

Informe Especial

Ayuda extraordinaria a los productores de leche de la UE en el período 2014–2016

Se puede mejorar la eficiencia en el futuro



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-IX
Introducción	01-24
Alcance y enfoque de la auditoría	25-31
Observaciones	32-79
La Comisión reaccionó con celeridad a la prohibición rusa, pero tardó más tiempo en atender los desequilibrios subyacentes del mercado	32-43
La Comisión efectuó una evaluación general del impacto de las perturbaciones del mercado y dejó a las autoridades nacionales la orientación de la ayuda	44-62
Los Estados miembros favorecieron la simplicidad y una amplia distribución de las ayudas	63-71
Si bien la Comisión ha aprendido de la experiencia, no ha completado su evaluación de las medidas	72-79
Conclusiones y recomendaciones	80-89
Anexo – Reglamentos delegados en materia de medidas excepcionales de ayuda al sector lácteo	
Siglas y abreviaturas	
Glosario	
Respuestas de la Comisión	
Equipo de auditoría	
Cronología	

Resumen

I El sector lácteo es uno de los principales sectores agrícolas de la UE en términos de valor. El precio medio percibido por los productores de leche de la UE comenzó a descender después de alcanzar su máximo al principio de 2014. A mediados de 2016, los precios comenzaron a subir de nuevo.

II La política agrícola común cuenta con una serie de herramientas para hacer frente a las perturbaciones del mercado. Los pagos directos ejercen una función de estabilización, puesto que aportan una fuente constante de ingresos para el agricultor. El objetivo de una «red de seguridad» es apuntalar los precios retirando temporalmente los excedentes de productos lácteos del mercado. La Comisión puede asimismo adoptar medidas excepcionales contra las amenazas de perturbaciones del mercado, como así hizo entre 2014 y 2016.

III Examinamos la gestión realizada por la Comisión Europea y las autoridades pertinentes de los Estados miembros en su respuesta a las perturbaciones del mercado lácteo en el período 2014-2016. En general, constatamos que la Comisión y los Estados miembros adoptaron amplias medidas para ayudar a los ganaderos durante las perturbaciones del mercado, pero el análisis que acometieron fue por lo general insuficiente para decidir sobre el nivel de ayuda necesaria y dirigirla.

IV En 2019 informamos sobre el uso de medidas excepcionales para estabilizar los ingresos de los agricultores en los sectores de la fruta y la verdura. El presente informe se centra en los productores de leche de la UE. Aunque no abarca el impacto de la pandemia de COVID-19, se analiza cómo abordó la Comisión una crisis anterior y qué lecciones puede aprender al respecto.

V La Comisión reaccionó rápidamente a la prohibición rusa. Antes de finalizar 2014, prestó ayuda financiera destinada a medidas excepcionales en los países bálticos y Finlandia, los más afectados por la prohibición. Sin embargo, tardó más en hacer frente a los desequilibrios subyacentes en el mercado y las medidas que adoptó en septiembre de 2016 para apoyar la reducción voluntaria de la producción implicaban un riesgo de efecto de peso muerto.

VI La Comisión propuso medidas excepcionales para mitigar los problemas de liquidez de los ganaderos, pero sin evaluar adecuadamente sus necesidades ni establecer objetivos. Dada la flexibilidad de la que disponían conforme al régimen de gestión compartida, los Estados miembros favorecieron medidas excepcionales

simples de ejecutar y optaron por una amplia distribución de fondos. Los esfuerzos por orientar las ayudas fueron escasos.

VII Aunque la UE ha destinado una reserva para atender las crisis en el sector agrícola, la Comisión no recurrió a ella durante las perturbaciones del mercado. Desde entonces, la Comisión ha propuesto una serie de cambios a fin de reforzar el papel futuro que desempeñará la reserva de crisis. A partir de 2018, los programas de desarrollo rural pueden apoyar un abanico más amplio de herramientas de gestión de riesgos para los agricultores que sufran un descenso en sus ingresos, como los instrumentos sectoriales de estabilización de los ingresos. A diciembre de 2020, hallamos dos programas de desarrollo rural que prestaban apoyo a los instrumentos de estabilización de los ingresos, pero ninguno de los dos estaba operativo.

VIII Las evaluaciones llevadas a cabo después de las perturbaciones del mercado arrojaron algunas conclusiones generales sobre las medidas excepcionales a escala de la UE y, desde entonces, la Comisión ha dado pasos para mejorar sus procedimientos de gestión de las crisis. Sin embargo, no ha evaluado adecuadamente los efectos de las disposiciones adoptadas por los Estados miembros.

IX Recomendamos a la Comisión que:

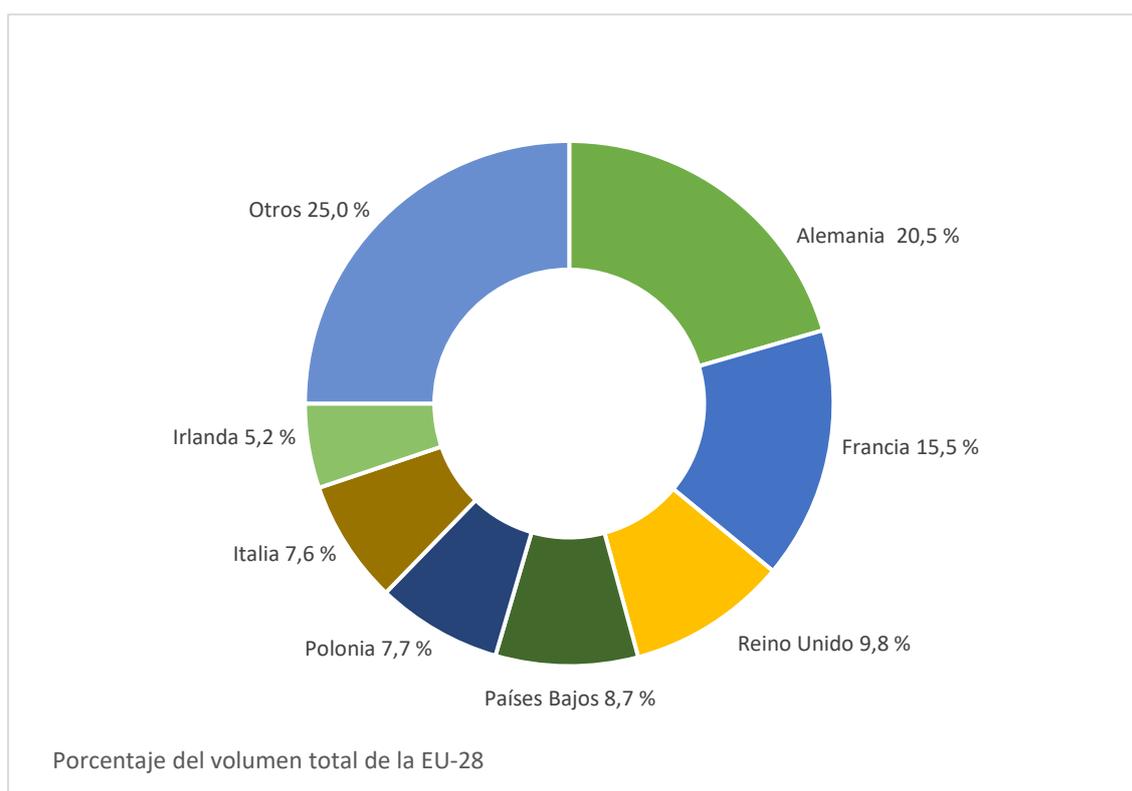
- 1) gestione mejor los desequilibrios del mercado;
- 2) mejore la elaboración y orientación de presupuestos;
- 3) se prepare para futuras perturbaciones del mercado.

Introducción

El sector lácteo de la UE

01 La leche de vaca es uno de los dos primeros sectores agrícolas de la UE en cuanto a su valor (59 300 millones de euros en 2019) y representa alrededor del 14 % de la producción agrícola¹. En 2019, los principales productores de leche (Alemania, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia y Reino Unido) representaban alrededor de tres cuartos de la producción láctea de la UE por volumen (véase la *ilustración 1*). Desde 1984 hasta 2015, la UE aplicó un sistema de cuotas lecheras, con el que intentaba limitar la producción total de leche de la UE. Desde 2009 las cuotas globales de los Estados miembros fueron creciendo gradualmente hasta que este régimen fue derogado el 1 de abril de 2015.

Ilustración 1 – Recogida de leche de vaca en 2019

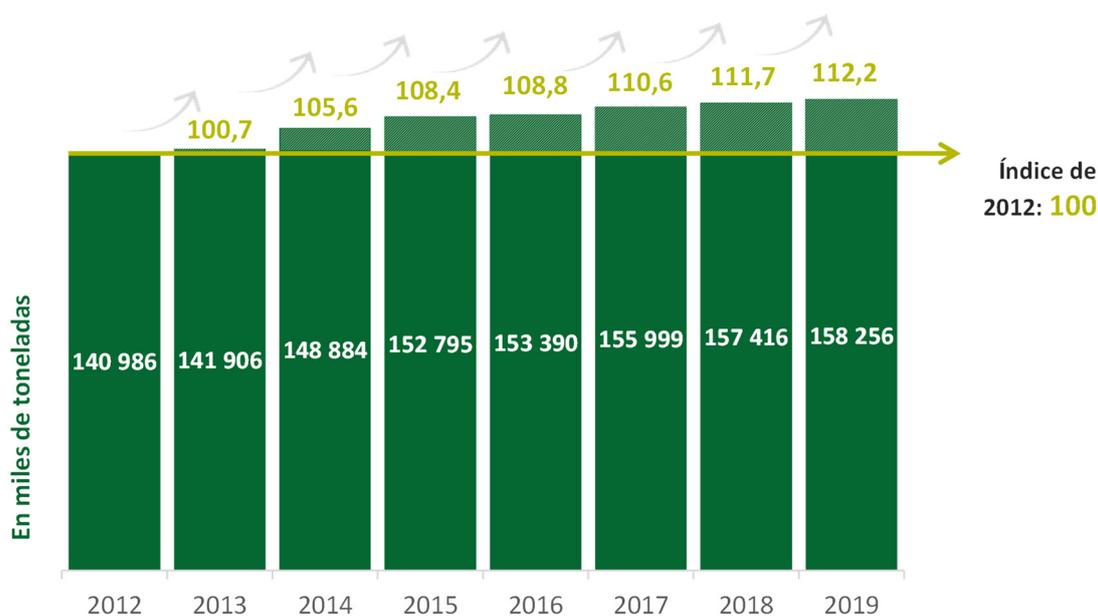


Fuente: DG Agricultura y Desarrollo Rural – «Short-term outlook Autumn 2020», entregas de leche de vaca (en miles de toneladas) – Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo.

¹ «Eurostat data explorer – Economic accounts for agriculture – values at basic prices» – actualizado el 9 de marzo de 2020.

02 En 2019 la producción total de leche en la UE se elevó aproximadamente a 168 millones de toneladas², de las que los productores de leche entregaron alrededor del 95 %³ a centrales lecheras. Las entregas de los productores de leche a las centrales lecheras aumentaron rápidamente en 2014 y 2015 para crecer posteriormente a un ritmo más lento (véase la *ilustración 2*).

Ilustración 2 – Entregas de leche a centrales lecheras



Fuente: DG Agricultura y Desarrollo Rural – «Short-term outlook Autumn 2020» – Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo.

03 De 2013 a 2015, las entregas a centrales lecheras aumentaron en todos los Estados miembros, salvo en dos. Entre los mayores países productores, el incremento se situó por encima de la media de la UE en Irlanda, Países Bajos, Polonia y Reino Unido. En quince Estados miembros, las entregas siguieron aumentando (a diferentes ritmos) en 2016, mientras que se redujeron en los restantes trece, entre ellos Francia y Reino Unido (véase el *cuadro 1*).

² Comisión Europea: «EU agricultural outlook – For markets and income 2019-2030», diciembre de 2019, p. 82, cuadro 9.23 del anexo, equilibrio del mercado lácteo de la UE.

³ «Eurostat data explorer – Cows' milk collection and products obtained – monthly data» – actualizado el 31 de marzo de 2020.

Cuadro 1 – Evolución de las entregas de leche de 2013 a 2016

Estado miembro	Variación porcentual en 2015 con respecto a 2013	Variación porcentual en 2016 con respecto a 2015
Chequia	25,6 %	-0,1 %
Irlanda	18,0 %	4,1 %
Luxemburgo	15,9 %	8,9 %
Bélgica	14,8 %	-2,7 %
Hungría	12,6 %	0,7 %
Reino Unido	11,0 %	-4,3 %
Chipre	9,9 %	16,1 %
Letonia	9,8 %	0,8 %
Polonia	9,6 %	2,4 %
Países Bajos	9,2 %	7,4 %
Portugal	8,9 %	-4,4 %
UE-28	7,7 %	0,4 %
España	7,6 %	1,1 %
Lituania	7,4 %	-1,5 %
Eslovenia	7,1 %	3,8 %
Francia	5,9 %	-2,7 %
Austria	5,8 %	-0,2 %
Alemania	5,2 %	0,3 %
Dinamarca	5,0 %	1,6 %
Finlandia	4,7 %	-0,2 %
Eslovaquia	4,6 %	-4,8 %
Italia	4,3 %	3,2 %
Rumanía	4,2 %	3,6 %
Suecia	2,2 %	-2,4 %
Estonia	2,1 %	-0,8 %
Croacia	1,9 %	-4,6 %
Malta	1,6 %	3,8 %
Grecia	-0,7 %	-0,2 %
Bulgaria	-4,4 %	7,3 %

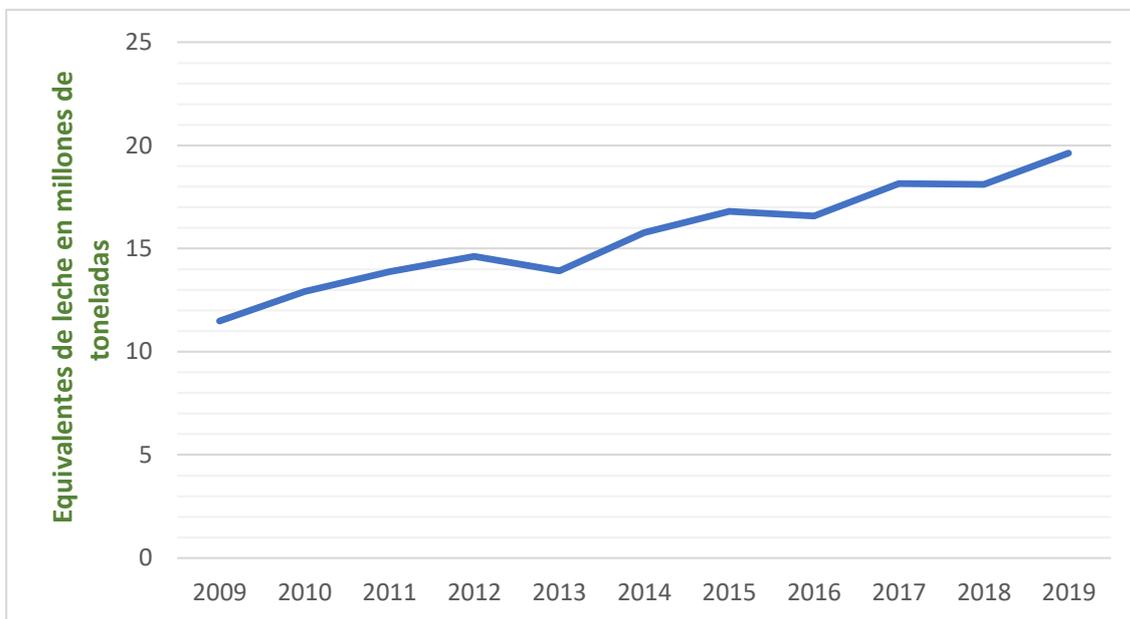
Fuente: DG Agricultura y Desarrollo Rural – «Short-term outlook Autumn 2020» – Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo.

04 En la década de 2009 a 2019, el consumo de productos lácteos (es decir, leche y productos obtenidos a partir de la leche, como la mantequilla, el queso y la leche en polvo) en la UE se incrementó a un ritmo medio del 0,8 % anual, mientras que las exportaciones crecieron a un ritmo medio del 5,5 % al año (véase la *ilustración 3*) en respuesta a la rápida expansión de la demanda global. Después de dicho crecimiento, para 2019 la UE estaba exportando alrededor del 15 % de su producción⁴. Durante el período 2016-2019, los tres principales exportadores del mundo fueron la UE (27 %),

⁴ Cálculo de la Comisión a partir de los datos y estimaciones de Eurostat. Los balances subyacentes se publican en las *perspectivas a corto plazo* de la Comisión.

Nueva Zelanda (25 %) y Estados Unidos (14 %) y el comercio internacional de productos lácteos representó alrededor del 9 % de la producción mundial⁵.

Ilustración 3 – Exportaciones de productos lácteos, 2009-2019



Fuente: DG Agricultura y Desarrollo Rural – «EU agricultural outlook 2019-2030» y «[Short-term outlook Autumn 2020](#)» – Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo. Equivalentes de leche calculados utilizando los coeficientes de la Comisión de 6,57 para la mantequilla, 3,58 para el queso, 7,57 para la leche desnatada en polvo, 7,56 para la leche entera en polvo, 7,48 para el suero y 0,85 para los productos lácteos frescos.

Las perturbaciones del mercado lácteo en 2014-2016

05 Las buenas condiciones climáticas de 2014 y los elevados precios de la leche en los años anteriores redundaron en un notable aumento en la producción de leche en la UE. De 2013 a 2015, las entregas de leche a centrales lecheras aumentaron alrededor de un 8 %, lo que equivale a unas 11 millones de toneladas (véase la [ilustración 2](#)), un incremento significativo en comparación con la tendencia del consumo interior y el volumen de las exportaciones (véanse el apartado [04](#) y la [ilustración 3](#)). La abolición de las cuotas lecheras de la UE se había anunciado en 2015 y, como en años anteriores, algunos productores pagaron una multa por sobrepasarlas.

⁵ Calculado con arreglo a los volúmenes de equivalentes de leche comunicados por la FAO en [Perspectivas alimentarias](#), noviembre de 2020, cuadro 19 del apéndice.

06 En mayo de 2014, la demanda de exportaciones de productos lácteos de la UE seguía siendo fuerte⁶. En agosto de 2014, la Federación de Rusia prohibió la importación de productos lácteos de la UE en respuesta a las sanciones de la Unión por sus actos en Ucrania, y se ralentizó el crecimiento de importaciones chinas. Rusia se había posicionado como el mayor mercado de exportación para los productos lácteos de la UE (especialmente el queso), que representaba alrededor del 14 % del total de exportaciones por valor en 2013⁷ y consumía el 1,6 % de toda la producción de leche de la UE⁸. En 2013, China suponía el 7 % del valor de las exportaciones de productos lácteos de la UE, adquiriendo principalmente leche desnatada en polvo y suero en polvo.

07 De acuerdo con un informe de la Comisión⁹, «el sector de la leche y de los productos lácteos, que a finales de 2013 y principios de 2014 registró unos precios históricamente elevados, entró en una fase de desequilibrio general entre la oferta y la demanda que ha caracterizado al mercado durante todo 2015 y el primer semestre de 2016».

08 Normalmente, los precios de la leche se someten a fluctuaciones interanuales y en el mismo año. Los precios suben en invierno (cuando la producción de leche es mínima) y bajan cuando aumenta la producción a lo largo de la primavera. Por lo tanto, una media móvil de los precios de la leche a doce meses sirven mejor de guía para las fluctuaciones que los precios mensuales (véase la *ilustración 4*). Durante el período que se inició con la ampliación de la UE en 2004, el precio anual de la media móvil de la leche entregada a centrales lecheras en la UE había permanecido en gran parte en un rango de entre 28 y 35 céntimos de euro el kilo. Entre mediados de 2013 y 2016, el precio mensual medio superó dicho rango en primer lugar, y cayó después brevemente a un mínimo de aproximadamente 26 céntimos.

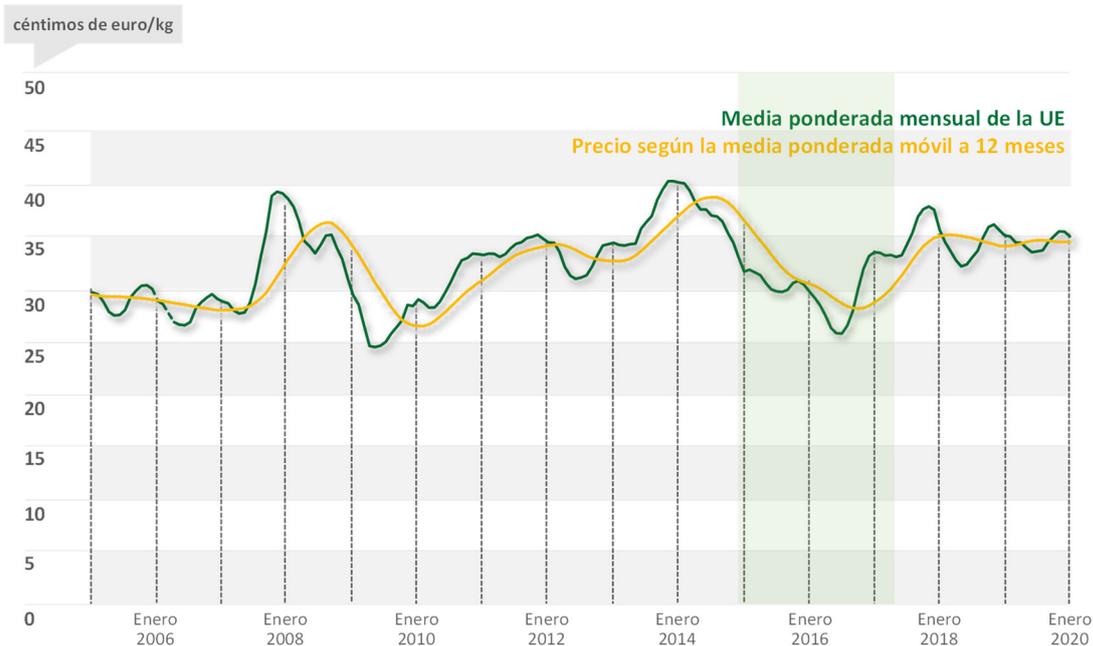
⁶ Véase el [informe de la reunión del Consejo Económico del Observatorio del Mercado de la Leche](#), 27 de mayo de 2014.

⁷ Calculado a partir de los datos comerciales de la UE disponibles en la base de datos [Access2Markets](#) de la Comisión, códigos del Sistema Armonizado 0401 a 0406.

⁸ De conformidad con un estudio preparado para la Comisión: Evaluación para la Comisión de Wageningen Economic Research and Ecorys: «[Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector](#)» (05.087713) informe final, agosto de 2019, p. 37.

⁹ Informe de la Comisión: «[Evolución de la situación del mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos y del funcionamiento de las disposiciones del «Paquete lácteo»](#)»; COM(2016) 0724 final.

Ilustración 4 – Precios de la leche cruda en la UE (2005-2020)



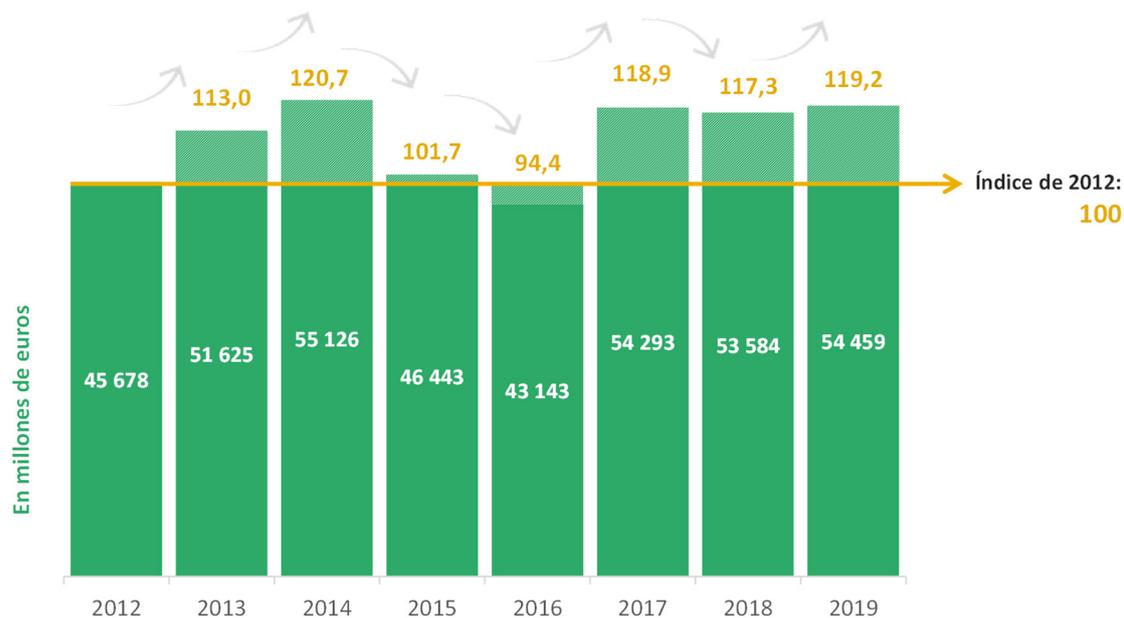
Fuente: Comunicaciones de los Estados miembros en virtud del artículo 12, apartado a), del Reglamento 2017/1185, anexo II, apartado 4, letra a). Importes ponderados por las cantidades entregadas a las centrales lecheras. La ayuda excepcional objeto de esta auditoría se prestó durante el período destacado en verde (véase el anexo).

09 Los precios y las fluctuaciones variaron considerablemente entre los Estados miembros. En su momento álgido en junio de 2016, la diferencia de precios era de 38,1 céntimos/kg entre Lituania (16,9 céntimos/kg) y Chipre (55,0 céntimos/kg). En siete Estados miembros, el precio era inferior a 22,5 céntimos/kg, mientras que en cuatro superaba los 36,5 céntimos/kg¹⁰.

10 La facturación anual de la producción de leche aumentó entre 2012 y 2014, y descendió posteriormente entre 2014 y 2016 (véase la *ilustración 5*). La facturación media de 2013 y 2014 fue de 53 400 millones de euros y de 44 800 millones de euros en 2015 y 2016, ligeramente inferior a la registrada en 2012.

¹⁰ Véase el [portal de datos agroalimentarios](#) para consultar más información.

Ilustración 5 – Valor de las entregas de leche



Fuente: DG Eurostat para las entregas mensuales de leche de vaca (apro_mk_colm), Observatorio Europeo del Mercado de la Leche para los precios históricos de la leche cruda en la UE, cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo.

11 La Red de Información Contable Agrícola (RICA) es el principal instrumento estadístico de la Comisión para supervisar los ingresos y las actividades empresariales de las explotaciones agrícolas comerciales. Comprende varios indicadores de ingresos¹¹, como el valor añadido neto de explotación (VANE) por unidad de trabajo anual (UTA) y los ingresos netos de explotación. Ambos indicadores se redujeron en 2015-2016 con respecto al período 2012-2013 para las explotaciones especializadas en la producción de leche de la UE, el primero un 7 %, aproximadamente, y el segundo alrededor del 16 %.

12 La dinámica fue bastante dispar entre los Estados miembros. Por ejemplo, al comparar el período 2015-2016 con el período 2012-2013, el indicador VANE/UTA disminuyó en 14 de los 25 Estados miembros de los que se dispone de datos, si bien aumentó en los once restantes. El intervalo total se extiende desde un descenso del 35 % en los Países Bajos hasta un aumento del 110 % en Eslovaquia.

¹¹ Para obtener más información sobre la medición de los ingresos de las explotaciones de la Comisión, consúltese nuestro Informe Especial 01/2016: «¿Está bien concebido y basado en datos fiables el sistema de medición de resultados aplicado por la Comisión a la renta de los agricultores?».

Mecanismos disponibles para hacer frente a las fluctuaciones de los precios

13 Las fluctuaciones de los precios afectan a la renta de los productores. La política agrícola común (PAC) prevé una serie de mecanismos que mitigan este riesgo: los pagos directos, la red de seguridad y las medidas excepcionales.

Los pagos directos estabilizan los ingresos de las explotaciones

14 Las dos fuentes principales de renta de los productores de leche son los ingresos por la venta de leche y los pagos directos con cargo al presupuesto de la UE. La mayoría de pagos directos provenientes del presupuesto de la UE se basan en el número de hectáreas explotadas, con independencia de la producción. Las fluctuaciones en el volumen de producción de leche o en el precio pagado por las centrales lecheras no afectan al importe de las ayudas directas abonadas a los ganaderos.

15 En 19 Estados miembros, además de los pagos directos por hectárea, los productores de leche pueden recibir un pago directo aparte vinculado a la producción, denominado ayuda asociada voluntaria (véase el [recuadro 1](#)). Además, pueden recurrir a medidas de desarrollo rural, como el apoyo a los ganaderos en zonas con limitaciones naturales sobre la producción y subvenciones para diversos tipos de inversiones.

Recuadro 1

La ayuda asociada voluntaria en el sector lácteo

Los Estados miembros pueden conceder ayuda asociada voluntaria en diversos sectores y ámbitos de producción enumerados en el artículo 52, apartado 2, del Reglamento 1307/2013 cuando determinados tipos específicos de explotaciones o sectores con especial importancia económica, social o medioambiental afronten dificultades. Según la Comisión, en 2015:

- casi la mitad de la cabaña lechera de la UE se benefició de ayuda asociada voluntaria;
- el sector lechero fue el segundo mayor destinatario de AAV (19,5 % del total de asignaciones de ayuda asociada voluntaria, es decir, 794 millones de euros en 19 Estados miembros).

16 Como se ha observado con anterioridad¹², los pagos directos reducen el impacto de las fluctuaciones de los precios y de la producción. Al utilizarlas junto con otras subvenciones de la PAC, en concreto las ayudas para el desarrollo rural en zonas con limitaciones naturales o limitaciones específicas de otro tipo, ofrecen una notable protección contra las variaciones de los ingresos.

La red de seguridad láctea

17 El Reglamento 1308/2013 —el Reglamento de la organización común de los mercados agrícolas (OCM)— dispone de herramientas adicionales para estabilizar los mercados agrícolas y hacer frente a las perturbaciones del mercado.

18 A los productos lácteos pueden aplicarse las medidas de intervención del mercado que se conocen como la «red de seguridad». El objetivo de estas medidas es abordar los desequilibrios del mercado y apoyar los precios retirando temporalmente los excedentes de los productos lácteos del mercado, en particular durante los meses de máxima producción. La leche contiene agua, lactosa, grasas y proteínas. Al separar la grasa de las proteínas se produce mantequilla y leche desnatada. La red de seguridad adopta la forma de intervención pública en el mercado para adquirir mantequilla y leche desnatada en polvo, así como ayudas públicas para el almacenamiento privado de mantequilla, leche desnatada en polvo y determinados tipos de queso¹³.

19 Conforme al Reglamento de la OCM, el Consejo establece las cantidades y los precios objeto de intervención pública¹⁴. En 2013, el Consejo decidió¹⁵ que los Estados miembros podrían adquirir hasta 109 000 toneladas de leche desnatada en polvo al precio fijo de 169,80 euros/100 kg entre el 1 de marzo y el 30 de septiembre de cada año. Este precio es el mismo en toda la UE, lo que redundaría en un mayor atractivo de la intervención pública en las regiones donde el precio de la leche sea más bajo.

¹² Informe Especial n.º 23/2019 del Tribunal de Cuentas Europeo: «[Estabilización de los ingresos de los agricultores: un conjunto exhaustivo de herramientas, pero es preciso tomar medidas frente a la escasa utilización de los instrumentos y a la sobrecompensación](#)».

¹³ Artículo 17 del Reglamento de la OCM.

¹⁴ Artículos 14 y 15 del Reglamento de la OCM.

¹⁵ Artículos 2 y 3 del Reglamento (UE) n.º 1370/2013 del Consejo, de 16 de diciembre de 2013, por el que se establecen medidas relativas a la fijación de determinadas ayudas y restituciones en relación con la organización común de los mercados de productos agrícolas.

20 En el período 2014-2016, la Comisión prorrogó el período de intervención pública al año completo basándose en el artículo 219 del Reglamento de la OCM. Asimismo, el Consejo incrementó hasta las 350 000 toneladas el tope de 2016 para las cantidades de leche desnatada en polvo que se podían comprar al precio establecido. Estas cantidades correspondían al contenido proteínico de aproximadamente 3,8 millones de toneladas de leche, es decir, el 2,5 % de la producción lechera de la UE. En 2015 la Comisión introdujo medidas adicionales para fomentar que los operadores almacenaran un mayor volumen de leche desnatada en polvo facilitando un mayor porcentaje de ayuda al almacenamiento privado durante un período superior al año.

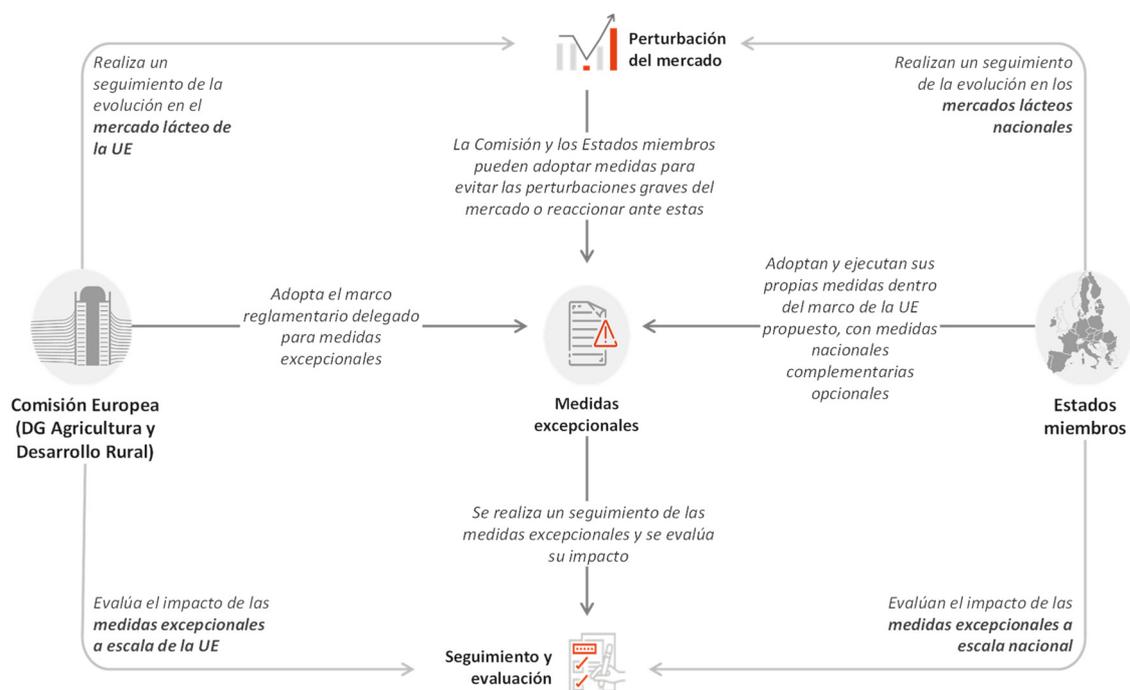
21 Como el precio de mercado de la mantequilla iba por encima del precio de compra establecido para la intervención de la red de seguridad desde 2009, no se produjo intervención pública alguna durante 2014-2016. El precio de mercado de la leche desnatada en polvo cayó por debajo del precio de compra en la segunda mitad de 2015 —por primera vez desde 2009— y en 2016 se retiraron del mercado 336 000 toneladas de leche desnatada en polvo en 14 Estados miembros.

22 La Comisión vendió más del 90 % de las existencias públicas de leche desnatada en polvo entre mayo de 2018 y febrero de 2019, cuando el precio de la leche ya se había recuperado. Entre 2015 y 2019, el coste neto total para el presupuesto de la UE de la intervención pública de la leche desnatada en polvo fue de 136,9 millones de euros. La UE gastó además 39,3 millones de euros en ayudas para el almacenamiento privado de mantequilla, leche desnatada en polvo y queso durante el mismo período.

Medidas excepcionales

23 El artículo 219 del Reglamento de la OCM permite a la Comisión adoptar medidas excepcionales contra las amenazas de perturbaciones del mercado. Puede acometerlas a través de actos delegados, que adopta tras consultar a grupos de expertos representantes de cada Estado miembro. La *ilustración 6* muestra las diferentes funciones y responsabilidades de la Comisión y los Estados miembros en el procedimiento de medidas excepcionales.

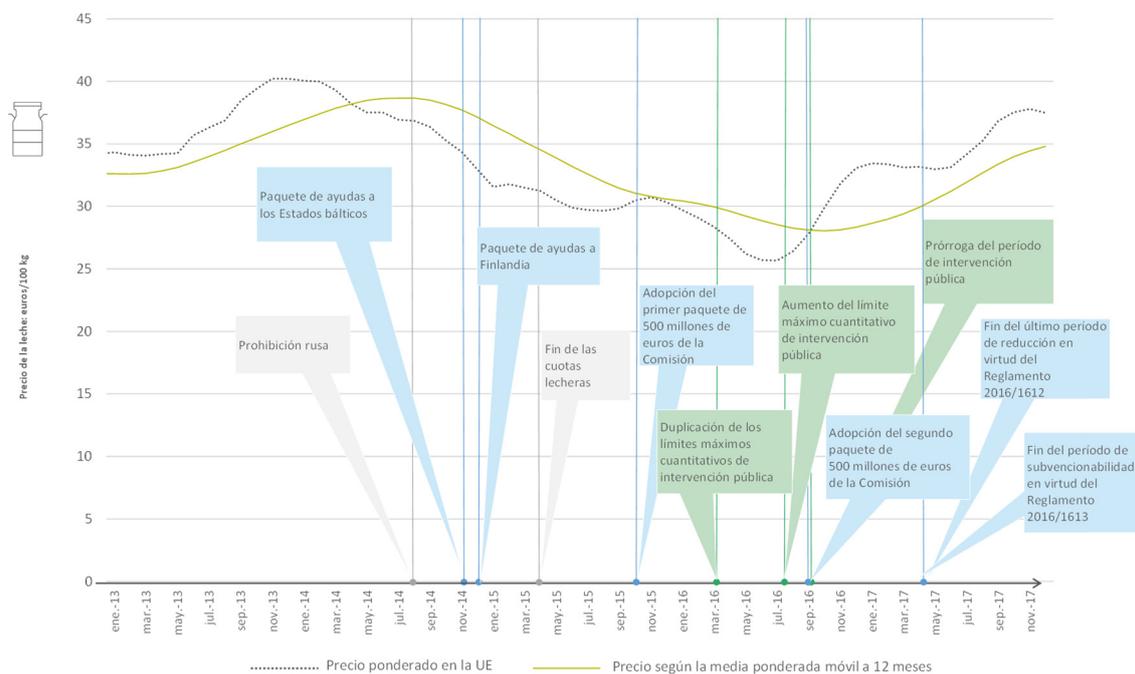
Ilustración 6 – Medidas excepcionales: las funciones de la Comisión Europea y los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los reglamentos de la UE aplicables.

24 La *ilustración 7* ofrece un cronograma simplificado de las medidas excepcionales adoptadas por la Comisión de 2014 a 2016. En particular, en consonancia con el artículo 228 del Reglamento de la OCM, la Comisión aprobó cinco Reglamentos delegados (véase el *anexo*) a través de los que se prestó apoyo a los productores de leche y otros sectores ganaderos.

Ilustración 7 – Medidas excepcionales (2014-2016)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la Comisión.

Alcance y enfoque de la auditoría

25 El objetivo de esta auditoría era determinar cómo gestionaron la Comisión Europea y las autoridades pertinentes de los Estados miembros su respuesta a las perturbaciones del mercado lácteo del período 2014-2016. Más en concreto, examinamos cómo reaccionó la Comisión a las perturbaciones del mercado, nuestro planteamiento para evaluar la necesidad de medidas excepcionales —y a quiénes dirigir las— y la forma en que las aplicaron los Estados miembros. También examinó si la Comisión y los Estados miembros habían evaluado el resultado del apoyo excepcional y extraído las conclusiones necesarias como preparación para futuras perturbaciones del mercado lácteo.

26 En 2019 informamos sobre el uso de medidas excepcionales para estabilizar los ingresos de los agricultores en los sectores de las frutas y las verduras¹⁶. El presente informe se centra en los productores de leche de la UE. El ámbito de la auditoría abarcó las medidas de apoyo excepcionales introducidas por los Reglamentos delegados que se enumeran en el *Anexo* – Reglamentos delegados en materia de medidas excepcionales de ayuda al sector lácteo. También se analizaron las iniciativas de la red de seguridad en la medida en que complementaron las medidas excepcionales.

27 A raíz del brote de COVID-19, el 30 de abril de 2020 la Comisión aprobó reglamentos en materia de planificación de la producción de leche por parte de las organizaciones de productores y de ayudas para el almacenamiento privado de leche desnatada en polvo, mantequilla y determinados quesos. Aunque la gestión realizada por la Comisión del impacto de la pandemia de COVID-19 en los mercados lácteos quedaba fuera del trabajo de auditoría del Tribunal, en este informe sí se estudia su reacción y si puede extraer lecciones sobre su gestión de una crisis previa.

28 Llevamos a cabo nuestras actividades de auditoría entre julio de 2019 y diciembre de 2020, con arreglo a criterios de auditoría establecidos a través de documentos sobre políticas, legislación, debates legislativos, estudios y demás material publicado de la UE.

¹⁶ Informe Especial n.º 23/2019 del Tribunal de Cuentas Europeo: «[Estabilización de los ingresos de los agricultores: un conjunto exhaustivo de herramientas, pero es preciso tomar medidas frente a la escasa utilización de los instrumentos y a la sobrecompensación](#)».

29 Entrevistamos a funcionarios de la Comisión y examinamos su documentación a fin de analizar la forma en que la institución evaluó la necesidad de medidas excepcionales, concibió tales medidas, supervisó su ejecución y valoró sus efectos. Tuvimos en cuenta la labor del Servicio de Auditoría Interna de la Comisión, que había examinado con anterioridad los procesos de gestión de crisis de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI).

30 Visitamos asimismo a las correspondientes autoridades de Finlandia, Francia, Irlanda e Italia y:

- recogimos pruebas para la auditoría a través del análisis de documentos y datos;
- entrevistamos a representantes de las autoridades responsables de diseñar y ejecutar las medidas excepcionales;
- revisamos la documentación justificativa de 120 pagos seleccionados aleatoriamente y visitamos a 12 ganaderos.

Aparte de dichas visitas, examinamos el uso de las medidas excepcionales en Alemania, aprovechando además el trabajo realizado sobre la ejecución de tales medidas llevada a cabo por dos instituciones alemanas¹⁷. Seleccionamos estos cinco Estados miembros con arreglo a los importes de ayuda excepcional que recibieron, la naturaleza de las medidas ejecutadas y las características específicas de sus sectores lácteos (como la exposición al mercado ruso o la variación en las entregas totales de leche).

31 Por último, remitimos un cuestionario a:

- las autoridades nacionales competentes de 16 Estados miembros¹⁸ que, en conjunto, recibieron más del 80 % de la financiación de la UE para las medidas excepcionales destinadas a los productores de leche. El porcentaje de respuesta fue del 100 %.
- 56 organismos profesionales de entre los principales organismos con actividad en el sector lácteo. El porcentaje de respuesta fue del 44,6 %.

¹⁷ La *Bundesrechnungshof* y el *Instituto Thünen*.

¹⁸ Bélgica, Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, España, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Rumanía y Finlandia.

Para la elaboración de nuestras constataciones, nos basamos en nuestro análisis y en las respuestas, junto con otras fuentes probatorias.

Observaciones

La Comisión reaccionó con celeridad a la prohibición rusa, pero tardó más tiempo en atender los desequilibrios subyacentes del mercado

32 Ya comunicamos anteriormente¹⁹ que «el concepto de perturbación del mercado es bastante amplio y no se ha desarrollado más en la legislación de la UE» y que la situación da «un amplio margen de discreción para determinar cuándo se debe recurrir a las medidas excepcionales». Para esta auditoría, evaluó si la Comisión había detectado desequilibrios en el mercado de manera oportuna y había propuesto medidas excepcionales adecuadas.

La Comisión reaccionó con celeridad a la prohibición rusa

33 El Observatorio del Mercado de la Leche, un organismo constituido en abril de 2014 y compuesto por personal de la Comisión y expertos en el mercado de organizaciones sectoriales, se ocupa de analizar y difundir datos sobre el mercado lácteo. En un informe con fecha del 24 de septiembre de 2014, el consejo económico del Observatorio del Mercado de la Leche indicó que las dificultades del mercado para absorber el aumento de la producción en las principales regiones productoras de leche del mundo han ejercido presión sobre los precios, que se encontraban en niveles elevados, y esta situación se ha agravado con la prohibición rusa de las importaciones. Esta tendencia a la baja podría continuar si no se ralentiza la producción. El consejo advirtió asimismo de un desequilibrio en el mercado de la leche en cuatro informes a partir del primer semestre de 2016. Por ejemplo, el 23 de febrero de 2016, señaló que, si bien la evolución de los costes y la demanda mundial aportan un cierto alivio, continúa la presión sobre los precios de la leche y los productos lácteos franco explotación por el desequilibrio del mercado en la UE. Sigue siendo necesaria una mejora en la relación entre oferta y demanda.

34 Según los datos del Observatorio del Mercado de la Leche, la Comisión estimó en 2014 la magnitud del impacto de la prohibición rusa²⁰ en el mercado lácteo de la UE, especialmente en términos de pérdidas en las exportaciones de mantequilla, queso y

¹⁹ Apartado 63 del [Informe Especial 23/2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo.

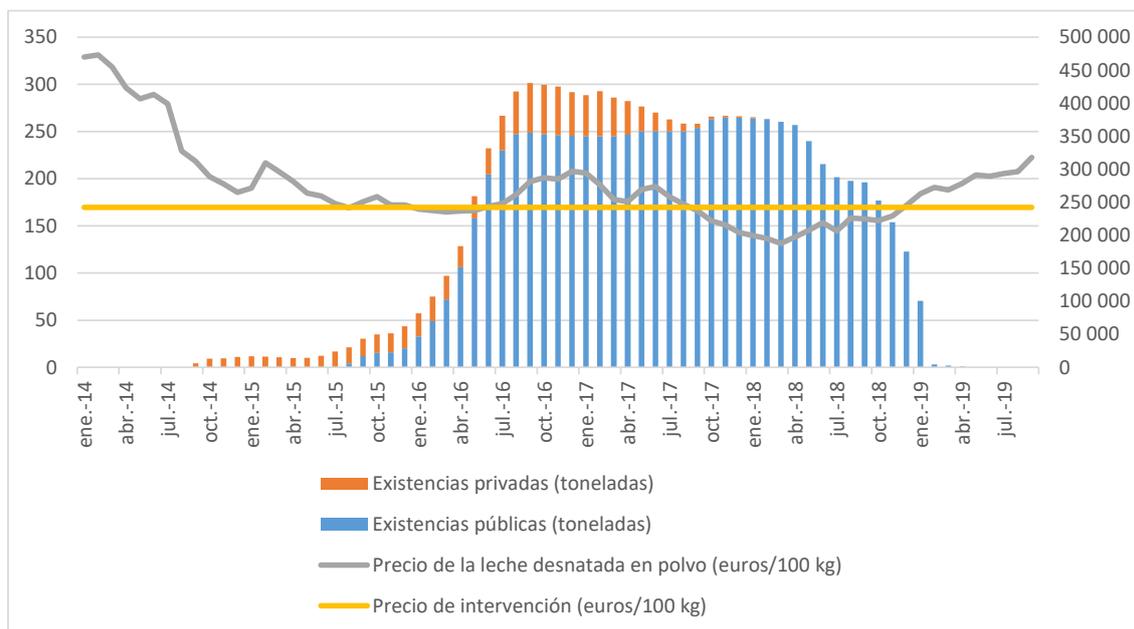
²⁰ En el [sitio web de la Comisión](#) se puede hallar información sobre la prohibición rusa de las importaciones.

suero en polvo. Antes de la crisis, alrededor de una cuarta parte de la producción láctea de Finlandia y más del 15 % de la producción de los tres Estados bálticos se exportaban a Rusia. Estos cuatro Estados miembros representaban un 3,6 % de las entregas de leche de la UE en 2013, pero en torno a un tercio de las exportaciones a Rusia. En 2014 la Comisión emitió un primer paquete de ayuda financiera excepcional para los productores de leche de los Estados bálticos y Finlandia, teniendo en cuenta los respectivos volúmenes de producción de leche y la magnitud de reducción en los precios.

Durante el período de recuperación, las existencias de leche desnatada en polvo saturaron el mercado

35 A partir de septiembre de 2014, poco después de la prohibición rusa de las importaciones, la Comisión prestó su asistencia para que los operadores privados almacenaran leche desnatada en polvo. Esta medida no tuvo una repercusión clara en los precios de la leche desnatada en polvo, que siguieron disminuyendo hasta mediados de 2016. La intervención pública se produjo de julio de 2015 a septiembre de 2016, cuando el precio de mercado se igualó al precio de intervención. Los precios de la leche desnatada en polvo siguieron en niveles bajos hasta que se vendieron casi todas las existencias intervenidas, a principios de 2019 (véase la *ilustración 8*). En una evaluación de la medida por parte de la Comisión de abril de 2019 se concluyó que las elevadas cantidades adquiridas en el marco de la intervención pública fueron suficientes para suavizar el descenso de los precios, pero repercutieron en el equilibrio del mercado de la leche desnatada en polvo y contribuyeron a retrasar la recuperación de los precios.

Ilustración 8 – Evolución de las existencias públicas y privadas de la leche desnatada en polvo y sus precios



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del Observatorio del Mercado de la Leche.

La medida en apoyo de la reducción voluntaria de la producción entró en vigor cuando la producción había empezado a reducirse

36 En septiembre de 2015, la Comisión aprobó el Reglamento 2015/1853, por el que se establece una ayuda excepcional para el sector ganadero de la UE. El Reglamento no condicionó la asistencia a la reducción o la congelación de los volúmenes de producción de leche. En abril de 2016, la Comisión aprobó una serie de normas²¹ que permitían a las organizaciones y las cooperativas de productores celebrar acuerdos voluntarios conjunto y adoptar decisiones comunes sobre la planificación de la producción de leche con carácter temporal, pero estas no aprovecharon esta posibilidad. Según la Comisión, la causa fue probablemente la ausencia de la correspondiente financiación y el hecho de que los ganaderos que no acordaran una reducción de la producción se hubieran beneficiado de dichas limitaciones (un fenómeno denominado «parasitismo»).

37 En julio de 2016, la Comisión anunció lo que posteriormente sería el Reglamento 2016/1612, por el que se establece una ayuda para la reducción de la producción lechera, y el Reglamento 2016/1613, que también incluía las reducciones voluntarias como una actividad admisible para recibir apoyo excepcional. En ese momento, la

²¹ Reglamento Delegado (UE) n.º 2016/558 de la Comisión y Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2016/559 de la Comisión.

información más reciente a disposición de la Comisión presentaba un notable descenso mensual de los precios en mayo de 2016, de un 4,0 % para situarse en 26,2 céntimos por kg (un 14 % inferior al de mayo de 2015) y las estimaciones de los Estados miembros sugerían que los precios habían seguido cayendo en junio de 2016. Los últimos datos disponibles de abril de 2016 revelaban que el incremento en las entregas se estaba ralentizando y la Comisión pronosticó que se reducirían en la segunda mitad de 2016²². La Comisión aprobó los dos nuevos Reglamentos en septiembre de 2016.

38 El Reglamento 2016/1612 estableció las ayudas en 14 euros / 100 kg de leche y un presupuesto total de 150 millones de euros, con el objetivo de reducir el volumen entregado a las centrales lecheras en alrededor de 1,1 millones de toneladas durante un período de reducción de tres meses. La Comisión no estimó en qué medida o ni en qué momento afectaría esta reducción a los precios.

39 El *cuadro 2* muestra que la reducción de entregas que respalda el Reglamento 2016/1612 correspondía a un 1,69 % del volumen de leche entregada a las centrales lecheras en la UE en el período de referencia de octubre de 2015 a enero de 2016, equivalente a 833 551 toneladas, es decir, el 75 % del volumen previsto por la Comisión. Esta institución no obtuvo datos acerca del volumen de leche retirada del mercado a través de los programas de los Estados miembros ejecutados en virtud del Reglamento 2016/1613. Constatamos que este tipo de medidas de apoyo cuestan entre 200 y 250 millones de euros de los 390 millones de euros gastados de fondos de la Unión en el sector lechero en virtud de los dos Reglamentos.

²² Informe de la reunión del consejo económico del Observatorio del Mercado de la Leche, 28 de junio de 2016, en particular p. 68.

Cuadro 2 – Reducción de las entregas de leche (Reglamento 2016/1612)

Indicador	UE	Alemania	Irlanda	Francia	Italia	Finlandia
Entregas de leche del 10/2015 al 1/2016 (toneladas)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Reducción en las entregas en el marco del Reglamento 2016/1612 (toneladas)	834	232	50	153	17	11
Porcentaje (*)	1,69 %	2,19 %	4,00 %	1,79 %	0,50 %	1,36 %

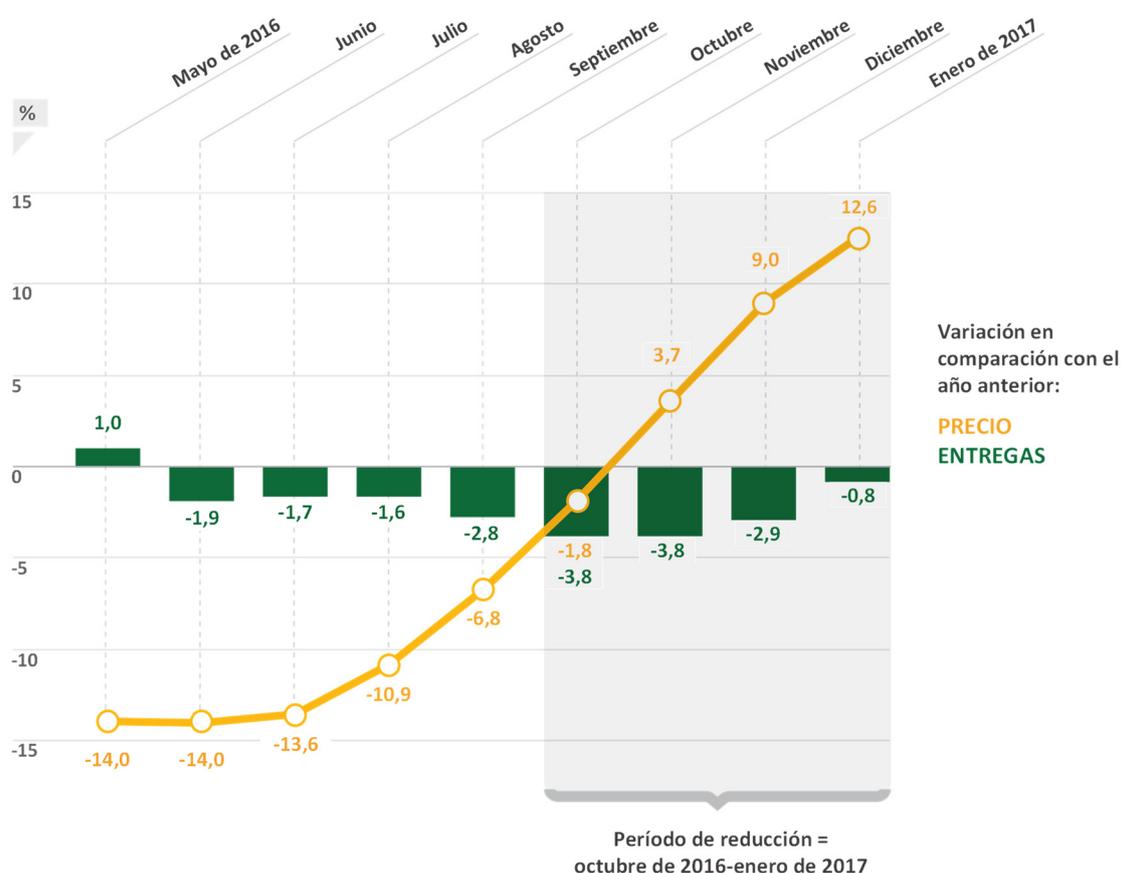
(*) Diferencias debidas al redondeo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la Comisión.

40 El período de reducción que se circunscribe en el programa de reducción voluntaria de la producción (de octubre de 2016 a enero de 2017) tuvo lugar después de que el precio de la leche hubiera comenzado a recuperarse en agosto de 2016. De hecho, la producción de leche ya llevaba disminuyendo desde junio de 2016 como reacción a unos precios en mínimos históricos (véase la *ilustración 9*). Entre junio y septiembre de 2016, las entregas de leche se redujeron un millón de toneladas aproximadamente con respecto a los mismos meses del año anterior, un volumen que excedía de las reducciones apoyadas por la medida de reducción voluntaria. Por lo tanto, es muy probable que determinados productores beneficiarios de la asistencia hubieran reducido igualmente la producción. Las conclusiones del Instituto Thünen eran similares al examinar el uso de la asistencia excepcional del Reglamento 2016/1613 a los productores de leche alemanes²³, y reseñaban que ya habían reducido su producción antes de que las medidas de ayuda entraran en vigor.

²³ Rothe, A. y Weber, S.: « *Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringernungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe* » [«Evaluación de la aplicación en Alemania de la medida de reducción de producción de leche y el programa especial de ayudas al sector»], documento de trabajo 88 del Instituto Thünen.

Ilustración 9 – Cambios en los volúmenes de entrega y los precios durante el período de reducción



Fuente: Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de Eurostat (APRO_MK_COLM).

41 Las autoridades francesas indicaron que habrían agradecido antes el apoyo a las reducciones voluntarias, en cuanto se instauraron las primeras medidas excepcionales²⁴. Las autoridades alemanas observaron en su respuesta a nuestra encuesta que, aun con los precios a la baja, algunos ganaderos aumentaron su producción para cubrir los costes fijos, lo que ejerció una presión adicional sobre la oferta. En general, la producción de leche siguió aumentando en Alemania hasta junio de 2016. Desde esta perspectiva, los alemanes consideraron que las medidas de reducción voluntarias podrían haber resultado más efectivas de haberse tomado con mayor premura. En Alemania, el 20 % de los ganaderos se retiró del programa antes de presentar solicitudes de pago.

²⁴ Véase también el estudio de apoyo a la evaluación realizado por la Agrupación Europea de Interés Económico Agrosynergie «*Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective «viable food production»*», agosto de 2018, apartado 8.5 «*Timeliness of the Commission's reaction to market crises*», p. 147.

42 En su evaluación interna de 2019 sobre las medidas de gestión de la crisis del mercado agrícola, la Comisión concluyó que el calendario de la medida no permite afirmar que haya incidido en una reducción de la producción, dado que esta ya había comenzado en el momento de su introducción. Sin embargo, el programa prestó apoyo solo a los ganaderos que contribuyeron a reducir la producción, lo que condujo a la recuperación de los precios. La Comisión consideró la reducción de la producción como otro de los múltiples factores que influyeron en la recuperación de los precios en la segunda mitad de 2016 (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

Los numerosos factores que motivaron la recuperación de los precios

En la edición de finales de 2016 de su documento anual de previsión a medio plazo²⁵, la DG Agricultura y Desarrollo Rural determinó varios factores externos y nacionales que determinaron la recuperación de los precios:

- un marcado descenso de la producción de leche en Argentina, Uruguay y Australia debido a condiciones meteorológicas desfavorables;
- la creciente demanda mundial de importación de queso y mantequilla, que benefició especialmente a la UE (aumento de la importación de China, EE. UU., Filipinas y México);
- la intervención pública, a través de la red de seguridad, para retirar del mercado aproximadamente un tercio de la producción de leche desnatada en polvo anual en la UE;
- un mayor consumo interior de queso y mantequilla en la UE, que compensó con creces el declive de las ventas de leche líquida;
- la producción mensual de leche en la UE estaba por debajo de los niveles del año anterior desde junio de 2016 y cabía prever una reducción adicional, especialmente en vista de los programas de apoyo aprobados en septiembre de 2016.

La ayuda asociada reduce los incentivos para ajustar la producción durante las perturbaciones del mercado

43 La ayuda asociada voluntaria a los productores de leche (véase el apartado [15](#)) se basa en el tamaño de sus cabañas, en forma de pago por cabeza. A fin de reducir la

²⁵ Comisión Europea: «*EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026*», diciembre de 2016, p. 32.

oferta de leche para ajustarse a las nuevas condiciones del mercado (inclusive con arreglo a medidas voluntarias de reducción de la producción), determinados ganaderos tuvieron que reducir su cabaña. En septiembre de 2016, la Comisión aprobó una excepción²⁶ para el año de solicitud 2017 por la que se permitía a los Estados miembros pagar una ayuda asociada a los productores en función del tamaño de su cabaña en 2016, aunque ya hubiera disminuido entretanto. El Reglamento 2017/2393 y el Reglamento 2020/2220 facultaron a la Comisión para que adoptase disposiciones similares para los años de solicitud de 2018 a 2022²⁷. Estas disposiciones abordaban las consecuencias prácticas de la incoherencia de las políticas a partir de 2017, pero, durante el período de perturbaciones del mercado lácteo, la ayuda asociada redujo los incentivos para que los ganaderos ajustaran la producción recortando el tamaño de las cabañas.

La Comisión efectuó una evaluación general del impacto de las perturbaciones del mercado y dejó a las autoridades nacionales la orientación de la ayuda

44 Durante el período 2014-2016, la Comisión introdujo medidas excepcionales de carácter temporal para apoyar a los ganaderos del sector lácteo. Su objetivo no era compensar totalmente a los ganaderos por el descenso de los precios, sino principalmente aliviar sus carencias de liquidez. Comprobamos si la Comisión había analizado el impacto del desequilibrio del mercado en el sector lácteo antes de adoptar las medidas excepcionales y si en estas se tuvo en cuenta la situación financiera y la liquidez de los productores de leche.

45 Evaluó asimismo si la Comisión había tomado medidas para velar por que las ayudas estuvieran suficientemente orientadas, teniendo en cuenta cómo habían afectado las perturbaciones a la situación financiera de los productores de leche, así como el objetivo de la UE de promover el desarrollo equilibrado y sostenible desde el punto de vista medioambiental de las áreas rurales. Verificamos si la Comisión orientó el apoyo de manera que hiciera frente a los riesgos morales y de efecto de peso muerto inherentes a los programas de ayuda excepcional y reducción de la producción.

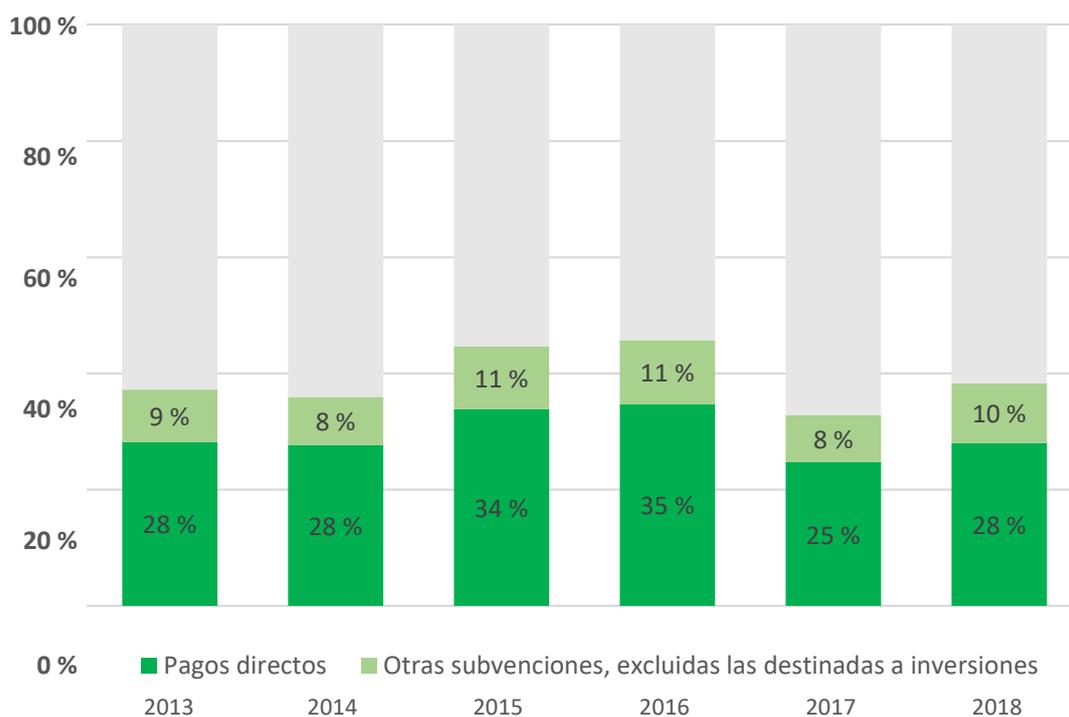
²⁶ Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2016/1616 de la Comisión.

²⁷ Artículo 3, apartado 11, letra c), del Reglamento (UE) n.º 2017/2393 y artículo 9, apartado 14, del Reglamento (UE) n.º 2020/2220.

La Comisión trató de resolver los problemas de liquidez de los agricultores

46 Las medidas excepcionales constituyen una de las distintas herramientas disponibles con arreglo a la PAC. Otras subvenciones de la PAC, principalmente los pagos directos a los productores (véanse los apartados **14-16**), han desempeñado una función estabilizadora como reserva de ingresos. La proporción de los pagos directos respecto de la renta de las explotaciones lecheras²⁸ aumentó en 2015 y 2016, cuando se reducían los ingresos por la venta de leche (véase la **ilustración 10**). Entre los cinco Estados miembros en los que nos centramos, los pagos directos tuvieron una función estabilizadora especialmente destacada en Finlandia, donde su porcentaje en la renta de las explotaciones lecheras se situaba entre el 76 % y el 96 % durante el período 2013-2018.

Ilustración 10 – Proporción de las subvenciones de la PAC en la renta de las explotaciones lecheras de la UE



Fuente: Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de la RICA. Pagos directos totales (SE606) y otras subvenciones, excluidas las inversiones, calculados como porcentaje del VANE (SE415). Otras subvenciones excluidas las inversiones, calculadas como la diferencia entre las subvenciones, excluidas las inversiones (SE605), y los pagos directos totales (SE606).

²⁸ La definición de renta que empleamos en el presente documento es el valor añadido neto de explotación (VANE).

47 A pesar del efecto de estabilizador de las subvenciones de la UE sobre los ingresos, una caída repentina de los precios puede causar problemas de liquidez. En septiembre de 2015, la Comisión permitió a los Estados miembros desembolsar hasta el 70 % de los pagos directos de 2016 y el 85 % de los pagos para el desarrollo de las zonas rurales a partir del 16 de octubre de 2015 (con seis semanas de antelación), siempre que hubieran concluido las verificaciones administrativas de las solicitudes de pago. Estos valores se han de contrastar con el anticipo máximo del 50 % y del 75 %, respectivamente, según la normativa habitual²⁹. La Comisión volvió a conceder esta excepción al año siguiente.

48 En septiembre de 2015, la Comisión activó además medidas excepcionales de apoyo a los agricultores en toda la UE. En sus respuestas a nuestro Informe Especial 23/2019³⁰ sobre medidas excepcionales en los sectores de las frutas y las verduras, la Comisión reconoció que los rendimientos totales de los productores, incluido el impacto de los pagos directos, se habían de tener en cuenta en el análisis realizado antes de que la Comisión pudiera proponer la activación o la finalización de dichas medidas. Al establecer su presupuesto para ayudas a la liquidez en el contexto de las perturbaciones del mercado lácteo en el período 2014-2016, la Comisión no evaluó la magnitud de las dificultades de las explotaciones lecheras en cuanto a su flujo de efectivo. Constatamos que, en la práctica, la cuantía de los recursos disponibles ejerció una función esencial en la asignación del presupuesto.

La escasa orientación de los Reglamentos delegados iniciales de la Comisión

49 La Comisión destinó alrededor del 80 % de la financiación a los Estados miembros en proporción a la cuota de producción lechera de cada país en el período 2014-2015. En cuanto al restante 20 %, tuvo en cuenta otros factores: el precio medio de la leche, la dependencia con respecto al mercado ruso, el impacto de la sequía en los cultivos forrajeros y la proporción de pequeñas explotaciones.

50 Los dos Reglamentos delegados para los Estados bálticos y Finlandia (véase el apartado 34) preveían la asistencia de la UE para «prestar ayuda específica a los productores de leche afectados por la prohibición [rusa]». En los considerandos del Reglamento Delegado 2015/1853 se afirmaba que «con el fin de garantizar que la ayuda llega a los productores más afectados por las perturbaciones del mercado, teniendo en cuenta los limitados recursos presupuestarios, los Estados miembros deberían poder contar con la flexibilidad necesaria para distribuir ese importe nacional

²⁹ Artículo 75, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

³⁰ Recomendación 3, letra a), del informe, p. 46, y respuestas de la Comisión, p. 9.

a través de los canales más eficaces». Ninguno de estos tres Reglamentos especificaba cómo iban a orientar la financiación las autoridades nacionales. Los considerandos indicaban que la ayuda se concedía a los Estados miembros «con el fin de ayudar a los productores de los sectores ganaderos que están sufriendo la mayor caída de precios, las consecuencias directas de la prórroga de la prohibición de importación rusa y la repercusión de la sequía en los cultivos forrajeros».

51 En el Reglamento Delegado 2016/1613 se afirmaba que «los Estados miembros deben elegir las medidas más apropiadas, en especial en términos de estabilización del mercado y sostenibilidad económica» y se enumeraban siete actividades a las que se tenían que dedicar los productores de leche a fin de ser elegibles para las ayudas excepcionales. Además de reducir o congelar los volúmenes de producción (véase el apartado **36** siguiente), en la lista se incluían actividades medioambientales y relacionadas con el clima, así como de gestión del riesgo y de la calidad, y proyectos de cooperación. Este conjunto de condiciones introdujo un factor de orientación más importante que los Reglamentos anteriores.

Los resultados inciertos del intento de la Comisión de centrarse en la sostenibilidad de la ganadería lechera

52 La producción lechera tiene una serie de repercusiones para las políticas medioambiental y climática. La ganadería lechera (especialmente la intensiva) tiene efectos complejos en la tierra, el aire y el agua, cuya causa principal son la aplicación y la gestión de fertilizantes y estiércol, así como a la fermentación entérica en las vacas. Un fuerte crecimiento de la producción choca con la ambición de la UE de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. A al final de 2014, los ganaderos de seis Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Italia, Países Bajos y Reino Unido) recibieron una excepción del límite máximo de 170 kg de nitrógeno por hectárea al año de estiércol de ganado en las zonas vulnerables definidas por la Directiva sobre los nitratos³¹, destinada a proteger el agua de la contaminación de origen agrícola. Los ganaderos beneficiarios de la excepción están sometidos a obligaciones concretas con respecto a la gestión del estiércol y las tierras.

53 El Reglamento Delegado 2016/1613 introdujo una cierta orientación hacia la sostenibilidad. Tres de las siete actividades a las que se tenían que dedicar los productores de leche para optar a las ayudas excepcionales estaban específicamente vinculadas a cuestiones medioambientales: agricultura de pequeñas explotaciones, el

³¹ Directiva 91/676/CEE del Consejo, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

uso de métodos de producción extensiva y el uso de métodos de producción respetuosos con el medio ambiente y el clima. Los Estados miembros tenían que supeditar las ayudas a una o varias de estas siete actividades.

54 La Comisión evaluó qué actividades habían elegido los Estados miembros. Halló que 13 Estados miembros incluían la agricultura de pequeñas explotaciones como condición para las ayudas, 12 especificaban unos métodos de producción respetuosos con el medio ambiente y el clima y siete especificaban métodos de producción extensiva (véase el [recuadro 3](#)). Sin embargo, esta información bruta no es suficiente para evaluar la utilización o el impacto de estas medidas.

Recuadro 3

Ejemplo de un Estado miembro orientado y de otro no orientado hacia la sostenibilidad

En Irlanda, uno de los criterios de subvencionabilidad aplicados al programa de préstamos de liquidez (véase el [recuadro 5](#)) fue el uso de métodos de producción respetuosos con el medio ambiente y el clima apoyados por el programa nacional de desarrollo rural. Estos métodos comprendían la agricultura ecológica, diversos planes agroambientales y un programa de datos y genómica sobre la carne de vacuno encaminado a mejorar la genética de la cabaña bovina para lograr un beneficio para el clima. Entre 2011 y 2017, el sector lácteo y ganadero fue la principal causa del aumento de emisiones de gases de efecto invernadero en Irlanda.

Alemania no condicionó las ayudas excepcionales a ninguna de las tres actividades vinculadas específicamente a cuestiones medioambientales. En su evaluación de las medidas, la Oficina Federal Alemana de Auditoría criticó el hecho de que la financiación no fuera vinculada a objetivos de sostenibilidad y concluyó que, siendo así, el apoyo a la liquidez no es más que una operación de «rescate» sin efectos sostenibles y duraderos³².

Los riesgos morales de las medidas de ayuda excepcionales

55 Hemos indicado con anterioridad³³ que «cuanto mayor sea la frecuencia con la que se ofrece ayuda pública durante una «crisis» o después de esta, menor es el

³² Bundesrechnungshof, «*Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Prüfung der Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen*», 19 de septiembre de 2019.

³³ Informe especial 23/2019, apartado 35.

incentivo para el agricultor de mitigar el riesgo recurriendo a los instrumentos de gestión de riesgo». Esto genera un riesgo moral: que los agricultores tengan un incentivo para aumentar su exposición al riesgo. Por ejemplo, cuentan con un mayor incentivo para incrementar la producción porque piensan que, de no aumentar la demanda, el presupuesto de la UE los ayudará si caen los precios.

56 Durante el período 2014-2016, fueron numerosos los factores que contribuyeron al descenso de los precios, pero entre ellos destacó el exceso de oferta (véanse los apartados **05** y **06**). En los años previos a las perturbaciones del mercado, los ganaderos de determinados Estados miembros aumentaron considerablemente la producción de leche aprovechando los precios más elevados y algunos siguieron incrementándola incluso después de que los precios comenzaran a bajar (véanse el apartado **03** y el *cuadro 1*). La consiguiente sobreproducción repercutió en los precios del mercado. Observamos que la DG Agricultura y Desarrollo Rural abordó la idoneidad de emplear medidas excepcionales para compensar a los ganaderos que habían decidido invertir (bajo su responsabilidad) y estaban contribuyendo a la sobreproducción. Descartó la idea de reembolsar la deuda de los ganaderos a cambio de una menor producción, puesto que, según su criterio, tal extremo presentaba un evidente riesgo moral. Sin embargo, la Comisión no abordó esta cuestión en sus reglamentos delegados relativos al apoyo a la liquidez de los productores de leche.

57 Un estudio llevado a cabo para la Comisión en 2018 concluyó asimismo que la existencia de la red de seguridad podría haber aumentado la indiferencia de los productores de leche desnatada en polvo frente a las señales del mercado a corto plazo. Concluyó que así ocurrió probablemente durante las perturbaciones del mercado, especialmente en Países Bajos, pero también en Chequia, España y Polonia³⁴.

Elevado riesgo de efecto de peso muerto en las medidas de reducción de la producción

58 Un riesgo más asociado a las medidas excepcionales y, sobre todo, al apoyo a la reducción voluntaria de la producción, es el del efecto de peso muerto. Los menores precios de la leche reducen los incentivos a la producción y, por tanto, cabe esperar que los productores respondan a la bajada de precios con un recorte de la producción. Sin embargo, dicha respuesta es a menudo parcial o viene con retraso, a veces por necesidades de liquidez (por ejemplo, el servicio de la deuda) o de cubrir unos costes

³⁴ EEIG Agrosynergie, citado anteriormente, apartado 9.2 « Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus », pp. 152-154.

fijos elevados, o bien por parasitismo. En 2014-2016, mientras los precios seguían cayendo, algunos ganaderos habrían reducido la producción incluso sin las ayudas.

59 La Comisión detectó rápidamente el riesgo de efecto de peso muerto inherente a su apoyo excepcional a la reducción voluntaria de la producción. Sin embargo, en los reglamentos delegados obvió proponer salvaguardias para contener dichos riesgos.

60 Consideramos que el Reglamento 2016/1612 creó un efecto de peso muerto al prestar asistencia también a los ganaderos que, de todas maneras, habrían interrumpido su producción. Constatamos que el riesgo era especialmente acusado en Finlandia, donde un cuarto de los solicitantes del programa redujeron sus entregas en más de un 90 % (lo que suponía un 60 % de la reducción total). El estudio de 2018 del Instituto Thünen³⁵ que valoró la medida voluntaria para reducir la producción de leche en Alemania concluyó asimismo que el efecto de peso muerto suponía un riesgo considerable, aunque no cuantificable.

61 El Reglamento 2016/1612 no prohibía a los ganaderos aptos para la ayudas transferir sus cabezas a otras explotaciones, donde podrían seguir produciendo leche. En tales circunstancias, la ayuda no generó efecto alguno en el mercado, ya que la producción global siguió siendo la misma. Por ejemplo, un caso que examinamos en Irlanda implicaba un solicitante que «redujo» las entregas de leche transfiriendo alrededor de 200 vacas, junto con un arrendamiento de sus instalaciones de ordeño y sus tierras, a otro ganadero, que siguió entregando leche de dichas reses durante el período de reducción.

62 A diferencia del Reglamento 2016/1612, en el que la Comisión dictó la mayoría de normas del programa, con arreglo al Reglamento 2016/1613, los Estados miembros gozaban de libertad para fijar sus propias normas respecto a las medidas voluntarias encaminadas a reducir o estabilizar la producción de leche. Hallamos que las autoridades nacionales habían instaurado algunas salvaguardias para mitigar el riesgo de efecto de peso muerto, excluyendo a los solicitantes en vías de detener la producción o ya lo habían hecho (Alemania, Finlandia) o que habían trasladado el ganado vacuno a otra explotación (Alemania).

³⁵ Citado anteriormente.

Los Estados miembros favorecieron la simplicidad y una amplia distribución de las ayudas

63 Cuatro de los cinco reglamentos delegados de la Comisión en materia de medidas excepcionales otorgaron a los Estados miembros una notable discrecionalidad en cuanto al diseño y la ejecución de los programas. La excepción fue el Reglamento 2016/1612, por el que se establece una ayuda para la reducción de la producción lechera.

64 Evaluamos el grado en que los Estados miembros utilizaron medidas prácticas y eficientes para distribuir los fondos entre los ganaderos más afectados.

65 Las cifras de la Comisión revelan que 21 Estados miembros prestaron asistencia financiera a los productores de leche en virtud de los reglamentos delegados de 2014 y 2015, ya fuera por cada litro de leche entregado, por cada vaca lechera o en forma de cantidad a tanto alzado. Estos pagos supusieron unos 250 millones de euros de un total aproximado de 350 millones de euros gastados de los fondos de la UE en el sector lechero en el ámbito de dichos reglamentos. Más de la mitad de la financiación de la UE en virtud de los reglamentos delegados de 2016 se invirtió en programas voluntarios para reducir la producción de leche o mantenerla a sus niveles actuales (véase el apartado 39). La *ilustración 11* refleja la combinación de medidas en los cinco Estados miembros en los que nos centramos, los cuales representaban el 64 % de los 737 millones de euros gastados de conformidad con los reglamentos enumerados en el *anexo*.

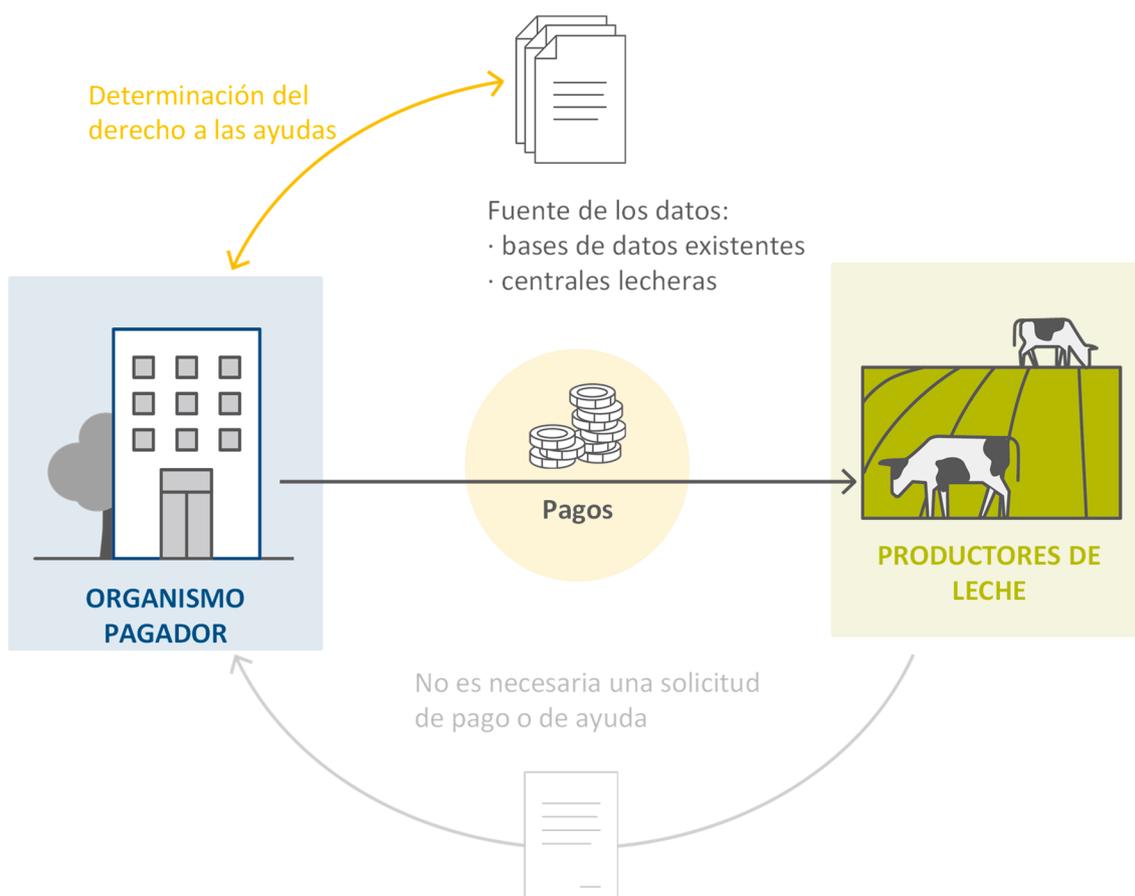
Ilustración 11 – Tipología de medidas excepcionales en cinco Estados miembros: ayudas (en millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos recibidos de los Estados miembros visitados.

66 En Irlanda, Francia e Italia, hallamos programas con arreglo a los cuales los beneficiarios no tenían que presentar ninguna solicitud específica de ayuda. Las autoridades efectuaron los pagos tras consultar las bases de datos utilizadas para otros pagos de la PAC o los datos facilitados por las centrales lecheras (véase la [ilustración 12](#)). En Irlanda, las autoridades aplicaron directamente el Reglamento 2015/1853, sin otras normas nacionales de ejecución. Esto permitió a las autoridades irlandesas pagar a la mayoría de los beneficiarios tres meses antes del plazo.

Ilustración 12 – Simplificación administrativa



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

67 Los reglamentos delegados dieron a los Estados miembros una importante libertad para orientar las ayudas (véanse los apartados [49-51](#)). Nueve de las 17 autoridades encuestadas de los Estados miembros mencionaron que recurrieron al menos a un criterio para orientar las ayudas; en cuatro casos³⁶, se citaron criterios vinculados a las pérdidas económicas causadas por la bajada de los precios. Ocho encuestados no aludieron a ningún criterio para dirigir las ayudas.

68 En el uso de pagos a tanto alzado (véase la [ilustración 11](#)), pese a su simplicidad, no se tuvieron en cuenta las dificultades financieras a las que se estaba enfrentando cada uno de los ganaderos. En Francia, todos los beneficiarios recibieron la misma suma a tanto alzado de 1 000 euros y, en Irlanda, todos percibieron 1 395 euros. Estos importes representaron el 37 % de la ayuda excepcional total distribuida en Francia y el 49 % en Irlanda.

³⁶ En Chequia, Alemania, España y Francia.

69 Dos de los cinco Estados miembros en los que nos centramos emplearon un enfoque de proporcionalidad. En Italia y Finlandia, el criterio seguido para pagar a todos los productores lecheros en función del volumen de leche que entregaron a los primeros compradores o el número de vacas lecheras era compensarles rápidamente en proporción a su pérdida de facturación.

70 Cuando los Estados miembros emplearon criterios para dirigir las ayudas, nuestra evaluación reveló una disparidad en su eficacia (véase el [recuadro 4](#)).

Recuadro 4

Criterios aplicados en los Estados miembros para dirigir las ayudas

En Francia, las autoridades que aplicaron los Reglamentos 2015/1853 y 2016/1613 emplearon tres criterios para determinar los beneficiarios: su especialización en el sector lácteo, su pérdida de ingresos por las ventas de leche y la importancia de los préstamos bancarios en el balance del productor. Los inversores nuevos o los ganaderos que habían comenzado su actividad recientemente se beneficiaron de los límites máximos establecidos en las ayudas.

En Alemania, en virtud del Reglamento 2015/1853, los ganaderos con préstamos bancarios a medio y largo plazo que pudieran demostrar unas pérdidas de al menos el 19 % del precio de la leche de salida de la explotación eran aptos para recibir las ayudas excepcionales. A finales de 2015, la caída media del precio de salida de la explotación en Alemania era de alrededor del 23 %.

En Italia, las autoridades orientaron el apoyo en virtud del Reglamento 2016/1613 hacia los ganaderos ubicados en zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas. Aunque tuvo en cuenta cuestiones sociales y medioambientales, este criterio supuso que una región montañosa con solo el 3 % de la producción lechera total a nivel nacional recibiera un tercio de toda la ayuda del país, aunque los precios de la leche en la zona permanecieron estables a lo largo de las perturbaciones de 2014-2016 por las características específicas de la producción local.

71 Alemania, Irlanda y Francia subvencionaron los préstamos bancarios a los ganaderos. Estas medidas ayudaron a refinanciar las explotaciones mediante la reducción del importe de las cuotas anuales y los intereses o la reestructuración de los préstamos. A diferencia de las subvenciones tradicionales de la UE, velaron por que los ganaderos contribuyeran financieramente en forma de amortizaciones de capital y pago de intereses. Este enfoque es una manera de apoyar globalmente a las empresas con necesidades de liquidez (véase el [recuadro 5](#)). También observamos la existencia

de programas de crédito lanzados por centrales lecheras con fondos privados para aumentar la resiliencia financiera del sector.

Recuadro 5

Ejemplo de programa de préstamos subvencionados para prestar apoyo a los ganaderos

En Irlanda, el «*Agriculture Cash Flow Support Loan Scheme*» (programa de préstamos de apoyo a la liquidez en la agricultura) establecido conforme al Reglamento 2016/1613 subvencionó 126 millones de euros de préstamos bancarios a productores de leche para reestablecer su capital circulante. Las ayudas públicas totales, por valor de 21 millones de euros, se emplearon para proporcionar garantías de riesgo crediticio y unos menores tipos de interés. A las pocas semanas de su lanzamiento, el programa ya había superado el número previsto de participantes.

Si bien la Comisión ha aprendido de la experiencia, no ha completado su evaluación de las medidas

72 Examinamos si las autoridades, tanto nacionales como europeas, pudieron prepararse mejor para posibles perturbaciones del mercado en el futuro gracias a las lecciones aprendidas de experiencias recientes, a partir de una evaluación de las medidas excepcionales.

73 En septiembre de 2016, la Comisión propuso una modificación de las normas relativas a los instrumentos de gestión de riesgos apoyadas por la política de desarrollo rural de la UE, con el objetivo de hacerlas más atractivas para los agricultores. Por ejemplo, a partir de 2018, el Reglamento Financiero³⁷ introdujo la posibilidad de herramientas de estabilización de los ingresos sectoriales para aquellos productores que sufrieran una caída de al menos el 20 % de su renta³⁸. A partir de diciembre de 2020, el mismo umbral mínimo se aplica a los instrumentos de estabilización de los

³⁷ Artículo 1, apartado 19, del Reglamento (UE) n.º 2017/2393, que inserta el artículo 39 bis en el Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

³⁸ Para obtener más información sobre los instrumentos de estabilización de los ingresos y otras herramientas de gestión de riesgos apoyados por la PAC, véase también nuestro [Informe Especial 23/2019](#).

ingresos no específicos para un sector³⁹. En ese momento, determinamos en el conjunto de la UE dos programas de desarrollo rural que ofrecían apoyo para los instrumentos de estabilización de los ingresos, pero ninguno de ellos estaba operativo.

74 Tras un informe de auditoría interna de 2017 sobre la gestión de las crisis del mercado agrícola por parte de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, la Comisión modificó en 2018 sus procedimientos internos para determinar mejor los supuestos de riesgo agrícola con una previsión de 24 meses. Cuando se detecta un nuevo riesgo de importancia, el nuevo procedimiento dispone que la Comisión deberá estar preparada para proponer, si fuera necesario, un conjunto de posibles medidas de mitigación en un período de tiempo razonable.

75 A fin de financiar sus medidas excepcionales para 2015-2016, la Comisión se planteó recurrir a la «reserva para crisis en el sector agrícola». Se trata de una provisión de emergencia que se mantiene aplicando una reducción anual de 400 millones de euros (a precios constantes de 2011) al presupuesto de pagos directos. Esta reducción se reembolsa a los agricultores al siguiente año si no se ha utilizado al término de cada ejercicio. En la práctica, la UE no ha recurrido nunca a esta reserva para crisis. Como exige un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, «cualquier propuesta de transferencia de la Comisión con cargo a la Reserva debe ir precedida por una evaluación de las posibilidades de reasignación de los créditos». Sobre la base de lo que antecede, la Comisión consideró que no podía activar la reserva para crisis con el fin de atender las perturbaciones de 2014-2016, puesto que había otros recursos disponibles en el presupuesto de la PAC.

76 Para el siguiente marco financiero plurianual (2021-2027) de la PAC, la Comisión ha propuesto reforzar la función y el posible impacto de la reserva para crisis mediante la flexibilización de su uso y permitiendo que los importes no utilizados cada año se prorroguen al siguiente ejercicio presupuestario. La Comisión ha propuesto asimismo financiar la reserva independientemente de los pagos directos a los productores, pero siempre dentro del presupuesto global de la PAC.

³⁹ Artículo 39 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, modificado por el artículo 7, apartado 7, del Reglamento (UE) n.º 2020/2220.

77 En un paquete para apoyar los sectores agrícola y alimentario en respuesta al brote de COVID-19⁴⁰ con las medidas mencionadas en el apartado 27, la Comisión ha aprobado un reglamento⁴¹ que permite excepcionalmente una mayor flexibilidad en el uso de la financiación de la UE, como en los programas de desarrollo rural. Un ejemplo de dicha flexibilidad es que el capital de circulante independiente, no solo al estar vinculado a costes de inversión, sea apto para los instrumentos financieros respaldados por programas de desarrollo rural.

78 La Comisión ha llevado a cabo y financiado⁴² diversos estudios sobre el uso de medidas excepcionales en la UE, que aportaron una valiosa información sobre la prevención y la gestión de las crisis en el sector agrícola. Sin embargo, ninguno de ellos se ha centrado en los efectos de las medidas de ayuda dispuestas por los Estados miembros con arreglo a los Reglamentos 2015/1853 y 2016/1613. La evaluación interna de la Comisión concluyó que era difícil evaluar el impacto directo de las medidas en razón de su heterogeneidad y la naturaleza de la información aportada a la Comisión.

79 El Reglamento Delegado 2016/1613⁴³ exigía a los Estados miembros que facilitaran a la Comisión datos de salida (importes pagados por medida, el número y el tipo de beneficiarios) y una evaluación de la eficacia de las medidas, con la fecha límite fijada en el 15 de octubre de 2017. Nuestro trabajo en los cinco Estados miembros objeto de nuestro informe revela que, aunque habían remitido los datos requeridos, Finlandia, Francia e Italia no habían llevado a cabo una evaluación de las medidas.

⁴⁰ En el [sitio web de la Comisión](#) se puede consultar más información.

⁴¹ Reglamento (UE) n.º 2020/558 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2020 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013 y (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19.

⁴² [EEIG Agrosynergie](#), citado anteriormente; y Written Wageningen Economic Research y Ecorys, citado anteriormente.

⁴³ Artículo 3, letra b), del Reglamento (UE) n.º 2016/1613.

Conclusiones y recomendaciones

80 Examinamos la gestión realizada por la Comisión Europea y las autoridades pertinentes de los Estados miembros de la respuesta a las perturbaciones del mercado lácteo en el período 2014-2016 y si han extraído las conclusiones adecuadas para las futuras crisis.

81 Constatamos que la Comisión y los Estados miembros adoptaron medidas generales para ayudar a los ganaderos durante las perturbaciones del mercado lácteo en el período 2014-2016, pero el análisis subyacente fue por lo general insuficiente para decidir el nivel de ayuda necesaria y su orientación. Aunque la Comisión reaccionó con celeridad a la prohibición rusa sobre los productos lácteos de la UE, tardó más tiempo en atender los desequilibrios subyacentes del mercado. Propuso medidas de mitigación para paliar los problemas de liquidez de los productores, pero sin evaluar adecuadamente sus necesidades ni establecer objetivos. Dada la flexibilidad de la que disponían conforme al régimen de gestión compartida, los Estados miembros favorecieron medidas excepcionales simples de ejecutar y optaron por distribuir los fondos de manera generalizada. Los esfuerzos por orientar las ayudas fueron escasos. Desde entonces, la Comisión ha adoptado algunas medidas para mejorar la gestión de los desequilibrios del mercado, pero no ha completado su evaluación de las medidas.

82 Tras la prohibición rusa y antes del final de 2014, la Comisión proporcionó una ayuda financiera excepcional a los Estados bálticos y Finlandia, los más afectados por la prohibición. Otros factores también provocaron una bajada de los precios, en especial el exceso de oferta. La Comisión adoptó iniciativas para reducir la oferta prestando apoyo para el almacenamiento privado, ampliando la intervención pública y permitiendo que las organizaciones y las cooperativas de ganaderos planificaran la producción. Sin embargo, estas medidas implicaban una serie de contrapartidas. Por ejemplo, la adquisición pública de leche desnatada en polvo contribuyó al principio a absorber parte del exceso de oferta, pero las existencias públicas acumuladas repercutieron negativamente en el precio de mercado de la leche desnatada en polvo (apartados [33-36](#)).

83 La Comisión adoptó varias medidas de reducción voluntaria de la producción en septiembre de 2016. En cualquier caso, la producción había descendido desde junio de 2016 y cuando las medidas entraron en vigor, el precio de la leche ya había comenzado a recuperarse (apartados [37-42](#)). En esta tesitura, concurría un notable riesgo de efecto de peso muerto. Algunas autoridades nacionales establecieron salvaguardias

para reducir este riesgo excluyendo a los solicitantes que interrumpieron la producción o ya lo habían hecho, o bien que habían trasladado vacas a otra explotación (apartados 58-62). Por otro lado, a lo largo de las perturbaciones del mercado, se podría haber disuadido a los ganaderos de reducir el tamaño de sus cabañas como vía para reducir la producción, ya que al hacerlo podían perder la ayuda asociada voluntaria (apartado 43).

Recomendación 1: atender futuros desequilibrios del mercado

A fin de mejorar el modo de hacer frente a posibles desequilibrios considerables en el mercado, la Comisión debería actualizar sus procedimientos para que en el futuro, antes de aprobar ayudas a la reducción de la producción:

- a) examine si las condiciones vinculadas al apoyo de la PAC, por ejemplo, la ayuda asociada, contribuyen al exceso de oferta;
- b) reduzca el riesgo de peso muerto teniendo en cuenta la introducción de las salvaguardas adecuadas en los reglamentos.

Plazo previsto de aplicación: 2022

84 La Comisión propuso medidas de apoyo a los ganaderos, pero no cuantificó sus necesidades al establecer el presupuesto. Otras formas de asistencia de la PAC, en especial los pagos directos, ejercen una función de estabilización en épocas de perturbación del mercado, puesto que sirven de reserva ante la variación de los precios. La Comisión no tuvo en cuenta los rendimientos globales de los productores al evaluar sus necesidades presupuestarias. En cambio, la cuantía de recursos disponibles sí supuso un factor crucial en la asignación del presupuesto (apartados 44-48).

85 En sus reglamentos delegados sucesivos, la Comisión indicó que la ayuda estaba destinada a proporcionar un apoyo específico a los ganaderos, pero no especificó cómo iban a lograr tal objetivo las autoridades nacionales (apartados 49-51). A menudo, los Estados miembros adoptaron enfoques directos para simplificar la distribución (por ejemplo, mediante pagos a tanto alzado o proporcionales al tamaño de las explotaciones). Los cinco Estados miembros en los que nos centramos optaron en general por medidas simples y una distribución generalizada de los fondos (apartados 63-71).

86 La producción láctea tiene una serie de consecuencias medioambientales y climáticas. El último de los cinco reglamentos delegados (adoptado por la Comisión en 2016) tuvo en cuenta ciertos factores de sostenibilidad, pero de momento no se cuenta con suficiente información para evaluar el impacto de las medidas asociadas. No hallamos pruebas de que la Comisión hubiera estudiado o evaluado los posibles impactos medioambientales y climáticos al concebir cualquiera de los otros cuatro reglamentos (apartados [52-54](#)).

87 En los años anteriores a las perturbaciones del mercado de 2014-2016, los ganaderos de determinados Estados miembros aumentaron significativamente la producción de leche aprovechando los precios más elevados y siguieron incrementándola cuando los precios comenzaron a bajar. En sus reglamentos delegados, por los que se prestó apoyo a la liquidez de los productores de leche, la Comisión no abordó el riesgo moral inherente a estas circunstancias (apartados [55-57](#)).

Recomendación 2: mejorar la elaboración y orientación de los presupuestos

A fin de velar por un uso más eficiente de los fondos públicos, la Comisión debería:

- a) establecer umbrales para analizar las perturbaciones potencialmente significativas del mercado;
- b) estar preparada para analizar el posible impacto de una perturbación del mercado en el sector lácteo, dado el efecto estabilizador del apoyo existente y, si decide que se necesita ayuda excepcional, vincularla a objetivos y destinatarios claramente definidos.

Plazo previsto de aplicación: 2022

88 Debido a la complejidad de las normas y los recursos disponibles en el presupuesto de la PAC, la reserva para crisis en el sector agrícola no desempeñó función alguna durante las perturbaciones del mercado en 2014-2016. La Comisión propuso cambios a fin de fortalecer la función de esta reserva en el futuro (apartados [75](#) y [76](#)). Asimismo, a partir de 2018, el Reglamento Ómnibus introdujo la posibilidad de emplear instrumentos sectoriales de estabilización de los ingresos. En diciembre de 2020, identificamos dos programas de desarrollo rural que ofrecían apoyo a los instrumentos de estabilización de los ingresos, pero ninguno de ellos estaba operativo (apartado [73](#)).

89 Las evaluaciones llevadas a cabo después de las perturbaciones del mercado arrojaron algunas conclusiones generales sobre las medidas excepcionales a escala de la UE y, desde entonces, la Comisión ha dado pasos para mejorar sus procedimientos de gestión de las crisis. Sin embargo, no ha evaluado adecuadamente los efectos de las disposiciones adoptadas por los Estados miembros. Consideramos que un análisis de este tipo podría generar importantes conclusiones y lecciones que mejorarían la preparación antes futuras perturbaciones del mercado (apartados [72-79](#)).

Recomendación 3: mejor preparación para futuras perturbaciones del mercado

A fin de extraer lecciones de las perturbaciones del mercado en el período 2014-2016 y contribuir a su preparación para el futuro, la Comisión debería analizar los efectos de los diversos modelos de prestación de ayudas excepcionales en la evolución y la liquidez de las explotaciones lecheras, así como en la estabilización del mercado y el medio ambiente, junto con el papel que desempeñan los productores y las centrales lecheras en la gestión de riesgos, y publicar sus conclusiones posteriormente.

Plazo previsto de aplicación: 2024

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el día 19 de mayo de 2021.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexo – Reglamentos delegados en materia de medidas excepcionales de ayuda al sector lácteo

Reglamento Delegado de la Comisión	Objetivo	Gasto de la UE en productores de leche	Gasto de la UE por tonelada de leche entregada a centrales lecheras en el Estado miembro interesado ⁽¹⁾	Apoyo nacional subsidiario (ayuda complementaria)	Calendario ⁽²⁾
1263/2014	Ayuda excepcional con carácter temporal a los productores de leche en Estonia, Letonia y Lituania	28,6 millones de euros	10,3 de euros/tonelada	Hasta el 100 %	26.11.2014 – 30.4.2015
1370/2014	Ayuda excepcional de carácter temporal para los productores de leche de Finlandia	10,7 millones de euros	4,7 de euros/tonelada	Hasta el 100 %	19.12.2014 – 31.5.2015
2015/1853	Ayuda excepcional de carácter temporal para los productores de los sectores ganaderos	308,3 millones de euros (*)	2,2 de euros/tonelada	Hasta el 100 %	15.10.2015 – 30.6.2016
2016/1612	Ayuda para la reducción de la producción lechera	108,7 millones de euros (**)	0,8 euros/tonelada	Sin objeto	8.9.2016 – 30.9.2017

Reglamento Delegado de la Comisión	Objetivo	Gasto de la UE en productores de leche	Gasto de la UE por tonelada de leche entregada a centrales lecheras en el Estado miembro interesado ⁽¹⁾	Apoyo nacional subsidiario (ayuda complementaria)	Calendario ⁽²⁾
2016/1613	Ayuda excepcional de adaptación para los productores de leche y de otros sectores ganaderos	281,1 millones de euros (*)	2,0 euros/tonelada	Hasta el 100 %	8.9.2016 – 30.9.2017
Total		737,3 millones de euros	5,2 de euros/tonelada	357,8 millones de euros	

(*) Gasto solo en el sector lácteo. El total disponible para todos los sectores ganaderos fue de 420 millones de euros conforme al Reglamento 2015/1853 y de 350 millones de euros conforme al Reglamento 2016/1613.

(**) Gasto de un total disponible de 150 millones de euros.

⁽¹⁾ Incluye toda la leche entregada a centrales lecheras en 2013 en los Estados miembros interesados, incluida la de ganaderos que no recibieron apoyo de la UE.

⁽²⁾ Desde la fecha de publicación del reglamento hasta la fecha límite de pago a los beneficiarios.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la Comisión.

Siglas y abreviaturas

DG Agricultura y Desarrollo Rural: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea.

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

PAC: política agrícola común.

RICA: Red de Información Contable Agrícola

Glosario

Acto delegado (Reglamento Delegado): Acto jurídicamente vinculante ejercido por la Comisión, si el Parlamento y el Consejo no expresan objeciones, para complementar o modificar partes no esenciales del Derecho de la UE, por ejemplo, aportando detalles sobre las medidas de ejecución.

Efecto de peso muerto: Situación en la que una actividad habría seguido su curso sin recibir ayudas públicas.

Equivalente de leche: Una medida de la cantidad equivalente de leche entera líquida utilizada en los productos lácteos, como la leche condensada/evaporada, la leche en polvo, el yogur, la nata, la caseína, la leche desnatada y el suero.

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos: Los cinco principales fondos de la UE que dan apoyo conjuntamente al desarrollo económico en la UE: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

Ingresos netos de la explotación: Indicador de la RICA, que describe el importe disponible para remunerar los factores de producción propios de la explotación. Se calcula deduciendo los salarios, los alquileres y los intereses pagados por el titular del valor añadido neto de la explotación y sumando el saldo resultante de las subvenciones e impuestos a la inversión.

Instituto Thünen: Instituto de investigación alemán dependiente del Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura.

Instrumento financiero: Ayuda financiera con cargo al presupuesto de la UE que adopta la forma de inversiones en capital o cuasicapital, préstamos o garantías u otros instrumentos de riesgo compartido.

Pagos directos: Pagos de apoyo a la agricultura, que en su mayoría son ayudas por superficie, realizados directamente a los productores con arreglo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía.

Productos lácteos: Leche y sus productos derivados, como la mantequilla, el queso y la leche en polvo.

Red de Información Contable Agrícola (RICA): Herramienta basada en encuestas a explotaciones comerciales de los Estados miembros, utilizada para evaluar los niveles de renta de las explotaciones de la UE y determinar los efectos de la política agrícola común.

Valor añadido neto de explotación (VANE): Indicador utilizado en la RICA para describir el valor total de la producción de una explotación, incluidas las subvenciones, tras deducir la amortización y el valor de los bienes y los servicios consumidos en el proceso de producción. Se trata del importe disponible para pagar todos los factores fijos de producción de una explotación agrícola (tierras, trabajo y capital), ya sean internos o externos.

**RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ESPECIAL DEL
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO:
«AYUDA EXTRAORDINARIA A LOS PRODUCTORES DE LECHE DE LA UE EN
EL PERÍODO 2014–2016**

SE PUEDE MEJORAR LA EFICIENCIA EN EL FUTURO»

RESUMEN

I. La Comisión es consciente de la importancia económica y social del sector lácteo europeo y otorga gran importancia a la necesidad de apoyarlo en momentos de dificultad.

El sector lácteo se enfrentó a una grave perturbación del mercado en los años 2014-2016. La producción de leche aumentó en la UE, los Estados Unidos y Nueva Zelanda en 2014 y 2015, impulsada por unos precios remunerativos y unas condiciones meteorológicas favorables, mientras que el crecimiento del consumo interno y de las exportaciones apenas absorbió la mitad de ese volumen (principalmente debido a la ralentización de las importaciones en China y a la introducción de la prohibición de importación impuesta por Rusia).

La Comisión llevó a cabo un seguimiento continuo y exhaustivo de la situación del mercado mediante la organización de reuniones semanales del Comité de la Organización Común de Mercados Agrarios (con representantes de los Estados miembros) y reuniones mensuales del Consejo Económico del Observatorio del Mercado de la Leche (con expertos del mercado). A nivel interno, la Comisión creó grupos de trabajo multidisciplinares para evaluar la situación de aquel momento y diseñar las medidas más adecuadas.

Como consecuencia de ello, la Comisión movilizó todos los instrumentos posibles puestos a disposición por el legislador, en particular la intervención en el mercado (intervención pública y ayuda al almacenamiento privado), las medidas excepcionales, la flexibilidad en los pagos directos y los pagos de desarrollo rural, y la promoción. Todas estas medidas se aplicaron con el apoyo del Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo y bajo el control de ambos organismos.

III. La Comisión presentó numerosas pruebas del análisis exhaustivo del mercado y de las políticas realizado para determinar las medidas más eficaces y eficientes que debían aplicarse.

La Comisión analizó las principales causas de la crisis y del impacto en los márgenes de los productores de leche y propuso medidas de mercado adecuadas, además de indicar las consecuencias presupuestarias de cada una de ellas. Habida cuenta de la disponibilidad de recursos presupuestarios, la elección de las medidas se realizó sobre la base de la mejor relación calidad-precio. En los casos pertinentes, la asignación de fondos (dotaciones) a los Estados miembros se realizó mediante una combinación de criterios objetivos como el volumen de producción, el impacto en los precios o la dependencia del mercado ruso.

V. La aplicación de medidas excepcionales por parte de la Comisión se basó en pruebas. No se adoptó ninguna medida a menos que pudiera demostrarse una perturbación del mercado con datos sólidos. Esto explica la aplicación gradual de las medidas durante los años 2014 a 2016.

VI. La Comisión estimó el impacto de la crisis a escala de la UE y de los Estados miembros. Las normas relativas a las medidas excepcionales de apoyo en el sector lácteo proporcionaron un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para que orientasen mejor la ayuda a los sectores más afectados en sus territorios.

VII. A partir de 2018, el Reglamento Financiero¹ introdujo mejoras significativas en las normas de ejecución de las herramientas de gestión de riesgos. Entre ellas cabe citar la posibilidad de recurrir a instrumentos sectoriales de estabilización de los ingresos, así como el refuerzo del apoyo financiero público a estos instrumentos. En diciembre de 2020, estaban previstos instrumentos de estabilización de los ingresos en dos programas de desarrollo rural. Aunque estos instrumentos no estaban operativos, los procesos de modificación del programa se encontraban en curso para aprovechar las nuevas posibilidades de programación.

VIII. La Comisión recopiló y consolidó las notificaciones recibidas de los Estados miembros en relación con las medidas aplicadas en sus territorios. En consonancia con el principio de subsidiariedad, se consideró más adecuado que los Estados miembros evaluaran la efectividad de sus medidas.

IX.1) La Comisión acepta la recomendación 1 y se muestra de acuerdo con la posibilidad de tener en cuenta los efectos de la ayuda de la UE en relación con las perturbaciones del mercado de manera holística, y de considerar salvaguardias para evitar el efecto de peso muerto.

IX.2) La Comisión acepta parcialmente la recomendación 2 y tomará en consideración el efecto estabilizador del apoyo directo en la evaluación de las perturbaciones del mercado, además de fijar condiciones y objetivos más restrictivos en caso de que se apliquen nuevas medidas excepcionales de apoyo.

Sin embargo, no es posible predefinir umbrales para calificar las perturbaciones del mercado.

IX.3) La Comisión acepta la recomendación 3 y analizará las consecuencias de los distintos modelos de concesión de ayuda excepcional sobre el comportamiento y la liquidez de las explotaciones lecheras, así como sobre la estabilización del mercado, el medio ambiente y la labor de gestión de riesgos desempeñada por los productores y las centrales lecheras.

INTRODUCCIÓN

15. La política agrícola común (PAC) ofrece varios instrumentos de apoyo a las explotaciones agrícolas que tienen un carácter de estabilización de los ingresos y no están sujetos a riesgos de mercado. Los productores de leche pueden participar en estos regímenes de ayuda de la PAC.

Se trata, en particular, de los pagos directos (especialmente la ayuda asociada voluntaria) y de los instrumentos de ayuda al desarrollo rural que compensan a los agricultores por las pérdidas de ingresos y los costes incurridos (ayuda a los agricultores en zonas con limitaciones naturales sobre la producción, si existe tal designación de zonas, ayuda a los agricultores de las zonas Natura 2000, apoyo a los compromisos agroambientales en materia de clima, prácticas de agricultura ecológica y prácticas de bienestar animal). La mayoría de estos tipos de ingresos tampoco se ven afectados por los riesgos de producción.

¹Reglamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo, de miércoles, 13 de diciembre de 2017, por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 (DO L 350 de 29.12.2017, p. 15).

La ayuda a la inversión en desarrollo rural también puede aumentar los ingresos de efectivo de las empresas agrícolas, pero depende de activos físicos que deben seguir cumpliendo su propósito inicial durante al menos cinco años.

22. El gasto total relacionado con la intervención y el almacenamiento privado durante el período 2015-2019 ascendió a 176,2 millones EUR, lo que equivale aproximadamente al 0,07 % del volumen de negocios del sector lácteo durante dicho período.

OBSERVACIONES

33. La Comisión destaca que el resultado del Consejo Económico del Observatorio del Mercado de la Leche se dirige principalmente a los operadores del sector lácteo, a fin de adaptar sus decisiones de producción o negocio a las actuales circunstancias y perspectivas del mercado. La función de este Consejo consiste en informar las decisiones estratégicas, pero no en orientarlas.

Los indicios de fluctuaciones de la oferta, la demanda y los precios no deben conducir necesariamente a una intervención automática, ya sea a través de medidas de red de seguridad o de otro modo. En su lugar, conviene dejar estas fluctuaciones en manos de los participantes en el mercado para que les hagan frente a través de los ajustes necesarios en su propia producción. Solo se contemplará la posibilidad de tomar medidas formales de red de seguridad si la intensidad y las consecuencias de las fluctuaciones aumentan, y con ello surge el riesgo de que se autogeneren perturbaciones significativas en el mercado.

37. La Comisión recuerda que las entregas de leche de la UE aumentaron un 4,7 % en el período enero-abril de 2016, lo que supone un aumento sustancial y presenta pocos signos de desaceleración.

38. Estas ayudas equivalen aproximadamente al 0,3 % de la producción del sector lácteo de la UE. A pesar de su modesto alcance, han enviado un mensaje claro sobre la necesidad de reducir la producción, respaldado por un estímulo financiero para fomentar esta reducción.

La Comisión considera que sería extremadamente difícil establecer una estimación exacta y fiable de cuánto puede aumentar el precio de la leche en función de una disminución de la producción lechera y que esto podría enviar señales erróneas, dadas las múltiples variables exógenas que influyen en los precios.

40. La Comisión observa que, cuando se diseñó y anunció la medida (julio de 2016), no había indicios que apuntasen a una mejora de los precios. Los precios de la leche en la UE comenzaron a mejorar en agosto de 2016 (la información no estaba disponible hasta finales de septiembre de 2016).

42. La Comisión consideró que el régimen de reducción de la producción lechera era pertinente, ya que proporcionó ayuda financiera a los agricultores en dificultad recompensando a aquellos que ajustaron la oferta a la demanda; contribuyó en gran medida al reequilibrio efectivo del mercado lácteo de la UE; y, como consecuencia indirecta de lo último, influyó en la recuperación del precio de la leche en el segundo semestre de 2016.

El alcance limitado de las medidas en lo referente a los gastos constituía una clara limitación de su capacidad para llevar a la recuperación de los precios. Es evidente que un gasto mucho más elevado probablemente habría tenido un impacto mayor, pero habría conllevado un coste en lo que respecta a los recursos. Con todo, las medidas enviaron señales importantes al mercado acerca de la orientación de la política y de la necesidad de reducir la producción de un modo proporcionado, flexible y económico.

43. Además de reducir el tamaño de los rebaños, los agricultores pueden disminuir aún más la producción por otros medios, por ejemplo, limitando los insumos de piensos, retrasando el sacrificio de las vacas menos productivas, reduciendo el uso de fertilizantes en sistemas a base de hierba, utilizando la leche para alimentar a los terneros, etc.

48. La Comisión analizó las principales causas de la crisis y del impacto en los márgenes de los productores de leche y propuso medidas de mercado adecuadas, además de indicar las consecuencias presupuestarias de cada una de ellas. Habida cuenta de la disponibilidad de recursos presupuestarios, la Comisión escogió las medidas sobre la base de la mejor relación calidad-precio.

49. La Comisión consideró que la distribución del presupuesto disponible entre los distintos Estados miembros debía ser en gran medida proporcional al tamaño de sus sectores lácteos. Por este motivo, se le otorgó un peso predominante a la producción total de leche (estimada como producción lechera real dentro de cuota).

50. La Comisión consideró que la indicación que figura en los considerandos del Reglamento (UE) 2015/1853² «los productores de los sectores ganaderos que están sufriendo la mayor caída de precios, las consecuencias directas de la prórroga de la prohibición de importación rusa y la repercusión de la sequía en los cultivos forrajeros» constituía una directriz suficiente. En última instancia, correspondía a los Estados miembros destinar con mayor precisión las ayudas a los agricultores más afectados.

Este planteamiento, conforme al principio al principio de subsidiariedad, se encuentra también en consonancia con el hecho de que las autoridades de los Estados miembros saben mejor qué agricultores se han visto más afectados y disponen, por consiguiente, de una mayor flexibilidad para poner en marcha las medidas necesarias.

52. La Comisión considera que las externalidades de la ganadería lechera son multidimensionales, con unos beneficios medioambientales que superan con creces los efectos negativos. Además, varios estudios han concluido que la agricultura intensiva resulta beneficiosa en términos de emisiones relativas. De hecho, permite conseguir más (leche) con menos (emisiones). Según el documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SWD(2021)115] relativo a la evaluación sobre el cambio climático y la emisión de gases de efecto invernadero:

- En 2018, el 44 % de las emisiones agrícolas de la UE-28 que no eran de CO₂ estaban relacionadas con la fermentación entérica del ganado de rumiantes (metano - CH₄), pero la intensidad de emisiones notificada a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático indica que las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de producción han disminuido ligeramente en determinados sistemas agrícolas, entre ellos, el de los productos lácteos.
- En lo que respecta a las innovaciones tecnológicas, el uso de semillas o animales mejorados genéticamente es bastante común en la UE, así como el empleo de esperma sexado y de invernaderos y edificios para el ganado climatizados. Por ejemplo, en el sector lácteo, el rendimiento lechero medio de la UE aumentó un 67 % desde 1990, lo que permitió que la producción subiese un 5 %, mientras que el número de vacas

² Reglamento Delegado (UE) 2015/1853 de la Comisión, de 15 de octubre de 2015, que establece una ayuda excepcional de carácter temporal para los productores de los sectores ganaderos (DO L 271 de 16.10.2015, p. 25).

lecheras disminuyó cerca del 40 %, lo que contribuyó significativamente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en Europa desde 1990.

54. La variedad de actividades elegidas por los Estados miembros constituye un reflejo de sus circunstancias, preferencias y opciones estratégicas específicas, así como de las limitaciones de un enfoque único. También refleja las ventajas de un enfoque de subsidiariedad en el que los Estados miembros adaptan las medidas a sus propias circunstancias.

60. Los niveles de producción de los distintos productores de leche fluctúan considerablemente por motivos muy diversos, independientemente de que las condiciones del mercado sean buenas o malas. Lo importante en un contexto de fuerte deterioro de los mercados es transmitir a los productores el mensaje de que han de adaptar la producción y proporcionarles las ayudas adecuadas cuando sea posible. La Comisión consideró que resultaba de poca practicidad determinar qué agricultores habrían cesado su producción de todos modos y estimó que cualquier reducción real de la producción contribuiría a estabilizar el mercado. De este modo, cualquier reducción debe poder optar a la ayuda de la Unión [dentro de los límites y condiciones establecidos en el Reglamento (UE) 2016/1612]³.

61. La Comisión recuerda que, de conformidad con el artículo 5, apartado 4, del Reglamento (UE) 2016/1612, los Estados miembros debían comprobar que «la reducción de las entregas de leche de vaca por la que se abona la ayuda de la Unión ha tenido efectivamente lugar». Por consiguiente, los Estados miembros deberían haber detectado las transferencias de cabezas de ganado entre agricultores sin reducción real de la producción y haberlas excluido de la ayuda; dichas transferencias serán tratadas de conformidad con los procedimientos ordinarios de liquidación de cuentas.

73. Las normas relativas a los instrumentos de gestión de riesgos se han modificado considerablemente en el período 2014-2020 para mejorar el funcionamiento y facilitar la aplicación de los regímenes y hacerlos más atractivos para los agricultores.

El Reglamento Financiero de 2018⁴ modificó radicalmente el funcionamiento del instrumento de estabilización de los ingresos al facilitar la creación y el mantenimiento del capital social de los fondos mutuales (elemento central de la creación de un fondo sólido) permitiendo el uso del apoyo público para crear el capital inicial y complementar los pagos anuales al fondo. Esto se añade a la posibilidad de subvencionar los pagos de compensación efectuados por los fondos mutuales a los agricultores participantes.

El régimen también se volvió más barato para los agricultores y ofreció un mejor nivel de garantía de ingresos: el umbral mínimo de pérdidas se redujo del 30 % al 20 %. El porcentaje de ayuda (es decir, el porcentaje de los fondos mutuales que se financia con fondos públicos) aumentó del 65 % al 70 %. Desde diciembre de 2020 se aplica el mismo umbral mínimo a los instrumentos de estabilización de la renta que no son sectoriales⁵.

En 2020, en el conjunto de la UE, se programaron instrumentos de estabilización de los ingresos en el marco de dos programas de desarrollo rural, pero no se encontraban operativos.

³ Reglamento Delegado (UE) 2016/1612 de la Comisión, de 8 de septiembre de 2016, por el que se establece una ayuda para la reducción de la producción lechera C/2016/5681 (DO L 242 de 9.9.2016, p. 4).

⁴ Reglamento (UE) 2017/2393, artículo 1, apartado 19, por el que se inserta el artículo 39 bis en el Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

⁵ Véase el artículo 39 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, modificado por el artículo 7, apartado 7, del Reglamento (UE) 2020/2220.

Sin embargo, en ambos casos los procesos de modificación del programa se encontraban en curso en 2020 para aprovechar las nuevas posibilidades de programación.

77. Además de las medidas mencionadas en el apartado del TCE, como parte del paquete de respuesta al brote de COVID-19, se modificó el Reglamento Feader⁶ para conceder una ayuda temporal excepcional (en forma de cantidades a tanto alzado) a los agricultores y pymes especialmente afectados por la crisis de la COVID-19 y para garantizar la continuidad de su actividad empresarial.

78. La Comisión recuerda que el estudio del Wageningen Economic Research and Ecorys⁷ incluía un estudio de caso dedicado a la crisis del sector lácteo, en el que se llegaba a la conclusión de que «la Comisión Europea gestionó la crisis 2014-2016 del sector lácteo de manera equilibrada, aprovechando la amplia gama de instrumentos y teniendo en cuenta al mismo tiempo los límites de dichos instrumentos».

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

81. La Comisión considera que en los años 2014-2016 se llevaron a cabo análisis y evaluaciones exhaustivos, continuos y multidisciplinares, y que esto contribuyó a la efectividad de las medidas en cuestión, que proporcionaron apoyos importantes para la recuperación del sector lácteo con un coste mínimo y de manera flexible y pragmática. Las medidas se debatieron exhaustivamente con los Estados miembros, quienes les otorgaron su apoyo.

82. La Comisión recuerda que los precios de la leche desnatada en polvo llevaban 18 meses experimentando una tendencia a la baja antes de que se iniciara la intervención pública. Este instrumento evitó un mayor deterioro de los precios de la leche desnatada en polvo y, por consiguiente, de los precios de la leche. Las reservas públicas de leche desnatada en polvo se conservaron hasta que se confirmó la recuperación del mercado. El bajo nivel de precios que presentaba la leche desnatada en polvo en aquel momento pesó sobre la capacidad de la Comisión para vender las existencias de intervención. Se trata de un desarrollo normal relacionado con el mercado que no pone en tela de juicio la efectividad del instrumento.

En esencia, la Comisión consiguió deshacerse de un gran volumen de existencias en una situación de aumento de los precios del mercado.

83. La Comisión recuerda que, en el momento en que se concibió la medida, no había indicios de una disminución de la producción. Si la producción comenzó a descender en junio de 2016, no habría sido posible obtener pruebas de esta tendencia antes de mediados de agosto de 2016.

Recomendación 1: atender futuros desequilibrios del mercado

a) La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión observa que la ayuda asociada se limita a los sectores que experimentan dificultades estructurales con el fin de evitar que estas dificultades se multipliquen, lo que

⁶ Reglamento (UE) 2020/872 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2020, por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 (DO L 204 de 26.6.2020, p. 1).

⁷ Realizado por Wageningen Economic Research and Ecorys – Evaluación para la Comisión «Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector» (Mejorar los criterios y las estrategias de prevención y gestión de crisis en el sector agrícola) (05.087713) Informe final, agosto de 2019.

podría provocar el abandono de la producción y afectar a otras partes de la cadena de suministro o de los mercados asociados. Esto está sujeto a unos límites y condiciones estrictos para reducir el riesgo de distorsión del mercado. Por consiguiente, la ayuda asociada no es un mecanismo que impulse la producción.

Además, habida cuenta de las disposiciones del régimen, la Comisión dispone de un margen de maniobra muy limitado para, en caso de crisis, intervenir a través de la ayuda asociada voluntaria en el número de animales que los agricultores poseen.

La Comisión está facultada para adoptar medidas con el fin de evitar que los beneficiarios de la ayuda asociada voluntaria se vean afectados negativamente por desequilibrios estructurales del mercado en un sector. Dichas medidas podrán permitir a los Estados miembros decidir que dicha ayuda se pague sobre la base de las unidades de producción para las que se concedió la ayuda en un período de referencia anterior.

En el supuesto de que el mercado se viese perturbado por un exceso de oferta, la Comisión estudiará formas de evitar que la existencia de los pagos asociados interfiera con los ajustes de producción necesarios. A este respecto, la Comisión evaluará detenidamente la oportunidad y el calendario para la adopción de medidas según se ha mencionado anteriormente.

b) La Comisión acepta la recomendación.

84. La Comisión analizó las principales causas de la crisis y del impacto en los márgenes de los productores de leche y propuso medidas de mercado adecuadas, además de indicar las consecuencias presupuestarias de cada una de ellas. Habida cuenta de la disponibilidad de recursos presupuestarios, la Comisión escogió las medidas sobre la base de la mejor relación calidad-precio.

85. La Comisión llevó a cabo un seguimiento continuo del mercado y una evaluación exhaustiva y multidisciplinar de la crisis (que incluyó un debate con los Estados miembros y el Consejo sobre las medidas apropiadas). En consonancia con el principio de subsidiariedad, se consideró más adecuado que los Estados miembros decidiesen cómo destinar las ayudas concedidas en el marco de las diferentes medidas excepcionales. La Comisión consideró que las indicaciones que figuran en los considerandos de los distintos reglamentos por los que se ejecutan las medidas excepcionales de apoyo constituían una directriz suficiente para decidir cómo destinar las ayudas (por ejemplo, la mención «los productores de los sectores ganaderos que están sufriendo la mayor caída de precios, las consecuencias directas de la prórroga de la prohibición de importación rusa y la repercusión de la sequía en los cultivos forrajeros» en el Reglamento Delegado de la Comisión (UE) 2015/1853).

86. La Comisión recuerda que la sostenibilidad (en el sentido de la Estrategia «De la Granja a la Mesa»⁸) no figuraba entre los objetivos de las medidas excepcionales adoptadas en 2014-2016.

Recomendación 2: mejorar la elaboración y orientación de los presupuestos

a) La Comisión no acepta la recomendación.

⁸ Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, COM/2020/381 final, 20.5.2020.

Las perturbaciones del mercado son de naturaleza multidimensional e imprevisible, lo que hace imposible e indeseable definir de antemano umbrales operativos que limitarían cualquier posible línea de actuación dentro de un marco predeterminado. Las perturbaciones del mercado han de abordarse de manera *ad hoc* y con un enfoque holístico.

b) La Comisión acepta la recomendación.

Su evaluación de las perturbaciones del mercado a nivel sectorial puede influir en el efecto estabilizador del apoyo directo, y pueden establecerse condiciones y objetivos más restrictivos en caso de que se apliquen otras medidas excepcionales de apoyo.

88. No se recurrió a la reserva para crisis en el sector agrícola durante las perturbaciones del mercado del período 2014-2016 debido tanto a la complejidad de las normas como a la disponibilidad suficiente de recursos en el presupuesto de la UE.

A partir de 2018, el Reglamento Financiero mejoró considerablemente las normas de ejecución de los instrumentos de gestión de riesgos al incluir la posibilidad de establecer instrumentos sectoriales de estabilización de los ingresos y reforzar el apoyo financiero público destinado a estos instrumentos. En diciembre de 2020, estaban previstos instrumentos de estabilización de los ingresos en dos programas de desarrollo rural. Aunque estos instrumentos no estaban operativos, los programas se encontraban en curso de modificación con vistas a aprovechar las nuevas posibilidades.

89. La Comisión recopiló y consolidó las notificaciones recibidas de los Estados miembros en relación con las medidas aplicadas en sus territorios. En consonancia con el principio de subsidiariedad, se consideró más adecuado que los Estados miembros evaluaran la efectividad de sus medidas. No obstante, la Comisión puede contemplar la posibilidad de realizar un análisis más exhaustivo de los sistemas de los Estados miembros.

Recomendación 3: mejor preparación para futuras perturbaciones del mercado

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión llevará a cabo un estudio para ayudar a extraer lecciones de las perturbaciones del mercado en el período 2014-2016 en lo relativo a los efectos de las diversas medidas excepcionales sobre el comportamiento y la liquidez de las explotaciones lecheras, la estabilización del mercado, el medio ambiente y la labor de gestión de riesgos desempeñada por los productores y las centrales lecheras.

Teniendo en cuenta el tiempo necesario para los procedimientos de adjudicación de contratos y con vistas a garantizar un estudio de alta calidad, la Comisión considera necesario establecer la fecha prevista de aplicación para 2024.

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I, especializada en el uso sostenible de los recursos naturales, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Nikolaos Milionis, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo.

Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	15.5.2019
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	26.3.2021
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	19.5.2021
Respuestas oficiales de la Comisión recibidas en todas las lenguas	17.6.2021

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2021.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor:

Ilustraciones 6 y 11: Iconos diseñados por [Pixel perfect](https://flaticon.com) de <https://flaticon.com>.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal de Cuentas Europeo no tiene control sobre dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN 978-92-847-6132-6	1977-5687	doi:10.2865/207300	QJ-AB-21-011-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-5995-8	1977-5687	doi:10.2865/987052	QJ-AB-21-011-ES-Q

El precio medio percibido por los productores de leche de la UE comenzó a descender después de alcanzar su máximo al principio de 2014. A mediados de 2016, los precios comenzaron a subir de nuevo.

La política agrícola común (PAC) cuenta con una serie de herramientas para hacer frente a las perturbaciones del mercado. Los pagos directos ejercen una función de estabilización, puesto que aportan una fuente constante de ingresos para el agricultor. El objetivo de una «red de seguridad» es apuntalar los precios retirando temporalmente los excedentes de productos lácteos del mercado. La Comisión puede asimismo adoptar medidas excepcionales contra las amenazas de perturbaciones del mercado, como así hizo entre 2014 y 2016.

Examinamos la gestión realizada por la Comisión y las correspondientes autoridades de los Estados miembros en su respuesta a las perturbaciones del mercado lácteo en el período 2014-2016. En general, constatamos que la Comisión y los Estados miembros adoptaron amplias medidas para ayudar a los ganaderos durante las perturbaciones del mercado, pero el análisis que acometieron fue por lo general insuficiente para decidir sobre el nivel de ayuda necesaria y dirigirla.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors