

Informe Especial

¿Se ha gestionado bien el apoyo de la UE a la inversión y promoción del sector vitivinícola y se han demostrado sus resultados en la competitividad de los vinos de la Unión?



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-0305-2
doi:10.2865/68211

© Unión Europea, 2014
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial

¿Se ha gestionado bien el apoyo de la UE a la inversión y promoción del sector vitivinícola y se han demostrado sus resultados en la competitividad de los vinos de la Unión?

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

Apartado

Siglas y acrónimos

Glosario

I – IX **Resumen**

1 – 11 **Introducción**

1 – 11 **El sector vitivinícola en la UE**

12 – 15 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

16 – 80 **Observaciones**

16 – 34 **Parte I. ¿Se ha concebido y ejecutado adecuadamente, prestando la debida atención al principio de economía, la medida de inversión de la OCM vitivinícola?**

18 – 21 No ha quedado demostrada la necesidad de medidas de inversión de la OCM vitivinícola...

22 – 25 ... y la ejecución de las inversiones de la OCM vitivinícola se ha retrasado o restringido en algunos Estados miembros

26 – 29 Los Estados miembros visitados ofrecen garantías limitadas de que solo se apoyan los proyectos viables desde el punto de vista financiero...

30 – 34 ... y no evalúan sistemáticamente la moderación de los costes de los proyectos

35 – 64 **Parte II. ¿Se ha concebido adecuadamente y ejecutado de modo eficiente la medida de promoción?**

37 – 42 El apoyo a la promoción también se ha concedido a grandes empresas, que ya contaban con una sólida reputación y tradición exportadora...

43 – 47 ... y que probablemente habrían llevado a cabo la promoción sin ayudas públicas (efecto de peso muerto)

48 – 51 La definición del gasto subvencionable no fue clara hasta 2013

- 52 – 54 Los Estados miembros no siempre comprueban si existen casos de doble financiación irregular
- 55 – 64 Una pista de auditoría insuficiente socava la eficacia de los controles aplicados por los Estados miembros visitados a efectos de garantizar la existencia real y subvencionabilidad de las acciones de promoción
- 65 – 80 **Parte III. ¿Se han demostrado adecuadamente los efectos de las medidas?**
- 65 – 70 El seguimiento y la evaluación de las medidas se centran en las realizaciones y la ejecución financiera, pero aún no hay suficiente información sobre los resultados conseguidos
- 71 – 73 Los efectos de las inversiones de la OCM no pueden dissociarse fácilmente de los efectos de las inversiones de desarrollo rural
- 74 – 75 Se ha producido un aumento de las exportaciones vitivinícolas de los Estados miembros a terceros países...
- 76 – 80 ... pero es difícil determinar en qué grado ello se puede atribuir directamente a la medida de promoción
- 81 – 90 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo I — Principales elementos del Balance general de suministro de vino de la Europa de los Veintisiete

Anexo II — Asetuksen (EY) N:o 1234/2007 liite X b

Respuestas de la Comisión

DOP: Denominación de origen protegida

DR: Desarrollo rural

EU-27: Europa de los Veintisiete

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

ha: Hectárea

hl: Hectolitro

IGP: Indicación geográfica protegida

OCM vitivinícola: Organización común del mercado vitivinícola

PNA: Programa nacional de apoyo

UE: Unión Europea

USD: Dólar estadounidense

Buena gestión financiera: De conformidad con el artículo 27 del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión Europea (el «Reglamento Financiero», DO L 248 de 16.9.2002), el concepto de buena gestión financiera comprende los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Campaña vitícola: Año de producción para los productos vitivinícolas, descrito en la parte XII del anexo I del Reglamento (CE) nº 1234/2007, que comienza el 1 de agosto de cada año y finaliza el 31 de julio del año siguiente.

Destilación de crisis: Ayuda concedida hasta el 31 de julio de 2012 para la destilación voluntaria u obligatoria del excedente de vino decidida por los Estados miembros en casos justificados de crisis, con el fin de reducir o eliminar los excedentes y garantizar al mismo tiempo la continuidad del suministro de una cosecha a la siguiente.

Economía: El principio de economía se refiere al logro de un determinado nivel de realizaciones o resultados al mínimo coste posible.

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.

Eficacia: El principio de eficacia se refiere al logro de los objetivos específicos fijados y la consecución de los resultados previstos.

Eficiencia: El principio de eficiencia se refiere al logro de la mejor relación entre los recursos empleados y las realizaciones o los resultados producidos.

Medida de cosecha en verde: La cosecha en verde supone la destrucción o eliminación total de los racimos de uva cuando aún están en su fase inmadura, reduciendo así a cero el rendimiento de la zona pertinente. Las ayudas a la cosecha en verde pueden concederse como compensación en forma de pago a tanto alzado por hectárea, cuyo importe habrá de determinar el Estado miembro afectado.

Medida de destilación de alcohol para uso de boca: Apoyo concedido a los productores en forma de ayuda por hectárea, hasta el 31 de julio de 2012, para el vino que se destila en alcohol para uso de boca.

Medida de destilación de subproductos: Ayuda concedida para la destilación voluntaria u obligatoria de subproductos de la elaboración de vino (orujo de uvas y lías de vino), llevada a cabo de conformidad con las condiciones establecidas en el punto D del anexo XV *ter* del Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo.

Medida de inversión: Ayuda concedida para inversiones tangibles o intangibles en instalaciones de transformación, infraestructura vitivinícola y comercialización de vino que mejoren el rendimiento global de la empresa y se refieran al menos a uno de los aspectos siguientes: a) la producción o comercialización de los productos mencionados en el anexo XI *ter* del Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo; b) el desarrollo de nuevos productos, procedimientos y tecnologías relacionados con los productos contemplados en el anexo XI *ter*.

Medida de mutualidades: Las mutualidades proporcionan asistencia a los productores que deseen asegurarse contra las fluctuaciones del mercado. Las ayudas europeas para la creación de mutualidades podrán concederse en forma de ayuda temporal decreciente para cubrir los costes administrativos de dichas organizaciones. Esta medida no fue elegida por ningún Estado miembro.

Medida de promoción: Medidas de apoyo a la información o promoción, relativa a los vinos de la Unión. La medida de promoción afecta a los vinos con denominación de origen protegida o indicación geográfica protegida que indiquen la variedad de uva de vinificación y podrá consistir únicamente en: a) relaciones públicas y medidas de promoción y publicidad; b) participación en eventos, ferias o exposiciones de importancia internacional; c) campañas de información; d) estudios de nuevos mercados, necesarios para la búsqueda de nuevas salidas comerciales; y e) estudios para evaluar los resultados de las medidas de promoción e información. La contribución de la UE a las actividades de promoción no podrá ser superior al 50 % de los gastos subvencionables [artículo 103 *septdecies* del Reglamento (CE) nº 1234/2007].

Medida de reestructuración y conversión de viñedos: El apoyo a la reestructuración y conversión de viñedos solo se podrá conceder para una o varias de las actividades siguientes: a) la conversión de variedades, incluso a través de injertos; b) la reubicación de viñedos; y c) las mejoras a las técnicas de gestión de viñedos. La renovación normal de viñedos que hayan llegado al final de su vida natural no será considerada una actividad de reestructuración y conversión. Las ayudas a la reestructuración y conversión de viñedos solo podrán adoptar las siguientes formas: a) compensación a los productores por la pérdida de beneficios debido a la aplicación de la medida; y b) contribución a los costes de reestructuración y conversión.

Medida de seguro de cosechas: Ayuda destinada a proteger la renta de los productores si se ven afectados por desastres naturales, fenómenos climáticos adversos, enfermedades o infestaciones por plagas.

Mosto de uva concentrado: Mosto de uva no caramelizado que se obtiene por la deshidratación parcial del mosto de uva llevada a cabo mediante un método autorizado distinto del calor directo.

Otros vinos: Vinos que no cumplen los requisitos para recibir ayudas a la promoción, por ejemplo vinos de mesa sin indicación de variedad de uva.

Período de programación: Los programas nacionales de apoyo se elaboran para períodos de cinco años. El período de programación 2009-2013 es el primero, y el segundo se prolonga desde 2014 a 2018.

Prima por arranque: Ayuda concedida a los viticultores para la retirada permanente de todas las cepas de una parcela o explotación.

Programa de desarrollo rural: Documento preparado por un Estado miembro o región, y aprobado por la Comisión, para planificar la ejecución de la política de desarrollo rural.

Programa nacional de apoyo/Dotación nacional: Los Estados miembros productores de vino utilizan los fondos de la OCM vitivinícola a través de programas nacionales de apoyo para financiar medidas de apoyo específicas destinadas al sector vitivinícola [artículo 103 *decies* del Reglamento (CE) nº 1234/2007]. Los Estados miembros presentan a la Comisión programas de apoyo de cinco años que comprenden medidas conformes con las normas que rigen el sector vitivinícola [artículo 103 *duodecies* del Reglamento (CE) nº 1234/2007].

Régimen de pago único: Régimen de ayudas que ha sustituido a la mayoría de los pagos de ayuda directos y en los que la ayuda se disocia de toda obligación de producir. En su lugar, el pago completo de la ayuda se supedita a la condición de que los agricultores mantengan la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales, y que respeten los requisitos de gestión obligatorios, la llamada «condicionalidad». Los Estados miembros podrán proporcionar ayuda a los viticultores asignándoles derechos de ayuda en el sentido del capítulo 3 del título III del Reglamento (CE) nº 1782/2003, de conformidad con el punto O del anexo VII de dicho Reglamento.

Restituciones a la exportación: De acuerdo con la política agrícola común, la Unión Europea fija niveles de precio mínimo para determinados productos agrícolas. Estos niveles de precio mínimo son superiores en muchos casos al nivel de precio mundial para los mismos productos. Cuando se exportan productos agrícolas a terceros países (fuera de la UE), es necesario compensar el precio entre el nivel de precios de la UE y el nivel de precios de mercado mundial. Esta compensación se efectúa pagando a los exportadores restituciones a la exportación. Las restituciones a la exportación difieren en duración, por sector de producto y por los productos exportados.

Vino de variedad: Vinos sin indicación geográfica en los que se permite, bajo determinadas condiciones, mencionar la variedad de uva. Estos vinos son subvencionables en virtud de la medida de promoción.

I La Unión Europea (UE) es el mayor productor de vino del mundo. En 2008, el Consejo introdujo una reforma de la organización común del mercado (OCM) vitivinícola destinada fundamentalmente a aumentar la competitividad de los productores de vino de la UE y a equilibrar la oferta y la demanda, todo ello en el contexto de persistentes y prolongados excedentes estructurales de oferta con respecto a la demanda. Los principales instrumentos financieros de dicha reforma incluyen un programa temporal de arranque y el establecimiento de programas nacionales de apoyo, por los que los Estados miembros pueden elegir, entre las once medidas disponibles, las que mejor se adapten a su situación concreta.

II Tras verificar en una fiscalización previa¹ el arranque de viñedos, destinado principalmente a equilibrar oferta y demanda, el Tribunal ha dedicado la fiscalización actual a examinar si el apoyo a la inversión y promoción del sector vitivinícola se ha gestionado adecuadamente y si se han demostrado sus resultados en la competitividad de los vinos de la UE. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la gestión del apoyo a la inversión y promoción del sector vitivinícola durante los primeros años del período abarcado por la fiscalización sufrió los efectos negativos de las insuficiencias de concepción y ejecución subrayadas en el presente informe, y de que su repercusión en la competitividad de los vinos de la UE no siempre ha quedado demostrada.

III La necesidad de una medida de inversión adicional, específica para el sector vitivinícola, no queda demostrada al existir ya las medidas de política de desarrollo rural, y además esta medida adicional plantea complicaciones, crea obstáculos administrativos y, en algunos Estados miembros, ha ocasionado retrasos en la ejecución o restringido excesivamente el alcance de las inversiones subvencionables. En el momento de la fiscalización una parte importante de las asignaciones iniciales de los Estados miembros a la medida de inversión tuvo que reasignarse a otras medidas del programa nacional de apoyo.

IV Asimismo, la medida de inversión no se había ejecutado prestando la debida atención al principio de economía. La mayoría de los Estados miembros visitados en la fiscalización no garantizaron que los proyectos viables fueran los únicos en recibir las ayudas, y existe el riesgo de exceso de gasto, al no haberse evaluado sistemáticamente la moderación de los costes de los proyectos.

V Las acciones de promoción suelen emplearse para consolidar mercados y no para captar otros nuevos o recuperar los antiguos. A pesar de la prioridad prevista de apoyo a las PYME, las grandes empresas también recibieron ayudas.

VI Los Estados miembros no fueron suficientemente selectivos en la ejecución de la medida de promoción. En particular, el Tribunal constató casos claros de beneficiarios que podrían haber sufragado los costes de las acciones de promoción sin la ayuda de la UE. Asimismo, los costes de las acciones de promoción, los gastos generales y los costes de los organismos de ejecución no se justificaron suficientemente, ya que la documentación era escasa o deficiente. Todo ello socava la eficacia de los controles documentales aplicados por los Estados miembros para garantizar la realidad y subvencionabilidad de las acciones de promoción.

VII Los fondos disponibles dedicados por los Estados miembros a la medida de promoción presupuestados para el período de programación 2014-2018 duplican con creces los fondos gastados en el anterior período de programación². Habida cuenta de las dificultades que han experimentado los Estados miembros para gastar el presupuesto fijado inicialmente para acciones de promoción, existe el riesgo de que el presupuesto del período 2014-2018 se haya fijado en un nivel demasiado alto, poniendo así en peligro la aplicación de los principios de buena gestión financiera.

1 Informe Especial nº 7/2012: «Reforma de la organización común del mercado vitivinícola: avances logrados» (<http://eca.europa.eu>).

2 En el período de programación 2009-2013 se gastaron 522 millones de euros en la medida de promoción del, mientras que en el período de programación 2014-2018, los Estados miembros asignarán 1 156 millones de euros a la medida de promoción (Europa de los Veintisiete), lo cual supone un incremento del 121 % respecto de los fondos gastados en el período anterior.

VIII

La Comisión y los Estados miembros visitados siguen sin presentar suficiente información que demuestre los resultados atribuibles directamente a las medidas. En la medida de inversión, el efecto de las ayudas de la OCM vitivinícola no puede separarse fácilmente del obtenido por las inversiones de desarrollo rural, mientras que en la medida de promoción, los indicadores de resultados empleados cubren numerosas variables ajenas a la influencia de las acciones de promoción. En consecuencia, los resultados de las medidas aún no se han demostrado.

IX

Sobre la base de las observaciones expuestas, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones:

En la medida de inversión:

- a) A fin de racionalizar el régimen de ayudas, la Comisión debería proceder al seguimiento de la absorción de fondos, analizar la necesidad de la medida y valorar si el sector vitivinícola, en comparación con otros sectores agrícolas, precisa de ayudas adicionales a la inversión.
- b) Los Estados miembros deberían mitigar el riesgo para la economía mediante una evaluación sistemática de la moderación de los costes del proyecto y de la viabilidad financiera de los solicitantes. El resultado de estas evaluaciones tendría que documentarse convenientemente. La Comisión debería garantizar que los Estados miembros aplican estos controles de forma eficaz.

En la medida de promoción:

- a) La reglamentación aplicable debería restringir la posibilidad de que los beneficiarios individuales presenten en cada período de programación un programa de promoción destinado a los mismos países, limitar el ámbito de aplicación de la medida en lo que respecta a la subvencionabilidad del anuncio de la marca y hacer más hincapié en facilitar el acceso de las PYME a la medida de promoción.

- b) Con el fin de minimizar el riesgo de efecto de peso muerto, la Comisión debería garantizar que los Estados miembros exijan en su procedimientos de selección que los beneficiarios demuestren claramente su necesidad de apoyo de la UE, y que el presupuesto de ésta no financie costes operativos ordinarios.
- c) La Comisión debería garantizar que los gastos accesorios, como los costes de los organismos de ejecución y los gastos generales, se justifican suficientemente y se limitan a un porcentaje máximo de los costes totales.
- d) Los Estados miembros deberían garantizar una pista de auditoría suficiente que relacione todas las ayudas a la promoción con acciones específicas y documentadas convenientemente.
- e) La Comisión debería exigir a los Estados miembros que evalúen más detalladamente los resultados de los proyectos de promoción. En particular, habría que valorar los resultados de las acciones de promoción para los beneficiarios, y no para el sector vitivinícola de la UE en su conjunto. Los Estados miembros deberían hacer un mejor uso de los informes elaborados por los beneficiarios al final de las acciones de promoción, con el fin de evaluar y consolidar sus resultados.
- f) La Comisión debería analizar, pasado un tiempo suficiente, cómo satisface el presupuesto asignado a los programas nacionales de apoyo en el período 2014-2018 las necesidades del sector vitivinícola de la UE y la capacidad de absorción de los Estados miembros y, a partir de este análisis, reajustar el presupuesto en caso necesario para incentivar la eficiencia de los Estados miembros en la ejecución de las medidas.

El sector vitivinícola en la UE

01

La Unión Europea es el mayor productor de vino del mundo y, con cerca de 3 millones de hectáreas de viñas, arroja una media aproximada en su producción de 158 millones de hectolitros de vino al año. El consumo medio anual dentro de la UE es de aproximadamente 127 millones de hectolitros³. Durante la campaña vitícola 2011/12, se exportaron alrededor de 23 millones de hectolitros de vino a terceros países, y se importaron 14 millones de hectolitros de vino, por un valor de mercado de 8 600 millones de euros y 2 400 millones de euros⁴, respectivamente (véase el Balance general de suministro de vino en el **anexo I**).

02

En 2005, cuando la Comisión inició sus trabajos preparatorios para una reforma de la organización común de mercados, había un excedente estructural de producción de vino calculado en 18,5 millones de hectolitros.

03

En una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo⁵, la Comisión afirmaba que el creciente desequilibrio entre la oferta y la demanda era el principal motivo para reformar la OCM. En 2007, la Comisión publicó una evaluación de impacto⁶ en la que se analizaba la situación del sector vitivinícola en la UE y confirmaba un desequilibrio insostenible en el mercado y la pérdida de competitividad de los vinos de la Unión respecto de los vinos de terceros países.

04

En 2008, la organización común del mercado vitivinícola se reformó mediante el Reglamento (CE) n° 479/2008 del Consejo⁷. Según la evaluación de impacto, dos de los principales objetivos de la reforma de la organización común del mercado vitivinícola eran:

- aumentar la competitividad del vino europeo;
- garantizar un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda.

05

Desde el 1 de agosto de 2008, las medidas de intervención del mercado, como las destilaciones, las restituciones a la exportación y las medidas de almacenamiento, se han reducido progresivamente hasta su eliminación total el 31 de julio de 2012⁸. El gasto para medidas de intervención en el mercado descendió de los 364 millones de euros al año antes de la aplicación de la reforma de la OCM vitivinícola (2007/08) a cero en la campaña 2012/13.

3 Eurostat: Balance general de suministro de vino, promedio de las últimas cinco campañas vitícolas (2007/08-2011/12).

4 Fuente: Base de datos Comext de Eurostat, extracción de datos de 24 de julio de 2013.

5 COM(2006) 319 final, de 22 de junio de 2006.

6 SEC(2007) 893 final, de 4 de julio de 2007.

7 Reglamento (CE) n° 479/2008 del Consejo, de 29 de abril de 2008, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, se modifican los Reglamentos (CE) n° 1493/1999, (CE) n° 1782/2003, (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 3/2008 y se derogan los Reglamentos (CE) n° 2392/86 y (CE) n° 1493/1999 (DO L 148 de 6.6.2008, p. 1). En agosto de 2009 se derogó dicho Reglamento y la organización común del mercado vitivinícola se integró en la organización común de mercados creada conforme al Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (DO L 299 de 16.11.2007, p. 1).

8 Solo la destilación de subproductos permanece, dado que su fin es garantizar la calidad de la producción vitivinícola y una producción respetuosa con el medio ambiente.

06

Los principales instrumentos financieros de la OCM vitivinícola reformada para el período de programación 2009-2013 son los siguientes:

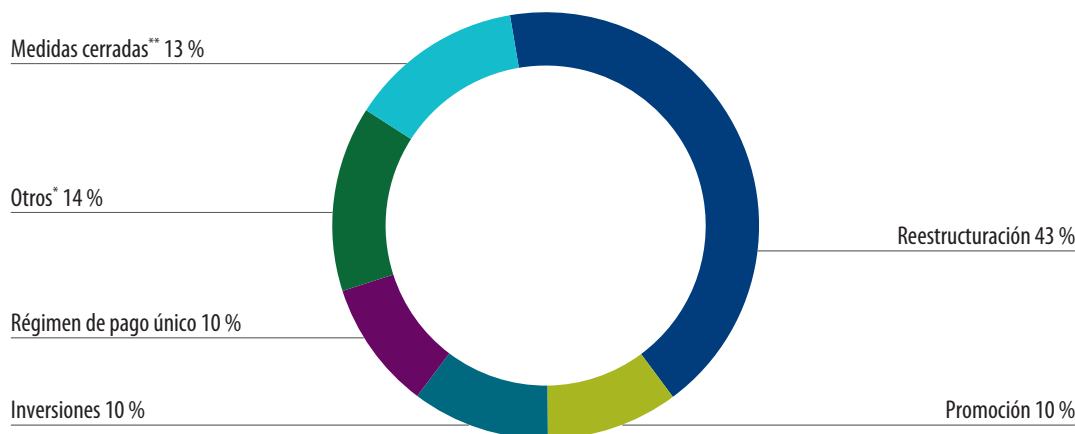
- a) Arranque voluntario de viñedos, cuyo objetivo era crear un sector vitivinícola ajustado a las condiciones del mercado mediante la eliminación permanente de los viñedos menos competitivos. Este programa, que finalizó durante la campaña vitícola 2010/11, ha supuesto el arranque de una superficie de viñedos de 161 166 ha. Los fondos de la UE dedicados a este programa ascienden a aproximadamente 1 025 millones de euros.
- b) Los programas nacionales de apoyo o PNA, también conocidos como «dotaciones nacionales», ponen a disposición de los Estados miembros un presupuesto específico para elaborar un programa de apoyo de cinco años compuesto por varias medidas que se eligen de una lista de once medidas disponibles⁹. Dichos programas de apoyo se presentan a la Comisión para su aprobación. Dieciocho Estados miembros reciben un presupuesto anual para sus programas nacionales de apoyo. Para el primer período de programación de cinco años, el presupuesto global es de 5 300 millones de euros. Los correspondientes presupuestos anuales, desglosados por Estados miembros, se recogen en el **anexo II**.
- c) Transferencias de importes¹⁰ hacia programas de desarrollo rural ya existentes, con el fin de aumentar las ayudas al desarrollo rural en las regiones productoras de vino.

07

Además del régimen de pago único¹¹, las medidas más importantes desde el punto de vista financiero introducidas por los Estados miembros en sus programas nacionales de apoyo del período de programación 2009-2013 fueron la reestructuración y conversión de variedades de los viñedos (43 % del presupuesto para los programas nacionales de apoyo, a saber, más de 2 000 millones de euros durante cinco años), promoción e inversión (estas dos medidas representan cada una el 10 % del presupuesto para los programas nacionales de apoyo, a saber, 522 y 518 millones de euros, respectivamente) (véase el **gráfico 1**). Estas tres medidas tienen por objeto aumentar la competitividad del sector vitivinícola y reflejan la intención de la nueva OCM vitivinícola de cambiar las medidas de intervención del mercado por medidas orientadas al mismo.

- 9 Estas medidas son: reestructuración y conversión de viñedos, cosecha en verde, mutualidades, seguros de cosechas, régimen de pago único, promoción, inversión, destilación de subproductos, y tres medidas temporales que finalizaron el 31 de julio de 2012 (destilación de alcohol para uso de boca, destilación de crisis y uso de mosto de uva concentrado).
- 10 Importes fijados en el artículo 190 *bis*, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1234/2007, basado en el histórico de gasto conforme al Reglamento (CE) nº 1493/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 179 de 14.7.1999, p. 1), para las medidas de intervención para regular los mercados, tal y como se contempla en el artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1).
- 11 El régimen de pago único es una de las medidas disponibles con arreglo a los programas nacionales de apoyo, pero no se considera que contribuya directamente a la competitividad del sector vitivinícola. La asignación para esta medida durante el período 2009-2013 ascendió a 510 millones de euros.

Gráfico 1 Desglose de las medidas más importantes de los programas nacionales de apoyo (periodo de programación 2009-2013)



* De acuerdo con los planes actuales de destilación de subproductos, seguros de cosechas y cosecha en verde conforme al Reglamento (CE) nº 1493/1999.

** Medidas cerradas desde la campaña vitícola 2012/2013: ayuda para las destilaciones de alcohol de boca y de crisis y para el mosto de uva concentrado.

Fuente: Comisión, cuadro financiero transmitido por los Estados miembros, octubre de 2013.

08

La medida de inversión consiste en ayudas concedidas a inversiones tangibles o intangibles en instalaciones de transformación, infraestructura vitivinícola y comercialización del vino. El objetivo de las ayudas es mejorar los resultados globales de la empresa¹². Corresponde a los Estados miembros decidir qué operaciones de inversión son subvencionables. El tipo de ayuda máximo es del 40 %¹³ de los costes de inversión subvencionables, que, en los proyectos seleccionados por el Tribunal, pueden oscilar entre los 6 000 euros para una nueva máquina de cierre de rosca y los 10,3 millones de euros para la construcción y el equipamiento de una nueva cooperativa que englobe otras varias.

- 12 Artículo 103 *duovicies* del Reglamento (CE) nº 1234/2007.
- 13 Otro tipo de la ayuda: 50 % en regiones clasificadas como de convergencia conforme al Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25); el 75 % en las regiones ultraperiféricas, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 247/2006 del Consejo, de 30 de enero de 2006, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (DO L 42 de 14.2.2006, p. 1); o el 65 % en las islas menores del mar Egeo, en el sentido del Reglamento (CE) nº 1405/2006 del Consejo, de 18 de septiembre de 2006, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las islas menores del mar Egeo y se modifica el Reglamento (CE) nº 1782/2003 (DO L 265 de 26.9.2006, p. 1).

Introducción

09

La medida de promoción consiste en ayudas para «medidas de información o promoción de los vinos comunitarios en terceros países, tendentes a mejorar su competitividad en estos últimos»¹⁴. Esta medida comprende:

- actividades de relaciones públicas y medidas de promoción y publicidad, que en particular resalten las ventajas de los productos de la UE, especialmente en términos de calidad, seguridad alimentaria o respeto por el medio ambiente;
- participación en eventos, ferias o exposiciones de importancia internacional;
- campañas de información, en particular sobre los sistemas de la UE que abarcan las denominaciones de origen, las indicaciones geográficas y la producción ecológica;
- estudios de nuevos mercados, necesarios para la búsqueda de nuevas posibilidades de venta;
- estudios para evaluar los resultados de las medidas de información y promoción¹⁵.

10

El porcentaje máximo de ayuda para las medidas de promoción es del 50 % del gasto subvencionable, que en los proyectos seleccionados por el Tribunal puede oscilar entre los 30 000 euros para actividades de relaciones públicas y los 32,6 millones de euros para un conjunto completo de acciones de promoción como las descritas en el apartado anterior.

11

Las medidas de inversión y promoción de los programas nacionales de apoyo están sujetas a gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros. Esto significa que la responsabilidad global de la gestión de las medidas recae en la Comisión, si bien su ejecución se confía a los Estados miembros. De este modo, la ejecución de las medidas de inversión y promoción y los sistemas de control relacionados competen, en gran medida, a los Estados miembros¹⁶. Los beneficiarios finales de estas medidas deberán respetar las condiciones exigidas por la UE y la legislación nacional o regional.

14 Conforme al Reglamento (CE) nº 3/2008 del Consejo, de 17 de diciembre de 2007, sobre acciones de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior y en terceros países (DO L 3 de 5.1.2008, p. 1), la Comisión podrá conceder ayudas directamente para campañas de información sobre el sistema de clasificación de vinos de la Unión Europea. Estas campañas de información, de carácter general, son distintas de las acciones de apoyo específicas de las que trata el presente informe. El 21 de noviembre de 2013, la Comisión propuso derogar y sustituir el Reglamento (CE) nº 3/2008. De conformidad con dicha propuesta, se concederían ayudas para la medida de información y promoción que relacione el vino con otros productos agrícolas, siempre que no se haya concedido ayuda con arreglo a otras medidas de la UE.

15 Artículo 103 *septdecies* del Reglamento (CE) nº 1234/2007.

16 El artículo 76 del Reglamento (CE) nº 555/2008 de la Comisión, de 27 de junio de 2008, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 479/2008 del Consejo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, en lo relativo a los programas de apoyo, el comercio con terceros países, el potencial productivo y los controles en el sector vitivinícola (DO L 170 de 30.6.2008, p. 1), que aplica la normativa básica del Consejo sobre la OCM vitivinícola, establece: «Sin perjuicio de las disposiciones específicas previstas en el presente Reglamento o en otras normas comunitarias, los Estados miembros efectuarán controles y adoptarán medidas en tanto en cuanto sea necesario para garantizar la correcta aplicación del Reglamento (CE) nº 479/2008 y del presente Reglamento. Los controles y las medidas deberán ser eficaces, proporcionados y disuasorios a fin de garantizar una adecuada protección de los intereses financieros de las Comunidades».

12

El último informe especial del Tribunal sobre la OCM vitivinícola se publicó en 2012¹⁷. El informe abarcaba los dos regímenes de ayuda de la reforma de la OCM vitivinícola más importantes desde el punto de vista financiero —el arranque de viñedos y la reestructuración y conversión de variedades de viñedos—, y estudiaba, en particular, su contribución al equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado vitivinícola de la UE, que constituye uno de los dos principales objetivos de la reforma (véase el apartado 4). Con el fin de completar su fiscalización de la reforma de la OCM vitivinícola, el Tribunal quiso abarcar las principales medidas para la competitividad seleccionadas por los Estados miembros en sus programas nacionales de apoyo: inversión y promoción. El objetivo de la fiscalización era responder a la siguiente pregunta: «¿Se ha gestionado bien el apoyo a la inversión y promoción del sector vitivinícola y se han demostrado sus resultados en la competitividad de los vinos de la Unión?»

13

En la fiscalización se evaluó si las medidas de inversión y promoción se habían concebido adecuadamente. El Tribunal también estudió los datos disponibles sobre seguimiento y evaluación con el fin de determinar si la Comisión y los Estados miembros habían logrado los resultados esperados de modo eficiente. En lo que respecta a la medida de inversión, el Tribunal ya ha fiscalizado la eficiencia de medidas de inversión similares de la política de desarrollo rural¹⁸, por lo que se concentró en aspectos relativos a la economía de esta medida, como la viabilidad financiera y la moderación de los costes de las inversiones que recibían apoyo. El alcance de esta fiscalización se refleja en las siguientes preguntas secundarias:

- a) ¿Se ha concebido y ejecutado adecuadamente, prestando la debida atención al principio de economía, la medida de inversión de a la OCM vitivinícola?
- b) ¿Se ha concebido adecuadamente y ejecutado de modo eficiente la medida de promoción?
- c) ¿Se han demostrado adecuadamente los efectos de las medidas?

14

La fiscalización se centró en proyectos financiados entre las campañas vitícolas de 2008/09 y 2010/11, que abarcan los tres primeros años de la aplicación de la reforma. El Tribunal visitó los servicios pertinentes de la Comisión y los siguientes Estados miembros y regiones: Austria, España (comunidad autónoma de Cataluña), Francia (regiones de Aquitania y Languedoc-Rosellón), Italia (regiones de Lacio y Véneto) y Portugal. Los cinco Estados miembros visitados suponen el 95 % y el 82 %, respectivamente, del gasto en medidas de promoción e inversión para el primer período de programación (2009-2013).

17 Informe Especial nº 7/2012 (<http://eca.europa.eu>).

18 Informes especiales nº 8/2012, 1/2013 y 6/2013 (<http://eca.europa.eu>).

Alcance y enfoque de la fiscalización

15

En total, treinta y siete beneficiarios de las ayudas fueron sometidos a controles sobre el terreno, veintitrés por proyectos de promoción, once por proyectos de inversión y tres por proyectos de promoción e inversión. Asimismo, se seleccionaron setenta y tres proyectos para ser sometidos a un examen documental. En total, se han analizado ciento trece proyectos (setenta y nueve de promoción y treinta y cuatro de inversión)¹⁹. La selección de la muestra se basó en la importancia relativa de los proyectos y en el tipo de beneficiario, con el fin de obtener una gama de proyectos representativa de los financiados en los Estados miembros en cuestión.

19 Se analizaron más proyectos de promoción dentro de la medida de inversión, porque su ejecución se retrasó, en dos Estados miembros seleccionados y un Estado miembro decidió no aplicar la medida.

Parte I. ¿Se ha concebido y ejecutado adecuadamente, prestando la debida atención al principio de economía, la medida de inversión de la OCM vitivinícola?

16

Una buena concepción resulta fundamental para lograr una buena gestión financiera. La medida de inversión concede ayudas públicas al tipo de empresa que también puede beneficiarse de la financiación de la UE en virtud de la política de desarrollo rural. Para estar bien concebida, la medida de la OCM vitivinícola debería responder a una necesidad identificada de forma precisa que no esté cubierta por las medidas existentes, y no tendría que imponer una carga administrativa innecesaria a las autoridades de ejecución.

17

Con el fin de ejecutar las medidas de inversión prestando la debida atención al principio de economía, los Estados miembros deberían implantar controles y procedimientos administrativos que garanticen que:

- a) la ayuda se concede a proyectos viables desde el punto de vista financiero; para evitar que la financiación pública se desperdicie en proyectos que fracasasen prematuramente, los Estados miembros tendrían que analizar, mediante controles de viabilidad apropiados, la solidez financiera del solicitante y documentar dicho análisis;
- b) los costes del proyecto que solicitan los beneficiarios son moderados; este control debe llevarse a cabo utilizando un sistema de evaluación idóneo, como los costes de referencia, la comparación del número de ofertas o un comité de evaluación.

No ha quedado demostrada la necesidad de medidas de inversión de la OCM vitivinícola...

18

No obstante su aplicación específica al sector vitivinícola (más que la aplicación general a todos los sectores agrícolas), la medida de inversión de la OCM vitivinícola abarca fundamentalmente el mismo ámbito que las medidas de ayuda a la inversión de desarrollo rural nº 121 («Modernización de las explotaciones agrícolas») y nº 123 («Aumento del valor de los productos agrícolas y forestales»). Asimismo, tal y como se muestra en el **recuadro 1**, el objetivo de la medida de la OCM vitivinícola es el mismo que el de las dos medidas de inversión de la política de desarrollo rural.

19

Con la nueva OCM vitivinícola, se ha puesto a disposición de las regiones productoras de vino más ayuda para el desarrollo rural mediante el aumento de los créditos presupuestarios destinados a programas de desarrollo rural en dichas regiones. De conformidad con el anexo X *quater* del Reglamento (CE) nº 1234/2007, desde 2011 se ha producido un aumento de 121,4 millones de euros²⁰ al año.

20 En 2009 y 2010, esta transferencia de presupuesto fue de 40,5 y 80,9 millones de euros, respectivamente.

Las medidas de inversión de la OCM vitivinícola y de la política de desarrollo rural tienen el mismo objetivo

- a) Medida de inversión de la OCM vitivinícola [artículo 103 *duovicies*, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1234/2007]: «Se concederá apoyo a inversiones tangibles o intangibles en instalaciones de transformación, infraestructura vitivinícola y comercialización de vino que mejoren el rendimiento global de la empresa [...]».
- b) Medida 121 de la política de desarrollo rural [artículo 26, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1698/2005²¹]: «La ayuda prevista en el artículo 20, letra b), inciso i), se prestará para inversiones materiales o inmateriales que: a) mejoren el rendimiento global de la explotación agrícola [...]».
- c) Medida 123 de la política de desarrollo rural [artículo 28, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1698/2005]: «La ayuda prevista en el artículo 20, letra b), inciso iii), se prestará en favor de las inversiones materiales o inmateriales que: a) mejoren el rendimiento global de la empresa [...]».

21 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).

20

En el período 2009-2013, nueve Estados miembros (Alemania, Austria, Chipre, Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Italia y la República Checa) incluyeron la medida de inversión en sus programas nacionales de apoyo, mientras que otros nueve Estados miembros (Bulgaria, Eslovenia, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal, el Reino Unido y Rumanía) no lo hicieron²². Portugal decidió no incluir la medida de inversión en su programa nacional de apoyo por considerar que ya había ayudas adecuadas del programa de desarrollo rural; de hecho, en el período de programación de la política de desarrollo rural 2007-2013, el 13,5 % del presupuesto total para las dos medidas de ayuda a la inversión en desarrollo rural se asignaron al sector vitivinícola portugués.

21

El Tribunal considera que no queda claro por qué precisamente el sector vitivinícola necesitaba ayudas suplementarias a la inversión cuando dichas ayudas ya estaban disponibles para todos los sectores agrícolas en virtud de la política de desarrollo rural y se habían aumentado los créditos presupuestarios de ayuda al desarrollo rural para las regiones productoras de vino (véase el apartado 19). No había ningún estudio o análisis que sustentara la decisión de facilitar ayudas adicionales.

22 Lituania asignó el total de su dotación nacional a la promoción. Luxemburgo (desde la campaña 2009/10), Malta y el Reino Unido asignaron el total de su dotación nacional al régimen de pago único.

... y la ejecución de las inversiones de la OCM vitivinícola se ha retrasado o restringido en algunos Estados miembros

22

Puesto que las medidas de inversión de la OCM vitivinícola y de la política de desarrollo rural habían funcionado en paralelo desde la campaña vitícola de 2008/2009 en adelante, era preciso minimizar el riesgo de doble financiación, y en consecuencia se exigió a los Estados miembros que las operaciones financiadas en el marco de las medidas de la OCM fueran distintas de las financiadas por los programas de desarrollo rural²³. La necesidad de trazar una línea divisoria entre medidas muy parecidas (especialmente entre la medida 123 de la política de desarrollo rural y la medida de inversión de la OCM vitivinícola) y de no sobrepasarla aumentó la carga administrativa para los Estados miembros, que se vieron obligados a modificar sus programas de desarrollo rural existentes antes de ejecutar la medida de inversión de la OCM.

23

En España e Italia, la obligación de respetar esta línea divisoria retrasó significativamente la ejecución de la medida de inversión de la OCM vitivinícola²⁴. En estos Estados miembros, los programas de desarrollo rural se gestionan a escala regional, por lo que cada región es la encargada de marcar dicha «línea divisoria». Se produjo un retraso de tres años en la aplicación de la medida de la OCM vitivinícola. En Italia, solo se empleó el 44 % del importe previsto inicialmente.

24

Asimismo, la línea divisoria entre las operaciones subvencionables con cargo a las diferentes medidas restringía excesivamente el alcance de la medida de la OCM en España. Si bien el contenido de las medidas de inversión de la política de desarrollo rural no cambió, solo pudieron acogerse a las ayudas de la OCM vitivinícola las inversiones realizadas por beneficiarios españoles en la UE, pero fuera del territorio nacional español. En consecuencia, España solo gastó 295 000 euros en el único proyecto presentado, a pesar de la previsión inicial de gastar 148 millones de euros en todo el período 2009-2013.

25

En Austria y Francia, la línea divisoria se estableció a escala central, y la medida de inversión se aplicó a partir de la campaña vitícola 2008/09 sin retraso alguno.

Los Estados miembros visitados ofrecen garantías limitadas de que solo se apoyan los proyectos viables desde el punto de vista financiero...

26

El artículo 103 *duovicies*, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1234/2007, dispone que «no se concederá ayuda a las empresas en dificultad²⁵». No obstante, la escasa solidez financiera de una empresa que no se considere en crisis en el momento de la solicitud de ayuda puede poner en peligro la viabilidad de sus proyectos. La legislación en vigor no exige expresamente que los Estados miembros lleven a cabo controles de viabilidad antes de conceder la ayuda.

- 23 Artículo 20, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 555/2008: «Ninguna operación podrá beneficiarse de una ayuda al amparo del artículo 15 del Reglamento (CE) n° 479/2008 en el marco de un programa nacional de apoyo conforme al título II de dicho Reglamento, para un Estado miembro o una región particular, si dicha operación está incluida en el programa de desarrollo rural de ese Estado miembro o región conforme al Reglamento (CE) n° 1698/2005.»
- 24 COM(2012) 737 final, de 10 de diciembre de 2012, sección 4.3: «Su aplicación ha sufrido retrasos, especialmente en Italia y España, debido a problemas de demarcación con operaciones similares de programas de desarrollo rural».
- 25 Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis: «Una empresa se encuentra en crisis si es incapaz, mediante sus propios recursos financieros o con los que están dispuestos a inyectarle sus accionistas y acreedores, de enjugar pérdidas que la conducirán, de no mediar una intervención exterior, a su desaparición económica casi segura a corto o medio plazo.»

27

La Comisión no ha facilitado directrices a los Estados miembros acerca de los procedimientos de selección de proyectos relativos a la medida de inversión. En la fiscalización se constató que, en los cuatro Estados miembros visitados que aplicaban la medida de inversión, solo una región de Italia (Véneto) había aplicado controles de viabilidad significativos en los que se verificó la situación financiera de los beneficiarios (véase el **recuadro 2**). La región italiana de Lacio había aplicado un sistema de evaluación menos minucioso, basado en la comparación de la contabilidad anual del solicitante para el año previo a la inversión con los efectos previstos de dicha inversión en las cuentas del ejercicio siguiente al de la inversión.

28

En Austria y Francia, los procedimientos de selección se basaron en el principio de «orden de llegada». Si bien las empresas en dificultad no eran subvencionables, debido a la falta de procedimientos de selección no fue posible garantizar que, entre todos los proyectos subvencionables, solo recibieran apoyo los que eran viables (véase el **recuadro 2**).

Recuadro 2**Controles de viabilidad: ejemplos de buenas prácticas y de prácticas insuficientes**

En la región italiana de Véneto se establecieron criterios de selección y se empleó una herramienta informática para evaluar los resultados previsibles de la inversión en función de los datos económicos facilitados por el beneficiario. Como únicamente podían recibir ayudas aquellos proyectos que demostraran su sostenibilidad económica, se excluyeron automáticamente los proyectos no viables.

En Austria, el Tribunal constató en un proyecto de inversión en una cinta de envasado aprobado en 2009 que la cooperativa beneficiaria se encontraba en liquidación. No existían criterios de selección que permitieran detectar que el proyecto no era sostenible por la situación financiera de la cooperativa; de hecho, las ayudas se habían aprobado a pesar de sus resultados anuales negativos y de su capital menguante antes de la inversión y de una pérdida continua de miembros al menos desde 2006.

29

En España, los procedimientos de selección comprenden una evaluación de la viabilidad del proyecto y de la situación financiera del beneficiario, pero no se exige una puntuación mínima en la evaluación para seleccionar un proyecto.

... y no evalúan sistemáticamente la moderación de los costes de los proyectos

30

Los Estados miembros deberían comprobar las solicitudes de financiación de proyectos para garantizar que los costes que van a ser reembolsados mediante fondos de la UE son moderados, cotejándolas con los costes de referencia y verificando la presentación de diferentes ofertas, a fin de lograr el objetivo de la medida a un coste razonable²⁶, esto es, de modo eficiente. En la fiscalización se evaluó si los Estados miembros habían implantado un sistema formal para evaluar la moderación de los costes.

31

La fiscalización permitió determinar que solo dos de los cuatro Estados miembros visitados que ejecutaban la medida de inversión aplicaban dichos procedimientos. España e Italia (Véneto y Lacio) evaluaron la moderación de los costes mediante procedimientos formalizados antes de aprobar la solicitud. En particular, se exige a los solicitantes que presenten para sus operaciones de inversión tres ofertas diferentes y entre ellas se hace la elección, cuya validez puede ser calibrada por un evaluador externo.

32

No obstante, la evaluación de la moderación de los costes efectuada por las autoridades italianas (Véneto y Lacio) quedó lastrada por el hecho de que la compra de barriles de madera para el envejecimiento del vino fuera considerada un coste de inversión subvencionable pese a que normalmente dichos barriles deben ser sustituidos a los tres años. En Austria y Francia dichas inversiones no fueron consideradas operaciones subvencionables.

33

Si bien en directrices recientes²⁷ la Comisión considera la compra de barricas como una inversión potencialmente subvencionable, la normativa exige una duración mínima de la inversión de cinco años²⁸. Dado que las barricas se utilizan normalmente por un período de solo tres años, su adquisición no cumple el requisito de la UE. Asimismo, la duración limitada de dicha inversión plantea un importante riesgo de que las barricas se puedan adquirir para sustituir las existentes y no para aumentar la capacidad para el envejecimiento del vino.

34

En Austria y Francia no se formalizó la evaluación de la moderación de los costes, que se basaba en los conocimientos de la persona que revisó la solicitud. En consecuencia, el Tribunal no halló pruebas de que estos Estados miembros evaluaran sistemáticamente la moderación de los costes de los proyectos. Tampoco existía obligación de presentar distintas ofertas de posibles proveedores.

- 26 El artículo 24, apartado 2, del Reglamento (UE) n° 65/2011 de la Comisión, de 27 de enero de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO L 25 de 28.1.2011, p. 8), aplicable a las inversiones de la OCM mediante el artículo 77, apartado 5, del Reglamento (CE) n° 555/2008, establece: «[Los controles administrativos de las solicitudes de ayuda incluirán, entre otras cosas, la comprobación de lo siguiente]: la moderación de los costes propuestos, que se evaluarán mediante un sistema adecuado de evaluación, como los costes de referencia, la comparación de ofertas diferentes o un comité de evaluación».
- 27 Directrices para la aplicación de los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola de conformidad con los Reglamentos (CE) n° 1234/2007 y (CE) n° 555/2008, de 25 de febrero de 2013.
- 28 De conformidad con el artículo 72 del Reglamento (CE) n° 1698/2005, al que hace referencia el artículo 103 *duovicies* del Reglamento (CE) n° 1234/2007.

Parte II. ¿Se ha concebido adecuadamente y ejecutado de modo eficiente la medida de promoción?

35

Las acciones de promoción tienen que ver con «vinos con denominación de origen protegida o indicación geográfica protegida o vinos en los que se indique la variedad de uva de vinificación»²⁹. Todos los demás vinos no son subvencionables para la medida de promoción.

36

Para que su concepción sea adecuada y se ejecute de modo eficiente, la medida de promoción debería:

- focalizarse en beneficiarios que necesiten ayudas públicas para lograr los objetivos de la medida, como son reforzar la reputación del vino de calidad de la UE, recuperar antiguos mercados y captar mercados nuevos³⁰;
- dar prioridad a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas (PYME)³¹;
- ejecutarse de modo que garantice que existe una pista de auditoría suficiente para justificar la existencia y subvencionabilidad de las acciones de promoción.

El apoyo a la promoción también se ha concedido a grandes empresas, que ya contaban con una sólida reputación y una tradición exportadora...

37

A pesar de la preferencia del legislador por favorecer las PYME, en todos los Estados miembros visitados, excepto en Austria, las ayudas a la promoción se concedieron a grandes empresas productoras de vino, con una larga tradición exportadora³² y, en ocasiones, presentes ya en terceros países con socios locales o con sus propios distribuidores y redes comerciales. La necesidad de apoyar a estas empresas con el presupuesto de la UE no es evidente (véase el **recuadro 3**). Asimismo, la disponibilidad de ayudas europeas para dichos fines alienta a estas empresas a reducir proporcionalmente sus propios fondos destinados a medidas de promoción.

38

El Tribunal considera que, en este contexto, las ayudas recibidas en virtud de la medida de promoción de la OCM vitivinícola no contribuyen de modo eficiente a reforzar la reputación de los vinos de la Unión, ni a captar nuevos mercados o recuperar los mercados antiguos. En el caso de las grandes empresas, con presencia bien afianzada en dichos mercados, tienen más bien el efecto de proteger o consolidar las cuotas de mercado existentes, y puesto que para estas empresas consolidar la presencia en un determinado mercado supone un esfuerzo constante por permanecer presente y visible en el mismo, la contribución de la UE se convierte, fundamentalmente, en una subvención parcial de sus costes operativos.

29 Artículo 103 *septdecies*, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1234/2007.

30 Considerando 5 del Reglamento (CE) n° 479/2008.

31 Artículo 4 del Reglamento (CE) n° 555/2008: «Se dará prioridad a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas».

32 En España, Francia, Italia y Portugal, algunos de los beneficiarios fiscalizados ya contaban con empresas filiales implantadas en los mercados de terceros países para llevar a cabo su comercialización antes de la financiación de la OCM. En España, dos grandes beneficiarios realizaron acciones de promoción en países en los que ya tenían presencia desde hacía más de sesenta años.

Ejemplos de ayudas a la promoción concedidas a grandes productores de vino con una sólida reputación

Acciones de promoción subvencionadas para el champán

Entre 2009 y 2012 se emplearon 2,4 millones de euros de fondos de la UE para subvencionar acciones de promoción destinadas a los productores de champán. La reputación de la denominación de origen protegida (DOP) «Champagne» tiene larga tradición.

En España (Cataluña), seis beneficiarios representaron el 88 % del total de la financiación aprobada para el período 2009-2011

En España (Cataluña), existe una clara preferencia por conceder ayudas a la promoción a beneficiarios con una sólida presencia internacional y una amplia experiencia en exportación. En consecuencia, el grueso de la financiación para promoción del período 2009-2011 se concedió a una serie reducida de grandes empresas y setenta y nueve solicitantes obtuvieron ayudas por un total de 15,2 millones de euros. El 88 % de este importe —13,4 millones de euros— se concedió a seis solicitantes entre los que se contaban empresas o grupos de empresas con más de 750 empleados cada uno y con un volumen anual que sobrepasaba los 200 millones de euros (tales empresas no son admisibles para obtener ayudas en virtud de la medida de inversión).

39

Esto queda corroborado por el hecho de que estos grandes beneficiarios solicitan, año tras año, ayudas a la promoción para acciones en los mismos mercados de terceros países, como los Estados Unidos, que es el mercado objetivo más frecuente³³. Dichas medidas de promoción, por tanto, no pueden considerarse destinadas a abrir un nuevo mercado o a recuperar cuotas en mercados existentes.

40

Cuando entró en vigor el Reglamento (CE) nº 555/2008, las ayudas a las acciones de promoción no se podían conceder durante más de tres años a un determinado beneficiario en un tercer país concreto. No obstante, el Reglamento se ha modificado posteriormente dos veces, cada una de ellas ampliando la posibilidad de que los mismos beneficiarios reciban las ayudas por períodos más prolongados. La primera modificación ofrecía la posibilidad de prorrogar una vez los programas de acciones de promoción por un período no superior a dos años³⁴. La segunda modificación establecía la posibilidad de que los beneficiarios del período de programación anterior recibieran de nuevo ayudas en el mismo tercer país de destino³⁵, por un máximo de cinco años. Por tanto, los beneficiarios pueden recibir ayudas para acciones de promoción en un mercado de destino para todo el período de programación 2009-2013, y prorrogar sus acciones de promoción en los siguientes períodos de programación (2014-2018 y en adelante).

33 COM(2011) 774 final, de 18 de noviembre de 2011, p. 11.

34 Artículo 1, apartado 1, del Reglamento (UE) nº 772/2010 de la Comisión, de 1 de septiembre de 2010, que modifica el Reglamento (CE) nº 555/2008, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 479/2008 del Consejo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, en lo relativo a los programas de apoyo, el comercio con terceros países, el potencial productivo y los controles en el sector vitivinícola (DO L 232 de 2.9.2010, p. 1).

35 El artículo 1, punto 2, letra a), del Reglamento de Ejecución (UE) nº 202/2013 de la Comisión, de 8 de marzo de 2013, que modifica el Reglamento (CE) nº 555/2008 en lo que atañe a la presentación de programas de apoyo en el sector vitivinícola y los intercambios comerciales con terceros países (DO L 67 de 9.3.2013, p. 10), establece que «para cada período de programación, el apoyo a las medidas de promoción e información no dure más de tres años para un beneficiario y un tercer país dados; no obstante, en caso necesario, se podrá prorrogar una vez por un período no superior a dos años».

Observaciones

41

El Tribunal considera que estas dos modificaciones ofrecían un incentivo para acciones de promoción destinadas a consolidar mercados, lo cual no constituye un objetivo consagrado en la legislación de la UE (véase el apartado 38).

42

Asimismo, las medidas de publicidad en apoyo de una marca comercial establecida no quedan excluidas de la financiación. Tras constatar numerosos ejemplos de que la financiación de la UE sustituía los gastos de publicidad efectuados anteriormente por empresas, el Tribunal considera que las ayudas a la publicidad de una marca comercial establecida, que simplemente sustituyen la financiación comercial por la de la UE, no responden al propósito original de la medida, que consistía en apoyar el mercado del vino en general, no las marcas establecidas (véase asimismo el apartado 44).

... y que probablemente habrían llevado a cabo la promoción sin ayudas públicas (efecto de peso muerto)

43

En el período de programación 2009-2013, los importes destinados a financiar proyectos de promoción eran superiores a la demanda de ayuda. Cuando existen fondos suficientes asignados a la medida de promoción, los Estados miembros tienden a facilitar apoyo a todos los proyectos subvencionables en lugar de aplicar procedimientos estrictos de selección para garantizar que únicamente los mejores reciben ayuda pública. A este respecto, la fiscalización reveló que ninguno de

los Estados miembros visitados había verificado si los solicitantes necesitaban ayuda pública. La concesión de subvenciones a beneficiarios que podrían haber llevado a cabo la inversión en actividades de promoción, incluso sin la concesión de la financiación (el llamado «efecto de peso muerto»), reduce la eficiencia de los fondos de la UE, dado que no se requiere gasto público para alcanzar los objetivos de las medidas de promoción.

44

La fiscalización reveló casos claros de efecto de peso muerto en cuatro de los cinco Estados miembros visitados. Como ejemplo, el **cuadro** muestra el presupuesto de promoción de los beneficiarios de Francia, Austria y Portugal correspondiente a los años 2007 y 2008 (antes de la aplicación de la OCM vitivinícola) y a los años 2009 a 2011 (realización de la promoción de la OCM vitivinícola). La fiscalización permitió determinar que, en estos casos, los fondos de la UE habían sustituido a una parte significativa de los costes de producción previos en los que había incurrido la empresa. Mientras que el gasto del beneficiario portugués en 2008 fue de 1,2 millones de euros, en 2009 su propio gasto presupuestado se redujo a los 0,3 millones de euros, siendo los restantes 0,3 millones de euros financiados por la UE. Una tendencia similar se observó en el caso de los beneficiarios austríacos y franceses. Esto demuestra que la financiación de la UE sustituyó a una parte sustancial de los recursos que antes empleaba la empresa, en lugar de aumentar el gasto global en medidas de promoción. Los servicios de auditoría ya habían señalado este fenómeno en sus informes de control.

Los fondos de la UE sustituyen parcialmente al gasto en promoción existente de algunos beneficiarios

Procedencia de los beneficiarios	País destino	Presupuesto de promoción en euros	2007	2008	2009	2010	2011
Portugal	Estados Unidos	Gasto de promoción del beneficiario	910 200	1 164 900	323 866	304 305	304 200
		Compromiso de fondos de la UE en la solicitud aprobada	0	0	323 866	304 305	304 200
		Total	910 200	1 164 900	647 732	608 610	608 400
Francia	Estados Unidos	Gasto de promoción del beneficiario	1 045 000	1 186 000	725 000	743 500	797 500
		Compromiso de fondos de la UE en la solicitud aprobada	0	0	725 000	743 500	797 500
		Total	1 045 000	1 186 000	1 450 000	1 487 000	1 595 000
Austria	Estados Unidos Suiza	Gasto de promoción del beneficiario	26 983	54 278	58 442	46 143	25 993
		Fondos de la UE pagados	0	0	0	8 215	25 064
		Total	26 983	54 278	58 442	54 358	51 057

45

Asimismo, el Tribunal observó varios casos en los que las subvenciones de la UE habían cubierto costes internos en los que ya se había incurrido antes de la introducción de la medida de promoción. Por ejemplo, en España, se financió el coste de los salarios³⁶ del personal que había sido contratado por el beneficiario para la gestión de la promoción en terceros países, exactamente en el mismo puesto, desde 2002. Igualmente, bajo el epígrafe «misiones comerciales de larga duración»³⁷, los costes internos que tendría que haber soportado el beneficiario, como gastos de alquiler de oficinas, seguros médicos y dos salarios adicionales, fueron considerados gastos subvencionables.

46

Cuando las subvenciones de la UE sustituyen una parte de los gastos corrientes de promoción actuales o sirven para cubrir gastos que el beneficiario habría soportado de todos modos, el Tribunal considera que el gasto cargado al presupuesto de la UE tiene un claro efecto de peso muerto y, por tanto, constituye un uso ineficiente de los fondos de la Unión.

36 Este beneficiario presentó, para la campaña vitícola 2008/09, «costes salariales» por un valor de 90 761 euros.

37 55 515 euros para la campaña vitícola 2008/09.

47

Tal y como se ha explicado anteriormente, dado que el importe disponible asignado a medidas de promoción era superior a la demanda real, no existían incentivos para que los Estados miembros aplicaran procedimientos de selección eficaces. A pesar de las dificultades encontradas en gastar la asignación reducida para el período 2009-2013³⁸, la asignación de promoción prevista para el próximo período de programación (2014-2018) se ha incrementado y se ha fijado en 1 161 millones de euros³⁹, aunque no se ha llevado a cabo ningún análisis que demuestre la necesidad de aumentar los fondos. Tomando en consideración todas las ineficiencias descritas en los apartados anteriores, el Tribunal considera que al poner a disposición un nivel excesivo de fondos para la medida, se aumenta significativamente el riesgo de uso ineficiente de dichos fondos.

La definición del gasto subvencionable no fue clara hasta 2013

48

El gasto subvencionable no se definía ni en el Reglamento (CE) n° 1234/2007 ni en el Reglamento (CE) n° 555/2008. La ausencia de una definición reglamentaria de «gasto subvencionable» ha provocado incertidumbre e inestabilidad en las disposiciones nacionales para la ejecución de la medida. Ha sido necesaria una fase de adaptación, durante la cual se han introducido varias aclaraciones y enmiendas en las normativas nacionales⁴⁰, lo que ha dado lugar a diferentes prácticas entre los distintos Estados miembros. También se han producido diferentes interpretaciones del término «gasto subvencionable» entre los distintos organismos de control de algunos Estados miembros.

49

El Reglamento (CE) n° 555/2008 se modificó recientemente⁴¹ para aclarar algunos aspectos de «gasto subvencionable». Esta modificación establece que los gastos de personal son subvencionables. No obstante, el artículo 13 del Reglamento (CE) n° 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común establece: «El FEAGA no se hará cargo de los gastos administrativos y de personal sufragados por los Estados miembros y los beneficiarios de la ayuda». Las disposiciones del Reglamento (CE) n° 555/2008 que rigen la medida contravienen, por tanto, el Reglamento (CE) n° 1290/2005.

50

Los gastos de personal no deberían ser sufragables, ya que favorecen el efecto de peso muerto (véase el apartado 45).

51

Las recientes directrices elaboradas por la Comisión⁴², a pesar de no ser jurídicamente vinculantes⁴³, aclaran determinados puntos en relación con el gasto subvencionable.

38 En junio de 2008, la primera asignación para la promoción por parte de los Estados miembros en sus programas nacionales de apoyo ascendía a casi 830 millones de euros. En octubre de 2013, esta asignación se había reducido en un 37 %, hasta los 522 millones de euros. Excepto Rumanía, todos los Estados miembros que eligieron aplicar la medida de promoción redujeron su previsión para 2008, y los fondos tuvieron que ser asignados a otras medidas.

39 De conformidad con los programas nacionales de apoyo de los Estados miembros, transmitidos a la Comisión en agosto de 2013 (EU-28).

40 Por ejemplo, Francia publicó al menos ocho textos legales sobre la ejecución de la medida de promoción.

41 Reglamento de Ejecución (UE) n° 752/2013 de la Comisión, de 31 de julio de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 555/2008 en lo que respecta a los programas nacionales de ayuda y los intercambios comerciales con terceros países en el sector vitivinícola (DO L 210 de 6.8.2013, p. 17).

42 Directrices para la aplicación de los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola de conformidad con los Reglamentos (CE) n° 1234/2007 y (CE) n° 555/2008 —promoción del vino en terceros países—, de 26 de abril de 2013.

43 Declaración de exención de responsabilidad de la primera página de las directrices: «La presente guía tiene como objetivo ayudar a los Estados miembros. Se facilita únicamente para fines informativos y no está previsto que su contenido sustituya a la consulta de las fuentes jurídicas aplicables o al asesoramiento necesario de un experto jurídico, si procede».

Los Estados miembros no siempre comprueban si existen casos de doble financiación irregular

52

Los Estados miembros han de garantizar que se establecen controles para evitar la doble financiación irregular de las medidas adoptadas con arreglo a las normas de la OCM vitivinícola y a otros programas nacionales o de la UE.

53

En Portugal, cuatro de los seis beneficiarios controlados se beneficiaron de las ayudas europeas de la OCM vitivinícola y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Aunque el Tribunal no encontró casos de doble financiación, en ausencia de pruebas que demuestren la realización de controles cruzados con el gasto del FEDER por las autoridades de gestión portuguesas, persiste el riesgo de doble financiación del mismo gasto con cargo a dos fuentes de financiación de la UE.

54

En algunos Estados miembros, la coexistencia de varias posibilidades de financiación nacional o regional para la promoción de los vinos en terceros países no garantiza la transparencia de las ayudas a la promoción del sector vitivinícola de la UE. En Francia, a pesar de que el marco jurídico nacional excluye la acumulación de otras ayudas con las ayudas de la OCM vitivinícola, no se ha gestionado adecuadamente el riesgo de doble financiación, y de hecho, el Tribunal constató varios casos (véase el **recuadro 4**).

Recuadro 4 Ejemplo de doble financiación de la UE y de las ayudas nacionales en Francia

Un beneficiario recibió para la misma acción de promoción 2 000 euros de la OCM vitivinícola y 4 250 euros de un programa nacional de ayudas. Aunque se trate de un importe limitado, este caso demuestra que las autoridades francesas no han comprobado suficientemente el riesgo de doble financiación irregular.

Una pista de auditoría insuficiente socava la eficacia de los controles aplicados por los Estados miembros visitados a efectos de garantizar la existencia real y la subvencionabilidad de las acciones de promoción

55

Los controles y las medidas deberán ser eficaces, proporcionados y disuasorios, a fin de asegurar una adecuada protección de los «intereses financieros» de las Comunidades. Al contrario de lo que sucede con la medida de inversión, el marco jurídico de la UE no exige expresamente que se realicen controles sobre el terreno para las operaciones de promoción, aunque sí se hace hincapié en la necesidad de que los controles sean eficaces y disuasorios⁴⁴.

56

De los cinco Estados miembros visitados, solamente Italia aplica controles sobre el terreno en terceros países durante la ejecución de las acciones de promoción. Los demás Estados miembros no verifican dichas acciones en terceros países. España solo aplica controles sobre el terreno en su territorio para la acción de promoción de viajes informativos (periodistas, importadores, coordinadores de mercado, etc.) a las zonas de producción del vino.

57

Numerosas acciones de promoción —como las catas de vino— se caracterizan por su naturaleza transitoria e intangible, en el sentido de que no dejan rastro físico que pueda ser comprobado posteriormente. Debido a la falta de controles sobre el terreno, resulta fundamental contar con una pista de auditoría exhaustiva que permita la conciliación completa de la acción de promoción con sus correspondientes facturas.

58

En Austria, España, Francia e Italia se observó durante la fiscalización que con frecuencia las facturas examinadas no detallaban suficientemente la naturaleza de las acciones de promoción llevadas a cabo y normalmente se referían a un contrato de promoción global o a una actividad realizada, sin facilitar pormenores sobre los diferentes gastos relacionados con las acciones de promoción.

59

En Italia, determinados proveedores de servicios de promoción presentaban sistemáticamente este tipo de facturas de carácter global, sin documentación justificativa que pudiera permitir rastrear el gasto solicitado hasta las acciones de promoción concretas (véase el **recuadro 5**).

44 Artículo 76 del Reglamento (CE) nº 555/2008: «[...] los Estados miembros efectuarán controles y adoptarán medidas en tanto en cuanto sea necesario para garantizar la correcta aplicación del Reglamento (CE) nº 479/2008 y del presente Reglamento. Los controles y las medidas deberán ser eficaces, proporcionados y disuasorios a fin de garantizar una adecuada protección de los intereses financieros de las Comunidades».

Factura de carácter global, sin documentación justificativa, reembolsada con fondos de la UE

En Italia se presentó con la solicitud de pago una factura con la siguiente información: «Programa promocional del vino italiano: febrero-abril de 2011, 482 743,47 USD» y se obtuvo un reembolso del 50 % con cargo a los fondos de la UE. No se facilitaron más pormenores ni justificantes del importe facturado, como copias de las facturas para los costes desglosados en los que se incurrió durante la ejecución de las acciones de promoción.

60

En Francia, en el período de programación 2009-2013, los beneficiarios de la medida de promoción podían presentar solicitudes de pago basadas únicamente en un cuadro resumen de facturas certificadas por una empresa de auditoría (sin que se exigieran facturas que justificaran la solicitud). Los cuadros recapitulativos de facturas no acreditan la subvencionabilidad del gasto, y la información que contienen no es suficientemente detallada como para permitir una verificación suficiente de la solicitud. En consecuencia, los controles administrativos basados en dichos cuadros recapitulativos no pueden ser eficaces, por lo que aumenta significativamente el riesgo de que se financien gastos no subvencionables con cargo a la OCM vitivinícola.

61

Durante la visita de control a Francia, el Tribunal constató varias facturas no subvencionables incluidas en dichos cuadros y financiadas con cargo a la OCM (véase el **recuadro 6**).

Recuadro 6**Acciones de promoción del vino: entradas VIP para Roland Garros financiadas al 50 % con cargo a los fondos de la UE**

En un cuadro recapitulativo de facturas de un beneficiario figuraba un importe de 3 405 euros clasificado como «viajes informativos (periodistas, importadores, coordinadores de mercado, etc.) a las zonas de producción del vino». Sobre la base de este cuadro recapitulativo, las autoridades francesas consideraron dicho importe como gasto subvencionable y el 50 % (es decir, 1 703 euros) fue financiado por la UE.

El importe solicitado correspondía en realidad a una factura por tres entradas VIP para el torneo internacional de tenis Roland Garros en Francia, que no puede considerarse como una acción de promoción del vino.

62

Un ejemplo significativo de justificación insuficiente de los costes soportados por los beneficiarios es el caso de los llamados «organismos de ejecución» que los beneficiarios pueden designar para organizar y coordinar sus operaciones de promoción. Los gastos de estos organismos encargados de

ayudar al beneficiario en la ejecución de la medida son subvencionables en Italia, Portugal y Rumanía. En estos Estados miembros, los organismos reciben a menudo el pago en forma de cantidad a tanto alzado (porcentaje de los costes globales de las acciones de promoción) sin una justificación suficiente de los servicios prestados.

63

En Rumanía, el recurso a dichos organismos de ejecución es obligatorio. Sus honorarios son subvencionables en forma de cantidad a tanto alzado (el 13 % del gasto global del proyecto), sin que se requiera ningún tipo de justificación del servicio prestado. Entre 2009 y 2012, Rumanía gastó 1,5 millones de euros en fondos de la UE para acciones de promoción, de los cuales, alrededor de 200 000 euros correspondieron a los organismos de ejecución. En Italia y Portugal, los organismos también pueden recibir hasta un 13 % del coste de las acciones de promoción.

64

Los gastos generales, definidos en particular como gastos de coordinación, administración y gestión, son subvencionables en todos los Estados miembros visitados, excepto en Austria. En 2013, la Comisión autorizó⁴⁵ gastos generales por un máximo del 4 % del coste real de ejecución del proyecto. La naturaleza de determinados gastos generales (por ejemplo, coordinación, gestión, etc.) es, al menos en parte, la misma que la de las actividades llevadas a cabo por los organismos de ejecución en la preparación y ejecución de las acciones de promoción.

45 Reglamento de Ejecución (UE) nº 752/2013, que introduce el artículo 5 bis, apartado 2, en el Reglamento (CE) nº 555/2008 de la Comisión.

Recuadro 7

Tarifas de los organismos de ejecución y gastos generales que ascienden a un total de 268 110 euros para un año

En Italia, el organismo de un beneficiario había recibido, sin una descripción detallada de los servicios prestados, honorarios por un valor de 208 530 euros, es decir, el 7 % del coste de las acciones de promoción, que ascendían a 3 millones de euros, para un proyecto de promoción (campaña vitícola 2009/10). En este caso concreto, las acciones de promoción habían sido realizadas por el beneficiario, que recibió además 59 580 euros para sufragar los gastos generales (2 % de la acción de promoción). El Tribunal considera que, en el caso de que las operaciones de promoción hayan sido realizadas exclusivamente por el beneficiario, el pago a un organismo representa un coste excesivo e injustificado.

Parte III. ¿Se han demostrado adecuadamente los efectos de las medidas?

El seguimiento y la evaluación de las medidas se centran en las realizaciones y la ejecución financiera, pero aún no hay suficiente información sobre los resultados conseguidos

65

La gestión adecuada de una medida de ayuda pública requiere, en primer lugar, que los objetivos de la medida sean específicos y estén cuantificados⁴⁶. También es fundamental proceder a un examen periódico de los recursos, las realizaciones y los resultados pertinentes, a fin de obtener información actualizada sobre si la medida avanza según lo previsto. Igualmente habría que llevar a cabo evaluaciones periódicas de la ayuda facilitada mediante el uso, entre otras fuentes, de la información elaborada para el seguimiento. Únicamente con información pertinente y fiable de seguimiento y evaluación podrán la Comisión y los Estados miembros demostrar los logros obtenidos con el dinero público.

66

El Tribunal evaluó si los programas nacionales de apoyo de los cinco Estados miembros visitados en la fiscalización incluyen los objetivos apropiados y los principales indicadores de recursos, realizaciones y resultados, para hacer posible el seguimiento y la evaluación de sus logros.

67

En el período de programación 2009-2013, ninguno de los Estados miembros visitados había establecido objetivos cuantificados para la medida de inversión en sus programas nacionales de ayuda. En lo que respecta a la medida de promoción, entre los Estados miembros visitados, solo Austria, España y Portugal habían fijado algunos objetivos cuantificados relativos al aumento de las exportaciones vitivinícolas a terceros países⁴⁷. Esta falta de objetivos cuantificados comunes fijados *ex ante* dificulta que las autoridades nacionales cuenten con herramientas adecuadas para medir los efectos de las medidas de promoción e inversión e impide, asimismo, la consolidación de los efectos de las medidas en la UE.

68

En lo que respecta a los indicadores para las medidas de inversión y promoción, los informes anuales que los Estados miembros presentan a la Comisión⁴⁸ contienen solo datos relativos a los recursos, las realizaciones y la ejecución presupuestaria. De hecho, estos informes muestran que normalmente para estos aspectos se lleva a cabo el seguimiento completo (número de beneficiarios que reciben ayudas, fondos gastados, tipo de inversiones o promoción realizada), pero no detallan suficientemente los resultados conseguidos. Igualmente, la información relativa a la UE publicada por la Comisión⁴⁹ no incluye indicadores de resultados para evaluar los efectos de las medidas de la OCM vitivinícola. Asimismo, en cuanto a la promoción, los únicos indicadores en su plan de gestión tienen que ver con los indicadores de recursos o de realizaciones, como el de la cuota de la promoción del sector vitivinícola con arreglo a los programas nacionales de apoyo o el de nivel de ejecución y uso eficiente de los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola⁵⁰, respectivamente.

46 Artículo 103 *terdecies* del Reglamento (CE) nº 1234/2007: «Los programas de apoyo constarán de los elementos siguientes: a) una descripción pormenorizada de las medidas propuestas y de los objetivos cuantificados; (...) f) los criterios e indicadores cuantitativos que vayan a utilizarse para el seguimiento».

47 Para el final del período de programación, un aumento del 25 % en Austria y un aumento de 767 000 hl y 537,7 millones de euros en España y, para 2012, el logro de 1 millón de hectolitros de exportaciones a terceros países por valor de 250 millones de euros en Portugal.

48 Artículo 188 *bis* del Reglamento (CE) nº 1234/2007: «Los Estados miembros presentarán anualmente a la Comisión, a más tardar el 1 de marzo y por primera vez a más tardar el 1 de marzo de 2010, un informe sobre la aplicación de las medidas previstas en sus programas de apoyo».

49 COM (2012) 737 final y COM (2011) 774 final.

50 Plan de gestión de 2013 de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

69

Los Estados miembros visitados exigen que los beneficiarios presenten informes de su actividad tras la ejecución de las acciones de promoción subvencionadas. Si bien estos informes difieren considerablemente en su calidad, no se utilizan (por ejemplo, para analizar y consolidar datos) en realidad para evaluar los efectos de los proyectos de promoción. En general, falta información exhaustiva sobre los resultados y la repercusión de la medida. De hecho, la fiscalización reveló que únicamente en algunos informes de evaluación⁵¹ o estudios nacionales los Estados miembros habían suministrado algunas indicaciones sobre los resultados conseguidos mediante las ayudas a la inversión y la promoción.

70

Más concretamente, Austria y Francia evaluaron los resultados de las inversiones mediante «la tendencia de venta de vino en volumen y valor». Italia utilizó «el número de empresas que introducen nuevos procesos o técnicas para productos». Independientemente de la pertinencia y la fiabilidad de estos indicadores de resultados, el Tribunal constató que la duplicación de la ayuda a la inversión en virtud de la OCM vitivinícola y del desarrollo rural (véanse el apartado 18 y el **recuadro 1**) imposibilita atribuir inequívocamente los resultados comunicados a la ayuda de la OCM vitivinícola (véase la sección siguiente). Los resultados de las ayudas a la promoción se miden mediante las «exportaciones de vinos a los terceros países objetivo». Según el Tribunal, este indicador es demasiado general, no está limitado a los beneficiarios de la medida y abarca numerosas variables que afectan al conjunto del sector vitivinícola y que, en su mayoría, quedan fuera de la influencia de las acciones de promoción (véanse los apartados 74 a 80).

Los efectos de las inversiones de la OCM no pueden disociarse fácilmente de los efectos de las inversiones de desarrollo rural

71

Como ya se ha mencionado en el **recuadro 1**, el objetivo de la medida de inversión de la OCM vitivinícola es el mismo que el de las dos medidas de inversión de la política de desarrollo rural. Asimismo, el volumen global de financiación para las dos medidas del desarrollo rural en el sector vitivinícola es comparable en algunos Estados miembros al de la medida de inversión de la OCM vitivinícola⁵².

72

La coexistencia de medidas de inversión de dos regímenes distintos dificulta especialmente la evaluación de los resultados de la inversión por la OCM vitivinícola. El 55 % de los beneficiarios seleccionados para la fiscalización recibió ayudas a la inversión de ambos programas (OCM vitivinícola y política de desarrollo rural). Aun suponiendo que el incremento global de los resultados se deba a ambas inversiones, es imposible atribuir una parte de dicho incremento a cada una de las medidas de inversión (véase el **recuadro 8**).

73

Por tanto, resulta difícil evaluar exclusivamente los efectos de la medida de la OCM vitivinícola y, de este modo, poder valorar la eficacia de dicha medida.

51 Anexo V del Reglamento (CE) nº 555/2008.

52 Por ejemplo, en Austria, entre 2009 y 2012, se destinaron 20,6 millones de euros a inversiones en el sector vitivinícola en virtud de la política de desarrollo rural, y 21 millones de euros de la OCM vitivinícola.

Beneficiario francés que recibió ayudas a la inversión de la política de desarrollo rural y de la OCM vitivinícola para las campañas vitícolas de 2009/10 y 2010/11

Tipo de ayuda	Inversión	Costes subvencionables en euros	Participación de la UE en euros
OCM vitivinícola	Equipos para la transformación del vino (por ejemplo, cubas)	694 279	277 711
Medida 123 de la política de desarrollo rural	Cinta de envasado y equipo de almacenamiento	1 863 483	372 697 ⁵³

53 Las ayudas regionales fueron de 372 697 euros.

Estas inversiones son complementarias.

Entre 2008 y 2011 se produjo un incremento global de los resultados de la empresa (aumento del volumen de negocio y de los ingresos netos). No es posible atribuir la parte de este incremento que correspondía a cada una de las inversiones.

Se ha producido un aumento de las exportaciones vitivinícolas de los Estados miembros a terceros países...

74

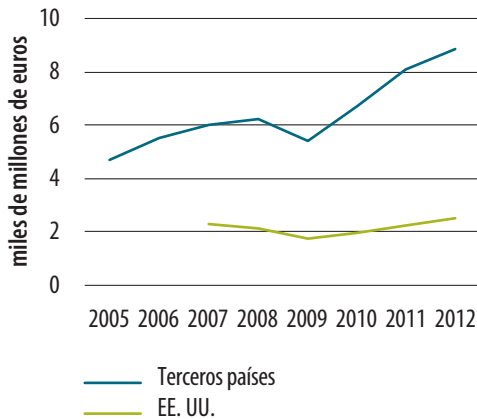
Desde 2009, las exportaciones de vino de la UE a terceros países han aumentado significativamente y han alcanzado un máximo histórico de 23 millones de hectolitros y un valor de 8 900 millones de euros en 2012 (véanse los **gráficos 2 a** y **2 b**).

75

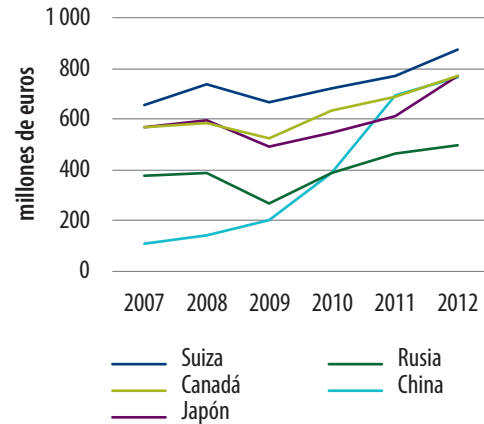
Según el **gráfico 2 a**, las exportaciones vinícolas de la Europa de los Veintisiete aumentaron entre 2005 y 2008 en un 28 %, y entre 2009 y 2012 (durante la ejecución de la medida de promoción) se produjo un nuevo aumento del 64 %. Este crecimiento coincidió con la introducción de las medidas de promoción. El **gráfico 2 b** también muestra que la tendencia de exportación de vino a terceros países ofrece potencialmente una salida creciente a los vinos a la Unión. Una evolución positiva semejante en las ventas dentro de la UE es poco probable, dado que el mercado interior ya está saturado (queda un pequeño potencial en los Estados miembros importadores de vino).

Gráfico 2 a y Gráfico 2 b

Exportaciones de la EU-27 a terceros países y a los EE. UU. (en millones de euros)



Exportaciones de la EU-27 a los principales terceros países (en millones de euros)



Fuente: Base de datos Comext de Eurostat, extracción de datos de 26 de julio de 2013.

... pero es difícil determinar en qué grado ello se puede atribuir directamente a la medida de promoción

76

No obstante, el aumento observado no se puede atribuir inequívocamente a la medida de promoción. Algunos factores externos, como el alza del poder adquisitivo de los consumidores en terceros países, los cambios en las condiciones comerciales internacionales y la producción vitivinícola en terceros países, también han influido directamente en las exportaciones de vino de la Europa de los Veintisiete. De este modo, como ya se ha mencionado en varios informes de la Comisión⁵⁴, no es posible establecer hasta qué punto existe un vínculo causal entre la medida y los resultados de las exportaciones en los Estados miembros y en la UE.

77

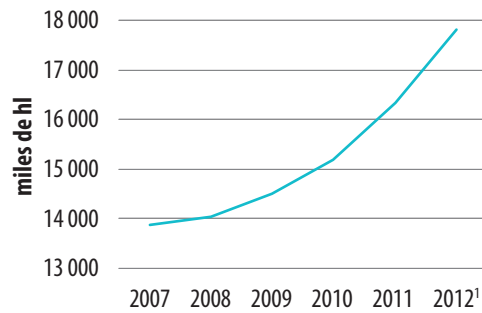
El crecimiento actual de las exportaciones de vino se debe, principalmente, a un número limitado de países entre los que figura China⁵⁵, cuyo consumo de vino ha aumentado considerablemente en los últimos años. Los **gráficos 3 a** y **3 b** muestran que, entre 2007 y 2012, el consumo de vino en China ha subido en 3,9 millones de hectolitros, y que las exportaciones de vino a este país han aumentado en 2,2 millones de hectolitros. Esto sugiere que la evolución de las exportaciones de la Europa de los Veintisiete a China ha resultado afectada en gran medida por factores externos, como el crecimiento económico y el incremento del poder adquisitivo de los consumidores de dicho país. Incluso sin la acción de promoción, se habría producido un aumento del consumo de vino.

54 SEC(2011) 1371 final. Informe final «Evaluation des mesures appliquées au secteur vinicole dans le cadre de la Politique Agricole Commune», octubre de 2012 (<http://ec.europa.eu/agriculture>).

55 El valor de las exportaciones de la EU-27 a China aumentó un 280 % entre 2009 y 2012.

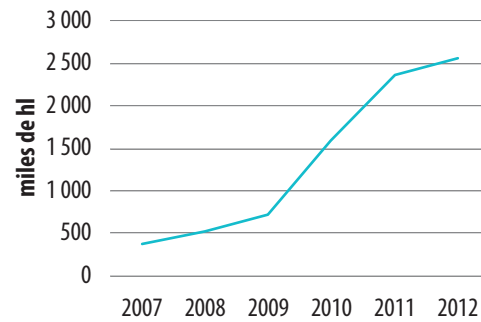
Gráfico 3 a y Gráfico 3 b

Consumo de vino en China



1 Previsiones

Exportaciones de la EU-27 a China



Fuente: Consumo de vino, Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV): Informe estadístico sobre la vitivinicultura en el mundo. Exportaciones de vino de la EU-27: Base de datos Comext de Eurostat, extracción de datos de 17 de septiembre de 2013.

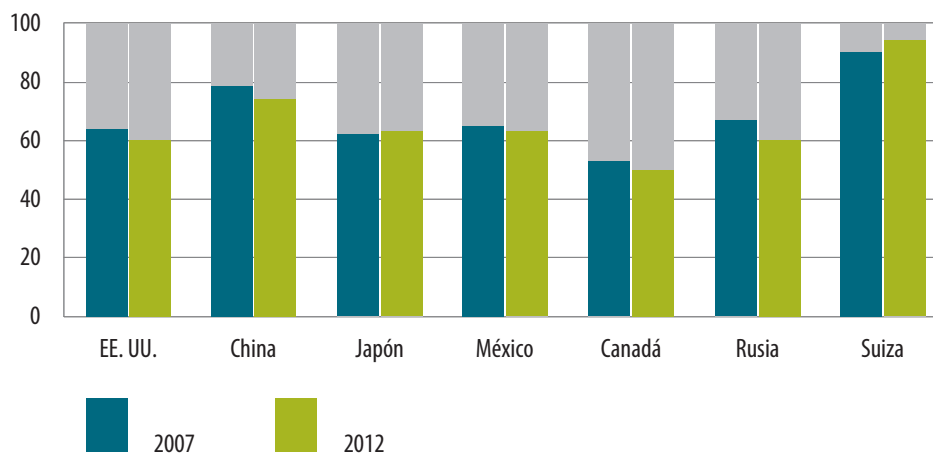
78

Asimismo, a pesar del crecimiento de las exportaciones en términos absolutos, los vinos exportados de la Europa de los Veintisiete han perdido cuota de mercado en los principales terceros países objetivo de las acciones de

promoción (véase el **gráfico 4**). Solamente en Suiza y Japón aumentaron los vinos de la Europa de los Veintisiete su cuota de mercado entre los vinos importados. Corresponde a la Comisión analizar esta pérdida de cuota de mercado.

Gráfico 4

Cuota (%) de la EU-27 en la importación de los principales socios comerciales



Fuente: Base de datos Comtrade de las Naciones Unidas, extracción de datos de 20 de septiembre de 2013.

79

De conformidad con el artículo 103 *septdecies*, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1234/2007, no todos los vinos pueden optar a ayudas en virtud de la medida. No se subvencionarán vinos de mesa sin indicación de variedad de uva de vinificación (véase el apartado 35). Si la medida de promoción es eficaz, las exportaciones de vinos de la Europa de los Veintisiete a terceros países debería funcionar mejor que la de otros vinos.

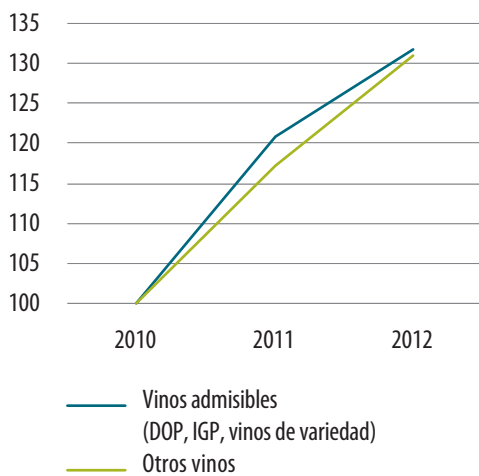
80

En términos de valor, no obstante, los vinos subvencionables no funcionan claramente mejor que los demás. Los vinos subvencionables presentan un índice de crecimiento anual del 14,8 %, hasta alcanzar un valor de exportación de 8 059 millones de euros (esto es, 15,4 millones de hectolitros) en 2012, mientras que los no subvencionables (otros vinos) muestran un índice de crecimiento del 14,5 %⁵⁶, hasta alcanzar un valor de exportación de 806 millones de euros (7,1 millones de hectolitros) en 2012 (véase el **gráfico 5**). Esta comparación, que muestra una evolución muy similar de las exportaciones de vinos subvencionables frente a los no subvencionables con cargo a la medida de promoción, indica la fuerte incidencia de otros factores que influyen en las tendencias de exportación.

56 Índice medio de crecimiento anual en valor de las exportaciones de la EU-27 a terceros países entre 2010 y 2012; base de datos Comext.

Gráfico 5

Evolución del valor de los vinos de la UE exportados a terceros países (2010 = 100)



Fuente: Base de datos Comext de Eurostat, extracción de datos de 25 de julio de 2013.

81

Con motivo de la reforma de la OCM vitivinícola, los Estados miembros podrán utilizar el presupuesto de la UE para financiar proyectos de inversión y promoción destinados a aumentar la competitividad de los productores de vinos de la Unión.

82

La presente fiscalización tenía por objeto dar respuesta a siguiente pregunta: «¿Se ha gestionado bien el apoyo a la inversión y promoción del sector vitivinícola y se han demostrado sus resultados en la competitividad de los vinos de la Unión?» El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la gestión del apoyo a la inversión y promoción del sector vitivinícola durante los primeros años del período abarcado por la fiscalización sufrió los efectos negativos de las insuficiencias de concepción y ejecución subrayadas en el presente informe y su repercusión en la competitividad de los vinos de la UE no siempre ha quedado demostrada.

83

La fiscalización reveló que la medida de inversión no se había concebido adecuadamente, debido, en primer lugar, a que no se ha demostrado su necesidad al existir ya las medidas de la política de desarrollo rural. No se presentó ningún estudio o análisis que sustentara la existencia de necesidades adicionales en el sector vitivinícola.

84

La medida de inversión suplementaria plantea complicaciones y crea obstáculos administrativos, ya que es preciso establecer una línea divisoria artificial entre los dos tipos de ayudas a la inversión. En algunos Estados miembros, esto tuvo como consecuencia retrasos en la ejecución o un ámbito de aplicación de las inversiones subvencionables excesivamente restrictivo (apartados 18 a 25).

Recomendación 1

Con el fin de racionalizar el régimen de ayudas, la Comisión debería proceder al seguimiento de la absorción de fondos, analizar la necesidad de la medida de inversión y valorar si el sector vitivinícola, en comparación con otros sectores agrícolas, requiere ayudas a la inversión adicionales.

85

La medida de inversión de la OCM vitivinícola no se había ejecutado prestando la debida atención al principio de economía. La mayoría de los Estados miembros visitados en la fiscalización no garantizaron que los proyectos viables eran los únicos que recibían ayudas (apartados 26 a 29). Existe un riesgo de exceso de gasto, al no haberse evaluado sistemáticamente la moderación de los costes de los proyectos antes de conceder la ayuda (apartados 30 a 34).

Recomendación 2

Los Estados miembros deberían mitigar el riesgo para la economía mediante una evaluación sistemática de la moderación de los costes de los proyectos, cuyo resultado tendría que documentarse convenientemente.

Cuando sea posible, habría que desarrollar parámetros de referencia para los costes comunes, a fin de facilitar la evaluación de los costes en las propuestas de proyectos.

Los Estados miembros deberían llevar a cabo controles de viabilidad a fin de evaluar la solidez financiera del solicitante, y documentar dicho análisis.

La Comisión debería garantizar que los Estados miembros cuentan con sistemas eficaces para llevar a cabo controles de la moderación de los costes y las previsiones de viabilidad financiera de los proyectos.

86

La fiscalización permitió determinar que la medida de promoción no había sido concebida adecuadamente ni ejecutada de modo eficiente. Las acciones de promoción suelen aplicarse para consolidar mercados, y no para captar nuevos mercados o recuperar los antiguos. Para los productores de vino que quieren mantener su cuota comercial la consolidación del mercado es una necesidad constante, por lo que cabe preguntarse si las acciones de promoción pueden tener un efecto sostenible sin una dependencia indebida del apoyo continuo de la UE. Asimismo, las ayudas a la publicidad de una marca comercial establecida no responden al propósito originario de la medida, que consistía en apoyar el mercado del vino, y no marcas establecidas (apartados 37 a 42).

Recomendación 3

- a) La reglamentación aplicable debería restringir la posibilidad de que un beneficiario individual presente en cada período de programación un programa de promoción destinado a los mismos países.
- b) La Comisión también debería limitar el ámbito de aplicación de la medida en lo que respecta a la subvencionabilidad del anuncio de la marca para evitar que la financiación de la UE sustituya a los gastos operativos del beneficiario y hacer más hincapié en facilitar el acceso de las PYME a la medida de promoción.

87

El presupuesto disponible para acciones de promoción era mayor que la demanda de dichas acciones y, por ello, los Estados miembros no fueron suficientemente selectivos a la hora de ejecutar la medida. En particular, no comprobaron sistemáticamente que los solicitantes necesitaran de manera demostrable ayuda pública. Igualmente, y a pesar de la prioridad prevista en favor de las PYME, las grandes empresas también recibieron ayudas. En consecuencia, en la fiscalización se observaron casos claros de efecto de peso muerto, en los que la ayuda a la promoción cubrió los costes operativos normales que podría haber soportado el beneficiario en el curso normal de las operaciones sin las ayudas europeas (apartados 43 a 51).

Recomendación 4

Con el fin de minimizar el riesgo de efecto de peso muerto, la Comisión debería garantizar que los Estados miembros exijan en sus procedimientos de selección que los beneficiarios demuestren claramente su necesidad de apoyo de la UE, y que el presupuesto de la Unión no financie costes operativos ordinarios.

88

Los costes de las acciones de promoción, los gastos generales y los costes de los organismos de ejecución no se justificaron suficientemente y la documentación justificativa fue escasa o deficiente. En ausencia de controles sobre el terreno, una documentación justificativa insuficiente socava la eficacia de los controles documentales aplicados por los Estados miembros, para garantizar la existencia real y la subvencionabilidad de las acciones de promoción. Asimismo, los Estados miembros no redujeron suficientemente el riesgo de que una misma acción de promoción recibiera doble financiación irregular (apartados 52 a 64).

Recomendación 5

- a) La Comisión debería garantizar que los gastos accesorios, como los costes de los organismos de ejecución y los gastos generales, se justifican suficientemente y se limitan a un porcentaje máximo de los costes totales.
- b) Los Estados miembros deberían garantizar una pista de auditoría suficiente que relacione todas las ayudas a la promoción con acciones específicas y documentadas convenientemente, y deberían comprobar sistemáticamente que otras fuentes de financiación nacionales y de la UE no proporcionan doble financiación irregular a una misma acción de promoción.

89

Además, no se han demostrado los resultados de las medidas en relación con la mejora de la competitividad de los vinos de la Unión. La información de seguimiento y evaluación sobre recursos, realizaciones y ejecución financiera de las medidas es adecuada, pero la Comisión y los Estados miembros no producen suficientes datos pertinentes que muestren los resultados directos atribuibles a las medidas. En la medida de inversión, la combinación de las ayudas de la OCM vitivinícola con las inversiones de desarrollo rural hace imposible aislar los efectos de dicha OCM. En la medida de promoción, los indicadores de resultados empleados cubren numerosas variables ajenas a la influencia de las acciones de promoción (apartados 65 a 80).

Recomendación 6

La Comisión debería exigir a los Estados miembros que evalúen más detalladamente los resultados de los proyectos de promoción. En particular, habría que valorar los resultados de las acciones de promoción para los beneficiarios, y no para el sector vitivinícola de la UE su conjunto. Los Estados miembros deberían hacer un mejor uso de los informes elaborados por los beneficiarios al final de las acciones de promoción, con el fin de evaluar y consolidar sus resultados.

90

Por último, los fondos disponibles dedicados por los Estados miembros a la medida de promoción presupuestados para el período de programación 2014-2018 duplican con creces los fondos gastados en el anterior período de programación⁵⁷. Habida cuenta de las dificultades que han experimentado los Estados miembros para gastar el presupuesto actual en acciones de promoción, existe el riesgo de que el presupuesto del período 2014-2018 se haya fijado en un nivel demasiado alto, poniendo así en peligro la aplicación de los principios de buena gestión financiera (apartados 43 y 47).

Recomendación 7

La Comisión debería analizar, pasado un tiempo suficiente, si el presupuesto asignado a los programas nacionales de apoyo en el período 2014-2018 satisface las necesidades del sector vitivinícola de la UE y la capacidad de absorción de los Estados miembros y, a partir de este análisis, debería reajustar el presupuesto en caso necesario a fin de garantizar incentivos a los Estados miembros para que sean más eficientes al ejecutar las medidas.

57 En el período de programación 2009-2013 se gastaron en la medida de promoción 522 millones de euros, mientras que en el período de programación 2014-2018, los Estados miembros asignarán a esta medida de promoción 1 156 millones de euros (Europa de los Veintisiete), lo cual supone un incremento del 121 % respecto de los fondos gastados en el período anterior.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Rasa BUDBERGYTĖ, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo en su reunión del día 9 de abril de 2014.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Anexo I Principales elementos del Balance general de suministro de vino de la Europa de los Veintisiete

(en miles de hectolitros)

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Producción utilizable	171 015	174 483	159 416	160 154	160 208	153 121	156 845
Existencias finales	173 359	167 578	168 314	170 776	167 441	162 444	159 304
Consumo humano bruto	138 255	134 541	130 354	127 086	127 417	121 290	127 886
Destilaciones totales¹	30 663	30 452	15 890	19 606	19 982	16 339	17 413
Exportaciones de vino a terceros países	15 547	19 633	17 763	15 829	18 802	21 968	23 352
Importaciones de vino de terceros países	13 279	13 993	13 672	13 985	15 039	14 961	14 895

¹ Destilaciones de crisis, de alcohol para uso de boca y de subproductos y destilación de aguardientes con denominación (por ejemplo, Coñac).

Fuente: Balance general de suministro de vino de Eurostat, extracción de datos de 25 de septiembre de 2013.

Anexo X ter del Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo

Anexo X ter
Presupuesto para programas de apoyo
en el marco del artículo 103 quince, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1234/2007

(en miles de euros)

Ejercicio presupuestario	2009	2010	2011	2012	2013	A partir de 2014
BG	15 608	21 234	22 022	27 077	26 742	26 762
CZ	2 979	4 076	4 217	5 217	5 151	5 155
DE	22 891	30 963	32 190	39 341	38 867	38 895
EL	14 286	19 167	19 840	24 237	23 945	23 963
ES	213 820	284 219	279 038	358 000	352 774	353 081
FR	171 909	226 814	224 055	284 299	280 311	280 545
IT ¹	238 223	298 263	294 135	341 174	336 736	336 997
CY	2 749	3 704	3 801	4 689	4 643	4 646
LT	30	37	45	45	45	45
LU	344	467	485	595	587	588
HU	16 816	23 014	23 809	29 455	29 081	29 103
MT	232	318	329	407	401	402
AT	8 038	10 888	11 313	13 846	13 678	13 688
PT	37 802	51 627	53 457	65 989	65 160	65 208
RO	42 100	42 100	42 100	42 100	42 100	42 100
SI	3 522	3 770	3 937	5 119	5 041	5 045
SK	2 938	4 022	4 160	5 147	5 082	5 085
UK	0	61	67	124	120	120

1 Los límites máximos nacionales para Italia, contemplados en el anexo VIII del Reglamento (CE) nº 1782/2003, correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010, se reducirán en 20 millones de euros y se han incluido en los importes del presupuesto destinados a este país para los ejercicios presupuestarios 2009, 2010 y 2011, tal como quedan establecidos en este cuadro.

Resumen

Respuesta común a los apartados I a VIII

La Comisión destaca que la reforma de la organización común del mercado del vino, que el Consejo adoptó en 2008, ya ha cumplido uno de sus objetivos clave, a saber, la restauración del equilibrio del mercado; también está claro que se han logrado avances considerables hacia el segundo objetivo, que es mejorar la competitividad del sector vitivinícola. Se ha puesto fin a la destilación a gran escala financiada por el presupuesto europeo sin dañar el mercado, y las exportaciones a terceros países han aumentado en valor y en volumen gracias en especial a las medidas de reforma.

Asimismo, el Consejo y el Parlamento acaban de confirmar la utilidad de la reforma vitivinícola, manteniendo sus principios en el Reglamento (CE) n° 1308/2013¹ sobre la nueva organización común de mercados durante el período 2014-2020, demostrando así su voluntad de dar tiempo a las medidas para que maximicen su impacto, aumentando al mismo tiempo la variedad de submedidas de los programas de ayuda (nueva medida de innovación, apertura de la promoción a acciones dirigidas al mercado interior, ampliación de la reestructuración a la replantación por motivos fitosanitarios).

Las inversiones de los programas de ayuda en favor del vino son complementarias a las de los programas de desarrollo rural. El hecho de que estos dos programas funcionen en paralelo es una iniciativa deliberada por parte del legislador.

- (1) Motivo estratégico: los programas de apoyo al sector vitivinícola están diseñados para incrementar la competitividad del sector, mientras que los de desarrollo rural se han concebido para garantizar el desarrollo sostenible de las zonas rurales. Las prioridades de las ayudas al sector vitivinícola no tienen por qué solaparse con las previstas en la política de desarrollo rural. Gracias al programa de ayuda en favor del vino, el sector tiene garantizada una asignación directa de los presupuestos de inversión comunitarios.
- (2) Motivo financiero: al amparo de los programas de ayuda en favor del vino, los Estados miembros no tienen que aportar una contribución financiera, sea nacional o regional.

En general, se reconoce que la promoción del producto es clave para impulsar las ventas y abrir nuevos mercados, aunque es difícil evaluar el impacto.

La Comisión reconoce que la aplicación de los programas de apoyo se enfrentó a ciertos problemas iniciales, como subrayó el Tribunal en su fiscalización sobre los primeros tres años de programación (2009-2013). Este es el motivo por el que la Comisión introdujo varios cambios en el Reglamento de Ejecución así como en la redacción de las directrices con el fin de explicar y aclarar los procedimientos para la selección, subvencionabilidad, seguimiento y control de las medidas financiadas por los programas. Por supuesto, la Comisión está dispuesta a introducir cualquier cambio necesario en los textos en vista de las reacciones.

¹ DO L 347 de 20.12.2013.

En cuanto al punto III relativo a la demarcación entre inversiones en ambos sistemas, la Comisión desea subrayar que la línea divisoria está ahora muy clara y evita el riesgo de doble financiación y de una carga administrativa innecesaria. El retraso apuntado en la aplicación de las medidas al comienzo del programa también puede explicarse por otros motivos, por ejemplo por la dificultad para obtener avales bancarios debido a la crisis.

En cuanto al punto IV relativo al principio de economía en la medida de inversión, la Comisión destaca que, durante su fiscalización, verifica que los Estados miembros hayan evaluado si los costes de la medida son moderados. Con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 1290/2005, la fiscalización verifica que los Estados miembros hayan adoptado todas las disposiciones legislativas y administrativas requeridas, así como cualquier otra medida (administrativa y de supervisión) necesaria para garantizar la protección adecuada de los intereses financieros de la Unión. A este respecto, la fiscalización también sirve para verificar si los Estados miembros han cumplido los principios de buena gestión financiera, que incluye, entre otras cosas, una evaluación de la moderación de los costes.

En cuanto al punto V relativo a la consolidación de los mercados, la Comisión considera que uno de los objetivos de la medida de promocionar el vino en terceros países es incrementar el número de salidas para el vino. Esto puede conseguirse emprendiendo acciones en mercados establecidos y también en mercados nuevos o en los que se haya perdido una posición anterior. Si se consigue una buena posición en mercados nuevos, es necesario consolidarla. La legislación comunitaria no lo descarta²; asimismo, aunque se da preferencia a las PYME, las grandes empresas también pueden beneficiarse de la ayuda porque es una cuestión de preferencia, no de subvencionabilidad.

2 El artículo 103 *septdecies*, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1234/2007 indica que el apoyo «consistirá en medidas de información o promoción de los vinos comunitarios en terceros países, tendentes a mejorar su competitividad en estos últimos».

En cuanto al punto VII relativo a la asignación para la promoción, la Comisión no comparte la opinión del Tribunal relativa a que hay riesgo de que los Estados miembros hayan fijado el presupuesto para promoción en un nivel demasiado alto. En el anexo financiero del Reglamento del Consejo no hay un presupuesto destinado específicamente a la promoción. Los Estados miembros presentan sus programas de ayuda con desgloses indicativos, que pueden cambiar dos veces al año dependiendo de las necesidades expresadas. En este punto merece la pena recordar los objetivos de la reforma vitivinícola adoptada por el Consejo en 2008: 1) restaurar el equilibrio del mercado (medidas únicas de arranque 2009-2011); y 2) mejorar la competitividad (a través de medidas estructurales). Se ha culminado la primera fase y se ha transferido a los programas de ayuda el equivalente al importe del arranque, según lo previsto en la reforma, para incrementar el importe de estas medidas, que son más estructurales que la promoción y la inversión. Por tanto, estaba previsto el incremento en los importes que los Estados miembros destinan a las medidas. Cuando en diciembre de 2013 se adoptó la reforma de la OCM, el Consejo y el Parlamento no deseaban cambiar el enfoque adoptado en el momento de la reforma vitivinícola (incluso con respecto a la asignación presupuestaria). También reforzaron la medida de promoción abriéndola al mercado interior para medidas centradas en información sobre consumo responsable de vino y en los sistemas DOP/IGP de la Unión.

En cuanto al punto VIII relativo a los resultados de las medidas, debe añadirse que siempre es difícil aislar los efectos de una política determinada de los factores externos a dicha política. Sin embargo, si se establece cuidadosamente el método de evaluación, es posible evaluar los efectos de los diferentes instrumentos/medidas (por ejemplo, usando información estadística). La Comisión organiza regularmente evaluaciones sobre la incidencia general de una política en línea con el Reglamento Financiero (cada seis años).

IX

En el caso de la medida de inversión

- a) El Consejo y el Parlamento acaban de confirmar, en diciembre de 2013, la utilidad de la reforma vitivinícola manteniendo sus principios rectores en el Reglamento (CE) nº 1308/2013 sobre la nueva organización común de mercados para el período 2014-2020. Han demostrado así su voluntad de dar tiempo a las herramientas de la reforma vitivinícola para que surtan plenos efectos, aumentando al mismo tiempo la variedad de submedidas de los programas de ayuda (nueva medida de innovación, apertura de la promoción a acciones dirigidas al mercado interior, ampliación de la reestructuración a la replantación por motivos fitosanitarios).

En lo que concierne a la absorción de fondos, la Comisión realiza un seguimiento de los importes que los beneficiarios perciben cada mes.

Con arreglo al artículo 110 del Reglamento horizontal (UE) nº 1306/2013, la Comisión garantizará que la incidencia combinada de todos los instrumentos de la PAC se medirá y evaluará con respecto a los objetivos comunes de la PAC. Esto incluye una evaluación de la coherencia de sus instrumentos de aquí a 2018 (primeros resultados). En este contexto, en 2018 la Comisión examinará cómo incluir una evaluación del valor añadido que supone tener apoyo de inversión al amparo de la OCM vitivinícola y del desarrollo rural. Debe advertirse que la información sobre la incidencia de una política solo puede obtenerse tras haber transcurrido un período de tiempo lo suficientemente prolongado.

- b) La Comisión considera que los destinatarios de esta parte de la recomendación son los Estados miembros.

La legislación comunitaria ofrece a los Estados miembros un marco para garantizar la continuidad de proyectos *ex post* [artículo 103 *duovicies*, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1234/2007].

Durante su fiscalización de la medida de inversión, la Comisión verifica que los Estados miembros hayan evaluado si los costes de la medida son moderados. Con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 1290/2005, la fiscalización verifica que los Estados miembros hayan adoptado todas las disposiciones legislativas y administrativas requeridas, así como cualquier otra medida (administrativa y de supervisión) necesaria para garantizar la protección adecuada de los intereses financieros de la Unión. A este respecto, la fiscalización también sirve para verificar si los Estados miembros han cumplido los principios de buena gestión financiera, que incluye, entre otras cosas, una evaluación de la moderación de los costes.

En las reuniones del Comité de Gestión de la OCM se abordará la cuestión general de la selección de proyectos de inversión, especialmente en lo tocante a verificar la moderación de los costes y la viabilidad de los proyectos (*ex ante*).

En cuanto a la medida de promoción

- a) La Comisión considera que, dependiendo de las circunstancias, los beneficiarios pueden acceder a la medida en el segundo período de programación, por ejemplo para consolidar su posición de mercado en el mismo tercer país. Aunque el objetivo de la medida es mejorar la competitividad de los vinos de DOP/IGP y vinos varietales y se debe cumplir, las normas no se oponen a identificar marcas particulares. Para los beneficiarios, que pagan el 50 % de los costes del proyecto, puede ser importante el hecho de poder llamar la atención sobre su marca con el fin de que sea reconocida en los mercados objetivo y, en consecuencia, incrementar sus ventas. Asimismo, las modificaciones en el Reglamento (CE) nº 555/2008 y la adopción de las Directrices en 2013 permiten otorgar una preferencia más clara a las PYME.
- b) El Reglamento del Consejo permite la concesión de ayudas si las medidas adoptadas cumplen las normas vigentes. El procedimiento de selección, según se define en el Reglamento y en las Directrices mencionadas en el apartado a), establece, entre otras cosas, la evaluación de la incidencia prevista de las medidas sobre el crecimiento de la demanda. La Comisión debatirá con los Estados miembros la adaptación de las directrices para garantizar la complementariedad de los proyectos de promoción financiados por la UE con las acciones existentes, con el fin de evitar el riesgo del efecto de peso muerto.

- c) La Comisión considera que se ha tenido en cuenta esta recomendación para el período de programación 2014-2018.

Este asunto se trató en el artículo 53, letra b), del Reglamento (CE) nº 1308/2013 del Consejo; en el Reglamento de Ejecución (UE) nº 752/2013 de la Comisión, de 31 de julio de 2013, que añade el artículo 5 *bis* al Reglamento (CE) nº 555/2008 de la Comisión, y en las Directrices.

- d) Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

- e) La Comisión considera que se ha tenido en cuenta esta recomendación para el período de programación 2014-2018.

En cuanto al nuevo período de programación, la Comisión ha propuesto en sus directrices ejemplos de indicadores que los Estados miembros pueden proponer a los beneficiarios a efectos de evaluar los resultados de las medidas de promoción dependiendo de las acciones emprendidas.

Al analizar los proyectos de los programas 2014-2018, la Comisión exigió a los Estados miembros que facilitaran indicadores apropiados para cada medida. Los programas de apoyo incluyen ahora un apartado que establece información más clara sobre los criterios e indicadores cuantitativos usados para el seguimiento y la evaluación. Se invitó a los Estados miembros a demostrar el vínculo entre los objetivos que fijan para cada medida y los indicadores usados para evaluar la consecución de estos objetivos.

El 1 de marzo de 2014, los Estados miembros deben presentar el segundo análisis de coste/beneficio³ de los programas de apoyo. Debe incluir información pertinente a efectos de analizar los programas del primer período de programación 2009-2013.

³ El primer análisis de coste/beneficio se dispuso el 1 de marzo de 2011 y, por lo tanto, se limitaba a los dos primeros años de aplicación de los programas.

Los Estados miembros deben presentar el tercer análisis de coste/beneficio antes del 1 de enero de 2017.

La Comisión recalca que la información sobre la aplicación de las medidas (información de seguimiento) debe distinguirse de la información sobre los resultados e incidencia de estas medidas (información de evaluación). Los datos de evaluación solo pueden obtenerse una vez transcurrido un cierto período de tiempo.

- f) Con arreglo al artículo 110 del Reglamento horizontal (UE) nº 1306/2013, la Comisión garantizará que la incidencia combinada de todos los instrumentos de la PAC se medirá y evaluará con respecto a los objetivos comunes de la PAC. Esto incluye una evaluación de la eficiencia de los instrumentos de la PAC de aquí a 2018 (primeros resultados). En este contexto, en 2018 la Comisión estudiará cómo incluir una evaluación sobre el uso del presupuesto asignado al sistema de ayuda en favor del vino y sobre su incidencia. Debe advertirse que la información sobre la incidencia de una política solo puede obtenerse tras haber transcurrido un período de tiempo lo suficientemente prolongado.

Introducción

11

El Reglamento Financiero establece que los Estados miembros y la Comisión cumplirán sus respectivas obligaciones de control y fiscalización y asumirán las responsabilidades resultantes. En particular, cuando lleven a cabo tareas de ejecución como la aplicación de las medidas de promoción e inversión, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para proteger los intereses financieros de la Unión.

Observaciones

18

En diciembre de 2013, el Consejo y el Parlamento confirmaron la utilidad de la reforma vitivinícola, manteniendo sus principios en el Reglamento (CE) nº 1308/2013⁴ sobre la nueva organización común de mercados, demostrando así su voluntad de dar tiempo a las medidas de la reforma vitivinícola para que maximicen su impacto, lo que significaba seguir invirtiendo con los dos sistemas de ayuda.

Las inversiones de los programas de ayuda en favor del vino son complementarias a las de programas de desarrollo rural. El hecho de que estos dos programas estén activos es una elección deliberada por parte del legislador.

- (1) Motivo estratégico: los programas de apoyo al sector vitivinícola están diseñados para incrementar la competitividad del sector, mientras que los programas de desarrollo rural se han concebido para garantizar el desarrollo sostenible de las zonas rurales. Las prioridades de las ayudas al sector vitivinícola no tienen por qué solaparse con las previstas en la política de desarrollo rural. Gracias al programa de ayuda en favor del vino, el sector tiene garantizada una asignación directa de los presupuestos de inversión comunitarios.
- (2) Motivo financiero: al amparo de los programas de ayuda en favor del vino, los Estados miembros no tienen que aportar una contribución financiera, sea nacional o regional.

Recuadro 1

Véase la respuesta al punto 18.

4 DO L 347 de 20.12.2013.

19

Los importes se transfirieron de hecho al desarrollo rural y se destinaron a programas en regiones productoras de vino. Sin embargo, estos importes no se destinaron específicamente al sector vitivinícola.

20

Rumanía introdujo la medida de inversión a partir del nuevo período de programación 2014-2018.

21

Habida cuenta de los problemas de competitividad en el sector, demostrados por la destilación a gran escala que tuvo lugar en la primera parte del nuevo milenio, y habida cuenta de la desaparición gradual de las medidas de mercado, la Comisión consideró la posibilidad de ofrecer apoyo para inversiones como algo positivo para el sector.

Véanse también las respuestas a los puntos 18 y 19.

22

En Estados miembros importantes no hubo retrasos ni restricciones en la aplicación. Habida cuenta de los riesgos de solapamiento de ambos sistemas de ayuda, la Comisión creyó que era esencial establecer una línea divisoria para garantizar la buena gestión presupuestaria y aliviar los miedos expresados por el Tribunal en numerosas ocasiones.

El Comité de Gestión propuso tres tipos de demarcación, que se aplicaron a los programas: 1) demarcación por operación: esta demarcación adoptó su forma práctica con la modificación del artículo 20, apartados 2 y 3, del Reglamento (CE) nº 555/2008; 2) demarcación por fecha de los compromisos financieros, y 3) exclusión de la medida o de algunas operaciones de una medida de un programa determinado.

Establecer esta línea divisoria, que inicialmente no estaba prevista en el Reglamento de Ejecución, significaba que los programas tenían que adaptarse al amparo de ambos sistemas de ayuda. Una vez marcadas líneas divisorias claras, hubo costes administrativos adicionales limitados para las administraciones nacionales.

23

Marcar una línea divisoria es más difícil en Estados miembros regionalizados, como España e Italia.

El vino se produce en todas las regiones de Italia y es un sector importante desde el punto de vista económico, medioambiental y social. Cada región tiene sus propias características y para algunas de ellas ha sido complicado marcar la línea divisoria. Sin embargo, en las regiones implicadas esta línea se ha establecido detalladamente. Se considera que esta medida es una de las más importantes para mejorar la competitividad, especialmente desde que desaparecieron las medidas de intervención. El gasto de esta medida en 2013 debe ascender a 55 millones de euros (un 17 % del presupuesto para esta medida en 2013).

Sin embargo, hay otros motivos que también pueden explicar los retrasos sufridos durante los primeros años del período de programación: dificultades para obtener un aval bancario debido a la crisis financiera, o retrasos a la hora de aplicar el marco legislativo para esta medida en el ámbito nacional o regional.

Véanse las respuestas al punto 22.

24

Véanse las respuestas a los puntos 22 y 23.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 26 y 27

El Consejo y el Parlamento, al igual que la Comisión, han establecido normas relativas al control *ex post* de la invariabilidad de las operaciones. El artículo 103 *duovicies*, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1234/2003 establece que el artículo 72 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 (desarrollo rural) se aplicará *mutatis mutandis* a la ayuda de inversión en programas de ayuda nacional (vitivinícolas)⁵. El artículo 50, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1308/2013 ha establecido disposiciones similares, refiriéndose al artículo 71 del Reglamento (CE) nº 1303/2013, que sustituye al artículo 72 del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

En el marco de las reuniones del Comité de Gestión de la OCM se abordará el asunto general de seleccionar proyectos de inversión, en particular con vistas a verificar que los costes sean moderados y los proyectos viables (*ex ante*).

28

La aplicación del principio «atención por orden de llegada» no implica necesariamente una falta de control supervisor sobre la viabilidad del proyecto. Los procedimientos de selección en Austria y Francia no han impedido que los proyectos finalmente aprobados sean verificados y declarados viables.

Si no hay una disposición específica sobre esta cuestión en el Reglamento (CE) nº 555/2008, se aplicarán las normas de buena gestión financiera [véase el artículo 9 del Reglamento (CE) nº 1290/2005].

Véanse las respuestas a los puntos 26 y 27.

⁵ El artículo 72 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 especifica que todos los proyectos financiados deben ser invariables, a saber, que el Estado miembro debe garantizar que la operación no se somete a una modificación sustancial, incluyendo el cese de una actividad, en el plazo de cinco años tras la decisión de financiación de la autoridad de gestión.

29

Véanse las respuestas a los puntos 26 a 28.

Recuadro 2

Véanse las respuestas a los puntos 26 a 28.

Respuesta conjunta a los puntos 30 y 31

A menudo, los Estados miembros usan listas de precios estándar que se corresponden con el precio de mercado para ciertas operaciones (por ejemplo, en obras de construcción). Como el beneficiario contribuye financieramente al proyecto, también está interesado en obtener precios más bajos.

Durante su fiscalización de la medida de inversión, la Comisión verifica que los Estados miembros han evaluado si los costes implicados son moderados. Con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 1290/2005, la fiscalización verifica que los Estados miembros hayan adoptado todas las disposiciones legislativas y administrativas requeridas, así como cualquier otra medida (de gestión y de control) necesaria para garantizar la protección eficaz de los intereses financieros de la Unión. A este respecto, la fiscalización también sirve para verificar si los Estados miembros han cumplido los principios de buena gestión financiera, que abarca, entre otras cosas, evaluar si los costes implicados son moderados.

32

Las Directrices designan la compra de barricas de madera como una operación subvencionable.

La Comisión recalca que, en muchos casos, las barricas de roble se usan durante más de tres años y en ocasiones hasta durante diez.

La mera sustitución de barricas no es subvencionable [artículo 17 del Reglamento (CE) nº 555/2008]. De hecho, es importante distinguir la subvencionabilidad de barricas de la subvencionabilidad de la sustitución de barricas. Una barrica es subvencionable (si se usa durante más de cinco años); la sustitución de una barrica, no.

33

Véanse las respuestas a los puntos 26 y 32.

34

Véanse las respuestas a los puntos 30 y 31.

37

La Comisión opina que el Reglamento del Consejo permite otorgar ayudas a beneficiarios de este tipo si las acciones emprendidas cumplen las condiciones del Reglamento.

También debe recalcarse que la medida ha permitido ayudar a multitud de empresas, incluyendo asociaciones interprofesionales y cooperativas productoras de vino, que reúnen a un gran número de viticultores y vinicultores.

Las modificaciones en el Reglamento (CE) nº 555/2008 y la adopción de las Directrices en 2013 permiten mejorar la subvencionabilidad de los costes, la calidad de la selección de proyectos y la aplicación, seguimiento, supervisión y evaluación de las acciones emprendidas. Por ejemplo, el procedimiento de selección establece que se evalúe la probable incidencia de las acciones sobre el crecimiento de la demanda [artículo 5, apartado 2, letra c) del Reglamento (CE) nº 555/2008] de los productos implicados.

Recuadro 3

Véase también la respuesta al punto 37.

Acciones de promoción subvencionadas para el champán

La Comisión considera que, si bien el champán tiene una gran reputación en la UE y en diversos terceros países, también tiene muchos competidores que, aunque aún no han alcanzado la misma categoría, están incrementando su cuota de mercado especialmente en algunos mercados de importancia estratégica. Asimismo, en varios casos los efectos de la crisis económica pueden provocar que se consuma otro tipo de vinos espumosos o productos similares en lugar del champán. Si se hubieran excluido algunos productos porque tenían una reputación lo suficientemente elevada, dicha reputación, en relación con la de otros productos, tendría que haberse medido objetivamente y haberse ofrecido una justificación para financiar la promoción de otros productos del mismo grupo, una situación que presentaría dificultades en términos de un trato justo.

España (Cataluña): seis beneficiarios representaban el 88 % del total de la financiación aprobada para el período 2009-2011

Esta es la situación observada en Cataluña, donde se presta especial atención a una gran empresa que recibió ayudas por valor de 8,1 millones de euros (de los 15,2 millones de euros otorgados en esta comunidad autónoma). El estudio de la información que facilitaron las autoridades españolas en el anexo VIII del Reglamento (CE) nº 555/2008, y que los departamentos de la Comisión analizaron, revela que en España se concedió una ayuda total de 61 millones de euros durante el mismo período a 350 empresas, incluidos el Consejo Regulador DOC La Rioja y la Fundación Castilla la Mancha Tierra de Viñedos, que representan a un gran número de empresas.

38

La Comisión no comparte la opinión del Tribunal.

Entre los objetivos de la medida de promoción en terceros países se encuentra el de incrementar el número de salidas para el vino, no solo en mercados consolidados sino también en otros nuevos o en los que se hayan perdido posiciones. Si se abren mercados nuevos, deben consolidarse, en parte incrementando la cuota de mercado. Las normas comunitarias no lo impiden⁶. Además, aunque se da preferencia a las PYME, las grandes empresas también pueden beneficiarse de la ayuda. Las grandes empresas forman la vanguardia⁷ de la promoción de todos los vinos europeos en terceros países, en los que las empresas más pequeñas tienen dificultades para tomar iniciativas promocionales. Por ejemplo, en Italia las grandes empresas toman medidas creando efectos multiplicadores con asociaciones temporales de empresas.

Las modificaciones al artículo 5, letra c), del Reglamento (CE) nº 555/2008 y la adopción de las Directrices en 2013 debería permitir una mejoría en la calidad de la selección y, en particular, dar una preferencia más clara a las PYME, beneficiarios nuevos y beneficiarios que se dirijan a nuevos terceros países⁸.

Véase también la respuesta al punto 37.

- 6 El artículo 103 *septdecies*, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1234/2007 especifica que la ayuda se otorga a las medidas de información o promoción adoptadas en terceros países a favor de vinos comunitarios con el fin de mejorar su competitividad en los países implicados.
- 7 En lo que respecta a las capacidades de autofinanciación de las grandes empresas, debe tenerse en cuenta que los esfuerzos promocionales no son esfuerzos tradicionales para invertir en un producto que cumpla una necesidad cuidadosamente evaluada. Más bien, el efecto de las campañas promocionales beneficia a otras empresas al margen de las que realizan la inversión (empresas con productos de la misma gama y con el mismo origen geográfico). Los esfuerzos financieros de las grandes empresas para promocionar sus productos benefician así a todos los operadores del sector.
- 8 Las Directrices recomiendan en particular examinar proyectos basándose en una cuadrícula de selección que señale cada criterio de selección, así como elegir proyectos basándose en una evaluación de los méritos de cada proyecto. Por lo tanto, el Estado miembro debe elegir los proyectos que ofrezcan la mejor relación calidad/precio y debe dar preferencia a las PYME, beneficiarios nuevos y beneficiarios que estén abriendo nuevos mercados.

39

La información facilitada por los Estados miembros con arreglo a los anexos V y VIII del Reglamento (CE) nº 555/2008 muestra que, en general, los beneficiarios se dirigen a más de un mercado.

El informe de la Comisión sobre la aplicación de la medida de promoción muestra que solo el 37 % de los proyectos financiados se dirige a un solo mercado, mientras que la mayoría se dirigen a entre dos y siete mercados diferentes. También se ha observado una concentración significativa de acciones, ya que el 75 % de las acciones abarcan siete países (Estados Unidos de América, China/Hong Kong, Japón, México, Canadá, Rusia y Suiza).

Los Estados Unidos son el mercado objetivo más frecuente, con un 22 % de las acciones.

La competencia en el mercado de los Estados Unidos es feroz. Este es el motivo por el que es imprescindible que las empresas tengan presencia allí, en parte con vistas a garantizar nuevas salidas y en parte para conservar las existentes. Para ellas, es fundamental darse a conocer para garantizar flujos comerciales estables en el futuro.

Véase también la respuesta al punto 38.

40

En 2010 se decidió la posibilidad de ampliar el apoyo en un máximo de dos años, tras los retrasos observados en los Estados miembros y terceros países debidos a formalidades administrativas. Esta ampliación solo fue posible tras evaluar las acciones ya emprendidas.

En cuanto a la segunda modificación del Reglamento, la Comisión opina que una misma empresa puede tener acceso a la medida en el segundo período de programación, en particular para consolidar el mercado, si cumple las condiciones del Reglamento, especialmente en lo que respecta a la selección y acciones subvencionables. En cualquier caso, lo que nos atañe aquí es un nuevo proyecto y no una ampliación del proyecto inicial. Tiene que ser objeto de una selección *ad hoc*.

Véanse también las respuestas a los puntos 38 y 43 a 46.

41

Véanse las respuestas a los puntos 38 a 40.

42

Aunque el objetivo de la medida es incrementar la competitividad de los vinos de DOP/IGP y vinos varietales y se debe cumplir, las normas no impiden que se identifiquen marcas particulares. Para los beneficiarios, que pagan el 50 % de los costes del proyecto, puede ser importante el hecho de poder llamar la atención sobre su marca con el fin de que sea reconocida en los mercados objetivo y, en consecuencia, incrementar sus ventas.

Véase también la respuesta al punto 37.

43

Véanse las respuestas al punto 37 y la nota 46.

44

Véanse las respuestas a los puntos 37 y 43.

La Comisión debatirá con los Estados miembros la adaptación de las directrices para garantizar la complementariedad de los proyectos de promoción financiados por la UE con las acciones existentes, con el fin de evitar el riesgo del efecto de peso muerto.

45

Véanse las respuestas a los puntos 37 a 46.

El asunto de la subvencionabilidad de los costes de personal y los gastos generales se aborda en el punto 49.

46

Debe advertirse que es complicado excluir situaciones en las que los beneficiarios habrían emprendido tales acciones sin la ayuda de la UE. El objeto de la medida es incrementar la competitividad. Todos los productores deben tener la misma oportunidad de aplicar la medida.

Véanse también las respuestas a los puntos 43, 44 y 45.

La Comisión debatirá con los Estados miembros la adaptación de las Directrices para garantizar la complementariedad de los proyectos de promoción financiados por la UE con las acciones existentes, con el fin de evitar el riesgo del efecto de peso muerto.

47

No hay una asignación específica para la medida de promoción.

La Comisión señala que corresponde a los Estados miembros facilitar un desglose de los importes para cada medida basándose en sus propias necesidades y dentro del presupuesto anual otorgado a la medida mediante el Reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo. Este desglose por medida es indicativo por naturaleza, y los Estados miembros pueden reajustar los importes para cada medida dos veces al año. Por tanto, son los Estados miembros quienes han decidido dar o no prioridad a esta medida.

Véase también la respuesta al punto 43.

48

Para aportar parámetros adicionales a tales medidas, la Comisión adoptó Directrices en 2013 para ayudar a los Estados miembros a establecer su programación 2014-2018 basándose en la experiencia adquirida durante los primeros años de la programación (véase la nota 4 del Tribunal).

Véanse también las respuestas a los puntos 37, 49 y 51.

49

Este asunto ya se ha tenido en cuenta en el artículo 53, letra b), del Reglamento (CE) n° 1308/2013 del Consejo; en el Reglamento de Ejecución (UE) n° 752/2013 de la Comisión, de 31 de julio de 2013, que añade el artículo 5 *bis* al Reglamento (CE) n° 555/2008 de la Comisión, y en las Directrices⁹.

Antes de adoptarse estas disposiciones, la subvencionabilidad de los costes administrativos y de personal fue objeto en 2007 de una interpretación interna por parte de la Dirección General de Agricultura¹⁰.

50

Los costes de personal y los gastos generales pueden ser subvencionables cuando estén estrictamente relacionados con la acción, pero se les tiene que dar un marco, como de hecho así ha sido.

Véase también la respuesta al punto 49.

⁹ El artículo 53, letra b), del Reglamento (CE) n° 1308/2013 ofrece la base jurídica que faculta a la Comisión para adoptar actos delegados con el fin de establecer normas relativas a los costes administrativos y de personal que pueden incluirse en los programas de apoyo. El artículo 5 *bis* del Reglamento (CE) n° 555/2008 establece parámetros para los costes de personal y gastos generales, que deben estar estrictamente vinculados a la preparación, aplicación o seguimiento de la acción pertinente. Las Directrices adoptadas en 2013 definen con más precisión los gastos implicados.

¹⁰ Nota Adonis 005778 de 1 de marzo de 2007; señala que el artículo 13 del Reglamento (CE) n° 1290/2005 está diseñado en general para evitar que el FEAGA asuma costes de personal y gastos administrativos cuando aplique la PAC; la nota también señala que este mismo artículo no estaba diseñado para evitar que el FEAGA financiara los costes de personal implicados en prestar servicios específicos. Por consiguiente, en opinión de la Comisión no existe ninguna contradicción.

51

Las Directrices son una herramienta útil para los Estados miembros al aplicar la medida de promoción. Fue esencial tener una definición clara de los gastos subvencionables. Este es el motivo por el que se ha incluido en las Directrices. Debe advertirse que los Estados miembros han agradecido especialmente este documento como apoyo de la presentación del período de programas 2014-2018. Las Directrices también tienen la ventaja de adaptarse a las necesidades expresadas, garantizando así a los Estados miembros y a los productores una mayor seguridad cuando aplican la medida.

53

La Comisión dio una particular importancia a este asunto cuando analizó los programas 2014-2018.

La Comisión tendrá en cuenta las observaciones del Tribunal en sus próximas fiscalizaciones sobre las medidas de promoción e inversión.

Recuadro 4

La Comisión hará un seguimiento de este asunto en el contexto del procedimiento de liquidación de cuentas.

55

La Comisión reconoce el problema que presentan los controles sobre el terreno en terceros países, aunque la legislación comunitaria no los exige.

La cuestión de los controles sobre el terreno surgió cuando se negociaba el nuevo período de programación con los Estados miembros. Rumanía, Italia, España y Eslovaquia, en particular, contemplaron controles en terceros países dentro de sus programas. Los demás Estados miembros sostienen que los controles de este tipo en terceros países serían demasiado onerosos y nada rentables.

Para mitigar los efectos de la falta de controles en terceros países, las Directrices de la Comisión proponen que se faciliten facturas y documentos con fines de control¹¹.

La Comisión está alerta ante la necesidad de mejorar la calidad de los controles en relación con esta medida, especialmente con posibles modificaciones en las Directrices.

56

Véase la respuesta al punto 55.

57

La cuestión de los controles sobre acciones intangibles como catas de vino se aborda en las Directrices, que ahora exigen que se faciliten facturas y documentos adjuntos. Estos últimos pueden consistir, por ejemplo, en fotografías, copias de artículos, listas de participantes, certificados que confirmen la participación en ferias comerciales, etc.

Véase también la respuesta al punto 55.

11 Punto 8 de las Directrices:

Las solicitudes de pago enviadas a la autoridad nacional competente deben ir acompañadas de copias de facturas originales y documentos justificativos del beneficiario, que deberían clasificarse por líneas presupuestarias. Todos estos documentos deben enumerarse en una tabla resumen, junto con los importes expresados en euros y, en el caso de Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro, también en su moneda nacional. En caso necesario, pueden exigirse traducciones. Todos los documentos justificativos deben ofrecer la siguiente información: el proveedor, el servicio prestado con detalles sobre la forma en que se relaciona con la medida en cuestión, la fecha, el importe (sin IVA) y el número de registro. Deben estar acompañados por un justificante de pago. Los documentos justificativos pueden ser, por ejemplo, un certificado que confirme la participación en una feria, fotografías, copias de artículos, listas de participantes, etc. En caso de haber subcontratistas, sus facturas incluirán una indicación clara de la parte de una operación con la que se relacione cada coste. Si hay una factura, debe estar desglosada por operación y coste; de otro modo, debe haber una factura separada por operación. En caso de fiscalización *in situ*, los inspectores de la Comisión y la autoridad nacional competente deben poder inspeccionar los documentos originales, clasificados según estas normas.

58

Véanse las respuestas a los puntos 55 y 57.

59

Véanse las respuestas a los puntos 55 y 57.

Recuadro 5

Véanse las respuestas a los puntos 55 y 57.

60

Véanse las respuestas a los puntos 55 y 57.

Recuadro 6

La Comisión hará un seguimiento de este asunto en el contexto del procedimiento de liquidación de cuentas.

Respuesta conjunta a los puntos 62 y 63

El artículo 5, letra a), del Reglamento (CE) nº 555/2008 describe los costes de personal y gastos generales (limitados estos últimos al 4 %) incurridos por el beneficiario al preparar y ejecutar la acción. Al contrario que la práctica actual en el sistema de ayudas que define el Reglamento (CE) nº 3/2008¹², relativo a la promoción horizontal, no se precisa recurrir a un organismo de ejecución. Si de hecho tuviera lugar este recurso, el servicio en cuestión es aquel por el que se han presentado facturas y documentos de prueba, según lo descrito en las Directrices (véase la nota 56 del Tribunal).

En Rumanía ya no es obligatorio el recurso a un organismo de ejecución. Se han introducido nuevas disposiciones en el programa de ayuda 2014-2018. Ahora, la legislación nacional establece claramente que el beneficiario puede ejecutar todo el proyecto por sí mismo, siempre que se cumplan ciertas condiciones.

Véanse también las respuestas a los puntos 55 y 64.

12 DO L 68 de 5.1.2008.

64

Las Directrices establecen que los costes pueden considerarse subvencionables si no se hubieran imputado ya a otra categoría de gastos¹³.

Véase también la respuesta a los puntos 62 y 63.

Recuadro 7

Véanse las respuestas a los puntos 55, 62, 63 y 64.

65

Es importante disponer de datos de seguimiento fiables. Sin embargo, hay otras fuentes de información, como las estadísticas y los estudios. Asimismo, debe encontrarse un equilibrio entre la cantidad de información requerida para las necesidades políticas y las cargas y costes administrativos resultantes de la recogida de datos.

La Comisión recalca que la información sobre la aplicación de las medidas (información de seguimiento) debe diferenciarse de la información sobre los resultados y la incidencia de una determinada política (información sobre la evaluación). Esta última solo puede obtenerse tras haber transcurrido un período de tiempo suficiente.

67

Cuando las administraciones de los Estados miembros elaboraron sus programas en 2008, se encontraban al comienzo de un proceso de aprendizaje. Varios Estados miembros han tenido dificultades a la hora de diseñar objetivos adecuados para las medidas de reciente introducción. En consecuencia, durante el primer período de programación ha habido a menudo cierta falta de objetivos cuantificados.

13 Punto 6 de las Directrices:
Los costes subvencionables abarcan solo los costes de las operaciones ejecutadas y asumidas por el beneficiario tras la fecha en que surta efecto el contrato y antes de que expire. Los costes subvencionables solo serán subvencionables en la medida en que:
– se puedan comprobar;
– no incluyan ningún coste ya imputado a otra categoría de gastos;
– no estén financiados por otro proyecto.

Al analizar el borrador de los programas para el período 2014-2018, la Comisión ha insistido en que los Estados miembros aporten indicadores adecuados para cada medida. Ahora los programas de ayuda incluyen, de forma más clara, un apartado relativo a los criterios e indicadores cuantitativos usados para el seguimiento y la evaluación. En este apartado, se invita a los Estados miembros a mostrar el vínculo entre los objetivos que han fijado para cada medida y los indicadores para medir en qué medida se habrán logrado estos objetivos.

El 1 de marzo de 2014, los Estados miembros tienen que presentar el segundo análisis de coste/beneficio¹⁴ de los programas de apoyo, que debe incluir elementos pertinentes para el análisis de programas durante el primer período de programación 2009-2013.

Los Estados miembros deben presentar el tercer análisis de coste/beneficio antes del 1 de enero de 2017.

Véase también la respuesta al punto 65.

68

Los informes anuales pretenden facilitar información sobre la aplicación de los programas de ayuda. Esto significa que tienen que centrarse más en información y ejecución financiera y menos en resultados e incidencia; de hecho, la evaluación solo puede realizarse tras haber transcurrido un período de tiempo suficiente.

Véanse también las respuestas a los puntos 65 y 67.

¹⁴ El primer análisis de coste/beneficio se presentó el 1 de marzo de 2011 y, por lo tanto, se ha limitado a los dos primeros años de aplicación del programa.

69

En cuanto al nuevo período de programas, la Comisión ha propuesto en las Directrices ejemplos de indicadores que los Estados miembros pueden ofrecer a los beneficiarios, de forma que los resultados de la medida de promoción puedan evaluarse basándose en las acciones emprendidas.

Asimismo, la Comisión organiza regularmente evaluaciones sobre la incidencia general de una política en línea con el Reglamento Financiero (cada seis años).

Véase también la respuesta al punto 67.

70

La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que siempre es complicado aislar la incidencia de una política de los factores externos a la misma. Sin embargo, el desarrollo minucioso de la metodología de evaluación nos permite aproximarnos a los efectos de los diversos instrumentos/medidas (por ejemplo, usando estadísticas). No obstante, merece la pena recordar que la reforma del sector vitivinícola debe examinarse como un conjunto de medidas complementarias.

Véanse también las respuestas a los puntos 69, 72 y 75 a 80.

71

Véase la respuesta al punto 18.

72

Una evaluación minuciosamente diseñada puede hacer posible una aproximación de los efectos de las medidas tomadas en varios niveles. El sistema de seguimiento y evaluación está diseñado para hacer un seguimiento de la aplicación de medidas en el ámbito de la política y/o programa, y no en el ámbito de cada beneficiario.

Como se indica en el punto 18 intencionadamente, el desarrollo rural tiene una dimensión regional, mientras que la OCM vitivinícola tiene una dimensión sectorial.

73

Véase la respuesta al punto 72.

75

La Comisión confirma los datos comerciales vitivinícolas europeos, que muestran la ventaja de continuar con la medida de promoción en terceros países.

Así, los gráficos 2a y 2b muestran claramente el incremento en las exportaciones por valor, aunque esta tendencia está muy influida por unos precios más altos de la uva y el vino.

En el mercado chino, los vinos de la UE se enfrentan a la competencia de los vinos locales (83 % del consumo chino) y vinos de Chile (exentos de derechos aduaneros), Australia y Sudáfrica.

Debido a esta feroz competencia, es crucial promover los vinos de la Unión para mantener la cuota de mercado.

76

Resulta complicado aislar los efectos de la medida de promoción sobre la competitividad de un sector. Incluso cuando se optimizan los procedimientos de selección y evaluación, siempre queda un grado de incertidumbre.

Sin embargo, no es motivo suficiente para cuestionar los logros de la medida; la medida está plenamente justificada porque es indispensable en un entorno de liberalización comercial y competencia feroz de nuestros principales competidores, como los Estados Unidos, que tienen políticas públicas de promoción (su presupuesto permite financiar medidas de ayuda a la exportación).

Sin embargo, tiene que poderse perfeccionar la evaluación usando indicadores que sean apropiados para el nivel del beneficiario (véase la respuesta al punto 69) y un análisis más a fondo de la medida por parte de los Estados miembros.

Véanse las respuestas a los puntos 69 y 70.

77

El mercado chino es muy específico. El consumo per cápita es inferior a 1 litro (mientras que el consumo per cápita en Europa está en torno a los 30 litros). Aunque el consumo de vino está creciendo, los vinos europeos compiten con vinos de Australia, Chile y Sudáfrica que pueden beneficiarse del trato preferencial con respecto a aranceles de importación.

Véanse también las respuestas a los puntos 39 y 75.

78

Sin la medida de promoción, las pérdidas de cuota de mercado probablemente habrían sido mayores.

La Comisión ha analizado el panorama y ha llamado la atención sobre el riesgo de perder cuota de mercado en ciertos terceros países. El riesgo puede proceder de la pequeña escala de las empresas de la UE, la segmentación del sector o las restricciones sobre vinos varietales en varios Estados miembros.

Los vinos europeos deben luchar por mantener sus cuotas de mercado. La promoción es una herramienta muy importante.

Debe señalarse que la Comisión acaba de lanzar un estudio sobre la competitividad de los vinos europeos en terceros países y en la UE; el estudio examinará en particular los factores clave de la competitividad de los vinos de la UE en relación con vinos de terceros países y los obstáculos para mejorarla.

Respuesta común a los puntos 79 y 80

Aunque las acciones de promoción se adoptan en favor de algunos tipos de vino, los demás vinos se benefician indirectamente de ellas porque tendrán un efecto positivo sobre la imagen y el consumo de otros tipos de vino.

Conclusiones y recomendaciones

82

La fiscalización abarcó los tres primeros años del período de programación 2009-2013, que marca la introducción de estas medidas. Tras un período inicial, los Estados miembros pudieron aplicar mejor sus medidas de programas, especialmente en términos de ejecución presupuestaria.

La Comisión ha puesto en marcha herramientas para mejorar la aplicación, seguimiento y control de las medidas en los programas [siete modificaciones del Reglamento (CE) n° 555/2008¹⁵, Directrices de reestructuración, inversión y promoción en terceros países¹⁶].

Con respecto a la competitividad, es evidente que es difícil aislar el efecto de estas dos medidas sobre la competitividad del sector vitivinícola, que es el segundo objetivo de la reforma vitivinícola de 2008, puesto que el primer objetivo (restaurar el equilibrio del mercado) ya se ha cumplido. La reforma del sector debería examinarse como un conjunto de medidas complementarias. Sin embargo, merece la pena destacar el aumento constante de las exportaciones, en términos de valor y volumen, en un contexto global cada vez más competitivo y a pesar de la contracción en 2008 y 2009 tras la crisis económica.

15 Reglamento (CE) n° 42/2009 (DO L 16 de 21.1.2009), Reglamento (CE) n° 702/2009 (DO L 202 de 4.8.2009), Reglamento (CE) n° 772/2010 (DO L 232 de 2.9.2010), Reglamento (CE) n° 568/2012 (DO L 169 de 29.6.2012), n° 568/2012 (DO L 169 de 29.6.2012), Reglamento (CE) n° 202/2013 (DO L 67 de 9.3.2013) y Reglamento (CE) n° 752/2013 (DO L 2010 de 6.8.2013).

16 Directrices para aplicar los programas de apoyo nacionales en el sector vitivinícola con arreglo a los Reglamentos (CE) n° 1234/2007 y (CE) n° 555/2008, de 25 de febrero de 2013 y de 26 de abril de 2013.

83

La Comisión considera que las medidas de inversión específicas en la OCM del sector vitivinícola son importantes para aumentar la competitividad.

En diciembre de 2013, el Consejo y el Parlamento confirmaron la utilidad de la reforma vitivinícola de 2008 manteniendo sus principios rectores en el Reglamento (CE) n° 1308/2013¹⁷ sobre la nueva organización común de mercados. De este modo han demostrado su voluntad de dar tiempo a las herramientas de la reforma vitivinícola para que surtan plenos efectos, incluso dejando las inversiones en los dos sistemas de ayuda.

Véase la respuesta de la Comisión a la recomendación 1.

84

Habida cuenta del riesgo de solapamiento entre los dos regímenes de ayuda, la Comisión ha considerado esencial establecer una línea divisoria (no contemplada originalmente) en aras de la ortodoxia presupuestaria. Ahora está clara la demarcación entre los programas y debe ser posible evitar los riesgos de la doble financiación.

Los retrasos en la aplicación de la medida en los primeros años del período de programación también pueden explicarse por otros factores, como la dificultad para obtener avales bancarios debido a la crisis económica.

17 DO L 347 de 20.12.2013.

Recomendación 1

El Consejo y el Parlamento acaban de confirmar, en diciembre de 2013, la utilidad de la reforma vitivinícola manteniendo sus principios rectores en el Reglamento (CE) n° 1308/2013 sobre la nueva organización común de mercados para el período 2014-2020. Han demostrado así su voluntad de dar tiempo a las herramientas de la reforma vitivinícola para que surtan plenos efectos, aumentando al mismo tiempo la variedad de submedidas de los programas de ayuda (nueva medida de innovación, apertura de la promoción a acciones dirigidas al mercado interior, ampliación de la reestructuración a la replantación por motivos fitosanitarios).

En lo que concierne a la absorción de fondos, la Comisión realiza un seguimiento de los importes que los beneficiarios perciben cada mes. Con arreglo al artículo 110 del Reglamento horizontal (UE) n° 1306/2013, la Comisión garantizará que la incidencia combinada de todos los instrumentos de la PAC se mida y evalúe con respecto a los objetivos comunes de la PAC. Esto incluye una evaluación de la coherencia de los instrumentos de la PAC de aquí a 2018 (primeros resultados). En este contexto, la Comisión examinará cómo incluir una evaluación del valor añadido de tener apoyo de inversión al amparo de la OCM del sector vitivinícola y del desarrollo rural. Debe advertirse que la información sobre la incidencia de una política solo puede obtenerse tras haber transcurrido un período de tiempo lo suficientemente prolongado.

85

Véase la respuesta de la Comisión a la recomendación 2.

Recomendación 2

La Comisión considera que los destinatarios de esta parte de la recomendación son los Estados miembros.

Con arreglo a los principios de subsidiariedad y de gestión compartida, la selección de los proyectos corresponde a los Estados miembros, y la Comisión no puede evaluar la moderación de los costes *ex ante*.

Las normas comunitarias ofrecen a los Estados miembros un marco para examinar la invariabilidad de proyectos *ex post* [artículo 103 *duovicies*, apartado 5, del Reglamento (CE) n° 1234/2007].

Asimismo, la Comisión verifica que los Estados miembros evalúen la moderación de los costes durante sus misiones de fiscalización sobre la medida de inversión. En virtud del Reglamento (CE) n° 1290/2005, la fiscalización verifica que los Estados miembros hayan adoptado todas las normas legislativas y administrativas apropiadas y que hayan adoptado cualquier otra medida (gestión y control) necesaria para garantizar la protección eficaz de los intereses financieros de la Unión. A este respecto, la fiscalización también verifica si los Estados miembros cumplen los principios de buena gestión financiera, que incluye, entre otras cosas, una evaluación de la moderación de los costes.

En las reuniones del Comité de Gestión para la OCM única se abordará la cuestión general de la selección de proyectos de inversión, especialmente para verificar la moderación de los costes y la viabilidad de los proyectos (*ex ante*).

86

El éxito de la política vitivinícola de la UE a la hora de alcanzar sus objetivos, incluyendo un incremento de las exportaciones del 50 %, es un buen indicador de que la medida de promoción ha tenido un efecto muy positivo.

Entre otras cosas, las medidas de promoción en terceros países tratan de incrementar el número de salidas para el vino, lo que puede hacerse con medidas en mercados consolidados pero también con medidas en mercados nuevos o mercados que se hayan perdido. Si se abren mercados nuevos, hay que consolidarlos. Las normas comunitarias no lo impiden¹⁸. Asimismo, aunque se da preferencia a las PYME, las grandes empresas también pueden recibir la ayuda porque se trata de un criterio de preferencia, no de admisibilidad.

¹⁸ El artículo 103 *septdecies*, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1234/2007 establece: «El apoyo previsto en virtud del presente artículo consistirá en medidas de información o promoción de los vinos comunitarios en terceros países, tendentes a mejorar su competitividad en estos últimos».

Las modificaciones del Reglamento (CE) nº 555/2008 y la adopción de las Directrices en 2013 mejora la calidad de la selección, en especial dando preferencia de forma más clara y eficaz a las PYME, beneficiarios nuevos y beneficiarios que se dirijan a nuevos terceros países.

Las normas no impiden enfatizar marcas; el objetivo de la medida es incrementar la competitividad de los vinos de DOP/IGP y vinos varietales. Para los beneficiarios, que comparten el 50 % de los costes de las acciones, también puede ser importante el hecho de poder enfatizar marcas para que puedan reconocerse en los mercados objetivo y, en consecuencia, incrementar las ventas.

Recomendación 3 a)

La Comisión considera que, dependiendo de las circunstancias, los beneficiarios pueden acceder a la medida en el segundo período de programación, por ejemplo para consolidar su mercado en el mismo tercer país.

Asimismo, las modificaciones del Reglamento (CE) nº 555/2008 y la adopción de las Directrices en 2013 mejora la calidad de la selección, en especial dando preferencia de forma más clara y eficaz a las PYME, beneficiarios nuevos y beneficiarios que se dirijan a nuevos terceros países.

Recomendación 3 b)

Aunque el objetivo de la medida es incrementar la competitividad de los vinos de DOP/IGP y vinos varietales y se debe cumplir, las normas no se oponen a identificar marcas particulares. Para los beneficiarios, que comparten el 50 % de los costes de las acciones, también puede ser importante el hecho de poder enfatizar marcas para que puedan reconocerse en los mercados objetivo y, en consecuencia, incrementar las ventas. Asimismo, las modificaciones en el Reglamento (CE) nº 555/2008 y la adopción de las Directrices en 2013 permiten otorgar una preferencia más clara a las PYME.

La Comisión debatirá con los Estados miembros la adaptación de las directrices para garantizar la complementariedad de los proyectos de promoción financiados por la UE con las acciones existentes, con el fin de evitar el riesgo del efecto de peso muerto.

87

La Comisión ha dado una gran importancia a mejorar la calidad de la selección de los proyectos para el nuevo período de programación 2014-2018, introduciendo modificaciones en el Reglamento (CE) nº 555/2008 y la adopción de las Directrices en 2013.

Entre otras cosas, el procedimiento de selección establece una evaluación de los efectos previsibles de las acciones sobre el crecimiento de la demanda.

La cuestión de los controles sobre el terreno en torno a la medida se planteó cuando se negociaba el nuevo período de programación con los Estados miembros. Algunos Estados miembros exigen estas comprobaciones. Los demás sostienen que serían demasiado onerosas y desproporcionadas desde el punto de vista de la rentabilidad.

Para compensar la falta de verificación en terceros países, la Comisión propuso en las Directrices enumerar las facturas y documentos que se facilitarán a efectos de las comprobaciones.

Véanse también las respuestas a los puntos 43 a 51 y a la recomendación 4.

Recomendación 4

El Reglamento del Consejo permite otorgar ayudas si las acciones emprendidas cumplen las condiciones previstas en el Reglamento. El procedimiento de selección, según se define en el artículo 5 del Reglamento (CE) n° 555/2008 y en las Directrices, establece, entre otras cosas, la evaluación de la incidencia prevista de las medidas sobre el crecimiento de la demanda.

La Comisión debatirá con los Estados miembros la adaptación de las Directrices para garantizar la complementariedad de los proyectos de promoción financiados por la UE con las acciones existentes, con el fin de evitar el riesgo del efecto de peso muerto.

88

La Comisión reconoce el problema que plantea la verificación sobre el terreno de esta medida en terceros países, incluso si la legislación comunitaria no lo exige.

La cuestión de los controles sobre el terreno de la medida se planteó cuando se negociaba el nuevo período de programación con los Estados miembros. Rumanía, Italia, España y Eslovaquia, en particular, exigen comprobaciones en terceros países. Los demás Estados miembros sostienen que serían demasiado onerosas y desproporcionadas desde el punto de vista de la rentabilidad.

Para compensar la falta de verificación en terceros países, la Comisión propuso en las Directrices enumerar las facturas y documentos que se facilitarán a efectos de las comprobaciones.

La Comisión desea mejorar la calidad de las comprobaciones sobre esta medida, en particular con posibles adaptaciones de las directrices y normas.

Recomendación 5 a)

La Comisión considera que se ha tenido en cuenta esta recomendación para el período de programación 2014-2018.

La cuestión de los costes administrativos y de personal incurridos por el beneficiario ya se ha tenido en cuenta en el artículo 53, letra b), del Reglamento (CE) n° 1308/2013 del Consejo; en el Reglamento de Ejecución (UE) n° 752/2013 de la Comisión, de 31 de julio de 2013, que añade el artículo 5 *bis* al Reglamento (CE) n° 555/2008 de la Comisión, y en las Directrices.

Con respecto a los organismos de ejecución, en virtud de las Directrices los costes pueden considerarse subvencionables si no se hubieran asignado ya a otra categoría de gastos.

Recomendación 5 b)

Los destinatarios de esta parte de la recomendación son los Estados miembros.

La existencia de una pista de auditoría suficiente se verifica por defecto durante la fiscalización de «liquidación de cuentas». Cuando las disposiciones reguladoras exijan controles específicos y se haya demostrado que la pista de auditoría tiene deficiencias, la Comisión requiere medidas correctivas y puede aplicar una corrección financiera. Asimismo, para compensar la falta de verificación en terceros países, la Comisión propuso en las Directrices enumerar las facturas y documentos que se facilitarán a efectos de las comprobaciones.

89

Al analizar proyectos de programas para el período 2014-2018, la Comisión insistió en que los Estados miembros proporcionaran indicadores adecuados para cada medida. Ahora los programas de ayuda incluyen con más claridad una parte relativa a los criterios cuantitativos y a los indicadores usados para el seguimiento y la evaluación. Se ha pedido a los Estados miembros que demuestren el vínculo entre los objetivos que han fijado para cada medida y los indicadores que se supone que miden hasta qué punto se han cumplido los objetivos.

Asimismo, el 1 de marzo de 2014 los Estados miembros deben presentar el análisis de coste-beneficio¹⁹ para programas de apoyo, que debe aportar información útil para analizar los programas durante el primer período de programación 2009-2013. Los Estados miembros deben presentar el tercer análisis de coste-beneficio antes del 1 de marzo de 2017.

La Comisión subraya que la información relativa a la aplicación de las medidas (información sobre seguimiento) debe diferenciarse de la información relativa a los resultados e incidencia de las medidas (información sobre la evaluación). Estos datos solo pueden obtenerse tras haber transcurrido cierto tiempo.

Los Estados miembros deben presentar la evaluación posterior de los costes y beneficios antes del 1 de marzo de 2017.

¹⁹ El primer análisis de coste-beneficio se presentó el 1 de marzo de 2011 y, por lo tanto, se limitaba a los dos primeros años de aplicación de los programas.

Recomendación 6

La Comisión considera que se ha tenido en cuenta esta recomendación para el período de programación 2014-2018.

En cuanto al nuevo período de programación, la Comisión ha propuesto en las Directrices ejemplos de indicadores que los Estados miembros pueden ofrecer a los beneficiarios para evaluar los resultados de la medida de promoción, dependiendo de las acciones ejecutadas.

Véase también el punto 89.

90

La Comisión no comparte la opinión del Tribunal de que hay riesgo de que los Estados miembros hayan fijado el presupuesto destinado a promoción en un nivel demasiado alto. En el anexo financiero del Reglamento del Consejo no hay un presupuesto destinado específicamente a la promoción. Los Estados miembros presentan sus programas de ayuda con desgloses indicativos, que pueden cambiar dos veces al año dependiendo de las necesidades expresadas.

En este punto merece la pena recordar los objetivos de la reforma vitivinícola adoptada por el Consejo en 2008: 1) restaurar el equilibrio del mercado (medidas únicas de arranque 2009-2011); y 2) mejorar la competitividad (a través de medidas estructurales). Se ha culminado la primera fase y se ha transferido a los programas de ayuda el equivalente al importe del arranque, según lo previsto en la reforma, para incrementar el importe de estas medidas, que son más estructurales que la promoción y la inversión. Por tanto, estaba previsto el incremento en los importes que los Estados miembros destinan a las medidas.

Respuestas de la Comisión

Cuando en diciembre de 2013 se adoptó la reforma de la OCM, el Consejo y el Parlamento no deseaban cambiar los principios rectores adoptados en el momento de la reforma vitivinícola, incluso en el ámbito de la asignación presupuestaria. Reforzaron aún más la medida de promoción abriendo el mercado interior para acciones dirigidas a información sobre el consumo responsable de vino y los sistemas DOP/IGP en la Unión.

Recomendación 7

Con arreglo al artículo 110 del Reglamento horizontal (UE) nº 1306/2013, la Comisión garantizará que la incidencia combinada de todos los instrumentos de la PAC se mida y evalúe con respecto a los objetivos comunes de la PAC. Esto incluye una evaluación de la eficiencia de los instrumentos de la PAC de aquí a 2018 (primeros resultados). En este contexto, en 2018 la Comisión estudiará cómo incluir una evaluación sobre el uso del presupuesto asignado al sistema de ayuda en favor del vino y sobre su incidencia. Debe advertirse que la información sobre la incidencia de una política solo puede obtenerse tras haber transcurrido un período de tiempo lo suficientemente prolongado.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

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

Suscripciones de pago:

- 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 UE destina fondos para apoyar las inversiones en el ámbito de la producción vinícola y promover sus vinos en terceros países. En el presente informe, el Tribunal examina si el apoyo al sector vitivinícola ha sido bien gestionado y si ha aumentado la competitividad de los vinos de la Unión. En la fiscalización, el Tribunal constató que no ha quedado demostrada la necesidad de facilitar apoyo a las inversiones al sector vitivinícola además del concedido ya en virtud de la política de desarrollo rural. Las ayudas a la promoción se emplearon con frecuencia para consolidar mercados y no para captar otros nuevos. Además, el Tribunal identificó casos de actividades de promoción que se habrían llevado a cabo de todos modos, aun sin financiación pública. Por último, no siempre se demostró el impacto de las ayudas en la competitividad de los productores de vinos de la UE. El Tribunal ha formulado recomendaciones a la Comisión y a los Estados miembros para corregir las insuficiencias mencionadas en el informe.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

