



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 10

2013

POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN: ¿ESTÁ BIEN CONCEBIDA Y EJECUTADA LA AYUDA ESPECÍFICA EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 68 DEL REGLAMENTO (CE) N° 73/2009 DEL CONSEJO?

ES



Informe Especial nº 10 // 2013

POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN: ¿ESTÁ BIEN CONCEBIDA Y EJECUTADA LA AYUDA ESPECÍFICA EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 68 DEL REGLAMENTO (CE) N° 73/2009 DEL CONSEJO?

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

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

Tel. [+352 4398-1](tel:+35243981)
Fax [+352 4398-46410](tel:+352439846410)
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Informe Especial nº 10 // 2013

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

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013

ISBN 978-92-9241-383-5
doi:10.2865/27192

© Unión Europea, 2013
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartados

GLOSARIO

I-VII	RESUMEN
1-6	INTRODUCCIÓN
7-12	ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN
13-76	OBSERVACIONES
13-28	LAS INSUFICIENCIAS EN EL MARCO DE EJECUCIÓN DE LA AYUDA ESPECÍFICA EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 68 AFECTAN A SU ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA PAC
14-19	LAS AYUDAS ESPECÍFICAS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 68 CONSTITUYEN UNA EXCEPCIÓN PARCIAL A LA ORIENTACIÓN GENERAL DISOCIADA DEL RÉGIMEN DE AYUDAS DIRECTAS
20-26	LOS ESTADOS MIEMBROS TIENEN UN AMPLIO MARGEN DE MANIOBRA, MIENTRAS QUE LA COMISIÓN EJERCE UN CONTROL LIMITADO
27-28	FUTURO DE LAS MEDIDAS DE AYUDA ESPECÍFICA DE LA PAC DESPUÉS DE 2013: PERSISTEN RIESGOS DE FALTA DE ADECUACIÓN A LA PAC
29-53	NO HAY PRUEBAS SUFICIENTES QUE DEMUESTREN QUE LAS MEDIDAS INTRODUCIDAS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 68 SON NECESARIAS O PERTINENTES
31-35	PRUEBAS INSUFICIENTES DE SU NECESIDAD EN ALGUNOS CASOS
36-49	PRUEBAS INSUFICIENTES DE LA ADECUACIÓN DE LAS MEDIDAS
50-53	HERRAMIENTAS INSUFICIENTES PARA EVALUAR LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS
54-76	LOS CONTROLES DE LAS MEDIDAS EJECUTADAS SON INADECUADOS O INSUFICIENTES EN LOS ESTADOS MIEMBROS
55-63	INSUFICIENCIAS EN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL ADMINISTRATIVO
64-69	INSUFICIENCIAS EN LOS CONTROLES SOBRE EL TERRENO
70-76	ELEVADA CARGA ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN Y CONTROL

77-81 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ANEXO I.** **DOTACIÓN ASIGNADA AL ARTÍCULO 68 PARA EL PERÍODO 2010-2013,
DESGLOSADO POR ESTADO MIEMBRO Y ACTIVIDAD (SIN LAS MEDIDAS DEL
ANTIGUO ARTÍCULO 69)**
- ANEXO II.** **RESUMEN DE LAS MEDIDAS SELECCIONADAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS
VISITADOS**

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GLOSARIO

Ayuda directa asociada o disociada: Hasta 2003, las ayudas a la agricultura en virtud del primer pilar se concedían en su mayoría mediante pagos directos vinculados a la producción de productos agrícolas específicos (ayuda directa «asociada»). Los pagos de este tipo consistían principalmente en ayudas «de superficie» por hectárea, ayudas por tipo de cultivo o ayudas al «ganado» por animal subvencionable. Tras la reforma de la PAC de 2003, la mayor parte de las medidas de ayuda en virtud del primer pilar se «disociaron», lo que significa que ya no dependen de la producción del beneficiario.

Controles administrativos/controles sobre el terreno: El título III del Reglamento (CE) nº 1122/2009¹ de la Comisión establece los principios generales de los controles que se aplican a todas las medidas de ayuda directa. En particular, todas las solicitudes de ayuda deben someterse a controles administrativos, además de a controles sobre el terreno basados en muestreros. En el artículo 29 de dicho reglamento se establece: «Se comprobarán todas las solicitudes correspondientes a medidas de ayuda específica en las que sea posible técnicamente realizar controles administrativos».

Efecto de peso muerto: El efecto de peso muerto tiene lugar cuando se utiliza una medida en apoyo de beneficiarios que habrían actuado de igual modo sin contar con la ayuda. Dado que, en dichos casos, el pago de las ayudas no tiene ningún impacto, por definición, la parte del gasto que genera el efecto de peso muerto no es eficaz, porque no contribuye a los objetivos definidos.

PAC: Política agrícola común.

Primer pilar/Segundo pilar: La reforma de la Agenda 2000 estableció dos pilares principales para la PAC. El primer pilar (Fondo Europeo Agrícola de Garantía, FEAGA) establece las medidas del mercado y de ayuda a la renta en forma de pagos directos. El segundo pilar (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Feader) cofinancia medidas de desarrollo rural en el ámbito agroambiental, la promoción de la calidad alimentaria, las normas técnicas más exigentes y el bienestar animal.

Régimen de pago único (RPU): El régimen de pago único es el sistema de ayuda disociada en virtud del primer pilar que se ha aplicado desde la reforma de la PAC de 2003 en los Estados miembros que se adhirieron a la Unión Europea antes de 2004. En los nuevos Estados miembros se aplica una versión transitoria simplificada, el régimen de pago único por superficie (RPUS).

Sistema integrado de gestión y control (SIGC): El SIGC se define en el capítulo 4 del título II del Reglamento (CE) nº 73/2009² del Consejo y se desarrolla en el Reglamento (CE) nº 1122/2009. Comprende una base de datos informatizada de explotaciones agrícolas y solicitudes de ayuda, un sistema de identificación para parcelas de terreno agrícola (SIP) y un sistema de registro e identificación de animales (AIRS), y prevé una serie de controles administrativos y controles sobre el terreno.

¹ Reglamento (CE) nº 1122/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola (DO L 316 de 2.12.2009, p. 65).

² Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006, (CE) nº 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1782/2003 (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16).

RESUMEN

I.

Cuando se introdujo el régimen de pago único (RPU) en 2003, los Estados miembros podían retener hasta un 10 % de sus límites máximos nacionales para «tipos específicos de actividades agrarias que sean importantes para la protección o la mejora del medio ambiente» o para «mejorar la calidad» o la «comercialización de los productos agrícolas». Esta ayuda específica se amplió más tarde mediante el artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009, que aumentó el número de objetivos para los que se podía conceder dicha ayuda.

II.

Veinticuatro Estados miembros han decidido acogerse al artículo 68 aplicando un mosaico de 113 medidas de muy diversa índole. El presupuesto total para el período 2010-2013 es de 6 400 millones de euros. Aunque cada una de las medidas está sujeta a sus propias normas, la mayoría se basan en mecanismos «clásicos» de pagos directos asociados³.

III.

La fiscalización examinó la concepción de las ayudas específicas previstas en el artículo 68, el modo en que se ejecutaron en 2010 y 2011 (condiciones de gestión y control) y, en particular, si ha quedado suficientemente demostrado que dichas ayudas específicas son coherentes, pertinentes y están sometidas a los controles adecuados. La fiscalización se llevó a cabo en los servicios de la Comisión y en cuatro Estados miembros que representan aproximadamente el 70 % de la dotación presupuestaria de estas medidas.

³ Véanse en el **glosario** las explicaciones relativas a las ayudas directas asociadas o disociadas y al régimen de pago único.

RESUMEN

IV.

El RPU se basa en los principios de disociar los pagos directos de la producción y simplificar el régimen de pagos («pago único»). Excepcionalmente, el artículo 68 permite a los Estados miembros mantener los pagos directos asociados «en casos claramente definidos». No obstante, el Tribunal constató que la Comisión ejercía poco control sobre la justificación de dichos casos y que los Estados miembros mantenían un amplio margen de discrecionalidad en la introducción de pagos directos asociados. En consecuencia, la aplicación de las disposiciones del artículo 68 no siempre era plenamente conforme a los principios generales de disociación y simplificación que rigen ahora la política agrícola común.

V.

El Tribunal también constató que no existen pruebas suficientes en los Estados miembros de que las medidas introducidas en virtud del artículo 68 sean necesarias o pertinentes desde el punto de vista de su necesidad, de la eficacia de su diseño y de la cuantía de las ayudas otorgadas. Los objetivos e indicadores insuficientes dificultarán la futura evaluación de las medidas.

VI.

Por último, el Tribunal señaló insuficiencias en los sistemas de gestión y control establecidos para garantizar la correcta ejecución de las medidas vigentes. Dichas insuficiencias se constataron en ocasiones a pesar de las cargas de gestión y control, ya de por sí elevadas, pero que sería necesario aumentar aún más si deben cumplir los requisitos establecidos en la normativa.

VII.

En el contexto de la introducción de la PAC posterior a 2013, la propuesta de la Comisión que actualmente se debate permitiría mantener las ayudas específicas en forma de pagos asociados, pero sin definir unos límites suficientemente precisos. A este respecto, el Tribunal desea formular las siguientes recomendaciones:

- a) Las ayudas específicas a determinadas actividades agrícolas deben basarse en una interpretación estricta de las disposiciones del artículo 68, y la concesión de dichas ayudas asociadas debe justificarse adecuadamente a la Comisión, que tendrá que comprobarlas.
- Con el fin de asumir su responsabilidad última en el sistema de gestión compartida, la Comisión debe desempeñar un papel más activo en la determinación de los criterios que rigen la aplicación de las medidas.
- Debería exigirse a los Estados miembros que demuestren la necesidad de todas las medidas de ayuda específica que prevean introducir (en términos de la necesidad y el valor añadido de un enfoque basado en excepciones), pertinente (en términos de criterios de ejecución, criterios de concesión y niveles de ayuda) y que cumple los criterios de buena gestión financiera.
- b) Teniendo en cuenta la variedad de medidas posibles, debe establecerse un sistema adecuado de seguimiento que facilite la evaluación posterior.
- c) Una vez introducidas las medidas, los Estados miembros establecerán sistemas de gestión y control adecuados y exhaustivos para garantizar que se pueden cumplir todos los requisitos del reglamento. Con el fin de evitar que se generen costes desproporcionados en la escala limitada de una medida de ayuda específica, deberá tomarse en consideración, ya en la fase de diseño de la medida, el requisito de controles (simplicidad de ejecución, posibilidad de controlar los criterios, etc.) o, incluso, a la hora de decidir si se introduce o no una medida determinada.

INTRODUCCIÓN

1. Cuando se introdujo en 2003 el régimen de pago único (la disociación de la producción de las ayudas directas a los agricultores)⁴, a los Estados miembros se les permitió continuar aplicando determinadas medidas que concedían a los agricultores ayudas vinculadas a la producción. De conformidad con el artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003⁵, los Estados miembros podían reservar hasta un 10 % de sus límites máximos nacionales para «tipos específicos de actividades agrarias que sean importantes para la protección o la mejora del medio ambiente o para mejorar la calidad o la comercialización de productos agrícolas».
2. Estas ayudas específicas fueron posteriormente ampliadas por el artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009 (período 2010-2013). El artículo 68 aumentó el número de objetivos o actividades a los que se podían conceder ayudas (véase el **cuadro 1**).
3. Las disposiciones detalladas de aplicación de las ayudas previstas en el artículo 68 se establecen principalmente en el Reglamento (CE) nº 1120/2009⁶ de la Comisión (artículos 37 a 49), y en el Reglamento (CE) nº 1122/2009 (artículos 29 y 46). Los sistemas de gestión y control de los distintos tipos de ayudas concedidas en virtud del artículo 68 se basan en el sistema integrado de gestión y control (SIGC).

⁴ Véase el **glosario**.

⁵ Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001 (DO L 270 de 21.10.2003, p. 1).

⁶ Reglamento (CE) nº 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO L 316 de 2.12.2009, p. 1).

CUADRO 1

OBJETIVOS O ACTIVIDADES CON DERECHO A AYUDAS ESPECÍFICAS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 68

Protección o mejora del medio ambiente	Art. 68, apartado 1, letra a), inciso i)
Calidad de los productos agrícolas	Art. 68, apartado 1, letra a), inciso ii)
Comercialización de productos agrícolas	Art. 68, apartado 1, letra a), inciso iii)
Bienestar animal	Art. 68, apartado 1, letra a), inciso iv)
Beneficios agroambientales	Art. 68, apartado 1, letra a), inciso v)
Compensar desventajas específicas en zonas vulnerables o sensibles o para tipos de agricultura vulnerables	Art. 68, apartado 1, letra b)
Evitar el abandono de tierras	Art. 68, apartado 1, letra c)
Seguros de cosechas, animales y plantas	Art. 68, apartado 1, letra d)
Fondos mutuales para enfermedades e incidencias medioambientales	Art. 68, apartado 1, letra e)

- 4.** Veinticuatro Estados miembros han decidido aplicar el artículo 68 a través de un mosaico de 113 medidas muy variadas, tanto por su naturaleza como por su presupuesto.
- 5.** Para el período 2010-2013, se asignó una dotación total de 6 400 millones de euros del presupuesto de la UE al artículo 68 (véase el **anexo I**). En los gráficos siguientes se muestra el reparto de la financiación desglosado por Estado miembro (**gráfico 1**) y por tipo de medida (**gráfico 2**).
- 6.** En el **cuadro 2** se presentan las formas de ayudas (asociadas/disociadas) utilizadas para las distintas medidas establecidas en virtud del artículo 68, apartado 1, tal como se clasifican en el presupuesto de la UE.

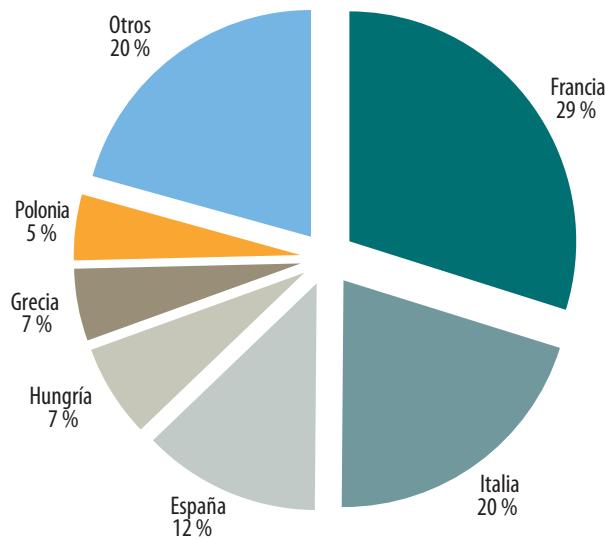
CUADRO 2

TIPOS DE AYUDAS (ASOCIADAS/DISOCIADAS) UTILIZADAS PARA LAS DISTINTAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 68, APARTADO 1

	Ayuda directa asociada	Ayuda directa disociada
Protección o mejora del medio ambiente: art. 68, apartado 1, letra a), inciso i)	✓	
Calidad de los productos agrícolas: art. 68, apartado 1, letra a), inciso ii)	✓	
Comercialización de los productos agrícolas: art. 68, apartado 1, letra a), inciso iii)	✓	
Bienestar animal: art. 68, apartado 1, letra a), inciso iv)	✓	
Beneficios agroambientales: art. 68, apartado 1, letra a), inciso vi)		✓
Desventajas específicas y tipos de agricultura vulnerable: art. 68, apartado 1, letra b)	✓	
Evitar el abandono de tierras: art. 68, apartado 1, letra c)		✓
Seguros de cosechas, animales y plantas: art. 68, apartado 1, letra d)		✓
Fondos mutuales: art. 68, apartado 1, letra e) (seguros)	✓	

GRÁFICO 1

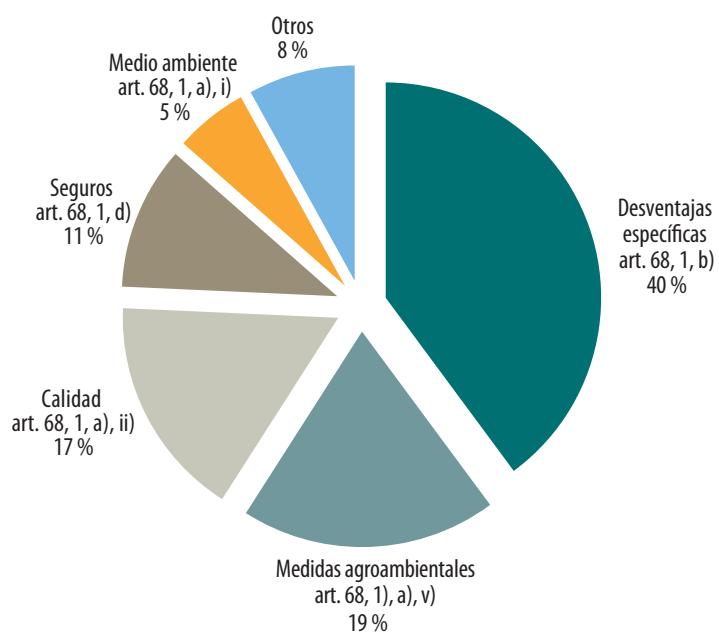
DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS PRESUPUESTADOS PARA EL PERÍODO 2010-2013 POR ESTADO MIEMBRO



Fuente: Previsiones presupuestarias comunicadas por la Comisión Europea.

GRÁFICO 2

DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS PRESUPUESTADOS PARA EL PERÍODO 2010-2013 POR TIPO DE MEDIDA



Fuente: Previsiones presupuestarias comunicadas por la Comisión Europea.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

7.

La fiscalización se centró en la introducción de las ayudas previstas en el artículo 68 y en el modo en que estas se ejecutaron en 2010 y 2011 (condiciones de gestión y control). Con el fin de dar respuesta a la principal pregunta de auditoría sobre si las ayudas prestadas se concibieron y ejecutaron correctamente, la fiscalización se planteó las tres preguntas secundarias siguientes:

- a) ¿Se ha diseñado el marco de ejecución de las medidas de ayuda específica de modo que esté garantizada la coherencia con la orientación general del primer pilar de la PAC?
- b) ¿Existen pruebas suficientes de que las medidas introducidas en virtud del artículo 68 son necesarias y pertinentes?
- c) ¿Se ejecutan dichas medidas con un sistema de control satisfactorio?

8.

La fiscalización se llevó a cabo en los servicios de la Comisión y en Grecia, España (Aragón, Galicia y Castilla-La Mancha), Francia e Italia (Emilia-Romaña y Lacio), Estados miembros que representan el 68 % de la dotación presupuestaria para el período 2010-2013 y el 73 % del gasto presupuestado para los dos primeros años.

9.

El trabajo se centró en una selección de trece medidas (véase una breve descripción de las mismas en el **anexo II**):

- o ayudas para el trigo duro: Grecia, artículo 68, apartado 1, letra a), inciso ii);
- o ayudas al ganado ovino o caprino en las zonas desfavorecidas: Grecia, artículo 68, apartado 1, letra b);
- o nuevos derechos de pago único en las zonas desfavorecidas o en zonas de montaña: Grecia, artículo 68, apartado 1, letra c);
- o ayudas a la rotación de cultivos en zonas de secano: España, artículo 68, apartado 1, letra a), inciso v);
- o ayudas al sector lácteo en las zonas desfavorecidas: España, artículo 68, apartado 1, letra b);
- o ayudas a la carne de ovino o caprino: España, artículo 68, apartado 1, letra b);
- o ayudas adicionales para cultivos proteaginosos: Francia, artículo 68, apartado 1, letra a), inciso i);
- o ayudas para el mantenimiento de la agricultura ecológica: Francia, artículo 68, apartado 1, letra a), inciso v);

- ayudas al ganado ovino o caprino: Francia, artículo 68, apartado 1, letra b);
- seguros de cosechas: Francia, artículo 68, apartado 1, letra d);
- rotación de cultivos: Italia, artículo 68, apartado 1, letra a), inciso v);
- mejora de la calidad de los productos agrícolas en el sector bovino: Italia, artículo 68, apartado 1, letra a), inciso ii);
- seguros: Italia, artículo 68, apartado 1, letra d).

10. Estas trece medidas recibieron 2 686 millones de euros para el período 2010-2013, y representaban algo más del 40 % del presupuesto total del artículo 68 (50 % en los dos primeros años).

11. El enfoque de la fiscalización consistió en una evaluación del trabajo realizado para elaborar la normativa en vigor⁷ y, en lo que respecta a las medidas seleccionadas:

- a) una revisión de la concepción de las medidas (por ejemplo, necesidades, criterios de admisibilidad y tipos de ayuda) y de los justificantes disponibles de las decisiones tomadas;
- b) un análisis de los sistemas de gestión y control;
- c) pruebas de conformidad, basadas en documentos, sobre una muestra aleatoria de unos diez expedientes de beneficiarios por cada medida; la mayoría de los beneficiarios implicados ya habían sido controlados en visitas sobre el terreno por las autoridades nacionales;
- d) visitas sobre el terreno para examinar una submuestra de los expedientes mencionados y, en su caso, para controlar a otras partes interesadas en la medida⁸.

12. En total, los auditores estudiaron los registros documentales de 141 expedientes (solicitudes, controles y pagos de 2010 y 2011)⁹ y realizaron 29 visitas sobre el terreno.

⁷ Incluido un análisis de las evaluaciones disponibles en relación con la ejecución, anteriormente, del artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003 o de otras medidas equivalentes.

⁸ Una compañía de seguros de Francia y Consorzi di Difesa de Italia (organizaciones de productores que actúan como intermediarias).

⁹ Algunos de los beneficiarios seleccionados para 2010 no habían renovado sus solicitudes de ayuda en 2011; además, algunos expedientes de beneficiarios para 2011 no estaban aún disponibles en el momento de la fiscalización.

OBSERVACIONES

LAS INSUFICIENCIAS EN EL MARCO DE EJECUCIÓN DE LA AYUDA ESPECÍFICA EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 68 AFECTAN A SU ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA PAC

- 13.** La reforma de la PAC, introducida en 2003, se basaba en los principios de disociar los pagos directos de la producción y simplificar el régimen de pagos. Como excepción, el artículo 68 permite a los Estados miembros mantener las ayudas específicas «en casos claramente definidos». La fiscalización evaluó si dichas excepciones eran conformes a los principios generales de disociación y simplificación que ahora rigen la política agrícola común.

LAS AYUDAS ESPECÍFICAS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 68 CONSTITUYEN UNA EXCEPCIÓN PARCIAL A LA ORIENTACIÓN GENERAL DISOCIADA DEL RÉGIMEN DE AYUDAS DIRECTAS

- 14.** La mayoría de las medidas¹⁰ que se podrían introducir en virtud del artículo 68 son similares —o, en algunos casos, exactamente iguales— a las de anteriores regímenes¹¹. En gran medida, por tanto, el artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009 [y su precursor, el artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003] constituye esencialmente la base jurídica necesaria para garantizar la continuidad de las medidas vigentes, en particular las ayudas asociadas que ya existían desde hacía tiempo.
- 15.** De este modo, las medidas asociadas al ganado que se han fiscalizado pueden compararse con las medidas de ayudas directas a los animales, como las primas por vacas nodrizas, ovejas y cabras¹², a las que han servido de complemento¹³. La mayoría de las medidas de ayuda por superficie que se introdujeron son esencialmente una continuación de las medidas de ayuda ya disponibles en el marco del desarrollo rural o de los regímenes de ayudas asociadas existentes¹⁴ que el Consejo ya había decidido disociar.
- 16.** No obstante, la disociación fue el tema clave de la reforma de la PAC de 2003, y esta tendencia se confirmó en el «chequeo» de la PAC de 2008¹⁵.

¹⁰ Únicamente las medidas de gestión de riesgos [letras d) y e)] eran innovadoras respecto de las formas de ayuda ya disponibles.

¹¹ En el segundo pilar, todas las medidas agroambientales representaban importes muy superiores (medida 214, para la que se asignaron 22 200 millones de euros en el período 2007-2013). Para más información, véase el Informe Especial nº 7/2011 del Tribunal: «¿Se han concebido y gestionado de forma correcta las ayudas agroambientales?» (<http://eca.europa.eu>). En particular, las ayudas a la agricultura ecológica en Francia en virtud del artículo 68 son iguales que las que ya existían con arreglo a la medida 214 de desarrollo rural.

¹² Véase el Informe Especial nº 11/2012 del Tribunal: «Ayudas directas para vacas nodrizas y para ovejas y cabras en virtud de la aplicación parcial del RPU» (<http://eca.europa.eu>).

¹³ Por ejemplo, España había optado por disociar las primas existentes por ovejas y cabras; no obstante, volvió a introducir inmediatamente una medida comparable para prestar ayudas a la carne ovina o caprina en virtud del artículo 68.

¹⁴ Por ejemplo, las ayudas de Francia a los cultivos proteaginosos en virtud del artículo 68 tienen un carácter «adicional» porque se impusieron en 2010 y 2011 a una medida equivalente ya existente que se mantuvo hasta 2011.

¹⁵ Según el considerando 2 del Reglamento (CE) nº 73/2009: «Debe ampliarse, en particular, la disociación de la ayuda directa y simplificarse el funcionamiento del régimen de pago único». El fin era que los Estados miembros que habían optado en un principio por mantener un determinado porcentaje de ayudas a la producción en virtud del RPU lo retiraran antes de 2013. Asimismo, los regímenes de ayuda específica que aún estaban asociados se eliminaron gradualmente y se incorporaron al RPU (con la notable excepción de las primas por vacas nodrizas, ovejas y cabras, que los Estados miembros pueden mantener como regímenes asociados).

- 17.** El artículo 68 —y, anteriormente, el artículo 69, su «precursor»— prevé, por tanto, varias excepciones al objetivo de ampliar y simplificar la disociación. Al mantener, o incluso crear, formas de ayuda asociada, se aleja de la orientación general del primer pilar. Por este motivo, el Reglamento establece que las excepciones deben aplicarse de forma limitada «en casos claramente definidos»¹⁶. En consecuencia, el propósito de este artículo no es mantener una forma de asociación parcial ni introducir una «reasociación», sino simplemente ofrecer soluciones adaptadas a varios problemas específicos.
- 18.** En 2010, una evaluación del impacto de la disociación parcial sobre el mercado ya concluía que el artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003 se había utilizado de manera incorrecta con el fin de mantener una forma de asociación parcial¹⁷. Desde entonces, este riesgo ha aumentado debido al elevado número de medidas posibles ofrecidas por el artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009, que desarrolla las opciones de ayudas específicas aún más de lo que lo hacía el citado artículo 69.
- 19.** Por tanto, la compatibilidad de las ayudas específicas con la orientación general del Consejo para el primer pilar depende ahora de la interpretación que se dé al concepto de «casos claramente definidos» en los que se van a conceder ayudas específicas, y en el modo en que se compruebe.

LOS ESTADOS MIEMBROS TIENEN UN AMPLIO MARGEN DE MANIOBRA, MIENTRAS QUE LA COMISIÓN EJERCE UN CONTROL LIMITADO

- 20.** Los reglamentos sobre ayudas específicas no proporcionan un marco suficiente para garantizar que estas ayudas solo se concedan «en casos claramente definidos»; de hecho, permiten que, en la concepción de sus medidas, los Estados miembros actúen con un considerable margen de maniobra.
- 21.** La aprobación de la Comisión solo se requiere formalmente para las medidas agroambientales con arreglo al apartado 1, letra a), inciso v). Para cualquier otro tipo de medidas, la Comisión no puede emprender acciones jurídicamente vinculantes, y la única obligación de los Estados miembros consiste en comunicar a ésta las decisiones que tomen.

¹⁶ Según el considerando 35 del Reglamento (CE) nº 73/2009: «Conviene autorizar a los Estados miembros a utilizar [...] para [...] conceder ayudas específicas en casos claramente definidos. [...] Para que la Comunidad pueda cumplir con sus obligaciones internacionales, los recursos que puedan destinarse a cualquier ayuda asociada a la producción deben limitarse a un nivel apropiado».

¹⁷ Agrosynergie: *Evaluación de los efectos de la disociación parcial sobre los mercados*, octubre de 2010 (http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/decoupling/short_sum_es.pdf): En la mayoría de los casos estudiados, las modalidades de aplicación han sesgado la naturaleza del artículo 69, que los Estados miembros han percibido como una forma de disociación parcial en respuesta a la introducción de la disociación.

- 22.** Asimismo, los reglamentos establecen muy pocas restricciones a las medidas que pueden introducirse, y las pocas normas que existen se aplican a una sola categoría de medidas, aunque no siempre queda claro por qué no podrían aplicarse a otras. Por tanto, dado que no siempre existe una distinción clara entre los diferentes tipos de medidas, los Estados miembros pueden, según el objetivo declarado, sortear las normas existentes al aplicar una clasificación en lugar de otra (véase el **recuadro 1**).
- 23.** A pesar de ello, la Comisión ha examinado las medidas que se le han notificado para garantizar que cada Estado miembro facilita una determinada cantidad de información normalizada. Durante el proceso, se han producido frecuentes intercambios que en algunas ocasiones han dado lugar a enmiendas a las medidas propuestas inicialmente.

RECUADRO 1

EJEMPLO DE DISTINCIÓN POCO CLARA ENTRE LOS DIFERENTES TIPOS DE MEDIDAS Y DE CÓMO PUEDEN APROVECHARSE DE ELLA LOS ESTADOS MIEMBROS PARA SORTEAR LAS NORMAS EXISTENTES

No existe una distinción clara entre la medida que se va a establecer conforme al apartado 1, letra a), inciso i) (medio ambiente) y al apartado 1, letra a), inciso v) (medidas agroambientales). Por ejemplo, las ayudas otorgadas en Francia a los cultivos proteaginosos se establecieron en virtud del apartado 1, letra a), inciso i), mientras que en España e Italia se introdujeron medidas bastante similares en apoyo a la rotación de cultivos¹⁸ con arreglo al apartado 1, letra a), inciso v), y con objetivos muy parecidos. Véase asimismo el ejemplo del apartado 26.

Dichas opciones tuvieron un impacto directo sobre las normas aplicables:

- las medidas «medioambientales» están supeditadas a «beneficios [...] significativos y mensurables»¹⁹ (criterio que no se aplica a las medidas «agroambientales»);
- las ayudas «agroambientales» deben ser aprobadas previamente por la Comisión y deben limitarse a «cubrir los costes adicionales realmente soportados y las pérdidas de ingresos registradas con el fin de cumplir el objetivo» (restricciones que no se aplican a las demás categorías, incluidas las ayudas «medioambientales»).

¹⁸ Tal y como se explica en el **anexo II**, la citada medida aplicada en España no impone realmente ninguna condición de rotación de cultivos, sino que se aplica a través de ayudas por superficie supeditadas, sobre todo, a determinados porcentajes de cultivos oleaginosos y proteaginosos.

¹⁹ Aunque en el caso mencionado no se demostró el cumplimiento de esta condición.

24.

No obstante, la Comisión carece de mandato jurídico para ampliar su función, y no siempre se actúa en consecuencia con los exámenes e intercambios. La minuciosidad de las decisiones que recibe la Comisión de los Estados miembros varía mucho y, en determinados casos, la fiscalización en los países reveló importantes disposiciones que no figuraban en las descripciones enviadas a la Comisión. Por último, la fiscalización ofreció una imagen clara de los límites de las competencias de control de la Comisión en cuanto a la selección y la concepción de las medidas por parte de los Estados miembros.

25.

Por consiguiente, durante el examen de las medidas (no agroambientales) comunicadas por varios Estados miembros²⁰, las preguntas formuladas por la Comisión quedaron sin respuesta. Dado que no contaba con las facultades necesarias, la Comisión tuvo que cerrar esos casos sin haber podido decidir si la medida en cuestión era o no legal. En los expedientes figura la conclusión de que el proceso de evaluación de la notificación se cerraba sin que el cumplimiento de la medida notificada se considerase clara ni plenamente demostrado.

26.

En otro Estado miembro²¹ se reformuló una medida para poder introducirla en virtud del apartado 1, letra a), inciso i), después de que la Comisión se negara a aprobarla como medida agroambiental [apartado 1, letra a), inciso v)].

FUTURO DE LAS MEDIDAS DE AYUDA ESPECÍFICA DE LA PAC DESPUÉS DE 2013: PERSISTEN RIESGOS DE FALTA DE ADECUACIÓN A LA PAC

27.

En el contexto de su propuesta relativa a la PAC para el período 2014-2020, la Comisión propone²² mantener la posibilidad de ayudas específicas en forma de pagos asociados, una propuesta sobre la que el Tribunal emitió un dictamen en abril de 2012²³. Teniendo en cuenta las enmiendas actualmente debatidas²⁴, esta propuesta provocaría los siguientes cambios principales:

- a) la lista de productos afectados incluida en el artículo 68 se ampliaría;
- b) el presupuesto disponible se fijaría en un máximo del 8 % del límite máximo, con la posibilidad de llegar excepcionalmente al 13 %;

²⁰ Irlanda y Portugal.

²¹ Dinamarca.

²² COM(2011) 625 final de 12 de octubre de 2011, artículos 38 a 41.

²³ Dictamen nº 1/2012 sobre ciertas propuestas de reglamentos relativos a la política agrícola común para el período 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

²⁴ B7-0079/2013, Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo sobre la apertura y el mandato de negociaciones interinstitucionales sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común [COM(2011)0625 – C7-0336/2011 – COM(2012) 552 – C7-0311/2012 – 2011/0280(COD) – 2013/2528(RSP)] (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2013-0079+0+DOC+PDF+V0//ES>).

- c) las ayudas asociadas se concederían:
- i) «a los sectores o regiones de un Estado miembro en que tipos específicos de actividades agrarias o sectores agrícolas específicos afronten determinadas dificultades y sean especialmente importantes por motivos económicos y/o sociales y/o medioambientales»;
 - ii) «en la medida necesaria para incentivar el mantenimiento de los actuales niveles de producción en las regiones de que se trate».

28. Teniendo en cuenta que la lista de productos y el límite presupuestario disponible para las ayudas específicas se incrementarían y que las condiciones de la ayuda dependerían de la futura interpretación de los conceptos utilizados, de carácter muy vago («dificultades», «especialmente importantes por motivos económicos y/o sociales y/o medioambientales»), la mayoría de las medidas de ayudas asociadas que están actualmente en vigor podrían mantenerse sin problemas.

NO EXISTEN PRUEBAS SUFICIENTES QUE DEMUESTREN QUE LAS MEDIDAS INTRODUCIDAS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 68 SON NECESARIAS O PERTINENTES

29. El Tribunal verificó si, dados los requisitos limitados que deben cumplir los Estados miembros, existen suficientes pruebas e instrumentos para demostrar que las medidas introducidas en virtud del artículo 68 son necesarias o están bien adaptadas.

30. El Tribunal comprobó si se aportaron previamente pruebas de la necesidad o de la pertinencia de la modalidad y del nivel de las ayudas, y si había sistemas de seguimiento adecuados que permitieran confirmar *a posteriori* la eficacia de las medidas.

PRUEBAS INSUFICIENTES DE SU NECESIDAD EN ALGUNOS CASOS

- 31.** La fiscalización reveló que en varios casos no se disponía de pruebas²⁵ de la necesidad de ayudas específicas salvo argumentos de carácter general, y que los documentos examinados no eran suficientes para justificar aspectos clave de las medidas²⁶. Asimismo, fue imposible documentar los motivos de las decisiones de dotación presupuestaria, bien entre las distintas medidas adoptadas o en relación con otras necesidades para las que no se había concedido ayuda específica.
- 32.** Por ejemplo, en un Estado miembro (Grecia) no se disponía de documentación que justificara específicamente ninguna de las medidas.
- 33.** En otro caso (España), la ayuda por superficie se justificó por la necesidad de combatir una tendencia reciente al monocultivo de cereales, pero los documentos obtenidos no demostraban suficientemente dicha tendencia en las zonas destinatarias de la medida. Ninguno de los dos Estados miembros que destinaron sus medidas agroambientales a zonas específicas contaba con estadísticas que demostrarán la pertinencia de la selección realizada.
- 34.** En Francia, la reducción en el número de cabezas de ganado, que se intenta combatir con la medida, solo estaba justificada en el caso de las ovejas nodrizas (no hay reducción de ovejas lecheras y no se facilitaron estadísticas para las cabras); la medida de ayuda adoptada, sin embargo, es aplicable a todo el sector ovino y caprino.
- 35.** En lo que respecta a la medida para mantener la agricultura ecológica (Francia), el Tribunal constató que no se disponía de estadísticas ni de estudios que justificaran el riesgo de que los agricultores ecológicos «volveran a la agricultura convencional». Por tanto, no se justificó debidamente la necesidad de conceder ayudas para mantener la agricultura ecológica.

²⁵ Tres medidas de trece.

²⁶ Seis medidas de diez; véanse ejemplos en los siguientes apartados.

PRUEBAS INSUFICIENTES DE LA ADECUACIÓN DE LAS MEDIDAS

PRUEBAS INSUFICIENTES DE LA IDONEIDAD DE LOS PAGOS ASOCIADOS

- 36.** Las ayudas específicas se conceden en gran medida mediante pagos asociados²⁷, aunque no existen pruebas concluyentes de que las ayudas asociadas sean el modo más adecuado de lograr los objetivos perseguidos. Al menos en algunos de ellos (mejoras de la calidad, comercialización de productos agrícolas, bienestar animal, etc.), existen otras formas de ayuda además de los pagos asociados, como la cofinanciación de inversiones o la promoción de productos de calidad, más acordes con los objetivos de la PAC y que deberían haberse tenido en cuenta al concebir estas medidas.
- 37.** En consecuencia, ya se ha planteado varias veces, en relación con las ayudas asociadas al ganado, la cuestión de la ausencia de pruebas concluyentes que demuestren que los pagos asociados constituyen la forma más adecuada de ayuda²⁸. Asimismo, en la evaluación de 2010 del impacto de la disociación parcial sobre el mercado se aludió al riesgo de que los pagos asociados no se adecuen al objetivo de competitividad en relación con las ayudas en virtud del artículo 69.
- 38.** Además, los criterios detallados de las medidas ejecutadas no siempre están directamente justificados por los objetivos o las necesidades declarados. Y, aunque el artículo 68 permite orientar la ayuda, la mayoría de las ayudas en vigor no son selectivas ni lo suficientemente específicas.
- 39.** Por ejemplo, las medidas en virtud del apartado 1, letra a), incisos i) y v), se ejecutan conforme a objetivos medioambientales. Su pertinencia depende, por tanto, de si se establece una clara relación de causalidad entre las actividades subvencionadas y estos objetivos medioambientales. No obstante, en el caso de las medidas fiscalizadas, dicha relación era una hipótesis que no se basaba en pruebas específicas²⁹.

²⁷ Según el desglose del presupuesto general, los pagos asociados en virtud del artículo 68 constituyen el 66 % del gasto total (73 % de las medidas ejecutadas en 2010). Algunas medidas en virtud del apartado 1, letra a), inciso v), también hacen uso de los pagos asociados, mientras que las medidas del apartado 1, letra e), podrían considerarse igualmente disociadas.

²⁸ «[...] nos preguntamos si es correcto utilizar [...] un instrumento del primer pilar de la PAC, para perseguir un objetivo que se inscribe de forma más directa en la política de desarrollo rural. [...] En nuestra opinión, y de forma coherente con los principios inspiradores de la reforma de la PAC, conviene integrar estas ayudas que permanecen sin disociar en el régimen de pago único y confiar a los instrumentos del segundo pilar el papel de apoyo a las economías agrícolas locales». (Agrosynergie: *Evaluación de los efectos de la disociación parcial sobre los mercados*). «El Tribunal no halló pruebas concluyentes que demuestren que los regímenes fiscalizados [ayudas directas para vacas nodrizas y para ovejas y cabras] son, en general, un instrumento más eficaz que las ayudas disociadas, junto con otras medidas financiadas por la UE y los Estados miembros, para mantener la producción y, por ende, respaldar la actividad económica en regiones donde las alternativas económicas son escasas y generar beneficios medioambientales» (Informe Especial nº 11/2012).

²⁹ En el Informe Especial nº 7/2011 se desarrolla este punto: «solo en una minoría de casos se utilizaban pruebas cuantificadas específicas para formular y gestionar las submedidas agroambientales. [...] En el 24 % de los contratos examinados, los Estados miembros declararon que no se había demostrado que existiera una relación de causa-efecto entre las prácticas agrarias y los beneficios medioambientales previstos». [...] las decisiones de los responsables [...] no focalizaban los pagos a resolver problemas concretos del medio ambiente».

- 40.** Las medidas de ayuda de Grecia para las zonas desfavorecidas (ganado ovino o caprino y nuevos derechos de pago único) se concibieron a partir de la antigua definición de zona desfavorecida, que abarcaba aproximadamente el 80 % de la superficie agrícola útil del país. Aparte del hecho de que esta ausencia de selección contribuye a diluir los fondos disponibles, algunas zonas, consideradas desfavorecidas en el pasado, pueden no serlo en la actualidad³⁰.
- 41.** Por último, la ayuda se concedió sin ningún criterio que fomentara el cambio o mejora de las prácticas anteriores³¹. En las medidas auditadas, gran parte de los beneficiarios, por tanto, se benefician de un efecto de peso muerto a través de una ayuda que, en el mejor de los casos, mantiene una práctica existente. Aunque esta situación es compatible con las condiciones fijadas para el «mantenimiento de la producción» respecto de las medidas introducidas en virtud del artículo 68, apartado 1, letra b)³², en el caso de las medidas destinadas a la mejora resulta intrínsecamente ineficiente e insuficiente para cambiar la situación existente³³.
- 42.** En cuanto a la medida para la rotación de cultivos (Italia y España), aunque las autoridades seleccionaron regiones o zonas específicas, la ayuda está disponible para todos los agricultores de esas zonas, independientemente de su práctica anterior. Por ejemplo, un beneficiario italiano al que se visitó durante la fiscalización afirmó que no había cambiado sus prácticas de rotación de cultivos.
- 43.** En Grecia, el objetivo declarado de las ayudas para el trigo duro es mejorar la calidad. Con este fin, se imponen determinadas condiciones (semilla certificada, método de producción AGRO 2), pero no existe ninguna disposición que establezca que el cultivo o el método de producción deban haber cambiado en relación con la práctica anterior.
- 44.** En Francia, la subvención del artículo 68 sustituyó a una medida de seguro nacional equivalente, que casi doblaba el porcentaje de la subvención. Los datos revelan que el acusado aumento del nivel de ayudas a partir de 2010 solo tuvo un impacto limitado, apenas un ligero incremento del porcentaje de la superficie asegurada y del número de contratos. Fundamentalmente, por tanto, la práctica duplicación de la ayuda tuvo un efecto de peso muerto por los contratos que ya existían y la superficie que ya estaba asegurada.

³⁰ Véase el Informe Especial nº 4/2003 del Tribunal sobre el desarrollo rural: apoyo a las zonas desfavorecidas (DO C 151, de 27.6.2003): «la Comisión no cuenta con pruebas suficientes de la validez de la clasificación de las zonas desfavorecidas [...]. De ello se podría derivar una clasificación que ya no estaría justificada, [...] y, por lo tanto, a una asignación injustificada de la ayuda». La Comisión elaboró posteriormente una propuesta para el período 2014-2020 [COM(2009) 161 final, de 21 de abril de 2009], que aún es objeto de debate.

³¹ De todas las medidas fiscalizadas, la única excepción fue el complemento de Francia para las zonas nuevas de producción de leguminosas forrajeras; no obstante, esto representó un presupuesto total anual de solo 1 millón de euros.

³² «La ayuda a que se refiere el apartado 1, letra b), (...) sólo podrá concederse en la medida necesaria para incentivar el mantenimiento de los actuales niveles de producción».

³³ Por ejemplo, «mejorar la calidad de los productos agrícolas» [artículo 68, apartado 1, letra a), inciso ii)] y «mejorar la comercialización de los productos agrícolas» [artículo 68, apartado 1, letra a), inciso iii)].

JUSTIFICACIÓN INSUFICIENTE DE LOS NIVELES DE AYUDA ELEGIDOS

- 45.** El reglamento solo exige una justificación parcial de los importes de las ayudas elegidos en las medidas agroambientales, para las que se establece un límite máximo³⁴. Además de la dificultad, constatada en la fiscalización, de definir este límite de modo fiable, no se controla el riesgo de que la ayuda se establezca a un nivel demasiado bajo como para que sea eficaz³⁵. En el caso de otras medidas, el reglamento no impone una obligación específica que justifique los importes elegidos.
- 46.** Sin embargo, establecer un nivel de ayuda adecuado, ni muy alto ni muy bajo, constituye una fase fundamental de la buena gestión financiera.
- 47.** En la mayoría de los casos³⁶ no se facilitó documentación que permitiera comprender la selección o evaluar su probabilidad de eficacia. Por el contrario, los niveles de ayuda no se basaron en un estudio, ni siquiera superficial, que justificara su pertinencia, sino que normalmente se establecían simplemente mediante el reparto de la dotación presupuestaria (a su vez fruto de las negociaciones políticas) entre los posibles beneficiarios.
- 48.** Por ejemplo, dos de las tres medidas examinadas relativas al ganado ovino o caprino (Grecia y Francia) no documentaron en absoluto los importes. Dependiendo del Estado miembro, los importes oscilaban entre 3 y 24 euros por animal, aunque no se halló información que explicara de modo racional la diferencia de tamaño o la probable diferencia en el impacto.
- 49.** En una medida de rotación de cultivos (Italia), uno de los casos auditados en los que se llevó a cabo un análisis de necesidades para determinar el porcentaje de ayuda necesario, el nivel elegido en última instancia fue inferior al que se estimó inicialmente.

³⁴ «[...] únicamente para cubrir los costes adicionales realmente soportados y las pérdidas de ingresos registradas con el fin de cumplir el objetivo considerado» [artículo 68, apartado 2, letra a), inciso i)].

³⁵ Véase el Informe Especial nº 7/2011: «se han observado problemas muy importantes en lo que respecta a la cuantía de las ayudas, que van desde fallos en su cálculo hasta una falta de diferenciación según las circunstancias regionales o locales».

³⁶ Ocho medidas de once; en el caso de las medidas de seguros, el nivel de ayuda se ha fijado en el porcentaje máximo (65 %) que permite el reglamento.

HERRAMIENTAS INSUFICIENTES PARA EVALUAR LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS

50.

El Reglamento Financiero³⁷ prevé que se establezcan objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada (SMART) para todos los sectores de actividad que abarca el presupuesto, y que la consecución de dichos objetivos se controle mediante indicadores de resultados para cada actividad. Además, de conformidad con las normas de buena gestión financiera generalmente aceptadas, estos indicadores de resultados deben ser pertinentes, reconocidos, creíbles, fáciles y rigurosos (RACER).

51.

Puesto que el artículo 68 es un mero marco presupuestario diseñado para cubrir necesidades diversas y una serie de objetivos, los objetivos SMART y los indicadores de resultados RACER no pueden establecerse de modo viable en el contexto del artículo 68, teniendo en cuenta la escala y la diversidad de las distintas medidas.

52.

El Tribunal constató que la ausencia de un seguimiento sistemático adecuado (fijación de objetivos SMART y seguimiento de los indicadores RACER) entorpecería la evaluación del rendimiento de la mayoría de las medidas examinadas en diversos aspectos (véase el **recuadro 2**)³⁸.

53.

En ese contexto, el Tribunal constata que el plan plurianual de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural prevé una evaluación de las medidas del artículo 68 para 2016 o 2017. No obstante, como se ha explicado, dicha evaluación solo será pertinente si se basa en un marco de seguimiento adecuado que utilice objetivos SMART e indicadores de resultados RACER.

³⁷ Artículo 27, apartado 3, del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248, de 16.9.2002, p. 1).

³⁸ En lo que respecta a las medidas agroambientales, el Informe Especial nº 7/2011 afirmaba: «los objetivos decididos por los Estados miembros son numerosos y no resultan suficientemente específicos para determinar si se ha logrado o no su consecución. [...] No obstante, existen problemas considerables en lo que respecta a la pertinencia y la fiabilidad de la información de gestión. En particular, se dispone de información muy escasa sobre los beneficios medioambientales de las ayudas agroambientales». En lo relativo a las ayudas asociadas al ganado, el Informe Especial nº 11/2012 concluía: «se observan deficiencias en el seguimiento de los indicadores de resultados clave y en la evaluación, por parte de la Comisión y los Estados miembros, de los efectos sociales y medioambientales que tienen en última instancia estos regímenes [...]».

RECUADRO 2

EJEMPLOS DE INSUFICIENCIAS EN OBJETIVOS E INDICADORES**Ejemplos de objetivos que no son SMART**

- **Ayudas al trigo duro:** Esta medida tiene por objeto mejorar la calidad del trigo duro y garantizar así la producción de harina de alta calidad para la producción de pasta.
- **Ayudas al ganado ovino o caprino:** Respaldar el papel que desempeña la carne de ovino o caprino en la reducción de la despoblación rural, en la estructuración territorial y en la conservación de la biodiversidad.
- **Rotación de cultivos:** Aumentar los niveles de sustancias orgánicas en el suelo, porque el repetido arado profundo típico del monocultivo provoca la mineralización de las sustancias orgánicas, lo que reduce la fertilidad del suelo y genera la liberación de grandes cantidades de CO₂ a la atmósfera. Reducir la erosión del suelo y conservar la biodiversidad.

Ejemplos de indicadores inexistentes o inadecuados

- **Ayudas al mantenimiento de la agricultura ecológica:** En el dictamen que envió a la Comisión, Francia comunicó que el indicador utilizado para esta medida era el número de hectáreas en cultivo para producción ecológica. Sin embargo, aun cuando se aceptara la pertinencia de dicho indicador en el marco del plan francés «Agricultura ecológica en 2012», no es lo suficientemente específico en relación con los objetivos reales de esta medida (riesgo de volver a la agricultura convencional), que constituye solo una pequeña parte del plan.
- **Nuevos derechos de pago único en zonas desfavorecidas o en zonas de montaña:** No se facilitó ningún indicador para realizar una evaluación del impacto de esta medida.
- **Ayudas a los cultivos proteaginosos y ayudas a la rotación de cultivos:** El único elemento disponible para estas medidas es el número de hectáreas para las que se solicita o se paga ayuda. Este elemento aumenta de forma proporcional al gasto, aunque sin ofrecer información sobre el impacto real de las medidas en los objetivos finales declarados (por ejemplo, requisitos de recursos, fertilidad o erosión del suelo, etc.).

LOS CONTROLES DE LAS MEDIDAS EJECUTADAS SON INADECUADOS O INSUFICIENTES EN LOS ESTADOS MIEMBROS

- 54.** En el marco jurídico general establecido por el Reglamento (CE) nº 73/2009 y el Reglamento (CE) nº 1120/2009, cada Estado miembro ha establecido un conjunto de criterios específicos de admisibilidad para cada medida. El sistema integrado de gestión y control (SIGC), desarrollado en el Reglamento (CE) nº 1122/2009, establece normas de control para garantizar el cumplimiento de las normas generales y específicas, en especial mediante controles administrativos y sobre el terreno. De este modo, el control eficaz de las ayudas en virtud del artículo 68 implica que el SIGC funciona correctamente (véase el apartado 43). No obstante, dado que el SIGC ya está sometido a los controles periódicos del Tribunal³⁹, la fiscalización no estaba orientada a ofrecer un dictamen sobre su funcionamiento, sino que solo se ha centrado en desarrollar los aspectos específicos de las medidas del artículo 68.

INSUFICIENCIAS EN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL ADMINISTRATIVO

- 55.** La fiscalización del Tribunal reveló varias insuficiencias en los sistemas de gestión y control administrativo:
- 56.** En Francia e Italia, las autoridades nacionales no pudieron documentar la existencia de procedimientos que evitaran el riesgo de financiación duplicada con otros regímenes. Además, las insuficiencias en las pistas de auditoría no permitieron volver a comprobar determinados controles administrativos automáticos. Por último, los documentos facilitados en algunos de los expedientes examinados no ofrecían justificación suficiente de los pagos realizados ni explicaciones de las anomalías detectadas, como las fechas de pago irregulares.
- 57.** Aunque las ayudas a las leguminosas forrajeras (Francia) se reservan a zonas nuevas donde antes se cultivaba COP⁴⁰, no se prevé ningún control administrativo del cumplimiento de esta condición y ni siquiera en los controles sobre el terreno se llevaron a cabo inspecciones documentales de forma sistemática. No obstante, los errores detectados en este aspecto y la falta de claridad de los formularios de solicitud de ayuda apuntan a un alto índice de errores no detectados en esta submedida.

³⁹ Apartado 3.15 del Informe Anual relativo al ejercicio 2011 (DO C 344 de 12.11.2012).

⁴⁰ Cultivos de cereales, oleaginosas y proteaginosas.

- 58.** Pese a que una de las ayudas al ganado ovino (Francia) está supeditada al cumplimiento de un índice de productividad, no se han llevado a cabo controles administrativos de este requisito, que se verifica únicamente durante los controles sobre el terreno. Unas ayudas al ganado caprino se habían concedido durante dos años consecutivos sobre la base de un documento justificativo que demostraba que el beneficiario no cumplía las condiciones necesarias.
- 59.** En una comunidad autónoma española, una interpretación incorrecta de las ayudas al sector lácteo supuso que se denegaran los pagos a los beneficiarios para una serie de animales subvencionables. Al mismo tiempo, debido a un error en la configuración del sistema de gestión, se pagó el componente de superficie agrícola adicional de la ayuda aplicando un criterio que no se correspondía con las condiciones de la medida nacional, aunque el impacto financiero global fue limitado.
- 60.** Asimismo, la fiscalización de la muestra de los beneficiarios seleccionados puso de manifiesto errores en la base de datos utilizada para calcular las ayudas al sector bovino (Italia).
- 61.** En el caso concreto de las medidas destinadas a proporcionar asistencia de seguros, el sistema de supervisión de Francia se basaba en gran parte en los datos y controles de las aseguradoras. Este enfoque, que se justifica por el interés financiero directo de las aseguradoras en el control de los datos contractuales que constituyen la base del cálculo de las ayudas⁴¹, permite la aplicación de una forma predominantemente automatizada de control centralizado. Más concretamente, ha permitido reducir de forma significativa el número de controles sobre el terreno.
- 62.** Por el contrario, en Italia no se ha introducido un sistema equivalente que se base en los datos de las aseguradoras. Además de una mayor carga administrativa, la fiscalización puso de manifiesto diversas disfunciones, como las subvenciones a primas correspondientes a valores asegurados definidos por el beneficiario, sin referencia alguna a la producción real en el pasado ni cualquier otra forma de justificación. Igualmente, dado que las ayudas se pagaron antes de que el beneficiario abonara la prima del seguro, hubo recuperaciones.

⁴¹ En casos concretos en los que la base para el cálculo de las ayudas difiere de las condiciones del contrato del beneficiario con la aseguradora, el sistema puede ser menos eficaz. Pero aun en ese supuesto específico, se constató que el riesgo residual era muy pequeño.

- 63.** Las disposiciones vigentes de concesión de ayudas para seguros en Francia no son suficientes para supervisar los márgenes de las aseguradoras y, por tanto, realizar un seguimiento de las implicaciones financieras de las ayudas para el beneficiario final (una parte crucial de la evaluación del posible impacto a largo plazo). Cuando el grupo asegurador que suscribe alrededor del 80 % de los contratos subvencionados aumentó sus tarifas en 2010, absorbió por sí solo una parte importante de las ayudas admisibles en virtud del artículo 68.

⁴² Por el contrario, otro Estado miembro visitado evitó este requisito porque no previó un período de retención obligatorio al diseñar sus medidas relativas a animales, haciendo inaplicable la obligación de realizar todos o algunos de los controles durante ese período del año.

INSUFICIENCIAS EN LOS CONTROLES SOBRE EL TERRENO

- 64.** Los controles sobre el terreno llevados a cabo por las autoridades nacionales presentan diversas insuficiencias, tal y como reveló la fiscalización del Tribunal:
- 65.** En Grecia, en 2010, las autoridades nacionales solo llevaron a cabo la mitad de los controles sobre el terreno que exigía el reglamento para la medida relativa al ganado ovino y caprino. Además, unas tres cuartas partes de dichos controles no se ajustaban a las normas, ya que no se realizaron durante el período obligatorio de retención de los animales⁴².
- 66.** En Italia no se alcanzó la proporción mínima de controles sobre el terreno en la medida relativa a los seguros, debido principalmente a la ausencia total de controles en una de las regiones examinadas. Incluso cuando se llevaron a cabo los controles estipulados, estos se limitaron a asociaciones de productores que actuaban como intermediarias, y no se verificaron las aseguradoras ni los beneficiarios finales. Además, pese a que las estadísticas facilitadas por el sector lácteo para demostrar su cumplimiento de esta obligación incluían inspecciones veterinarias, los controles llevados a cabo durante estas inspecciones no se definieron ni revisaron claramente. Por último, no se pudo obtener la información necesaria para comprobar el número mínimo de controles sobre el terreno en la medida relativa a la rotación de cultivos.
- 67.** En dos Estados miembros (España e Italia), se constató que las fechas de algunos controles sobre el terreno de las ayudas por superficie se habían fijado demasiado tarde como para permitir que se llevaran a cabo algunas de las comprobaciones fundamentales necesarias para la medida relativa a la rotación de cultivos. En uno de los dos casos también se constató que algunos controles se habían realizado basándose en imágenes por satélite antiguas, a pesar de que se disponía de imágenes más recientes.

68. Se hallaron deficiencias (Grecia y España) en las inspecciones documentales llevadas a cabo durante los controles sobre el terreno de las ayudas por animal y en las reducciones que se aplicaban en los casos en los que faltaban documentos justificativos importantes⁴³.

69. Por último, se constató (en Francia) que, cuando un control sobre el terreno detecta un problema estructural que podría implicar que el beneficiario no fuera subvencionable en los años anteriores, no existe un procedimiento para ampliar el ámbito del control e intentar identificar y recuperar el importe total abonado indebidamente.

ELEVADA CARGA ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN Y CONTROL

70. La introducción de medidas específicas supone una carga específica en términos de gestión (configurar sistemas *ad hoc*) y control (en particular, el número de controles, el modo de organizarlos y las comprobaciones que deben llevarse a cabo), que debe tomarse en consideración desde el principio.

71. En 2011, la auditoría interna de la Comisión constató que el artículo 68 presentaba riesgos inherentes y que era preciso comprobar por adelantado que podían supervisarse las medidas adoptadas⁴⁴.

72. Problemas como los identificados en el caso de la submedida para nuevos cultivos de leguminosas forrajeras (apartado 57) y las ayudas al sector lácteo (apartado 59) demuestran los riesgos inherentes al establecimiento inadecuado de un sistema *ad hoc* para las medidas a las que se asigna un presupuesto reducido (en especial si se prevén como medidas provisionales). Por el contrario, en el caso de la medida relativa a las ayudas al trigo duro (Grecia), se introdujeron controles administrativos sistemáticos⁴⁵ que, aunque considerados más eficientes, entrañan una enorme carga de trabajo, tanto para la administración nacional como para los beneficiarios.

⁴³ Especialmente en las medidas relativas al ganado, las numerosas fiscalizaciones llevadas a cabo por las unidades de liquidación de cuentas de la DG Agricultura y Desarrollo Rural han aportado conclusiones que, en esencia, son razonablemente parecidas a las del Tribunal en los siguientes aspectos: a) número y calendario de los controles sobre el terreno (Grecia, Italia, Lituania, Rumanía y Reino Unido); b) número insuficiente de controles de documentación sobre el terreno (Bulgaria, Grecia, España y Polonia); c) registro deficiente de las comprobaciones específicas realizadas en los controles sobre el terreno (Bulgaria, España y Lituania); d) fallos en la actualización de las bases de datos de animales (Grecia, Italia, Lituania, Polonia y Rumanía). A pesar de la magnitud del trabajo ya realizado por la Comisión, se constató que un uso más sistemático de los datos a su disposición podría haber puesto de manifiesto otras deficiencias de los sistemas de control de los Estados miembros.

⁴⁴ La fiscalización concluyó que el reglamento no especifica cómo considera la Comisión que se articula la posibilidad de verificar y controlar, y no se han emitido directrices al respecto. Los auditores entendían que dejar el mayor margen de decisión posible a los Estados miembros era una elección deliberada. Sin embargo, en ausencia de directrices claras no se puede garantizar el control eficaz. Además, puede resultar difícil evaluar si los controles funcionan del modo previsto. Por tanto, los auditores invitaba a estudiar otras posibilidades para garantizar mejor la posibilidad de verificar y controlar las medidas propuestas en virtud del artículo 68, por ejemplo, adaptando las condiciones de la legislación actual o posterior a 2013 o emitiendo directrices adicionales.

⁴⁵ Fijación automática de un límite máximo de ayudas conforme a una proporción de semillas por hectárea, con controles sistemáticos de las facturas y etiquetas de semillas para los más de 65 000 solicitantes.

- 73.** En términos cuantitativos, el mantenimiento de las ayudas asociadas requiere una gran cantidad de controles sobre el terreno, que resultan extremadamente caros para los Estados miembros, pese a que rara vez se valore su coste. El artículo 68 origina más de 1 430 000 solicitudes de ayuda en todos los Estados miembros⁴⁶. Aunque en determinados casos no se cumplieron los requisitos reglamentarios, en 2011 se llevaron a cabo alrededor de 110 000 controles sobre el terreno con respecto a estas medidas.
- 74.** Si bien algunos controles seguirían siendo necesarios si no hubiera ayudas específicas (verificaciones de RPU, controles veterinarios, etc.), gran parte de la carga de trabajo actual está directamente relacionada con el programa.
- 75.** En términos cualitativos, la constatación de que algunos controles de superficie se planificaron de forma deficiente en lo que respecta a las verificaciones necesarias para las ayudas asociadas (apartado 67) demuestra, por una parte, que las ayudas específicas generan restricciones en comparación con el pago único y, por otra, que no siempre se presta la debida atención a estas restricciones.
- 76.** Además, las diversas insuficiencias de control detectadas —por ejemplo, comprobación insuficiente de la documentación en los controles sobre el terreno de las ayudas al ganado— demuestran que, para que muchos de esos controles fueran eficaces, sería preciso mejorarlos con el consiguiente coste o carga adicional (véase el **recuadro 3**).

⁴⁶ Dado que los beneficiarios pueden solicitar ayudas en virtud de más de una medida, no se dispone inmediatamente del número total de beneficiarios.

RECUADRO 3

COMPARACIÓN DEL NIVEL DE AYUDA CON LOS COSTES ASOCIADOS: AYUDAS AL GANADO OVINO Y CAPRINO EN GRECIA

El importe básico de ayuda son 3 euros por animal. Los beneficiarios de esta medida reciben por término medio unos 550 euros.

Grecia realizó cerca de 2 600 controles sobre el terreno en 2010, lo cual dista mucho de cumplir las obligaciones previstas por el reglamento en esta materia (es necesario realizar 4 800 controles). Véase el apartado 65.

Se detectaron deficiencias en la inspección de documentos durante los controles. En particular, se observó que determinados documentos simplemente no existían a pesar de que, en teoría, debían comprobarse para que los controles fueran válidos. El beneficiario justificó la ausencia de pruebas de la muerte de los animales mediante certificados veterinarios basándose en que consideraba los costes desproporcionados en relación con las ayudas recibidas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 77.** La fiscalización del Tribunal reveló que el diseño y la ejecución de las medidas de apoyo en virtud del artículo 68 presentaban varias deficiencias que deben abordarse en el contexto de la nueva PAC.
- 78.** El régimen de pago único (RPU), introducido en 2003, se basa en los principios de disociar los pagos directos de la producción y simplificar el régimen de pagos («pago único»). Como excepción, el artículo 68 permite que los Estados miembros mantengan los pagos directos asociados «en casos claramente definidos». No obstante, la fiscalización del Tribunal reveló que la Comisión ejercía poco control sobre la justificación de dichos casos y que los Estados miembros tenían un amplio margen de discrecionalidad en la introducción de pagos directos asociados. Como resultado, la ejecución de lo dispuesto en el artículo 68 no es plenamente conforme con los principios generales de disociación y simplificación que actualmente rigen la política agrícola común (véanse los apartados 14 a 26).
- 79.** El Tribunal también constató que no existen pruebas suficientes en los Estados miembros de que las medidas introducidas en virtud del artículo 68 sean necesarias o pertinentes desde el punto de vista de su necesidad, de la eficacia de su diseño y de la cuantía de las ayudas otorgadas (véanse los apartados 31 a 49). Los objetivos e indicadores insuficientes dificultarán la futura evaluación de las medidas (véanse los apartados 50 a 53).
- 80.** Por último, el Tribunal señaló deficiencias en los sistemas administrativos y de control establecidos para garantizar que las medidas existentes se ejecutan correctamente, al igual que en los sistemas de gestión, controles administrativos y controles sobre el terreno (véanse los apartados 55 a 69). Dichas insuficiencias se constataron en ocasiones a pesar de las cargas de gestión y control, ya de por sí elevadas, pero que sería necesario aumentar aún más si deben cumplir los requisitos establecidos en los Reglamentos (véanse los apartados 70 a 76).

- 81.** En el contexto de la introducción de la PAC posterior a 2013, la propuesta de la Comisión que actualmente se debate permitiría mantener las ayudas específicas en forma de pagos asociados, pero sin definir unos límites suficientemente precisos (véanse los apartados 27 a 28)⁴⁷. A este respecto, el Tribunal desea formular las siguientes recomendaciones:

RECOMENDACIÓN 1

Las ayudas específicas a determinadas actividades agrícolas deben basarse en una interpretación estricta de las disposiciones del artículo 68, y la concesión de dichas ayudas asociadas debe justificarse adecuadamente a la Comisión, que tendrá que comprobarlas.

- a) Con el fin de asumir su responsabilidad última en el sistema de gestión compartida, la Comisión debe desempeñar un papel más activo en la determinación de los criterios que rigen la ejecución de las medidas.
- b) Se exigirá a los Estados miembros que demuestren la necesidad de todas las medidas de ayuda específica que prevean introducir (en términos de la necesidad y el valor añadido de un enfoque basado en excepciones), pertinente (en términos de disposiciones de ejecución, criterios de concesión y niveles de ayuda) y que cumple los criterios de buena gestión financiera.

RECOMENDACIÓN 2

Teniendo en cuenta la variedad de medidas posibles, debería establecerse un sistema adecuado de seguimiento (mediante la definición de indicadores pertinentes que puedan evaluarse en relación con un punto de partida establecido y objetivos lo suficientemente específicos) que facilite la evaluación posterior.

⁴⁷ Véase también el Dictamen del Tribunal nº 1/2012.

RECOMENDACIÓN 3

Una vez introducidas las medidas, los Estados miembros establecerán sistemas de gestión y control adecuados y exhaustivos para garantizar que se pueden cumplir todos los requisitos del reglamento.

Con el fin de evitar que se generen costes desproporcionados en la escala limitada de una medida de ayuda específica, deberá tomarse en cuenta el requisito de seguimiento y control ya en la fase de concepción de la medida (simplicidad de ejecución, posibilidad de controlar los criterios, etc.) e, incluso, a la hora de decidir si se introduce o no una medida determinada.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Ioannis SARMAS, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 25 de septiembre de 2013.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

DOTACIÓN ASIGNADA AL ARTÍCULO 68 PARA EL PERÍODO 2010-2013, DESGLOSADO POR ESTADO MIEMBRO Y ACTIVIDAD (SIN LAS MEDIDAS DEL ANTIGUO ARTÍCULO 69)

(millones de euros)						
	Protección o mejora del medio ambiente art. 68, ap. 1, a), i)	Calidad art. 68, ap. 1, a), ii)	Comercialización art. 68, ap. 1, a), iii)	Bienestar animal art. 68, ap. 1, a), iv)	Beneficios agroambientales art. 68, ap. 1, a), v)	Desventajas específicas que afectan a tipos de actividades agrarias vulnerables art. 68, ap. 1, b)
Francia	176	50			424	790
Italia		601			396	280
España		126			270	402
Grecia		152				160
Hungría						185
Polonia	82	58				155
Finlandia	27	3				167
Portugal	8	35			53	37
Rumanía		14				118
República Checa	4	19				104
Países Bajos	27			55		8
Dinamarca	18				65	26
Irlanda		4				96
Bulgaria			15			73
Reino Unido						60
Austria						52
Eslovenia						29
Eslovaquia						20
Lituania						36
Bélgica		4			8	18
Letonia		1				20
Suecia	6			1		
Estonia						5
Alemania						4
TOTAL	344	1 085	1	55	1 216	2 589
						358
						677
						84
						1 874
						84
						29 %
						1 277
						20 %
						798
						12 %
						432
						7 %
						196
						3 %
						133
						2 %
						133
						2 %
						127
						2 %
						122
						2 %
						109
						2 %
						60
						1 %
						52
						1 %
						50
						1 %
						45
						1 %
						36
						1 %
						30
						0 %
						21
						0 %
						7
						0 %
						4
						0 %
						6 409
						100 %

ANEXO II

RESUMEN DE LAS MEDIDAS SELECCIONADAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS VISITADOS

GRECIA

Ayudas para el trigo duro [introducidas con arreglo al artículo 68, apartado 1, letra a), inciso ii)]

Descripción general: Ayudas de superficie por hectárea para la producción de trigo duro con determinados requisitos de calidad.

Principales condiciones de admisibilidad

- Uso de determinadas variedades certificadas de semillas de trigo duro.
- Uso de una cantidad mínima de semillas por hectárea (80 kg/ha en 2010 y 100 kg/ha en 2011).
- No haber recibido financiación de una medida de desarrollo rural equivalente (medida 132).

Niveles de ayuda (euros por hectárea)

	Cálculo indicativo ¹	Real
2010	90 euros/ha	69 euros/ha
2011		80 euros/ha

¹ La medida se introdujo sobre la base de un cálculo indicativo elaborado conforme al presupuesto disponible y a las previsiones de participación. Dado que el presupuesto constituye un importe máximo fijo, el importe realmente pagado puede variar con la participación real.

Ayudas al ganado ovino o caprino en zonas desfavorecidas [artículo 68, apartado 1, letra b)]

Descripción general: Ayudas asociadas para el ganado ovino o caprino concedidas a rebaños situados en zonas desfavorecidas o zonas de montaña, o que migran a dichas zonas. Además de las ayudas básicas, se prevé un complemento para animales «de razas autóctonas» y un tipo más alto para rebaños trashumantes.

ANEXO II

Principales condiciones de admisibilidad

- Las hembras de ovejas y cabras deben tener un año de edad a 31 de diciembre.
- Período de retención obligatorio del 15 de mayo al 31 de diciembre.
- Mantenimiento de al menos 50 hembras subvencionables (ovejas o cabras).
- Ayuda básica: situación en zonas desfavorecidas o zonas de montaña.
- Complemento por «raza autóctona»: hembras pertenecientes a una raza autóctona específica de Grecia y que aparezcan en un registro genealógico (el complemento por «raza autóctona» no puede combinarse con la ayuda a la trashumancia).
- Ayuda a la trashumancia: trashumancia de más del 90 % de los animales durante un mínimo de 90 días hacia una zona desfavorecida desde una zona que no lo sea.

Niveles de ayuda (euros por animal subvencionable)

Ayuda básica	3 euros/hembra subvencionable
Complemento por raza autóctona	2 euros/hembra subvencionable
Ayuda a la trashumancia	4 euros/hembra subvencionable

En la práctica, aproximadamente el 95 % de los pagos consistieron en ayuda básica.

Nuevos derechos de pago único en zonas desfavorecidas o en zonas de montaña [artículo 68, apartado 1, letra c)]

Descripción general: Asignación de hasta cuatro derechos de pago único adicionales para explotaciones en zonas desfavorecidas o zonas de montaña incluidas en el Programa de Desarrollo Rural 2007-2013.

Principales condiciones de admisibilidad

- Situación en zonas clasificadas como desfavorecidas o de montaña.
- Poseer un mínimo de una hectárea de superficie subvencionable sin derechos de pago único asociados.
- En la práctica, dado el presupuesto restringido, la ayuda se concedió a un número limitado de solicitantes, conforme a un sistema de puntos que otorgaba prioridad a explotaciones nuevas o de menor tamaño.

Nivel de ayuda: Los nuevos derechos de pago único se pagan a un tipo de 300 euros/ha.

ANEXO II

ESPAÑA

Ayudas a la rotación de cultivos en zonas de secano [artículo 68, apartado 1, letra a), inciso v)]

Descripción general: Se trata de una ayuda de superficie por hectárea para toda superficie declarada (hasta un máximo de 100 ha) que incluya determinados porcentajes de cultivos herbáceos como alternativas a los cereales y a las tierras retiradas de la producción. Al contrario de lo que indica su nombre, la medida no impone directamente condiciones para la rotación de cultivos.

Principales condiciones de admisibilidad

- El beneficiario debe haber figurado como productor de cultivos herbáceos con derechos de retirada de tierras en 2007.
- Las parcelas de cultivos herbáceos deben estar situadas en una zona de secano, clasificada con una producción inferior a las 2 t/ha.
- Debe cultivar al menos un 20 % de cultivos distintos del cereal (cultivos de oleaginosas, proteaginosas y leguminosas recogidos en la legislación nacional) y cumplir con un tipo de retirada de tierras de entre un 10 y un 25 %, según la superficie de que se trate.
- Complemento 1: cultivar un mínimo del 25 % de cultivos distintos del cereal.
- Complemento 2: cultivar un mínimo del 25 % de leguminosas.

Niveles de ayuda (euros por hectárea)

Ayuda básica	60 euros/ha
Complemento 1	20 euros/ha
Complemento 2	20 euros/ha

Ayudas al sector lácteo en las zonas desfavorecidas [artículo 68, apartado 1, letra b)]

Descripción general: Ayudas directas asociadas para vacas lecheras en las zonas desfavorecidas. El pago se limita como máximo a 100 animales por explotación. Se conceden ayudas adicionales a los agricultores que dedican una mínima superficie de tierra al forraje.

ANEXO II

Principales condiciones de admisibilidad

- Explotación con cuotas lácteas y con ventas, situada en una zona clasificada como montañosa, despoblada o con limitaciones concretas.
- Las vacas lecheras deben tener más de 24 meses de edad y estar correctamente identificadas y en propiedad a 30 de abril (sin período de retención obligatorio).
- Componente de superficie agrícola adicional: un mínimo de 0,4 ha de superficie de forraje por cada vaca subvencionable.

Niveles de ayuda (euros por animal subvencionable)

	Importes indicativos	Importes reales	
		2010	2011
Ayuda básica: zonas de montaña y zonas con limitaciones específicas	Primeras 40 Siguientes 60	60 48	59,15 47,32
Ayuda básica: zonas despobladas	Primeras 40 Siguientes 60	49 40	48,57 38,56
Componente de superficie agrícola adicional	Primeras 40 Siguientes 60	55 44	38,88 27,22

Ayudas a la carne de ovino o de caprino [artículo 68, apartado 1, letra b)]

Descripción general: Ayudas asociadas a hembras de ovino o caprino y concedidas a productores de carne que participan en acciones de grupo (por ejemplo, infraestructuras, comercialización, formación, etc.).

Principales condiciones de admisibilidad

- Hembras **no lecheras** de ovino y caprino de más de un año de edad (o que ya hayan parido), en propiedad a 1 de enero (sin período de retención obligatorio).
- Que pertenezcan a un grupo de productores que cumpla determinados requisitos (infraestructuras, comercialización, formación), que represente al menos a 5 000 animales reproductores y se comprometa a mantener el 90 % de este rebaño durante 3 años.

ANEXO II

Niveles de ayuda (euros por animal subvencionable)

	Cálculo indicativo	Real
2010	4,30 euros	5,03 euros
2011		4,58 euros

FRANCIA**Ayudas adicionales para cultivos proteaginosos [artículo 68, apartado 1, letra a), inciso i)]**

Descripción general: Ayudas por hectárea para impulsar la actividad agraria que incluya una gran proporción de cultivos proteaginosos, que aportan importantes ventajas medioambientales. Más tarde se introdujo otra forma de ayuda para nuevas zonas de cultivos de leguminosas forrajeras que no aparecía en los documentos de planificación que se enviaron a la Comisión en un principio.

Principales condiciones de admisibilidad

- Producción o variedades subvencionables: proteaginosas (guisante, haba, altramuz dulce) y leguminosas forrajeras (alfalfa, trébol, esparceta).
- Condiciones de cultivo: siembra antes del 31 de mayo; mantenimiento de los cultivos en un estado normal de crecimiento y cuidado; los cultivos proteaginosos deben recolectarse tras la fase de maduración lechosa.
- Criterios específicos para leguminosas forrajeras: plantación en una parcela sembrada con cereales, oleaginosas y proteaginosas el año anterior; que no haya recibido ayudas con arreglo a una medida agroambiental en una zona geográfica específica.

ANEXO II

Niveles de ayuda (euros por hectárea)

	Proteaginosa		Leguminosa	
	Cálculo	Real	Cálculo	Real
2010	150 euros/ha	100 euros/ha	—	13,5 euros/ha
2011	125 euros/ha	140 euros/ha	—	16 euros/ha
2012	100 euros/ha	N/D	—	N/D

Las ayudas a las proteaginosa tienen carácter «adicional» porque en 2010 y 2011 se pagaron los tipos mostrados en el cuadro, además de un importe de 56 euros/ha con arreglo a una medida asociada existente que no se retiró hasta 2012.

La submedida «cultivos de leguminosas forrajeras» solo representa 1 millón de euros de los 40 millones de euros presupuestados para la medida de cultivos de proteaginosa en 2010 y 2011.

Ayudas para el mantenimiento de la agricultura ecológica [artículo 68, apartado 1, letra a), inciso v)]

Descripción general: Ayuda por superficie en apoyo de los agricultores ecológicos mediante compensaciones de los costes adicionales y las deficiencias no cubiertas adecuadamente por los precios de mercado.

Desde la campaña agrícola de 2011 ha estado disponible una segunda medida, «Conversión a la agricultura ecológica» (**no seleccionada como parte de la fiscalización**). Se trata de una clase de ayuda con tipos más altos para las tierras convertidas.

ANEXO II

Principales condiciones de admisibilidad

- Cumplir las especificaciones de agricultura ecológica para cada parcela para la que se solicita ayuda (no es necesario que todas las parcelas se dediquen a la agricultura ecológica).
- No haber recibido ayudas con arreglo a una medida agroambiental.

Niveles de ayuda (euros por hectárea)

Horticultura comercial y arboricultura	590 euros/ha
Verduras, vides y plantas perfumadas, aromáticas y medicinales	150 euros/ha
Cultivos anuales (cereales, etc.)	100 euros/ha
Prados y castaños	80 euros/ha
Brezales, pastos de verano y herbazales	25 euros/ha (a partir de 2011)

Ayudas al ganado ovino o caprino [artículo 68, apartado 1, letra b)]

Descripción general: Ayudas asociadas para hembras de ovino o caprino (carne o leche). Además de las ayudas básicas, se dispone de un complemento para el ganado ovino, con arreglo a criterios de comercialización y para el ganado caprino que se basa en criterios de salud.

Principales condiciones de admisibilidad

- Hembras de ovino y caprino de más de un año de edad (o que ya hayan parido) al final del período de retención obligatorio (pueden sustituirse, en determinadas condiciones, por hembras o crías de cordero durante su período de retención obligatorio, hasta un máximo del 20 % del total del rebaño declarado).
- Período de retención obligatorio de 100 días a partir del 1 de febrero.
- Mínimo de 50 ovejas o 25 cabras subvencionables (en el caso de las cabras, la ayuda se limita a un máximo de 400 animales).
- Para las ovejas, haber cumplido la tasa de productividad mínima (número de corderos nacidos/número de ovejas presentes) en el año n-1.
- Complemento para ovejas: criadores que formen parte de una organización comercial de productores o que haya suscrito contratos de comercialización.
- Complemento para cabras: criadores adheridos a la guía de buenas prácticas sanitarias o al código mutual.

ANEXO II

Niveles de ayuda (euros por animal subvencionable)

	Cálculo indicativo	Real 2010	Real 2011
Ovino			
Ayuda básica	21,00	20,58	20,76
Complemento	—	3,00	3,00
Caprino			
Ayuda básica	13,00	8,93	8,75
Complemento	—	3,00	3,00

Seguros de cosechas [artículo 68, apartado 1, letra d)]

Descripción general: Contribución financiera al pago de primas de seguros de cosechas para cubrir pérdidas económicas provocadas por fenómenos climáticos adversos.

Principales condiciones de admisibilidad

- La medida se limita a las primas de seguros de cosechas (plantas).
- Las condiciones generales se establecen en el artículo 70 del Reglamento (CE) nº 73/2009 y en el artículo 47 del Reglamento (CE) nº 1120/2009.

Nivel de ayuda: 65 % de la parte subvencionable de la prima, que constituye el máximo permitido de conformidad con la legislación de la UE.

ANEXO II

ITALIA

Rotación de cultivos [artículo 68, apartado 1, letra a), inciso v)]

Descripción general: Ayuda por superficie concedida a agricultores que practican la rotación de cultivos cada dos años en la misma parcela y que alternan entre cereales y cultivos proteaginosos u oleaginosos que mejoran el suelo.

Criterios de admisibilidad

- Regiones admisibles: Abruzos, Basilicata, Calabria, Campania, Lacio, Las Marcas, Molise, Apulia, Cerdeña, Sicilia, Toscana y Umbría.
- Variedades subvencionables: leguminosas y cereales conforme a la legislación nacional.
- Para ser admisibles, las zonas deben tener una superficie de al menos 500 m².
- La rotación bienal de cultivos debe respetar los siguientes ciclos:

Rotación de cultivos Primer período bienal		Rotación de cultivos Segundo período bienal		Subvencio- nable
Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	
Cereales	Leguminosas	Cereales	Leguminosas	Sí
Cereales	Leguminosas	Leguminosas	Cereales	Sí
Leguminosas	Cereales	Leguminosas	Cereales	Sí
Leguminosas	Cereales	Cereales	Leguminosas	No

Niveles de ayuda (euros por hectárea)

	Tipos máximos	Tipos reales	Hectáreas solicitadas	Hectáreas subvencionables
2010	100 euros/ha	100 euros/ha	902 490	888 877
2011	100 euros/ha	92 euros/ha ¹	N/D	N/D

¹ El tipo aún era provisional a principios de 2012, y se establece sobre la base de un aumento previsto del número de solicitantes.

ANEXO II

Mejora de la calidad de los productos agrícolas en el sector bovino [artículo 68, apartado 1, letra a), inciso ii)]

Descripción general: Ayuda directa por cabeza de ganado para los terneros nacidos de vacas nodrizas de carne o de vacas nodrizas de doble fin (carne y leche). La medida comprende una prima adicional por sacrificio para el ganado criado conforme a los protocolos de etiquetado de calidad o en explotaciones que participan en un sistema de etiquetado reconocido de DOP (denominación de origen protegida) o IGP (indicación geográfica protegida).

Criterios de admisibilidad:

- Los terneros deben haber nacido bien de vacas nodrizas pertenecientes a razas específicas que aparezcan en el registro genealógico o de razas específicas de vacas nodrizas de doble fin que se utilicen solo para carne y que figuren en el registro nacional de razas.
- Para obtener la prima por sacrificio, los titulares deben haber criado a los animales conforme a un código voluntario aprobado o participar en un programa de etiquetado de carne de calidad aprobado por el MIPAAF¹. Los animales sacrificados deben tener entre 12 y 24 meses de edad y haber criado para el beneficiario durante, como mínimo, siete meses.

Tipos de ayuda (euros por animal subvencionable)

		Presupuesto (miles de euros)	Presupuesto (miles de euros)	Tipo final (euro/cabeza)
Terneros de vacas nodrizas	Ganado vacuno de carne primíparo ¹ que figura en el registro genealógico	24 000	200	172,30
	Ganado vacuno de carne multíparo que figura en el registro genealógico		150	129,23
	Razas mixtas que figura en el registro		60	55,93
Terneros para matanza	Conforme a las especificaciones de etiquetado voluntarias	27 250	50	42,63
	DOP o IGP certificada conforme al Reglamento (CE) nº 510/2006 ² del Consejo		90	76,73

¹ Las vacas primíparas han parido una sola vez; las vacas multíparas han parido por lo menos dos veces.

² Reglamento (CE) nº 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (DO L 93 de 31.3.2006, p. 12).

¹ Ministerio delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

ANEXO II

Seguros [artículo 68, apartado 1, letra d)]

Descripción general: Subsidios para las primas de seguros de cosechas pagadas para cubrir riesgos climatológicos (granizo, vendavales, lluvias torrenciales, etc.) o enfermedades de plantas o animales en caso de que las pérdidas superen el 30 % de la producción anual.

Criterios de admisibilidad

- Pólizas de seguros que no duren más de un año natural y contratadas con una compañía de seguros autorizada (esto a menudo se lleva a cabo por medio de las asociaciones de productores, Consorzi di Difesa).
- Asegurar toda la producción de un producto específico de una o más parcelas en el mismo municipio.
- El valor asegurado de cada producto no podrá sobrepasar los precios de referencia publicados cada año en el plan de seguros nacionales del ministerio.
- Las ayudas se calculan como el menor valor entre la prima de seguros pagada y el coste de seguro nacional calculado por el ISMEA⁴⁹ sobre la base de las pérdidas registradas en los mismos municipios en los cinco o seis años anteriores.

Nivel de ayuda: 65 % de la parte subvencionable de la prima, que es el máximo permitido de conformidad con la normativa de la UE.

Hasta 2010, una medida nacional ofrecía una ayuda equivalente a un tipo de subsidio del 80 %.

² El ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare) es un ente público responsable de las estadísticas, estudios y análisis del sector agrícola.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I.

Aunque el artículo 68 incrementó el número de objetivos para los que pueden concederse ayudas con un límite máximo del 10 %, la Comisión introdujo también un límite más estricto para las ayudas asociadas (máximo del 3,5 % de los límites máximos de los Estados miembros).

IV.

La Comisión considera que la aplicación del régimen de ayudas específicas que incluye la posibilidad de conceder pagos asociados no cuestiona la orientación general del régimen de pagos directos hacia la disociación, ya que esta posibilidad está limitada (3,5 % del límite máximo nacional) y es compatible con las normas de la OMC.

V.

El legislador consideró que determinar los tipos de actividad agraria o los sectores agrícolas objeto de ayuda mediante medidas con arreglo al artículo 68 es competencia exclusiva de los Estados miembros por considerar que son los mejor situados para determinar las regiones o sectores que tienen dificultades en su territorio y para establecer prioridades entre las diversas necesidades de ayuda específica.

La propuesta de la Comisión para la PAC posterior a 2013 incluye el establecimiento de un marco común de seguimiento y evaluación en cooperación con los Estados miembros, con objeto de medir el rendimiento de la política agrícola común, incluidas las medidas del primer y el segundo pilar.

VI.

Como reconoce el Tribunal en su nota a pie de página nº 44, la Comisión ya había detectado varias deficiencias en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas. Algunas de las deficiencias afectan a un número muy limitado de beneficiarios y no apuntan a la existencia de deficiencias sistémicas generales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

VII.

La propuesta de la Comisión para la PAC posterior a 2013 por lo que se refiere a la ayuda asociada voluntaria está sujeta a una serie de límites: una lista de sectores y producciones, límites cuantitativos definidos, porcentaje limitado del techo máximo nacional para pagos directos, autorización de la Comisión cuando se supera ese porcentaje por encima de determinado nivel, condiciones para la concesión de la ayuda (pendientes de ser especificadas mediante actos delegados).

VII. a)

En la PAC posterior a 2013, los Estados miembros deberán informar a la Comisión sobre las regiones a las que se dirige, los tipos seleccionados de actividades agrarias o sectores y el nivel de la ayuda por conceder. Al hacerlo, se indicarán las razones por las que se contempla la ayuda asociada y cuáles son los efectos esperados.

Cuando la decisión adoptada por el Estado miembro dé lugar a una excepción a dicho porcentaje del límite máximo nacional, se requerirá una descripción detallada de la situación particular de la región en cuestión y de las características propias de los tipos de actividades agrarias o sectores específicos que justifican la intensificación de la ayuda. Cuando la decisión de los Estados miembros esté sujeta a aprobación, deberá demostrarse que existen dificultades específicas como la falta de alternativas o la necesidad de proporcionar un suministro estable a la industria de transformación local.

VII. a) Primer guion

De acuerdo con el compromiso político (acuerdo preliminar con los colegisladores) en el contexto de la reforma de la PAC posterior a 2013, la Comisión tiene competencias para definir las condiciones de concesión de la ayuda a través de actos delegados.

El objetivo de la Comisión es introducir una clara simplificación respecto a la actual ayuda específica, ya que la ayuda asociada voluntaria hará referencia solo a una de las nueve medidas existentes con arreglo al artículo 68. Esto significa que, aunque la lista de sectores elegibles es más extensa que antes, el número y la diversidad de los objetivos de la ayuda se limita a una sola categoría (es decir, la vulnerabilidad económica de determinados tipos de agricultura). La Comisión considera que esto reducirá el riesgo de solapamiento y de acumulación de ayudas.

VII. a) Segundo guion

Las condiciones para la concesión de la ayuda se definirán con arreglo a las competencias otorgadas a la Comisión a través de actos delegados.

Como regla general, los Estados miembros deberán informar a la Comisión sobre las regiones destinatarias, los tipos seleccionados de actividades agrarias o sectores y el nivel de la ayuda por conceder. Al hacerlo, se indicarán las razones por las que se contempla la ayuda asociada y cuáles son los efectos esperados.

Cuando la decisión adoptada por el Estado miembro dé lugar a una excepción a dicho porcentaje del límite máximo nacional, se requerirá una descripción detallada de la situación particular de la región en cuestión y de las características propias de los tipos de actividades agrarias o sectores específicos que justifican la intensificación de la ayuda. Cuando la decisión de los Estados miembros esté sujeta a aprobación, deberá demostrarse que existen necesidades específicas como la falta de alternativas o la necesidad de proporcionar un suministro estable a la industria de transformación local.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

OBSERVACIONES

VII. b)

Las normas de desarrollo que adopte la Comisión incluirán la obligación de que los Estados miembros informen periódicamente sobre la ejecución real de las medidas aplicadas. La Comisión necesita tal obligación con el fin de cumplir con el precepto de informar periódicamente a la OMC, ya que las ayudas asociadas constituyen una excepción a la orientación disociada mundial de los regímenes de pagos directos.

Se requerirá un mínimo de información sobre el número de solicitudes presentadas en el marco de cada tipo de medida de ayuda y sobre los importes realmente pagados, así como sobre el número de beneficiarios por región, sector o tipo de explotación de cada Estado miembro.

Esta información permitirá a la Comisión seguir la aplicación efectiva del régimen respecto a todas las medidas de ayuda ejecutadas independientemente del sector en cuestión así como la observancia de los límites presupuestarios máximos establecidos.

En sentido más general, el compromiso político incluye el establecimiento de un marco común de seguimiento y evaluación en cooperación con los Estados miembros, con objeto de medir el rendimiento de la política agrícola común, incluidas las medidas del primer y el segundo pilar.

VII. c)

Los Estados miembros son responsables de la selección y el diseño de las medidas de ayuda que vayan a aplicarse y tendrán que asegurarse de que tales medidas son verificables y controlables. Por tanto, tendrán en cuenta los costes de gestión y de control resultantes de la posible aplicación de las medidas de ayuda asociada y la posible necesidad de crear sistemas de control *ad hoc*.

15.

Hay disponibles medidas asociadas al ganado en virtud del artículo 68, apartado 1, letra b), que abarca una lista limitada de sectores, incluido el sector de la carne de vacuno y de ovino y caprino, para tipos de ganadería vulnerables. La introducción de esta ayuda no es automática, ya que los Estados miembros que decidan introducirla deben determinar una necesidad y destinarla a tipos de agricultura vulnerables de esos sectores. En este marco, nada impide a un Estado miembro seguir aplicando la medida de ayuda considerada adecuada para el objetivo establecido.

Respuesta conjunta a los apartados 16 y 17

La posibilidad que se ofrece a los Estados miembros de introducir pagos asociados no cuestiona la orientación general de la reforma de la PAC de 2003 hacia la disociación de los pagos, ya que se limita a un máximo del 3,5 % de su límite máximo nacional para pagos directos.

18.

El riesgo de un uso creciente de la disociación parcial se ha mitigado, ya que las condiciones establecidas para la ayuda específica con arreglo a los artículos 68-72 del Reglamento (CE) nº 73/2009 son más restrictivas que las aplicables en el contexto del anterior artículo 69, y las medidas agroambientales están sujetas a la aprobación de la Comisión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

19.

El margen de apreciación en lo que respecta a la noción de «casos claramente definidos» a que se refiere el considerando 35 del Reglamento (CE) nº 73/2009 queda restringido por los artículos 68, 70, 71 y 72 del Reglamento del Consejo, así como por los artículos 37 a 49 del Reglamento (CE) nº 1120/2009 y el Reglamento (CE) nº 1122/2009 de la Comisión por lo que se refiere a su verificación.

Respuesta conjunta a los apartados 20 y 21

La Comisión señala que los Estados miembros están obligados a notificarle la decisión de aplicar medidas de ayuda específicas. Es sobre esta base que la Comisión fija el límite presupuestario anual aplicable. Además, aparte de la aprobación específica de la Comisión requerida para las medidas agroambientales, la Comisión evalúa todas las medidas notificadas, a fin de detectar los posibles problemas de compatibilidad con el marco legal aplicable.

22.

Véase la respuesta al recuadro 1.

Recuadro 1

La Comisión considera que las medidas de ayuda destinadas a «medio ambiente» y «agroambientales» son claramente distintas¹. Las medidas «agroambientales» están sujetas a requisitos específicos y a un límite máximo del 10 % del límite máximo nacional del Estado miembro; además, también son aprobadas por la Comisión. Dichos requisitos son similares a los aplicables a medidas agroambientales equivalentes incluidas en los programas de desarrollo rural. Las medidas «agroambientales» dan a los Estados miembros una mayor flexibilidad, ya que no están sujetas a los mismos requisitos al tiempo que están sujetas a un límite máximo más bajo².

24.

Ocho de los nueve tipos de medidas no están sujetos a la aprobación de la Comisión.

Las notificaciones se realizan con arreglo al anexo IV del Reglamento (CE) nº 1120/2009, lo que significa que no contienen todos los detalles sobre las medidas. En general, las disposiciones nacionales de aplicación son más detalladas que la información notificada a la Comisión. Esto se ha puesto de manifiesto en las auditorías realizadas por la Comisión en los Estados miembros en el contexto de la liquidación de cuentas.

26.

Dinamarca notificó inicialmente la medida prevista en virtud del artículo 68, apartado 1, letra a), inciso v), del Reglamento (CE) nº 73/2009 por la que se da una compensación por compromisos agroambientales. Sin embargo, durante la evaluación de la medida se puso de manifiesto que la medida prevista era de hecho una medida de inversión destinada a la plantación de cultivos energéticos y no una medida agroambiental. Por consiguiente, Dinamarca reformuló la medida de forma que fuera compatible con el artículo 68, apartado 1, letra a), inciso i).

27. a)

El objetivo de la Comisión es introducir una clara simplificación respecto a la actual ayuda específica, ya que la ayuda asociada voluntaria hará referencia solo a una de las nueve medidas existentes con arreglo al artículo 68. Esto significa que, aunque la lista de sectores elegibles es más extensa que antes, el número y la diversidad de los objetivos de la ayuda se limita a una sola categoría (es decir, la vulnerabilidad económica de determinados tipos de agricultura). La Comisión considera que esto reducirá el riesgo de solapamiento y de acumulación de ayudas.

¹ Con arreglo a lo dispuesto, respectivamente, en el artículo 68, apartado 1, letra a), incisos i) y v), del Reglamento (CE) nº 73/2009 y en los artículos 40 y 44 y el anexo IV del Reglamento (CE) nº 1120/2009.

² 3,5 % del límite máximo nacional del Estado miembro, según lo previsto en el artículo 69, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 73/2009.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

27. c) i)

A reserva de las condiciones establecidas por la Comisión, corresponde exclusivamente a los Estados miembros identificar los tipos de actividades agrarias o sectores agrícolas que se enfrentan a determinadas dificultades que deben ser objeto de ayuda. Se considera que son los que están mejor situados para determinar las regiones o sectores con dificultades dentro de su territorio y para fijar prioridades entre diversas solicitudes de ayuda específica, teniendo también en cuenta la especialización por sectores de las regiones.

27. c) ii)

Además, la ayuda se concede dentro de límites cuantitativos definidos y basados en superficies y rendimientos fijos o en un número fijo de animales.

28.

El concepto de «dificultades» se especificará mediante actos delegados.

Además, el hecho de que la mayor parte de las medidas de ayuda asociada actualmente en vigor podrían mantenerse no puede, en principio, ser objeto de reproche, en la medida en que se consideran de interés para alcanzar un determinado objetivo definido por el Estado miembro.

Respuesta conjunta a los apartados 31 y 32

Corresponde a los Estados miembros decidir si la forma más adecuada de alcanzar el objetivo definido son las ayudas asociadas o las disociadas. Los Estados miembros deben notificar a la Comisión las medidas que tienen previsto aplicar describiendo, en particular, la necesidad detectada en su territorio y los motivos de la concesión de la ayuda.

Estas medidas no están sujetas a la aprobación de la Comisión.

33.

España no dispone de datos estadísticos oficiales relacionados específicamente con la tendencia de las superficies dedicadas al cultivo de cereales, oleaginosas, proteínas y leguminosas en los ámbitos en que es aplicable la medida (zonas con un rendimiento de cereales inferior a 2 t/ha). No obstante, la medida como tal, cuyo objetivo es la promoción de los cultivos alternativos a los cereales, respetando un cierto porcentaje de la retirada de tierras, representa un beneficio para el medio ambiente, que contribuye positivamente a la gestión sostenible de los recursos naturales (agua y suelo).

34.

Estas medidas no están sujetas a la aprobación de la Comisión.

35.

Dado que la agricultura ecológica es menos rentable y técnicamente más exigente, algunos operadores están volviendo a la agricultura convencional (por ejemplo, en 2005-2006 se observa un descenso del 1 % en las «superficies ecológicas» certificadas —de 504 536 ha a 499 589 ha— y del 0,5 % en 2006/2007 —de 499 589 ha a 497 314 ha). Las cifras pueden parecer bajas, pero el riesgo es muy real, especialmente teniendo en cuenta la tendencia al aumento de precios de los productos agrícolas. Entre tanto, se han iniciado con mucho éxito las dos medidas de conversión y mantenimiento de la agricultura ecológica. A partir de 2008, se produjo un verdadero despegue de la medida de mantenimiento. En 2008-2009, las superficies ecológicas certificadas aumentaron un 4,7 %, mientras que las superficies ecológicas en fase de conversión aumentaron un 86,2 %. Sin embargo, esto no implica que el riesgo de abandono haya desaparecido.

Respuesta conjunta a los apartados 36 y 37 (incluida la nota a pie de página nº 27)

Sobre la base de sus análisis de la necesidad de una ayuda específica, los Estados miembros seleccionan, entre las medidas ofrecidas por el régimen, las que permitan abordar mejor el objetivo fijado y concedan el nivel adecuado de ayuda teniendo en cuenta los diferentes límites establecidos por la legislación para cada tipo de medida, así como el carácter asociado o disociado de los pagos (límite del 3,5 % o el 10 %). A ellos les corresponde determinar qué tipo de ayuda es el más adecuado para abordar la necesidad identificada y para el objetivo establecido.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

38.

En una serie de casos, en el marco de su evaluación de las medidas, la Comisión pidió a los Estados miembros que mejoren y especifiquen el alcance de la ayuda.

39.

En relación con las medidas previstas en el artículo 68, apartado 1, letra a), inciso i), la responsabilidad de identificar la necesidad, fijar los objetivos y diseñar la medida correspondiente es del Estado miembro. En relación con las medidas previstas en el artículo 68, apartado 1, letra a), inciso v), la misma responsabilidad del Estado miembro está sujeta a una evaluación de la Comisión, en particular sobre el nexo causal entre la ayuda y los objetivos para su aprobación.

40.

Estas medidas no están sujetas a la aprobación de la Comisión.

41.

Solo las medidas en virtud del artículo 68, apartado 1, letra a), incisos ii), iii), iv) y v) se refieren específicamente al objetivo de incrementar o mejorar un factor específico, es decir, «cambio de la situación actual» según lo indicado por el Tribunal. La Comisión recuerda que la legislación de la UE establece el principio de que la ayuda específica no podrá ser una compensación por el cumplimiento de los requisitos obligatorios. Más concretamente, las prácticas para mejorar los niveles de bienestar animal deberán ir más allá de los requisitos mínimos establecidos en la legislación aplicable a nivel nacional o de la UE. Una condición similar se aplica a las medidas agroambientales. En cuanto a la calidad, el agricultor deberá adherirse a los programas nacionales o comunitarios existentes seleccionados o definidos por los Estados miembros. La legislación de la UE en materia de información y promoción establece requisitos de comercialización. La Comisión no ha detectado *a priori*, en las notificaciones de los Estados miembros, casos en los que la ayuda se haya concedido sin ninguna referencia a un cambio en la situación actual. A fin de medir el cambio, la Comisión exigió a los Estados miembros que fijen líneas básicas adecuadas para la medida de ayuda que va a aplicarse.

42.

En el caso de la medida italiana relativa a la rotación de cultivos, la Comisión solicitó, antes de la aprobación de la medida, un análisis de las prácticas agrícolas habituales en las regiones en cuestión. A raíz de este análisis inicial, se modificó la propuesta, que pasó de una rotación de cultivos trienal a bienal.

La medida propuesta por España contribuye al mantenimiento de algunas prácticas culturales tradicionales que son buenas para el medio ambiente. A falta de las ayudas propuestas en la medida agroambiental existe un riesgo de abandono de dichas prácticas culturales. Por ello, los agricultores mantendrían el monocultivo de cereales, lo cual sería menos beneficioso para el medio ambiente.

43.

Por lo que se refiere a la falta de una disposición en virtud de la cual los cultivos o el método de producción deban haber cambiado con respecto a la práctica anterior, la Comisión señala que no es necesariamente una deficiencia, sino que puede derivarse de los requisitos del régimen de calidad declarado elegible por el Estado miembro.

Respuesta conjunta a los apartados 45 y 46

El legislador dejó la fijación de la cuantía de la ayuda a los Estados miembros, que son considerados los más adecuados para determinar el nivel apropiado de ayuda para satisfacer la necesidad identificada y el objetivo determinado. El nivel de la ayuda calculada por el Estado miembro a efectos de la notificación es indicativo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Respuesta conjunta a los apartados 47 y 48

Estas medidas no están sujetas a la aprobación de la Comisión.

49.

En el caso de Italia, los cálculos se han revisado a raíz de la evaluación de la Comisión.

La decisión de la Comisión se adoptó sobre la base de los cambios notificados por Italia en la medida en que el cálculo certificado de los costes adicionales y las pérdidas de ingresos ascendieron respectivamente a 101 EUR y 100 EUR para los dos macrorregiones italianas para las que se había propuesto la medida.

52.

En general, el hecho de que no haya indicadores RACER no significa que no se dispone de ninguna información que pueda aplicarse a la evaluación de la política. Por otra parte, si bien los indicadores pueden contribuir a la evaluación de una política, deben interpretarse cuidadosamente en función del contexto. En este sentido, deben evaluarse cuidadosamente los costes y beneficios correspondientes a un cuadro de indicadores, ya que otros métodos (p. ej., técnicas cualitativas y métodos mixtos) podrían ofrecer una mejor relación calidad-precio.

Recuadro 2: Ejemplos de ausencia de indicadores o de indicadores inadecuados

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 52.

Recuadro 2: Primer guion

El objetivo de esta medida es prestar ayuda a los agricultores que practican la agricultura ecológica mediante la compensación de los costes adicionales y la pérdida de ingresos, ya que están insuficientemente respaldados por los precios del mercado. Sin embargo, esta medida se centra en los aspectos ambientales, y, por esta razón, el indicador de «número de hectáreas cultivadas para la producción ecológica» es el más apropiado³.

Por otra parte, este indicador es coherente con los indicadores comunes para el seguimiento y la evaluación de los programas de desarrollo rural 2007-2013-marco común de seguimiento y evaluación.

³ Hay dos tipos de indicadores en las estadísticas francesas utilizadas en la agricultura ecológica: «número de hectáreas cultivadas para la producción ecológica» (cuyo período de transición se ha terminado) y «número de hectáreas en transición».

Recuadro 2: Tercer guion

Dado que la rotación de cultivos y proteaginosas es beneficiosa desde el punto de vista medioambiental, el número de hectáreas contemplado por el Tribunal es un dato esencial. Sin embargo, para evaluar el impacto de la PAC sobre el medio ambiente se necesita más información. Esto está previsto en el sistema de seguimiento y evaluación de la PAC posterior a 2013.

53.

En el momento de la evaluación, la Comisión establecerá las correspondientes preguntas de evaluación. El evaluador puede basar su análisis en el seguimiento de la información; no obstante, también hay otras fuentes e instrumentos de información, como cuestionarios específicos, las encuestas o los datos estadísticos, que el evaluador puede utilizar para evaluar el impacto de la política considerada.

55.

Como reconoce el Tribunal en su nota a pie de página nº 44, la Comisión ya había detectado varias deficiencias en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas. Algunas de las deficiencias afectan a un número muy limitado de beneficiarios y no apuntan a la existencia de deficiencias sistémicas generales.

56.

Los Estados miembros velarán, con arreglo a la legislación, por que las medidas específicas de ayuda que apliquen sean verificables y controlables.

Para abordar el riesgo de doble financiación, los Estados miembros se cerciorarán de que los agricultores reciben ayuda para una operación determinada dentro de una sola medida. La Comisión considera que las autoridades italianas y francesas aplican criterios de delimitación para evitar una doble financiación, a partir del artículo 68 y del desarrollo rural. Por ejemplo, en 2011 en Francia se rechazó más del 10 % de las solicitudes de «conversión a la agricultura ecológica» porque los solicitantes ya eran beneficiarios de una medida de desarrollo rural.

La Comisión ya ha detectado varias deficiencias, que están siendo objeto de auditorías. En concreto, en relación con la rotación de cultivos en Italia, la Comisión evaluará en una próxima auditoría la observación del Tribunal.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

57.

Esta deficiencia ha sido identificada por la Comisión y está sujeta a la auditoría en curso AA/2011/010/FR.

58.

Se ha detectado la ausencia de controles administrativos de la ratio entre la productividad y la ayuda al ovino en Francia, que es objeto de seguimiento por parte de la Comisión en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

59.

Las observaciones del Tribunal sobre las ayudas al sector lácteo en España se refieren a un número limitado de solicitantes de una sola región. El error de configuración respecto al componente de superficie adicional de la ayuda en cuestión afecta también a un número muy limitado de solicitantes.

60.

El Estado miembro ha tomado medidas correctoras respecto a los expedientes.

62.

La Comisión toma nota de las disfunciones detectadas por el Tribunal en Italia en relación con las medidas de los seguros. Estas serán objeto de seguimiento en la próxima auditoría de liquidación de cuentas sobre esta medida.

63.

Estas medidas no están sujetas a la aprobación de la Comisión.

64.

La Comisión considera que el trabajo realizado en el contexto de la liquidación de cuentas cubre adecuadamente el riesgo para los fondos que plantean las deficiencias detectadas por el Tribunal.

En este contexto, la Comisión acoge con satisfacción la observación del Tribunal en la nota a pie de página nº 44.

65.

Las observaciones del Tribunal referentes a los controles sobre el terreno respecto a la medida para el ganado ovino/caprino en Grecia en 2010 son ya objeto de auditoría por la Comisión. Además, el Estado miembro ha tomado medidas correctoras para los años siguientes.

66.

La Comisión toma nota de las conclusiones del Tribunal y las analizará en próximas auditorías de liquidación de cuentas.

67.

Según las autoridades españolas, las verificaciones se efectúan mediante teledetección (95 %) y visitas clásicas sobre el terreno (5 %). En lo que a la teledetección se refiere, se hacen cuatro fotointerpretaciones: en el otoño del año anterior, al principio y al final de la primavera y en verano; estas se completan con visitas rápidas sobre el terreno. Las medidas adoptadas por las autoridades españolas parecen reducir el riesgo para el Fondo. Sin embargo, la Comisión tendrá en cuenta las observaciones formuladas por el Tribunal en el marco de sus actividades de auditoría.

Las observaciones del Tribunal respecto a Italia se evaluarán durante una próxima auditoría de liquidación de cuentas.

68.

Las observaciones del Tribunal referentes a los controles sobre el terreno respecto a la medida para el ganado ovino/caprino en Grecia en 2010 son ya objeto de auditoría por parte de la Comisión. Por lo que se refiere a España, la Comisión efectuará un seguimiento de esta observación en la auditoría de liquidación de cuentas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

69.

La Comisión garantizará el seguimiento de esta observación y tomará las medidas adecuadas.

Respuesta conjunta a los apartados 70 a 75

Los Estados miembros tendrán en cuenta los costes de gestión y de control resultantes de la posible aplicación de las medidas de ayuda asociada y la posible necesidad de crear sistemas de control *ad hoc*.

76.

Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 70 a 75.

Recuadro 3: Párrafo tercero

Las autoridades públicas competentes pueden expedir una certificación administrativa sin coste para los beneficiarios. La posible carga recae en las autoridades para la expedición a tiempo de los certificados.

Por lo que se refiere a las observaciones del Tribunal sobre el número de controles sobre el terreno realizados y las deficiencias en relación con la inspección de documentos, véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 65 y 68.

77.

Se aplicará el principio de subsidiariedad al régimen de ayuda asociada prevista en la propuesta de la Comisión. Por tanto, los Estados miembros deberán elaborar y aplicar las medidas de ayuda con arreglo al objetivo que hayan determinado.

78.

La Comisión considera que la aplicación del régimen de ayuda específico que incluye la posibilidad de conceder pagos asociados no cuestiona la orientación general del régimen de pagos directos hacia la disociación, ya que esta posibilidad está limitada (3,5 % del límite máximo nacional) y es compatible con las normas de la OMC.

79.

El legislador consideró que establecer los tipos de actividad agraria o sectores agrícolas objeto de ayuda mediante medidas con arreglo al artículo 68 es competencia exclusiva de los Estados miembros. Se consideró que son los que están mejor situados para determinar las regiones o sectores con dificultades dentro de su territorio y para fijar prioridades entre diversas solicitudes de ayuda específica.

La propuesta de la Comisión para la PAC posterior a 2013 incluye el establecimiento de un marco común de seguimiento y evaluación en cooperación con los Estados miembros, con objeto de medir el rendimiento de la política agrícola común, incluidas las medidas del primer y el segundo pilar.

80.

Como reconoce el Tribunal en su nota a pie de página nº 44, la Comisión ya había detectado varias deficiencias en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas. Algunas de las deficiencias afectan a un número muy limitado de beneficiarios y no apuntan a la existencia de deficiencias sistémicas generales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

81.

La propuesta de la Comisión para la PAC posterior a 2013 por lo que se refiere a la ayuda asociada voluntaria está sujeta a una serie de límites: una lista de sectores y producciones elegibles, límites cuantitativos definidos, porcentaje limitado del techo máximo nacional para pagos directos, autorización de la Comisión cuando se supera ese porcentaje por encima de determinado nivel, condiciones para la concesión de la ayuda (pendientes de ser especificadas mediante actos delegados).

Recomendación 1

En la PAC posterior a 2013, los Estados miembros deberán informar a la Comisión sobre las regiones a las que se dirige, los tipos seleccionados de actividades agrarias o sectores y el nivel de la ayuda por conceder. Al hacerlo, se indicarán las razones por las que se contempla la ayuda asociada y cuáles son los efectos esperados.

Cuando la decisión adoptada por el Estado miembro dé lugar a una excepción a dicho porcentaje del límite máximo nacional, se requerirá una descripción detallada de la situación particular de la región en cuestión y de las características propias de los tipos de actividades agrarias o sectores específicos que justifican la intensificación de la ayuda. Cuando la decisión de los Estados miembros esté sujeta a aprobación, deberá demostrarse que existen dificultades específicas como la falta de alternativas o la necesidad de proporcionar un suministro estable a la industria de transformación local.

Recomendación 1 a)

De acuerdo con el compromiso político (acuerdo preliminar con los colegisladores) en el contexto de la reforma de la PAC posterior a 2013, la Comisión tiene competencias para definir las condiciones de concesión de la ayuda a través de actos delegados.

El objetivo de la Comisión es introducir una clara simplificación respecto a la actual ayuda específica, ya que la ayuda asociada voluntaria hará referencia solo a una de las nueve medidas existentes con arreglo al artículo 68. Esto significa que, aunque la lista de sectores elegibles es más extensa que antes, el número y la diversidad de los objetivos de la ayuda se limita a una sola categoría (la vulnerabilidad económica de determinados tipos de agricultura). La Comisión considera que esto reducirá el riesgo de solapamiento y de acumulación de ayudas.

Recomendación 1 b)

Las condiciones para la concesión de la ayuda se definirán con arreglo a las competencias otorgadas a la Comisión a través de actos delegados.

Como regla general, los Estados miembros deberán informar a la Comisión sobre las regiones destinatarias, los tipos seleccionados de actividades agrarias o sectores y el nivel de la ayuda por conceder. Al hacerlo, se indicarán las razones por las que se contempla la ayuda asociada y cuáles son los efectos esperados.

Cuando la decisión adoptada por el Estado miembro dé lugar a una excepción a dicho porcentaje del límite máximo nacional, se requerirá una descripción detallada de la situación particular de la región en cuestión y de las características propias de los tipos de actividades agrarias o sectores específicos que justifican la intensificación de la ayuda. Cuando la decisión de los Estados miembros esté sujeta a aprobación, deberá demostrarse que existen necesidades específicas como la falta de alternativas o la necesidad de proporcionar un suministro estable a la industria de transformación local.

Recomendación 2

Las normas de desarrollo que adopte la Comisión incluirán la obligación de que los Estados miembros informen periódicamente sobre la ejecución real de las medidas aplicadas. La Comisión necesita tal obligación con el fin de cumplir con el precepto de informar periódicamente a la OMC, ya que las ayudas asociadas constituyen una excepción a la orientación disociada a nivel mundial de los regímenes de pagos directos.

Se requerirá un mínimo de información sobre el número de solicitudes presentadas en el marco de cada tipo de medida de ayuda y sobre los importes realmente pagados, así como sobre el número de beneficiarios por región, sector o tipo de explotación de cada Estado miembro.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Esta información permitirá a la Comisión seguir la aplicación efectiva del régimen respecto a todas las medidas de ayuda ejecutadas independientemente del sector en cuestión así como la observancia de los límites presupuestarios máximos establecidos.

En sentido más general, el compromiso político incluye el establecimiento de un marco común de seguimiento y evaluación en cooperación con los Estados miembros, con objeto de medir el rendimiento de la política agrícola común, incluidas las medidas del primer y el segundo pilar.

Recomendación 3

Los Estados miembros son responsables de la selección y el diseño de las medidas de ayuda que vayan a aplicarse y tendrán que asegurarse de que tales medidas sean verificables y controlables. Por tanto, tendrán en cuenta los costes de gestión y de control resultantes de la posible aplicación de las medidas de ayuda asociada y la posible necesidad de crear sistemas de control *ad hoc*.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial nº 10/2013

Política agrícola común: ¿Está bien concebida y ejecutada la ayuda específica en virtud del artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo?

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2013 — 54 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-383-5

doi:10.2865/27192

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

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

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

Publicaciones de pago:

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

Suscripciones de pago:

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

COMO EXCEPCIÓN A LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DISOCIACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE PAGOS A LOS AGRICULTORES, EL ARTÍCULO 68 PERMITE A LOS ESTADOS MIEMBROS MANTENER PARTE DE SUS LÍMITES MÁXIMOS NACIONALES PARA PRESTAR AYUDAS ESPECÍFICAS A DETERMINADAS ACTIVIDADES, PRINCIPALMENTE MEDIANTE PAGOS DIRECTOS ASOCIADOS EN CASOS CLARAMENTE DEFINIDOS.

EN SU INFORME, EL TRIBUNAL CONSTATA QUE LA COMISIÓN EJERCE POCO CONTROL SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE DICHOS CASOS Y QUE LOS ESTADOS MIEMBROS MANTIENEN UN AMPLIO MARGEN DE DISCRECIONALIDAD. NO EXISTEN PRUEBAS SUFICIENTES DE QUE LAS MEDIDAS INTRODUCIDAS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 68 SEAN NECESARIAS O PERTINENTES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU NECESIDAD, DE LA EFICACIA DE SU DISEÑO Y DE LA CUANTÍA DE LAS AYUDAS OTORGADAS. ADEMÁS, EL TRIBUNAL SEÑALÓ DEFICIENCIAS EN LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y DE CONTROL, EN OCASIONES A PESAR DE LAS CARGAS DE GESTIÓN Y CONTROL, YA DE POR SÍ ELEVADAS.



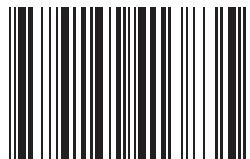
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones



ISBN 978-92-9241-383-5



9 789292 413835