso de las TIC en general.
Problemas derivados de la extrapeninsularidad	2	Porcentaje de hogares con acceso a banda ancha	EUROSTAT	81%	84%	2016	82%	83%	Mejora	Sí	La disponibilidad de banda ancha en los hogares de Ceuta es de las más elevadas de España. Los problemas de extrapeninsularidad pueden derivarse más bien de una falta de competencia en la oferta.
	2	% de Personas que han comprado en Internet en el último año	EUROSTAT	36%	44%	2016	44%		Mejora	Sí	Todavía no se ha alcanzado el objetivo de la Agenda Digital Europea de un 50% de la población comprando on-line.
Baja dimensión de las empresas lo que dificulta el acceso a las innovaciones y la adaptación a la evolución de la competencia.	2	Porcentaje de empresas con menos de 10 asalariados	INE (DIRCE)	95,68%	95,72	2016	95,69	-	Sin cambios importantes	Sí	Persiste una amplia mayoría de empresas de dimensión reducida.
Tejido productivo escasamente diversificado	3	Porcentaje VAB proveniente del sector servicios	INE	88,8%	89,2%	2016	-	-	Sin cambios importantes	Sí	La actividad económica sigue muy centrada en el sector servicios con un peso muy elevado de la Administración Pública.
Baja dimensión de las empresas	3	Porcentaje de empresas con menos de 10 asalariados	INE (DIRCE)	95,68%	95,72	2016	95,69	-	Sin cambios importantes	Sí	Persiste una amplia mayoría de empresas de dimensión reducida.
Poca capacidad de generar empleo cualificado	3	Porcentaje de población de 30-34 años con educación terciaria	EUROSTAT	22,6% (2014)	29,2%	2015	40,9	38,7	Mejora	Sí	Según EUROSTAT los datos para Ceuta son de baja fiabilidad, pero en todo está lejos del objetivo Europa 2020 del 40%.
Economía en gran parte dependiente del comercio	3	Tasa de cobertura comercial		0,77%	2,14%	2015	90,91%	-	Ligera Mejora	Sí	La dependencia de las importaciones sigue siendo extremadamente elevada a pesar de las

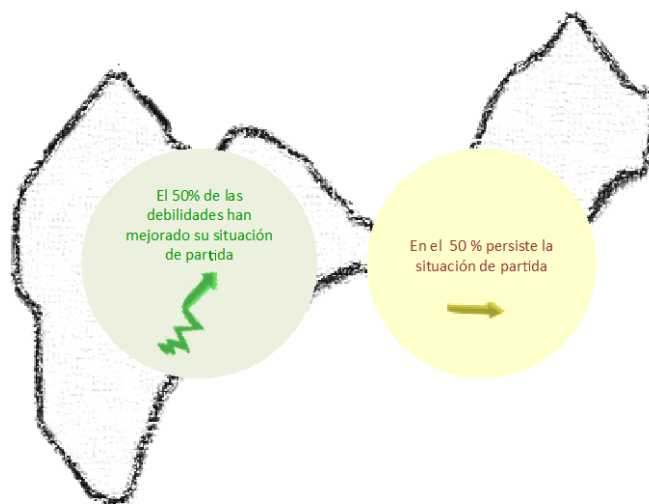
DEBILIDADES/NECESIDADES	OT	INDICADOR DE CONTEXTO							¿PERSISTE LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN?	
		DENOMINACIÓN	FUENTE	VALOR DE BASE (2013)	VALOR ACTUAL		ESPAÑA (VALOR ACTUAL)	UE-28		EVOLUCIÓN
					Valor	Año				
Encarecimiento de costes derivados de la situación extrapeninsular	3		Sec. Estado de Comercio con datos de Agencia Tributaria							mejoras.
Problemas medioambientales derivados del escaso territorio y de la situación de extrapeninsularidad	4	Porcentaje de producción de energía eléctrica renovable	REE/EUROSAT	0	0	2015 (coincide con el valor de base)	36,9%	28,8	Sin cambios	Sí La energía eléctrica proveniente de renovables sigue siendo inexistente en Ceuta. El consumo y generación de energía eléctrica se ha reducido pero continúa la necesidad de mejorar en eficiencia energética.
	4	Demanda de energía eléctrica (% de diferencia entre 2014 y 2015)	REE		-3,2%		-	-	Mejora	
Problemas medioambientales derivados del escaso territorio y de la situación de extrapeninsularidad	6	Emisiones de CO2-eq (kt)	MAGRAMA	370	370	2015	335.662	-	Sin cambios	Sí Las emisiones de CO2 a la atmósfera no se han reducido.
Problemas derivados de la situación de extrapeninsularidad	7	El tráfico en la frontera entre Ceuta y Marruecos es elevado provocando problemas de tránsito y el colapso que afecta a trabajadores turistas y población en general.							Sí	Dado que no se ha mejorado todavía la red de carreteras, se estima que la necesidad inicial persiste.
Barrios afectados por situaciones de marginalidad, pobreza y carencia de infraestructuras básicas	9	Porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social	EUROSTAT	47%	41,7%	2015	28,6%	23,7%	Mejora	Sí Pese a la mejora en este ámbito, la proporción de población en riesgo de pobreza o exclusión social en Ceuta sigue muy por encima de las medias nacional y europea.
Barrios afectados por situaciones de marginalidad, pobreza y carencia de infraestructuras básicas	10	Porcentaje de población de entre 18-24 años con abandono escolar prematuro	EUROSTAT	33,5%	29,8%	2015	20%	11%	Mejora	Sí Pese a la mejora en este ámbito, el abandono escolar sigue siendo mucho más elevado en Ceuta que en España y en la UE.

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Evidentemente, la limitación de usar uno o dos indicadores se traduce en una revisión simplificada de las necesidades, ya que en algunos casos la amplitud de la debilidad o necesidad resultan muy amplias para ser cuantificadas de esta forma. Sin embargo, este enfoque permite presentar un perfil general de la base de la lógica de intervención del PO y su evolución desde una doble perspectiva: la comparativa entre los cambios acontecidos entre el momento de la programación y la actualidad (último dato disponible) y entre los valores regional y nacional y/o comunitario siempre que está disponible en el momento presente.

La conclusión general es la *persistencia de las necesidades sobre las que se sustenta la lógica de intervención del PO FEDER Ceuta 2014-2020*. No obstante cabe señalar que, si bien la evolución ha sido dispar en cada caso, se observa una mejora relativa en prácticamente todas las debilidades y/o necesidades lo que no quita la necesidad general de seguir avanzando en cada una de ellas.

ESQUEMA 5. TENDENCIAS DE LAS NECESIDADES QUE JUSTIFICAN LA ESTRATEGIA DEL PO FEDER DE CEUTA DESDE EL MOMENTO DE LA PROGRAMACIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

El estudio por Objetivos Temáticos permite concluir que las evoluciones más favorables se han concentrado en la mejora del acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación, así como en los ámbitos de la inclusión social, la lucha contra la pobreza y la educación.

De forma concreta, las necesidades de intervención en materia de economía y sociedad digitales parecen haberse atenuado en lo referente a disponibilidad y acceso a Internet. La evolución del acceso a las *tecnologías de la información y la comunicación (OT 2)* tanto en el ámbito de los hogares, pero sobre todo de las empresas, muestra una propensión positiva en ese sentido. El porcentaje de empresas con conexión a Internet y hogares con acceso a la banda ancha está en la media nacional. Por tanto, las necesidades se concentran más en asegurar la competencia en la oferta, ya que sólo existe un operador que comercializa servicios digitales, así como en seguir avanzando en el uso de las TIC por parte de las PYME y en el comercio electrónico y en la capacidad para avanzar en la Administración electrónica y la prestación de servicios. No obstante, la posibilidad de que el sector privado asuma las actuaciones en principio previstas en el ámbito de las TIC en el PO FEDER de Ceuta 2014-2020, en concreto el despliegue del cable de fibra óptica para aumentar la conexión con la península, eliminaría la necesidad de intervención pública por cuestiones de eficiencia, lo que permitiría reorientar las actuaciones.

La evolución del tejido empresarial, tanto en lo que se refiere al tamaño de las empresas (con un mantenimiento del porcentaje que representan las microempresas sobre el total), como a la escasa diversificación de la actividad (altamente centrada en el sector servicios y con un peso muy importante de la Administración Pública) ponen de manifiesto que se trata de características estructurales de la economía ceutí. Ambos elementos, junto a la reducida formación de la población y la poca capacidad para generar empleo cualificado son claros condicionantes de la *competitividad regional (OT 3)*.

En lo referente a desarrollo sostenible, encontramos un escaso progreso en la *transición hacia una economía baja en carbono (OT 4)*, dado que la presencia de renovables sigue siendo inexistente en Ceuta aunque sí se ha reducido el consumo energético entre 2014 y 2015, aunque es difícil evaluar si se trata de una tendencia estructural o más bien de motivos coyunturales. Por otra parte, la cantidad de emisiones de CO₂ en Ceuta se ha mantenido entre los años 2013 y 2015 lo que apunta a un mantenimiento de la necesidad de actuar para la mejora de la calidad del aire y de la atmósfera con la finalidad de *protección del medioambiente (OT 6)*.

En cuanto a las necesidades de adecuar la red de carreteras para agilizar el tránsito de vehículos con la frontera marroquí, a pesar de no disponer de indicadores objetivos actualizados para evaluar los problemas de atascos y colapso, se estima que dichas necesidades persisten. Por tanto sigue siendo necesaria la agilización del tránsito de personas y mercancías entre ambos lados de la frontera a través del *OT 7 dirigido al transporte sostenible y la eliminación de estrangulamientos*.

La evolución en las necesidades de índole social (atendidas en el marco del OT 9) muestran una tendencia positiva. Si bien se ha avanzado favorablemente en cuanto a la reducción de la proporción de población en riesgo de pobreza o exclusión social, dicha proporción

continúa siendo muy elevada y muy alejada de las medias española y europea. Así, en 2015 todavía había en Ceuta más de un 40% de la población en riesgo.

Finalmente, la evolución positiva del mercado de trabajo (con una tasa de desempleo a finales de 2016 del 22,39% frente al 36,78% que llegó a alcanzar 2013) no absuelve a Ceuta de la necesidad de continuar avanzando en la modernización de las infraestructuras del sistema educativo y de aumentar el nivel formativo de la población (*OT10*). Si bien la proporción de población de entre 18 y 24 años que ha abandonado la educación prematuramente se ha reducido entre 2013 y 2015 (del 35,5% al 29,8%), los niveles siguen siendo altos, lo que sumado a la baja proporción de población con educación superior, continúa minando la capacidad de crear más empleo de calidad.

En definitiva, la economía regional muestra cierta recuperación tras el período más duro de la crisis y una mejora de algunas de las debilidades que justifican la estrategia del PO de Ceuta 2014-2020. Los avances son significativos en algunos ámbitos pero sigue existiendo una necesidad de seguir avanzando para abordar las necesidades de intervención. En general, las debilidades detectadas en el DAFO en las etapas iniciales de programación y las conclusiones de la evaluación ex-ante persisten y otorgan sentido a la implementación del PO y las actuaciones que éste incluye.

4.2. EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN: SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

La existencia de un sistema de gestión y control de la implementación del PO FEDER de Ceuta 2014-2020, así como del resto de PO regionales, es importante para: primero, garantizar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública; y segundo, para asegurar la eficacia de la Política Regional europea. De ahí que el Reglamento (UE) Nº 1303/2013, en su Título VIII establezca los requisitos que deben satisfacer los Estados miembros para establecer unos mecanismos de gestión y control rigurosos dirigidos a avalar el correcto desarrollo de las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales y de Inversión.

En Ceuta se han puesto en marcha unas estructuras adecuadas de gestión y control que ofrecen una respuesta directa y suficiente a los elementos requeridos por la Autoridad de Gestión y que garantizan la eficacia y eficiencia de los mecanismos de funcionamiento del PO FEDER de Ceuta 2014-2020.

En este marco y al efecto de ser designada Organismo Intermedio y poder ejercer las funciones correspondientes, la Ciudad Autónoma de Ceuta (a través de PROCESA Sociedad de Desarrollo de Ceuta, S.A.) ha diseñado y puesto en marcha unas estructuras adecuadas de gestión que ofrecen una respuesta directa y suficiente a los elementos requeridos por la reglamentación europea y la Autoridad de Gestión. Todo ello garantiza la eficacia y eficiencia de los mecanismos de funcionamiento del PO FEDER de Ceuta 2014-2020.

De dicho proceso se derivan dos documentos de referencia:

+ Descripción de funciones y procedimientos del Organismo Intermedio (PROCESA).

Ésta fue aprobada el 5 de octubre 2016 (20 meses después de la aprobación del Programa Operativo). Sin embargo, los problemas de arranque derivados de los retrasos en la designación han sido solventados con una validación de las operaciones que se habían seleccionado por métodos no estandarizados en ese momento.

Los trabajos realizados por el Organismo Intermedio han permitido garantizar el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por la Comisión Europea en relación con el entorno de control interno, gestión de riesgos, las actividades de gestión y control y el control, tal y como se recoge en la Tabla 8 cuya elaboración se sustenta en los instrumentos de *autocheck-list* facilitados por la Autoridad de Gestión para simplificar la elaboración del referido documento y favorecer la aprobación.

TABLA 8. ELEMENTOS DE EVALUACIÓN DE LA DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS

1. ENTORNO DE CONTROL INTERNO

Existencia de una estructura organizativa que cubra las funciones de las autoridades de gestión y de certificación y la asignación de funciones dentro de cada una de dichas autoridades, garantizando que se respete, cuando proceda, el principio de separación de las funciones.	Capítulo 2
Un marco que garantice, en caso de delegación de tareas a órganos intermedios, la definición de sus responsabilidades y obligaciones respectivas, la verificación de sus capacidades para realizar tareas delegadas y la existencia de procedimientos de notificación.	Capítulo 2.1.2
Procedimientos de notificación y seguimiento en relación con las irregularidades y la recuperación de los importes abonados indebidamente.	Capítulo 2.1.3
Un plan de asignación de los recursos humanos apropiados con las capacidades técnicas necesarias a los distintos niveles y para las distintas funciones dentro de la organización.	Capítulo 2.2.1

2. GESTIÓN DE RIESGOS

Teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, un marco que garantice que se realizan ejercicios de gestión de riesgo adecuados cuando sea necesario y, en particular, en caso de modificaciones importantes de las actividades (del sistema de gestión y control).	Capítulo 2.2.2
---	----------------

3. ACTIVIDADES DE GESTIÓN Y CONTROL

Procedimientos relativos a la solicitud de subvenciones, evaluación de las solicitudes, selección para la financiación, incluidas las instrucciones y orientaciones que garanticen que las operaciones contribuyen al logro de los objetivos específicos y a los resultados de los ejes prioritarios correspondientes con arreglo a lo dispuesto en el artículo 125, apartado 3, letra a), inciso i).	Capítulo 2.2.3.4
Procedimientos para verificaciones de gestión, incluidas las verificaciones administrativas en relación con cada solicitud de reembolso por parte de los beneficiarios y verificaciones de las operaciones sobre el terreno.	Capítulo 2.2.3.6
Procedimientos para la tramitación de solicitudes de reembolso por parte de los beneficiarios y de autorización de los pagos.	Capítulo 2.2.3.7
Procedimientos relativos a un sistema de recogida, registro y almacenamiento de datos de manera informatizada sobre cada operación, incluidos, cuando proceda, los datos sobre cada uno de los participantes y el desglose de los datos sobre indicadores por género cuando se requiera y para garantizar que la seguridad de los sistemas esté en consonancia con las normas aceptadas internac.	Capítulo 2.2.3.2
Procedimientos establecidos por la autoridad de gestión para garantizar que los beneficiarios mantengan un sistema separado de contabilidad o un código de contabilidad suficiente para todas las transacciones relacionadas con una operación.	Capítulos 2.2.3.5 y 2.3
Procedimientos para poner en marcha medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude [artículo 125, apartado 4, letra c)].	Capítulos 2.1.3 y 2.4.1
Procedimientos para garantizar una pista de auditoría y un sistema de archivado suficientes.	Capítulo 2.3
Procedimientos para establecer la declaración de fiabilidad del órgano directivo, el informe de los controles realizados y las deficiencias detectadas, y el resumen anual de las auditorías y controles definitivos.	Capítulo 2.2.3.9
Procedimientos para garantizar que se entrega al beneficiario un documento en el que se indican las condiciones de respaldo de cada operación.	Capítulo 2.2.3.5

4. CONTROL

Procedimientos de respaldo a los trabajos del comité de seguimiento.	Capítulos 2.2.3.1
Procedimientos para elaborar el informe anual y el informe final de ejecución y enviarlos a la Comisión.	Capítulos 2.2.3.10

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Particularmente relevante resulta en este ámbito, por cuanto suponen una novedad con respecto al período anterior y por la asunción de tareas adicionales, los *procedimientos para la lucha contra el fraude*.

+ Manual de Procedimientos del PO FEDER de Ceuta 2014-2020.

El Manual de Procedimientos se encuentra ya disponible en la actualidad y publicado en el apartado correspondiente de la web de PROCESA. Por tanto, se ha cubierto la necesidad de información puesta de manifiesto por los órganos gestores de ayudas y/o beneficiarios públicos en relación con la conveniencia de contar con las directrices para la gestión de las operaciones cofinanciadas.

Del documento se desprenden una serie de características fundamentales entre las que destacan su carácter:

- ✦ Actualizable. Sistema definido para mantener el carácter vivo del programa y, por tanto del manual. Esto significa que, como se declara en el propio Manual, éste reflejará los cambios que vayan aconteciendo a lo largo del período de ejecución 2014-2020 y que pueden ser originados por cambios de normativa, cambios del PO a consecuencia de la evaluación y seguimiento, cambios en las condiciones de carácter técnico o tecnológico u otros.
- ✦ Útil: para quienes conocen y quienes no conocen previamente los procedimientos para el adecuado desarrollo del programa, ya que constituye un documento de referencia, información y consulta para los beneficiarios y para los gestores de las ayudas FEDER en Ceuta.
- ✦ Sencillo, accesible para los destinatarios, ya que presenta la información de forma lógica, gráfica y estructurada.

4.3. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN (PROGRAMA OPERATIVO)



El Programa Operativo FEDER de Ceuta 2014-2020 con el objetivo de hacer frente a los principales retos del desarrollo de Ceuta y contribuir al desarrollo económico sostenible de la Ciudad Autónoma, ha definido una estrategia de inversión dirigida a avanzar en la consecución de los principales objetivos de desarrollo inteligente, sostenible e integrador marcados por la Estrategia Europa 2020.

Dado que el objeto de la presente evaluación es atender la consecución de los objetivos y/o resultados de la implementación de

esta programación conviene partir de una identificación de los principales rasgos definidores del Programa. Esto es su objetivo general, la estructura interna del PO y los principales resultados esperados de la implementación de las líneas de actuación previstas. Esta tarea se ha abordado con mayor profundidad en ejercicios previos de evaluación, en concreto en la evaluación ex – ante.

ESQUEMA 6. ESTRUCTURA GENERAL DEL PO FEDER CEUTA 2014-2020



OBJETIVO GENERAL: Promover el crecimiento económico en Ceuta creando empleo en actividades con elevado valor añadido al tiempo que se espera un aumento de productividad, en concreto de las pymes, mediante el apoyo al crecimiento inteligente, la sostenibilidad de los recursos y la inclusión social.

ESTRUCTURA DE LA ESTRATEGIA PROGRAMADA: El PO se estructura en 7 Objetivos Temáticos (más el de Asistencia Técnica), 7 Prioridades de Inversión y 7 Objetivos Específicos cuya consecución se proyecta a través de la implementación de un conjunto de líneas de actuación.

OT		AYUDA FEDER (€)	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADOS ESPERADOS
2. TIC		2.000.000	Reforzar el e-gobierno, e-cultura y la confianza en el ámbito digital	Incrementar la capacidad de las AA.PP para prestar servicios a través de la infraestructura digital mejorada con conexión de fibra óptica con la península.
3. PYME		5.410.000	Apoyo a la creación y ampliación de capacidades avanzadas para el desarrollo de productos y de servicios.	Incrementar el peso del sector privado en el PIB mediante la creación e nuevas empresas y el fomento de capacidad de las existentes, así como la diversificación del tejido productivo.
4. Economía baja en carbono		3.012.541	Mejorar la eficiencia energética y reducción de emisores de CO2 en la edificación y en las infraestructuras y servicios públicos.	Reducir el consumo energético vinculado al alumbrado público
6. Medio ambiente y eficiencia de los recursos		240.000	Mejorar el entorno urbano, la rehabilitación de zonas industriales y la reducción de la contaminación del suelo, atmosférica y acústica.	Incrementar el conocimiento y seguimiento de la calidad atmosférica Ceutí y de las sustancias potencialmente contaminadoras
7. Transporte sostenible		16.115.648	Adecuación de redes de carretera y ferrocarril en el entorno de áreas urbanas, conexiones y accesos de las redes regionales a la TEN-T.	Agilizar el tránsito de personas y mercancías entre ambos lados de la Frontera Ceuta-Marruecos y repercutir en el desarrollo económico con un mayor comercio y turismo.
9. Inclusión social y la lucha contra la pobreza		10.850.686	Regeneración física, económica y social de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas.	Solucionar exclusión sociolaboral en barrios degradados, mejorando las condiciones de entorno urbano y condiciones de vida.
10. Inversión en educación, formación y aprendizaje		5.880.000	Mejorar las infraestructuras de educación y formación.	Amortiguar el efecto del crecimiento poblacional en el número de alumnos por clase y facilitar un nuevo centro escolar.

LOGROS Y RESULTADOS ESPERADOS: La lógica de intervención cuenta con una dimensión cuantitativa que responde a la orientación a resultados de la Política de Cohesión Europea en el período 2014-2020 y queda representada por los indicadores de productividad (11) y de resultado (8).

Los indicadores, además, permiten la verificación del grado de eficacia. El marco de rendimiento es una herramienta fundamental en este sentido, que define hitos intermedios (a 2018) para un total de 14 indicadores (7 financieros, 6 de productividad y 1 de resultados).

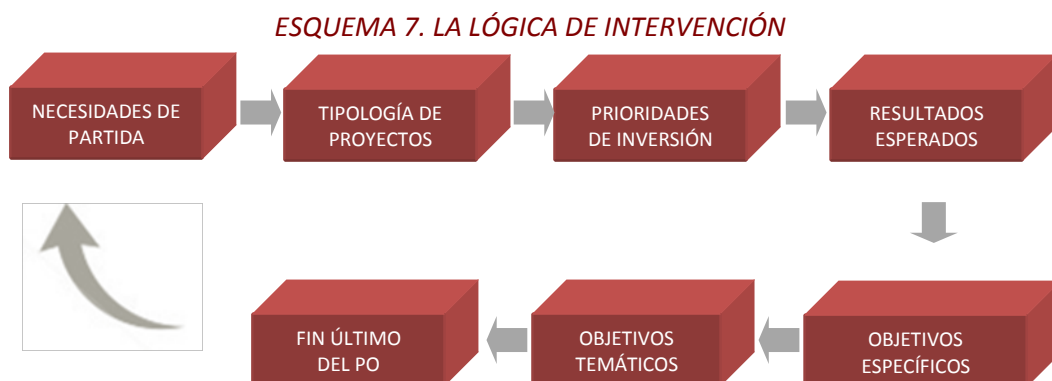
Las actuaciones que se cofinanciarán con el PO FEDER de Ceuta 2014-2020 están relacionadas fundamentalmente con:

- + las tecnologías de la información y la comunicación;
- + la competitividad de las PYME;
- + una economía baja en carbono;
- + la protección ambiental y la promoción de la eficiencia de recursos;
- + el fomento del transporte sostenible;
- + la promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza y la discriminación;
- + y la inversión en educación y formación.

Para su consecución se ha definido un marco lógico de intervención, tal y como se concluye de la evaluación ex ante del PO (ver capítulo 4.4), cuyos elementos están claramente interrelacionados, quedando patente la coherencia interna de la estrategia de intervención definida.

4.4. MARCO LÓGICO DE INTERVENCIÓN

La reconstrucción del modelo de intervención de cada Eje se basa en el enfoque del marco lógico (EML). El EML es un método de planificación por objetivos, a partir del cual se puede definir la teoría causal que describe la secuencia de efectos que se producen desde la definición y el desarrollo de las actividades de una medida hasta sus impactos.



Fuente: Elaboración propia

Este análisis fue abordado por el proceso de Evaluación ex – ante del PO FEDER de Ceuta 2014-2020, del que se concluyó:

- + La adecuada atención a las necesidades derivadas del análisis del contexto y del consecuente DAFO en el marco de los diferentes Objetivos Temáticos seleccionados.
- + La adopción de una adecuada batería de líneas de actuación para la consecución de los Objetivos Específicos definidos que, a su vez, son plenamente coherentes con el Objetivo Temático en el que se enmarcan.

La conclusión alcanzada en la Evaluación ex – ante puede considerarse plenamente vigente para la actual versión del PO, pues hasta la fecha de realización de la presente evaluación no se ha realizado ninguna modificación del mismo. No obstante sí que se está trabajando actualmente en una propuesta de modificación del PO que hará necesaria la revisión de la lógica de intervención en el próximo ejercicio de evaluación de 2019.

Por su parte, desde la perspectiva de la programación y tras la consulta realizada a los organismos gestores del Programa se prevé la aparición de ciertos efectos no buscados que, en líneas generales, tienen un carácter positivo en todos los Ejes, lo que ahonda en el valor añadido de la Política de Cohesión. No obstante, la implementación de las líneas de actuación seleccionadas a 31 de diciembre de 2016 no ha puesto de manifiesto la mayor parte de estos efectos indirectos. En este sentido, es preciso tener en cuenta que el tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de las actuaciones resulta insuficiente para realizar una valoración concluyente, análisis que podrá abordarse con mayor detalle en posteriores ejercicios de evaluación con un mayor avance del PO FEDER de Ceuta 2014-2020.

Se incluye a continuación los esquemas que reflejan la lógica de cada uno de los Ejes Programados del PO, junto a la actualización de los indicadores de resultados que reflejan la evolución de cada uno de ellos en función de la información más actualizada disponible.

TABLA 9. ACTUALIZACIÓN DEL MARCO LÓGICO: OBJETIVO TEMÁTICO 2

OBJETIVO TEMÁTICO 2: MEJORAR EL USO Y CALIDAD DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACION Y DE LA COMUNICACIÓN Y EL ACCESO A LAS MISMAS

Necesidades y retos identificados			
✦ Escasa implantación de las TIC en las empresas			
✦ Problemas derivados de la extrapeninsularidad			
✦ Baja dimensión de las empresas lo que dificulta el acceso a las innovaciones y la adaptación a la evolución de la competencia.			
Prioridad de Inversión			
	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE. 2.3.2	✦ Implantación de un cable de fibra óptica que una la Ciudad de Ceuta con el resto del territorio español con un número de fibras ópticas superior a 10, baja atenuación y alta calidad.	Incrementar la capacidad de las AA.PP para prestar servicios a través de la infraestructura digital mejorada con conexión de fibra óptica con la península.	(R010B) <i>Número de fibras de conexión con la Península</i>
	✦ Instalar una nueva red de fibra a través de RED.ES y utilizada, entre otras instituciones, por el Ministerio de Educación y Cultura para conectar a todos los colegios de Ceuta con las redes nacionales de educación e investigación y mejorar la interconexión de las dependencias de la Ciudad de Ceuta.		- Valor base (2014): 32 - Valor actual (2016): 32 - Valor esperado (2023): 64
			(R021G) <i>Porcentaje de centros escolares con conectividad superior o igual a 30 Mbps</i>
			- Valor base (2015): 50 - Valor actual (2016): 78,79 - Valor esperado (2023): 100

TABLA 10. ACTUALIZACIÓN DEL MARCO LÓGICO: OBJETIVO TEMÁTICO 3

OBJETIVO TEMÁTICO 3: MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS PYME

Necesidades y retos identificados			
✦ Tejido productivo escasamente diversificado			
✦ Baja dimensión de las empresas			
✦ Poca capacidad de generar empleo cualificado			
✦ Economía en gran parte dependiente del comercio			
✦ Encarecimiento de costes derivados de la situación extrapeninsular			
Prioridad de Inversión			
	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE 3.3.1.	✦ Dar incentivos a proyectos empresariales para la creación, ampliación o modernización de empresas en Ceuta haciendo especial hincapié en los proyectos de base tecnológica, innovadores, vinculados al desarrollo sostenible y que generen empleo.	Incrementar el peso del sector privado en el PIB mediante la creación e nuevas empresas y el fomento de capacidad de las existentes, así como la diversificación del tejido productivo.	(R030) <i>Número de Pymes (nacional, regional)</i>
			- Valor base (2013): 3.603 - Valor actual (2016): 3.762 - Valor esperado (2023): 3.800

TABLA 11. ACTUALIZACIÓN DEL MARCO LÓGICO: OBJETIVO TEMÁTICO 4

OBJETIVO TEMÁTICO 4: FAVORECER EL PASO A UNA ECONOMÍA BAJA EN CARBONO EN TODOS LOS SECTORES

Necesidades y retos identificados			
✦ Problemas medioambientales derivados del escaso territorio y de la situación de extrapeninsularidad			
Prioridad de Inversión			
	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE 4.3.1	✦ Sustitución de luminaria pública convencional de bajo rendimiento energético, por luminaria tipo LED. Sustituir los conjuntos de alumbrado público compuestos por luminaria de 400W, 250W y 100W por conjuntos de 179W, 77W y 50 W respectivamente, logrando una reducción media de la potencia instalada del 65% sobre el 26% del conjunto total de alumbrado público.	Reducir el consumo energético vinculado al alumbrado público	(R049G) Consumo final de energía en la Administración y otros servicios públicos.
			<ul style="list-style-type: none"> - Valor base (2012): 16.872 MWh - Valor actual (2016): 17.164 - Valor esperado (2023): 14.062 MWh

TABLA 12. ACTUALIZACIÓN DEL MARCO LÓGICO: OBJETIVO TEMÁTICO 6

OBJETIVO TEMÁTICO 6: CONSERVAR Y PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE Y PROMOVER LA EFICIENCIA DE LOS RECURSOS

Necesidades y retos identificados			
✦ Problemas medioambientales derivados del escaso territorio y de la situación de extrapeninsularidad			
Prioridad de Inversión			
	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE 6.5.1	✦ Inversión en una estación de fondo fija para el monitoreo de la calidad del aire, con ubicación en zona portuaria, que responda plenamente a las recomendaciones emitidas por el Instituto de Salud Carlos III, cumpliendo con los requisitos técnicos para estaciones de control de la calidad atmosférica que incorpora la legislación vigente y que permitirá a la ciudad asegurar la calidad del monitoreo de la calidad del aire y la gestión de los datos.	Incrementar el conocimiento y seguimiento de la calidad atmosférica Ceutí y de las sustancias potencialmente contaminadoras	(R066F) Valor promedio de PM 2,5
			<ul style="list-style-type: none"> - Valor base (2013): 16 Mg/m3 - Valor actual (2016): 14 - Valor esperado (2023): 13,60

TABLA 13. ACTUALIZACIÓN DEL MARCO LÓGICO: OBJETIVO TEMÁTICO 7

OBJETIVO TEMÁTICO 7: PROMOVER EL TRANSPORTE SOSTENIBLE Y ELIMINAR ESTRANGULAMIENTOS			
Necesidades y retos identificados			
✦ Problemas medioambientales derivados del escaso territorio y de la situación de extrapeninsularidad			
Prioridad de Inversión			
	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE 7.2.2	✦ Ampliar de la capacidad de tráfico de la carretera N-352 con la ampliación de carriles a dos por sentido y nuevas conexiones de entrada y salida de la referida carretera hacia distintos puntos de la Ciudad y actuaciones en la zona fronteriza con Marruecos que permitan eliminar el cuello de botella actual.	Agilizar el tránsito de personas y mercancías entre ambos lados de la Frontera Ceuta-Marruecos y repercutir con ello en el desarrollo económico con un mayor comercio y turismo.	<i>(R072D) Longitud de retenciones en la N-352 en épocas ordinarias y hora punta (metros lineales)</i> <ul style="list-style-type: none"> - Valor base (2014): 554 - Valor actual (2014): 554 - Valor esperado (2023): 280

TABLA 14. ACTUALIZACIÓN DEL MARCO LÓGICO: OBJETIVO TEMÁTICO 9

OBJETIVO TEMÁTICO 9: PROMOVER LA INCLUSIÓN SOCIAL Y Luchar CONTRA LA POBREZA Y CUALQUIER OTRA FORMA DE DISCRIMINACIÓN			
Necesidades y retos identificados			
✦ Barrios afectados por situaciones de marginalidad, pobreza y carencia de infraestructuras básicas			
Prioridad de Inversión			
	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE. 9.8.1	✦ Proyectos de remodelación de barrios especialmente afectados por situaciones de marginalidad, pobreza y carencia de infraestructuras básicas. Principalmente, aunque no de manera exclusiva, se pretende invertir en barrios del distrito 6, como el Príncipe Alfonso, el Príncipe Felipe y Benzú, afectados por el fenómeno transfronterizo y que requieren de una especial atención (obras relativas a las demoliciones, movimientos de tierras, pavimentación de viario, y pequeñas infraestructuras de saneamiento, depuración y abastecimiento de agua potable, red de evacuación de aguas, pluviales y residuales, parques, jardines y acondicionamiento de espacios libres, señalizaciones y marcas viales, así como la rehabilitación de zonas comunes de viviendas de marcado carácter social)	Solucionar el problema de exclusión socio laboral de la población que vive barrios degradados, mejorando las condiciones de su entorno urbano y de sus condiciones de vida.	<i>(R091A) Porcentaje de hogares con problemas de contaminación y otros problemas medioambientales</i> <ul style="list-style-type: none"> - Valor base (2013): 20,9 - Valor actual (2015): 28,40 - Valor esperado (2023): 15 <i>(R094D) Tasa de Riesgo de Pobreza</i> <ul style="list-style-type: none"> - Valor base (2014): 44,30 - Valor actual (2015): 31,00 - Valor esperado (2023): 36,40

TABLA 15. ACTUALIZACIÓN DEL MARCO LÓGICO: OBJETIVO TEMÁTICO 10

OBJETIVO TEMÁTICO 10: INVERTIR EN EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL PARA LA ADQUISICION DE CAPACIDADES Y UN APRENDIZAJE PERMANENTE

Necesidades y retos identificados

+ Barrios afectados por situaciones de marginalidad, pobreza y carencia de infraestructuras básicas

Prioridad de Inversión

	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE. 10.5.1	+ Construcción y equipamiento de un nuevo centro educativo de secundaria. El centro albergará un nuevo Instituto para 4 líneas de Enseñanza Secundaria Obligatoria (24 unidades) y 3 líneas de Bachillerato (6 unidades), con una capacidad total de 840 alumnos.	Amortiguar el efecto del crecimiento poblacional en el número de alumnos por clase y facilitar un nuevo centro escolar.	<i>(R151D) Ratio de alumnos por clase en ESO y Bachillerato.</i> - Valor base (2015): 27,59 - Valor actual (2016): 28,7 - Valor esperado (2023): 27,80

4.5. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LOS ORGANISMOS INVOLUCRADOS

La organización institucional del PO comprende un extenso ámbito de niveles administrativos de acuerdo con el *principio de asociación y gobernanza en varios niveles*, contemplado en el artículo 5 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013, que promueve la cooperación entre instituciones y con los interlocutores económicos y sociales y los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil (incluidos los interlocutores medioambientales, organizaciones no gubernamentales y organismos encargados de promover la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación), así como el establecimiento de una adecuada división de responsabilidades.

Así, la responsabilidad de la administración global de las intervenciones estructurales en el período de programación 2014-2020 obedece a un claro proceso de descentralización territorial que tiene su mayor exponente en el **principio de gestión compartida**, reconocido por el artículo 73 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013.

La gestión completa de todo Programa financiado por los Fondos EIE es siempre responsabilidad del Estado miembro. Para cada programa, dicho Estado ha designado una *Autoridad de Gestión*, una *Autoridad de Certificación* y una *Autoridad de Auditoría*, que se encargarán de la aplicación de la Política de Cohesión.

El modelo de gestión y control que los Reglamentos comunitarios de aplicación propugnan para el período 2014-2020 se basa en el establecimiento de una serie de responsabilidades perfectamente delimitadas y en la asignación de funciones y tareas entre los diversos agentes implicados en el PO. Todo ello está detalladamente explicitado en el Título VIII del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 relativo a los sistemas de gestión y control.

A este respecto, la gestión de los Fondos EIE, y de forma particular del PO FEDER de Ceuta 2014-2020, responde en su aplicación a la estructura de autoridades responsables definida por el artículo 123 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013. Dicha estructura queda delimitada en el propio PO (Sección 7), estableciendo:

- + Una **Autoridad de Gestión (Autoridad de Gestión)** (autoridad u organismo público o privado nacional, regional o local que administra el PO) que corresponde a la Subdirección General de Administración del FEDER de la Dirección General Fondos Comunitarios (DGFC) del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- + Una **Autoridad de Certificación (AC)** (autoridad u organismo público nacional, regional o local que certifica la situación de los gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión) que corresponde a la Subdirección General de Certificación y Pagos de la DGFC del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

- + Una **Autoridad de Auditoría (AA)** (autoridad u organismo público nacional, regional o local encargado de comprobar el funcionamiento eficaz del sistema de gestión y control), que recaerá sobre la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) del *Ministerio de Hacienda y Función Pública*.
- + Un **Organismo al que la Comisión debe hacer los pagos**, que corresponde a la Subdirección General del Tesoro de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del *Ministerio de Economía, Industria y Competitividad*.

En este contexto, la **PROCESA, Sociedad de Desarrollo de Ceuta S.A.**, asumirá, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123.6 del Reglamento (UE) N°1303/2013, la condición de **Organismo Intermedio del PO FEDER de Ceuta 2014-2020**. A tal efecto queda registrado formalmente por escrito el pertinente acuerdo con la Autoridad de Gestión.

La forma de atribución de las funciones a PROCESA como Organismo Intermedio (OI) se ha realizado mediante la firma de un **Acuerdo de Atribución de Funciones** por parte de la Autoridad de Gestión y el OI.

En función de las necesidades reales que surjan a lo largo de todo el período de programación, pueden designarse nuevos Organismos Intermedios mediante la formalización de los acuerdos regulados en el artículo 123.6 del Reglamento (UE) N°1303/2013.


En el período de análisis, 2014-2016, se han puesto en marcha las competencias pertinentes de las Autoridades del PO relacionadas, fundamentalmente, con las tareas de programación, definición y elaboración de sistemas y procedimientos de gestión y control, selección de operaciones y, parcialmente, de gestión del PO (tal y como se desprende de la Tabla 16 a la Tabla 18). El estado actual de desarrollo del Programa cuya aprobación y puesta en marcha ha adolecido de un importante retraso, condiciona la realización de algunas de las funciones, particularmente de las Autoridad de Certificación, que serán abordadas en los ejercicios posteriores.

TABLA 16. LAS FUNCIONES REGLAMENTARIAS DE LA AUTORIDAD DE GESTIÓN

	ART.	DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS REGLAMENTARIAMENTE	ABORDADAS DURANTE LOS EJERCICIOS 2014-2016
Gestión del Programa Operativo	125.2.a) R.1303	Ayudar en su labor al Comité de Seguimiento y proporcionarle la información necesaria para el desempeño de sus tareas (avances del PO en la consecución de sus objetivos, datos financieros y datos relacionados con indicadores e hitos).	
	125.2.b) R.1303	Elaborar y remitir a la Comisión, tras la aprobación por parte del Comité de Seguimiento, los Informes de Ejecución Anual y Final.	
	125.2.c) R.1303	Poner a disposición de los organismos intermedios y los beneficiarios la información pertinente para el desempeño de sus tareas y la ejecución de las operaciones.	
	125.2.d) y e) R.1303	Establecer un sistema para el registro y almacenamiento informatizados de los datos de cada operación necesarios para el seguimiento, la evaluación, la gestión financiera, la verificación y la auditoría, asegurando que los indicadores se desglosen por género cuando así se exija.	
Selección de operaciones	65.1 R.1303	Elaborar y aprobar las normas nacionales de subvencionabilidad	
	125.3.a) R.1303	Elaborar y, una vez aprobados, aplicar procedimientos y criterios de selección apropiados que aseguren la contribución al logro de los objetivos y resultados objetivos de la Prioridad de Inversión, sean transparentes y no discriminatorios y tengan en cuenta los Principios Horizontales.	
	125.3.b) R.1303	Garantizar que una operación seleccionada entre en el ámbito del Fondo o Fondos de que se trate y pueda atribuirse a una categoría de intervenciones del PO.	
	125.3.c) R.1303	Garantizar que se facilite al beneficiario un documento que establezca las condiciones de la ayuda para cada operación, en especial los requisitos específicos relativos a los productos o servicios que deban obtenerse con ella, el plan financiero y el calendario de ejecución.	
	125.3.d) R.1303	Cerciorarse de que el beneficiario tiene la capacidad administrativa, financiera y operativa para cumplir las condiciones requeridas antes de aprobar la operación.	
	125.3.e) R.1303	Cerciorarse de que, si la operación ha comenzado antes de presentarse una solicitud de financiación a la Autoridad de Gestión, se ha cumplido la normativa aplicable.	
	125.3.f) R.1303	Garantizar que las operaciones seleccionadas para recibir ayuda de los fondos no incluyan actividades que eran parte de una operación que ha sido o hubiera debido ser objeto de un procedimiento de recuperación a raíz de la relocalización de una actividad productiva fuera de la zona del programa	
125.3.g) R.1303	Determinar las categorías de intervenciones.		
Gestión y control financieros del Programa Operativo	125.4.a) R.1303	Verificar que los productos y servicios cofinanciados se han entregado y prestado y que el gasto declarado por los beneficiarios ha sido pagado y cumple la legislación aplicable, las condiciones del PO y las condiciones para el apoyo a la operación.	
	125.4.b) R.1303	Garantizar que los beneficiarios que participan en la ejecución de las operaciones reembolsadas sobre la base de los costes subvencionables en los que se haya incurrido efectivamente o bien lleven un sistema de contabilidad aparte, o bien asignen un código contable adecuado a todas las transacciones relacionadas con una operación.	
	125.4.c) R.1303	Aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos detectados.	
	125.4.d) R.1303	Establecer procedimientos que garanticen que se dispone de todos los documentos sobre el gasto y las auditorías necesarios para contar con una pista de auditoría apropiada.	
	125.4.e) R.1303	Redactar la declaración de fiabilidad y el resumen anual.	




Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.


TABLA 17. LAS FUNCIONES REGLAMENTARIAS DE LA AUTORIDAD DE CETIFICACIÓN

ART.	DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS REGLAMENTARIAMENTE	ABORDADAS DURANTE LOS EJERCICIOS 2014-2016
126.a) R.1303	Elaborar y presentar a la Comisión las solicitudes de pago y certificar que son el resultado de sistemas de contabilidad fiables, se basan en documentos justificativos verificables y han sido verificadas por la Autoridad de Gestión.	
126.b) R.1303	Elaborar las cuentas sobre los gastos incurridos y presentados a la Comisión para su reembolso. Dichas cuentas incluirán la prefinanciación, así como los importes para los que estén en marcha o ya se hayan concluido procedimientos de recuperación. Las cuentas se acompañarán de una declaración de fiabilidad.	
126.c) R.1303	Certificar la exhaustividad, exactitud y veracidad de las cuentas y que el gasto anotado en las cuentas cumple el Derecho aplicable y se ha efectuado en relación con operaciones seleccionadas para recibir financiación de acuerdo con los criterios aplicables al PO y de conformidad con el Derecho aplicable	
126.d) R.1303	Garantizar que exista un sistema para el registro y almacenamiento informatizados de los registros contables de cada operación, que aloje todos los datos necesarios para elaborar las solicitudes de pago y las cuentas, en especial registros de los importes recuperables, los importes recuperados y los importes retirados tras anularse la totalidad o parte de la contribución a una operación o PO.	
126.e) R.1303	Asegurarse de que ha sido convenientemente informada por la Autoridad de Gestión de los procedimientos y las verificaciones llevados a cabo en relación con el gasto, de cara a la elaboración y presentación de las solicitudes de pago.	
126.f) R.1303	Tener en cuenta, al elaborar y presentar las solicitudes de pago, los resultados de todas las auditorías llevadas a cabo por la autoridad de auditoría o bajo su responsabilidad.	
126.g) R.1303	Llevar registros contables informatizados del gasto declarado a la Comisión y de la contribución pública correspondiente pagada a los beneficiarios.	
126.h) R.1303	Llevar una cuenta de los importes recuperables y de los importes retirados tras anularse la totalidad o parte de la contribución a una operación; los importes recuperados se devolverán al presupuesto de la Unión antes del cierre del PO, deduciéndolos de la siguiente declaración de gastos.	

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

TABLA 18. LAS FUNCIONES REGLAMENTARIAS DE LA AUTORIDAD DE AUDITORÍA

ART.	DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS REGLAMENTARIAMENTE	ABORDADAS DURANTE LOS EJERCICIOS 2014-2016
127.1. R.1303	Garantizar que se audite el correcto funcionamiento del sistema de gestión y control del PO y una muestra apropiada de las operaciones sobre la base del gasto declarado.	
	Garantizar que el gasto declarado se audita sobre la base de una muestra representativa basada en métodos de muestreo estadísticos, salvo casos debidamente justificados.	
127.2. R.1303	Garantizar, cuando las auditorías sean realizadas por un organismo distinto de la AA, que éste tenga la independencia funcional necesaria.	
127.3 R.1303	Cerciorarse de que los trabajos de auditoría tienen en cuenta normas de auditoría internacionalmente aceptadas.	

127.4. R.1303	Preparar, en el plazo de ocho meses tras la adopción de un PO, una estrategia para realizar las auditorías, la cual expondrá la metodología de auditoría, el método de muestreo para auditar las operaciones y la planificación de auditorías en relación con el ejercicio contable en curso y los dos ejercicios contables siguientes. La estrategia de auditoría se actualizará anualmente de 2016 a 2024 inclusive.	
	Presentar a la Comisión la estrategia de auditoría si así se le solicita.	
127.5. R.1303	Elaborar un dictamen de auditoría y un informe de control en el que se expongan las principales conclusiones de las auditorías realizadas para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de gestión y control y una muestra de las operaciones, incluidas las deficiencias halladas en los sistemas de gestión y control y las medidas correctivas propuestas y aplicadas.	

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Adicionalmente, cabe señalar que en el caso concreto de Ceuta, además de PROCESA, Sociedad Pública de Desarrollo de Ceuta, que actúa como organismo intermedio, dos de las actuaciones incluidas dentro del PO son responsabilidad de la Administración General del Estado. Ambas actuaciones, la carretera de conexión con la frontera y la remodelación de las instalaciones aduaneras, se enmarcan dentro del OT7. En estos casos el organismo intermedio es la Subdirección General de Cooperación Territorial Europea y Desarrollo Urbano del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que consecuentemente también ha participado en el trabajo de campo de la presente evaluación.

En cualquier caso, tal y como señala el propio PO FEDER de Ceuta 2014-2020, la reducción de organismos intermedios respecto al programa 2007- 2013 es más que notable.

4.6. PERFIL DEL BENEFICIARIO DEL PROGRAMA

Del análisis de las actuaciones seleccionadas y realizadas en fecha de 31 de diciembre de 2016 se desprende que los principales beneficiarios del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 han sido las pymes y a la población, en particular aquella de zonas o barrios más desfavorecidos. Esta distribución responde al hecho de que las actuaciones ejecutadas a fecha de 31 de diciembre de 2016 se enmarcan dentro de los Objetivos Temáticos 3 y 9. No obstante, la selección de operaciones en el Eje 7 hace que la Ciudad Autónoma y el estado aparezcan como beneficiarios dada la mejora en la red de carreteras, así como también los comercios, los trabajadores y la población en general gracias a la mejora del tránsito transfronterizo de personas y mercancías.

TABLA 19. BENEFICIARIOS PRINCIPALES POR OT EN LOS QUE SE HAN EJECUTADO ACTUACIONES

Eje	RESULTADOS ESPERADOS	DESTINATARIOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES
Eje 3 Pymes	Incrementar el peso del sector privado en el PIB mediante la creación e nuevas empresas y el fomento de capacidad de las existentes, así como la diversificación del tejido productivo.	Empresas, emprendedores, población en paro
Eje 7 Transporte	Agilizar el tránsito de personas y mercancías entre ambos lados de la frontera Ceuta-Marruecos a través de la ampliación de la N-352 y la mejora del paso fronterizo.	Administración del estado, Administración de Ceuta, pymes y población en general
Eje 9. Pobreza y exclusión	Solucionar el problema de exclusión socio laboral de la población que vive barrios degradados, mejorando las condiciones de su entorno urbano y de sus condiciones de vida.	Administración de Ceuta y Población en barrios desfavorecidos y población en general

Por otra parte, la consulta realizada a los beneficiarios públicos y organismos gestores de ayudas del PO con relación a las operaciones a realizar durante la vigencia del PO FEDER Ceuta 2014-2020 ha permitido dibujar un mapa más amplio que incluye los potenciales beneficiarios de cada uno de los siete objetivos temáticos:

TABLA 20. BENEFICIARIOS PRINCIPALES POR OBJETIVO TEMÁTICO

OT	DESTINATARIOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES	FINANCIACIÓN TOTAL	
2	Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a ellas	Población en general, empresas, instituciones educativas, Administración Ceuta y Administración del Estado	2.500.000
3	Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas	Empresas, emprendedores, población en paro	6.762.500
4	Apoyar la transición a una economía baja	Administración Ceuta y población en	3.765.677

OT		DESTINATARIOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES	FINANCIACIÓN TOTAL
	en carbono en todos los sectores	general	
6	Preservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos	Administración Ceuta y población en general	300.000
7	Fomento del transporte sostenible y mejora de las infraestructuras de redes	Administración Ceuta, Administración del Estado, empresas y población en general.	20.144.605
9	Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación	Población en barrios desfavorecidos y población en general	13.563.358
10	Invertir en la educación, la formación, incluida la formación profesional, para el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente	Administración del Estado, Centros educativos y población en general	7.350.000

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting

5. EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA

La valoración de la evolución del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 en los primeros años del período de programación (2014-2016) queda claramente condicionada por las dificultades afrontadas en la puesta en marcha del PO y que se han traducido en la acumulación de una serie de retrasos o demoras tales como:

- + La demora en la aprobación del Programa (22 de julio de 2015) y la necesaria adaptación que requiere la gestión de las nuevas líneas de actuación programadas.
- + El retraso conjunto derivado de la tardía aprobación al resto de los procedimientos relacionados con la gestión y la ejecución de los mismos. Los problemas administrativos para la adaptación a los nuevos requisitos reglamentarios (entre los que ha destacado los nuevos mecanismos para la prevención y el control del fraude en las operaciones cofinanciadas) y que han retraso la aprobación de la descripción de sistemas y procedimientos de gestión y control.
- + La dilación en la designación formal de Autoridad de Gestión y en la selección de Organismos Intermedios. De hecho, la designación como Organismo Intermedio la Ciudad Autónoma de Ceuta, que actuará a través de la PROCESA, Sociedad de Desarrollo de Ceuta, S.A, se produjo por acuerdo del Pleno de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de 23 de febrero de 2016.
- + El retraso en la definición de las normas nacionales de subvencionabilidad que quedó finalmente superada con la aprobación de la Orden HFP/1979/2016, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las normas sobre los gastos subvencionables de los programas operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para el período 2014-2020.

Como consecuencia de todo ello, el escenario existente a 31 de diciembre de 2016 en el marco del PO FEDER de Ceuta 2014-2020, queda caracterizado por la **puesta en marcha los procesos de selección de operaciones** que han permitido seleccionar un total de 5 operaciones, si bien no se dispone de gasto certificado.

En este contexto, y siguiendo la propuesta realizada por la Autoridad de Gestión en la *“Guía para la elaboración de la evaluación de los objetivos / resultados de los PO FEDER para el informe anual a remitir en 2017”*, el análisis sobre la evolución del Programa **abarca la totalidad de las operaciones seleccionadas (aún sin certificar)** permitiendo la emisión de **un juicio de valor sobre los avances acontecidos hasta la fecha**.

Este conjunto de operaciones seleccionadas se caracteriza por tres rasgos definidores fundamentales:

- ✦ **Concentración:** El compendio de operaciones abarca aquellas líneas de actuación del PO en las que se han ejecutado actuaciones, lo que queda limitado a los OT 3, 7 y 9 con sus respectivos Objetivos Específicos y Prioridades de Inversión y Objetivos Temáticos; así como a todos los beneficiarios públicos potenciales y órganos gestores de ayudas. No obstante, en el resto de OT ya hay operaciones proyectadas o licitadas, excepto en el OT2 debido a su probable rediseño.

TABLA 21. ESTADO DE SITUACIÓN POR OT A 31 DE DICIEMBRE DE 2016

OT		ESTADO DE SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2016
2	Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a ellas	Pendiente de reprogramación
3	Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas	Operaciones seleccionadas
4	Apoyar la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores	En proyecto
6	Preservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos	En proyecto
7	Fomento del transporte sostenible y mejora de las infraestructuras de redes	Operaciones seleccionadas
9	Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación	Operaciones seleccionadas
10	Invertir en la educación, la formación, incluida la formación profesional, para el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente	En proyecto

- ✦ **Garantía de adecuación:** La amplia experiencia de los organismos participantes en el desarrollo de las operaciones en anteriores períodos de Programación de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos permite garantizar la adecuación del gasto ejecutado para su posterior certificación en base a:

- ✦ La definición e implementación de mecanismos de control internos en los ámbitos de elegibilidad del gasto, período de elegibilidad, cumplimiento de la normativa de aplicación regional, nacional y comunitaria y cumplimiento de los requisitos de información y publicidad en el 100% de los organismos consultados.
- ✦ La adecuación de las operaciones a los criterios de selección aprobados por el Comité de Seguimiento.

- ✦ **Ajuste a las previsiones de gasto previstas en la senda financiera:** De acuerdo con las perspectivas de gasto, la ayuda FEDER prevista a 31 de diciembre de 2016 ascendería a 16.315.842 euros. Por su parte, se han seleccionado operaciones en relación a los Ejes que representan el 138,79% del gasto programado. No obstante, cabe señalar que esto se debe al peso de las operaciones seleccionadas en el OT7, que corresponden a un 96,18% de lo programado en el OT 7 durante todo el período de vigencia del PO FEDER de Ceuta. Sin contar con las operaciones de este OT, el grado de eficacia financiera se reduce al 31,56%. Esto se debe principalmente a la falta de avances en 4 de los 7 Objetivos Temáticos.

5.1. RESULTADOS

Los cambios que se pretenden conseguir en cada objetivo específico del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 están contenidos en los **indicadores de resultados**. Cabe señalar que para su definición se realizó un trabajo intenso y coordinado entre las Autoridades del Programa para conseguir identificar y cuantificar indicadores de resultado que resultasen homogéneos a nivel de Estado miembro y sobre los que la contribución de las actuaciones cofinanciadas resulte significativa en relación.

Los análisis previos realizados sobre los indicadores de resultado en el marco de la evaluación ex – ante pusieron de manifiesto que todos ellos se encuentran relacionados con la estrategia que el PO FEDER de Ceuta 2014-2020 pretende implementar y por tanto son pertinentes. La evaluación ex ante también confirma su relevancia, ya que se consideran idóneos en relación con el resultado esperado.

Sin embargo es importante tener en cuenta que el valor de estos indicadores de resultado no solamente está influenciado de forma directa por el grado de ejecución de las líneas de acción con las que se vincula cada prioridad de inversión, sino también por otros factores externos, cuya importancia relativa sobre el comportamiento del indicador es elevada y no controlable por la intervención. Es decir, los cambios o avances respecto a la situación de partida (*baseline*), no son únicamente consecuencia de las actuaciones del PO, sino también otros factores externos (como otras medidas de política socio-económica, coyuntura económica, etc.), cuya importancia relativa sobre el comportamiento del indicador es elevada y no controlable por la intervención.

La consecuencia es que durante los años iniciales del período de programación (2014-2016) la evolución de los indicadores de resultado del PO FEDER de Ceuta se ha visto en gran medida determinada por la evolución de la coyuntura económica, al tiempo que el índice de correlación entre el número de operaciones seleccionadas o el importe correspondiente a las mismas y el nivel de eficacia es muy reducido. De hecho, algunos de

los indicadores de resultado han evolucionado incluso sin haberse ejecutado acciones en alguno en sus respectivos ejes del PO.

Como se avanzaba en apartados anteriores al analizar la vigencia de las necesidades que motivan el PO FEDER de Ceuta 2014-2020, las cifras macroeconómicas (sobre todo las referentes a empleo y PIB) ponen de manifiesto los síntomas de mejora tras la profunda crisis que desde 2007 ha afectado a la economía española y, de forma particular, a la economía ceutí.

Dado que los años 2014 y 2015 pueden considerarse como los años del cambio de ciclo económico, y la última actualización de los indicadores de resultado corresponde a las anualidades 2015 y 2016, podemos indicar que el PO no ha tenido aún un recorrido suficiente para poder valorar a fondo la evolución en términos de resultados como consecuencia de las actuaciones puestas en marcha en un contexto cambiante.

No obstante, se analiza a continuación los avances registrados hasta el momento en los indicadores de resultados, teniendo en cuenta los datos a 31 de diciembre de 2016, y que a esa fecha únicamente se han seleccionado operaciones de los OT 3, 7 y 9 del PO, mientras que en el resto de OT todavía no ha seleccionado nada.

TABLA 22. GRADO DE EFICACIA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS RESULTADOS PREVISTOS A NIVEL DE OBJETIVO ESPECÍFICO

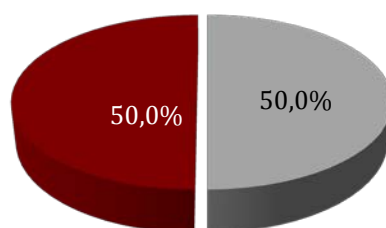
OE	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	VALOR DE REFERENCIA /AÑO		VALOR PREVISTO A 2023	ÚLTIMO DATO DISPONIBLE PARA EVALUACIÓN 2017	VALOR PREVISTO A 2016	CAMBIO PRODUCIDO DE ACUERDO A ÚLTIMO DATO DISPONIBLE	EFICACIA	DESVIACIÓN	GRADO DE EFICACIA	
2.3.2	R010B	Número de fibras de conexión con la Península	Número	32,00	2014	64,00	32,00	7,11	0,00	0,0%	-100,0%	BAJA
	R021G	Porcentaje de centros escolares con conectividad superior o igual a 30 Mbps	%	50,00	2015	100,00	78,9	6,25	28,79	460,64%	-360,6%	ALTA
3.3.1	R030	Número de Pymes	Número	3.603,00	2013	3.800,00	3.762,00	59,10	159,00	269,04%	169,0%	ALTA
4.3.1	R049G	Consumo final de energía en la Administración y otros servicios públicos	MWh	16.872,00	2013	14.062,00	17.164,00	-843,00	292,00	-34,64%	-134,6%	BAJA
6.5.1	R066F	Valor promedio de PM 2,5	Mg/m3	16,00	2013	13,60	14,00	-0,72	-2	277,78%	177,8%	ALTA
7.	R072D	Longitud de retenciones en la N-352 en épocas ordinarias y hora punta (metros lineales)	Metros	554,00	2014	280,00	554,00	-60,89	0	0,0%	-100,00%	BAJA
9.8.1	R091A	Porcentaje de hogares con problemas de contaminación y otros problemas medioambientales	%	20,90	2013	15,00	28,40	-1,77	7,50	-423,73%	-523,7%	BAJA
	R094D	Tasa de Riesgo de Pobreza	%	44,30	2014	36,40	31,00	-1,76	-13,30	757,59%	657,6%	ALTA
10.5.1	R151D	Ratio de alumnos por clase en ESO y Bachillerato.	%	27,59	2014	27,80	28,70	0,03	1,11%	-4.228,57%	4.128,6%	---

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting a partir de información de seguimiento del PO FEDER Ceuta 2014-2020

Así, a pesar del reducido avance del PO FEDER de Ceuta 2014-2020, la mitad de los indicadores de resultados presentan un nivel de eficacia medio o alto respecto al objetivo previsto a 2016. Esta circunstancia hace que la evolución hasta la consecución del objetivo a 2023 del resto de indicadores requiera de un esfuerzo mayor en un plazo de tiempo más corto, si bien favorecido por la previsible evolución de la coyuntura económica.

Cabe señalar que el indicador del OT10 no ha sido tenido en cuenta en este cálculo debido a que la fórmula para calcular la eficacia no tiene en cuenta las particularidades de indicador. El equipo evaluador entiende que el objetivo de la estrategia de actuación en el OT10 es mantener el ratio de alumnos por clase en ESO y en Bachillerato y no aumentarlo. Por tanto, el aumento de la ratio respecto al año 2015 no puede ser considerado como eficaz y, consecuentemente, este indicador no ha sido considerado en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 1. GRADO DE EFICACIA DE LOS INDICADORES DE RESULTADO DEL PO FEDER CEUTA 2014-2020



■ GRADO DE EFICACIA ALTO ■ GRADO DE EFICACIA MEDIO ■ GRADO DE EFICACIA BAJO

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Los resultados positivos se reparten entre los OT donde se han seleccionado operaciones (OT 3 y 9) y los OT 2 y 6 donde no ha habido selección. Por otra parte, el poco avance en el OT 9 también sugiere que la contribución del PO a la evolución de los indicadores de resultado se debe más al cambio de contexto económico y no tanto a la ejecución del programa. En cambio, en el OT 3, la selección de operaciones sí que permite confirmar cierta influencia sobre los resultados, si bien la coyuntura económica también a favorecido la creación de nuevas empresas.

✦ En el OT 2, al no haberse desplegado el cable de conexión, el indicador referente a la conexión de fibras con la península presenta una eficacia baja, ya que no ha habido progreso. En el caso de centros escolares con conectividad superior o igual a 30 Mbps se ha pasado de un 50% de los centros a prácticamente un 80%, lo que supone un alto grado de eficacia.

El sobrecoste del proyecto y la aparición de la iniciativa privada para la realización de la conexión entre Ceuta y la península a través del cable de fibra óptica explica que la

interconexión no haya sido asumida en el marco del PO y, en consecuencia, la conexión con la península siga siendo la misma a fecha de 31 de diciembre de 2016. En este sentido, el equipo evaluador recomienda que se analice la pertinencia de incluir nuevos indicadores de resultado en caso de que el sector privado asuma finalmente el despliegue del cable y la ayuda del FEDER en el OT1 se dedique a otro tipo de actuaciones.

- + En el OT 3 se ha producido un avance importante ya que el número de pymes en Ceuta ha aumentado por encima de los resultados que cabía esperar para finales de 2016. Evidentemente, a parte de los resultados atribuibles a las actuaciones ejecutadas en el marco del OT, el contexto favorable caracterizado por cierta recuperación económica ha contribuido también a estos resultados positivos. Por otra parte, el aumento que se producirá en la dotación financiera para este OT de 975.000 euros lleva al equipo evaluador a recomendar una revisión de los resultados esperados.
- + En cuanto al OT4 cabe mencionar que se ha sufrido un retroceso con respecto al valor de referencia ya que el consumo energético por parte de la Administración y otros servicios públicos ha aumentado. No obstante, hay que tener en cuenta que todavía no se han ejecutado las actuaciones previstas ya que a fecha de 31 de diciembre de 2016 se ha trabajado únicamente en la definición de las actuaciones a realizar. El equipo evaluador confirma el importante impacto que las actuaciones referentes a la mejora de la eficiencia del alumbrado público puede tener sobre el consumo energético de la Administración. No obstante, dado el empeoramiento de la situación respecto al año de referencia se recomienda confirmar la vigencia de la meta marcada para 2023. La adjudicación de 75.000 euros adicionales a este OT también justifica la revisión.
- + La evolución positiva del valor promedio de partículas de menos de 2,5 micras (PM2,5) en Ceuta se debe a factores ajenos a las actuaciones el PO, ya que no ha habido ejecución en este objetivo durante el período analizado en esta evaluación. Esto significa que se está en la buena senda para la consecución de los resultados esperados ya que la ejecución de las operaciones del OT6 contribuirá a mejorar el conocimiento de la calidad del aire en la Ciudad Autónoma y mejorar así unos resultados ya de por sí positivos.
- + A pesar de que no se dispone de una actualización de la longitud de las retenciones en la N-352, la gran dependencia de los resultados respecto de las actuaciones previstas en el OT7 lleva al equipo evaluador a concluir que, dado que las obras de mejora no se han iniciado, la situación de partida se mantiene en gran medida. Esto se traduce en un índice de eficacia bajo en cuanto a resultados. No obstante, el importante grado de actuaciones seleccionadas a fecha de 31 de diciembre de 2016 garantiza una mejora de los resultados en los años venideros.

- + La evolución de los resultados en el OT 9 son muy positivos en lo referente a la evolución de la tasa de población en riesgo de pobreza, que se ha reducido enormemente entre 2014 y 2015. No obstante, la falta de fiabilidad de los datos hace difícil poder confirmar esta evolución. Además, en caso de ser realmente así, esta reducción es difícilmente atribuible a las actuaciones ejecutadas a fecha de 31 de diciembre de 2016 dada su naturaleza y el reducido nivel de ejecución total en el OT. Por otra parte, el otro indicador sobre el porcentaje de hogares con problemas de contaminación o medioambientales ha empeorado desde la fecha de referencia.
- + Tal y como se adelantaba, en el OT 10, el equipo evaluador considera que el aumento de la ratio de alumnos en clases de ESO y secundaria es negativo a pesar de que la fórmula utilizada apunte a una eficacia alta. Se considera que la construcción del nuevo centro escolar previsto en este eje tendrá una influencia importante para reducir o mantener al menos la ratio registrada al inicio del PO.

Se insiste una vez más en que debido el grado de ejecución y el retraso en la puesta en marcha de las operaciones, estas conclusiones no pueden ser definitivas. Es por ello que el equipo evaluador aconseja realizar un seguimiento particularmente detallado de los indicadores de resultados valorando en la evaluación prevista a 2019, la posibilidad de revisar la meta a 2023 en caso de considerarse oportuna. Asimismo, dependiendo de la naturaleza de las actuaciones que se lleven a cabo también puede ser conveniente revisar o substituir alguno de los indicadores.

5.2. PRODUCTIVIDAD

5.2.1. Eficacia

De acuerdo a la instrucciones de la *“Guía para la Elaboración de la Evaluación de los Objetivos/Resultados de los PO FEDER para el Informe Anual a Remitir en 2017”* el análisis de eficacia de los indicadores de productividad se realizada a partir de la valoración del grado de progresión de los mismos de acuerdo a las previsiones a 31 de diciembre de 2016, determinadas bajo un criterio de proporcionalidad.

No obstante, dado el avance del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 en la fecha indicada, el análisis se realiza únicamente en bases a las operaciones seleccionadas, al no contar con operaciones ejecutadas. En el Informe Anual de 2016 indica que únicamente se ha comprometido gasto en los OT 3, 7 y 9 del PO, abriéndose en el primero una convocatoria con varias líneas de ayuda a empresas y adjudicándose obras o abriéndose licitaciones para las mismas en los otros dos Objetivos Temáticos.

Estos avances sitúan el grado de eficacia financiera por ejes del PO, en términos de compromisos, en los niveles que se reflejan en la Tabla 23, y que se analizan a continuación junto a la valoración del alcance de los objetivos previstos en términos de ejecución física.

TABLA 23. GRADO DE EFICACIA FINANCIERA POR EJES DEL PO FEDER DE CEUTA 2014-2020

EJE DEL PO CEUTA	VALOR PROGRAMADO	COMPROMISOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2016	EFICACIA FINANCIERA CON RESPECTO A TODO EL PERÍODO DEL PO
EJE 2	2.500.000	0	0
EJE 3	6.762.500	1.508.873,15	22,31%
EJE 4	3.765.677	0	0
EJE 6	300.000	0	0
EJE 7	20.144.605	19.375.000	96,18%
EJE 9	13.563.358	1.761.057,92	12,98%
EJE 10	7.350.000	0	0
TOTAL	54.386.140	22.644.931,07	41,64%

Fuente: Borrador Informe Anual a remitir en 2017

Si bien no se ha ejecutado gasto en ninguno de los Ejes del PO, destaca que a 31 de diciembre de 2016 el volumen de operaciones seleccionadas alcance más del 40% de del total del valor programado para todo el PO FEDER de Ceuta 2014-2020. No obstante, esta cifra está fuertemente influenciada por el Eje 7, cuyo gasto comprometido a esa fecha supone ya el 96,18% del gasto total programado para este eje.

Los eficacia financiera respecto a los resultados esperados para el año 2016 están también fuertemente influenciados por el gasto comprometido en el OT7 tal y como se muestra en la siguiente Tabla. De esta manera, la eficacia financiera resulta en 138,79%. Sin embargo, sin contar el OT7, dicha eficacia se reduciría a un 31,56%. Los Ejes 3 y 4, que son los únicos otros dos en los que se han seleccionado operaciones muestran un 74,37% y un 43,28% de eficiencia financiera respectivamente.

TABLA 24. GRADO DE EFICACIA FINANCIERA POR EJES DEL PO CEUTA FEDER 2014-2020

EJE DEL PO CEUTA	VALOR PROGRAMADO	COMPROMISOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2016	EFICACIA FINANCIERA CON RESPECTO A PREVISIONES PARA 2016
EJE 2	750.000	0	0,00%
EJE 3	2.028.750	1.508.873,15	74,37%
EJE 4	1.129.703	0	0,00%
EJE 6	90.000	0	0,00%
EJE 7	6.043.382	19.375.000	320,60%
EJE 9	4.069.007	1.761.057,92	43,28%
EJE 10	2.205.000	0	0,00%
TOTAL	90.000	22.644.931,07	138,79%

Fuente: Borrador Informe Anual a remitir en 2017

La información en términos de ejecución física que se incluye en la Tabla 25 se ha recopilado por parte del equipo evaluador a través de la consulta realizada a los Organismos Intermedios corresponde únicamente a las operaciones seleccionadas a fecha de 31 de diciembre de 2016.

Tras la consulta realizada, se concluye que el grado de ejecución a nivel de indicadores de productividad es bajo en el 90% de los mismos, siendo alto en un solo indicador, el del Eje 3 referente al número de pymes que han recibido ayuda, que supone el 10% restante.

A continuación se analizan los avances de los indicadores financieros y de productividad por Ejes del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 teniendo en cuenta para ello, la información que se incluye en el Capítulo 3.1 del Informe Anual de 2016, en fase de borrador, y la información recopilada a través de cuestionarios de la consulta realizada a los Organismos Intermedios que participan en el PO.

a) Eje Prioritario 2: Mejorar el uso y la calidad de las TIC y el acceso a las mismas

En este Eje no se ha seleccionado ni iniciado ninguna operación. En consecuencia no existe evolución financiera ni de los indicadores. Como ya se ha mencionado en varias ocasiones durante esta evaluación, a pesar de que las necesidades iniciales persisten, el coste de la operación prevista inicialmente, la aparición del interés por parte del sector privado en llevarla a cabo, así como las incertidumbres legales han llevado a que se plantee una reprogramación que no afectaría al OT ni a la prioridad de inversión (2c) ni al objetivo específico (2.3.2). Sin embargo, dado que previsiblemente habrá un cambio en los criterios de selección de operaciones, sí que se recomienda que se revisen los indicadores de productividad.

b) Eje prioritario 3: Mejorar la competitividad y presencia internacional de las PYME

En septiembre de 2015 se activó el régimen de ayuda. Las bases de la convocatoria fueron publicadas en el BOCCE 5.504 de 15/09/2015 previendo una convocatoria anual con varios períodos de presentación de propuestas.

Todo ha resultado en un gasto comprometido en el marco de la operación seleccionada en los cuatro períodos abiertos hasta el momento (entre el 19 de septiembre de 2015 y el 15 de mayo de 2016) que asciende a un total de 1.508.873,15 euros, correspondiendo el 58% del mismo a la anualidad 2015 y el 42% restante a 2016. Sin embargo, el gasto realizado (pendiente de certificación) ha sido muy reducido en términos efectivos, si tenemos en

cuenta que representa únicamente el 9,29% del gasto comprometido y que el mismo corresponde, de forma mayoritaria, al primer período referido (en un 80,66%).

La eficacia financiera del Eje alcanza, si tomamos como referencia el gasto seleccionado o comprometido, un grado medio en relación con las expectativas a 2016 (74,37%). Si lo comparamos con lo esperado al final del período del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 este supone un 22,31% del total del gasto programado.

Este nivel de gasto comprometido se traduce en “ALTO” en el grado de ejecución del indicador de productividad para este Eje de acuerdo a la información recopilada a través del trabajo de campo realizado. Hay que señalar sin embargo, que para actualizar este indicador se han tenido en cuenta las empresas que han recibido ayudas (62) y no únicamente las que han finalizado su proyecto (10). Por tanto, se han computado un total de 62 empresas que han recibido ayudas.

A pesar de los avances en este Eje, el volumen de gasto realizado obliga a realizar un seguimiento y esfuerzo considerables, ya que de lo contrario pueden aparecer problemas que compliquen el cumplimiento de los compromisos financieros establecidos en el PO.

Dado que está previsto que este eje reciba un incremento de 975.000 euros en términos de inversión, el equipo evaluador recomienda una revisión de los valores del indicador de productividad para aumentar el número de empresas a las que se pretende financiar de acuerdo con el incremento de financiación disponible.

c) Eje Prioritario 4: Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores

A fecha de 31 de diciembre no había gasto comprometido ni operaciones seleccionadas en este Eje. Sin embargo, según el OI no se esperan dificultades en la ejecución de las operaciones previstas.

Este Eje también recibirá una financiación adicional de 75.000 euros, lo que no supone un gran incremento. Aún así, el equipo evaluador recomienda analizar si deben revisarse el indicador de productividad correspondiente.

d) Eje Prioritario 6. Conservar y Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos naturales

Tampoco ha habido selección de operaciones en este Eje. No obstante, tampoco se prevén, según el OI, riesgos en la ejecución sobre este eje. Actualmente se están definiendo las actuaciones y una vez definidas se procederá a su licitación en un solo proyecto.

e) Eje Prioritario 7. Promover el transporte sostenible y eliminar los atascos en infraestructuras de red fundamentales.

El gasto comprometido a 31 de diciembre de 2016 en el Eje 7 asciende a 19.375.000,00 euros lo que supone el 96,2% del gasto programado para el período 2014-2020. En consecuencia, el nivel de eficacia de la operación seleccionada resulta muy elevado con respecto a la extrapolación lineal a 2016 (320,6%). No obstante cabe señalar que no se dispone de gasto realizado y ni certificado a esa fecha.

A 31 de diciembre de 2016 han sido seleccionadas dos actuaciones en el marco de la línea de actuación “Ampliación y mejora del tramo de carretera de la N-352 entre la Frontera de El Tarajal y la Barriada de la Almadraba”:

- ✦ La licitación del tramo de la N-352 que va de la Frontera de El Tarajal a la Glorieta de Arcos Quebrados con la publicación del anuncio en el BOE Nº 62 de 12 de marzo de 2016.
- ✦ El inicio de la fase de estudio del tramo de la N-352 que va de la Glorieta de Arcos Quebrados a la Travesía de La Almadraba, así como la coordinación entre la Ciudad Autónoma de Ceuta y la AGE.

La otra actuación seleccionada corresponde a las obras de construcción de la carretera que enlazará el puerto con la frontera de Marruecos, en el tramo de remodelación de la glorieta de Arcos Quebrados.

No obstante, el equipo evaluador no dispone de datos concretos en cuanto al alcance de las obras seleccionadas representado en kilómetros de carretera mejorada, lo que no permite estimar el grado potencial de eficacia del indicador de productividad. En todo caso, dado que las obras todavía no se han iniciado, el grado de eficacia es bajo al no haber actuaciones realizadas a fecha de 31 de diciembre de 2016. No obstante, dado el elevado grado de gasto seleccionado en este Eje, dicho grado de eficacia en la productividad aumentará a medida que finalicen las obras proyectadas.

f) Eje Prioritario 9. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación

Las actuaciones sobre este eje se encuentran coordinadas por un Organismo de Coordinación de Inversiones de la Ciudad Autónoma (OCISPE), que decide la idoneidad de los proyectos a acometer en un análisis de eficiencia y eficacia de los mismos.

A 31 de diciembre de 2016 se había seleccionado una actuación, la implantación de una nueva rotonda en la Calle San Daniel de la Barriada Príncipe Alfonso que se estaba todavía desarrollando en esa fecha. La obra se adjudicó por 253.845,74 euros, más 7.212 euros de dirección de obras.

La otra actuación seleccionada en este Eje es la conexión de Puente Quemadero con Agrupación Norte en la barriada de Príncipe Alfonso, cuya licitación se publicó a finales de 2016 con un gasto seleccionado de 1.500.000 euros. El inicio de las obras está previsto para el primer semestre del año 2017.

En total, la eficacia financiera del gasto seleccionado en relación a las previsiones de gasto a 2016 asciende al 43,28%, situándose en el tramo de eficacia baja.

Por lo que respecta a la eficacia del producto obtenido sólo se puede considerar la primera de las actuaciones, ya que la otra no había sido iniciada a finales de 2016. Así, los espacios abiertos creados o rehabilitados en zonas urbanas (CO38) alcanzan los 2.153,3 metros cuadrados como consecuencia de la construcción de la Rotonda de San Daniel. Esto se traduce en un grado de eficacia bajo, del 12,6% respecto a lo esperado en 2016 en función del impacto final atendido para 2023 cuando finalice la implementación del PO FEDER de Ceuta 2014-2020.

El poco avance en este Eje se relaciona básicamente con los problemas generales de arranque consistentes en retrasos en la aprobación del PO y en el cumplimiento de los requisitos y normativa de aplicación relacionada con la ayuda FEDER. Por tanto, se espera que en los próximos meses se acelere la selección y ejecución de operaciones que permita solventar los importantes retrasos registrados a fecha de 31 de diciembre de 2016.

TABLA 25. GRADO DE EFICACIA EN LA CONSECUCIÓN DE LOS INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

PI	INDICADOR DE PRODUCTIVIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	VALOR PREVISTO 2023 (1)	VALOR PREVISTO 2016 (2)	VALOR OBSERVADO 2016 (3)	GRADO DE CUMPLIMIENTO (3)/(2)	DESVIACIÓN [(3)-(2)]/(2)	GRADO DE EFICACIA	
2c	E024	Número de usuarios que tienen acceso o cubiertos por las aplicaciones/servicios de Administración electrónica	Número usuarios	1.150,00	345,00	0,00	0,0%	-100,0%	BAJA
2c	E070	Kilómetros de cable de fibra óptica de conexión con Península	Km	58,00	17,4	0,00	0,0%	-100,0%	BAJA
3c	C002	Número de empresas que reciben subvenciones	Empresas	252,00	75,6	62,00	82,0%	-18,0%	ALTA
4c	E001	Reducción consumo energía primaria ktep/año	ktep/año	0,23	0,069	0,00	0,0%	-100,0%	BAJA
6e	E031	Estaciones de medida de calidad del aire	Número	1,00	0,3	0,00	0,0%	-100,0%	BAJA
7b	CO14	Longitud total de las carreteras reconstruidas o mejoradas	km	1,60	0,48	0,00	0,0%	-100,0%	BAJA
9b	CO18	Población adicional beneficiada por el suministro de agua	Personas	11.645,00	3.493,50	0,00	0,0%	-100,0%	BAJA
9b	CO38	Espacios abiertos creados o rehabilitados	m2	57.131,00	17139,3	2.153,30	12,6%	-87,4%	BAJA
9b	CO40	Viviendas rehabilitadas en zonas urbanas	Viviendas	274,00	82,2	0,00	0,0%	-100,0%	BAJA
10a	CO35	Capacidad de infraestructuras de cuidado de niños o educación que reciben ayuda	Personas	840,00	252	0,00	0,0%	-100,0%	BAJA

5.2.2. Eficiencia

Tal y como se señala en la “Guía para la Elaboración de la Evaluación de los Objetivos/Resultados de los PO FEDER para el Informe Anual a Remitir en 2017” el análisis de eficiencia de los indicadores de productividad, se debe llevar a cabo “valorando la relación entre los recursos empleados y los productos obtenidos (coste unitario). Este análisis se lleva a cabo comparando el coste unitario de las operaciones seleccionadas y el de las operaciones ejecutadas. Por ello, si no existe un nivel de ejecución suficiente, este análisis se omitirá”.

Dado el nivel de ejecución alcanzado por los indicadores de productividad reflejado en el Capítulo 5.2.1, y asociado al reducido nivel de ejecución del PO como consecuencia de los retrasos en la puesta en marcha de los procedimientos necesarios para la certificación de operaciones ejecutadas, se omite la realización de este análisis. No obstante, esta revisión se llevará a cabo una vez se cuente con gasto ejecutado en función de los requerimientos establecidos en el Plan de Evaluación del PO FEDER de Ceuta 2014-2020.

5.3. CUMPLIMIENTO DE LOS HITOS DEL MARCO DE RENDIMIENTO

En línea con los avances registrados a nivel financiero y en términos de productividad, los avances en el Marco de Rendimiento se han visto limitados por la falta de gasto certificado como consecuencia de las circunstancias reflejadas en apartados anteriores. Es por ello, que en el cuadro 5 que aparece en el Capítulo 3.3 del Informe Anual sobre los hitos y las metas definidos en el Marco, no se han registrado avances hasta el momento.

No obstante, teniendo en cuenta los compromisos del PO FEDER de Ceuta 2014-2020, y como consecuencia del trabajo de recopilación de información realizado en el marco de la evaluación, se comprueba que se han registrado avances en los siguientes Ejes:

- + El Eje 3, en términos de empresas beneficiarias de las ayudas (CO02), registra un más de un 90% de las previsiones a 2016, mientras que el gasto comprometido alcanza más de un 74%. Por tanto se está en la buena senda para alcanzar los hitos de 2018 si finalizan los proyectos en marcha y se aceleran mínimamente la selección y ejecución de nuevas actuaciones.
- + El Eje 7, muestra un nivel de eficacia de la operación seleccionada muy elevado con respecto a la extrapolación a 2016 (320,6%), ya que los 19.375.000 euros comprometidos representan ya el 96,18% del valor total programado para este OT en PO. No obstante, a fecha de 31 de diciembre de 2016 no se dispone de gasto realizado ni certificado.

- + El Eje 9, en términos de m2 de los espacios abiertos cerrados o rehabilitados sólo se ha alcanzado un 14% de lo previsto para 2016. En cuanto a gasto comprometido, éste sólo alcanza un 43,28% de lo esperado para 2016.

En el resto de ejes se produce un retraso considerable dado que no se han seleccionado todavía actuaciones, lo que pone en peligro la consecución de los hitos marcados para 2018.

Cabe recalcar que los cálculos se han realizado con el gasto seleccionado y comprometido y no con el *“Importe total del gasto subvencionable anotado en el sistema de la AC y certificado según art. 126.c de RDC”* que configura la unidad de medida de los objetivos financieros incluidos en el Marco de Rendimiento del PO FEDER de Ceuta 2014-2020.

TABLA 26. EVOLUCIÓN DE LOS HITOS DEL MARCO DE RENDIMIENTO

Eje	INDICADOR	VALOR PREVISTO 2023 (1)	VALOR PREVISTO 2016 (2)	VALOR OBSERVADO 2016 (3)	GRADO DE CUMPLIMIENTO (3)/(2)	DESVIACIÓN [(3)-(2)]/(23)	GRADO DE EFICACIA
2	F02 <i>Importe del gasto seleccionado o comprometido</i>	2.500.000,00	750.000,00	0	0,00%	-100,00%	BAJA
	E024 Número de usuarios que tienen acceso o cubiertos por las aplicaciones/servicios de Administración electrónica	1.150,00	345,00	0	0,00%	-100,00%	BAJA
3	C002 Número de empresas que reciben subvenciones	252,00	75,60	62,00	82,01%	-17,99%	ALTA
	F02 <i>Importe del gasto seleccionado o comprometido</i>	6.762.500,00	2.028.750,00	1.508.873,15	74,37%	-25,63%	MEDIA
4	F02 <i>Importe del gasto seleccionado o comprometido</i>	3.765.676,00	1.129.702,80	0	0,00%	-100,00%	BAJA
	E001 Reducción consumo energía primaria ktep/año	0,23	0,07	0	0,00%	-100,00%	BAJA
6	F02 <i>Importe del gasto seleccionado o comprometido</i>	300.000,00	90.000,00	0	0,00%	-100,00%	BAJA
	E031 Estaciones de medida de calidad del aire	1,00	0,30	0	0,00%	-100,00%	BAJA
7	F02 <i>Importe del gasto seleccionado o comprometido</i>	20.144.605,00	6.043.381,50	19.375.000	320,60%	220,60%	ALTA
	CO14 Longitud total de las carreteras reconstruidas o mejoradas	1,60	0,48	0	0,00%	-100,00%	BAJA
9	CO38 Espacios abiertos creados o rehabilitados	57.131,00	17.139,30	2.153	12,56%	-87,44%	BAJA
	F02 <i>Importe del gasto seleccionado o comprometido</i>	13.563.358,00	4.069.007,40	1.761.058	43,28%	-56,72%	BAJA
10	F02 <i>Importe del gasto seleccionado o comprometido</i>	7.350.000,00	2.205.000,00	0	0,00%	-100,00%	BAJA
	CO35 Capacidad de infraestructuras de cuidado de niños o educación que reciben ayuda	840,00	252,00	0	0,00%	-100,00%	BAJA

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L.

6. CONTRIBUCIÓN A RESULTADOS

La evolución en términos de resultados por objetivo específico del PO FEDER de Ceuta 2014-2020, ya comentada en capítulos anteriores, ha sido baja en la mayoría de los casos, lo que pone de manifiesto la necesidad de avanzar en la selección e implementación de las actuaciones para cubrir los objetivos marcados. Únicamente en el caso del impulso a la las pymes, dada la evolución relativamente alta en términos de resultados y productividad, se identifica una senda de avance positiva.

Dado que los años 2014 y 2015 pueden considerarse como los años del cambio de ciclo económico, y la última actualización de los indicadores de resultado corresponde a las anualidades 2015 y 2016, podemos indicar que el PO no ha tenido aún un recorrido suficiente para poder valorar a fondo la evolución en términos de resultados como consecuencia de las actuaciones puestas en marcha en un contexto cambiante.

No obstante, se analiza a continuación los avances registrados hasta el momento en los indicadores de resultados en contraste con la eficacia alcanzada por los indicadores de productividad, teniendo en cuenta los datos a 31 de diciembre de 2016, y que las operaciones del PO a esa fecha se sitúan como seleccionadas.

TABLA 27. GRADO DE ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DEL PO CEUTA FEDER 2014-2020

PI	OBJETIVO ESPECÍFICO	GRADO DE EFICACIA EN TÉRMINOS DE RESULTADOS	GRADO DE EFICACIA PREDOMINANTE IIPP	LOGRO DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS
2c	OE 2.3.2 Reforzar el e-gobierno, e-cultura y la confianza en el ámbito digita	BAJA/ALTA	BAJA	No se han iniciado actuaciones en este Eje ya que dado el sobrecoste del cable de fibra óptica para conectar con la península así como el interés privado que ha surgido para llevar a cabo el proyecto han motivado que se esté planteando una reprogramación en este eje.
3c	3.3.1 Apoyo a la creación y ampliación de capacidades avanzadas para el desarrollo de productos y de servicios.	ALTA	MEDIA/ALTA	Se han puesto en marcha 3 convocatorias de ayudas que contribuyen al nivel de selección alcanzado en este eje a nivel de compromisos. Además hay convocatorias previstas para el año 2017.
4c	OE 4.3.1 Mejorar la eficiencia energética y reducción de emisores de CO2 en la edificación y en las infraestructuras y servicios públicos	BAJA	BAJA	No se han seleccionado operaciones en este eje lo que se traduce en un bajo nivel de eficacia en cuanto a resultados y productividad. Sin embargo, el OI no prevé dificultades para poner en marcha las actuaciones previstas.
6e	OE 6.5.1 Mejorar el entorno urbano, la rehabilitación de viejas zonas industriales y la reducción de la contaminación del suelo, atmosférica y acústica.	BAJA	BAJA	No se han seleccionado operaciones en este eje lo que se traduce en un bajo nivel de eficacia en cuanto a resultados y productividad. Tampoco se prevén dificultades en la futura ejecución ya que se licitará a través de un solo proyecto.
7b	OE 7.2.2 Adecuación y modernización de las redes de carretera y ferrocarril en el entorno de las áreas urbanas, conexiones y accesos de las redes regionales a la TEN-T.	-	BAJA/ALTA	No se disponen de datos que permitan evaluar el grado de eficiencia en términos de resultados. Sí que se constata un alto grado de eficacia en cuanto al gasto comprometido ya que éste supone prácticamente la totalidad de lo previsto en el PO para el OT7. La eficacia de la productividad es baja dado que no hay actuaciones realizadas.
9b	OE 9.8.1 Apoyo a la regeneración física, económica y social de las comunidades de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas.	ALTA/BAJA	BAJA	La alta eficacia en cuanto a resultados responde a la disminución de la tasa de pobreza. No obstante la fiabilidad de estos datos es reducida y en todo caso la disminución respondería más al cambio de coyuntura económica que a las actuaciones seleccionadas. Si bien se han seleccionado actuaciones en este Eje del PO, éstas se han dirigido a la regeneración urbana y el gasto comprometido a finales de 2016, así como los m2 regenerados, están muy por debajo de lo esperado para 2016.
10a	OE 10.5.1 Mejorar las infraestructuras de educación y formación.	BAJA	BAJA	No se han seleccionado operaciones en este Eje.

Fuente: Borrador Informe Anual a remitir en 2017 y Regio Plus.

7. ACCIONES PARA CUBRIR LA CONDICIONALIDAD EX ANTE

El capítulo 9 del PO FEDER 2014-2020 recoge el estado de situación en el momento de su aprobación con relación al cumplimiento de las condiciones ex ante que se establecen en el Anexo XI del Reglamento 1303/2013. En este sentido, era necesario justificar el adecuado cumplimiento de estas condiciones para la elección de las prioridades de inversión y desarrollo de los objetivos específicos en el marco del PO.

Tras la revisión del citado capítulo, se comprueba que todas las condiciones ex-ante se cumplían en el momento de la aprobación del PO, por lo que no se ha tenido que implementar ningún tipo de acción para asegurar su cumplimiento.

8. PRINCIPIOS HORIZONTALES

8.1. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES Y NO DISCRIMINACIÓN

La evaluación realizada durante la fase de programación y el Dictamen en materia de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, emitido por el Centro Asesor de la Mujer de la Ciudad Autónoma de Ceuta, permiten concluir que el PO FEDER Ceuta 2014-2020 ha sido elaborado considerando y observando los principios de Igualdad de Oportunidades y no discriminación exigidos.

La evaluación ex-ante puso de manifiesto que el ejercicio de diagnóstico socioeconómico previo al PO tuvo en cuenta la situación en materia de igualdad de género y no discriminación y que el DAFO resultante manifestaba los importantes desequilibrios demográficos, las diferencias entre la población de los diferentes barrios así como las elevadas tasas de pobreza y de riesgo de exclusión existentes en Ceuta. Asimismo, el Dictamen sobre Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres también confirmó que la estrategia del PO identificaba las necesidades relacionadas con la existencia de brechas de género.

Además se señala que los objetivos específicos del PO inciden considerablemente sobre estas necesidades y debilidades relacionada directamente con la igualdad de oportunidades y la no discriminación. La propia evaluación ex-ante concluye que para garantizar la incidencia efectiva del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 sea significativa se requiere que las operaciones que se ejecuten en cada eje acometan, siempre que sea posible, acciones de discriminación positiva hacia las mujeres y los colectivos más desfavorecidos.

Tal y como confirma la evaluación ex-ante, el propio PO prevé una serie de actuaciones para garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades y no discriminación:

- + Utilización de cláusulas sociales en convenios, convocatorias de ayudas y contratación pública que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, promuevan la igualdad de oportunidades y no discriminación.
- + Supervisión de procesos de selección, a fin de garantizar que los candidatos de grupos con riesgo de discriminación tienen las mismas oportunidades que otros candidatos con cualificaciones y habilidades similares.
- + Definición de criterios de selección de operaciones que integren el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación.

Se constata por parte de los responsables de la gestión que durante el período 2014-2016 se ha incorporado un plan de igualdad puntuable en los procedimientos de concesión de ayudas con la finalidad de premiar aquellos proyectos con mayor incidencia en la igualdad de género y de oportunidades.

8.2. DESARROLLO SOSTENIBLE

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013, el PO FEDER de Ceuta 2014-2020 se ha diseñado estableciendo entre sus principios horizontales la consecución de un modelo económico sostenible.

Tras las recomendaciones de la evaluación ex-ante, el PO incorpora el principio de sostenibilidad desde un doble enfoque:

- + La programación de acciones específicas que promueven actuaciones que contribuyen al incremento de la sostenibilidad territorial.
- + El enfoque transversal, que queda garantizado por el procedimiento de Evaluación ambiental del PO.

En la práctica, no ha habido todavía actuaciones seleccionadas en el marco de los Ejes 4 y 6 con lo que no se ha producido un avance efectivo en los objetivos de una economía baja en carbono y la protección y conservación medioambiental. No obstante, los OT en los que sí se han desarrollado también contribuyen a la observación del principio horizontal de desarrollo sostenible. Así, en el OT3, contempla la incorporación de criterios de baremo para otorgar mayor puntuación a los proyectos empresariales que incorporan compromisos medioambientales y/o certificación medioambiental y energética. Por su parte, la actuación seleccionada en el OT9 no se estima que haya tenido un efecto positivo sobre el desarrollo sostenible en Ceuta.

Además de la contribución directa de la implementación de la estrategia del PO FEDER de Ceuta sobre el desarrollo sostenible y la aplicación de medidas específicas en la selección de operaciones, hay una serie de factores que contribuyen a la observación de este principio horizontal:

TABLA 28. CONTRIBUCIÓN DE LOS OT DEL PO CEUTA 2014-2020 AL DESARROLLO SOSTENIBLE

PI	VÍA CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO SOSTENIBLE	GRADO DE CONTRIBUCIÓN A 31-12-2016
OT2	Reducción de la huella de carbono a través de la e-administración	Sin avances
OT3	Incremento de sostenibilidad de las actividades empresariales a través de baremos que aumenten puntos de proyectos con compromisos medioambientales y/ certificación medioambiental y energética	Avances significativos
OT4	Incremento de la eficiencia energética y reducción de emisiones a través de la mejora del alumbrado público	Sin avances
OT6	Mejora en control de la calidad atmosférica y protección de la salud	Sin avances
OT7	Reducción de la contaminación atmosférica con la reducción de las concentraciones de vehículos	Avances en operaciones seleccionadas sin impacto todavía en la contaminación por la falta de realización.
OT9	Mejora del medio urbano y el uso eficiente de los recursos	Avances con poca contribución al desarrollo sostenible
OT10	Regeneración paisajística y mejora de ciertos aspectos ambientales.	Sin avances

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

- + El Reglamento Interno del Comité de Seguimiento del Programa Operativo FEDER de Ceuta 2014-2020 recoge en su artículo 1 como miembro permanente del Comité de Seguimiento un/a representante de la Ciudad Autónoma de Ceuta como organismo responsable de política ambiental.
- + La inclusión de indicadores medioambientales (tanto de productividad como de resultado) garantizan, asimismo, la consideración transversal del principio de desarrollo sostenible en el PO FEDER de Ceuta 2014-2020.
Sin embargo, los retrasos acontecidos en la puesta en marcha del Programa han tenido una clara repercusión en el seguimiento ambiental, dado que ninguno de los indicadores de productividad considerados en los Ejes 4 y 6 tienen ejecución entre las operaciones preseleccionadas a 31 de diciembre de 2016.
- + Queda pendiente de evaluación la incidencia de la Estrategia de Comunicación en la visibilización de la contribución del programa a la mejora del medio ambiente y el desarrollo sostenible de la región que se valorará en la anualidad 2018 en el marco de la Evaluación intermedia de la Estrategia de comunicación del Programa.

8.3. PARTENARIADO Y GOBERNANZA MULTINIVEL

Respecto al principio de Partenariado y Gobernanza multinivel, las diferentes instancias de gestión tienen un responsable de coordinación que en el caso de la DGFFE es la persona que ostenta la subdirección de Proyectos y Financiación.

La participación de las partes interesadas es básica en la gestión, control, seguimiento y evaluación de los fondos europeos, por ello, a través de los Comités de Seguimiento se articula la participación de los agentes sociales y económicos

PROCESA ejerce la coordinación con la Subdirección General de Gestión del FEDER, de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del Comité de Seguimiento del PO FEDER de Ceuta y de los grupos de trabajo específicos que pudieran establecerse, según el artículo 16 del Reglamento Delegado 240, relativo al Código de Conducta Europea.

Además, cabe destacar que se han puesto en marcha medidas para asegurar la observación de los principios de partenariado y buena gobernanza. De esta manera:

- + Se han establecido cauces de coordinación con otros órganos de la ciudad a través de la OCISPE
- + Se ha creado un comité local de ayudas con la incorporación de todos los agentes económicos y sociales de la Ciudad.
- + Los procedimientos de contratación se realizan a través de la mesa de contratación única de la Ciudad.

9. CONTRIBUCIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

9.1. EVOLUCIÓN DE LA AYUDA A LOS OBJETIVOS RELACIONADOS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PO FEDER DE CEUTA 2014-2020

La Unión Europea se ha marcado un ambicioso objetivo político en materia de lucha contra el cambio climático consistente en asegurar que las medidas dirigidas a este fin supongan al menos un 20% del presupuesto global de la UE entre 2014 y 2020.

Dado que los Fondos EIE suponen una importante proporción del presupuesto europeo, su papel es determinante para el cumplimiento de este objetivo. En conjunto, los Fondos EIE ayudarán, al tiempo que contribuyen al desarrollo regional, el empleo local y la competitividad de las empresas, a una reducción anual estimada de las emisiones de gases de efecto invernadero de alrededor de 30 millones de toneladas equivalentes de CO₂.

En el caso concreto del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 las previsiones apuntan a una contribución directa de la ayuda FEDER a la lucha contra el cambio climático de 3.768.815 euros, lo que supone el 8,61% de la ayuda total programada.

TABLA 29. IMPORTE INDICATIVO DEL PO CEUTA 2014-2020 DESTINADO A OBJETIVOS EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

OT	Importe indicativo de la ayuda (EUR)	% de la asignación total al PO
OT4	3.012.541	6,89%
OT6	96.000	0,22%
OT9	660.274	1,51%
Total	3.768.815	8,61%

Fuente: PO FEDER Ceuta 2014-2020

Esta contribución corresponde a las inversiones destinadas, fundamentalmente, a la eficiencia energética, la medición de la calidad del aire y las actuaciones que resulten de ésta y la regeneración de espacios urbanos.

El análisis realizado sobre la contribución del PO a la lucha contra el cambio climático a 31 de diciembre de 2016 se ha estructurado en dos fases: de una parte la vinculación de cada una de las líneas de actuación al correspondiente ámbito de actuación (de acuerdo con las previsiones recogidas en el cuadro 7 del PO) y, de otra, la aplicación al gasto ejecutado en las operaciones seleccionadas a 31 de diciembre de 2016 del coeficiente de contribución establecido a tal efecto en el Anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) N° 215/2014, con lo que se obtiene la ayuda a los objetivos relacionados con el cambio climático en la selección.

El estado de situación del PO a 31 de diciembre de 2016 hace que la valoración efectiva de esta contribución no sea relevante, dado el escaso nivel de ejecución y, de forma particular, la ejecución nula de los Objetivos Temáticos 4 y 6. Esto hace que en la práctica, no haya ayuda a los objetivos relacionados con el cambio climático.

No obstante, el carácter provisional de esta valoración queda patente si tenemos en cuenta que dicha ayuda se incrementará una vez se seleccionen e inicien acciones en el marco de los OT 4 y 6.

TABLA 30. CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS DEL PO FEDER CEUTA 2014-2020 RELACIONADOS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO POR LÍNEAS DE ACTUACIÓN

OT	ÁMBITO DE ACTUACIÓN		AYUDA FEDER PROGRAMADA	COEFICIENTE PARA EL CÁLCULO DE LA AYUDA A LOS OBJETIVOS RELACIONADOS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO	AYUDA A LOS OBJETIVOS RELACIONADOS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO PROGRAMADA	AYUDA FEDER SELECCIONADA	AYUDA A LOS OBJETIVOS RELACIONADOS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PRESELECCIÓN
OT2	078	Servicios y aplicaciones de administración pública electrónica (incluyendo la contratación pública electrónica, medidas TIC de apoyo a la reforma de la administración pública, ciberseguridad, medidas de confianza y privacidad, justicia electrónica y democracia electrónica)	2.000.000	0%	0,00	0,00	0,00
OT3	067	Desarrollo empresarial de las PYME, apoyo al emprendimiento y la incubación (incluido el apoyo a las empresas incipientes y empresas derivadas)	5.410.000	0%	0,00	1.508.873,15	0,00
OT4	013	Renovación de la eficiencia energética de las infraestructuras públicas, proyectos de demostración y medidas de apoyo	3.012.541	100%	3.012.541	0,00	0,00
OT6	083	Medidas de calidad del aire	240.000	40%	96.000	0,00	0,00
OT7	034	Otras carreteras reconstruidas o mejoradas (autopistas, nacionales, regionales o locales)	16.115.684	0%	0,00	19.375.000	0,00
OT9	020	Provisión de agua de consumo humano (infraestructura de extracción, tratamiento, almacenamiento y distribución)	2.000.000	0%	660.274	1.761.048	0,00
OT10	051	Infraestructura para la educación escolar (enseñanza primaria y secundaria general)	5.880.000	0%	0,00	0,00	0,00

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L.

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se recogen las respuesta a las preguntas de evaluación, de acuerdo a la propuesta recogida en la “*Guía para la elaboración de la evaluación de los objetivos / resultados de los PO FEDER para el informe anual a remitir en 2017*”, que aportan las conclusiones finales respecto a cada uno de los ámbitos analizados por las mismas.

Estas preguntas de evaluación concretan en forma de cuestiones específicas los hitos a los que pretende responder el procedimiento de evaluación.

Por cada pregunta de evaluación, en caso de detectarse aspectos a reforzar, se aportan las recomendaciones de cara a maximizar el alcance de resultados e impactos del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 en los próximos años.

10.1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

1. ¿En qué contexto socio económico se está implementado el Programa?

La evolución del empleo y del PIB ceutís dan indicios de recuperación de la crisis económica que ha afectado a la Ciudad Autónoma principalmente entre los años 2008 y 2014. Sin lugar a duda, el contexto de crisis ha tenido un efecto sobre la fase de programación del FEDER en Ceuta para el período 2014-2020, con implicaciones claramente negativas tanto sobre el tejido productivo, como en el mercado laboral y el bienestar de la población.

Se observan cambios en algunos de los ámbitos analizados (económica, social y medioambiental) introduciendo cierta mejora en las necesidades, debilidades y retos regionales que han inspirado la estrategia de intervención del PO. En otras, las necesidades de partida siguen siendo las mismas:

- + En materia TIC ha mejorado sustancialmente el acceso de las empresas a conexión de Internet y entre éstas las que disponen de web. No obstante sigue existiendo la necesidad de mejorar los servicios de e-administración y el uso de las TIC en las empresas, así como la introducción de una mayor oferta en los servicios de internet.
- + Las características del tejido empresarial, tanto en lo que se refiere al tamaño de las empresas (con un mantenimiento del porcentaje que representan las microempresas), como a la escasa diversificación de la actividad (altamente centrada en el sector servicios y en la Administración Pública), así como las dificultades para crear empleo de calidad siguen siendo plenamente vigentes.

- + En lo referente a desarrollo sostenible, hay un escaso progreso en la *transición hacia una economía baja en carbono y la protección del medio ambiente (OT 4 y 6)*, dado que la presencia de renovables sigue siendo inexistente en Ceuta. No obstante, sí se ha reducido el consumo energético entre 2014 y 2015. En cuanto a emisiones a la atmósfera, estas se han mantenido entre 2013 y 2015 si bien, por otra parte, el nivel de PM2,5 se ha reducido, contribuyendo a una mejora de la calidad del aire.
- + En cuanto a las necesidades de adecuar la red de carreteras para agilizar el tránsito de vehículos con la frontera marroquí se estima que dichas necesidades persisten. Por tanto sigue siendo necesaria la agilización del tránsito de personas y mercancías entre ambos lados de la frontera a través del *OT 7 dirigido al transporte sostenible y la eliminación de estrangulamientos*.
- + La evolución en las necesidades de índole social (*atendidas en el marco del OT 9*) muestran una tendencia positiva. Si bien se ha avanzado favorablemente en cuanto a la reducción de la proporción de población en riesgo de pobreza, dicha proporción continúa siendo muy elevada y muy alejada de las medias española y europea.
- + En, educación (*OT10*), los elevados índices de abandono escolar y de población sin educación superior continúa minando la capacidad de crear empleo de calidad.

En definitiva, la economía regional muestra cierta recuperación tras el período más duro de la crisis y una mejora de algunas de las debilidades que justifican la estrategia del PO de Ceuta 2014-2020. No obstante, resulta claramente insuficiente para considerar superadas las necesidades de partida.

Conclusiones y recomendaciones:

En general se observa una persistencia de las necesidades a pesar de la mejora de la situación económica, lo que apuntala la validez de la estrategia del PO.

- + Hay una mejora en el ámbito de las TIC en Ceuta, lo que sumado al sobrecoste del cable con la península y al interés del sector privado para realizar el proyecto, hace necesario un replanteamiento del Eje 2.
- + El apoyo a las PYMEs sigue siendo esencial en Ceuta, dado el importante peso de estas empresas en la economía. Además la diversificación de la actividad económica requiere de una apuesta y apoyo constantes.
- + Hay necesidad de seguir apoyando las acciones para el mantenimiento del medio ambiente y el desarrollo sostenible hasta alcanzar niveles óptimos.
- + El tránsito de personas y mercancías con Marruecos sigue siendo de gran importancia de ahí que sea de suma importancia mantener y acelerar las acciones previstas a su mejora.
- + La vigencia de las necesidades en materia de lucha contra la pobreza y educación requiere que se avance en los Ejes del PO dirigidos a abordarlas.

2. ¿Fueron escogidos los grupos más relevantes y sus necesidades desde el momento del diseño del Programa?

Desde el diseño del PO FEDER Ceuta se han elegido grupos relevantes como destinatarios y las necesidades detectadas provienen de un análisis socioeconómico y medioambiental previo y su consecuente DAFO que ya fueron avalados en su momento por la evaluación ex-ante.

A partir de ahí y tras el inicio en la implementación del PO, las operaciones seleccionadas a 31 de diciembre de 2016 se han concentrado en los grupos más relevantes según el Eje y OT de las actuaciones. Así, las actuaciones del OT3 se han centrado en las pymes y emprendedores, mientras que las del OT9 se han llevado a cabo en barrios desfavorecidos con el propósito de beneficiar a su población. Por su parte, las actuaciones del OT7 se centran en la mejora del tránsito y los flujos de personas y mercancías de la frontera Ceuta-Marruecos, lo que beneficia a las administraciones involucradas, a la población en general y al tejido empresarial.

Por tanto, se han abordado las necesidades de los beneficiarios potenciales definidos en el momento de diseño del programa, priorizando en cada OT aquellos con un mayor potencial en el abordaje de los principales retos de la región.

Conclusiones y recomendaciones:

- ✚ La concentración de las actuaciones seleccionadas en los OT3, 7 y 9 en las necesidades y grupos relevantes se ha hecho en línea con la lógica de intervención del PO, lo que conduce a la recomendación de seguir por la misma senda. No obstante, habrá que estar atentos cuando se empiecen a seleccionar actuaciones en los Objetivos Temáticos en los que no ha habido todavía avances.

3. ¿Se han producido cambios que requieran la adaptación de la lógica de intervención del PO?

No se han producido por el momento cambios en la programación del PO FEDER Ceuta 2014-2020. Esta situación, unida a la persistencia de las debilidades del contexto regional ya identificadas al inicio del periodo, hacen que en general no sean necesarios grandes cambios en la lógica de intervención.

No obstante, dado el alto coste final de la inversión y el hecho de que el sector privado podría cubrir las actuaciones previstas en el ámbito del OT2 referente a TIC cabe esperar una adaptación del Eje 2, que podría también afectar a otros ejes aunque esto último no sea imperativo. Por tanto, se espera una reprogramación del PO que puede afectar únicamente al Eje 2.

Por otra parte, también se requiere la reprogramación para recoger la asignación de ayuda adicional de la Política Regional Europea consecuencia de la revisión de los indicadores en base a los cuales se realizó la programación (2007-2009) para el período 2012-2014. Esta revisión de los indicadores ha supuesto para España una ayuda adicional 115,2 millones de euros para las regiones menos desarrolladas, 1.528,4 millones para las regiones en transición y 488,2 millones para las regiones más desarrolladas, de los cuales corresponden a la Ciudad Autónoma de Ceuta 1.050.000 euros, que se integrarán al Programa a través de la consiguiente reprogramación.

Conclusiones y recomendaciones:

- + Los cambios de contexto que afectan al Eje 2 hacen que sea necesaria una reprogramación que afecte como mínimo a las actuaciones previstas en un principio en este eje, es decir el cable de conexión con la península.
- + Los 1.050.000 millones de euros adicionales que recibirá el PO FEDER de Ceuta 2014-2020 también requiere que de una reprogramación. La disposición a repartir este montante adicional en los Ejes 3 y 4 deberá ser evaluada en el informe pertinente. El alcance de la presente evaluación permite constatar que las necesidades iniciales persisten fuertemente en ambos ejes y que se requiere un mayor avance y eficacia en ambos.

4. ¿Cuáles son los resultados esperados de las acciones del Programa? ¿Suponen una respuesta efectiva a los problemas contextuales?

El análisis llevado a cabo en esta evaluación constata la validez de los elementos integradores del marco lógico de intervención del PO FEDER de Ceuta 2014-2020, que además ya fueron identificados y refrendados en la Evaluación ex-ante. Es decir, existe una lógica de intervención pertinente con una debida asociación entre los elementos estratégicos del programa y los cambios y resultados esperados. Además, estos resultados

contribuirán a superar o reducir las necesidades o retos que suponen el punto de partida de la programación.

Conclusiones y recomendaciones:

- ✚ Las necesidades y debilidades iniciales siguen vigentes, lo que permite afirmar que los resultados esperados de las líneas de actuación programadas están claramente orientados a la superación de la problemática identificada durante el período de programación.

5. ¿Existe complementariedad con otros Programas o Planes sobre la materia?

El Programa Operativo FEDER de Ceuta 2014-2020 queda plenamente integrado en la programación estratégica de la Ciudad Autónoma de Ceuta cuyo máximo exponente lo constituye el *“Plan Estratégico para el Desarrollo Económico de Ceuta”*, lo que garantiza la coherencia con el resto de Programas y Planes vigentes en la región y el máximo aprovechamiento de la generación de economías de escala.

Esta misma conclusión fue alcanzada ya en el marco de la Evaluación ex – ante, poniendo especialmente en relieve la interrelación de la Política Estructural con el resto de políticas y programas comunitarios, así como su contribución a los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la Estrategia Europa 2020.

Conclusiones y recomendaciones:

- ✚ Dado que no se han detectado problemas de contradicción y competencia con otros programas o políticas en la Ciudad Autónoma de Ceuta, únicamente se recomienda que se vele por asegurar la máxima complementariedad con el resto de planes e instrumentos financieros vigentes.

10.2. ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN Y MARCO LÓGICO DE INTERVENCIÓN

6. ¿Resulta el sistema de implementación adecuado para garantizar la aplicación efectiva de la estrategia del Programa?

La relevancia del establecimiento de mecanismos de gestión y control de las operaciones cofinanciadas rigurosos y eficaces se sustenta en la necesidad de contar con unas estructuras solidas que garanticen el fortalecimiento de la capacidad institucional y la eficiencia de la Administración Pública y, en última instancia, la eficacia del desarrollo de la Política de Cohesión Europea con la consiguiente maximización del impacto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).

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

En este contexto, la Ciudad Autónoma de Ceuta ha afrontado el desafío fundamental en el plano de la gestión de las intervenciones cofinanciadas a través del diseño de unas estructuras adecuadas que ofrecen una respuesta directa y suficiente a todos los elementos requeridos desde la Autoridad de Gestión y que garantizan la eficacia y la eficiencia de los mecanismos de funcionamiento del Programa.

Su desarrollo contribuye a clarificar las competencias y funciones de los agentes participantes, así como a la ordenación de los circuitos de información y de documentación, describiendo los sistemas, la organización y los procedimientos de los órganos gestores e intermedios, así como los sistemas de auditoría interna establecidos por todos ellos, abordando la necesaria adaptación de los procedimientos de gestión a los requisitos del inicio de un nuevo periodo de programación.

Los sistemas y procedimientos definidos han sido convenientemente desarrollados y publicitados en el marco del Manual de Procedimientos de Gestión y Control del PO FEDER de Ceuta 2014-2020, que constituye un documento “vivo”, con el suficiente carácter flexible, que facilitará su permanente adaptación a los posibles cambios en el contexto de desarrollo del PO.

Conclusiones y recomendaciones:

- ✦ Las estructuras de gestión son las adecuadas y el Manual de Procedimientos está ya publicado, con lo que únicamente se recomienda que éste se actualice, tal y como ya está previsto en el mismo, en función de los cambios que puedan producirse.

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

Para garantizar la complementariedad recíproca entre las actividades cofinanciadas con cargo a los distintos Fondos UE, es decir, aplicar una auténtica coordinación de las ayudas procedentes de los distintos fondos, el PO FEDER de Ceuta 2014-2020 se elaboró de manera coordinada con la definición del PO FSE y del resto de fondos. Además, se identificaron durante la elaboración del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 los ámbitos de posible confluencia entre los diferentes instrumentos.

PROCESA, Sociedad Pública de Desarrollo de Ceuta, y la Subdirección General de Cooperación Territorial Europea y Desarrollo Urbano del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas son los organismos que actúan como comité regional de coordinación, y al mismo tiempo garantizan la coordinación con los programas plurirregionales y los de cooperación territorial europea en funcionamiento en Ceuta.

Desde la perspectiva más operativa, la definición y aprobación de los criterios de selección de han favorecido la generación de complementariedades y evitado la aparición de duplicidades.

Hasta el momento, y teniendo en cuenta el reducido nivel de avance del PO a diciembre de 2016, no se han detectado redundancias ni solapamientos en el desarrollo del mismo.

8. ¿Cómo puede valorarse la gobernanza, gestión y comunicación del Programa y las actuaciones cofinanciadas?

La esencial participación de las partes interesadas en la gestión, control, seguimiento y evaluación de los fondos europeos, se articula a través de los Comités de Seguimiento y la participación en los mismos de los agentes sociales y económicos.

PROCESA ejerce la coordinación con la Subdirección General de Gestión del FEDER, de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del Comité de Seguimiento del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 y de los grupos de trabajo específicos que pudieran establecerse, según el artículo 16 del Reglamento Delegado 240, relativo al Código de Conducta Europea.

El trabajo de campo ha permitido constatar que como Organismo Intermedio, PROCESA, cuenta con los medios materiales y humanos necesarios, así como del conocimiento acumulado, para gestionar el programa.

Asimismo, el Organismo Intermedio confirma que se están llevando a cabo actuaciones de control interno respecto a la elegibilidad del gasto, el cumplimiento de la normativa de aplicación y de cumplimiento de los requisitos de información y publicidad.

Conclusiones y recomendación:

- ✚ La experiencia de PROCESA como organismo intermedio así como las estructuras y procedimientos establecidos garantizan la adecuada gestión del programa. No obstante, dada la inexistencia de gasto certificado y los retrasos en este ámbito, parece necesario reforzar los mecanismos de coordinación existentes en la actualidad de cara a asegurar el cumplimiento de lo programado y el alcance de los objetivos del PO.

9. ¿Fue la implementación del Programa según lo planificado? En caso negativo, ¿cuáles son los motivos?

Existe un importante retraso en la ejecución del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 respecto a las previsiones iniciales. Este retraso se debe a causas comunes al resto de programas operativos, consistiendo éstas en la aprobación tardía del Programa y los retrasos acumulados en la definición de los procedimientos, lo que ha repercutido en la también

tardía designación de PROCESA como Organismo Intermedio del PO previa a la certificación de gasto.

Por otra parte existen factores específicos de cada uno de los Ejes del Programas que también han influido en el retraso:

- + Eje 2: tal y como ya se ha mencionado los cambios en el entorno debidos al sobrecoste del proyecto, los problemas de elegibilidad y el interés del sector privado para contruir el cable de conexión de fibra óptica con la península han llevado al planetamiento de una reprogramación.
- + Ejes 4 y 6: la falta de aprobación del Plan de Eficiencia Energética de la Ciudad Autónoma a afectado el inicio de las oeraciones.
- + OT 7 y 10: las necesidades de expropiación han afectado el desarrollo de las operaciones en el primero y el retraso en la cesión de terrenos en el segundo.
- + OT9: ha habido retrasos en la licitación aunque las principales operaciones ya están definidas.

Conclusiones y Recomendaciones:

- + Abordar los problemas comunes al resto de PO que están retrasando la certificación del gasto.
- + Dado que los riesgos están debidamente identificados y documentados y se han identificado soluciones para abordarlos, sólo queda que éstas se implementen para permitir el avance o inicio de operaciones en los respectivos Ejes.

10. ¿Cuáles son las principales características de los beneficiarios del Programa?

La tipología de actuaciones previstas para su implementación a través del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 se orienta adecuadamente hacia la atención a los beneficiarios potenciales definidos en la programación.

Entre los colectivos con presencia en las actuaciones llevadas a cabo antes del 31 de diciembre de 2016 se encuentran predominantemente las pymes y la población de los barrios más desfavorecidos, así como también la población en general y la propia Ciudad

Autónoma de Ceuta junto con el estado debido a las a las actuaciones dirigidas a mejorar la red de carreteras.

Por tanto, el análisis en el momento actual queda limitado por el alcance de las actuaciones puestas en marcha y el período transcurrido desde su inicio, lo que permite identificar algunas características:

- + Desde una perspectiva horizontal, la atención centrada en algunos de los colectivos de beneficiarios potenciales recogidos en el PO.
- + Desde una perspectiva vertical, la relevancia de grupos que tienen capacidad de arrastre, como son es el tejido empresarial, con una concentración de la atención que las pymes en un volumen específicos de las operaciones puestas en marcha.

Conclusiones y Recomendaciones:

- + Las operaciones seleccionadas tienen como beneficiarios a los esperados según la programación. No obstante, la falta de avance en varios de los Ejes del PO hacen que su alcance en cuanto a beneficiarios sea menor al previsto, por lo que se recomienda una vez más acelerar el inicio de las acciones en todos los Ejes.

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

Los sistemas definidos y aprobados en el marco del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 constituyen un referente que garantiza la eficiencia en el desarrollo de las operaciones seleccionadas, si bien presenta, entre sus debilidades, el retraso en su aprobación que ha podido generar cierta incertidumbre y retrasos en la ejecución de las operaciones.

Los problemas de arranque han sido básicamente de retrasos en la designación que fueron solventados con una validación de las operaciones que se habían seleccionado por métodos no estandarizados en ese momento.

Entre la fortalezas destaca la experiencia de PROCESA como organismo gestor, así como la de los organismos responsables de la AGE en los Ejes 7 y 10.

Conclusiones y Recomendaciones:

- ✦ Una vez que se han establecido los organismos de gestión y los procedimientos, el PO de Ceuta 2014-2020 cuenta con un marco idóneo para su implementación que no debería justificar futuros retrasos.

10.3. ANÁLISIS DE EFICACIA**12. Se ha progresado en el grado previsto en los diferentes indicadores de productividad?**

Tal y como se ha comentado en el capítulo correspondiente, el grado de ejecución a nivel de indicadores de productividad es bajo en el 90% de los indicadores del PO, siendo únicamente en el 10% restante compuesto por un único indicador, el correspondiente al Eje 3. Así, únicamente se observa un grado de eficacia alta en el número de empresas que han recibido subvenciones en el marco de las convocatorias del OT3. No obstante, se han tenido en cuenta aquí las empresas que han recibido ayudas y no sólo aquellas cuyos proyectos ya estaban finalizados, ya que esto reduciría la cifra de 62 a 10 y con ello la eficacia pasaría a ser baja.

Los 2.153 metros cuadrados de espacios abiertos creados o renovados gracias a las actuaciones seleccionadas del Eje 9 representan únicamente un 12,56% de lo que cabría esperar para 2016, si bien aquí sólo se tienen en cuenta las obras realizadas y no la última licitada que todavía no se ha iniciado.

En el resto de Ejes no se han producido avances lo que puede poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos incluidos en el PO. No obstante, el bajo riesgo asociado, sobre todo a los Ejes 4 y 6 del PO, por parte de los responsables de la gestión, reduce el potencial incumplimiento de los compromisos.

Conclusiones y recomendaciones:

- + Se recomienda seguir con el ritmo de implementación del OT3 dado que el grado de eficacia en cuanto a empresas que han recibido ayudas es alto a pesar de ser ligeramente inferior a lo esperado para 2016. No obstante, se recomienda agilizar la realización de los proyectos ya que sólo había 10 finalizados a fecha de 31 de diciembre de 2016.
- + En el Eje 9 se requiere una aceleración en la selección y realización de las actuaciones ya que se está muy por debajo del grado de eficacia esperado. No obstante, no se han tenido en cuenta aquí acciones que ya están previstas pero que no se han iniciado todavía.
- + Debe acelerarse la selección y ejecución de operaciones en el resto de Ejes del PO para no aumentar el riesgo de incumplimiento que ya existe en cuanto a consecución de los valores establecidos en los indicadores de productividad.
- + Debe considerarse también la revisión de los indicadores del Eje 2 de acuerdo con las características de la reprogramación del OT2 así como de aquellos que reciban una mayor financiación, previsiblemente los Ejes 3 y el 4.

13. ¿Se está produciendo el avance/aumento/progreso esperado en los indicadores de resultado?

A diferencia que en los indicadores de productividad, los indicadores de resultados muestran un mayor índice de eficacia. A fecha de 31 de diciembre de 2016, la mitad de los indicadores de resultados presentan un nivel de eficacia alto respecto al objetivo previsto a 2016. Esta circunstancia hace que la evolución hasta la consecución del objetivo a 2023 del resto de indicadores requiera de un esfuerzo mayor en un plazo de tiempo más corto, si bien favorecido por la previsible evolución de la coyuntura económica.

Los resultados positivos se reparten entre los OT donde se han seleccionado operaciones (OT 3 y 9), pero también en los OT 2 y 6 donde no ha habido selección. Por otra parte, el poco avance en el OT 9 también sugiere que la contribución del PO a la evolución de los indicadores de resultado se debe más al cambio de contexto económico y no tanto a la ejecución del programa. En cambio, en el OT 3, la selección de operaciones sí que permite

confirmar cierta influencia sobre los resultados, si bien la coyuntura económica también a favorecido la creación de nuevas empresas.

- + En el OT 2, al no haberse desplegado el cable de conexión, el indicador referente a la conexión de fibras con la península presenta una eficacia baja, ya que no ha habido progreso.
- + En el OT 3 se ha producido un avance importante ya que el número de pymes en Ceuta ha aumentado por encima de los resultados que cabía esperar para finales de 2016. Evidentemente, a parte de los resultados atribuibles a las actuaciones ejecutadas en el marco del OT, el contexto favorable caracterizado por cierta recuperación económica ha contribuido también a estos resultados positivos.
- + En cuanto al OT4 cabe mencionar que se ha sufrido un retroceso con respecto al valor de referencia ya que el consumo energético por parte de la Administración y otros servicios públicos ha aumentado. No obstante, hay que tener en cuenta que todavía no se han ejecutado las actuaciones previstas
- + En el ámbito del OT6, la evolución positiva del valor promedio de partículas de menos de 2,5 micras (PM2,5) en Ceuta se debe a factores ajenos a las actuaciones el PO, ya que no ha habido ejecución en este objetivo durante el período analizado en esta evaluación.
- + A pesar de que no se dispone de una actualización de la longitud de las retenciones en la N-352, la gran dependencia de los resultados respecto de las actuaciones previstas en el OT7 lleva al equipo evaluador a concluir que, dado que las obras de mejora no se han iniciado, la situación de partida se mantiene en gran medida.
- + La evolución de los resultados en el OT 9 son muy positivos en lo referente a la evolución de la tasa de población en riesgo de pobreza, que se ha reducido enormemente entre 2014 y 2015. No obstante, la falta de fiabilidad de los datos hace difícil poder confirmar esta evolución. En todo caso esta reducción es difícilmente atribuible a las actuaciones seleccionadas.
- + En el OT 10, el equipo evaluador considera que el aumento de la ratio de alumnos en clases de ESO y secundaria es negativo a pesar de que la fórmula utilizada para calcular la eficacia apunte a una eficacia alta.

Conclusiones y recomendaciones:

- + Dado el improtante retraso en la ejecución del PO, se recomienda realizar un seguimiento particularmente detallado de de los indicadores de resultados valorando en la evaluación prevista a 2019, la posibilidad de revisar la meta a 2023 en caso de considerarse oportuna.
- + Los indicadores de resultado a algunos de sus valores deberán ser revisados en función de la reprogramación del Eje 2 o del aumento de financiación en algunos de los Ejes del PO.

14. ¿Cómo y en qué medida ha contribuido las actuaciones al logro de los Objetivos Específicos del Programa? ¿Y a la consecución del objetivo general del mismo?

A la luz de los valores de ejecución alcanzados por los indicadores de resultados, sólo alta en la mitad de los casos, se prevé cierto riesgo en la consecución de los objetivos específicos marcado por el PO FEDER de Ceuta 2014-2020. Este riesgo responde en parte al retraso en varios de los Ejes del programa para los que todavía no se han seleccionado ni realizado actuaciones.

Sin embrago, la mejora del contexto socioeconómico y el bajo riesgo asociado por los organismos gestores a las actuaciones de los Ejes que todavía no se han iniciado juegan a favor del cumplimiento de los objetivos.

Por tanto, el PO no ha tenido todavía recorrido suficiente para poder valorar a fondo la evolución en términos de resultados como consecuencia de las actuaciones puestas en marcha en un contexto cambiante.

TABLA 31. AVANCE EN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS

OBJETIVO ESPECÍFICO	GRADO DE EFICACIA EN TÉRMINOS DE RESULTADOS	LOGRO DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS
OE 2.3.2 Reforzar el e-gobierno, e-cultura y la confianza en el ámbito digita	BAJA/ALTA	No se han iniciado actuaciones en este Eje ya que dado el sobrecoste del cable de fibra óptica para conectar con la península así como el interés privado que ha surgido para llevar a cabo el proyecto han motivado que se esté planteando una reprogramación en este eje. Aún así, ha aumentado el número de colegios con conexión a banda ancha de alta velocidad.
3.3.1 Apoyo a la creación y ampliación de capacidades avanzadas para el desarrollo de productos y de servicios.	ALTA	Se han puesto en marcha 3 convocatorias de ayudas que contribuyen al nivel de selección alcanzado en este eje a nivel de compromisos. Además hay convocatorias previstas para el año 2017. La coyuntura económica ha contribuido a la alta eficacia.
OE 4.3.1 Mejorar la eficiencia energética y reducción de emisores de CO2 en la edificación y en las infraestructuras y servicios públicos	BAJA	No se han seleccionado operaciones en este eje lo que se traduce en un bajo nivel de eficacia en cuanto a resultados. Sin embargo, el OI no prevé dificultades para poner en marcha las actuaciones previstas.
OE 6.5.1 Mejorar el entorno urbano, la rehabilitación de viejas zonas industriales y la reducción de la contaminación del suelo, atmosférica y acústica.	BAJA	No se han seleccionado operaciones en este eje lo que se traduce en un bajo nivel de eficacia en cuanto a resultados. Tampoco se prevén dificultades en la futura ejecución ya que se licitará a través de un solo proyecto.
OE 7.2.2 Adecuación y modernización de las redes de carretera y ferrocarril en el entorno de las áreas urbanas, conexiones y accesos de las redes regionales a la TEN-T.	BAJA	No se dispone de indicador de resultados actualizado que permita evaluar la consecución de resultados. No obstante, dado que no se han iniciado las actuaciones previstas y que los resultados dependen en gran parte de éstas, se estima que la eficacia es baja.
OE 9.8.1 Apoyo a la regeneración física, económica y social de las comunidades de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas.	ALTA/BAJA	La alta eficacia en cuanto a resultados responde a la disminución de la tasa de pobreza. No obstante la fiabilidad de estos datos es reducida y en todo caso la disminución respondería más al cambio de coyuntura económica que a las actuaciones seleccionadas. Si bien se han seleccionado actuaciones en este Eje del PO, éstas se han dirigido a la regeneración urbana y el gasto comprometido a finales de 2016 así como los m2 regenerados están muy por debajo de lo esperado para 2016.
OE 10.5.1 Mejorar las infraestructuras de educación y formación.	BAJA	No se han seleccionado operaciones en este Eje y ha empeorado el ratio de alumnos por clase, lo que pone de manifiesto la necesidad de actuar en este Eje.

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L.

15. ¿Se ha alcanzado a los grupos destinatarios de acuerdo con las previsiones?

El análisis de la tipología de beneficiarios mayoritaria por Eje del PO, refleja la adecuada orientación de las actuaciones hacia aquellos destinatarios en los que se centra la búsqueda principal de resultados en cada caso. Una vez se incrementen los avances en la ejecución del PO, se podrá realizar un análisis en mayor profundidad de los beneficiarios finales del mismo en función de la tipología de actuaciones puestas en marcha.

Recomendación:

- ✚ Ampliar en posteriores ejercicios de evaluación, y una vez se cuente con gasto certificado, el análisis acerca de los beneficios alcanzados en los colectivos destinatarios del PO gracias a la intervención.

16. ¿En qué medida ha contribuido el PO a alcanzar el objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 de reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza nacional?

La influencia del PO FEDER de Ceuta 2014-2020 sobre la pobreza se hace patente en las líneas de intervención asociadas a las actuaciones en las zonas geográficas con más afectadas por la pobreza o a los grupos destinatarios con mayor riesgo de discriminación o exclusión social. En concreto, es el Eje 9 el que se dirige en mayor medida a abordar este tema.

A 31 de diciembre de 2016, únicamente se han seleccionado operaciones consistentes en obras de mejora del entorno urbano en barrios desfavorecidos de Ceuta, lo que puede tener un impacto en la reducción de la pobreza, pero no con efecto inmediato.

No obstante, hay que destacar que el índice de población en riesgo de pobreza se ha reducido en Ceuta desde el inicio de la programación. No obstante, los datos en Ceuta arrojan según los servicios estadísticos poca fiabilidad. En todo caso, se estima que la mejora de la coyuntura económica en Ceuta es más determinante que las actuaciones realizadas en el marco del Eje 9 a fecha de 31 de diciembre de 2016 en lo referente a la reducción del número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza.

En conclusión, la contribución del PO a la consecución del objetivo de reducir el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza puede calificarse de reducido en esta primera fase del desarrollo del Programa, si bien las perspectivas a futuro son favorables por la mejora del contexto y por el mayor impacto de las actuaciones del Eje 9 en materia de pobreza.

Recomendación:

- ✦ Ampliar en posteriores ejercicios de evaluación, y una vez se cuente con gasto certificado, el análisis a cerca de la influencia del PO en la disminución del porcentaje de población que se sitúa por debajo del umbral de la pobreza, teniendo en cuenta para ello la evolución de las operaciones identificadas por su influencia en este ámbito.

17. ¿Se ha verificado la participación de los organismos de igualdad y otras partes interesadas en el desarrollo del PO?

Siguiendo el principio de partenariado y gobernanza multinivel que ha venido constituyendo un pilar de los Fondos Estructurales en la Ciudad Autónoma de Ceuta en el período 2014-2020 desde la fase de Programación, los primeros pasos de la implementación del PO han contado con una participación activa de todos los agentes implicados en la puesta en marcha de las actuaciones cofinanciadas, pero también de los agentes económicos y sociales de la región.

18. ¿En qué medida el PO ha contribuido a la mitigación del cambio climático y adaptación al mismo para la consecución del objetivo principal de la UE 2020 de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de aumentar la eficiencia energética?

El PO FEDER de Ceuta 2014-2020 incorpora el principio de sostenibilidad desde la programación de acciones específicas que promueven actuaciones que contribuyen al incremento de la sostenibilidad territorial y un enfoque transversal, que queda garantizado por el procedimiento de Evaluación ambiental del PO.

En la práctica, no ha habido todavía actuaciones seleccionadas en los Ejes con mayor impacto en el desarrollo sostenible. Así, no se han producido avances en el marco de los Ejes 4 y 6 referentes a la economía baja en carbono y la protección y conservación medioambiental. No obstante, los OT en los que sí se han desarrollado también contribuyen a la observación del principio horizontal de desarrollo sostenible. Así, en el OT3, contempla la incorporación de criterios de baremo para otorgar mayor puntuación a los proyectos empresariales que incorporan compromisos medioambientales y/o certificación medioambiental y energética. Por su parte, las actuaciones realizadas en el Eje 9 no se estima que hayan tenido un efecto positivo sobre el desarrollo sostenible en Ceuta. En lo referente a las actuaciones seleccionadas en el Eje 7, éstas podrán tener cierto impacto en un futuro si se reduce el grado de congestión que experimenta el tráfico en la frontera de Ceuta con Marruecos.

TABLA 32. CONTRIBUCIÓN DE LOS OT DEL PO CEUTA 2014-2020 AL DESARROLLO SOSTENIBLE

PI	VÍA CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO SOSTENIBLE	GRADO DE CONTRIBUCIÓN A 31-12-2016
OT2	Reducción de la huella de carbono a través de la e-administración	Sin avances
OT3	Incremento de sostenibilidad de las actividades empresariales a través de baremos que aumenten puntos de proyectos con compromisos medioambientales y/ certificación medioambiental y energética	Avances en selección e actuaciones teniendo en cuenta principios medioambientales
OT4	Incremento de la eficiencia energética y reducción de emisiones a través de la mejora del alumbrado público	Sin avances
OT6	Mejora en control de la calidad atmosférica y protección de la salud	Sin avances
OT7	Reducción de la contaminación atmosférica con la reducción de las concentraciones de vehículos	Avances en operaciones seleccionadas sin impacto todavía en la contaminación por la falta de realización.
OT9	Mejora del medio urbano y el uso eficiente de los recursos	Avances con poca contribución al desarrollo sostenible
OT10	Regeneración paisajística y mejora de ciertos aspectos ambientales.	Sin avances

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Conclusiones y recomendaciones:

- + Se impone la necesidad de incidir en la aprobación y puesta en marcha de las líneas de actuación programadas en los ámbitos de intervención de los Ejes 4 y 6.

10.4. ANÁLISIS DE EFICIENCIA

19. ¿Cuáles fueron los costes unitarios por Prioridad de Inversión, Objetivos Específicos y Objetivos Temáticos? ¿Y por grupo objetivo?

20. ¿Qué tipos de actuaciones pueden catalogarse como las de mayor eficiencia en el Programa?

Debido al reducido avance del PO en términos de gasto certificado, no se ha podido realizar el análisis en términos de eficiencia del PO, por lo que se deberá realizar un análisis en profundidad de este aspecto en posteriores ejercicios de Evaluación de acuerdo a lo previsto en el Plan de Evaluación.

Recomendación:

- ✦ Ampliar en posteriores ejercicios de evaluación, y una vez se cuente con gasto certificado, el análisis a cerca de la eficiencia del PO en base a costes unitarios, y teniendo en cuenta para ello la metodología expuesta en la Guía para la Elaboración de la Evaluación.

10.5. ANÁLISIS DE IMPACTO Y VALOR AÑADIDO COMUNITARIO

21. ¿Cuál es el impacto de la ayuda sobre los colectivos destinatarios?

Debido al reducido avance del PO en términos de gasto certificado, no se ha podido realizar el análisis en términos del impacto del PO sobre los colectivos destinatarios, por lo que se deberá realizar un análisis en profundidad de este aspecto en posteriores ejercicios de Evaluación de acuerdo a lo previsto en el Plan de Evaluación.

Recomendación:

- ✦ Ampliar en posteriores ejercicios de evaluación, y una vez se cuente con gasto certificado, el análisis acerca del impacto de la ayuda sobre los colectivos destinatarios del apoyo.

22. ¿Qué habría sido la situación de los mismos en ausencia del apoyo recibido?

A pesar de las circunstancias antes mencionadas, el avance del PO teniendo en cuenta las operaciones seleccionadas ha llevado a los organismos gestores consultados a calificar como esencial la tipología de ayudas comprendidas en el PO FEDER de Ceuta 2014-2020 en ausencia de las cuáles no se producirían avances en determinados ámbitos.

Asimismo se menciona que el apoyo del FEDER es importante para abordar proyectos más ambiciosos y para asegurar la sostenibilidad futura de los mismos.

23. ¿Se ha producido efectos no deseados como consecuencia de las actuaciones?

Los organismos gestores consultados consideran que no se han producido efectos no deseados como consecuencia de las actuaciones seleccionadas y/o realizadas.

RegioPlus
Consulting 

www.regioplus.eu

C/ La Mancha, 1 Oficina 2-1
28823 Coslada - Madrid

T. +34 91 883 80 08
F. +34 91 879 88 19

C/Sant Magí 103A
07013 Palma - Illes Balears

Rue Jourdan 64
B - 1060 Bruselas

T. +32 (0) 479 058204