

ES

2014

Nº 10

Informe Especial

Eficacia del apoyo del Fondo Europeo de Pesca a la acuicultura



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 978-92-872-1490-4
doi:10.2865/33586

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

Printed in Luxembourg

Informe Especial

Eficacia del apoyo del Fondo Europeo de Pesca a la acuicultura

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

Apartados

Glosario y siglas

I-IX **Resumen**

1-14 **Introducción**

1-5 **La acuicultura en la Unión Europea**

6-14 **Política acuícola de la UE**

6 La acuicultura y la política pesquera común

7-8 La estrategia de la Comisión para la acuicultura

9-14 El Fondo Europeo de Pesca

15-17 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

18-69 **Observaciones**

18-36 **Las medidas en apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura no siempre han sido debidamente concebidas y supervisadas en la UE**

18-19 La PPC y el FEP no proporcionaron suficientes datos sobre el contenido de las medidas de apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura

20-22 El examen efectuado por la Comisión de los planes estratégicos nacionales y los programas operativos no garantizó sistemáticamente que estos estuvieran concebidos para optimizar la eficacia de la política acuícola

23-25 La Comisión no facilitó orientaciones globales relativas a la acuicultura de la Comisión sobre cuestiones medioambientales

26-30 La Comisión no garantizó suficientemente la comparabilidad de los datos sobre el progreso general en el cumplimiento de los objetivos de la política acuícola

31-34 La Comisión efectuó pocas auditorías y evaluaciones pertinentes y realizó un seguimiento limitado

35-36 No se han aprovechado plenamente los resultados de los proyectos innovadores y de investigación financiados con fondos públicos

37-54 **Las medidas de apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura no fueron debidamente concebidas y aplicadas por los Estados miembros**

37-38 Hubo una falta de iniciativas en apoyo de la acuicultura en los Estados miembros

39-40 Algunos procedimientos de ordenación del espacio marítimo y de autorización eran insuficientes

- 41–42 **Impacto significativo de la crisis financiera y económica en el sector acuícola**
- 43–45 **Los planes estratégicos nacionales no fijaban objetivos claros para la acuicultura**
- 46–48 **Los programas operativos presentaban diversas insuficiencias**
- 49–52 **Los Estados miembros no tuvieron suficientemente en cuenta las políticas medioambientales y sanitarias**
- 53–54 **Graves imprecisiones en las notificaciones de resultados de algunos Estados miembros**
- 55–69 **Hasta la fecha, las medidas del FEP en apoyo del desarrollo sostenible de la acuicultura no han resultado suficientemente rentables**
- 55–56 **No se lograron los objetivos globales en el ámbito de la UE**
- 57–58 **No se cumplieron los objetivos en los Estados miembros**
- 59–69 **Era improbable que muchos de los proyectos auditados contribuyeran a los objetivos de forma rentable**
- 60–64 **El apoyo al desarrollo sostenible era limitado y estaba mal enfocado**
- 65–66 **Los resultados previstos de los proyectos no se lograron o no se comprobaron**
- 67–69 **Hasta la fecha la rentabilidad ha sido insuficiente**
- 70–71 **La nueva política pesquera común y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (a partir de 2014)**
- 72–78 **Conclusiones y recomendaciones**
- Anexo I — Volumen de negocio del sector de la acuicultura y ayuda del FEP**
- Anexo II — Muestra de proyectos fiscalizados**
- Anexo III — Resultados de los proyectos fiscalizados**

Respuestas de la Comisión

Acuicultura: Por acuicultura se entiende todas las formas de cría o cultivo de organismos acuáticos mediante técnicas concebidas para incrementar la producción de los organismos en cuestión por encima de la capacidad natural del medio ambiente; los organismos son propiedad de una persona física o jurídica durante la etapa de cría o cultivo, hasta la recolección, inclusive.

CCTEP: Comité científico, técnico y económico de pesca.

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

EMAS: El sistema de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) es un instrumento de gestión creado por la Comisión Europea que permite a las empresas y otras organizaciones evaluar, notificar y mejorar su rendimiento medioambiental (<http://ec.europa.eu/environment/emas/>).

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

FEP: Fondo Europeo de Pesca.

Gestión integrada de las zonas costeras: Tiene por objeto coordinar la aplicación de diferentes políticas (como acuicultura, turismo y energía eólica) en las zonas costeras, para contribuir al desarrollo sostenible de las zonas costeras.

LIFE: *L'Instrument Financier pour l'Environnement* (Instrumento Financiero para el Medio Ambiente).

Objetivo de convergencia: Objetivo regional para el desarrollo de las regiones europeas en las que el producto interior bruto (PIB) per cápita es inferior al 75 % de la media de la UE.

Ordenación del espacio: La ordenación del espacio y en concreto la ordenación del espacio marítimo es un proceso público de análisis y planificación de la distribución espacial y temporal de las actividades humanas en las zonas marítimas cuya finalidad es alcanzar objetivos económicos, medioambientales y sociales. Desempeña un papel esencial a la hora de proporcionar orientaciones e información fiable para la ubicación de una actividad económica (como la acuicultura), de ofrecer garantías a los inversores, de evitar conflictos y de establecer sinergias entre actividades y entornos, siempre en pos del objetivo final del desarrollo sostenible.

Pescado: En el presente informe, se entiende por pescado peces de aleta, crustáceos o moluscos.

PPC: Política pesquera común. Este informe se refiere a la PPC durante el período que finalizó en 2013.

SWOT: Fortalezas / debilidades / oportunidades / riesgos.

I

La Unión Europea (UE) tiene una producción anual aproximada de 1,3 millones de toneladas de pescado procedente de la acuicultura, y el volumen de negocios del sector es de 4 000 millones de euros. Uno de los propósitos de la política pesquera común (PPC) en el período que finalizó en 2013, y de su instrumento de financiación, el Fondo Europeo de Pesca (FEP), era fomentar el desarrollo sostenible de la acuicultura. En consecuencia, en mayo de 2013, el FEP proporcionó más de 400 millones de euros para la financiación de medidas de inversión productiva en acuicultura y para medidas medioambientales y de salud pública.

II

El Tribunal examinó si las medidas del FEP habían sido bien concebidas y aplicadas, y si eran rentables. Para ello, efectuó una fiscalización en la que examinó la concepción y aplicación de las medidas de apoyo por la Comisión y los Estados miembros, y los proyectos realizados en los Estados miembros.

III

En general, el Tribunal constató que el FEP no apoyaba eficazmente el desarrollo sostenible de la acuicultura.

IV

En el ámbito de la UE, las medidas de apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura no han sido debidamente concebidas y supervisadas. La PPC y el FEP no proporcionaron un marco suficientemente claro para el desarrollo de la acuicultura durante el período que finalizó en 2013. En cuanto a las orientaciones sobre sostenibilidad medioambiental, el Tribunal constató que se facilitaban orientaciones suficientes para Natura 2000 pero no para las cuestiones relativas a la Directiva marco sobre el agua, la Directiva marco sobre la estrategia marina, y la Directiva sobre evaluación de impacto ambiental. Esto contribuyó a la falta de iniciativas en los Estados miembros para abordar esta importante cuestión. Asimismo, la insuficiente comparabilidad de los datos sobre la producción acuícola recabados de diversas fuentes de la UE dificultó la valoración de los resultados de las medidas de acuicultura. Los comités de seguimiento del FEP no realizaron una labor significativa de supervisión de las medidas de acuicultura, la información sobre la gestión era deficiente y los resultados de los proyectos de investigación en la materia financiados con fondos públicos no se aprovecharon plenamente.

V

En los Estados miembros, las medidas de apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura no se concibieron ni aplicaron debidamente. Los planes estratégicos nacionales y los programas operativos de los Estados miembros no proporcionaron una base suficientemente clara para el fomento de la acuicultura, y no existía una estrategia coherente para el sector. El desarrollo sostenible quedó frenado por la falta de una adecuada ordenación del espacio marítimo y por la complejidad de los procedimientos de autorización. Los datos de producción presentados en algunos informes de ejecución anual acusaban imprecisiones significativas e insuficiencias metodológicas.

VI

El Tribunal también constató que hasta la fecha no se habían logrado los principales objetivos de crecimiento del sector de la acuicultura, y que este había permanecido estancado muchos años. Sin duda, la crisis financiera y económica ha contribuido significativamente a este estancamiento, al menos en los principales Estados miembros productores. El Tribunal observó asimismo que la selección de los proyectos controlados en los Estados miembros visitados había sido con frecuencia deficiente. Con algunas excepciones, los proyectos controlados frecuentemente no obtenían los resultados previstos ni eran rentables, y contribuían escasamente al crecimiento y al empleo.

VII

En conclusión, durante el período que finalizó en 2013, el marco establecido en la UE y en los Estados miembros resultaba inadecuado para alcanzar los objetivos europeos de desarrollo sostenible de la acuicultura, y los resultados obtenidos con las medidas efectivamente adoptadas fueron insuficientes.

VIII

Por lo tanto, el Tribunal recomienda que la Comisión, en su aplicación de las medidas de apoyo a la acuicultura en virtud del nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca:

- a) considere, al aprobar los programas operativos de los Estados miembros, si los objetivos para el desarrollo sostenible de la acuicultura son realistas y apropiados, y si las ayudas se destinan a medidas que tienen posibilidades de cumplir estos objetivos;

- b) establezca orientaciones que permitan tener en cuenta factores medioambientales pertinentes al determinar la financiación pública;
- c) se asegure, en su caso, de que los programas operativos de los Estados miembros solo se aprueben si se elaboran estrategias nacionales adecuadas para el desarrollo del sector acuícola;
- d) aliente a los Estados miembros a aplicar la ordenación del espacio marítimo pertinente y a simplificar los procedimientos de autorización y los trámites administrativos para apoyar el desarrollo del sector de la acuicultura;
- e) mejore la comparabilidad de los datos estadísticos sobre acuicultura recabados de sus diversas fuentes para que sean más exactos y completos.

IX

El Tribunal recomienda a los Estados miembros, en su aplicación de las medidas de apoyo a la acuicultura en virtud del nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca:

- a) elaborar y aplicar estrategias nacionales coherentes para el desarrollo del sector de la acuicultura;
- b) aplicar la ordenación del espacio marítimo pertinente, y simplificar los procedimientos de autorización y los trámites administrativos para apoyar el desarrollo del sector de la acuicultura;
- c) garantizar que la financiación pública se destine prioritariamente a los proyectos que mejor contribuyan al desarrollo sostenible de la acuicultura y que resulten rentables;
- d) realizar un seguimiento más estrecho de los resultados de los proyectos estableciendo y aplicando indicadores pertinentes.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La acuicultura en la Unión Europea

01

Por acuicultura se entiende todas las formas de cría o cultivo de organismos acuáticos mediante técnicas concebidas para incrementar la producción de los organismos en cuestión por encima de la capacidad natural del medio ambiente; los organismos son propiedad de una persona física o jurídica durante la etapa de cría o cultivo, hasta la recolección, inclusive¹.

02

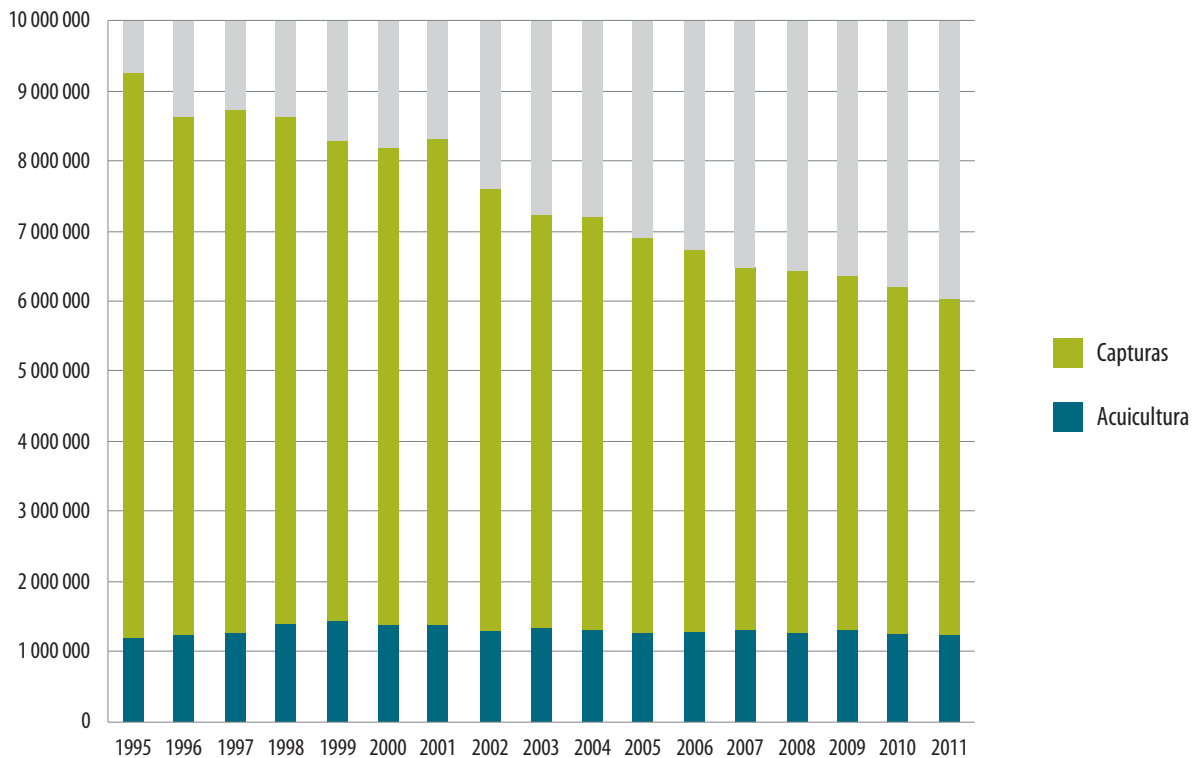
La acuicultura es una de las actividades en las que se basa la producción de pescado², además de la captura de peces salvajes. En 2011, año más reciente respecto del cual se dispone de información, la UE produjo aproximadamente 6 millones de toneladas de pescado, de las cuales 1,3 millones de toneladas procedían de la acuicultura. Como se muestra en el **gráfico 1**, durante muchos años se ha registrado una disminución progresiva de la producción anual de pescado en la UE, debido a la reducción de la pesca de captura y al estancamiento de la acuicultura. El 65 % del pescado consumido en la UE es importado.

1 Artículo 3, letra d), del Reglamento (CE) nº 1198/2006 del Consejo, de 27 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Pesca (DO L 223 de 15.8.2006, p. 1).

2 En el presente informe, se entiende por «producción de pescado» la producción de peces de aleta, crustáceos y moluscos.

Gráfico 1

Producción de pescado en la UE (toneladas)



Fuente: Eurostat.

03

Los peces de aleta representan tres cuartas partes del valor de la producción acuícola de la UE³. El sector genera aproximadamente 80 000 puestos de trabajo, con un volumen de negocios anual de 4 000 millones de euros⁴. En Europa, los hábitos de consumo de peces de piscifactoría varían según los países, y muchos consumidores prefieren los peces capturados, que tienen un precio de mercado superior.

04

Aunque en la UE se crían muchas especies, el grueso de la producción acuícola lo constituye un conjunto muy reducido. Los principales países productores son Francia, el Reino Unido, Grecia, España e Italia, que en conjunto representan el 77 % del volumen de negocios, como refleja el **cuadro 1**.

05

Frente al estancamiento de la acuicultura en la UE, la producción acuícola mundial viene aumentando desde hace muchos años; de hecho, entre 2000 y 2011 casi se duplicó, pasando de 32 a 63 millones de toneladas (véase el **gráfico 2**). Casi el 90 % de la producción se concentra actualmente en Asia, y la acuicultura ya aporta alrededor del 40 % del suministro mundial de pescado para consumo humano⁵.

- 3 FAO, *Examen mundial de la pesca y la acuicultura*, Roma, 2012.
- 4 Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, *The economic performance of the EU Aquaculture Sector* (STECF 13-29), Bruselas, 2013 (datos de 2011).
- 5 FAO, *Global Aquaculture Production Statistics* (estadísticas de la producción acuícola mundial), 2011 (<ftp://ftp.fao.org/fi/news/GlobalAquacultureProductionStatistics2011.pdf>).

Cuadro 1 Principales Estados miembros productores de acuicultura y especies producidas

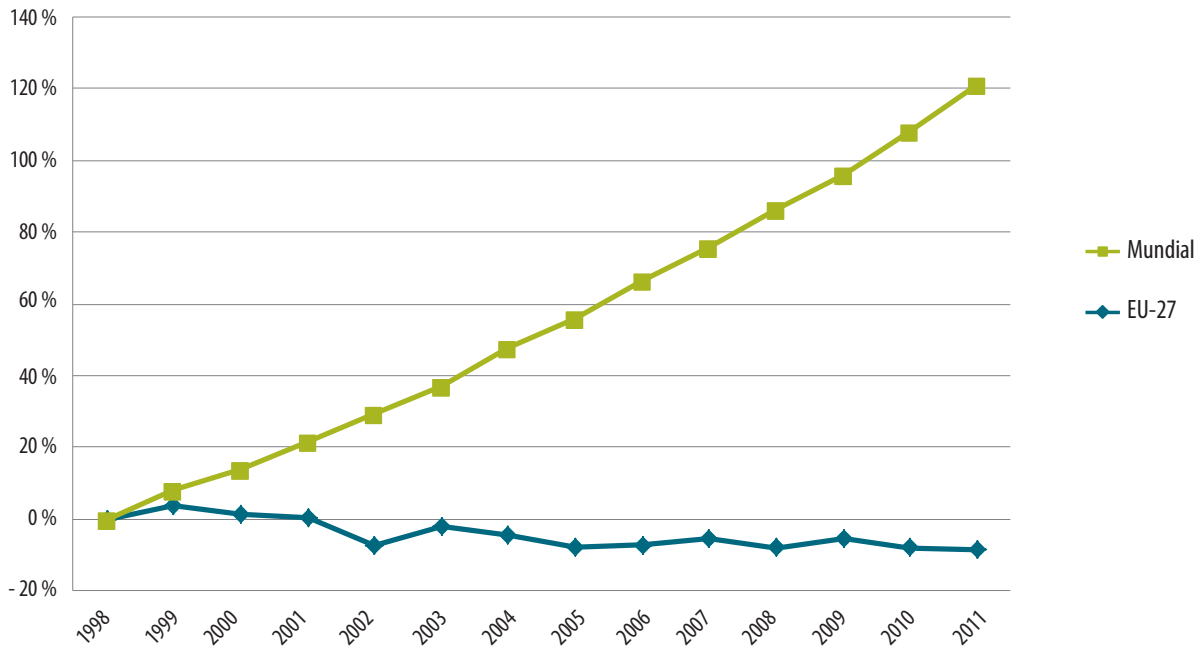
Volumen de negocios (millones de euros) 2011										
Estado miembro		Total	Dorada y lubina	Salmón	Trucha	Ostra	Mejillón	Almeja	Carpa	Otras especies
Francia	22 %	898	35	0	120	502	164	0	5	72
Reino Unido	18 %	740	2	678	35	1	21	0	1	2
Grecia	13 %	523	485	0	4	0	9	0	0	25
España	12 %	501	199	0	51	2	102	14	1	132
Italia	11 %	423	61	0	140	0	40	106	3	73
Total	77 %	3 085	782	678	350	505	336	120	10	304
Otros Estados miembros	23 %	933	65	80	265	38	90	27	134	234
Total UE		4 018	847	758	615	543	426	147	144	538
			21 %	19 %	15 %	14 %	11 %	4 %	4 %	13 %

Fuente: Informe del Centro Común de Investigación «The economic performance of the EU aquaculture sector» (STECF 13-29), 2013 (diferencias debidas al redondeo).

Gráfico 2

Tendencia mundial en la producción acuícola

Producción acuícola de la UE frente a la producción acuícola mundial (1998 = 100 %)



Fuente: Eurostat (EU-27); FAO (mundial).



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Política acuícola de la UE

La acuicultura y la política pesquera común

06

En el Reglamento (CE) nº 2371/2002⁶ del Consejo se establecían los objetivos de la política pesquera común (PPC) para el período 2002-2013. El principal objetivo de la PPC, que también es el de la acuicultura, figura en el artículo 2 del reglamento: «garantizar una explotación de los recursos acuáticos vivos que facilite unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles».

La estrategia de la Comisión para la acuicultura

07

En septiembre de 2002, la Comisión publicó una estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea⁷, que constaba de tres objetivos principales:

- a) crear empleos seguros a largo plazo y crecimiento sostenible;
- b) garantizar que los consumidores puedan disponer de productos de buena calidad, así como fomentar normas estrictas de sanidad y bienestar animal;
- c) asegurar el cumplimiento de las normas medioambientales por parte del sector.

08

En 2009, la Comisión reconocía⁸ que la producción acuícola de la UE había experimentado un estancamiento desde 2002, lo que contrastaba notablemente con el alto índice de crecimiento registrado en el resto del mundo, y que era necesario adoptar medidas significativas para mejorar la competitividad y fomentar el desarrollo sostenible y la gobernanza. Revisó su estrategia, aunque manteniendo objetivos similares a los de 2002:

- a) fomentar la viabilidad económica;
- b) garantizar la seguridad alimentaria, y la salud y el bienestar de los animales;
- c) abordar los efectos medioambientales de la acuicultura.

El Fondo Europeo de Pesca

09

El Fondo Europeo de Pesca (FEP)⁹ fue el instrumento financiero de la PPC durante el período 2007-2013. El FEP contaba con cinco ejes prioritarios y con un presupuesto total de 4 300 millones de euros. Cada eje constaba de varias medidas y la financiación del FEP se concedía del modo siguiente:

- o Eje prioritario 1: adaptación de la flota pesquera europea (1 200 millones de euros).
- o Eje prioritario 2: **acuicultura**, pesca interior, transformación y comercialización de productos de la pesca y de la acuicultura (1 200 millones de euros).
- o Eje prioritario 3: medidas de interés público (1 100 millones de euros).
- o Eje prioritario 4: desarrollo sostenible de las zonas de pesca (600 millones de euros).
- o Eje prioritario 5: asistencia técnica (200 millones de euros).

- 6 Reglamento (CE) nº 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (DO L 358 de 31.12.2002, p. 59).
- 7 COM(2002) 511 final de 19 de septiembre de 2002.
- 8 COM(2009) 162 final de 8 de abril de 2009.
- 9 Reglamento (CE) nº 1198/2006. El FEP sustituyó al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Introducción

10

Así pues, no existe un eje dedicado exclusivamente a la acuicultura, aunque los ejes 2 y 3 le destinan algunos fondos y, en el eje 2, la medida de acuicultura (medida 2.1) tiene como objetivo específico lograr la sostenibilidad del sector en los planos económico, social y medioambiental, y también puede emplearse para potenciar la competitividad. En el **anexo I** figura el gasto previsto para el eje 2 y un gasto por un importe de 438 millones de euros de compromisos del FEP en la medida 2.1 (acuicultura) hasta el final de mayo de 2013 destinado a 5 826 proyectos de la medida 2.1, sobre la base de datos facilitados por los Estados miembros y la Comisión.

11

La contribución máxima del FEP a un proyecto aprobado era del 75 % del gasto público total en las regiones de convergencia¹⁰ y del 50 % en las restantes regiones, de modo que los Estados miembros tenían que completar la financiación de la UE con otros fondos públicos. El porcentaje de la contribución pública (de la UE y de los Estados miembros) a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas en los sectores afectados podía alcanzar el 60 % del coste de la inversión en las regiones incluidas en el objetivo de convergencia, y el 40 % en las regiones no incluidas en este¹¹.

12

La asistencia del FEP a través de las medidas de acuicultura se destinó a las siguientes acciones¹²:

- a) medidas de inversión productiva en acuicultura;
- b) medidas hidroambientales;
- c) medidas de salud pública;
- d) medidas de sanidad animal.

13

Para el FEP en su conjunto, los Estados miembros establecían las prioridades de los ejes y de las medidas en planes estratégicos nacionales tras un proceso de diálogo y consultas con la Comisión. Los Estados miembros sometían los programas operativos nacionales basados en estos planes al examen y la aprobación de la Comisión, que formulaba una decisión al respecto. En cada programa operativo se establece un comité de seguimiento que supervisa su aplicación.

14

El Reglamento de aplicación del FEP también exigía a los Estados miembros que recopilara las siguientes estadísticas relativas a la acuicultura financiada con arreglo al eje 2:

- tonelaje producido por la acuicultura, la transformación y la pesca interior;
- porcentaje de proyectos de producción favorables para el medio ambiente (reducir el impacto negativo o potenciar los efectos positivos);
- incremento del volumen de negocios (millones de euros).

10 Regiones cuyo PIB per cápita sea inferior al 75 % de la media en la UE.

11 Anexo II del Reglamento (CE) n° 1198/2006.

12 Artículo 28 del Reglamento (CE) n° 1198/2006.

15

El objetivo de la fiscalización era responder a la pregunta «¿Prestó el Fondo Europeo de Pesca un apoyo eficaz al desarrollo sostenible de la acuicultura?». Para ello, se plantearon preguntas secundarias relativas a la concepción y la aplicación de las medidas de la UE en apoyo de la acuicultura y a los resultados de la financiación pública:

- a) *¿Han sido debidamente concebidas y supervisadas las medidas del FEP en apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura en la UE?* Para responder a esta pregunta, el Tribunal examinó el modo en que se concibieron las medidas y el papel de la Comisión en su aplicación.
- b) *¿Han sido debidamente concebidas y aplicadas por los Estados miembros las medidas del FEP en su apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura?* Para responder a esta pregunta, el Tribunal examinó en los Estados miembros los planes estratégicos nacionales, los programas operativos y otras cuestiones relacionadas (entre ellas la ordenación del espacio marítimo y las autorizaciones), así como la aplicación de las medidas.
- c) *¿Se ha utilizado el FEP de forma rentable y ha contribuido al desarrollo sostenible de la acuicultura?* Para responder a esta pregunta, el Tribunal comprobó si se habían logrado los objetivos globales; examinó la contribución de una serie de proyectos seleccionados al desarrollo sostenible y de qué modo se orientaron; tuvo en cuenta el crecimiento, el empleo y los resultados efectivos; y examinó las pruebas de rentabilidad.

16

La fiscalización se centró en los proyectos financiados entre 2007 y 2011, y se llevó a cabo en los servicios de la Comisión y en seis Estados miembros (España, Francia, Italia, Polonia, Portugal y Rumanía) que representan más del 50 % de la producción acuícola y se benefician del consiguiente apoyo financiero del FEP en la UE, tal y como se indica en el **anexo I**.

17

Se examinó documentación relativa a sesenta proyectos de los Estados miembros (véase el **anexo II**), y treinta y uno de ellos fueron visitados sobre el terreno. Asimismo, se examinaron los procedimientos de selección de proyectos y sus resultados reales y posteriormente se compararon con los objetivos del FEP. Se prestó especial atención a los procedimientos de los Estados miembros para garantizar la rentabilidad de los fondos públicos y el desarrollo sostenible de la acuicultura.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Las medidas en apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura no siempre han sido debidamente concebidas y supervisadas en la UE

La PPC y el FEP no proporcionaron suficientes datos sobre el contenido de las medidas de apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura

18

El Tratado otorga a la UE competencia exclusiva en el ámbito de la política de pesca, pero no en el campo específico de la acuicultura. Sin embargo, uno de los principales objetivos de la PPC es establecer medidas coherentes para apoyar la acuicultura¹³. El FEP perseguía «apoyar la política pesquera común a fin de asegurar la explotación de los recursos acuáticos vivos y apoyar la acuicultura para aportar la sostenibilidad necesaria en los planos económico, social y medioambiental»¹⁴. El eje prioritario 2 del FEP preveía una dotación financiera para la acuicultura, la pesca interior, la transformación y la comercialización de productos de la pesca y de la acuicultura.

19

Los reglamentos de la PPC y del FEP no facilitaban más detalles sobre el contenido de las medidas coherentes para apoyar la acuicultura. En particular, los ambiciosos objetivos para la acuicultura no se tradujeron en medidas específicas, no se exigió a los Estados miembros la preparación de planes específicos en los que se precisara de qué modo se podía aprovechar mejor la financiación disponible para el desarrollo sostenible de la acuicultura, y faltaba un marco de seguimiento y evaluación riguroso con indicadores comunes para supervisar los avances o el rendimiento.

Ni los reglamentos, ni los planes estratégicos nacionales o los programas operativos que se exponen a continuación (véanse los apartados 43 a 48) definen un marco suficientemente claro para el desarrollo sostenible de la acuicultura en el período que finalizó en 2013.

El examen efectuado por la Comisión de los planes estratégicos nacionales y los programas operativos no garantizó sistemáticamente que estos estuvieran concebidos para optimizar la eficacia de la política acuícola

20

Los planes estratégicos nacionales, que abarcan el conjunto del sector pesquero, incluyen una breve descripción de todos los aspectos de la política pesquera común y establecen, entre otras cosas, las prioridades y los objetivos. Por tanto, estos planes deben contener, si procede para el Estado miembro, las prioridades, los objetivos y los recursos financieros públicos necesarios estimados, con especial referencia a la estrategia correspondiente al desarrollo sostenible del sector de la acuicultura¹⁵. La Comisión deberá evaluar¹⁶ los programas operativos propuestos por los Estados miembros a fin de determinar si concuerdan con los planes estratégicos nacionales y con las exigencias del FEP, también respecto de la acuicultura.

21

El Tribunal constató que la Comisión efectuó una evaluación pormenorizada de la coherencia entre los programas operativos, los planes estratégicos nacionales y los requisitos del FEP, entre los que se cuentan los relativos a la acuicultura. En general esta evaluación fue exhaustiva y sentó las bases de las negociaciones con los Estados miembros para la aprobación final de los programas operativos.

13 Artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 2371/2002.

14 Artículo 4 del Reglamento (CE) nº 1198/2006.

15 Artículo 15 del Reglamento (CE) nº 1198/2006.

16 Artículo 17, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1198/2006.

22

Sin embargo, en la fiscalización llevada a cabo por el Tribunal en los Estados miembros se detectaron insuficiencias en la concepción de los planes estratégicos nacionales y los programas operativos (véanse los apartados 43 a 47). Si bien el Tribunal reconoce que, con arreglo a la gestión compartida, la Comisión y los Estados miembros tienen responsabilidades específicas, la revisión efectuada por la Comisión de los planes estratégicos nacionales y los programas operativos no prestó suficiente atención a estas insuficiencias, en parte por la naturaleza genérica de dichos planes.

La Comisión no facilitó orientaciones globales relativas a la acuicultura de la Comisión sobre cuestiones medioambientales

23

La sostenibilidad medioambiental es uno de los objetivos de la financiación de las medidas de acuicultura por el FEP, y también de la estrategia de acuicultura de la Comisión. Las medidas hidroambientales forman parte de la lista de acciones que pueden acogerse a la financiación del FEP (véase el apartado 12). Además de la PPC y el FEP, la sostenibilidad medioambiental de las medidas de apoyo a la acuicultura se mide por su cumplimiento de la política medioambiental de la UE. Los principales ámbitos políticos pertinentes figuran en la Directiva marco sobre el agua de la UE¹⁷, en la Directiva marco sobre la estrategia marina¹⁸, en la Directiva sobre evaluación de impacto ambiental¹⁹ y en la Directiva sobre hábitats («Natura 2000»)²⁰. Dada la amplitud de la legislación europea, sería importante que la Comisión proporcionara orientaciones a los Estados miembros y al sector.

24

Por ejemplo, en la Directiva sobre hábitats se exige a los Estados miembros que adopten las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación «Natura 2000», el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas.

25

El Tribunal observó que, si bien la Comisión había elaborado orientaciones para su utilización por los Estados miembros con el fin de apoyar la acuicultura en los espacios Natura 2000, no elaboró orientaciones similares para las restantes directivas mencionadas en el apartado 23, ni tampoco facilitó orientaciones específicas sobre medidas hidroambientales en el FEP. Esta falta de orientación era incompatible con el objetivo de sostenibilidad medioambiental del FEP, y además la fiscalización reveló que, en la práctica, el FEP no prestaba un apoyo significativo a la sostenibilidad medioambiental (véanse los apartados 50 y 51).

La Comisión no garantizó suficientemente la comparabilidad de los datos sobre el progreso general en el cumplimiento de los objetivos de la política acuícola

26

Los Estados miembros deben presentar a la Comisión estadísticas anuales sobre la producción acuícola en volúmenes y valores²¹. Cada tres años se presentan estadísticas sobre la estructura del sector de la acuicultura, que son cotejadas y comprobadas por Eurostat, y supervisadas, pero no validadas, por la Comisión.

- 17 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).
- 18 Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (DO L 164 de 25.6.2008, p. 19).
- 19 Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175 de 5.7.1985, p. 40). Según el artículo 28 del Reglamento del FEP, la ayuda se concederá únicamente si se cumplen ciertas normas sobre evaluaciones de impacto ambiental.
- 20 Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).
- 21 Reglamento (CE) n° 762/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre la presentación de estadísticas de acuicultura por parte de los Estados miembros y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 788/96 (DO L 218 de 13.8.2008, p. 1).

27

La Comisión considera que las estadísticas de la producción son en general fiables, pero existen incoherencias en los datos aportados por algunos Estados miembros sobre la estructura del sector de la acuicultura. El tamaño total de las instalaciones se presenta en hectáreas y metros cúbicos. Según Eurostat, la obligación de utilizar metros cúbicos ocasiona dificultades en algunos países y puede limitar la comparabilidad de las estadísticas expresadas en esta unidad de medida. Por ejemplo, los dos principales productores acuícolas en términos de volumen, Francia y España, notificaron que el tamaño total de sus instalaciones de acuicultura en 2011 ascendía a 2 532 m³ y a 10 611 m³, respectivamente, y sus volúmenes de negocio (véase el **anexo I**), a 283 000 y a 277 000 toneladas respectivamente. Portugal, con un volumen de negocios de 8 000 toneladas, notificó un tamaño total de 22 529 m³.

28

Los Estados miembros deben presentar²² a la Comisión un informe metodológico detallado sobre recopilación de datos. El Tribunal constató que la mayoría de los Estados miembros no presentaban dichos informes anualmente, lo cual provocaba retrasos en la validación de la información estadística por Eurostat e incertidumbre sobre la calidad de las estadísticas subyacentes. Además, tres Estados miembros²³ facilitaron datos relativos a 2011 con un retraso de entre tres y cinco meses sobre la fecha límite del 31 de diciembre de 2012.

29

Para algunos Estados miembros, los datos de producción acuícola de determinadas especies de pescado son «confidenciales» debido a la concentración del sector de la acuicultura y a la posibilidad de desvelar información comercial sensible para determinados productores. Tal y como muestra el siguiente cuadro, ocho Estados miembros habían facilitado los datos de producción acuícola (salvo criaderos y viveros) del año 2011 de manera confidencial y otros todavía no habían facilitado datos. En estas circunstancias, Eurostat no puede publicar los datos agregados de la Europa de los Veintisiete, por lo que la información disponible para el público sobre las tendencias y la evolución del sector queda mermada (véase el **cuadro 2**).

22 Artículo 6 del Reglamento (CE) nº 762/2008.

23 Grecia, Francia y Austria.

Cuadro 2

Valor de la producción acuícola en la UE

GEO / AÑO	Euros			
	2008	2009	2010	2011
EU-27	3 407 134 614	3 219 102 127	s.o.	s.o.
EU-25	3 372 465 092	3 182 599 297	s.o.	s.o.
EU-15	3 114 534 138	2 988 571 787	s.o.	s.o.
Bélgica	667 767	4 034 596	Confidencial	Confidencial
Bulgaria	16 538 094	19 512 878	19 576 101	17 113 825
República Checa	41 537 574	39 266 665	37 108 186	39 865 313
Dinamarca	98 276 272	88 240 305	Confidencial	Confidencial
Alemania	97 080 122	94 240 346	94 739 574	Confidencial
Estonia	1 771 650	2 235 436	2 028 836	1 684 752
Irlanda	92 442 829	104 271 122	113 132 438	124 900 818
Grecia	369 913 151	397 790 833	s.o.	453 062 003
España	410 808 739	396 337 342	412 166 215	445 462 460
Francia	691 603 892	697 964 760	Confidencial	s.o.
Italia	465 600 684	474 862 750	333 238 932	402 822 356
Chipre	33 144 550	16 463 500	20 319 860	s.o.
Letonia	1 528 601	1 114 894	1 195 864	1 253 766
Lituania	6 635 949	6 654 996	Confidencial	Confidencial
Hungría	30 324	26 451	27 164	30 293
Malta	93 763 138	47 057 424	82 217 002	45 109 193
Países Bajos	96 600 777	84 109 496	105 703 231	73 959 895
Austria	12 741 113	13 878 544	20 355 963	Confidencial
Polonia	73 284 926	76 372 905	s.o.	Confidencial
Portugal	40 175 003	34 063 945	47 264 269	58 278 930
Rumanía	18 131 429	16 989 952	5 691 110	15 890 132
Eslovenia	3 485 097	3 069 400	2 167 330	Confidencial
Eslovaquia	2 749 143	1 765 838	Confidencial	2 420 531
Finlandia	36 844 618	39 581 700	41 141 158	Confidencial
Suecia	23 247 950	18 435 879	29 040 710	42 442 468
Reino Unido	678 531 220	540 760 168	573 902 627	739 685 060

Fuente: Eurostat.

Observaciones

Cuadro 2

Valor de la producción acuícola en la UE – ACTUALIZADO EN NOVIEMBRE DE 2014

GEO / AÑO	Euros			
	2008	2009	2010	2011
EU-27	3 437 477 237	3 245 570 306	s.o.	s.o.
EU-25	3 402 807 712	3 209 067 475	s.o.	s.o.
EU-15	3 114 534 138	2 988 571 787	s.o.	s.o.
Bélgica	667 767	4 034 596	<i>Confidencial</i>	<i>Confidencial</i>
Bulgaria	16 538 094	19 512 878	19 576 101	17 113 825
República Checa	41 537 574	39 266 665	37 108 186	39 865 313
Dinamarca	98 276 272	88 240 305	<i>Confidencial</i>	<i>Confidencial</i>
Alemania	97 080 122	94 240 346	94 739 574	<i>Confidencial</i>
Estonia	1 771 650	2 235 436	2 028 836	1 684 752
Irlanda	92 442 829	104 271 122	113 132 438	124 900 818
Grecia	369 913 151	397 790 833	s.o.	475 247 778
España	410 808 739	396 337 342	412 166 215	445 462 460
Francia	691 603 892	697 964 760	667 474 948	689 416 527
Italia	465 600 684	474 862 750	351 507 626	402 822 356
Chipre	33 144 550	16 463 500	20 319 860	27 315 693
Letonia	1 528 601	1 114 894	1 195 864	1 253 766
Lituania	6 635 949	6 654 996	<i>Confidencial</i>	<i>Confidencial</i>
Hungría	30 372 947	26 494 631	27 164 440	30 293 195
Malta	93 763 138	47 057 424	82 217 002	50 968 322
Países Bajos	96 600 777	84 109 496	105 703 231	73 959 895
Austria	12 741 113	13 878 544	20 355 963	<i>Confidencial</i>
Polonia	73 284 926	76 372 905	s.o.	<i>Confidencial</i>
Portugal	40 175 003	34 063 945	47 264 269	58 278 930
Rumanía	18 131 429	16 989 952	5 605 149	15 890 132
Eslovenia	3 485 097	3 069 400	2 167 330	<i>Confidencial</i>
Eslovaquia	2 749 143	1 765 838	<i>Confidencial</i>	2 420 531
Finlandia	36 844 618	39 581 700	41 141 158	<i>Confidencial</i>
Suecia	23 247 950	18 435 879	29 040 710	42 442 468
Reino Unido	678 531 220	540 760 168	590 768 334	739 685 060

Fuente: Eurostat.

Nota: Este cuadro ha sido actualizado para tener en cuenta los datos de Eurostat disponibles en noviembre de 2014.

30

Además de Eurostat, el Comité científico, técnico y económico de pesca (CCTEP²⁴) también examina los datos sobre acuicultura basados en el marco de recopilación de datos en el cual los Estados miembros recaban información socioeconómica sobre empresas acuícolas. Los datos sobre producción acuícola de Eurostat y del CCTEP presentan diferencias significativas, recogidas en el **cuadro 3**, en el que se comparan los importes notificados por los Estados miembros auditados para 2009. Estas diferencias pueden explicarse por los diferentes enfoques metodológicos que exigen las diferentes normativas para compilar datos, pero no han sido plenamente conciliados por Eurostat ni por el CCTEP.

24 Decisión 2005/629/CE de la Comisión, de 26 de agosto de 2005, por la que se establece un Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca (DO L 225 de 31.8.2005, p. 18).

Cuadro 3

Comparación de los datos de Eurostat y del CCTEP relativos a 2009

	Producción acuícola de 2009							
	Eurostat		Informe del CCTEP		Diferencia		Diferencia %	
	miles de euros	toneladas	miles de euros	toneladas	miles de euros	toneladas	miles de euros	toneladas
España	396 337	268 457	440 028	268 600	-43 691	-143	-11 %	0 %
Francia	697 965	236 439	760 067	265 399	-62 102	-28 960	-9 %	-12 %
Italia	474 863	162 325	474 003	162 325	860	0	0 %	0 %
Polonia	76 373	36 503	88 356	38 854	-11 983	-2 351	-16 %	-6 %
Portugal	34 064	6 727	37 250	6 208	-3 186	519	-9 %	8 %
Rumanía	16 990	13 131	13 896	7 292	3 094	5 839	18 %	44 %

Fuentes: Estadísticas de producción acuícola de Eurostat. Informe del CCI: «Scientific Economic Performance of the EU Aquaculture Sector» (STECF-OWP-12-03, 2012).

La Comisión efectuó pocas auditorías y evaluaciones pertinentes y realizó un seguimiento limitado

31

Con arreglo al Reglamento del FEP, los Estados miembros debían comunicar evaluaciones intermedias²⁵ de sus programas operativos a la Comisión. Estas evaluaciones permitían obtener información útil sobre la aplicación de las medidas de acuicultura y adoptar acciones correctoras. En la práctica, sin embargo, la fiscalización del Tribunal reveló que el nivel de información facilitada específicamente sobre acuicultura era insuficiente.

32

En el momento de la fiscalización, solo se habían sometido a los controles sobre el terreno de la Comisión exigidos por el Reglamento FEP²⁶ siete proyectos de acuicultura en total. Este bajo nivel de muestreo impide extraer conclusiones sobre el funcionamiento eficaz de los sistemas en los Estados miembros o en la UE. Se trataba de auditorías de cumplimiento cuyo objetivo no era proporcionar información sobre el impacto de la ayuda de la UE al desarrollo sostenible de la acuicultura.

33

Las evaluaciones intermedias efectuadas por los Estados miembros sobre sus programas operativos fueron remitidas a la Comisión, que contrató a un experto para elaborar un resumen consolidado. Tanto las evaluaciones intermedias como el resumen consolidado se refieren a la acuicultura, pero la Comisión no llevó a cabo ninguna otra valoración de las evaluaciones para determinar si las medidas en apoyo a la acuicultura eran adecuadas.

34

Un representante de la Comisión participa con carácter consultivo en los trabajos de los comités de seguimiento del FEP de los Estados miembros, pero estos comités solo pudieron dedicar poco tiempo a cuestiones relacionadas con la acuicultura.

No se han aprovechado plenamente los resultados de los proyectos innovadores y de investigación financiados con fondos públicos

35

En la parte 3.1 de la estrategia de acuicultura de la Comisión para 2009²⁷, se indica que el desarrollo sostenible de la acuicultura debe ser respaldado por un excelente nivel en materia de investigación e innovación, y que es fundamental mantener y reforzar ese apoyo.

36

Aunque se asignaron cuantiosos recursos a LIFE²⁸ y a acciones de investigación, como puede apreciarse en el **recuadro 1**, en la fiscalización también se observó que la Comisión no ha aprovechado suficientemente sus resultados para elaborar objetivos y orientaciones relativos a la acuicultura (sobre cuestiones como el vertido de efluentes y productos químicos, la ubicación de las granjas y el impacto de los peces escapados) (véanse los apartados 23 a 25).

25 Artículo 49, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1198/2006.

26 Artículo 72 del Reglamento (CE) nº 1198/2006.

27 COM(2009) 162.

28 LIFE es el instrumento financiero de la UE para el medio ambiente. Gestionado directamente por la Comisión, financia proyectos de demostración medioambientales en diversos sectores de actividad, y también financia la protección de la naturaleza.

Estudios de investigación y proyectos LIFE relacionados

El Tribunal constató que se habían gastado 14 millones de euros en dieciocho proyectos LIFE en el campo de la acuicultura que giraban principalmente en torno a la gestión de las zonas costeras, los ecosistemas, los espacios Natura 2000 y la acuicultura marina sostenible.

El Tribunal observó asimismo que setenta y siete proyectos de investigación relacionados con la acuicultura habían recibido 158 millones de euros del sexto programa marco (VI PM). En este caso, los temas de los proyectos eran prevención de enfermedades, nutrición de los peces, cría selectiva, bienestar de los peces, potencialidades biológicas de nuevas especies candidatas, seguridad y calidad de los productos de la acuicultura, y protección del medio ambiente.

Proyectos sobre la ordenación del espacio marítimo de la acuicultura

Un proyecto LIFE trataba de la ordenación del espacio marítimo a través de un sistema GIS (financiación de 350 000 euros). Un proyecto financiado en virtud de un programa marco también trataba de esta cuestión (financiación de 705 000 euros), concretamente en relación con la acuicultura de alta mar.

Proyectos relacionados con el control y la erradicación de las enfermedades en acuicultura

Esta cuestión se examinó en ocho proyectos del programa marco (con una financiación total de 12 millones de euros) que se centraban principalmente en el control de patógenos y de parásitos, y en la prevención de enfermedades.

Proyectos relativos a los sistemas de vigilancia de la situación del medio ambiente y a las medidas hidroambientales

Dos proyectos LIFE se ocupaban de este ámbito (con una financiación total de 584 000 euros) y se centraban en la formulación de recomendaciones para la gestión del agua, el desarrollo de la acuicultura y la reducción de los impactos de la acuicultura. Ocho proyectos del programa marco (con una financiación total de 5 millones de euros) estudiaban los problemas causados por la producción intensiva, la protección y el tratamiento de las aguas, y la degradación de los hábitats.

Las medidas de apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura no fueron debidamente concebidas y aplicadas por los Estados miembros

Hubo una falta de iniciativas en apoyo de la acuicultura en los Estados miembros

37

En su Comunicación «Construir un futuro sostenible para la acuicultura», la Comisión invita a los Estados miembros a adoptar medidas para facilitar el desarrollo empresarial y reducir la carga administrativa derivada de las disposiciones nacionales, simplificando, en particular, los procedimientos de concesión de autorizaciones en el caso de la acuicultura²⁹.

Estas medidas de simplificación deberían orientarse a las responsabilidades y la coordinación de las autoridades encargadas de conceder autorizaciones y de supervisar el cumplimiento en la acuicultura (por ejemplo, en relación con la explotación de las zonas acuícolas y los requisitos ambientales y veterinarios aplicables).

38

El Tribunal comprobó si los Estados miembros visitados habían establecido una estrategia para el desarrollo de la acuicultura que tuviera en cuenta estas medidas, y constató que todos los Estados miembros visitados carecían de una estrategia coherente para el desarrollo del sector de la acuicultura. Este desarrollo también estaba lastrado por complejos procedimientos administrativos en los Estados miembros, como, por ejemplo, la participación de múltiples autoridades en la autorización y supervisión del sector (por ejemplo, en Francia e Italia). Sin embargo, también halló ejemplos de buenas prácticas, que figuran en el **recuadro 2**.

29 Sección 5.2 del documento COM(2009) 162 final.

Recuadro 2

Ejemplos de diferentes prácticas administrativas de ordenación del espacio marítimo y de autorización

En Italia, donde el desarrollo de la acuicultura está coartado por un procedimiento de autorización lento y complicado y por unos criterios imprecisos para la asignación de nuevas concesiones, el procedimiento de adjudicación de concesiones marítimas y para conceder otras autorizaciones para la práctica de la acuicultura en Sicilia debería durar 150 días, pero en la práctica se prolonga durante años: de hecho, tardó cinco años en los proyectos examinados. El problema generalizado de acceso a las concesiones marítimas llevó a la Comisión a iniciar un procedimiento de incumplimiento contra Italia sobre la base de que los titulares de concesiones existentes disponían de una ventaja injusta sobre los nuevos solicitantes.

En Francia, la compleja elaboración de los expedientes dilata los plazos de adopción de decisiones. En los proyectos incluidos en la muestra, las decisiones tardaban en adoptarse más de un año, o incluso dos años en uno de los casos.

En Portugal, un criadero de mariscos solo se utilizaba parcialmente, ya que, en ausencia de indicación contraria, los titulares de la autorización la mantenían sin explotar realmente la concesión, lo cual impidió el desarrollo de estos criaderos.

En Andalucía (España), las autoridades han creado una «ventanilla única» para las explotaciones acuícolas. Durante el proceso de solicitud de financiación del FEP y de obtención de autorizaciones de los diversos organismos nacionales y locales, los promotores de proyectos contaron con ayuda. En los proyectos incluidos en la muestra, las decisiones se adoptaron en una media de cinco meses.

Algunos procedimientos de ordenación del espacio marítimo y de autorización eran insuficientes

39

La acuicultura se practica tanto en zonas costeras como en aguas interiores de la UE. Normalmente se trata de aguas de dominio público, y las autoridades nacionales otorgan concesiones o autorizaciones a los operadores acuícolas. Con mucha frecuencia hay que competir por el uso de estas aguas con otros usuarios, tales como la industria turística y el sector tradicional de pesquerías de captura. El análisis y la planificación del uso de las zonas marinas resulta esencial para lograr objetivos económicos, ambientales y sociales. Un procedimiento adecuado de ordenación del espacio marítimo y autorización, competencia del Estado miembro, constituye pues un factor clave en el desarrollo sostenible de la acuicultura y en la eficacia del gasto del FEP para contribuir a su desarrollo. La Comisión así lo reconoció en su estrategia de acuicultura y en sus orientaciones estratégicas de 2009³⁰ para el desarrollo sostenible de la acuicultura invitó a todos los Estados miembros a desarrollar sistemas de planificación del espacio marítimo en los que se reconociera plenamente la importancia estratégica de la acuicultura. Estos sistemas ayudarían a los promotores potenciales a desarrollar sus proyectos. Las autorizaciones concedidas por las autoridades del Estado miembro a los operadores acuícolas especifican parámetros clave tales como:

- la superficie acuática de que se trata;
- la duración de la autorización y el beneficiario de la misma;
- el tipo de actividad acuícola permitida (especies de peces, tipo de instalación, etc.);

- restricciones por motivos medioambientales y de salud pública (densidad de población máxima, restricciones sobre la alimentación y los tratamientos veterinarios, requisitos en materia de calidad del agua, etc.).

40

En general, el Tribunal halló que la ordenación del espacio marítimo necesaria para la acuicultura era insuficiente en los Estados miembros y regiones visitadas durante la fiscalización. En Rumanía y Polonia no se llevó a cabo una ordenación del espacio marítimo en apoyo de la acuicultura, mientras que en Galicia (España) y Portugal todavía se estaba desarrollando. La falta de planificación para facilitar el acceso al espacio merma las oportunidades de desarrollo empresarial del sector de la acuicultura y no contribuye a resolver los conflictos con otras actividades. La deficiente ordenación del espacio marítimo, sobre todo si coincide con procedimientos de autorización complicados, impide el desarrollo sostenible de la acuicultura. En el **recuadro 2** figuran ejemplos de algunas consecuencias.

30 COM(2013) 229 final de 29 de abril de 2013.

Impacto significativo de la crisis financiera y económica en el sector acuícola

41

Los planes estratégicos nacionales y los programas operativos de los Estados miembros se elaboraron antes de que la crisis financiera y económica empezara a afectar seriamente al entorno empresarial europeo. Como en otras actividades empresariales (según los informes de las autoridades y de los promotores de proyectos), la crisis afectó especialmente a las decisiones de inversión y financiación en el sector de la acuicultura. Dado que los potenciales beneficiarios del FEP son pequeñas empresas y se debe suministrar entre el 40 % y el 60 % del coste total de inversión, las dificultades de acceder a las garantías financieras y bancarias han complicado el desarrollo de los proyectos (de los Estados miembros seleccionados para la fiscalización, los más afectados han sido España, Portugal y Rumanía). El sector de la acuicultura tiene una característica que crea una necesidad adicional de financiación: suele haber una elevada demanda de capital de explotación para sufragar la adquisición de juveniles y los consiguientes gastos de alimentación y mantenimiento hasta que los peces alcanzan la talla comercial.

42

Es posible que la crisis financiera haya acentuado la tendencia de los Estados miembros a destinar la ayuda del FEP a empresas acuícolas existentes y a proyectos que ya eran operativos antes de que se adoptara la decisión de concesión de ayuda (como en Italia y Polonia) (véase el apartado 62). Si bien este tipo de proyectos tienen mayores posibilidades de éxito al reducirse el riesgo de liberación de los fondos de la UE para el Estado miembro afectado, esta práctica también proporcionó una financiación limitada a los proyectos nuevos o innovadores.

Los planes estratégicos nacionales no fijaban objetivos claros para la acuicultura

43

Los planes estratégicos nacionales de los Estados miembros establecen las prioridades y los objetivos del FEP para la ejecución de la política pesquera común³¹, y deben estimar o prever los recursos financieros públicos necesarios para estos objetivos, entre los cuales se cuenta el desarrollo sostenible del sector de la acuicultura³². A juicio del Tribunal, unos planes estratégicos nacionales con objetivos claros y que indicaran los recursos financieros necesarios proporcionarían una buena base para las medidas de apoyo a la acuicultura.

44

Sin embargo, en ninguno de los planes estratégicos nacionales controlados se estimaba la cuantía de los recursos financieros públicos necesarios para las medidas de apoyo a la acuicultura.

31 Considerando 17 del Reglamento (CE) nº 1198/2006.

32 Artículo 15 del Reglamento (CE) nº 1198/2006.

45

El Tribunal constató que los planes estratégicos nacionales contenían una descripción del sector acuícola nacional y fijaban objetivos para su desarrollo. Los objetivos variaban según los Estados miembros, pero eran de naturaleza general y aludían a aspectos como la diversificación y el aumento de la producción, la protección del medio ambiente y de la salud pública, y el desarrollo del mercado. En los planes estratégicos nacionales examinados, las estrategias para la acuicultura resultaban poco claras porque carecían de objetivos específicos y de una estimación de los recursos públicos necesarios.

Los programas operativos presentaban diversas insuficiencias**46**

Los programas operativos de los Estados miembros distribuían los recursos financieros disponibles del FEP entre los ejes prioritarios y presentaban brevemente (de forma más detallada que en los planes estratégicos nacionales) las medidas que se adoptarían para alcanzar los objetivos. Fijaban metas y objetivos específicos para el desarrollo del sector de la acuicultura. Los Estados miembros podían proponer revisiones de los programas operativos para adaptar los objetivos a las circunstancias cambiantes que afrontan los sectores pesquero y acuícola (véase en el apartado 58 los problemas planteados por estas metas).

47

Aunque los programas operativos proporcionaban un marco para la ejecución global del FEP, el Tribunal detectó en todos los Estados miembros visitados insuficiencias en las acciones de apoyo a la acuicultura, como refleja el **recuadro 3**.

Recuadro 3**Ejemplos de insuficiencias en los programas operativos respecto de la acuicultura**

La ejecución del programa operativo en Rumanía no abarcaba la acuicultura marina, pese a ser una de las prioridades del plan estratégico nacional. En consecuencia, durante el período de programación no se abordaron problemas de la acuicultura marina, aunque se conocían antes de la elaboración del programa operativo, ni tampoco se establecieron prioridades entre las medidas de apoyo a la acuicultura.

Aunque en el plan estratégico nacional y en el programa operativo de Italia se identificaban importantes obstáculos al desarrollo de la acuicultura (como la falta de planes de gestión costera y la incertidumbre con respecto a las concesiones), el programa operativo no proponía acciones para abordarlos. No se plantearon metas para mejorar la calidad de los productos desde el punto de vista del medio ambiente, la seguridad alimentaria y el comercio, como la certificación medioambiental y el registro en el EMAS, la promoción de nuevas salidas comerciales, y el favorecimiento de la consolidación y desarrollo de microempresas y pequeñas empresas.

En Polonia, pese a que el programa operativo se había revisado en 2011, los indicadores no habían cambiado. Pese a saberse que no se había logrado ninguno de los objetivos establecidos en el programa operativo de acuicultura, este no se modificó para adaptar a la realidad las estimaciones demasiado optimistas.

48

Si bien existían objetivos específicos orientados al empleo y a la producción, en ocasiones no se abordaban otros objetivos del FEP, y no se buscaba conceder prioridad al gasto o garantizar la rentabilidad de los proyectos. Apenas había sistemas para supervisar los efectos del gasto y corregir las tendencias negativas. En ocasiones, la principal medida financiera se limitaba únicamente a la distribución de los fondos.

Los Estados miembros no tuvieron suficiente en cuenta las políticas medioambientales y sanitarias

49

La acuicultura implica un riesgo de enfermedades e infecciones en animales e interacción con el medio marino. Los peces confinados en zonas delimitadas deben ser alimentados, lo cual puede provocar vertidos excesivos de alimentos y los consiguientes efluentes. La escasa separación entre los peces incrementa la prevalencia de infecciones y enfermedades que necesitan tratamiento veterinario. La propagación de infecciones o enfermedades puede causar pérdidas en las poblaciones de peces de piscifactoría y constituir un peligro para poblaciones de peces salvajes. También pueden producirse pérdidas en las poblaciones de las piscifactorías cuando los peces se escapan; además, su posterior apareamiento con los peces salvajes puede dar lugar a una transferencia de genes que altere las características de la población salvaje.

50

Para desarrollar la acuicultura de manera sostenible salvaguardando el medio ambiente marino es necesario valorar y gestionar estos riesgos. El control veterinario de las actividades acuícolas se rige por requisitos legislativos detallados³³. Si bien el FEP pudo proporcionar fondos para la protección del medio ambiente y de la salud pública y animal, salvo Polonia ninguno de los Estados miembros visitados había aprobado proyectos en esos ámbitos. Además, faltan orientaciones sobre cuestiones medioambientales (véanse los apartados 23 a 25).

51

El Reglamento de aplicación del FEP exige a los Estados miembros³⁴ que registren el porcentaje de proyectos que emplean métodos de producción respetuosos con el medio ambiente (reducción de los efectos negativos o favorecimiento de los efectos positivos). El Tribunal constató que las medidas de acuicultura financiadas por el FEP en los Estados miembros visitados no tenían suficientemente en cuenta estos aspectos. La mayor parte de la financiación se otorgaba a medidas destinadas a mantener la producción, y los criterios establecidos con respecto a riesgos medioambientales y sanitarios que había que considerar para poder optar a la financiación eran insuficientes, como también lo eran los indicadores mensurables (como vertido de efluentes y productos químicos, emplazamiento de las explotaciones e impacto de los escapes de peces) basados en datos fiables relativos al impacto de prácticas acuícolas específicas en el medio acuático.

52

En consecuencia, no era posible determinar si los impactos ambientales eran reales y significativos con respecto a la inversión pública, como se muestra en el **recuadro 4**.

33 Por ejemplo, la Directiva 2006/88/CE del Consejo, de 24 de octubre de 2006, relativa a los requisitos zoonosanitarios de los animales y de los productos de la acuicultura, y a la prevención y el control de determinadas enfermedades de los animales acuáticos (DO L 328 de 24.11.2006, p. 14).

34 Reglamento (CE) nº 498/2007 de la Comisión, de 26 de marzo de 2007, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1198/2006 del Consejo relativo al Fondo Europeo de Pesca (DO L 120 de 10.5.2007, p. 1).

Ejemplos de falta de atención a los problemas medioambientales

Según el informe de ejecución del FEP de 2011 presentado por España, solo en cuatro de los 604 proyectos aprobados en virtud de la medida 2.1 se aplicaban sistemas certificados de gestión del medio ambiente. Los promotores habían elaborado estudios de impacto ambiental o simplemente declaraciones de ausencia de impacto y estos habían sido examinados por las autoridades competentes, pero, debido al escaso número de solicitudes, la gestión medioambiental no servía como criterio de selección para conceder la financiación del FEP.

El programa operativo de Italia tenía como objetivo la aplicación de procedimientos de certificación medioambiental y registro en el SGAM, pero la primera no se incluía en el procedimiento de selección y los impactos ambientales no se valoraban suficientemente con anterioridad. Además, había insuficiencias en el seguimiento del impacto ambiental real de los proyectos. En Sicilia, la verificación de que se hubiera efectuado una evaluación del impacto ambiental no era un requisito para aprobar la concesión de la financiación del FEP.

En Rumanía, en la selección solo se concedían tres puntos sobre cien al criterio medioambiental. Se consideraba que el 32,5 % de los proyectos financiados por el FEP empleaban métodos de producción respetuosos con el medio ambiente. Sin embargo, no existía una definición de proyecto «respetuoso con el medio ambiente», ya que también se consideraban como tales aquellos que aplicaban «la buena práctica normal de acuicultura». Además, ningún proyecto, salvo los de los productores ecológicos, había solicitado la certificación medioambiental.

Graves imprecisiones en las notificaciones de resultados de algunos Estados miembros

53

Los informes de ejecución anual del FEP elaborados por los Estados miembros debían contener estadísticas de seguimiento y ser debatidos y aprobados por el Comité de seguimiento³⁵ antes de remitirse a la Comisión. Contenían los últimos datos financieros de la ejecución del proyecto y, normalmente, indicadores de producción y empleo. La precisión de estos informes era esencial para tener una visión exacta de los resultados de las medidas del FEP de apoyo a la acuicultura en los Estados miembros y en la UE.

54

El Tribunal halló graves imprecisiones e insuficiencias metodológicas en algunos informes de ejecución anual que impidieron la evaluación fiable de la ejecución de la ayuda del FEP a la acuicultura, como muestra el **recuadro 5**.

35 Artículo 59, apartado i), del Reglamento (CE) nº 1198/2006.

Imprecisiones e insuficiencias metodológicas en informes de ejecución anual y otras fuentes estadísticas

En Francia, las autoridades se centran en el porcentaje de respuesta de las empresas acuícolas a las encuestas estadísticas sobre acuicultura (60 %) sin asegurarse de que dichas empresas representen al menos el 90 % de la producción total en volumen tal y como prevé el correspondiente Reglamento³⁶, y ello afectó a la precisión de los indicadores de producción anual. El principal indicador empleado por las autoridades francesas para la aplicación de las medidas de apoyo a la acuicultura era la utilización de las asignaciones presupuestarias y no los resultados logrados.

En España y Rumanía, la producción acuícola presentada en los informes de ejecución anual se basaba en las previsiones de los beneficiarios en el momento de las solicitudes de ayuda iniciales. Los importes notificados como cifras de producción reales en realidad no se basaban en una medición real de la producción y por tanto no eran fiables.

En Italia, las primeras cifras reales que se incluyeron en el informe de ejecución anual fueron las de 2012. Además, existían diferencias muy significativas entre la producción acuícola anual notificada en los informes de ejecución del FEP y las cifras de Eurostat. Por ejemplo, en 2011, la producción acuícola notificada en el informe era de 424 905 toneladas, mientras que la publicada por Eurostat era de 164 127 toneladas.

En Polonia, las autoridades nacionales no realizaban un seguimiento de los indicadores de resultados incluidos por los beneficiarios en los informes finales de ejecución, y por tanto, los indicadores de resultados relativos a la acuicultura presentados en los informes de ejecución anual de la FEP no se verificaban suficientemente.

³⁶ Artículo 3 del Reglamento (CE) nº 762/2008.

Hasta la fecha, las medidas del FEP en apoyo del desarrollo sostenible de la acuicultura no han resultado suficientemente rentables

No se lograron los objetivos globales en el ámbito de la UE

55

La estrategia de 2002 de la Comisión³⁷ tenía por objeto la creación de empleos seguros a largo plazo (entre 8 000 y 10 000 puestos de trabajo adicionales) durante el período comprendido entre 2003 y 2008, especialmente en las zonas dependientes de la pesca. Este objetivo se dividía en otros cuatro: aumentar la tasa de crecimiento de la producción acuícola de la UE a un 4 % anual, mejorar la ordenación del espacio marítimo, fomentar el desarrollo del mercado y mejorar la gobernanza.

56

El Tribunal constató que buena parte de estos objetivos no se habían alcanzado en 2012. Mientras que la producción de la UE seguía situada en torno a las 1,3 millones de toneladas desde hacía muchos años, la producción acuícola mundial había seguido aumentando (véase el **gráfico 2**). No se dispone de cifras de empleo exactas, pero la Comisión las consideraba estables³⁸. Aunque no se disponía de objetivos cuantificados para la ordenación del espacio marítimo y la gobernanza, en la fiscalización efectuada en los Estados miembros se detectaron problemas significativos en ambos aspectos (véanse los apartados 37 a 40).

No se cumplieron los objetivos en los Estados miembros

57

Todos los programas operativos de los Estados miembros visitados establecían, además de los objetivos específicos de producción y empleo, objetivos más generales de protección medioambiental, sanidad animal, diversificación, etc.³⁹ El Tribunal observó que no se lograron los principales objetivos de la acuicultura en los Estados miembros visitados y que se habían fijado metas muy ambiciosas sin una base sólida. La evaluación del impacto de 2009 realizada por la Comisión identificaba asimismo la metas de crecimiento como una de las insuficiencias de la estrategia para la acuicultura⁴⁰.

58

En los seis Estados miembros controlados, el objetivo intermedio total de producción⁴¹ eran 683 000 toneladas. Sin embargo, según los informes de ejecución anual, y pese a los problemas de exactitud en los datos (véase el apartado 54), la producción real notificada en la fase intermedia solo fue de 485 000 toneladas. Como en otros sectores, la crisis financiera repercutió significativamente en la acuicultura (véanse los apartados 41 y 42) y contribuyó a que la producción fuera inferior a la prevista. No obstante, aunque los Estados miembros revisaran los programas operativos, las metas no se actualizaron para reflejar la disminución real registrada en la producción posteriormente a la elaboración del programa operativo. En el **recuadro 6** se comparan las metas de producción con los resultados reales.

37 COM(2002) 511 final.

38 COM(2012) 747 final de 12 de diciembre de 2012.

39 Artículo 20, apartado 1, letra c), del Reglamento (CE) nº 1198/2006.

40 SEC(2009) 453 de 8 de abril de 2009, sección 2.4.2.

41 Los Estados miembros establecieron los objetivos intermedios de producción para 2010 o 2011.

Riesgo de que los objetivos de los programas operativos no se logren

Estado miembro	Miles de toneladas						
	Producción de referencia	Año de referencia	Producción prevista	Producción intermedia real	Año de referencia	Diferencia entre los valores previstos y los reales	Producción prevista al término del programa FEP
Francia	242	2007	253	209	2010	-44	264
Italia	242	2006	254	165	2011	-89	278
Polonia	35	2006	43	29	2010	-14	52
Portugal	7	2005	10	9	2010	-1	15
Rumanía	7	2005	10	9	2010	-1	14
España	63	2005	113	64	2010	-49	80
Total	596		683	485		-198	703

Fuente: Programas operativos, informes de ejecución anual y Eurostat.

Francia produce, entre otras cosas, ostras. En el programa operativo se estimó que la producción de ostras en Francia aumentaría, pasando de 115 000 toneladas al inicio del programa a 121 000 toneladas en 2010, y a 127 000 toneladas al final del programa, pero en 2010 la producción de ostras se redujo a 84 000 toneladas debido a una crisis de mortandad. El programa operativo se revisó por última vez en 2012, pero no se modificó el objetivo de producción de ostras pese a que entonces ya no era realista.

En 2011, cuando fue revisado, el programa operativo italiano mantenía un objetivo de producción de 278 000 toneladas para el final del programa, aunque para entonces la producción real era de 165 000 toneladas según Eurostat.

En 2011, cuando fue revisado por última vez el programa operativo polaco mantenía un objetivo de producción de 52 000 toneladas para el final del programa, aunque la producción real solo alcanzaba las 29 000 toneladas en 2010.

En Portugal, los objetivos de producción acuícola al final del programa tampoco eran realistas. En el programa operativo se estimaba que la producción aumentaría de 7 000 toneladas en 2005 a 15 000 toneladas en 2013 (+214 %). Sin embargo, la producción real notificada para 2011 solo alcanzaba las 9 000 toneladas.

En 2012, cuando fue revisado por última vez, el programa operativo de Rumanía incrementó el objetivo de producción a más de 14 000 toneladas para el final del programa, pese que la producción efectiva de 2010 solo alcanzó las 9 000 toneladas.

Los objetivos de producción del programa operativo de España para el término del programa no eran realistas; en 2012 se redujeron de 113 000 toneladas a 80 000 toneladas (con exclusión del mejillón), cuando la producción real notificada de 2010 fue de 64 000 toneladas.

Era improbable que muchos de los proyectos auditados contribuyeran a los objetivos de forma rentable

59

Durante el período 2007-2013, el FEP proporcionó más de 400 millones de euros a unos 5 800 proyectos de la medida 2.1 para el desarrollo sostenible de la acuicultura. En la fiscalización se examinó si los proyectos seleccionados contribuyeron con eficacia a este objetivo. Para ello, había que determinar si los proyectos se seleccionaron con el fin de lograr un desarrollo sostenible y si estaban bien enfocados, especialmente al crecimiento y al empleo, si se alcanzaron los resultados previstos y si resultaron rentables.

El apoyo al desarrollo sostenible era limitado y estaba mal enfocado

60

El Reglamento FEP establecía una serie de objetivos para la financiación de proyectos de acuicultura. Podían otorgarse fondos a proyectos orientados a actividades tradicionales de acuicultura o que contribuyeran a la protección del medio ambiente⁴², a la diversificación hacia nuevas especies con buenas perspectivas de mercado⁴³, y al desarrollo sostenible del empleo y del mercado⁴⁴.

61

En la práctica, recibieron grueso de la financiación las actividades de acuicultura vigentes y tradicionales gracias a los criterios de selección establecidos en los programas operativos de los Estados miembros y en las normativas nacionales, y al control de acceso a los espacios adecuados a la acuicultura. En consecuencia, solo se concedió una financiación limitada a proyectos nuevos o innovadores que habrían aportado alto valor añadido o incrementado la producción global destinada al desarrollo sostenible de la acuicultura, como se aprecia en los ejemplos del **recuadro 7**.

42 Artículo 29, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1198/2006.

43 Artículo 10 del Reglamento (CE) n° 498/2007.

44 Artículo 19 del Reglamento (CE) n° 1198/2006.

Recuadro 7

Ejemplos de limitaciones del desarrollo sostenible de la acuicultura

En Galicia (España), no se otorgan nuevas concesiones de acceso a espacios marinos para el desarrollo acuícola desde 1985 pese a las solicitudes presentadas. Aunque en el momento de la fiscalización no existía la ordenación del espacio marítimo y las autoridades autonómicas de Galicia habían encargado un estudio sobre la idoneidad de otros espacios marinos para el desarrollo de la acuicultura, en la práctica la posibilidad de conseguir nuevos accesos ha sido muy limitada.

En Italia, la confluencia de una serie de factores —plazos de presentación de las ofertas, duración del proceso de autorización y puntuación específica otorgada en el proceso de selección a los proyectos existentes— lleva a otorgar la ayuda predominantemente a las empresas acuícolas existentes.

62

Para seleccionar buenos proyectos es necesario establecer prioridades entre los proyectos subvencionables aplicando criterios de selección centrados en los objetivos del programa operativo. El Tribunal constató que los proyectos controlados en los Estados miembros visitados a menudo habían sido mal seleccionados y que se concedió ayuda a proyectos que ya habían comenzado en el momento de la selección, como se describe en el **recuadro 8**. Alrededor de la tercera parte de los sesenta proyectos examinados presentaba insuficiencias que denotaban su mala orientación.

63

Los programas operativos de los Estados miembros establecían objetivos de producción acuícola intermedios y finales para el período de programación que suponían un aumento de la productividad. Para alcanzar las metas de crecimiento de la producción y el empleo en el ámbito de la acuicultura (véase el apartado 55) debería existir un vínculo claro entre la selección de los proyectos para su financiación por el FEP y el objetivo global de aumento de la producción.

Recuadro 8

Ejemplos de mala orientación

En España (Andalucía y Galicia) y Francia, como el presupuesto disponible para las medidas de apoyo a la acuicultura era superior al valor total de las solicitudes recibidas, se otorgó financiación a todos los proyectos que cumplían los criterios básicos de subvencionabilidad. Así, no se establecieron prioridades entre los proyectos, por lo que aumentó el riesgo de que no se obtuviera rentabilidad. En la fiscalización se detectó que seis de los diez proyectos examinados en España presentaban insuficiencias que denotaban la mala selección; en cinco casos se adquirieron buques de servicio pero no hubo mejoras en la producción ni en el empleo.

En Polonia, aunque se establecieron criterios de selección, estos no guardaban relación con los objetivos de la medida de apoyo a la acuicultura. En la práctica, siempre que se cumplieran los requisitos básicos de subvencionabilidad, entre ellos la presentación de un plan estratégico de tres años, se aprobaban las solicitudes de financiación según el orden de solicitud. De este modo, la ayuda no siempre se destinó a los mejores proyectos, y aquellos presentados más tarde en el período de programación eran rechazados de entrada porque el presupuesto se había agotado. En la fiscalización se constató que tres de los diez proyectos examinados habían sido mal seleccionados.

En Rumanía, los criterios de selección relativos a los objetivos establecidos en el Reglamento del FEP tenían poco peso, no se valoraban suficientemente y se solapaban. La fiscalización constató que algunos de los diez proyectos examinados habían sido mal seleccionados.

En Polonia, Portugal e Italia, el procedimiento de selección no tuvo en cuenta el grado de ejecución del proyecto en la fecha de la solicitud, de modo que algunos proyectos ya estaban concluidos cuando decidió concederse la ayuda, por lo que los controles para evitar el efecto de peso muerto eran insuficientes. En la fiscalización se halló que en alrededor de una tercera parte de los treinta proyectos fiscalizados en estos Estados miembros había insuficiencias que indicaban que habían sido mal seleccionados.

64

El Tribunal constató que, pese a que los programas operativos perseguían el aumento de la producción, los procedimientos de selección en los Estados miembros visitados con frecuencia no concedían la prioridad necesaria al logro de estos objetivos, como se puede apreciar en el **recuadro 9**.

Los resultados previstos de los proyectos no se lograron o no se comprobaron

65

A fin de contribuir eficazmente al impacto de las medidas financiadas, los proyectos deberían alcanzar plenamente las metas establecidas cuando se aprobó la concesión de la ayuda. Las autoridades competentes deberían controlar la ejecución y los resultados de los proyectos y adoptar medidas correctoras en caso necesario (véanse asimismo los apartados 53 y 54).

Recuadro 9

Ejemplos de proyectos no orientados al crecimiento

En España, Francia y Polonia, los proyectos seleccionados no se encaminaban específicamente al aumento del empleo o de la producción, sino que perseguían la modernización de actividades existentes, lo cual, según los Estados miembros, repercutía positivamente en el empleo y la producción. No obstante, por su falta de orientación, los proyectos no se centraron en obtener crecimiento, como se expone en el apartado 66.

En Sicilia (Italia), los proyectos se seleccionaron sobre la base de criterios ponderados. La calificación consistía en un máximo de 20 puntos para el mantenimiento del empleo, 10 puntos para el incremento del empleo por trabajador contratado con un máximo de 30 puntos, y 10 puntos por la contratación de una mujer como mínimo. En la fiscalización se observó que los promotores de los proyectos a menudo declaraban el mínimo exigido para optimizar la calificación de la selección. Por ejemplo, un promotor de proyecto declaró que en este se contrataría a una trabajadora, aumentando la plantilla de 90 a 91 empleados por la contratación de una mujer, y en consecuencia recibió 20 puntos (10+10) por esta acción y otros 20 puntos por mantener dos puestos de trabajo.

66

En el momento de la fiscalización existían pruebas de que solo tres de los treinta y un proyectos auditados sobre el terreno, veinticinco⁴⁵ de los cuales preveían aumentar el empleo o la producción, habían logrado sus objetivos (véase el **anexo III**). Aunque algunos proyectos todavía están en curso, el porcentaje de logros es bajo, tal y como se muestra en el **recuadro 10**.

Hasta la fecha la rentabilidad ha sido insuficiente

67

Los fondos públicos invertidos en proyectos de acuicultura deben ser rentables, lo cual significa que la financiación pública ha de ser proporcional a los resultados previstos, y que debe evitarse la financiación de inversiones excesivas y el efecto de peso muerto de los proyectos. Además, los fondos deberían constituir un verdadero incentivo para la inversión y habría que evitar la concesión de ayudas a inversiones que se puedan igualmente llevar a cabo sin financiación pública.

Algunos de los proyectos fiscalizados poseían verdadero potencial y mostraban buenas prácticas...

68

El Tribunal identificó tres proyectos satisfactorios que contribuyeron al desarrollo sostenible de la acuicultura, como se describe en el **recuadro 11**.

45 Once de estos veinticinco casos no se orientaban específicamente a incrementos en el procedimiento de selección de proyectos.

Ejemplos de resultados de proyectos no logrados o no comprobados

En Polonia, pese a que los cinco beneficiarios visitados durante la fiscalización notificaron en sus informes finales de ejecución de los proyectos a las autoridades nacionales que habían logrado los objetivos cuantificados de producción, cuatro confirmaron al Tribunal que en realidad no habían cumplido estos. Los beneficiarios notificaron graves pérdidas de existencias (a veces cercanas al 80 %) debido a los depredadores.

En Francia, todos los beneficiarios visitados notificaron que los objetivos de producción cuantificados no se habían logrado. Las autoridades competentes no verificaron si había anomalías en los importes notificados.

Italia inició el seguimiento de las actividades en 2012 y la presentación de informes sobre sus resultados en 2013.

Ejemplos de proyectos satisfactorios

En Polonia, un proyecto con un coste de 7,8 millones de euros recibió 3,4 millones de euros de financiación del FEP para la creación de una piscifactoría sostenible de tilapia en un sistema cerrado de estanques piscícolas mediante tecnologías que protegían el medio ambiente. El objetivo del proyecto era producir 200 toneladas de peces al año y crear trece puestos de trabajo. Sin embargo, una vez terminado, el proyecto producía 1 000 toneladas anuales y había creado diecinueve puestos de trabajo.

En España, un proyecto recibió 742 000 euros de financiación del FEP para la construcción de estanques destinados a la cría de lubina y dorada en una superficie de 600 ha. El beneficiario poseía considerables conocimientos técnicos en el sector de la acuicultura, además de acceso a financiación y a capital de explotación. Actualmente, toda la superficie ha sido desarrollada mediante varios proyectos financiados por la UE. Los estanques se poblaron con alevines en 2011 y se esperaba que, tras un período de crecimiento de tres años, a partir de 2014 se obtuviera una producción plena de unas 600 toneladas. La capacidad del beneficiario para financiar el elevado capital de explotación necesario para este largo período de crecimiento (más de 5 millones de euros) resultó esencial para el éxito del proyecto. Según las previsiones, los puestos de empleo se incrementarían de 30 a 50 en 2014, pero ya eran 52 en 2013.

En Portugal, un proyecto recibió 35 000 euros de financiación del FEP para la modernización y expansión de un parque ostrícola. El gestor del proyecto tenía una titulación universitaria en ostricultura. El proyecto perseguía el incremento de la producción de 120 toneladas en 2011 a 150 toneladas en 2013, para reducir la mortandad de las ostras y aumentar la mano de obra de cuatro a nueve empleados. En 2013, cuando se realizó la visita del Tribunal, el proyecto no se había completado, pero la producción ya se había incrementado a 135 toneladas, y contaba con ocho trabajadores.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

...al contrario que otros**69**

De los treinta y un proyectos visitados, en la fiscalización se identificaron dieciséis en los que no había pruebas suficientes de que se hubiera logrado rentabilidad.

- En once casos, todos en Italia y en Polonia, el beneficiario inició la inversión antes de que se adoptara la decisión de concesión de ayuda. En estos Estados miembros, la mayoría de las inversiones asociadas a los proyectos del FEP ya habían sido realizadas por los beneficiarios antes de que se aprobara la financiación. Esto reducía los incentivos reales a la inversión aportados por los fondos y demuestra que se concedieron recursos públicos a beneficiarios que no los necesitaban. Además, los costes estimados de inversión que se cofinanciaban no estaban justificados con respecto a los resultados previstos de los proyectos.
- En cinco casos, los resultados no justificaban debidamente el nivel de financiación pública y no había pruebas suficientes de rentabilidad, como se muestra en el **recuadro 12**.

Recuadro 12**Ejemplos de proyectos financiados por el FEP de escasa rentabilidad**

En Andalucía (España), un proyecto de cría de gambas con agua caliente suministrada por una compañía eléctrica local recibió 358 000 euros de financiación del FEP. Aunque se esperaba que el proyecto creara ocho nuevos puestos de trabajo, las autoridades competentes no tuvieron en cuenta el hecho de que se habían perdido otros tantos cuando el beneficiario trasladó las actividades de otros emplazamientos al lugar del proyecto.

En Francia, se concedió una financiación del FEP de 108 000 euros a un proyecto para la construcción de un edificio de dos plantas destinado a albergar un negocio de marisco. Uno de los pisos del edificio no se utilizaba para la actividad prevista, sino para servicios turísticos.

En Portugal, se concedió una financiación del FEP de 838 000 euros a un proyecto de captura, mantenimiento y alimentación de peces, entre ellos atún, para su posterior venta. Cuando se realizó la financiación, si bien se habían capturado y vendido atunes, no había pruebas suficientes de que se hubieran mantenido y alimentado en las instalaciones antes de su venta. Por consiguiente, el proceso se asemejaba más a una forma de pesca de captura que a la acuicultura.

La nueva política pesquera común y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (a partir de 2014)

70

En diciembre de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un reglamento⁴⁶ para reformar la política pesquera común a partir del 1 de enero de 2014. A diferencia del reglamento PPC para el período que finalizó en 2013, este nuevo reglamento dedica una sección específica a la acuicultura, y exige a los Estados miembros la elaboración de planes estratégicos nacionales plurianuales, basados en las orientaciones estratégicas de la UE, con objeto de suprimir barreras administrativas (como la de la autorización), facilitar el acceso a las aguas y al espacio, y aplicar indicadores de sostenibilidad en los ámbitos medioambiental, económico y social a la acuicultura. Los programas operativos tendrán que ser coherentes con estos planes estratégicos. Se creará un nuevo consejo consultivo para la acuicultura para asesorar sobre la gestión del sector.

71

La nueva política acuícola se aplicará a través del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)⁴⁷, el cual, a diferencia del FEP, cuenta con una sección específica en la que define cómo se utilizará el fondo para apoyar el desarrollo sostenible de la acuicultura. Este nuevo fondo precisa más claramente que el FEP el marco de financiación de la acuicultura e incluye la posibilidad de subvencionar medidas medioambientales y de salud pública, el desarrollo la ordenación del espacio marítimo, la innovación empresarial, la iniciativa empresarial, y los seguros para las poblaciones acuícolas. La financiación será coherente con los planes estratégicos nacionales plurianuales de los Estados miembros.

- 46 Reglamento (UE) nº 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre política pesquera común, que modifica los Reglamentos (CE) nº 1954/2003 y (CE) nº 1224/2009 del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 2371/2002 y (CE) nº 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO L 354 de 28.12.2013, p. 22).
- 47 Reglamento (UE) nº 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y por el que se derogan los Reglamentos del Consejo (CE) nº 2328/2003, (CE) nº 861/2006, (CE) nº 1198/2006 y (CE) nº 791/2007, y el Reglamento (UE) nº 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 149 de 20.5.2014, p. 1).

72

En el contexto de la disminución de la producción de la UE en pesca de captura tradicional, y tomando el ejemplo del considerable crecimiento de la producción acuícola mundial, la política pesquera común reformada se propone desarrollar nuevas medidas de apoyo a la acuicultura a partir de 2014. El Tribunal examinó si la financiación proporcionada por el FEP durante el período anterior apoyó eficazmente el desarrollo sostenible de la acuicultura, de manera que se puedan extraer enseñanzas para las nuevas medidas.

73

En la fiscalización se examinó si las medidas de apoyo a la acuicultura se concibieron y aplicaron debidamente en la UE y en los Estados miembros, y si el FEP se había utilizado de forma rentable y había contribuido al desarrollo sostenible de la acuicultura.

74

En general, el Tribunal constató que el FEP no apoyaba eficazmente el desarrollo sostenible de la acuicultura. En el ámbito de la UE, las medidas de apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura no han sido debidamente concebidas y supervisadas. La PPC y el FEP no proporcionaron un marco adecuado para el desarrollo sostenible de la acuicultura hasta 2013 (apartados 18 a 19), y el examen efectuado por la Comisión de los planes estratégicos nacionales y los programas operativos de los Estados miembros no corrigió algunos problemas de concepción (apartados 20 a 22). La sostenibilidad medioambiental del desarrollo de la acuicultura es un objetivo del FEP, y el Tribunal constató que se facilitaban orientaciones suficientes para Natura 2000 pero no para las cuestiones relativas a la Directiva marco sobre el agua, la Directiva marco sobre la estrategia marina, y la Directiva sobre evaluación de impacto ambiental (apartados 23 a 25).

Hubo problemas con la exhaustividad y la fiabilidad de los datos sobre la producción acuícola notificados por los Estados miembros y recabados en la UE (apartados 26 a 30), que dificultaron la valoración de los resultados de las medidas de acuicultura. Los comités de seguimiento y las evaluaciones intermedias del FEP, así como las inspecciones de la Comisión, tuvieron escaso impacto (apartados 31 a 34) en la aplicación de las medidas de acuicultura. Los resultados de los proyectos de investigación financiados con fondos públicos y de los proyectos LIFE no se aprovecharon plenamente (apartados 35 y 36).

75

En los Estados miembros, las medidas de apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura no han sido bien concebidas y aplicadas. Plantearon considerables problemas la ordenación del espacio marítimo y los procedimientos de autorización complicados (apartados 39 y 40), y la crisis financiera ejerció un impacto significativo (apartados 41 y 42). En los Estados miembros visitados, los planes estratégicos nacionales y los programas operativos exigidos por el FEP en general no proporcionaron una base suficientemente clara para el desarrollo sostenible de la acuicultura (apartados 43 a 48). Por otra parte, los Estados miembros no aplicaron una estrategia coherente para el desarrollo del sector de la acuicultura (apartados 37 y 38). En particular, no se tuvieron suficientemente en cuenta las políticas medioambientales y sanitarias (apartados 49 a 52). Las notificaciones anuales de los datos de producción presentaban imprecisiones e insuficiencias metodológicas (apartados 53 y 54).

76

Desde el punto de vista de la rentabilidad del apoyo del FEP al desarrollo de la acuicultura, el Tribunal constató que los objetivos de desarrollo sostenible en este ámbito no se había alcanzado en la UE ni en los Estados miembros (apartados 55 a 58).

77

El Tribunal observó que muchos proyectos financiados por el FEP no eran rentables ni contribuían al desarrollo sostenible de la acuicultura. Con frecuencia los proyectos estaban mal orientados, contribuían escasamente al crecimiento y al empleo, y no lograban los resultados previstos (apartados 59 a 66). Aunque en la fiscalización se detectaron algunos casos que tuvieron éxito, también se hallaron pruebas significativas de efecto de peso muerto y falta de rentabilidad en los proyectos, financiación insuficiente de las innovaciones y bajo rendimiento de la inversión pública (apartados 67 a 69).

78

En conclusión, hasta 2013, el marco existente en la UE y en los Estados miembros para alcanzar los objetivos de la UE para el desarrollo sostenible de la acuicultura era inadecuado, y las medidas que se adoptaron no obtuvieron resultados suficientes. Teniendo esto en cuenta, así como la reforma de la PPC y la introducción del FEMP a partir de 2014 (apartados 70 a 71), el Tribunal formula las siguientes recomendaciones.

Recomendación 1

Al aplicar las medidas de apoyo a la acuicultura en virtud del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, la Comisión debería:

- a) considerar, al aprobar programas operativos de los Estados miembros, si los objetivos para el desarrollo sostenible de la acuicultura son realistas y apropiados, y si las ayudas se destinan a medidas que tienen posibilidades de cumplir estos objetivos;
- b) establecer orientaciones que permitan tener en cuenta factores medioambientales pertinentes al determinar la financiación pública;
- c) se asegure, en su caso, de que los programas operativos de los Estados miembros solo se aprueben si se elaboran estrategias nacionales adecuadas para el desarrollo del sector acuícola;
- d) alentar a los Estados miembros a aplicar la ordenación del espacio marítimo pertinente y a simplificar los procedimientos de autorización y los trámites administrativos para apoyar el desarrollo del sector de la acuicultura;
- e) mejore la comparabilidad de los datos estadísticos sobre acuicultura recabados de sus diversas fuentes para que sean más exactos y completos.

Recomendación 2

En su aplicación de las medidas de apoyo a la acuicultura en virtud del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, los Estados miembros deberían:

- a) elaborar y aplicar estrategias nacionales coherentes para el desarrollo del sector de la acuicultura;
- b) aplicar la ordenación del espacio marítimo pertinente, y simplificar los procedimientos de autorización y los trámites administrativos para apoyar el desarrollo del sector de la acuicultura;
- c) garantizar que la financiación pública se destine prioritariamente a los proyectos que mejor contribuyan al desarrollo sostenible de la acuicultura y que resulten rentables;
- d) realizar un seguimiento más estrecho de los resultados de los proyectos estableciendo y aplicando indicadores pertinentes.

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 14 de mayo de 2014.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Volumen de negocio del sector de la acuicultura y ayuda del FEP

Estado miembro	Volumen de negocio (2011)		Ayuda del FEP (millones de euros)		
	Valor (millones de euros)	Volumen (miles de toneladas)	FEP Eje 2 (previsto)	FEP Medida 2.1 (real)	Número de proyec- tos de la medida 2.1
Bélgica	0,2	0,0	1,3	0,1	2
Bulgaria	10,0	4,1	36,0	39,3	101
República Checa	44,5	21,0	14,5	7,2	327
Dinamarca (*)	145,8	40,5	37,6	14,4	90
Alemania	85,9	39,1	54,9	7,7	165
Estonia	1,6	0,4	24,6	20,7	44
Irlanda	128,5	44,8	0,0	0,6	12
Grecia	523,3	121,8	59,7	0,1	3
España	501,1	276,9	307,1	44,8	629
Francia	898,5	283,1	54,2	11,0	1 213
Italia	422,9	157,0	106,1	21,7	327
Chipre	30,6	4,7	3,2	0,8	12
Letonia (*)	1,1	0,5	49,3	25,7	366
Lituania (*)	7,2	3,3	28,1	8,2	25
Hungría	30,3	15,6	24,2	22,2	242
Malta	50,5	3,8	1,7	0,0	0
Países Bajos	81,2	42,5	7,4	3,2	56
Austria	19,3	2,2	5,1	2,8	239
Polonia	61,6	29,0	162,9	91,0	1 272
Portugal	56,8	7,9	74,2	15,8	48
Rumanía	16,4	8,4	105,0	75,8	133
Eslovenia	3,4	1,4	7,1	6,1	81
Eslovaquia	2,2	0,8	11,4	2,9	44
Finlandia	56,7	10,1	17,0	5,2	177
Suecia	47,5	14,5	10,9	4,5	131
Reino Unido	740,3	199,0	33,6	6,4	87
EU-27	3 967,4	1 332,4	1 237,1	438,2	5 826

Fuentes:

Volumen de negocio de la acuicultura: «The Economic Performance of the EU Aquaculture Sector (STECF 13-29)» STECF (Fondo Europeo Marítimo y de Pesca), noviembre de 2013.

FEP Eje 2 (previsto): programas operativos aprobados.

FEP Medida 2.1 (real): información hasta mayo de 2013, y hasta julio de 2012 para los Estados miembros señalados con (*), facilitada por los servicios de la Comisión.

Número de proyectos: información hasta mayo de 2013, y hasta julio de 2012 para los Estados miembros marcados con (*), facilitada por los servicios de la Comisión.

Muestra de proyectos fiscalizados

Estado miembro	Región	Descripción del proyecto	Tipo de producción	Controlado sobre el terreno	Coste subvencionable del proyecto (miles de euros)	Total contribución pública (miles de euros)	Total contribución FEP (miles de euros)
España	Galicia	Instalación de balsas y modernización de buques de servicio.	Mejillones	Sí	401	241	180
		Adquisición de buques de servicio.	Mejillones	Sí	523	314	235
		Adquisición de buques de servicio.	Mejillones		523	314	235
		Adquisición de buques de servicio.	Mejillones		447	268	201
		Adquisición de buques de servicio.	Mejillones		380	228	171
	Andalucía	Instalación de balsas y canales.	Dorada, lubina	Sí	1 978	989	742
		Instalación de balsas.	Mejillones	Sí	1 807	904	678
		Modernización de incubadoras.	Cigalas	Sí	954	477	358
		Medidas hidroambientales.	Dorada, lubina		2 493	1 247	935
		Modernización de jaulas.	Dorada, lubina		2 495	1 247	935
Francia	Aquitania	Construcción de criaderos de esturión.	Esturión	Sí	927	187	93
		Construcción de cuencas ostrícolas.	Ostras	Sí	90	31	16
	Languedoc-Rosellón	Ampliación y modernización de los procesos de producción y suministro.	Ostras + mejillones	Sí	4 071	1 009	303
		Ampliación y modernización de los procesos de producción y suministro.	Ostras + mejillones	Sí	1 589	397	191
	Languedoc-Rosellón	Ampliación y modernización de los procesos de producción y suministro.	Ostras + mejillones	Sí	717	215	108
		Ampliación y modernización de los procesos de producción y suministro.	Ostras + mejillones				
	Aquitania	Materiales de producción.	Ostras + mejillones		110	30	15
		Materiales de producción.	Ostras + mejillones		85	26	13
	Languedoc-Rosellón	Ampliación y modernización de los procesos de producción y suministro.	Ostras + mejillones		297	89	45
		Ampliación y modernización de los procesos de producción y suministro.	Ostras + mejillones		639	160	38
Aquitania	Materiales de producción.	Ostras + mejillones		69	21	10	

Estado miembro	Región	Descripción del proyecto	Tipo de producción	Controlado sobre el terreno	Coste subvencionable del proyecto (miles de euros)	Total contribución pública (miles de euros)	Total contribución FEP (miles de euros)
Italia	Trento	Instalación de incubadoras y tanques.	Trucha	Sí	1 327	531	265
		Ampliación y modernización de estanques piscícolas.	Trucha	Sí	280	113	56
		Construcción de infraestructuras en las instalaciones existentes.	Trucha		155	62	31
		Construcción de infraestructuras en las instalaciones existentes.	Trucha		183	73	37
	Emilia Romagna	Adquisición de buques de servicio (re población de almejas) y adquisición de un muelle/plataforma de servicio.	Almejas	Sí	281	112	56
		Adquisición de buques de servicio.	Almejas		220	88	44
		Adquisición de buques de servicio.	Almejas		250	100	50
	Sicilia	Modernización y ampliación de las instalaciones.	Dorada, lubina	Sí	1 987	1 192	1 132
		Modernización y ampliación de las instalaciones.	Trucha	Sí	28	17	16
		Adquisición de un buque de servicio y modernización.	Mejillones	Sí	667	400	380
Polonia	Masovia	Modernización de estanques de cría.	Carpa	Sí	775	465	349
		Modernización de estanques.	Carpa	Sí	478	287	215
		Construcción de una nueva instalación.	Tilapia	Sí	7 744	4 519	3 389
		Modernización de la instalación.	Carpa, trucha, otros peces		516	309	232
		Modernización de la instalación.	Carpa		224	134	101
	Poznań	Construcción de una nueva instalación.	Esturión	Sí	2 780	1 644	1 233
		Modernización y construcción de estanques piscícolas.	Carpa, trucha	Sí	1 220	732	549
		Modernización de estanques.	Esturión		725	435	326
		Modernización de estanques y adquisición de equipos.	Otros peces		382	229	172
		Modernización de estanques y adquisición de equipos.	Carpa, otros peces		881	528	396

Estado miembro	Región	Descripción del proyecto	Tipo de producción	Controlado sobre el terreno	Coste subvencionable del proyecto (miles de euros)	Total contribución pública (miles de euros)	Total contribución FEP (miles de euros)
Portugal	Algarve	Modernización de la producción.	Dorada, lubina, ostras, almejas	Sí	2 502	1 501	1 126
		Instalación de un criadero de moluscos - Finisterra.	Ostras, vieiras, mejillones		1 893	1 136	852
		Instalación de jaulas de atunes.	Atún		2 032	1 117	838
		Instalación de jaulas de atunes.	Atún	Sí	2 032	1 117	838
		Instalación de un criadero de moluscos.	Ostras, vieiras, mejillones	Sí	1 572	943	708
	Centro	Instalación de un criadero de anguilas.	Anguilas		7 941	3 970	2 978
		Modernización de instalación.	Lenguado, rodaballo		3 507	1 754	1 315
		Modernización de instalación.	Lenguado, rodaballo	Sí	2 217	1 109	831
		Modernización de instalación.	Dorada, lubina, anguila, lenguado		193	87	65
		Modernización de instalación.	Ostras	Sí	84	46	35

Estado miembro	Región	Descripción del proyecto	Tipo de producción	Controlado sobre el terreno	Coste subvencionable del proyecto (miles de euros)	Total contribución pública (miles de euros)	Total contribución FEP (miles de euros)
Rumanía	Constanza	Construcción de una nueva instalación.	Rodaballo	Sí	2 941	1 765	1 323
	Tulcea	Modernización de las instalaciones.	Carpa y otros peces	Sí	2 444	1 466	1 100
	Vrancea	Modernización y ampliación de las instalaciones.	Carpa y otros peces		1 916	1 150	862
	Tulcea	Conversión de una explotación acuícola a métodos de producción ecológicos.	Carpa		548	548	411
	Braila	Modernización de las instalaciones.	Carpa, trucha y otros peces		1 237	742	557
	Giurgiu	Diversificación de la producción y modernización de la actividad actual.	Carpa and otros peces	Sí	2 424	1 454	1 091
	Calarasi	Piscifactoría intensiva de esturión.	Esturión	Sí	3 946	2 367	1 776
	Ialomita	Conversión de una explotación acuícola a métodos de producción ecológicos.	Carpa y otros peces	Sí	1 000	1 000	750
	Prahova	Modernización de instalación.	Carpa y otros peces		1 036	622	466
	Arges	Construcción de una nueva instalación.	Trucha		1 823	1 094	820
				31	84 986	45 353	33 274

Anexo III

Resultados de los proyectos fiscalizados

Estado miembro	Tipo	Producción anual antes del proyecto (toneladas)	Producción anual prevista después del proyecto (toneladas)	Producción anual real (toneladas)	Empleo antes del proyecto	Empleo previsto después del proyecto	Empleo real	Objetivos aún por cumplir	Inversión iniciada antes de la decisión de conceder de la subvención	Pruebas insuficientes de rentabilidad	Ejemplo de proyecto satisfactorio
España	Modernización	8000	8000	4900	33	33	38				
	Modernización	70	70	70	16	16	16				
	Nuevo	0	200	200	30	50	52				
	Nuevo	0	900	600	0	15	8				
Francia	Modernización	41	45	30	17	25	22				
	Nuevo	0	90000	90000	0	2	1				
	Nuevo	0	15	15	1	1	0				
	Modernización	120	500	170	35	50	47				
	Modernización	s.o.	s.o.	80	15	30	26				
	Modernización	80	160	99	s.o.	s.o.	s.o.				
Italia	Modernización	830	1240	1000	6	6	6				
	Modernización	1240	1350	1000	6	6	6				
	Modernización	10468	10733	10500	5 empleados 570 miembros de la cooperativa	5 empleados 570 miembros de la cooperativa					
	Modernización	1800	2200	2500	90	91	100				
	Modernización	5	11	8	2	2	2				
	Modernización	540	1120	1000	23	24	24				

Anexo III

Estado miembro	Tipo	Producción anual antes del proyecto (toneladas)	Producción anual prevista después del proyecto (toneladas)	Producción anual real (toneladas)	Empleo antes del proyecto	Empleo previsto después del proyecto	Empleo real	Objetivos aún por cumplir	Inversión iniciada antes de la decisión de conceder de la subvención	Pruebas insuficientes de rentabilidad	Ejemplo de proyecto satisfactorio
Polonia	Modernización	0	40	—	2	4	—				
	Reconstrucción	0	10	—	1	1	1				
	Nuevo	0	200	1000	0	13	19				
	Nuevo	0	32	0	0	1	3				
Portugal	Modernización	5	7	5	10	10	10				
	Modernización	120	150	135	4	9	8				
	Modernización	120	392	20	7	9	14				
	Nuevo	0	1 555	0	0	3	8				
Rumania	Nuevo	0	2 380	10	0	16	21				
	Modernización	175	810	50	6	6	6				
	Nuevo	0	150	0	2	7	s.o.				
	Modernización	112	467	400	s.o.	s.o.	s.o.				
Rumania	Modernización	100	428	s.o.	10	22	s.o.				
	Modernización	6	132	0	2	9	s.o.				
	Ecológico	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.				

no se preveía un incremento de la producción o el empleo

no se logró el incremento previsto

objetivos logrados

Resumen ejecutivo

I
Los Estados miembros podrán utilizar los fondos del FEP hasta finales de 2015, por lo que la asignación general de los fondos del FEP a medidas destinadas a la acuicultura para 2007-2013 todavía se desconoce.

III
La Comisión reconoce que, hasta finales de 2013, el apoyo del FEP al desarrollo sostenible de la acuicultura puede no haber alcanzado necesariamente todos los resultados esperados o deseados. No obstante, a pesar de la crisis económica y financiera, la Comisión quisiera subrayar que la producción se ha mantenido estable en términos de volumen y ha registrado un ligero aumento en términos de valor. El nivel de empleo en el sector se ha mantenido. Las lecciones aprendidas del período 2007-2013 se han incorporado al nuevo Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP) para el período 2014-2020.

IV
La Comisión considera que ciertas medidas (aunque no todas) financiadas por el FEP para apoyar el desarrollo sostenible de la acuicultura han estado bien diseñadas y supervisadas independientemente de la dificultad para valorar su eficacia.

La Comisión reconoce que la PPC no ofreció un marco suficientemente claro para el desarrollo de la acuicultura en el anterior período de programación, lo que ha llevado a la aprobación de la política pesquera común reformada y las nuevas directrices estratégicas en materia de acuicultura en 2013.

No obstante, el estallido, en primer lugar, de la crisis del petróleo en 2008 y, posteriormente, de una crisis económica y financiera mundial, hizo que las empresas de acuicultura se enfrentasen a retos completamente nuevos que no podían preverse al inicio del período de programación 2007-2013. Esto tuvo un profundo efecto en los objetivos y las metas fijadas para las medidas de acuicultura financiadas por el FEP al principio del período de programación.

La Comisión publicó un completo vademécum y orientaciones sobre el seguimiento y, en particular, sobre el uso de indicadores en el FEP: (http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/eff/official_documents/updated_eff_workingpaper_on_indicators_en.pdf). En ningún momento los Estados miembros hicieron referencia a la ausencia de directrices por parte de la Comisión.

La Comisión toma nota de la insuficiente comparabilidad de los datos sobre la producción acuícola recabados de diversas fuentes de la UE. Esto se debió, en parte, al hecho de que los datos sobre la producción acuícola proceden de diferentes fuentes a escala de la UE, que responden a diferentes usos (tendencias en la producción y rendimiento socioeconómico). Estas bases de datos están armonizadas en lo esencial, pero presentan diferencias en cuanto a la cobertura, la ausencia de datos o las cuestiones de confiabilidad. La próxima revisión del marco de recopilación de datos ofrecerá a la Comisión la oportunidad de abordar estas deficiencias en relación con los datos.

El Comité de seguimiento, en el que la Comisión solo tiene estatus de observador, sigue la ejecución de la totalidad del programa operativo y no solo para la acuicultura. Cabe recordar que los programas operativos incluían dieciséis medidas y que la acuicultura no era la más importante en términos de los recursos del FEP. La Comisión considera que el tiempo dedicado por los Comités de seguimiento a la acuicultura fue proporcional a la importancia de estas medidas.

V
Para el futuro, la Comisión ha establecido un método abierto de coordinación, en el contexto de la reforma de la PPC, con el objetivo de dar apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros con el fin de desarrollar la acuicultura sostenible e instarlos con determinación a reforzar el vínculo entre los objetivos políticos y las prioridades de financiación. Con arreglo al FEMP y la nueva PPC, cada Estado miembro tiene que adoptar una estrategia nacional plurianual para la acuicultura con el objetivo de apoyar dicho sector dentro del marco de su programa operativo FEMP.

VI

La Comisión subraya que el impacto de la crisis económica y financiera afectó de forma crítica a la consecución de los objetivos de crecimiento y empleo en el sector de la acuicultura.

A través del principio de gestión compartida en la que se basa el FEP, la selección de proyectos se realiza a escala de los Estados miembros. De hecho, los Estados miembros se enfrentaron a la reducción constante del número de proyectos del sector, debido al empeoramiento de las condiciones económicas.

VII

A pesar de que la Comisión reconoce que el marco regulatorio y, en particular, el seguimiento de las medidas financiadas por el FEP no dieron lugar a los resultados previstos, es importante observar que la crisis del petróleo de 2008 y la consiguiente crisis económica y financiera tuvieron una importancia crucial en el sector.

El nuevo Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP) ofrece un marco político más claro, basado en el establecimiento de seis prioridades de la Unión y un conjunto de objetivos específicos. Así pues, el FEMP presenta una lógica de intervención más sólida, una orientación a los resultados más clara y un sistema de seguimiento y evaluación reforzado que garantizará una mayor contribución a los objetivos del FEMP, especialmente, al desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE.

VIII a)

La Comisión analizará detalladamente las razones del apoyo propuesto a la acuicultura en los nuevos programas operativos del FEMP, que se prevé presentar durante la segunda mitad de 2014. La Comisión estudiará también a fondo la coherencia entre las medidas del programa operativo y las medidas anunciadas en el plan estratégico nacional plurianual para la acuicultura.

También cabe esperar que el establecimiento de objetivos cuantificados, hitos y procedimientos para realizar el seguimiento y recopilar los datos necesarios para las evaluaciones facilite la comprobación del cumplimiento de dichos objetivos.

VIII b)

La Comisión ha elaborado directrices para el desarrollo sostenible de la acuicultura, incluidos factores medioambientales pertinentes: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/aquaculture/official_documents/com_2013_229_es.pdf

Asimismo ha elaborado orientaciones sobre cómo cumplir las condiciones *ex ante* para el plan estratégico nacional plurianual sobre acuicultura: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/doc/10-guidance-emff-specific-eacs_en.pdf

La Comisión ha preparado una serie de orientaciones, que se han adjuntado a las directrices sobre evaluaciones *ex ante*, sobre cómo se integran las conclusiones de las evaluaciones ambientales estratégicas en el diseño de sus programas operativos: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/doc/08-strategic-environmental-assessment_en.pdf

La Comisión ha elaborado orientaciones sobre la naturaleza de las excepciones contempladas de conformidad con el artículo 9 de la Directiva sobre aves silvestres. El objetivo del presente documento es clarificar los conceptos clave contenidos en el artículo 9 de la Directiva sobre aves relativos a la prevención de perjuicios importantes producidos por cormoranes o a la protección de la flora y la fauna, y ofrece asesoramiento práctico sobre cómo aplicar estos conceptos: http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/files/guidance_cormorants.pdf

Por otra parte, la Comisión apoya en la actualidad el desarrollo de orientaciones específicas para la aplicación de la Directiva marco del agua y la Directiva marco sobre la estrategia marina en fase de preparación. Todos los documentos relativos a este proyecto están disponibles en: <https://circabc.europa.eu/w/browse/4eda1116-2b76-4a0c-b4ed-b3ec2616b013>

Este ejercicio está basado en las orientaciones sobre acuicultura sostenible en el contexto de la red Natura 2000: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Aqua-N2000%20guide.pdf>

VIII c)

De conformidad con la condición *ex ante* sobre el plan estratégico nacional plurianual para la acuicultura, la Comisión no aprobará los programas operativos del FEMP a no ser que los Estados miembros presenten antes planes estratégicos nacionales plurianuales adecuados para la promoción de la acuicultura sostenible, siempre que sea pertinente.

Una parte de esta recomendación será remitida a los Estados miembros, ya que, con arreglo al principio de la gestión compartida, depende de ellos preparar y aplicar estrategias nacionales coherentes para el desarrollo del sector acuícola. La Comisión no puede aplicar sanciones ni abrir procedimientos de infracción si los Estados miembros no preparan o aplican estas estrategias de conformidad con las directrices de la Comisión.

VIII d)

Si bien la simplificación administrativa y la planificación espacial siguen siendo esencialmente competencia de los Estados miembros, la Comisión ha detectado una falta de planificación espacial y una necesidad de simplificación administrativa entre los objetivos que se han de alcanzar en las directrices estratégicas para la acuicultura [COM(2013) 229]. La Comisión instará además a los Estados miembros a aplicar la Directiva recientemente aprobada sobre ordenación del espacio marítimo con el fin de mejorar el desarrollo de la acuicultura.

VIII e)

La Comisión subraya que, desde 1996, está un vigor un marco legal sobre la presentación de estadísticas en materia de producción acuícola (Reglamento nº 788/96 derogado por el Reglamento nº 762/2008). La Comisión continuará abordando estos temas relacionados con los datos en los procesos y foros adecuados (por ejemplo, ampliando la recogida de datos del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo a la acuicultura de agua dulce y a la armonización de metodologías).

IX a)

Tras la aprobación de las directrices estratégicas de la UE sobre acuicultura en abril de 2013, los Estados miembros han empezado a elaborar sus planes nacionales estratégicos plurianuales para la promoción de la acuicultura sostenible. La Comisión supervisará la ejecución de estos planes que incluirán los objetivos de los Estados miembros y las medidas para alcanzarlos. En concreto, esto incluirá el cumplimiento de las condiciones *ex ante* sobre el plan estratégico nacional plurianual en materia de acuicultura, sin el cual la Comisión no podrá aprobar el programa operativo del FEMP.

IX b)

La Comisión toma nota de esta recomendación, que constituye la principal prioridad de las iniciativas actuales de la Comisión en materia de ordenación del espacio marítimo. Véase el anterior comentario del apartado VIII, letra d).

IX c)

La Comisión subraya que el FEMP contempla una serie de nuevos elementos cuyo fin es destinar la financiación del FEMP a los proyectos que mejor contribuyan al desarrollo sostenible de la acuicultura y que resulten rentables. Entre estos elementos se incluye: 1) el sistema de seguimiento consolidado y elaboración anual de informes sobre las medidas financiadas; 2) un informe de aplicación anual más completo; 3) una mayor orientación a los resultados incluido el nuevo marco de rendimiento y 4) condiciones *ex ante* destinadas a garantizar que las medidas que se financian en acuicultura son coherentes con el plan estratégico nacional plurianual sobre acuicultura.

IX d)

Para el período 2014-2020 el FEMP promoverá una mayor orientación a los resultados (uso de indicadores comunes de resultados), incluida la aplicación del marco de rendimiento (uso de indicadores comunes de resultados) que el anterior FEMP. El Reglamento FEMP prevé un acto delegado sobre indicadores comunes.

El nuevo sistema de seguimiento recogido en la propuesta del FEMP estará compuesto por los siguientes elementos:

- Una base de datos a escala de los Estados miembros (INFOSYS) en la cual se almacene información sobre cada operación, con una estructura común e indicadores comunes.
- Un informe enviado a la Comisión en el que se presente información clave de forma agregada. La información deberá ser acumulativa con el fin de reflejar la evolución de la aplicación.

Los indicadores comunes del FEMP servirán de base para el seguimiento y la evaluación y para revisar el rendimiento de los programas. Permitirán agregar los datos a escala de la UE, midiendo los avances logrados hacia la consecución de los objetivos de Europa 2020.

Introducción

02

Las importaciones de pescado proceden en gran parte de pesquerías de captura y no de la acuicultura. En relación con los productos acuícolas, corresponden esencialmente a especies tropicales que no pueden producirse en cantidades considerables dentro de la UE.

03

La Comisión utiliza el marco de recopilación de datos y Eurostat como fuentes de datos, lo que puede dar lugar a diferencias en comparación con los datos de la FAO, mencionada por el Tribunal en el apartado 3.

06

Si bien la acuicultura se incluyó en el ámbito del Reglamento nº 2371/2002, y se abordó en las Comunicaciones de 2002 y 2009 sobre una estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura, cabe señalar que la UE no tiene la competencia exclusiva en este ámbito.

07

Esta es una respuesta combinada para los apartados 7 y 8, letra c).

En las consultas realizadas y la evaluación de impactos elaborada se han detectado acciones prioritarias de las Comunicaciones de 2002 y 2009. Se ha aplicado prácticamente la totalidad de las acciones de estas dos Comunicaciones complementarias.

Durante la preparación de las directrices de 2013 para la acuicultura, la Comisión reconoció, junto con las partes interesadas y los Estados miembros, la necesidad de realizar más actividades en los mismos ámbitos prioritarios. La principal diferencia con las dos Comunicaciones anteriores radica en el establecimiento de un nuevo mecanismo de gobernanza mediante el que la Comisión coordine los esfuerzos de los Estados miembros y facilite el intercambio de buenas prácticas.

14

La Comisión subraya que estas estadísticas solo se refieren a proyectos de acuicultura financiados por el FEP.

Observaciones

21

La Comisión facilitó información sobre las acciones contempladas en el plan estratégico nacional durante la negociación de los programas operativos con los Estados miembros de conformidad con los artículos 15 y 17 del Reglamento FEP (nº 1198/2006).

Esta conclusión viene a confirmar que los servicios de la Comisión realizaron la necesaria evaluación del programa operativo en relación con el desarrollo sostenible de la acuicultura y la coherencia con los planes estratégicos nacionales.

22

La Comisión considera que cumplió sus obligaciones reglamentarias en lo referido a la revisión de los planes estratégicos nacionales y programas operativos. El objetivo de los planes estratégicos nacionales era proporcionar un marco general de los objetivos para los Estados miembros. Su objetivo era ser más general que los programas operativos de los Estados miembros.

23

Con el fin de promover la aplicación de la Directiva sobre evaluación de impacto ambiental (EIA), la Comisión ha publicado una serie de estudios, informes y documentos de orientaciones¹. Estos son beneficiosos para una amplia gama de partes interesadas como autoridades nacionales, desarrolladores, consultores, investigadores, organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general. La Comisión garantiza que dichos documentos se actualizan teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal.

Véase también la respuesta de la Comisión en relación con la Recomendación 1, letra b).

24

Esta respuesta se refiere a los apartados 24 y 25.

¹ <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-support.htm>

La Comisión proporcionó a los Estados miembros más orientaciones mediante la publicación del vademécum sobre el FEP y una serie de notas interpretativas sobre medidas hidroambientales en el FEP. Además del documento de orientaciones sobre Natura 2000, la Comisión ha elaborado orientaciones sobre la naturaleza de las excepciones específicas de la acuicultura de conformidad con el artículo 9 de la Directiva sobre aves silvestres en relación con la prevención de perjuicios importantes producidos por los cormoranes y la protección de la flora y la fauna: http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/files/guidance_cormorants.pdf

Con respecto a la Directiva referida a la evaluación de impacto ambiental (EIA), véase las respuestas de la Comisión recogidas en la recomendación 1b). También hay disponible en línea información detallada sobre su aplicación².

La Comisión y los Estados miembros han puesto en marcha una estrategia común de aplicación para la Directiva marco del agua. El sector acuícola se activó con la aplicación de la Directiva marco de agua y se adscribió a la estrategia común de aplicación en 2010 (a través de las asociaciones industriales FEAP y EMPA). La Comisión apoya en la actualidad el desarrollo de orientaciones específicas para la aplicación de la Directiva marco del agua y la Directiva marco sobre la estrategia marina en relación con la acuicultura.

26

Esta respuesta se refiere a los apartados 26 a 30.

Si bien la validación de datos y la calidad son, en principio, competencia de los Estados miembros, la Comisión ha adoptado una serie de medidas para mejorar la armonización y la cobertura de los datos relativos a la acuicultura, tanto en el contexto de la aplicación de los marcos legales existentes como en el contexto de la revisión del marco de recopilación de datos. La Comisión destaca, como resultado, la publicación de un informe económico científico anual sobre la acuicultura de la UE.

² http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/interpretation_eia.pdf

Tal y como se menciona en el artículo 6 del Reglamento nº 762/2008, los Estados miembros tienen que presentar anualmente a la Comisión un informe sobre la calidad de los datos presentados. En un informe metodológico detallado que se deberá presentar se describirá el modo en que los datos se recogen y se compilan. La Comisión examina los datos y los informes y los debate bilateralmente o en el grupo de trabajo pertinente sobre estadísticas de pesca del Comité permanente de estadística agrícola.

Habida cuenta de que los datos sobre el tamaño de las instalaciones acuícolas de algunos Estados miembros indicado en m³ puede no ser completamente fiable, Eurostat investiga continuamente el modo de mejorar los procedimientos de validación. En el caso de datos cuestionables, se solicita a los Estados miembros que proporcionen información y que hagan las correcciones pertinentes, en caso necesario.

No hay una relación clara entre el tamaño total de las instalaciones en m³ y la producción total en toneladas: la productividad en kg por m³ puede variar considerablemente en función del método de producción (jaulas, tanques, etc.), del medio ambiente (agua fresca y salada) y de las especies de peces. Y para algunas especies de peces y métodos de producción, los países, de conformidad con el Reglamento nº 762/2008, presentan sus informes, el tamaño de sus instalaciones en hectáreas en lugar de m³.

Se solicita a los Estados miembros que envíen información, junto con sus informes metodológicos detallados, sobre cómo se recogen y se compilan los datos y que proporcionen los elementos necesarios para permitir a la Comisión realizar una evaluación sólida de la calidad de los datos.

El informe metodológico se ha integrado ahora completamente en el entorno de seguimiento y elaboración de informes de Eurostat (eDAMIS) de forma similar a lo que se refiere a los conjuntos de datos. Los Estados miembros presentan ahora su informe anualmente. El trabajo de validación de los datos puede realizarse independientemente de la disponibilidad de los informes.

La Comisión conoce esta situación y ha actuado al respecto. Ahora, los Estados miembros tienen que justificar la confidencialidad y Eurostat ha empezado a trabajar en una carta de confidencialidad cuyo objetivo es limitar el uso de la confidencialidad por parte de los Estados miembros. En lo que se refiere a los retrasos en la presentación de información, la Comisión ha reforzado el seguimiento del cumplimiento y el seguimiento de los casos de incumplimiento. A los Estados miembros que no presentan los datos correctos en los plazos previstos se les recuerda, de forma progresiva, cuáles son sus obligaciones legales, que pueden desembocar en procedimientos de infracción.

La Comisión es consciente de las diferencias de datos, que se deben, en gran medida, a las diferencias que presentan los marcos legales. En una evaluación *ex post* del marco de recopilación de datos se han detectado discrepancias y solapamientos entre las diferentes legislaciones y el CCTEP (STECF-13-29)³ ha analizado más a fondo los conjuntos de datos. Las diferencias detectadas se deben a divergencias en cuanto a la cobertura, a la ausencia de datos o a motivos de confidencialidad.

³ Comité científico, técnico y económico de pesca (CCTEP) - Informe sobre el rendimiento económico del sector acuícola de la UE (CCTEP -13-29). 2013. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, EUR 26336 EN, JRC 86671, 383 pp.

La Comisión está adoptando medidas para reducir estas diferencias en el contexto de la revisión del marco de recopilación de datos y ejecución de un plan de acción sobre estadísticas en materia de pesca y acuicultura que incluye la armonización de conceptos estadísticos entre ambos conjuntos de datos.

31

A pesar de que la evaluación a medio plazo de la Comisión del FEP incluye un examen de las medidas en materia de acuicultura, en términos de recursos, la acuicultura absorbe una parte relativamente modesta del presupuesto del FEP. La Comisión considera que los esfuerzos realizados por su parte en relación con la evaluación para la acuicultura son proporcionales a este nivel de apoyo.

32

La Comisión selecciona a los Estados miembros por sus auditorías «de repetición» sobre la base de una evaluación de riesgos, y selecciona las operaciones que se van a auditar de una muestra representativa de casos previamente seleccionados y auditados por la autoridad de auditoría de los Estados miembros. La Comisión extrae su muestra de todos los ejes posibles. El hecho de que los proyectos acuícolas se seleccionen para su revisión dependerá en gran medida de su número y asignación económica en el programa operativo correspondiente.

Las conclusiones de ambas partes se comparan a continuación en cada caso. Deberá realizarse el correspondiente seguimiento de las conclusiones; para los 7 casos de acuicultura en cuestión no se identificó ningún problema en relación con la sostenibilidad.

33

El marco legal del FEP no incluye ninguna evaluación adicional para ninguno de los 5 ejes prioritarios del FEP. No obstante, la Comisión realizó una evaluación similar a través de consultas a partes interesadas y Estados miembros en el marco de la reforma de la PPC y la preparación de las directrices en materia de acuicultura.

34

El Comité de seguimiento supervisa la ejecución de la totalidad del programa operativo y no solo de la parte correspondiente a la acuicultura. Cabe recordar que los programas operativos incluían dieciséis medidas y que la acuicultura no era la más importante en términos de recursos del FEP.

La Comisión considera que el tiempo dedicado por los Comités de seguimiento a la acuicultura fue proporcional a la importancia de estas medidas.

35

Los proyectos de investigación financiados con arreglo al PM6 para apoyar la acuicultura se centraron en tres objetivos clave:

- i) resolver problemas políticos a través de la investigación pragmática y aplicada (apoyo científico a la política);
- ii) promover la excelencia en la ciencia en materia de seguridad y calidad alimentaria (prioridad 5), y
- iii) desarrollar actividades de investigación específicas para las pymes.

36

El objetivo 4 de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020 «Uso sostenible de los recursos pesqueros» se ha incorporado al nuevo Reglamento LIFE 2014-2020. Habida cuenta de que este objetivo es una prioridad temática del ámbito de la naturaleza y la biodiversidad, los objetivos relacionados con la acuicultura se han fijado en la Estrategia sobre la base, entre otros, de los resultados de los proyectos LIFE. Los principales temas de los proyectos de investigación fueron los siguientes: prevención de enfermedades, nutrición de los peces, cría selectiva, bienestar de los peces, potencialidades biológicas de nuevas especies candidatas, seguridad y calidad de los productos de la acuicultura y protección del medio ambiente. Estos reflejan las principales necesidades de la industria acuícola y los resultados son de uso directo principalmente para los acuicultores. En general, los proyectos de investigación financiados con arreglo al PM6 han realizado una importante contribución a las cuestiones medioambientales, la genómica, la nutrición de los peces, las enfermedades de los peces y la salud pública. Si bien los resultados de los proyectos abordaban principalmente las necesidades de los agricultores, los resultados se han utilizado para preparar legislación y directrices en relación con la acuicultura.

La Comisión también ha utilizado resultados pertinentes de los proyectos financiados con arreglo a otros programas de financiación de la UE como FEDER, PEV y PIC, por ejemplo, para preparar las directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE [COM(2013) 229]. Los resultados de los proyectos se han difundido y se han comunicado a las partes interesadas incluidos los órganos consultivos, la industria [por ejemplo, la Plataforma Tecnológica y de Innovación de la Acuicultura Europea (EATiP)] y los responsables políticos.

Recuadro 1

La Comisión toma nota de que solo una pequeña parte de los 14 millones de euros que representan la cantidad total desembolsada para los 18 proyectos identificados por el Tribunal ha sido relevante para la acuicultura. La mayoría de los proyectos LIFE que mencionan la acuicultura solo la abordan en un contexto amplio (ejemplo típico: LIFE97 ENV IRL 209 - Desarrollo de consensos basados en la estrategia de gestión de la zona costera integrada para la bahía de Bantry, incluidas las actividades acuícolas existentes como parte de la planificación estratégica, pero solo como un pequeño componente de un proyecto mucho mayor).

De entre los 77 proyectos de investigación relacionados con la acuicultura financiados con arreglo al séptimo programa marco (PM), dos abordaron la cuestión de la comunicación y la diseminación y transferencia de tecnología y tuvieron un fuerte impacto en las partes interesadas y la sociedad en general:

- 1) El proyecto «PROFET POLICY: una plataforma europea para la comunicación de los resultados de ITD europeos a las partes interesadas en la pesca y la acuicultura» (financiación de la UE 764 144 euros) desarrolló una plataforma para la comunicación y divulgación de los resultados de los proyectos de investigación financiados por la UE en pesca y acuicultura de los Programas Marco Quinto y Sexto. Se creó una estructura basada en la web para la publicación de folletos técnicos y se realizaron seminarios con una base temática y regional dirigida a los productores acuícolas, pescadores, científicos, responsables de políticas nacionales y europeas y otras partes interesadas. Se organizaron asimismo talleres para la presentación de proyectos del PM6, circunscritos al ámbito del apoyo científico a la política, con el fin de ofrecer una exposición valiosa a las partes interesadas orientadas a la política y pesquerías y a las organizaciones acuícolas y redes.

- 2) El proyecto «FEUFAR: El futuro de la investigación europea en materia de pesca y acuicultura» (financiación 499 680 euros) llevó a cabo un análisis prospectivo y ofreció recomendaciones para las futuras direcciones que tuvieron importantes implicaciones para la competencia de la UE en la industria acuícola y en la protección del medio ambiente. Su objetivo era detectar las futuras necesidades en materia de investigación, en concreto, para la acuicultura, sobre la base de una metodología prospectiva integradora e interactiva que incluyese lo siguiente: i) la descripción del sistema, ii) la detección de los factores que impulsan el sistema y iii) la construcción de hipótesis sobre los factores de impulso que llevan a posibles escenarios para el futuro. Estos diferentes escenarios proporcionaron la base, en especial en relación con la acuicultura, para identificar problemas desde una perspectiva económica, ecológica, social y directiva (gobernanza). Sobre la base del análisis, se detectaron algunas de las necesidades clave futuras para la investigación en materia de pesca y acuicultura.

37

La Comisión abordará, entre otros, los temas identificados en las observaciones del Tribunal a través del intercambio de buenas prácticas dentro del método abierto de la coordinación. La Comisión también apoyará los esfuerzos realizados por los Estados miembros para abordar la simplificación administrativa con la ayuda del grupo de alto nivel para la simplificación administrativa.

38

La Comisión subraya que los Estados miembros no estaban obligados con arreglo a la legislación pertinente de la UE (PPC y FEP). Los planes nacionales plurianuales para la acuicultura cubren ahora esta necesidad (Artículo 34 del Reglamento de base de 2013 sobre la PPC y una de las condiciones *ex ante*). Tendrá que transmitirse a la Comisión, a más tardar, el día de la transmisión del programa operativo. Las directrices aprobadas por la Comisión el 29 de abril de 2013 [COM(2013) 229] deberán orientar a los Estados miembros para la preparación del plan estratégico nacional plurianual.

Recuadro 2

La Comisión conoce perfectamente que las prácticas en materia de ordenación del espacio marítimo y las autorizaciones presentan enormes diferencias a lo largo y ancho de la UE. No obstante, se trata de un ámbito en el que predomina la competencia de los Estados miembros. Por este motivo, tal y como se anunció en la propuesta de la Comisión de 2011 para un nuevo Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo en materia de política pesquera común, la Comisión está promoviendo «intercambios de conocimientos y buenas prácticas».

Estos intercambios se verán facilitados por la publicación por parte de los Estados miembros de sus planes estratégicos plurianuales de acuicultura.

Además, estos planes estratégicos plurianuales deberán abordar explícitamente cuestiones como los plazos para otorgar concesiones.

En lo que se refiere a los casos específicos mencionados, la Comisión comunicará las conclusiones del Tribunal a los Estados miembros afectados.

Respuesta conjunta a los apartados 39 y 40

La nueva Directiva sobre ordenación del espacio marítimo contribuirá a lograr una mejor integración en este ámbito.

En las directrices estratégicas para la acuicultura [COM(2013) 229], la Comisión detectó la falta de ordenación espacial y la necesidad de simplificación administrativa entre los factores que impiden el desarrollo de la acuicultura. Habida cuenta de que la simplificación administrativa y la ordenación espacial siguen siendo competencia de los Estados miembros, la Comisión abordará estas cuestiones en el contexto del método abierto de coordinación a través de seminarios de intercambio de buenas prácticas. Por otra parte, la nueva Directiva sobre ordenación del espacio marítimo y gestión costera integrada ofrece un marco para que los Estados miembros apliquen un proceso de ordenación coordinado y completo entre sectores y entre Estados miembros.

41

La Comisión reconoce que la crisis económica y financiera ha tenido un impacto considerable en el sector acuícola en su conjunto, y en concreto, en la financiación de medidas para la acuicultura a través del FEP. Al afectar a la demanda de los consumidores, se redujo el riesgo de inversión asumido por los productores. Por otra parte, la reducción del gasto público también debilitó considerablemente la capacidad de cofinanciación en la mayoría de los Estados miembros.

En Rumanía, la crisis financiera dio lugar a serias dificultades para que los beneficiarios implementasen proyectos financiados por el FEP. Esto también se refleja en el intenso uso del Fondo de Garantía, que ofreció hasta finales de 2013 garantías financieras por una cuantía de aproximadamente 7,5 millones de euros. Los principales beneficiarios fueron los proyectos relacionados con las inversiones en explotaciones acuícolas.

42

La Comisión observa lo siguiente:

- la crisis financiera imposibilitó prácticamente encontrar los fondos restantes que habrían sido necesarios para iniciar un nuevo negocio en el sector;
- la crisis afectó gravemente a la demanda, incrementado significativamente los riesgos financieros para los nuevos operadores.

La Comisión considera que el riesgo de anulación de compromisos pudo actuar como impulsor de las decisiones, pero se trata solo de un factor entre muchos otros.

44

El artículo 15, apartado 2, del Reglamento del FEP nº 1198/2006 señala que un plan estratégico nacional contendrá, siempre que sea pertinente para el Estado miembro, una descripción resumida de todos los aspectos de la PPC, y establecerá las prioridades, los objetivos, los recursos financieros públicos estimados y los plazos. Así pues, los Estados miembros no están obligados a elaborarlo en todas las circunstancias.

45

Los Estados miembros han optado por presentar recursos financieros solo a nivel del programa operativo, en los cuadros financieros exigidos en la parte B, anexo I, del Reglamento (CE) nº 498/2007 de la Comisión, por la que se obliga a los Estados miembros a proporcionar recursos financieros por eje y no por medida (y la acuicultura es solo una medida).

46

La Comisión fomenta ahora un enfoque orientado a los resultados en el programa operativo del FEMP y recomienda el uso de indicadores comunes con objetivos realistas para abordar las deficiencias identificadas.

Los objetivos iniciales se fijaron hace siete años cuando la situación económica era totalmente diferente. La Comisión considera que un cambio de objetivos deberá llevar a la reasignación de los presupuestos.

La experiencia de la Comisión es que los Estados miembros podrían realizar un cálculo excesivo al alza o a la baja a la hora de fijar objetivos o metas. Esta deficiencia se aborda en el FEMP estableciendo, entre otros, indicadores comunes y dando más importancia a la evaluación y al seguimiento, incluyendo un plan de evaluación que garantice que los Estados miembros realizan las actividades de evaluación en curso para supervisar el progreso y el rendimiento.

47

Véase la respuesta de la Comisión en el recuadro 3.

48

En algunos Estados miembros era habitual exigir a los potenciales beneficiarios que presentasen un plan empresarial, para poder dejar fuera los proyectos claramente inviables económicamente y fomentar solo las buenas inversiones.

Recuadro 3

Rumanía tiene un potencial limitado en el ámbito de la acuicultura marina en el mar Negro, relacionado principalmente con la acuicultura del mejillón. En cumplimiento de la Directiva 79/923/CEE relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos, se identificaron cuatro zonas de la costa del mar Negro rumano como adecuadas para el cultivo del mejillón. Así pues, el programa operativo rumano no pone limitación alguna al apoyo de la acuicultura marina.

Las acciones realizadas para mejorar la gestión del litoral y la legislación italiana en materia de concesiones acuícolas quedan fuera del ámbito del FEP y no podrían incluirse en el programa operativo.

La Comisión instará con firmeza a los Estados miembros a aprovechar las oportunidades ofrecidas por el FEMP para ayudar a las autoridades públicas a identificar las zonas más adecuadas para el desarrollo de la acuicultura en el contexto del proceso de ordenación espacial.

Con el fin de simplificar los indicadores objetivo, solo unos pocos indicadores agregados se han considerado pertinentes con vistas a alcanzar el objetivo del programa operativo. Para el programa operativo del FEMP la Comisión propone indicadores específicos que tienen más en cuenta las cuestiones medioambientales y de mercado.

El programa operativo de Polonia se revisó en 2011 y Polonia no exigió el cambio de los indicadores acuícolas. Esta conclusión no es un ejemplo de insuficiencia en relación con el programa operativo.

49

La acuicultura de la UE tiene que cumplir los más altos estándares en relación con el medio ambiente y la salud. La Comisión supervisa el cumplimiento de la legislación de la UE y controla su correcta aplicación.

Las directrices de Natura 2000 recomiendan la ordenación espacial estratégica como un medio eficaz para abordar y mitigar, en una fase temprana, los posibles impactos a escala local.

50

Los proyectos son presentados por operadores privados y los fondos FEP son solo parte de la inversión. En consecuencia, en tiempos de crisis, no siempre ha habido suficientes incentivos para que los operadores privados superen los requisitos legales. Se han proporcionado orientaciones sobre cuestiones medioambientales (véase la respuesta de la Comisión a los apartados 23 a 25).

51

En el contexto de la crisis financiera y económica, los operadores privados presentaron menos proyectos. A pesar de que la producción respetuosa con el medio ambiente fue identificada como un criterio de selección, este incentivo no resultó suficiente para garantizar un elevado número de proyectos en este ámbito. La cuestión es garantizar que los consumidores perciben un valor añadido para la producción respetuosa con el medio ambiente.

Recuadro 4

El hecho de que, en España, todos los proyectos hayan respetado la legislación pero solo unos pocos hayan aplicado sistemas de gestión medioambiental certificada voluntaria no indica que los Estados miembros concedan insuficiente consideración a los asuntos relacionados con el medio ambiente y la salud. Sin embargo, es muestra de que, en un contexto de crisis financiera y económica, los beneficiarios no consideraron que la aplicación de sistemas de gestión medioambiental certificada voluntaria les ofrezca una ventaja competitiva. Solo se presentaron pocos proyectos de estas características y, por lo tanto, fueron muy pocos los aprobados.

El comentario anterior también es pertinente para Italia.

Es importante señalar que los criterios de selección para los proyectos financiados por el FEP en Rumanía son aprobados por el Comité de seguimiento, donde la DG de Asuntos Marítimos y Pesca actúa de observador.

En su calidad de observador, la Comisión ha señalado, siempre que ha sido necesario, en los Comités de seguimiento de Rumanía, la importancia de contar con un proceso claramente definido de selección y seguimiento de proyectos respetuosos con el medio ambiente (esto incluye, por ejemplo, la necesidad de una mayor claridad en relación con la «acuicultura orgánica», evitando las sobrecompensaciones para las explotaciones acuícolas en Natura 2000, la obligación de evitar el fraude aprobando gastos no subvencionables, etc.).

54

La Comisión reconoce que, a pesar de que existían indicadores en los programas operativos del FEP para medir el progreso en la programación, no eran comunes ni comparables en los diferentes Estados miembros. En este contexto, los programas operativos utilizaban diferentes tipos de indicadores y su agregación a escala de la UE no fue posible. Por este motivo, el FEMP prevé la utilización de un número limitado de indicadores comunes para valorar el progreso de la ejecución del programa en la consecución de los objetivos. Estos indicadores comunes se recogerán anualmente en los informes de ejecución anual del FEMP.

La Comisión toma nota de esta conclusión y está trabajando para establecer una serie de indicadores comunes basados en fuentes estadísticas fiables para los próximos programas 2014-2020.

Recuadro 5

Este comentario se refiere a dos cuestiones no relacionadas: la calidad de las estadísticas y la selección de indicadores para el seguimiento del FEP.

En relación con el indicador para realizar el seguimiento del FEP, la Comisión toma nota de la observación y está de acuerdo con que los indicadores de resultados son más adecuados. Se ha suscitado esta cuestión con el Estado miembro.

Deberá tomarse nota del período, relativamente largo, necesario entre la aprobación del proyecto y el aumento real de la producción.

El programa operativo del FEP en España y en Rumanía se inició de hecho en 2010 y muchos de los proyectos de acuicultura se seleccionaron en 2010-2011, si bien su ejecución comenzó en 2011-2012. En este sentido y en función de las especies de peces, las explotaciones acuícolas no empiezan a producir para el mercado inmediatamente después de que finalice la inversión. Normalmente hay un período de cría y alimentación que, en algunos casos, puede durar hasta 5 años una vez realizada la inversión (por ejemplo, el esturión).

Las consideraciones anteriores también se aplican a Italia. También cabe tener en cuenta que las cifras iniciales recogidas en el informe de ejecución anual hasta 2011 constituían una referencia para las producciones previstas. La Comisión ya había identificado esta discrepancia con las cifras facilitadas por Eurostat, referidas a las producciones actuales. Este problema se expuso a la autoridad de gestión italiana, que modificó consiguientemente el informe de ejecución anual y el programa operativo para recoger las producciones actuales utilizando la misma metodología aplicada por Eurostat.

El beneficiario elabora el informe de ejecución del proyecto. Las autoridades nacionales no comprueban las cifras reales de producción mencionadas. Es tarea de la autoridad de gestión verificar que se entregan los productos y se prestan los servicios cofinanciados; esto no incluye los resultados que los proyectos hayan obtenido. La autoridad de gestión recoge todos los datos, los agrega y los utiliza en los informes de ejecución anual. Si más adelante los resultados requieren actualización, la autoridad de gestión informa a la Comisión en informes de ejecución anuales consecutivos, así como en el informe final previsto para marzo de 2017.

55

En la Comunicación de la Comisión «Una estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea» se fijaron una serie de objetivos. En dicha Comunicación se puso de relieve el hecho de que garantizar la sostenibilidad y la competitividad a largo plazo de la industria requería la participación activa y el liderazgo del sector privado. Se establecieron una serie de prioridades en relación con el apoyo público de la industria acuícola, pero no se contempló la evaluación de los planes estratégicos nacionales con arreglo al FEP.

56

A pesar de que la acuicultura en la UE no ha crecido como en otras regiones, la actividad y el empleo se han mantenido.

La Comisión subraya que una comparación de los índices de crecimiento de la acuicultura en la UE y en otras regiones del mundo debería tratarse con precaución, debido a las grandes diferencias en las condiciones en las que actúan las empresas, por ejemplo, en relación con el nivel de protección medioambiental y social.

A la luz de los últimos datos disponibles, el CCTEP⁴ señala que tras el impacto de la crisis financiera y económica, la acuicultura de la UE muestra una mejora económica reciente.

57

La Comisión destaca que los objetivos iniciales han sido fijados en un contexto económico muy diferente. A pesar de que la acuicultura en la UE no ha crecido en términos de volumen, la actividad y el empleo se han mantenido. Los últimos datos disponibles indican una mejora del rendimiento económico del sector acuícola en varios Estados miembros.

En cuanto al apartado 46, los objetivos iniciales se fijaron hace siete años cuando la situación económica era totalmente diferente.

El apoyo del FEP solo es un elemento destinado a incrementar la producción a largo plazo. Existen otros elementos que tienen un impacto mucho mayor. La crisis económica y financiera redujo la demanda de los consumidores, incrementó la competencia de terceros países y afectó de forma adversa a la confianza de los consumidores en los productos acuícolas.

4 Comité científico, técnico y económico de pesca (CCTEP) - Informe sobre el rendimiento económico del sector acuícola de la UE (CCTEP -13-29). 2013. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, EUR 26336 EN, JRC 86671, 383 pp.

Recuadro 6

El recuadro 6 muestra que los objetivos del sector, tal y como se incluyen en el programa operativo con el fin de ilustrar el contexto general en el que se implementan las medidas FEP, pueden no alcanzarse. La Comisión considera que deberá hacerse una distinción entre las cuestiones que están dentro del control de los Estados miembros y las que están fuera de su control a la hora de evaluar la consecución de los objetivos. Entre los principales factores que están fuera del control de los Estados miembros se incluye el impacto de la crisis financiera y económica, y especialmente en el caso de Francia, la aparición de un virus que llevó a un drástico aumento de la mortalidad de la ostra.

El volumen de producción de ostras en los próximos años dependerá principalmente de la capacidad para abordar el problema del incremento de la mortalidad. En 2008 se habían alcanzado los umbrales de 120 000 toneladas, pero posteriormente la producción sufrió una caída. Las autoridades francesas siguieron siendo optimistas en cuanto a la consecución de los objetivos totales de producción para el período de programación.

Los objetivos de programación se fijaron al principio del período de programación. En 2011 todavía había 4 años de plazo para implementar las medidas acuícolas. Por otra parte, dada la naturaleza de la inversión de los proyectos, 2011 era definitivamente demasiado pronto para prever los resultados de las medidas. En la última propuesta de modificación del programa operativo de 2013, el objetivo se ajustó a 208 068 y se ha calculado con la metodología aplicada por Eurostat.

- Para Polonia, los objetivos iniciales se vieron afectados por los siguientes factores: la adopción tardía del programa operativo (solamente octubre de 2008), que reduce el período para lograr los objetivos (debería asumirse el año 2015 para cualquier comparación);
- el lapso de tiempo transcurrido entre la inversión y el aumento de la producción (un mínimo de 3 años);
- el crecimiento de la población de las especies protegidas, predatorias, por ejemplo, los cormoranes (en algunos casos los daños son evaluados en un 80 % de la producción);
- problemas periódicos de falta de agua o de su mala calidad;
- incremento del precio del alimento;
- falta de control de algunas enfermedades;

- proyectos centrados en la modernización de las empresas acuícolas existentes;
- demanda bastante reducida del mercado de Polonia a pesar de las campañas de promoción y de la adición de nuevas especies a la oferta.

En el caso de Portugal, los objetivos de producción en la acuicultura tuvieron en cuenta el incremento potencial de la producción inducido por un gran proyecto implementado en 2009 con el apoyo del IFOP. Este proyecto nunca alcanzó la producción prevista debido a problemas técnicos. Así pues, la diferencia entre los resultados de producción previstos y los reales se derivan principalmente del fracaso de un proyecto.

El incremento de la producción estaba relacionado con el hecho de que Rumanía dedicaba unos 25 millones adicionales al eje 2. La DG Asuntos Marítimos y Pesca solicitó a la autoridad de gestión que revisase los indicadores de resultados de acuerdo con las nuevas asignaciones adicionales.

Los objetivos de producción del programa operativo de España se fijaron en 2007, cuando la economía española crecía a un ritmo muy superior al de la media de la UE. A pesar de que en 2014 estos objetivos puedan parecer poco realistas, en 2007 no lo eran.

59

La Comisión considera que en numerosos proyectos la crisis financiera y económica impidió que los objetivos pudiesen alcanzarse de una forma rentable.

60

La Comisión considera que el limitado apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura y su mal enfoque se deben principalmente al desfase en el tiempo y a la gran diferencia existente en el contexto económico entre la orientación original para el desarrollo del apoyo a la acuicultura y el momento de ejecución del proyecto pertinente.

61

En el contexto de la crisis financiera y económica, los operadores privados presentaron menos proyectos. Además, la ejecución de proyectos innovadores (que normalmente implican un riesgo mayor que los proyectos tradicionales en acuicultura) estaba limitada debido al riesgo de las decisiones adversas adoptadas por los operadores al inicio de la crisis financiera y económica. Las actividades

tradicionales, que eran relativamente menos arriesgadas, recibieron la mayor parte de la financiación.

Recuadro 7

El acceso al espacio es un asunto bien conocido y la Comisión puso en marcha varias iniciativas para abordarlo, en concreto, proponiendo una Directiva sobre la ordenación del espacio marítimo (ahora aprobada) y la solicitud realizada a los Estados miembros de elaboración de planes nacionales plurianuales para el desarrollo sostenible de la acuicultura.

El impacto de la crisis económica y financiera en el sector, tal y como reconoce el Tribunal en el apartado 41, desalentó nuevas inversiones. El mantenimiento de la competitividad en un sector acuícola europeo capaz de garantizar el empleo y las producciones en circunstancias difíciles también deberá considerarse un éxito.

62

La Comisión recuerda que la financiación de proyectos que ya han comenzado es completamente conforme a la legislación aplicable.

Recuadro 8

Debido a la crisis económica y financiera, hay menos solicitantes de financiación de lo que se había previsto en el momento de la programación, según las intensas consultas realizadas a las partes interesadas.

Las autoridades competentes comprobaron que cumplían los criterios, incluidos los relacionados con la capacidad económica y financiera. En lo que se refiere a la selección de seis proyectos en España, las autoridades españolas han confirmado que estos proyectos cumplen sus criterios de selección.

La adquisición de buques de servicio que pueden no haber mejorado la producción o el empleo pudo haber condicionado la continuación de las actividades acuícolas en un momento en el que las incertezas económicas no habrían permitido dichas inversiones.

En el caso de la selección de proyectos de Polonia se requiere un plan empresarial de tres años. De esta forma se seleccionan solo los proyectos sostenibles económicamente.

Los criterios de selección son aprobados por el Comité de seguimiento en Rumanía, donde la Comisión actúa de mero observador. En el caso de los proyectos en los que la autoridad de auditoría rumana identificó deficiencias en el procedimiento de selección, la Comisión utilizó las herramientas a su alcance para garantizar el cumplimiento. En este sentido, los pagos para Rumanía se interrumpieron en enero de 2012 hasta mediados de 2013, cuando se confirmó que las debilidades del sistema de control y gestión se habían rectificado.

El grado de ejecución de un proyecto no es un criterio de selección. Dada la inestable situación económica, los proyectos implementados antes de la solicitud, pero dentro del período de subvencionabilidad y que cumplen con las normas de subvencionabilidad, deberán considerarse un factor de minimización del riesgo para el presupuesto de la UE y nacional.

Se prevé una mejora para el próximo período de programación, de conformidad con el artículo 65, apartado 6, del Reglamento nº 1303/2013 de disposiciones comunes, que consiste en que no se seleccionarán acciones para apoyarlas mediante los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos cuando se hayan completado físicamente o se hayan implementado en su totalidad antes de que el beneficiario solicite la financiación a la autoridad de gestión, con arreglo al programa, independientemente de si el beneficiario ha realizado todos los pagos relacionados.

Recuadro 9

La Comisión reconoce que hay margen de mejora en lo que se refiere a la evaluación *ex ante* del impacto de los proyectos y al análisis *ex post* del impacto alcanzado. No obstante, la Comisión quisiera recordar que el FEP tuvo lugar en el contexto de una grave crisis económica y financiera. En este contexto, es lógico que los proyectos, a menudo diseñados antes de la crisis, no logren alcanzar todos sus objetivos.

El objetivo de numerosos proyectos polacos era modernizar la acuicultura ya que la infraestructura estaba obsoleta.

65

Véase la respuesta de la Comisión en el recuadro 9: la ejecución del FEP tuvo lugar en el contexto de una grave crisis económica y financiera, por lo que es lógico que los proyectos, que a menudo se diseñaron antes de la crisis, no alcanzasen todos sus objetivos.

Deberán revisarse los criterios de subvencionabilidad (también con controles *in situ*) antes de realizar un pago intermedio o final de conformidad con los procedimientos definidos a escala nacional.

En el caso de Polonia, el reglamento nacional pertinente obligó a los organismos intermedios a realizar el 100 % de los controles *in situ* antes de realizar pagos definitivos en el caso de los proyectos acuícolas. Sin embargo, este reglamento nacional se modificó en noviembre de 2011, y se aprobó un procedimiento de muestreo con un 20 % del índice de muestreo. Además de lo antedicho, un beneficiario puede ser controlado en un plazo de 5 años a contar desde la fecha de un pago final y se pueden realizar acciones correctivas en caso de que se descubran irregularidades.

Recuadro 10

Los informes finales de ejecución redactados y firmados por los beneficiarios son la base de la evaluación de los resultados de los proyectos. Para evaluar los logros de los resultados de los proyectos, deberán tenerse en cuenta todos los factores, incluidos los que están fuera del control del beneficiario, en concreto, el efecto de los predadores y otras causas naturales, así como la crisis económica y financiera.

Tal y como se indica en la respuesta de la Comisión al recuadro 9, la ejecución del FEP tuvo lugar en el contexto de una grave crisis económica y financiera, por lo que es lógico que los proyectos, que a menudo se diseñaron antes de la crisis, no alcanzasen todos sus objetivos.

67

Existe una necesidad, en la práctica, de encontrar el equilibrio correcto entre estos criterios, especialmente en lo que se refiere a asegurar que los proyectos necesitan apoyo público para superar los problemas financieros y técnicos y garantizar la viabilidad técnica y financiera de los proyectos. El último criterio cobró cada vez más importancia a medida que el impacto de la crisis se hacía más evidente.

69

Véase la respuesta de la Comisión al recuadro 8.

Los proyectos iniciados antes de la solicitud son subvencionables siempre y cuando el gasto corresponda al período de subvencionabilidad y se cumplan los criterios de selección y las normas de subvencionabilidad.

Los beneficiarios conocían las posibilidades de financiación con arreglo al FEP desde 2007, pero tuvieron que esperar hasta finales de 2009 a la convocatoria de solicitudes para medidas acuícolas.

Se prevé una mejora para el próximo período de programación, de conformidad con el artículo 65, apartado 6, del Reglamento nº 1303/2013 de disposiciones comunes, que consiste en que no se seleccionarán acciones para apoyarlas mediante los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos cuando se hayan completado físicamente o se hayan implementado en su totalidad antes de que el beneficiario solicite la financiación a la autoridad de gestión, con arreglo al programa, independientemente de si el beneficiario ha realizado todos los pagos relacionados.

No obstante, algunos de ellos asumieron el riesgo de empezar antes con la inversión.

La Comisión toma nota y garantiza el debido seguimiento.

Recuadro 12

La Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros.

La Comisión observa que algunos proyectos, a pesar de que en principio podían resultar prometedores, no pudieron alcanzar los objetivos iniciales. La crisis económica y financiera, así como otros factores, afectaron negativamente a estos proyectos, y esto difícilmente se podía prever en el comienzo. La Comisión señala que es difícil encontrar el equilibrio correcto entre asumir riesgos para financiar proyectos que no alcanzarán los objetivos previstos y proyectos que tendrían éxito igualmente incluso sin el apoyo de la UE. La crisis económica y financiera incrementa esta dificultad.

La Comisión trabajará con los Estados miembros y, en concreto, comprobará que las condiciones de subvencionabilidad se cumplieron en su totalidad.

70

La formulación de estas propuestas refleja la alta prioridad concedida por la Comisión al desarrollo sostenible de la acuicultura. Las directrices estratégicas identifican las principales barreras que en la actualidad impiden el desarrollo de la acuicultura en la UE, y el método abierto de coordinación ayuda a los Estados miembros a abordarlas. La coherencia general del enfoque está garantizada por la coherencia entre los programas operativos del FEMP y los planes nacionales plurianuales (condiciones *ex ante*).

71

La Comisión subraya que el FEMP incluye la posibilidad de financiar proyectos destinados a identificar y describir geográficamente las zonas más adecuadas para desarrollar la acuicultura así como a identificar y describir geográficamente las zonas en las que la acuicultura debería excluirse.

Conclusiones y recomendaciones

74

Las pruebas empíricas de la ejecución de los programas del FEP han evidenciado que el impacto de la crisis financiera y la recesión económica sufrida en los principales países productores de la UE ha sido significativa. Al afectar a la demanda de los consumidores, se redujo el riesgo de inversión asumido por los productores. Por otra parte, la reducción del gasto público también debilitó considerablemente la capacidad de cofinanciación en la mayoría de los Estados miembros.

No obstante, la Comisión reconoce que, hasta el momento, el apoyo del FEP al desarrollo sostenible de la acuicultura no logró alcanzar todos los resultados previstos. Las lecciones aprendidas se han incorporado a las propuestas de la Comisión para la PPC revisada y el nuevo FEMP, que se aprobaron en 2013 y 2014 respectivamente.

Independientemente de las dificultades para valorar las medidas acuícolas, tal y como señala el Tribunal, la Comisión reconoce que la PPC no facilitó un marco suficientemente claro para el desarrollo de la acuicultura sostenible en el período hasta 2013. Esta situación ha sido abordada mediante la aprobación de la nueva política pesquera común y las directrices estratégicas en materia de acuicultura en 2013.

El Comité del FEP publicó el vademécum del FEP y numerosos documentos orientativos. Además se produjeron interacciones periódicas con los Estados miembros mediante reuniones de revisión anuales o el Comité del FEP. En ningún momento del período de programación la Comisión recibió comunicación alguna de los Estados miembros en cuanto a que estas orientaciones resultaran insuficientes.

La Comisión reconoce que se están abordando las diferencias en las fuentes de datos a escala de la UE en gran medida gracias a la revisión constante del marco de recopilación de datos.

75

Los destinatarios de la presente Recomendación serán los Estados miembros.

La crisis financiera y económica tuvo un impacto significativo en el aprovechamiento de los recursos del FEP para el desarrollo sostenible de la acuicultura en la UE. La crisis impidió la consecución de objetivos y redujo la demanda de proyectos innovadores en favor de proyectos acuícolas relativamente menos arriesgados.

La Comisión reconoce que se produjeron deficiencias metodológicas en los informes anuales de los indicadores de los Estados miembros. Por este motivo, el FEMP prevé la utilización de un número limitado de indicadores comunes y comparables basados en metodologías sólidas para valorar el progreso de la ejecución del programa en la consecución de los objetivos.

76

La Comisión toma nota de la observación del Tribunal, pero subraya que la crisis económica y financiera ha sido un impedimento para la consecución de objetivos de crecimiento y empleo en el sector de la acuicultura a escala de la UE. Además, se fijaron objetivos a escala de los Estados miembros en un período con un contexto económico muy diferente.

La Comisión subraya que a pesar de que la acuicultura en la UE no ha crecido en cuanto a su volumen, la actividad y el empleo se han mantenido. Además, los últimos datos y análisis disponibles⁵ señalan una mejora del rendimiento económico del sector acuícola en la UE.

77

La Comisión reconoce que, hasta el momento, el apoyo del FEP al desarrollo sostenible de la acuicultura no ha alcanzado todos los resultados previstos, y por tal motivo, ya ha aprobado las medidas adecuadas.

78

La Comisión enfatiza que la nueva PPC y el nuevo FEMP proporcionan un marco más claro para dar apoyo al desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE.

Recomendación 1 a)

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión analizará detalladamente las razones del apoyo propuesto a la acuicultura en los nuevos programas operativos del FEMP, que se prevé presentar durante la segunda mitad de 2014. La Comisión estudiará también a fondo la coherencia entre las medidas del programa operativo y las medidas anunciadas en el plan estratégico nacional plurianual para la acuicultura.

Los nuevos mecanismos de programación y seguimiento del FEMP permitirán la adopción de objetivos más realistas y adecuados y también facilitarán la elaboración de informes con indicadores exactos y comparables sobre el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE.

⁵ Comité científico, técnico y económico de pesca (CCTEP) - Informe sobre el rendimiento económico del sector acuícola de la UE (CCTEP -13-29). 2013. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, EUR 26336 EN, JRC 86671, 383 pp.

Recomendación 1 b)

La Comisión acepta esta recomendación y considera que esta parte de la recomendación ya está ampliamente aplicada a través de las siguientes directrices:

La Comisión ha elaborado directrices para el desarrollo sostenible de la acuicultura, incluidos los factores medioambientales pertinentes: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/aquaculture/official_documents/com_2013_229_es.pdf

Asimismo ha elaborado orientaciones sobre cómo cumplir las condiciones *ex ante* para el plan estratégico nacional plurianual sobre acuicultura: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/doc/10-guidance-emff-specific-eacs_en.pdf

La Comisión ha preparado una serie de orientaciones, que se han anexo a las directrices sobre evaluaciones *ex ante*, sobre cómo se integran las conclusiones de las evaluaciones ambientales estratégicas en el diseño de sus programas operativos: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/doc/08-strategic-environmental-assessment_en.pdf

La Comisión ha elaborado orientaciones sobre la naturaleza de las excepciones contempladas de conformidad con el artículo 9 de la Directiva sobre aves silvestres. El objetivo del presente documento es clarificar los conceptos clave contenidos en el artículo 9 de la Directiva sobre aves relativos a la prevención de perjuicios importantes producidos por cormoranes o a la protección de la flora y la fauna, y ofrece asesoramiento práctico sobre cómo aplicar estos conceptos: http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/files/guidance_cormorants.pdf

Por otra parte, la Comisión apoya el desarrollo de orientaciones específicas para la aplicación de la Directiva marco del agua y la Directiva marco sobre la estrategia marina en fase de preparación. Todos los documentos relativos a este proyecto están disponibles en: <https://circabc.europa.eu/w/browse/4eda1116-2b76-4a0c-b4ed-b3ec2616b013>. Este ejercicio está basado en las orientaciones sobre acuicultura sostenible en el contexto de la red Natura 2000: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Aqua-N2000%20guide.pdf>

Recomendación 1 c)

La Comisión acepta esta recomendación.

En línea con la condición *ex ante* sobre el plan estratégico nacional plurianual para la acuicultura, la Comisión no aprobará los programas operativos del FEMP a no ser que los Estados miembros presenten antes planes estratégicos nacionales plurianuales adecuados para la promoción de la acuicultura sostenible, siempre que sea pertinente.

Una parte de esta recomendación será remitida a los Estados miembros, ya que, con arreglo al principio de la gestión compartida, depende de ellos preparar y aplicar estrategias nacionales coherentes para el desarrollo del sector acuícola. La Comisión no puede aplicar sanciones ni abrir procedimientos de infracción si los Estados miembros no preparan o aplican estas estrategias de conformidad con las directrices de la Comisión.

Recomendación 1 d)

La Comisión acepta esta recomendación.

Si bien la simplificación administrativa y la ordenación espacial siguen siendo esencialmente competencia de los Estados miembros, la Comisión ha detectado una falta de ordenación espacial y una necesidad de simplificación administrativa entre los objetivos que se han de alcanzar en las Directrices estratégicas para la acuicultura [COM(2013) 229]. La Comisión instará además a los Estados miembros a aplicar la Directiva recientemente aprobada sobre ordenación del espacio marítimo con el fin de mejorar el desarrollo de la acuicultura.

Respuestas de la Comisión

Recomendación 1 e)

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión subraya que, desde 1996, está un vigor un marco legal sobre la presentación de estadísticas en materia de producción acuícola (Reglamento nº 788/96 derogado por el Reglamento nº 762/2008). La Comisión continuará abordando estos temas relacionados con los datos en los procesos y foros adecuados (por ejemplo, ampliando la recogida de datos del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo a la acuicultura de agua dulce y a la armonización de metodologías).

Recomendación 2

Los destinatarios de esta recomendación [de los apartados a) a d)] serán exclusivamente los Estados miembros.

Recomendación 2 a)

Tras la aprobación de las Directrices estratégicas de la UE sobre acuicultura en abril de 2013, los Estados miembros han empezado a elaborar sus planes nacionales estratégicos plurianuales para la promoción de la acuicultura sostenible. La Comisión supervisará la ejecución de estos planes, que incluirán los objetivos de los Estados miembros y las medidas para alcanzarlos. En concreto, esto incluirá el cumplimiento de las condiciones *ex ante* sobre el plan estratégico nacional plurianual en materia de acuicultura, sin el cual la Comisión no podrá aprobar el programa operativo del FEMP.

Recomendación 2 b)

La Comisión toma nota de esta recomendación, que constituye la principal prioridad de las iniciativas actuales de la Comisión en materia de ordenación del espacio marítimo.

Recomendación 2 c)

La Comisión subraya que el FEMP contempla una serie de nuevos elementos cuyo fin es destinar la financiación del FEMP a los proyectos que mejor contribuyan al desarrollo sostenible de la acuicultura y que resulten rentables. Entre estos elementos se incluye: 1) el sistema de seguimiento consolidado y la elaboración anual de informes sobre las medidas financiadas; 2) un informe de ejecución anual más completo; 3) una mayor orientación a los resultados incluido el nuevo marco de rendimiento y 4) condiciones *ex ante* destinadas a garantizar que las medidas que se financian en acuicultura son coherentes con el plan estratégico nacional plurianual sobre acuicultura.

Recomendación 2 d)

Para el período 2014-2020, el FEMP promoverá una mayor orientación hacia los resultados (uso de indicadores comunes de resultados), incluida la aplicación del marco de rendimiento (uso de indicadores comunes de productividad) que el anterior FEMP. El Reglamento FEMP prevé un acto delegado sobre indicadores comunes.

El nuevo sistema de seguimiento recogido en la propuesta del FEMP estará compuesto por los siguientes elementos:

- Una base de datos a escala de los Estados miembros (Infosys) en la cual se almacene información sobre cada operación, con una estructura común e indicadores comunes.
- Un informe enviado a la Comisión en el que se presente información clave de forma agregada. La información deberá ser acumulativa con el fin de reflejar la evolución de la ejecución.

Los indicadores comunes del FEMP servirán de base para el seguimiento y la evaluación y para revisar el rendimiento de los programas. Permitirán agregar los datos a escala de la UE, midiendo los avances logrados hacia la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

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).

El fomento del desarrollo sostenible de la acuicultura era uno de los propósitos de la política pesquera común (PPC) y de su instrumento de financiación, el Fondo Europeo de Pesca (FEP), en el período que finalizó en 2013. El Tribunal examinó si las medidas del FEP habían sido bien concebidas y aplicadas y si eran rentables. En general, el Tribunal constató que no se prestaba un apoyo eficaz, ya que el marco existente en la UE y en los Estados miembros para desarrollar la acuicultura era relativamente débil y las medidas que se adoptaron no obtuvieron suficientes resultados.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

