

TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

ISSN 1831-0842

Informe Especial nº 8

2012

ORIENTACIÓN DE LA AYUDA
A LA MODERNIZACIÓN DE
EXPLORACIONES AGRÍCOLAS



ES



Informe Especial nº 8 // 2012

ORIENTACIÓN DE LA AYUDA A LA MODERNIZACIÓN DE EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS

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

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

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Informe Especial nº 8 // 2012

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2012

ISBN 978-92-9237-648-2
doi:10.2865/34818

© Unión Europea, 2012
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartados

	GLOSARIO
I-VI	RESUMEN
1-16	INTRODUCCIÓN
1-7	DESARROLLO RURAL: MARCO DE LA MEDIDA 121
8-9	¿EN QUÉ CONSISTE LA «MEDIDA 121»?
10-16	ORIENTACIÓN DE LA AYUDA
10-16	LA MEDIDA 121 DEBERÍA ATENDER PRIORIDADES DE LA UE Y NECESIDADES IDENTIFICADAS
17-22	ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN
23-65	OBSERVACIONES
23-43	ORIENTAR LA MEDIDA 121 A ATENDER PRIORIDADES DE LA UE Y NECESIDADES IDENTIFICADAS
23-24	CIERTO GRADO DE MODERNIZACIÓN VIENE DADO POR LA ADQUISICIÓN DE NUEVO EQUIPO Y NUEVAS INSTALACIONES
25-28	ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS ORIENTAN LA AYUDA A PROYECTOS QUE RESPONDEN A NECESIDADES IDENTIFICADAS Y A PRIORIDADES DE LA UE...
29-32	... PERO EN LA PRÁCTICA APENAS SE ESTABLECE UNA JERARQUÍA DE PRIORIDADES
33-37	LA COMISIÓN APROBÓ ALGUNOS PDR QUE NO ORIENTABAN LA AYUDA A PRIORIDADES Y NECESIDADES IDENTIFICADAS
38	LA ORIENTACIÓN DESCRITA EN EL PDR NO SIEMPRE COINCIDE CON LA SEGUIDA EN LA PRÁCTICA
39-40	EL MCSE NO PERMITE CONTROLAR EL GRADO EN QUE LA MEDIDA RESPONDE A TODAS LAS PRIORIDADES DE LA UE
41-43	LOS DATOS DEL MCSE OFRECEN ESCASA FIABILIDAD EN RELACIÓN CON LOS RESULTADOS
44-55	ORIENTACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES MEDIANTE EL CHEQUEO DE LA PAC
44-45	EL CHEQUEO DE LA PAC PERSEGUÍA ORIENTAR RECURSOS ADICIONALES A «NUEVOS DESAFÍOS»
46-55	ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS NO UTILIZARON LOS RECURSOS ADICIONALES PARA «INTENSIFICAR» LA MEDIDA 121

- 56-65 ORIENTACIÓN DE LA AYUDA A LA PREVENCIÓN DE RIESGOS PARA LA SOSTENIBILIDAD Y DEL EFECTO DE PESO MUERTO**
- 56-59 VERIFICACIÓN INSUFICIENTE DE LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LAS EXPLOTACIONES Y DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PRESENTADOS
- 60-65 LOS ESTADOS MIEMBROS SELECCIONARON PROYECTOS YA INICIADOS, GENERANDO ASÍ UN RIESGO DE EFECTO DE PESO MUERTO
- 66-73 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

ANEXO. PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL (PDR) SELECCIONADOS PARA LA FISCALIZACIÓN, CON SUS RESPECTIVOS ESTADOS MIEMBROS O REGIONES, Y PRESUPUESTO CORRESPONDIENTE A LA MEDIDA 121 PARA EL PERÍODO 2007-13

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GLOSARIO

Chequeo de la PAC: La política agrícola común fue ajustada en 2009 para facilitar a los agricultores una respuesta a las señales de los mercados, simplificar los pagos directos y ayudar a los agricultores a afrontar los nuevos retos del futuro, en particular el cambio climático. Este ajuste se conoce con el nombre de Chequeo de la PAC.

Directrices Estratégicas Comunitarias: El Consejo fija en ellas las prioridades de la Unión Europea (UE) respecto del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y establece el vínculo con los objetivos establecidos por los Consejos Europeos de **Lisboa** y **Gotemburgo** y los traduce a la política de desarrollo rural. La idea es asegurar la coherencia del desarrollo rural con otras políticas de la UE, sobre todo en materia de cohesión y medio ambiente, y acompañar la ejecución de la nueva política agrícola común y la reestructuración que lleva aparejada.

Efecto de peso muerto: Situación en la que un proyecto subvencionado se habría llevado a cabo de todos modos, total o parcialmente, sin dicha subvención.

Ejes: El desarrollo rural se ejecuta en el período de programación 2007-13 a través de cuatro ejes temáticos, que representan grupos coherentes de medidas de desarrollo rural.

Estrategia de Gotemburgo: Lanzada en 2001 como la primera estrategia para el desarrollo sostenible de la UE.

Estrategia de Lisboa: Lanzada en 2000 como Estrategia de la UE para el Crecimiento y el Empleo, tiene la finalidad de generar crecimiento y una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo mediante la inversión en capacidades, la incorporación de una dimensión ecológica a la economía y la innovación.

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

MCSE: Marco Común de Seguimiento y Evaluación.

Medida: Régimen de ayuda destinado a aplicar una política. Una medida define las reglas para que puedan financiarse proyectos dentro de un eje.

M121 (medida 121): Modernización de explotaciones agrícolas.

Operación: Proyecto, contrato u otro acuerdo cofinanciado por el Feader.

PAC (política agrícola común): Conjunto de disposiciones legales y de prácticas adoptadas por la Unión Europea para crear una política común y unificada en materia de agricultura.

PDR (programa de desarrollo rural): Documento de programación preparado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión para planificar y ejecutar la política de desarrollo rural de la UE. Un PDR puede tener alcance regional o nacional.

PERE: Plan Europeo de Recuperación Económica.

Período de programación: Marco plurianual de planificación y ejecución de políticas de la UE como la de desarrollo rural; el período correspondiente al desarrollo rural está comprendido entre 2007 y 2013.

VAB: Valor añadido bruto.

RESUMEN

I.

A través de su política de desarrollo rural, la Unión Europea (UE) cofinancia proyectos de inversión en explotaciones agrícolas. En el actual período de programación 2007-13, se ha presupuestado un total de 11 100 millones de euros¹ para una medida de inversión concreta denominada «Modernización de explotaciones agrícolas». La financiación de la UE se completa con el gasto público nacional que cubre parte del coste total de la inversión.

II.

El Consejo ha establecido en sus Directrices Estratégicas Comunitarias prioridades específicas de la UE para la política de desarrollo rural, y los Estados miembros deben orientar la financiación a objetivos claramente definidos que reflejen las necesidades identificadas en sus zonas rurales.

III.

En 2009, se asignó un importe adicional de 4 950 millones de euros a las medidas de desarrollo rural, entre ellas la de modernización, a través del «Chequeo de la PAC» y el Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) con el fin de reforzar las operaciones ligadas a las prioridades de la UE, como el cambio climático, la energía renovable, la gestión del agua, la biodiversidad y la reestructuración del sector lácteo.

IV.

En la fiscalización se examinó **si la ayuda de la UE a la modernización de explotaciones agrícolas respondía a las prioridades de la UE y a las necesidades específicas de los Estados miembros.**

V.

El Tribunal constató lo siguiente:

- a) La medida 121, «Modernización de explotaciones agrícolas», cumplía su objetivo teórico de modernizar, pero esto era casi inevitable dado que cualquier inversión o cualquier adquisición de nuevo equipo da lugar a cierto grado de modernización. La medida podría ser más rentable desde el punto de vista financiero si se orientara mejor la financiación disponible.
- b) El modo de orientar la ayuda difería enormemente según los Estados miembros auditados. Algunos mostraban eficacia en este terreno mientras que otros no aplicaron los acertados criterios de selección que habían fijado o carecían de sistemas de orientación satisfactorios.

¹ Datos financieros de enero de 2012.

RESUMEN

- c) Los programas de desarrollo rural (PDR) de los Estados miembros no contenían a menudo suficiente información que demostrara que las ayudas a la inversión estaban bien orientadas. También faltaba información respecto del proceso de selección de proyectos, por lo que la Comisión desconoce qué procedimientos de selección aplican los Estados miembros cuando aprueban los PDR.
- d) El Marco Común de Seguimiento y Evaluación no genera el tipo de datos necesario para supervisar los progresos en el cumplimiento de las prioridades de la UE; se constató que los datos no eran fiables y no permitían efectuar entre comparaciones entre Estados miembros o regiones.
- e) Algunos Estados miembros no consiguieron reforzar las operaciones ligadas a las prioridades de la UE debido a la sustitución de la financiación adicional por fondos ya programados para las medidas en cuestión antes del Chequeo de la PAC.
- f) Los procedimientos establecidos para determinar la viabilidad y la sostenibilidad de una explotación o del proyecto de inversión no siempre fueron eficaces en los Estados miembros.
- g) El Tribunal observó que persiste el riesgo de efecto de peso muerto derivado de la aprobación retroactiva de las inversiones.
- c) Cuando la finalidad sea asignar medidas y dotaciones presupuestarias particulares al cumplimiento de prioridades específicas, como sucede con el chequeo de la PAC, la Comisión debería presentar propuestas legislativas para que este requisito figure expresamente en los reglamentos correspondientes de la UE, con el fin de garantizar que la financiación surta un efecto añadido.
- d) Los Estados miembros deberían crear procedimientos eficaces y proporcionales a los riesgos para evitar que se concedan ayudas a proyectos en los que haya dudas sobre la viabilidad financiera de la inversión o la sostenibilidad de la explotación.
- e) La Comisión debería alentar a los Estados miembros a adoptar buenas prácticas para que los gastos de los proyectos sean subvencionables solo a partir de la fecha de aprobación de las ayudas.

VI.

Con arreglo a estas constataciones, el Tribunal formula las recomendaciones siguientes:

- a) La Comisión tan solo debería aprobar los PDR cuando contengan pruebas de que la ayuda está bien orientada e incluyan criterios de selección claros y pertinentes que respondan a las prioridades de la UE y a las necesidades nacionales o regionales.
- b) La Comisión debería velar por que en el próximo período de programación se obtenga información pertinente y fiable para facilitar la gestión y el seguimiento de los resultados de la medida, y para determinar el grado en que la ayuda concedida contribuye al cumplimiento de las prioridades de la UE.

INTRODUCCIÓN

DESARROLLO RURAL: MARCO DE LA MEDIDA 121

1. La UE ha instaurado una política común de desarrollo rural, también conocida como el «segundo pilar» de la política agrícola común (la PAC), que se aplica en la práctica a través de períodos de programación plurianuales. El período actual abarca de 2007 a 2013, y los pagos tienen que haber terminado en 2015. La política se basa en el principio de la cofinanciación: los fondos de la UE se completan con la financiación nacional y también con financiación privada. La UE cofinancia operaciones a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), para el que se presupuestó un total de 96 000 millones de euros en el período de programación 2007-13. Este importe incluye casi 5 000 millones de euros suplementarios facilitados a raíz del Chequeo de la PAC y el Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE)².
2. La política se basa en tres temas («ejes»), más un eje horizontal conocido como Leader. Los tres ejes son:
 - Eje 1: Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal.
 - Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno rural.
 - Eje 3: Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.
3. Las Directrices Estratégicas Comunitarias fijan a escala europea las prioridades estratégicas en materia de desarrollo rural, mientras que en el Reglamento (CE) nº 1698/2005³ del Consejo se establecen las principales reglas que rigen la política de desarrollo rural en el período 2007-13 y las medidas a disposición de los Estados miembros y las regiones.
4. La legislación define para cada eje un conjunto de «medidas de desarrollo rural» o instrumentos específicos de ejecución de dicho eje.
5. Los Estados miembros elaboran sus propios programas de desarrollo rural (PDR) a escala nacional o regional para definir una estrategia y proponer las medidas que desean aplicar a fin de atender las necesidades identificadas. Los PDR constituyen el principal instrumento de programación a través del cual se canaliza la financiación de la UE. Estos programas son aprobados por la Comisión Europea. Para el actual período de programación se aprobó un total de 97 PDR.

² En 2007, la Comisión Europea propuso un «Chequeo de la PAC» sobre la política agrícola común, que fue aprobado a continuación por el Consejo en 2008. Posteriormente al Chequeo de la PAC, y en respuesta a la crisis económica de 2008, la Comisión elaboró el PERE, que fue aprobado por el Consejo en diciembre de 2008.

³ Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

6. Con el fin de supervisar y evaluar la ejecución de la política de desarrollo rural, la Comisión Europea y los Estados miembros han definido un Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE). El MCSE proporciona una serie de indicadores destinados a medir el grado de cumplimiento de los objetivos previstos a través de las realizaciones, los resultados y los impactos que se han obtenido.
7. El presente informe trata en concreto de la medida 121 del eje 1, la cual subvenciona proyectos de inversión destinados a modernizar las explotaciones agrícolas.

¿EN QUÉ CONSISTE LA «MEDIDA 121»?

8. La medida 121 financia la realización de inversiones en explotaciones agrícolas, que pueden abarcar desde elementos tan sencillos como herramientas agrícolas o cajas de madera para fruta hasta proyectos complejos como las instalaciones de biogás. Su presupuesto específico de fondos de la UE asciende a un total de 11 100 millones de euros (financiados a través del Feader)⁴, que representa para todo el período de programación 2007-13 en torno al 11 % de todo el gasto de la UE previsto para el desarrollo rural en el conjunto de la Unión. Todos los Estados miembros han elegido aplicar la medida 121.

⁴ Datos financieros de enero de 2012, incluidos 630 millones de euros procedentes del Chequeo de la PAC y del PERE.

RECUADRO 1
EJEMPLOS DE LA VARIEDAD Y DEL TIPO DE INVERSIONES FINANCIADOS POR LA MEDIDA 121

Estas fotografías tomadas durante las auditorías muestran que la medida 121 financia elementos tan dispares como carretillas elevadoras...



... maquinaria más compleja como tractores y sembradoras de precisión...



... o naves equipadas de difusores móviles de forraje.

9. El principal reglamento de desarrollo rural establece el porcentaje estándar de ayuda dentro del total de ayudas públicas (es decir, del Feader y de los presupuestos nacionales o regionales) en el 40 % de las inversiones subvencionables. Los Estados miembros pueden establecer porcentajes inferiores o topes a los costes subvencionables y limitar así la ayuda ofrecida. El porcentaje estándar de ayuda puede incrementarse, sin embargo, si concurren circunstancias especiales. Así, un joven agricultor puede recibir hasta el 50 % de la inversión subvencionable, mientras que uno radicado en una zona montañosa o desfavorecida o en un espacio Natura 2000⁵ puede recibir un 10 % adicional. En casos excepcionales (por ejemplo, regiones ultraperiféricas o islas menores del Egeo), el porcentaje de ayuda puede alcanzar el 75 %. No se establece un porcentaje mínimo de ayuda en los reglamentos de la UE.

⁵ Los espacios Natura 2000 son zonas de protección y conservación.

⁶ Considerando 21 del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

⁷ Artículo 26 del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

ORIENTACIÓN DE LA AYUDA

LA MEDIDA 121 DEBERÍA ATENDER PRIORIDADES DE LA UE Y NECESIDADES IDENTIFICADAS

10. Las Directrices Estratégicas Comunitarias establecen las prioridades de la UE para mejorar la competitividad de la agricultura, que consisten en la modernización, la innovación y la calidad. El preámbulo del principal instrumento legislativo, el Reglamento (CE) nº 1698/2005, enuncia del modo siguiente el objeto de la ayuda a las inversiones destinadas a la modernización dentro de la medida 121⁶:

«La ayuda comunitaria a las inversiones agrícolas tiene por objeto modernizar las explotaciones agrícolas, aumentar su rendimiento económico a través de una utilización más adecuada de los factores de producción, incluida la introducción de nuevas tecnologías e innovación, centrándose en la calidad, los productos ecológicos y la diversificación tanto dentro como fuera de la explotación, incluidos los sectores no alimentarios y los cultivos energéticos, así como mejorar la seguridad medioambiental y la seguridad en el trabajo, la higiene y el bienestar de los animales de las explotaciones agrícolas».

11. El texto del reglamento establece los criterios de subvencionabilidad, en virtud de los cuales únicamente debe concederse apoyo a las inversiones que⁷:
- mejoren el rendimiento global de la explotación agrícola;
 - respeten las normas comunitarias aplicables a la inversión concreta.

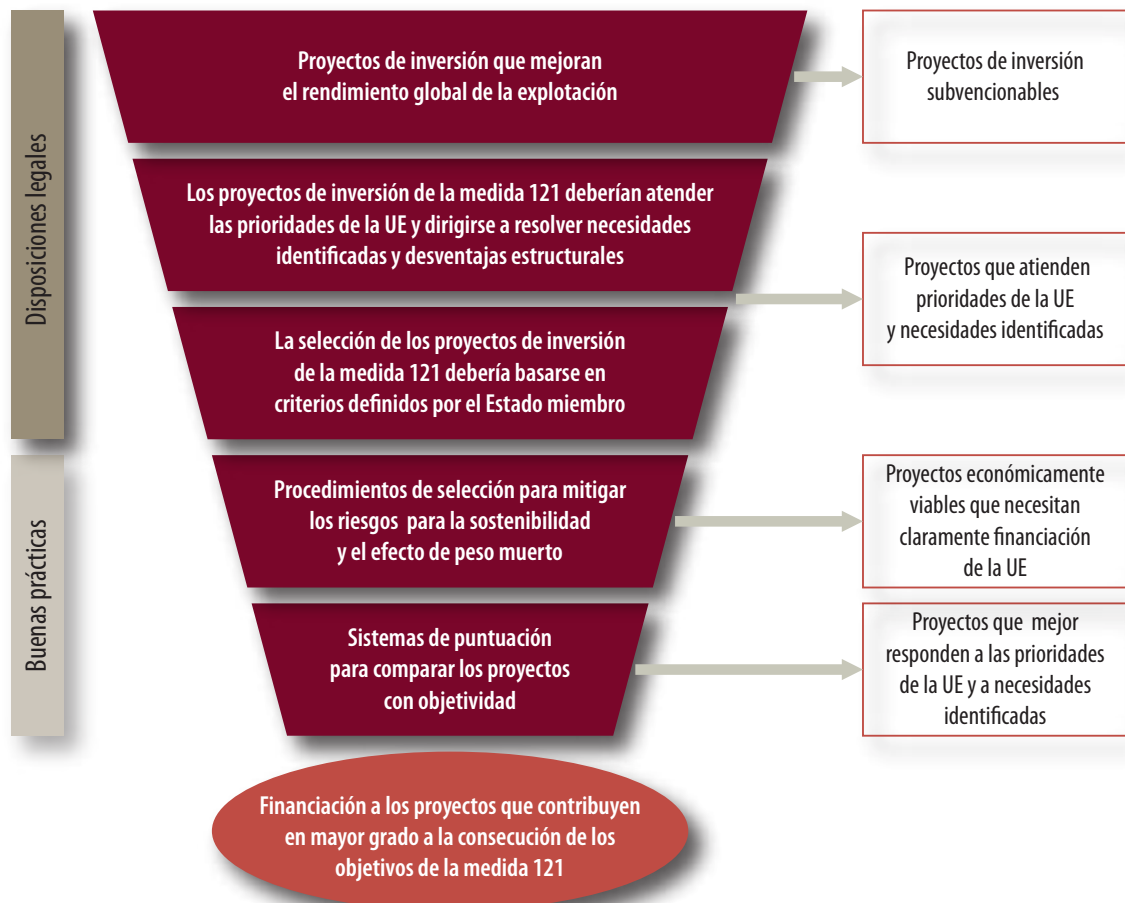
- 12.** Los Estados miembros velarán por que las ayudas a medidas de inversión se centren en objetivos claramente definidos que reflejen las necesidades estructurales y territoriales y las dificultades estructurales detectadas⁸, teniendo en cuenta las Directrices Estratégicas Comunitarias.
- 13.** Los Estados miembros tienen la posibilidad de optar por distintos enfoques para alcanzar esta meta. La orientación de las ayudas puede conseguirse en una primera etapa mediante la fijación de criterios de subvencionabilidad restrictivos y de porcentajes de ayuda diferenciados para los distintos tipos de proyecto de inversión, que deben detallarse en el PDR. De este modo, el Estado miembro puede aceptar para la concesión de la ayuda a ciertos tipos de agricultores y explotaciones agrícolas (admisibilidad de los beneficiarios), y fijar criterios de subvencionabilidad para proyectos de inversión mediante una lista «positiva» de inversiones subvencionables o una lista «negativa» de inversiones no subvencionables. Ello puede dar lugar a una diferenciación regional y sectorial (mediante la exclusión de ciertos sectores) y a la fijación de límites a la ayuda.
- 14.** La aplicación de los criterios de subvencionabilidad básicos descritos en el apartado anterior puede servir para descartar los proyectos que no guarden relación con las prioridades y las necesidades identificadas. Pero la reglamentación exige una selección aún más precisa que los Estados miembros deben llevar a cabo entre la población de proyectos de inversión subvencionables presentados aplicando criterios de selección específicos⁹.
- 15.** Un modo de selección no previsto expresamente en la reglamentación es valorar las solicitudes de proyectos mediante la atribución de puntos a cada criterio de selección aplicado. Estos sistemas de puntuación sirven para confeccionar una lista de los «mejores» proyectos, es decir, los que contribuyen en mayor grado la consecución de los objetivos fijados para la medida.

⁸ Artículo 43 del Reglamento (CE) nº 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

⁹ El artículo 71 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 dispone que los proyectos se seleccionarán con arreglo a los criterios que determine el Estado miembro o la región de que se trate.

16. El siguiente **gráfico** presenta en un diagrama el modo en que los Estados miembros pueden orientar la medida 121.

GRÁFICO



ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

- 17.** En la fiscalización se examinó el modo en que la medida «modernización de explotaciones agrícolas» (medida 121) estaba siendo gestionada por la Comisión Europea y aplicada por los Estados miembros. La pregunta general de auditoría era la siguiente:

¿Está dirigida la ayuda de la UE a la modernización de explotaciones agrícolas a atender las prioridades de la UE y las necesidades concretas de los Estados miembros?

Por medio de esta pregunta, el Tribunal quería determinar si los 11 100 millones de euros presupuestados para la medida se destinaban a los proyectos que respondieran mejor a la prioridad de modernización fijada por la UE sobre todo en los aspectos específicos previstos en el Reglamento (CE) nº 1698/2005 (véase el apartado 10).

- 18.** En la fiscalización también se examinó la canalización de los fondos adicionales provenientes del Chequeo de la PAC y del PERE a través de la medida 121.

- 19.** Por último se determinó en la fiscalización si los Estados miembros habían introducido sistemas eficaces para reducir el riesgo de financiar inversiones en explotaciones que no resulten viables desde un punto de vista económico y mitigar el riesgo del efecto de peso muerto.

- 20.** La fiscalización se centró en las principales fases de canalización de la ayuda a las inversiones a las prioridades y necesidades identificadas a través de los distintos elementos de la política, es decir, el marco legislativo de la UE, el PDR, la aprobación del PDR por la Comisión y la ejecución de la medida por los Estados miembros.

- 21.** El trabajo de auditoría abarcó los servicios de la Comisión y diez Estados miembros¹⁰. En la Comisión se controlaron la concepción de la medida por medio de la legislación de la UE aplicable a la misma¹¹, la aprobación de los PDR presentados por los Estados miembros y por último cualquier otro tipo de seguimiento realizado. Los equipos de auditoría visitaron siete de los diez Estados miembros (o sus regiones) seleccionados y otros tres fueron controlados por medio de verificaciones realizadas en la sede del Tribunal. Asimismo, la auditoría consistió en la comprobación documental de los PDR y de la legislación nacional y regional aplicable, y de los procedimientos implantados para seleccionar proyectos de inversión financiados con cargo a la medida 121. En su evaluación del MCSE como instrumento de seguimiento de la medida 121, el Tribunal examinó los datos recopilados y comunicados actualmente por los Estados miembros.

- 22.** El Tribunal evaluó una muestra de cien proyectos de inversión aprobados en 2009¹² por las autoridades nacionales o regionales competentes (diez proyectos de inversión por cada Estado miembro o región auditado) con objeto analizar su proceso de selección. Los auditores del Tribunal controlaron sobre el terreno veintiuno de los proyectos de la muestra y se entrevistaron con los beneficiarios finales.

¹⁰ La fiscalización abarcó los siguientes PDR nacionales o regionales: Bélgica (Valonia), Alemania (Baden-Wurtemberg), España (Cataluña), Francia (territorio continental), Italia (Véneto), Luxemburgo, Hungría, Polonia, Portugal (territorio continental) y Rumanía.

¹¹ Reglamento (CE) nº 1698/2005 y Reglamento (CE) nº 1974/2006.

¹² En el caso de Italia (Véneto), la muestra abarcó además proyectos aprobados en 2008.

OBSERVACIONES

ORIENTAR LA MEDIDA 121 A ATENDER PRIORIDADES DE LA UE Y NECESIDADES IDENTIFICADAS

CIERTO GRADO DE MODERNIZACIÓN VIENE DADO POR LA ADQUISICIÓN DE NUEVO EQUIPO Y NUEVAS INSTALACIONES

- 23.** El Tribunal constató que los cien proyectos de la muestra verificada habían logrado, o era probable que logaran, la modernización de la explotación o del sector agrícola en cuestión, lo cual resulta casi inevitable dado que las inversiones financian por lo general la adquisición de nueva maquinaria y nuevo equipo y la construcción o renovación de edificios, y estas operaciones se traducen en cualquier caso en cierto grado de modernización.
- 24.** Del mismo modo, una nueva inversión probablemente ayudará a cumplir en cierta medida las prioridades de la UE (véase el apartado 10), como la introducción de nuevas tecnologías y la mejora del medio ambiente, la seguridad en el trabajo y la higiene y bienestar de los animales en las explotaciones agrícolas. Los avances constantes en tecnología y medio ambiente implican que la adquisición de nuevo equipo probablemente represente, en comparación con el anterior, una mejora en términos de emisiones y eficiencia energética. Por ejemplo, las nuevas instalaciones para animales tienen que cumplir las normas establecidas en las directivas de la UE, por lo que supondrá una mejora respecto a las antiguas para la higiene y el bienestar de los animales, la seguridad en el trabajo y la protección del medio ambiente. Ahora bien, con la mera inversión en nuevo equipo y nuevas instalaciones no se consigue cumplir otras prioridades de la UE, como la innovación, la calidad y la diversificación.

ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS ORIENTAN LA AYUDA A PROYECTOS QUE RESPONDEN A NECESIDADES IDENTIFICADAS Y A PRIORIDADES DE LA UE...

- 25.** Cuando la ayuda se orienta a necesidades específicas acordes con las prioridades de la UE, su utilización puede ser más eficaz, ya que los proyectos específicamente dirigidos a la consecución de prioridades acordadas y a la satisfacción de necesidades definidas deberían ser más rentables para los contribuyentes europeos y nacionales que los financian.

- 26.** La mayoría de los Estados miembros aplicaron requisitos de subvencionabilidad restrictivos para orientar fundamentalmente la ayuda. Cabe citar los ejemplos siguientes:
- En Hungría, las autoridades organizaron convocatorias de propuestas para proyectos referentes a determinados sectores o categorías, como modernización de explotaciones ganaderas, equipo para cultivos hortícolas, proyectos de regadío, etc.
 - En Alemania (Baden-Wurtemberg) se excluyó la maquinaria agrícola (tractores). Sin embargo, en algunos Estados miembros, como Polonia y Luxemburgo, se subvencionaba casi cualquier tipo de inversión agrícola.
- 27.** En varios Estados miembros se observó una orientación de la ayuda a incentivar proyectos que correspondían a las necesidades y prioridades constatadas en el PDR. Así:
- En Luxemburgo se ofrecían porcentajes de ayuda más elevados (un 10 % más del coste del proyecto) para inversiones destinadas a mejorar el medio ambiente o el bienestar de los animales.
 - En Bélgica se aplicaba un porcentaje de ayuda del 40 % (el doble del porcentaje habitual del 20 %) a proyectos que mejoraran el almacenamiento de estiércol y la distribución del abono.
- 28.** Dos Estados miembros orientaron la ayuda aún con más precisión seleccionando los mejores proyectos del conjunto que había sido declarado subvencionable. Italia (Véneto) y Rumanía aplicaron ese criterio de selección junto con otros métodos de orientación de la ayuda para atender las necesidades declaradas en el PDR en sintonía con las prioridades de la UE.

RECUADRO 2

EJEMPLO DE BUENAS PRÁCTICAS: ITALIA (REGIÓN DEL VÉNETO) AUMENTA LAS PROBABILIDADES DE SELECCIONAR PROYECTOS DE INVERSIÓN QUE ATIENDAN MEJOR LAS NECESIDADES IDENTIFICADAS Y TAMBIÉN LAS PRIORIDADES DE LA UE

La región del Véneto establece sus criterios para seleccionar proyectos entre las solicitudes subvencionables mediante un sistema de puntuación basado en las prioridades fijadas en el PDR regional, y elabora listas de «inversiones prioritarias» por sector.

Dichas prioridades consistían en beneficios medioambientales, incremento del valor de los productos, integración de empresas, modernización estructural; acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, reconversión y estructuración de determinados sectores agrícolas y proyectos ubicados en zonas montañosas.

Por ejemplo, se seleccionó un proyecto consistente en la construcción de un almacén y de instalaciones refrigeradas para manzanas debido a que coincidía con las prioridades de la producción ecológica (que incrementa el valor); el proyecto utilizaba además paneles fotovoltaicos para reducir el consumo de energía (beneficios medioambientales) y estaba ubicado en una zona montañosas.

... PERO EN LA PRÁCTICA APENAS SE ESTABLECE UNA JERARQUÍA DE PRIORIDADES

29. En Alemania (Baden-Wurttemberg), España (Cataluña), Francia, Hungría y Portugal (territorio continental), los procedimientos nacionales incluían criterios de selección como base para valorar los proyectos, pero, con independencia del resultado de la valoración, se aprobó la concesión de la ayuda a todas las solicitudes de proyectos subvencionables porque el presupuesto para la medida era suficiente.
30. Por ejemplo, en Francia, las autoridades consideraron subvencionable un proyecto de 76 000 euros para la construcción de caballerizas que sin embargo mereció cero puntos en su valoración al no corresponder a ninguna de las prioridades fijadas para la medida. No obstante, el proyecto recibió financiación dado que el presupuesto disponible excedía del total demandado en las solicitudes de proyectos admisibles recibidas en ese momento.
31. En Bélgica, Luxemburgo y Polonia no se establecieron criterios de selección, pese a que la Comisión había advertido a los Estados miembros de que se trataba de una obligación legal.

RECUADRO 3

EL PDR DE POLONIA, UN EJEMPLO DE FALTA DE ORIENTACIÓN DE LA AYUDA

Una evaluación *ex ante* independiente del PDR de Polonia puso de manifiesto que el sistema de orientación adolecía de insuficiencias y recomendaba la fijación y aplicación de criterios de selección. Pese a ello, el PDR no establece criterios de selección ni ningún otro instrumento para satisfacer necesidades u objetivos concretos. Dado que los criterios adoptados únicamente excluían las explotaciones cuya superficie no alcanzaba un límite determinado, casi todas las explotaciones de todos los sectores agrícolas reunían los requisitos para solicitar la ayuda, lo que provocó una demanda muy superior al número de proyectos que era posible financiar.

Como consecuencia de ello, en la primera convocatoria de propuestas en 2007, la autoridad de gestión polaca aplicó el principio de aceptar las solicitudes admisibles según su orden de presentación hasta agotar el presupuesto fijado para la región, lo que provocó la formación de colas de solicitantes ante la puerta de algunas oficinas regionales. En la segunda convocatoria de proyectos (2009), la selección de proyectos respondió a criterios aleatorios. Todas las solicitudes admisibles que cumplían los requisitos básicos de subvencionabilidad fueron seleccionadas al azar hasta agotar el presupuesto fijado para la región. Estos métodos de selección carecen de un mecanismo que dirija la ayuda a proyectos centrados en necesidades definidas de orden estructural o territorial.

A partir de octubre de 2010 las autoridades polacas introdujeron criterios de selección de los proyectos.

PANORAMA DE LOS DISTINTOS MÉTODOS DE ORIENTACIÓN DE LA AYUDA EMPLEADOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS (REGIONES) AUDITADOS

- 32.** En el *cuadro 1* se ofrece una síntesis de los distintos métodos de orientación de la ayuda empleados en los diez Estados miembros, junto con la valoración del Tribunal sobre el grado de orientación conseguido por medio de los PDR, la legislación nacional y los procedimientos de ejecución.

CUADRO 1

DIFERENTES MÉTODOS Y GRADOS DE ORIENTACIÓN EN LOS DIEZ ESTADOS MIEMBROS (REGIONES) AUDITADOS

Estado miembro	Criterios de subvencionabilidad estrictos vinculados a prioridades e incentivos proporcionados	Criterios de selección definidos para orientar la ayuda	Criterios de selección aplicados efectivamente	Valoración global del grado de orientación de la ayuda
Bélgica (Valonia)	√	X	X	insuficiente
Alemania (Baden-Wurtemberg)	√	√	X	limitado
España (Cataluña)	√	√	X	limitado
Francia (territorio continental)	√	√	X	limitado
Italia (Véneto)	√	√	√	considerable
Luxemburgo	limitado	X	X	insuficiente
Hungría	√	√	X	limitado
Polonia	X	X	X	insuficiente
Portugal (territorio continental)	√	√	X	limitado
Rumanía	√	√	√	considerable

LA COMISIÓN APROBÓ ALGUNOS PDR QUE NO ORIENTABAN LA AYUDA A PRIORIDADES Y NECESIDADES IDENTIFICADAS

- 33.** La falta de orientación eficaz de la ayuda tratada en los apartados 29 a 32 no debería producirse dado que los PDR elaborados por los Estados miembros se presentan a la Comisión para su aprobación y la legislación exige que contengan pruebas suficientes de que las medidas de inversión se centren en objetivos claramente definidos que reflejen necesidades estructurales y territoriales y las dificultades estructurales detectadas¹³. La legislación vigente no obliga a los Estados miembros a comunicar en los PDR los criterios de selección que utilizará, y que pueden ser adoptados por el Estado miembro tras la aprobación del PDR por la Comisión. Ahora bien, la inclusión en el PDR de los criterios esenciales que tiene previsto aplicar el Estado miembro en la selección de proyectos de inversión es esencial para determinar hasta qué punto se conseguirá la orientación necesaria.
- 34.** En dos de los diez PDR examinados —Italia (Véneto) y Hungría— constaba claramente que la medida 121 había estado orientada con eficacia. En otros seis PDR los indicios en este sentido eran someros —Bélgica (Valonia), Alemania (Baden-Wurtemberg), España (Cataluña), Francia, Rumanía¹⁴ y Portugal—, mientras que en los dos PDR restantes —Luxemburgo y Polonia— no constaba suficientemente que la medida 121 hubiera tenido algún tipo de orientación. Pese a ello, los diez PDR fueron aprobados por la Comisión.
- 35.** Al evaluar el PDR propuesto por Polonia en julio de 2007, los servicios de la Comisión cuestionaron la falta de orientación de la medida 121 y señalaron además el problema que planteaba atender las solicitudes por orden de presentación. El PDR de Polonia no se modificó sin embargo y la Comisión lo aprobó en septiembre de 2007 pese a su orientación insuficiente.
- 36.** El PDR de Luxemburgo establece criterios de subvencionabilidad y porcentajes de ayuda diferenciados pero no especifica de qué modo se orientará la ayuda a los objetivos marcados para atender necesidades concretas. La Comisión ha recordado a las autoridades luxemburguesas en repetidas ocasiones su obligación de establecer criterios de selección.

¹³ Artículo 43 del Reglamento (CE) nº 1974/2006.

¹⁴ Aunque en el PDR de Rumanía no constaba apenas que se hubiera previsto una orientación eficaz cuando fue aprobado por la Comisión, las inversiones con cargo a la medida 121 sí estaban bien orientadas en la práctica debido al empleo de criterios de subvencionabilidad restrictivos y a la aplicación eficaz de criterios de selección pertinentes (véase el **cuadro 1**).

- 37.** Los casos de Luxemburgo y Polonia ponen en evidencia la necesidad de que la Comisión se asegure de que el PDR presentado para su aprobación defina un grado suficiente de orientación de la ayuda, porque una vez aprobado el programa y cedidos los fondos del Feader al Estado miembro, tendrá más problemas para garantizarlo retroactivamente.

LA ORIENTACIÓN DESCRITA EN EL PDR NO SIEMPRE COINCIDE CON LA SEGUIDA EN LA PRÁCTICA

- 38.** El Tribunal constató que los procesos de selección y orientación diferían a veces en la práctica de la descripción contenida en el PDR, documento principal en el que la Comisión se basa para aprobar el programa de gasto global. Algunos Estados miembros describían procesos detallados de selección en sus PDR pero en la práctica financiaban todos los proyectos subvencionables, de modo que dichos procesos de selección carecían de sentido (Francia, Hungría). En cambio, otros Estados miembros, en particular Portugal, desarrollaron sistemas de orientación más detallados que los previstos en el PDR aprobado por la Comisión.

EL MCSE NO PERMITE CONTROLAR EL GRADO EN QUE LA MEDIDA RESPONDE A TODAS LAS PRIORIDADES DE LA UE

- 39.** Dado que el MCSE permite obtener información sobre los avances en la ejecución de los programas y confrontar aquella con una serie de indicadores de recursos, realizaciones y resultados, debería ayudar a determinar el grado de orientación de la medida.

40. Los indicadores del MCSE definidos para la medida 121 (véase el **cuadro 2**) no son pertinentes para controlar si los proyectos financiados responden a determinadas prioridades de la UE o las acciones específicas de la medida, como la calidad, la diversificación tanto dentro como fuera de la explotación y la mejora de las condiciones medioambientales, de seguridad en el trabajo y de higiene y bienestar animal, al no recopilarse los datos correspondientes.

LOS DATOS DEL MCSE OFRECEN ESCASA FIABILIDAD EN RELACIÓN CON LOS RESULTADOS

41. El indicador de resultados «nuevos productos o técnicas» es importante para una medida de inversión cuyo principal objetivo reside en modernizar las explotaciones. La fiscalización puso de manifiesto que a los Estados miembros les resulta difícil recopilar datos que correspondan a la definición de este indicador específico en el MCSE¹⁵. Algunos decidieron no comunicarlo (Francia) o limitarse a medirlo parcialmente [Bélgica (Valonia) hace referencia solo a «nuevos productos»]. Más aún, los informes de evaluación identificaron en cinco de los diez Estados miembros auditados, dificultades para definir el concepto de «nuevas técnicas» [Bélgica (Valonia), Alemania (Baden-Wutemberg), Francia, Luxemburgo, Rumanía]. Otros Estados miembros aplicaron una definición más amplia de la propuesta en el MCSE. En Rumanía, la definición abarca todo producto o técnica incorporado a la explotación, por lo que incluye casi todos los proyectos de inversión cofinanciados por la medida (el 98 % de las inversiones finalizadas¹⁶).

¹⁵ Manual del MCSE: Modificaciones del empleo del suelo o de prácticas agrícolas que cambian la composición de los productos agrícolas de base. [Manual del Marco Común de Seguimiento y Evaluación. Documento de orientación de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, septiembre de 2006.]

¹⁶ Rumanía, Informe Anual de Ejecución 2009.

CUADRO 2

INDICADORES DEL MCSE PARA LA MEDIDA 121

Tipo de indicador	Indicador
Punto de partida	Productividad laboral en el sector agrícola Formación bruta de capital fijo en la agricultura
Recursos	Total del gasto público efectuado (total en relación con el Feader)
Realizaciones ¹	Número de explotaciones que recibieron ayuda a la inversión (desglose según el sexo, estado civil, edad, tipo de inversiones —RICA ² — y tipo de actividad agrícola) Volumen total de inversiones (desglose según el tipo de inversiones —RICA— y tipo de actividad agrícola)
Resultados	Número de explotaciones que introducen nuevos productos o nuevas técnicas (desglose según el tipo de reconversión de la producción) Incremento del valor añadido bruto de las explotaciones objeto de la ayuda
Impactos	Crecimiento económico Productividad laboral

¹ Según el MCSE, también deberá comunicarse el número de solicitudes aprobadas.

² Red de Información Contable Agrícola.

- 42.** Según un documento de orientación publicado por la Comisión, el indicador de resultados «incremento del valor añadido bruto (VAB)» mide la mejora del rendimiento económico de las explotaciones objeto de financiación¹⁷. Dos de los siete Estados miembros visitados no comunicaron el incremento del VAB correspondiente al período 2007-10 por dificultades de recopilación de los datos necesarios (Luxemburgo y Francia). En los restantes Estados miembros visitados la fiscalización puso de manifiesto la diversidad de definiciones y métodos de recopilación de datos aplicados. El informe intermedio de evaluación de España (Cataluña) indicaba que la fiabilidad del indicador de incremento del VAB es escasa dado que solo se disponía de información contable de un número muy reducido de explotaciones beneficiarias.
- 43.** La escasa fiabilidad y la falta de definiciones comunes hacen que los datos recopilados no sean comparables entre los Estados miembros y no puedan agregarse eficazmente a escala de la UE.

ORIENTACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES MEDIANTE EL CHEQUEO DE LA PAC

EL CHEQUEO DE LA PAC PERSEGUÍA ORIENTAR RECURSOS ADICIONALES A LOS «NUEVOS DESAFÍOS»

- 44.** En su propuesta de Chequeo de la PAC de 2007¹⁸, la Comisión identificó «nuevos desafíos» a la agricultura europea en los ámbitos del cambio climático, las energías renovables, la gestión del agua y la biodiversidad. El Consejo añadió como desafío la reestructuración del sector lácteo, concedió 4 950 millones de euros adicionales¹⁹ a través del Chequeo de la PAC y el PERE y destacó la importancia de orientar esos fondos «intensificando»²⁰ las operaciones relacionadas con los nuevos desafíos de la UE en los PDR nacionales. Los Estados miembros que habían previsto abordar los nuevos desafíos en sus PDR y activar así los recursos adicionales disponibles gracias al Chequeo de la PAC y al PERE a partir de enero de 2010 tuvieron que presentar PDR revisados a la Comisión para su aprobación en junio de 2009, a resultas de lo cual se programaron 630 millones de euros adicionales estimados para la medida 121.
- 45.** Los auditores del Tribunal analizaron la utilización de la medida 121 para abordar los nuevos desafíos mediante el examen de los PDR revisados por el Chequeo de la PAC que habían sido aprobados por la Comisión y de los procedimientos de ejecución nacionales en los diez Estados miembros auditados en la presente fiscalización.

¹⁷ Documento de trabajo sobre los indicadores del valor añadido bruto del MCSE, Comisión Europea, marzo de 2010.

¹⁸ COM(2007) 722 final de 20 de noviembre de 2007.

¹⁹ Reglamento (CE) nº 74/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1698/2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Feader (DO L 30 de 31.1.2009, p. 100).

²⁰ El considerando 6 del Reglamento (CE) nº 74/2009 dispone lo siguiente: «Es importante que las operaciones relacionadas con estas prioridades comunitarias se sigan intensificando en los programas de desarrollo rural aprobados de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1698/2005».

ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS NO UTILIZARON LOS RECURSOS ADICIONALES PARA «INTENSIFICAR» LA MEDIDA 121

- 46.** Los Estados miembros pueden utilizar los recursos adicionales para aumentar los porcentajes de ayuda a proyectos pertinentes, por ejemplo, o para introducir submedidas destinadas específicamente a abordar los nuevos desafíos. También tienen la posibilidad de revisar sus procedimientos y criterios a fin de favorecer en el proceso de selección las inversiones que responden a esos nuevos desafíos.
- 47.** En siete de los diez Estados miembros auditados²¹, la aprobación del Chequeo de la PAC y del PERE aumentó el presupuesto asignado a la medida 121. En todos estos casos, los PDR ya habían incorporado objetivos relacionados con las nuevas prioridades antes del Chequeo de la PAC.
- 48.** Los siete Estados miembros que incrementaron el presupuesto para la medida 121 respondieron a las nuevas prioridades de diferentes maneras. Tres Estados miembros —Italia (Véneto), Rumanía y Portugal— revisaron sus procedimientos de selección para conceder preferencia a los proyectos de inversión acogidos a la medida 121 que respondían a nuevas prioridades:
- En Italia, se incrementaron los porcentajes de ayuda y el importe máximo de subvención para los proyectos en el sector lácteo. Las prioridades derivadas de los nuevos desafíos se añadieron a los criterios prioritarios de selección existentes, aumentando así la posibilidad de que fueran seleccionados proyectos que respondían a los nuevos desafíos.
 - En Rumanía se cambiaron los procedimientos para asignar puntos suplementarios a las propuestas de proyectos de inversión en energías renovables.
 - En Portugal, las autoridades organizaron una convocatoria especial de proyectos relativos al sector lácteo en la que los porcentajes de ayuda eran superiores en un 10 % a los porcentajes de sectores no prioritarios.
- 49.** Tres Estados miembros —Alemania (Baden-Wurtemberg), Francia y Luxemburgo— no cambiaron sus procedimientos, mientras que Polonia estaba revisando sus procedimientos en el momento de la fiscalización.

²¹ Tres Estados miembros auditados [Bélgica (Valonia), España (Cataluña) y Hungría] no asignaron recursos adicionales a la medida 121 a raíz del Chequeo de la PAC.

- 50.** Además, las observaciones formuladas en los apartados 29 a 32 muestran que muchos de los Estados miembros no aplicaban normas de subvencionabilidad, procedimientos o criterios de selección que les permitieran orientar los recursos adicionales a las prioridades del cambio climático, las energías renovables, la gestión del agua y la biodiversidad.
- 51.** Los Estados miembros deben velar por que se gaste un «importe equivalente» a los recursos adicionales derivados del Chequeo de la PAC y del PERE en operaciones que respondan a los nuevos desafíos²², y tienen que garantizar una comunicación separada de los datos financieros de este tipo de operaciones para que la Comisión pueda verificar el cumplimiento de la citada condición. Con arreglo al MCSE, los Estados miembros también tienen la obligación de supervisar hasta qué punto las operaciones financiadas por el Feader a partir de 2010 se dirigían a resolver los nuevos desafíos. Sin embargo, antes del Chequeo de la PAC no se notificaban expresamente las operaciones diseñadas para hacer frente a los nuevos desafíos, ni en la información financiera destinada a la Comisión ni en la destinada al MCSE, por lo que es prácticamente imposible comparar la situación anterior y posterior al Chequeo de la PAC.
- 52.** La fiscalización del Tribunal reveló el riesgo de que los Estados miembros que hubieran previsto financiar operaciones dirigidas a los nuevos desafíos antes del Chequeo de la PAC pudieran utilizar los recursos adicionales para fines distintos al del reforzamiento de las nuevas prioridades. Así podría ocurrir con los Estados miembros que tuvieran previsto ocuparse de prioridades similares, como el sector lácteo, antes de recibir los nuevos fondos. Este gasto previsto se considera admisible en virtud del Chequeo de la PAC y los importes provenientes de dicho chequeo se utilizan para otros fines.

²² Artículo 69, apartado 5, letra a) del Reglamento (CE) nº 1698/2005, introducido por el Reglamento (CE) nº 74/2009.

- 53.** Este riesgo se materializó, ya que en un caso examinado este tipo de sustitución se describía en un PDR revisado a raíz del Chequeo de la PAC presentado a la Comisión y aprobado por esta (véase el **recuadro 4**):
- 54.** La Comisión considera que el tipo de sustitución presupuestaria expuesta en el **recuadro 4** se ajusta a lo dispuesto en el reglamento, ya que los 59,8 millones de euros estarán asignados formalmente a operaciones que respondan a nuevas prioridades, pero no va a producirse el efecto de «intensificación» porque el mismo importe se va a gastar exactamente en nuevas prioridades conforme a lo previsto antes del Chequeo de la PAC.
- 55.** El Tribunal pone de relieve por tanto que no todos los recursos provenientes del Chequeo de la PAC y del PERE se utilizaron para intensificar las prioridades identificadas y que resultará imposible identificar el importe real destinado a intensificar estas prioridades con la situación anterior al Chequeo de la PAC.

RECUADRO 4**ALEMANIA (BADEN-WURTEMBERG): LOS RECURSOS ADICIONALES DEL CHEQUEO DE LA PAC SUSTITUYEN AL GASTO PRESUPUESTADO YA DESTINADO A LOS NUEVOS DESAFÍOS**

En el PDR revisado a raíz del Chequeo de la PAC/PERE presentado a la Comisión, se asignó un importe suplementario de 59,8 millones de euros al presupuesto de Baden-Wurtemberg para hacer frente a tres nuevos desafíos: reestructuración del sector lácteo, cambio climático y biodiversidad. Los fondos fueron destinados exclusivamente a las medidas 121 y 214 (agroambiental) existentes. La reestructuración del sector lácteo estaba ya cubierta por la medida 121.

Las autoridades de Baden-Wurtemberg manifestaron que para esas medidas 121 y 214, definidas ya en el PDR inicial aprobado en noviembre de 2007, se había ya comprometido un importe superior a 59,8 millones de euros para operaciones orientadas a nuevos desafíos con anterioridad al Chequeo de la PAC. Las autoridades de Baden-Wurtemberg restaron por tanto 59,8 millones de euros de los presupuestos de las medidas 121 y 214, y reasignaron este importe a otras medidas existentes, entre ellas la medida 121, que recibió unos 18 millones de euros, con el fin de atender necesidades regionales específicas.

Del presupuesto asignado a la medida 121, las autoridades garantizaron 26 millones de euros al nuevo desafío de reestructurar el sector lácteo. Sin embargo los datos sobre gastos previos al Chequeo de la PAC apuntan a que el presupuesto inicial destinado al sector lácteo probablemente ascendía ya a unos 35 millones de euros.

ORIENTACIÓN DE LA AYUDA A LA PREVENCIÓN DE RIESGOS PARA LA SOSTENIBILIDAD Y DEL EFECTO DE PESO MUERTO

VERIFICACIÓN INSUFICIENTE DE LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LAS EXPLOTACIONES Y DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PRESENTADOS

- 56.** Los Estados miembros deberían velar por que se demuestre la viabilidad económica de las inversiones propuestas en las explotaciones agrícolas antes de la concesión de la ayuda con el fin de evitar la financiación de aquellas que probablemente no salgan adelante y garantizar la sostenibilidad de la inversión subvencionada. Pese a no estar legalmente obligados, todos los Estados miembros (regiones) auditados exigían a los solicitantes la presentación de pruebas más o menos rigurosas sobre la viabilidad económica de las explotaciones o de la propuesta de proyecto²³, o de ambas. Sin embargo, la fiscalización reveló que el valor y la exhaustividad de las pruebas difería considerablemente según los Estados miembros.
- 57.** En Luxemburgo, para las inversiones que superen un determinado umbral, se exige un certificado que acredite que el agricultor ha recibido asesoramiento económico sobre su proyecto de inversión. El certificado contiene un resumen de beneficio bruto de la explotación y de los costes del proyecto, pero no el resultado del análisis económico.
- 58.** En Hungría, la calidad y el rigor del plan financiero adjunto a la solicitud del proyecto se evalúan por medio de un sistema de puntuación basado en un cotejo automatizado con datos de referencia. Más de un cuarto de los proyectos seleccionados en la convocatoria de propuestas de 2008 recibió cero puntos respecto de uno o más criterios en la valoración del «realismo del plan financiero». El Tribunal constató que no se había fijado una puntuación mínima para la evaluación del plan financiero y que todos los proyectos habían sido aceptados con independencia de la puntuación recibida.
- 59.** En Polonia, los solicitantes solo tienen que demostrar la solidez financiera de un proyecto cuando su objetivo específico sea aumentar el valor añadido bruto de la explotación. Corresponde no obstante al agricultor indicar en su solicitud que su proyecto tiene dicho objetivo, lo que lleva automáticamente a un estudio más detenido de su solicitud por parte de la administración. Ninguno de los diez proyectos examinados por el Tribunal señalaban este objetivo, por lo que no se sometieron a un control de viabilidad.

²³ Los reglamentos se limitan a exigir que la inversión propuesta mejore el rendimiento global de la explotación.

LOS ESTADOS MIEMBROS SELECCIONARON PROYECTOS YA INICIADOS, GENERANDO ASÍ UN RIESGO DE EFECTO DE PESO MUERTO

- 60.** El Tribunal ha identificado en anteriores informes (por ejemplo, el relativo al enfoque Leader²⁴) un riesgo para la eficiencia de todo programa de ayudas consistente en que la inversión se habría realizado de todos modos sin la ayuda pública. Estas inversiones representan un «efecto de peso muerto».
- 61.** Un indicio sólido de un posible efecto de peso muerto es que el proyecto haya comenzado o incluso terminado antes de la concesión de la ayuda. Si dicha concesión tiene efecto retroactivo, el agricultor ha demostrado con su decisión de inversión inicial que estaba dispuesto a llevar a cabo tal inversión aun sin la aprobación de la financiación pública.
- 62.** En el caso de la medida 121, existen distintos enfoques para la aprobación de un proyecto que haya comenzado a funcionar:
- En Luxemburgo, las explotaciones agrícolas pueden solicitar la ayuda después de haber realizado la inversión si el importe es inferior a 100 000 euros o el inicio del proyecto tuvo lugar entre el comienzo del período de programación y la fecha de publicación de la norma nacional de desarrollo.
 - En otros Estados miembros, como España (Cataluña), Italia (Véneto) y Portugal, las explotaciones pueden iniciar la inversión potencialmente subvencionable en la fecha de presentación de la solicitud sin tener la seguridad de que se apruebe la financiación para el proyecto.
 - En Bélgica (Valonia) y Rumanía, no son subvencionables los costes del proyecto de inversión hasta la fecha de aprobación de la solicitud, lo que representa un ejemplo de buena práctica²⁵.
- 63.** La fiscalización reveló que en cuatro de los Estados miembros/regiones auditados —España (Cataluña), Italia (Véneto), Luxemburgo y Portugal (territorio continental)— la mitad de los proyectos de la muestra se había iniciado (o incluso finalizado) antes de que se concediera la ayuda. En esos casos, hay un riesgo considerable de que se produzca un efecto de peso muerto, es decir, que el agricultor realice la inversión incluso sin financiación pública.

²⁴ Informe Especial nº 5/2010 sobre la aplicación del enfoque Leader al desarrollo rural (<http://eca.europa.eu>).

²⁵ Se aplican normas similares en Alemania, Francia, Hungría y Polonia, aunque se permiten excepciones.

- 64.** Las propuestas legislativas de la Comisión para modificar el reglamento de desarrollo rural vigente²⁶ disponen expresamente que el gasto no será subvencionable hasta que no se presente una solicitud de ayuda, lo cual evitará una aprobación retroactiva como la permitida en Luxemburgo, pero no mitiga suficientemente el riesgo de efecto de peso muerto, dado que el proyecto de inversión podría empezar antes de aprobarse la solicitud (e incluso antes de la presentación de la solicitud, con la disposición de que los gastos efectuados hasta la fecha de dicha presentación no serán subvencionables).
- 65.** La propuesta de la Comisión para el período de referencia del desarrollo rural 2014-20 reitera esta exigencia, pero también prevé buenas prácticas en este sentido al disponer expresamente que los Estados miembros pueden establecer que el gasto no sea subvencionable hasta después de la fecha de aprobación de la ayuda (véase el **recuadro 5**).

²⁶ COM(2010) 537 final de 30 de septiembre de 2010: Propuesta de Reglamento de la Comisión por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1698/2005; procedimiento legislativo de codecisión COD/2010/0266.

RECUADRO 5

PROPUESTA DE LA COMISIÓN PARA EL PERÍODO DE REFERENCIA DEL DESARROLLO RURAL 2014-20²⁷

Con la excepción de los costes generales [*preparatorios*]..., respecto de las operaciones de inversión..., solo se considerará subvencionable el gasto efectuado una vez presentada la solicitud a la autoridad competente.

Los Estados miembros pueden disponer en sus programas que solo será subvencionable el gasto efectuado una vez aprobada la solicitud de ayuda por la autoridad competente.

²⁷ COM(2011) 627 final: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), presentada por la Comisión en el marco legislativo de la PAC en el período 2014-20.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 66.** El Tribunal constató en su fiscalización que, si bien la medida de inversión 121 de desarrollo rural, «Modernización de explotaciones agrícolas» había logrado su objetivo teórico de modernizar las explotaciones, este resultado era prácticamente inevitable porque puede considerarse que prácticamente cualquier inversión o adquisición de nuevo equipo contribuye en cierto modo a la modernización y cumple los criterios más amplios de subvencionabilidad (véanse los apartados 23 y 24).
- 67.** Aunque los Estados miembros deben orientar la ayuda a la inversión en necesidades patentes de sus zonas rurales, el grado de orientación variaba considerablemente en los Estados miembros auditados. Algunos orientan la ayuda con gran precisión a necesidades concretas y han implantado procedimientos para seleccionar los proyectos más aptos de entre los presentados por los solicitantes que reúnen los requisitos exigidos (véanse los apartados 25 a 28).
- 68.** Otros Estados miembros concedieron la ayuda a todas las propuestas de proyectos que cumplían los requisitos básicos de admisibilidad, con independencia de que los proyectos contribuyeran o no a lograr los objetivos establecidos para la medida. Estas prácticas provocaron una utilización menos eficaz y eficiente de los fondos públicos, tanto europeos como nacionales. La rentabilidad de los 11 100 millones de euros asignados a esta medida por el Feader sería mayor si se orientaran más específicamente a atender las prioridades de la UE y las necesidades nacionales y regionales detectadas (véanse los apartados 29 a 32).
- 69.** La Comisión aprobó programas de desarrollo rural (PDR) que no orientaban con precisión suficiente la ayuda y, sobre todo, no especificaban procesos o criterios para la selección de proyectos (véanse los apartados 33 a 38).

RECOMENDACIÓN 1

- a) La Comisión debería proponer legislación por la que se exigiera claramente a los Estados miembros que detallaran en sus PDR el modo previsto de orientar la medida a las necesidades identificadas y a las prioridades globales, con una descripción de los criterios y procesos aplicables a la selección de proyectos, y se asegure de que esta exigencia se cumple al aprobar los PDR.
- b) Los Estados miembros, al poner en marcha sus PDR en el próximo período de programación, deberían orientar la ayuda mediante criterios de selección claros y pertinentes, que respondan a las prioridades de la UE y a las necesidades nacionales o regionales.

- 70.** El Tribunal observó que el MCSE, instrumento creado para los Estados miembros y la Comisión, no genera datos pertinentes que puedan utilizarse para el seguimiento de los resultados obtenidos con los fondos gastados en la medida 121. Los indicadores definidos no permitieron medir los avances en el cumplimiento de las prioridades de la UE, y los datos tenían escasa fiabilidad y no permitían realizar comparaciones entre Estados miembros (o regiones) (véanse los apartados 39 a 43).

RECOMENDACIÓN 2

La Comisión debería asegurarse de que en el próximo período de programación se obtenga información pertinente y fiable para facilitar la gestión y el seguimiento de la medida y demostrar el grado en que la ayuda concedida contribuye al cumplimiento de las prioridades de la UE.

- 71.** El Chequeo de la PAC de 2009 aportó unos 5 000 millones de euros de recursos adicionales para intensificar el cumplimiento de las prioridades de la UE que fueron definidas como los nuevos desafíos de esta, entre ellas el cambio climático y la biodiversidad. La ausencia de mecanismos de orientación eficaces disminuye a su vez la eficacia de los recursos adicionales para hacer frente a los desafíos citados. Además, la fiscalización del Tribunal reveló casos en los que «la intensificación» no tendrá lugar por la sustitución de los recursos adicionales del Chequeo de la PAC y del PERE por fondos ya programados para las medidas examinadas antes del Chequeo de la PAC (véanse los apartados 44 a 55).

RECOMENDACIÓN 3

Cuando el objetivo sea asignar medidas y dotaciones presupuestarias específicas a prioridades concretas, como sucedió con el Chequeo de la PAC, la Comisión debería realizar propuestas legislativas para que este requisito figure expresamente en los reglamentos correspondientes de la UE, con el fin de garantizar que la financiación surta un efecto añadido.

- 72.** Todos los Estados miembros (regiones) auditados exigen a los solicitantes que presenten algún tipo de pruebas sobre la viabilidad económica de las explotaciones, de la propuesta de proyecto o de ambas, pero algunos no tuvieron en cuenta estas pruebas al evaluar la solicitud del proyecto (véanse los apartados 56 a 59).

RECOMENDACIÓN 4

Los Estados miembros deberían implantar procedimientos eficaces y proporcionados al riesgo para cerciorarse de que no se conceden ayudas a proyectos cuando está en duda la viabilidad financiera de la inversión o la sostenibilidad de la explotación.

- 73.** El Tribunal constató que persiste el riesgo de que se produzca un efecto de peso muerto por la aprobación retroactiva de inversiones ya iniciadas (véanse los apartados 60 a 65).

RECOMENDACIÓN 5

La Comisión debería alentar a los Estados miembros a adoptar buenas prácticas para que los gastos de los proyectos sean subvencionables solo a partir de la fecha de aprobación de la ayuda.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Ioannis SARMAS, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 14 de marzo de 2012.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

**PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL (PDR) SELECCIONADOS PARA LA FISCALIZACIÓN,
CON SUS RESPECTIVOS ESTADOS MIEMBROS O REGIONES, Y PRESUPUESTO
CORRESPONDIENTE A LA MEDIDA 121 PARA EL PERÍODO 2007-13**

PDR	Contribución de la UE (a través del Feader) 2007-13 (euros)	Total del presupuesto público para la medida 121 2007-13¹ (euros)
Bélgica (Valonia)	28 800 000	96 000 000
Alemania (Baden-Wurtemberg)	84 196 000	168 393 000
España (Cataluña)	27 628 000	119 082 000
Francia (territorio continental)	687 062 000	1 374 125 000
Italia (Véneto)	87 816 000	190 381 000
Luxemburgo	24 574 000	122 871 000
Hungría	1 175 175 000	1 652 571 000
Polonia	1 449 672 000	1 919 068 000
Portugal (territorio continental)	259 874 000	344 923 000
Rumanía	816 404 000	1 020 506 000

¹ Incluida la cofinanciación pública nacional o regional.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

V. a)

Con arreglo al Reglamento (CE) nº 1698/2005, la finalidad de la medida es modernizar las explotaciones agrícolas mediante la mejora de su rendimiento económico a través de un mejor uso de los factores de producción así como la mejora de la seguridad laboral, el medio ambiente, la higiene y el bienestar de los animales de las explotaciones agrícolas.

La Comisión considera que cuando una inversión mejora el rendimiento económico de la explotación o supone una mejora para el medio ambiente, la seguridad en el trabajo, la higiene o el bienestar de los animales, se cumple el objetivo de la medida.

V. c)

El Reglamento (CE) nº 1698/2005 dispone que, de conformidad con los principios de subsidiariedad y de la gestión compartida, los criterios de selección pueden definirse después de la aprobación de los programas en consulta con el Comité de seguimiento y no están sometidos a la aprobación por la Comisión de los programas de desarrollo rural (PDR).

Los criterios de selección no son la única manera de orientar la medida hacia unos objetivos que reflejen las necesidades estructurales y territoriales y las desventajas estructurales identificadas en el análisis DAFO¹ del PDR. La orientación puede también adoptar la forma de normas de admisibilidad detalladas, diferenciación regional y sectorial, diferenciación de las intensidades de ayuda así como límites máximos de ayuda mediante los cuales el Estado miembro puede efectuar una preselección entre los beneficiarios potenciales.

V. d)

La Comisión considera que el Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE) constituye un instrumento válido para supervisar y evaluar los avances registrados de cara a la consecución de los objetivos de la política de desarrollo rural de la UE y ha demostrado poseer muchos puntos fuertes, aunque se presentaron algunas dificultades.

La Comisión, los Estados miembros y las partes interesadas han dedicado un gran esfuerzo a mejorar continuamente el sistema. Esta experiencia se utiliza para el desarrollo de un mejor sistema de seguimiento y evaluación para el próximo período de programación.

¹ Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

V. e)

El legislador formuló el artículo 69, apartado 5 *bis*, del Reglamento (CE) nº 1698/2005 de modo que deberá gastarse un importe igual al de los recursos adicionales disponibles gracias al Chequeo de la PAC y al PERE² exclusivamente en el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015 para las operaciones de los tipos descritos en el artículo 16 *bis* del Reglamento («nuevos desafíos»).

Al mismo tiempo, la adición no era un requisito previsto en el citado artículo. Cuando los importes en relación con los nuevos desafíos ya habían sido considerados adecuados por los Estados miembros, se les ofreció la posibilidad de transferir fondos programados antes del período Chequeo de la PAC/PERE para el período 2010-15 a otras medidas o acciones.

V. f)

En el caso de muchos tipos de proyectos de inversión, se consideró que la posibilidad de una evaluación global de la viabilidad era desproporcionada y generaba una carga administrativa y unos costes innecesarios.

Para el próximo período de programación, la Comisión ha propuesto exigir un plan empresarial para algunas medidas que proporcionen apoyo a nuevas actividades económicas (ayudas a la puesta en marcha de empresas, incluidos los jóvenes agricultores, actividades no agrícolas en las zonas rurales y desarrollo de las pequeñas explotaciones, y ayuda a las agrupaciones de productores, con el fin de garantizar la viabilidad.

V. g)

Con arreglo a las propuestas de la Comisión del mes de septiembre de 2010 para la modificación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 y, según la propuesta para el próximo período de programación, en relación con las operaciones de inversión en virtud de las medidas incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 42 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión ha propuesto que solo se consideren subvencionables los gastos en los que se ha incurrido tras la presentación de la solicitud a la autoridad competente.

² Plan Europeo de Recuperación Económica.

VI. a)

Con arreglo a la propuesta de la Comisión para el próximo período de programación³, la programación estratégica se verá reforzada, gracias a lo cual se obtendrá una mejor orientación estratégica a la luz de las prioridades de la Unión para el desarrollo rural y sus ámbitos de interés.

La definición y aplicación de los criterios de selección será reforzada para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes, el mejor uso de los recursos financieros y la orientación de las medidas de acuerdo con las prioridades de la Unión para el desarrollo rural.

La propuesta prevé una mejora de la orientación hacia las inversiones de apoyo a la reestructuración de las explotaciones.

VI. b)

El sistema de control y evaluación está sujeto a revisión por parte de la Comisión y los Estados miembros a fin de mejorar su eficiencia y eficacia y fomentar la apropiación compartiendo buenas prácticas y el refuerzo de las capacidades. Con arreglo a la propuesta de la Comisión relativa a la futura política de desarrollo rural, se utilizarán indicadores de resultados cuantificados para evaluar los avances hacia objetivos fijados *ex ante* en el programa.

VI. c)

La Comisión ha propuesto que los Estados miembros tengan la posibilidad, en el próximo período de programación, de diseñar subprogramas temáticos dirigidos a abordar necesidades específicas, previendo medidas particulares y asignaciones presupuestarias y estableciendo planes financieros e indicadores específicos.

VI. d)

Para el próximo período de programación, la Comisión ha propuesto exigir un plan empresarial para algunas medidas que proporcionen apoyo a nuevas actividades económicas (ayudas a la puesta en marcha de empresas, incluidos los jóvenes agricultores, actividades no agrícolas en las zonas rurales y desarrollo de las pequeñas explotaciones, y ayuda a las agrupaciones de productores), con el fin de garantizar la viabilidad.

³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), COM (2011) 627 final, de 19 de octubre de 2011.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

VI. e)

En su propuesta del mes de septiembre de 2010 para la modificación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 y en lo que se refiere a las operaciones de inversión en virtud de las medidas incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 42 del TFUE, la Comisión ha propuesto que solo se consideren subvencionables los gastos en que se ha incurrido una vez que se haya presentado la solicitud a la autoridad competente.

En el artículo 67, apartado 2, de la propuesta de la Comisión para el próximo período de programación se ha introducido un requisito similar. En este contexto, los Estados miembros también podrán establecer en sus programas que solo serán subvencionables los gastos en que se haya incurrido una vez que la solicitud de ayuda haya sido aprobada por la autoridad competente.

OBSERVACIONES

23.

Con arreglo al Reglamento (CE) nº 1698/2005, la finalidad de la medida es modernizar las explotaciones agrícolas mediante la mejora de su rendimiento económico a través de un mejor uso de los factores de producción así como la mejora de la seguridad laboral, el medio ambiente, y la higiene y el bienestar de los animales de las explotaciones agrícolas. La Comisión considera que cuando un proyecto mejora el rendimiento económico de la explotación o aporta una mejora al medio ambiente, la seguridad en el trabajo, la higiene o el bienestar de los animales, se cumple el objetivo de la medida.

24.

Innovación, calidad y diversificación, son prioridades generales de la UE para el objetivo de competitividad, que se aplica, en su conjunto, a través del eje 1. La modernización de la medición de las explotaciones agrícolas contribuye a este objetivo mediante la mejora de la competitividad y la sostenibilidad medioambiental de la producción agrícola. No todas las inversiones deben mejorar el rendimiento de las explotaciones a través de todos los medios para conseguir el objetivo principal de modernización; cada operación será específica.

26. Segundo punto

En el programa de desarrollo rural de Luxemburgo, la medida 121 identifica claramente los objetivos incluidos en los PDR⁴ que deben alcanzarse sobre la base del análisis DAFO. No obstante, la Comisión ha insistido en la necesidad de una mayor selectividad con ocasión de las reuniones anuales con las autoridades luxemburguesas. A pesar del hecho de que el PDR identifica objetivos claros/necesidades/desventajas, podrían reforzarse los criterios de selección y orientación.

Respuesta conjunta a los apartados 29 a 38

Con arreglo a los principios de subsidiariedad y de gestión compartida, la selección de los proyectos es responsabilidad de los Estados miembros.

La Comisión considera que, si bien es necesario que los Estados miembros establezcan criterios de selección, no son la única manera de orientar la medida a objetivos que reflejen las necesidades estructurales y territoriales y las desventajas estructurales identificados en el análisis DAFO del programa de desarrollo rural. La orientación puede también adoptar la forma de normas de admisibilidad detalladas, diferenciación regional y sectorial, diferenciación de las intensidades de ayuda así como límites máximos de ayuda mediante los cuales el Estado miembro pueden efectuar una preselección entre los beneficiarios potenciales.

No obstante, la Comisión ha insistido en varias ocasiones sobre la necesidad de una mayor selectividad, por ejemplo, durante las reuniones anuales. En particular, al inicio del período de programación se envía una carta de la Comisión a las autoridades de gestión de todos los programas invitándolas a tener en cuenta la importancia de unos criterios de selección bien definidos para una aplicación efectiva a lo largo de todo el período. Además, en 2009, otra carta solicitaba a los Estados miembros que garantizaran que se especificaban los criterios de selección adecuados y se utilizaban para la asignación de los fondos.

En los casos en los que los criterios de selección ya estaban incluidos en el programa voluntariamente, la Comisión invitó a las autoridades nacionales a consultar al Comité de Seguimiento.

⁴ Véanse los capítulos 3 y 5 del PDR de Luxemburgo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 3

En el caso específico de Polonia, los documentos facilitados al Tribunal muestran que la preferencia inicial de las autoridades polacas era basarse en criterios de admisibilidad que se consideran suficientemente rigurosos para garantizar la selección de los objetivos. Experiencias posteriores demuestran lo contrario y se adoptaron criterios de selección tras la consulta del Comité de Supervisión del programa en junio de 2009.

32.

Véase la respuesta al recuadro 3.

34.

Mientras que los PDR pueden no contener todos los elementos de orientación específica, existe la posibilidad, para los Estados miembros, de adoptar posteriormente criterios de selección en consonancia con los objetivos de los PDR.

Por lo que se refiere al programa de desarrollo rural de Rumanía, identifica de forma explícita las necesidades en su formulario relativo a la medida 121. Estas necesidades también se presentan en el capítulo 3 del PDR de Rumanía. Los criterios de selección se incluyeron también en el PDR: por ejemplo, las inversiones en zonas desfavorecidas y el fomento de las explotaciones de semisubsistencia.

40.

Puesto que la finalidad de la medida 121 es contribuir al objetivo de mejorar la competitividad, la Comisión y los Estados miembros han acordado durante la preparación del Marco Común de Seguimiento y Evaluación que los dos indicadores de resultados «valor añadido bruto (VAB)» y «nuevos productos y/o técnicas» son pertinentes y adecuados para medir la dimensión de la competitividad y responder a los resultados previstos por la medida.

Cuando sea necesario, los Estados miembros podrían complementar los indicadores comunes con otros indicadores que describan los logros del programa sobre la base de las intervenciones relacionadas con medidas específicas.

41.

Dado que lo que constituye la modernización o la innovación varía mucho de unos Estados miembros a otros, no sería ni útil ni deseable una definición común de lo que es realmente «nuevo». Los Estados miembros desarrollan sus propias definiciones y evalúan sus proyectos en consecuencia.

Respecto a las conclusiones de los informes de evaluación intermedios, se han previsto otros intercambios con los Estados miembros en lo que se refiere a la medición de este indicador.

42.

Aunque el valor añadido bruto (VAB) se considera un indicador válido para medir resultados económicos en las explotaciones, la experiencia ha puesto de manifiesto algunas dificultades en la recopilación de datos en los Estados miembros. Por lo tanto, la Comisión ha tomado medidas para abordar el problema, y en un documento de trabajo de marzo de 2010 ofreció orientaciones sobre la definición y la metodología que se utilizarán para la medición de este indicador.

43.

Para el próximo período de programación, el sistema de seguimiento y evaluación está siendo revisado y mejorado con el fin de garantizar la pertinencia, utilidad y comparabilidad a escala europea de los indicadores comunes.

49.

La Comisión considera que no es necesario cambiar las modalidades de apoyo (tipos de ayuda, condiciones de admisibilidad, etc.), cuando la medida 121 ya había abordado estos nuevos desafíos en las versiones anteriores de los programas de desarrollo rural en cuestión.

50.

El importe específico del Chequeo de la PAC/PERE estaba enteramente programado para las operaciones conexas según se establece en el anexo II del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

51.

Antes del Chequeo de la PAC, los informes sobre las operaciones que ya hacen frente a los nuevos desafíos no eran un requisito legal. Esta es la razón por la que no es posible ninguna comparación.

Sin embargo, con el chequeo de la PAC, los importes reservados a nuevos retos para el período 2010-2015 son claramente objeto de seguimiento. Únicamente los proyectos que aborden los nuevos retos y sean declarados a la Comisión después de la aprobación de la versión revisada de los programas, pueden optar a recibir la financiación del Chequeo de la PAC/PERE. Se introdujo un cuadro financiero separado para «nuevos desafíos» en el plan financiero que acompaña a la Decisión de la Comisión por la que se aprueba la revisión del programa y a la luz de la cual se evalúan los reembolsos.

52.

El legislador formuló el artículo 69, apartado 5 *bis*, del Reglamento (CE) nº 1698/2005 de modo que deberá gastarse un importe igual al de los recursos adicionales disponibles gracias al Chequeo de la PAC y PERE exclusivamente en el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015 para las operaciones de los tipos descritos en el artículo 16 *bis* del Reglamento («nuevos desafíos»).

Al mismo tiempo, como la adición no era necesaria en el mencionado artículo, se decidió tener en cuenta las opciones de programación anteriores de los Estados miembros en los que ya se había asignado recursos en apoyo de operaciones en relación con los nuevos desafíos. Cuando los importes ya se consideraron adecuados por los Estados miembros, se les ofreció la posibilidad de transferir fondos programados en el período de financiación del Chequeo de la PAC / PERE previo al período 2010-2015 a otras medidas o acciones.

No es posible comparar importes previos y posteriores a la modificación del Chequeo de la PAC /PERE, dado que los importes ya asignados para operaciones similares no se delimitarán antes de la revisión del programa.

Respuesta conjunta al apartado 53, el recuadro 4 y el apartado 54

La modificación a raíz de la aplicación de las nuevas prioridades del Chequeo de la PAC y el Plan Europeo de Recuperación Económica se consideró, en efecto, en consonancia con el artículo 69, apartado 5 *bis*, del Reglamento (CE) nº 1698/2005, ya que una parte considerable de los fondos del Feader fue ya comprometido para abordar las nuevas prioridades dentro de las medidas 121 y 214 ya existentes definidas en el PDR inicial.

La Comisión considera que se ha producido una mayor consolidación en la medida en que la asignación financiera a la medida 121 posterior al Chequeo de la PAC aumentó en un 29 %

El efecto más importante de la modificación del Chequeo de la PAC/PERE es que ya se han asignado 26,1 millones de euros que tienen que emplearse para esta prioridad específica en el marco de la medida 121 para el período 2010-2015, independientemente de lo que ya haya sido gastado antes de 2010.

55.

Véase la respuesta al apartado 52.

57.

El programa de desarrollo rural indica que el asesor económico es responsable de establecer el plan de desarrollo. Este es un criterio de admisibilidad para los proyectos de más de 100 000 euros.

58.

En Hungría, los proyectos subvencionables se clasifican según un sistema de puntuación. La calidad y la viabilidad del plan financiero es uno de los elementos de este sistema. Otros elementos incluyen, por ejemplo, la creación de un plan empresarial que debe demostrar que el proyecto mejorará el rendimiento global de la explotación, por ejemplo a través de la mejora de la competitividad de las explotaciones, el impacto sobre la biodiversidad y el saldo energético positivo. Como la finalidad de estos elementos consiste en clasificar proyectos subvencionables, obtener cero puntos para el plan financiero no predetermina, en cuanto tal, la viabilidad del proyecto en sí mismo, que, de hecho, sigue siendo subvencionable.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

62.

En su propuesta del mes de septiembre de 2010 para la modificación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 y en lo que se refiere a las operaciones de inversión en virtud de las medidas incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 42 del TFUE, la Comisión ha propuesto que solo se consideren subvencionables los gastos en que se ha incurrido con posterioridad a la presentación de la solicitud a la autoridad competente.

63.

Véase la respuesta al apartado 62.

64.

La propuesta legislativa para el próximo período de programación⁵ establece que únicamente se considerarán subvencionables los gastos realizados con posterioridad a la solicitud presentada a la autoridad competente. Esto reduce el riesgo de peso muerto, en opinión de la Comisión.

Recuadro 5

La primera disposición de la propuesta de la Comisión para el período de desarrollo rural 2014-2020⁶ ha sido introducida para ajustar las medidas agrícolas a las normas relativas a las ayudas estatales generales.

⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), COM (2011) 627 final, de 19 de octubre de 2011.

⁶ COM(2011) 627 final: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), presentada por la Comisión en el marco legislativo de la PAC en el período 2014-20.

66.

Con arreglo al Reglamento (CE) nº 1698/2005, la finalidad de la medida es modernizar las explotaciones agrícolas mediante la mejora de su rendimiento económico a través de un mejor uso de los factores de producción, así como la mejora de la seguridad laboral, el medio ambiente, y la higiene y el bienestar de los animales de las explotaciones agrícolas.

La Comisión considera que cuando una inversión mejora el rendimiento económico de la explotación o supone una mejora para el medio ambiente, la seguridad en el trabajo, la higiene o el bienestar de los animales, se cumple el objetivo de la medida.

67.

La orientación de la ayuda se puede lograr de diferentes maneras: mediante criterios de selección, criterios de subvencionabilidad detallados, diferenciación regional o sectorial, y diferenciación de las intensidades de ayuda por tipo de beneficiario o por tipo de inversión o mediante el establecimiento de los límites máximos de las ayudas.

69.

De conformidad con los principios de subsidiariedad y gestión compartida, el artículo 71, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1698/2005 estipula que los criterios de selección pueden definirse después de la aprobación de los programas, en consulta con el Comité de Seguimiento, y no están sujetos a una decisión de la Comisión.

Véase también la respuesta conjunta a los apartados 29 a 38.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendación 1

Con arreglo a la propuesta de la Comisión para el próximo período de programación, la programación estratégica se verá reforzada, gracias a lo cual se obtendrá una mejor orientación estratégica a la luz de las prioridades de la Unión para el desarrollo rural y sus ámbitos de interés.

Además de efectuar un análisis DAFO, los Estados miembros y las regiones deberán determinar *ex ante* unos objetivos cuantificados (similares a indicadores de resultados) para el PDR. El contenido del programa incluirá una descripción de la estrategia que incluya la fijación de objetivos para cada uno de los ámbitos de interés de las prioridades de la Unión en materia de desarrollo rural incluidas en el programa. Tienen que demostrarse unas necesidades específicas, relacionadas con condiciones específicas, a nivel regional o subregional. El programa también deberá demostrar, entre otras cosas, que la asignación de los recursos financieros es equilibrada y adecuada y que se ha definido un enfoque pertinente por el que se establecen los principios para la determinación de criterios de selección de los proyectos que tengan en cuenta los objetivos correspondientes.

La definición y aplicación de los criterios de selección perseguirá garantizar la igualdad de trato de los solicitantes, el mejor uso de los recursos financieros y la orientación de las medidas de acuerdo con las prioridades de la Unión para el desarrollo rural.

Además, con el fin de mejorar aún más la orientación, los Estados miembros garantizarán que el evaluador *ex ante* participa desde una fase temprana en el proceso de elaboración del programa de desarrollo rural, incluido el desarrollo del análisis DAFO, el diseño de la lógica de la intervención del programa y el establecimiento de los objetivos del programa.

70.

La Comisión considera que el Marco Común de Seguimiento y Evaluación constituye un conjunto de indicadores pertinente e integrado que fue preparado conjuntamente por la Comisión y los Estados miembros para reflejar los objetivos políticos. Marca la primera vez que se aplicó en la UE un sistema completo y exigente de seguimiento y evaluación del desarrollo rural. Debe considerarse la combinación de todas las medidas al evaluar si se han abordado bien las prioridades de la UE.

La medida 121 debe evaluarse en relación con el objetivo de mejorar la competitividad. La actual experiencia en relación con el «aprendizaje práctico» pone de manifiesto que la definición de los indicadores de resultado en este ámbito es difícil, y la Comisión, los Estados miembros y las distintas partes interesadas han dedicado un gran esfuerzo a mejorar continuamente la metodología, la fiabilidad y la comparabilidad. Esta experiencia se utilizará también para el futuro sistema de supervisión y evaluación.

Recomendación 2

El sistema de control y evaluación está sujeto a revisión por parte de la Comisión y los Estados miembros a fin de mejorar su eficiencia y eficacia, sobre todo en términos de fiabilidad y comparabilidad y fomentar la apropiación compartiendo buenas prácticas y refuerzo de las capacidades. Con arreglo a la propuesta de la Comisión relativa a la futura política de desarrollo rural, se utilizarán indicadores de resultados cuantificados para evaluar los avances hacia objetivos fijados *ex ante* en el programa.

Además, las autoridades gestoras deberán garantizar que existe un sistema electrónico adecuado y seguro para registrar, mantener, gestionar y comunicar información estadística sobre la aplicación de los programas, concretamente por lo que se refiere a los avances hacia los objetivos definidos y las prioridades.

71.

El legislador formuló el artículo 69, apartado 5 *bis*, del Reglamento (CE) nº 1698/2005 de modo que deberá gastarse un importe igual al de los recursos adicionales disponibles gracias al Chequeo de la PAC y PERE exclusivamente en el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015 para las operaciones de los tipos descritos en el artículo 16 *bis* del Reglamento («nuevos desafíos»).

No era necesaria la adición en el citado artículo y, por lo tanto, se decidió tener en cuenta las opciones de los Estados miembros relativas a la programación anterior en las que ya se habían asignado recursos en apoyo de operaciones en relación con los nuevos desafíos. En estos casos, y con el fin de evitar problemas de desequilibrios y/o incoherencias en el conjunto del programa, así como prevenir un exceso de financiación que agote la limitada capacidad de absorción de la medida, los Estados miembros tenían la posibilidad de transferir fondos programados en el período previo al Chequeo de la PAC/PERE a otras medidas u operaciones.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendación 3

La Comisión ha propuesto que los Estados miembros deben tener la posibilidad, en el próximo período de programación, de diseñar subprogramas temáticos en sus programas de desarrollo rural, que contribuyan a alcanzar las prioridades de la Unión en materia de desarrollo rural destinadas a abordar necesidades específicas estableciendo para ello medidas particulares y asignaciones presupuestarias y estableciendo unos planes financieros e indicadores específicos.

Recomendación 4

En el caso de muchos tipos de proyectos de inversión, se consideró que la posibilidad de una evaluación global de la viabilidad era desproporcionada y generaba una carga administrativa y unos costes innecesarios.

Para el próximo período de programación, la Comisión ha propuesto exigir un plan empresarial para algunas medidas que proporcionen apoyo a nuevas actividades económicas (ayudas a la puesta en marcha de empresas, incluidos los jóvenes agricultores, actividades no agrícolas en las zonas rurales y desarrollo de las pequeñas explotaciones, y ayuda a las agrupaciones de productores), con el fin de garantizar la viabilidad.

73.

Ver respuesta a la recomendación 5.

Recomendación 5

Con arreglo a las propuestas de la Comisión del mes de septiembre de 2010 para la modificación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 y, según la propuesta para el próximo período de programación, en relación con las operaciones de inversión en virtud de las medidas incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 42 del TFUE, la Comisión ha propuesto que solo se consideren subvencionables los gastos en los que se ha incurrido tras la presentación de la solicitud a la autoridad competente.

Asimismo, la Comisión ha propuesto, para el próximo período de programación, que los Estados miembros puedan establecer en sus programas que solo sean subvencionables los gastos en que se ha incurrido después de que la solicitud de ayuda haya sido aprobada por la autoridad competente.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial nº 8/2012

Orientación de la ayuda a la modernización de explotaciones agrícolas

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2012 — 40 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-648-2

doi:10.2865/34818

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

Publicaciones de pago

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

LA UNIÓN EUROPEA COFINANCIA INVERSIONES DESTINADAS A MODERNIZAR LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS. LAS INVERSIONES SUBVENCIONADAS ABARCAN DESDE MAQUINARIA AGRÍCOLA SENCILLA HASTA PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN DE CARÁCTER COMPLEJO. EN ESTE INFORME, EL TRIBUNAL DESTACA LA IMPORTANCIA DE ORIENTAR LA AYUDA A PROYECTOS QUE RESPONDAN A NECESIDADES ESTRUCTURALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS CLARAMENTE IDENTIFICADAS Y A PRIORIDADES FIJADAS A ESCALA DE LA UE.

UNA ORIENTACIÓN EFICAZ DEBERÍA PERMITIR QUE LA FINANCIACIÓN LLEGUE A PROYECTOS VIABLES CON MÁS POSIBILIDADES DE LOGRAR SUS OBJETIVOS Y DE OFRECER UNA MAYOR RENTABILIDAD, POR TANTO, A LOS CONTRIBUYENTES EUROPEOS Y NACIONALES QUE LOS FINANCIAN.

EL TRIBUNAL CONSTATÓ QUE EL GRADO DE ORIENTACIÓN DE LA FINANCIACIÓN VARIABA CONSIDERABLEMENTE: MIENTRAS QUE ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS DISPONEN DE SISTEMAS PARA SELECCIONAR LOS PROYECTOS QUE RESULTEN MEJORES, OTROS NO HAN CONSEGUIDO ORIENTAR LA AYUDA CON EFICACIA.

EL TRIBUNAL SUBRAYA ASIMISMO LA IMPORTANTE FUNCIÓN DE LA COMISIÓN EN EL PROCESO, QUE CONSISTE EN ASEGURARSE DE QUE LOS ESTADOS MIEMBROS HAYAN INCLUIDO LA ORIENTACIÓN DE LAS AYUDAS EN SUS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL ANTES DE APROBAR ESTOS.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9237-648-2

