

TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial n° 10

2010

ISSN 1831-0842

MEDIDAS ESPECÍFICAS EN FAVOR
DE LA **AGRICULTURA** DE LAS **REGIONES**
ULTRAPERIFÉRICAS Y DE LAS **ISLAS**
MENORES DEL MAR EGEO



ES



Informe Especial nº 10 // 2010

MEDIDAS ESPECÍFICAS EN FAVOR DE LA AGRICULTURA DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS Y DE LAS ISLAS MENORES DEL MAR EGEO

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

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

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

Informe Especial n° 10 // 2010

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, 2010

ISBN 978-92-9207-951-2
doi:10.2865/71179

© Unión Europea, 2010
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartados

GLOSARIO

I-VIII **RESUMEN**

1-15 **INTRODUCCIÓN**

1-4 **ANTECEDENTES DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS**

5 **REFORMA DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS**

6 **NATURALEZA Y OBJETIVOS DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS**

7-8 **PRESUPUESTO DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS**

9-15 **SISTEMA DE GESTIÓN Y CONTROL DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS**

16-21 **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

22-79 **OBSERVACIONES**

23-41 **¿SE CONCIBIERON LOS PROGRAMAS DE APOYO ESTABLECIDOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS Y APROBADOS POR LA COMISIÓN PARA PODER RESPONDER CON EFICACIA A LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS?**

26-36 PROGRAMACIÓN INICIAL POCO COHERENTE

37-41 LA FLEXIBILIDAD BUSCADA EN MATERIA DE MODIFICACIONES DE PROGRAMAS
TODAVÍA NO SE HA CONFIRMADO

42-74 **¿SE APLICARON DE FORMA EFICAZ LAS MEDIDAS CONCEBIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS TRAS LA REFORMA DE 2006?**

44-67 LA CONCEPCIÓN DE CIERTAS MEDIDAS OBSTACULIZA LA EFICACIA DE SU EJECUCIÓN

68-74 LOS SISTEMAS DE CONTROL ACTUALES NO SE ADAPTAN A LA DIVERSIDAD DE LAS MEDIDAS

75-79 **¿SE LLEVÓ A CABO UN SEGUIMIENTO EFICAZ DE LOS PROGRAMAS DE APOYO ESTABLECIDOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS Y APROBADOS POR LA COMISIÓN?**

76-79 LA COMISIÓN HABRÍA PODIDO LLEVAR A CABO UN SEGUIMIENTO MÁS REGULAR DE LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS

80-84 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

80-81 ¿LOS PROGRAMAS DE APOYO ESTABLECIDOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS Y APROBADOS POR LA COMISIÓN SE CONCIBIERON DE FORMA QUE PERMITAN RESPONDER CON EFICACIA A LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS?

82-83 ¿SE APLICARON DE FORMA EFICAZ LAS MEDIDAS CONCEBIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS TRAS LA REFORMA DE 2006?

84 ¿SE LLEVÓ A CABO UN SEGUIMIENTO EFICAZ DE LOS PROGRAMAS DE APOYO ESTABLECIDOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS Y APROBADOS POR LA COMISIÓN?

ANEXO I - EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS
ANEXO II - LISTA DE MEDIDAS Y ACCIONES FISCALIZADAS

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GLOSARIO

DG Agri: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

DOM: Departamentos franceses de ultramar

Feader: Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía

MFPL: Medidas en favor de los productos agrícolas locales

OCM: Organización Común de Mercados

POSEI: Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad

Poseican: Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de las Islas Canarias

Poseidom: Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de los departamentos franceses de ultramar

Poseima: Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de las Azores y Madeira

REA: Régimen específico de abastecimiento

RUP: Regiones ultraperiféricas de la Unión Europea

SAU: Superficie agrícola útil

SIG : Sistema de información geográfica

SIGC: Sistema integrado de gestión y control

RESUMEN

I.

Entre 1989 y 1993, el Consejo adoptó medidas específicas en favor de la agricultura en las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (los departamentos franceses de ultramar, las Islas Canarias, Azores y Madeira) y en las islas menores griegas del mar Egeo que tenían en cuenta la situación particular de estas regiones.

II.

Los programas para las regiones ultraperiféricas y las islas del mar Egeo recurren a dos herramientas diferentes para responder a las necesidades específicas de estas regiones. El **régimen específico de abastecimiento (REA)** constituye un sistema de compensación de los costes excesivos originados por la insularidad y la lejanía de estas regiones. Las **medidas en favor de los productos agrícolas locales (MFPL)** tienen como fin el desarrollo de la producción agrícola local y el suministro de productos agrícolas.

III.

En 2006 se llevó a cabo una reforma de las medidas específicas. La Comisión concluyó que la gestión del sistema era demasiado rígida, lo que limitaba la capacidad de las acciones europeas para responder a las necesidades de las regiones ultraperiféricas a su debido tiempo y de una forma adaptada a sus problemas específicos. Por consiguiente, con el nuevo enfoque se optó por una mayor participación regional, por la descentralización y la flexibilidad en la toma de decisiones, sobre la base de programas presentados por los Estados miembros para su aprobación por la Comisión.

RESUMEN

IV.

Dados los objetivos de esta reforma, la fiscalización del Tribunal tenía como finalidad responder a las preguntas siguientes:

- a) ¿Se concibieron los programas de apoyo establecidos por los Estados miembros y aprobados por la Comisión para responder con eficacia a las necesidades específicas?
- b) ¿Se aplicaron de forma eficaz las medidas concebidas por los Estados miembros tras la reforma de 2006?
- c) ¿Se llevó a cabo un seguimiento eficaz de los programas de apoyo establecidos por los Estados miembros y aprobados por la Comisión?

V.

El Tribunal constató que, globalmente, las medidas específicas resultan eficaces y tienen gran importancia para la agricultura en estas regiones, pero identificó varias insuficiencias en la gestión del régimen, lo cual indica que dichas medidas son todavía susceptibles de mejora.

VI.

En la fase de programación y aprobación de los programas, que se desarrollaba durante un período de seis meses únicamente, la Comisión prefirió adoptar un papel de controlador de la conformidad y de la coherencia de los programas en lugar de asumir su tarea de gestor y contribuir activamente a la concepción de los programas para desarrollar su eficacia. Esta observación es también válida para el procedimiento de modificación de los programas durante los ejercicios siguientes.

VII.

Por lo que se refiere a la ejecución de los programas, el Tribunal identificó medidas o acciones que, por su concepción, resultarán en el mejor de los casos poco eficaces. Además, los sistemas de control existentes en los Estados miembros afectados no siempre están adaptados a la diversidad de las medidas específicas.

VIII.

La Comisión no efectúa con suficiente regularidad un seguimiento de la eficacia de las medidas específicas, sino que se limita sobre todo a evaluar estas medidas por períodos quinquenales. Los informes de ejecución que los Estados miembros presentan anualmente no están lo suficientemente armonizados para constituir un sistema de información de gestión para la Comisión.

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS

1. El artículo 349, apartado 2, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea dispone que «teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes».

2. Basándose en esta disposición, la Comisión elaboró una estrategia para las regiones ultraperiféricas¹, que persigue los tres objetivos siguientes:
 - a) la reducción del déficit de accesibilidad;
 - b) el incremento de la competitividad;
 - c) el reforzamiento de la inserción regional.

Las principales herramientas para lograr estos objetivos son los fondos estructurales y los dos fondos agrícolas (Fondo Europeo Agrícola de Garantía, FEAGA, y el Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural, Feader), incluido un programa agrícola específico a las regiones ultraperiféricas, denominado «Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad (POSEI)».

¹ Comunicación de la Comisión COM(2008) 642 final.

3. En 1989, el Consejo adoptó el «Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de los departamentos franceses de ultramar (Poseidom)²». En junio de 1991 se adoptaron otros dos programas de esta índole: Poseima (Azores y Madeira)³ y Poseican (Islas Canarias)⁴.
4. En Grecia se establecieron programas similares en 1993⁵. Dado que el Tratado no reconoce las islas menores del mar Egeo como regiones ultraperiféricas, este régimen no se inscribe en el marco del POSEI en términos jurídicos, aunque esté abarcado por los mismos epígrafes presupuestarios. La lógica de intervención conserva la misma estructura tanto para el POSEI como para los programas en favor de las islas menores, y ambos regímenes son gestionados por la misma unidad de la Comisión. Por consiguiente, en el presente informe serán tratados conjuntamente y recibirán la denominación de «medidas específicas».

² 89/687/CEE: Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 1989, por la que se establece un programa de opciones específicas de la lejanía e insularidad de los departamentos franceses de ultramar (Poseidom) (DO L 399 de 30.12.1989, p. 39).

³ 91/315/CEE: Decisión del Consejo, de 26 de junio de 1991, por la que se establece un programa de opciones específicas de la lejanía e insularidad de Madeira y las Azores (Poseima) (DO L 171 de 29.6.1991, p. 10).

⁴ 91/314/CEE: Decisión del Consejo, de 26 de junio de 1991, por la que se establece un programa de opciones específicas de la lejanía e insularidad de las Islas Canarias (Poseican) (DO L 171 de 29.6.1991, p. 5).

⁵ Reglamento (CEE) nº 2019/93 del Consejo, de 19 de julio de 1993, por el que se establecen medidas especiales en favor de las islas menores del mar Egeo relativas a determinados productos agrícolas (DO L 184 de 27.7.1993, p. 1).



REFORMA DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS

5. En 2006 se llevó a cabo la reforma del régimen POSEI y de las medidas específicas en favor de las islas menores del mar Egeo⁶. La Comisión llegó a la conclusión de que la gestión del sistema era demasiado rígida, lo que limitaba la capacidad de las acciones europeas de hacer frente a las necesidades de las regiones ultraperiféricas a su debido tiempo y de forma adaptada a sus problemas específicos. A raíz de esta reforma se produjo por tanto una evolución de la microgestión de las medidas por la Comisión que dio paso a una mayor participación regional, a la descentralización y a la flexibilidad en la toma de decisiones, basándose en los programas presentados por los Estados miembros para su aprobación por la Comisión (los motivos y objetivos de la reforma se presentan en el **recuadro 1**).

⁶ Reglamento (CE) n° 247/2006 del Consejo, de 30 de enero de 2006, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (DO L 42 de 14.2.2006, p. 1) y Reglamento (CE) n° 1405/2006 del Consejo, de 18 de septiembre de 2006, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las islas menores del mar Egeo y se modifica el Reglamento (CE) n° 1782/2003 (DO L 265 de 26.9.2006, p. 1).

RECUADRO 1

EXTRACTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARA LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL CONSEJO SOBRE DETERMINADOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS EN LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

«Por el contrario, los resultados de estos regímenes desde el punto de vista de la gestión no son tan favorables; en efecto, los dos elementos de los programas POSEI⁷, a saber, el régimen específico de abastecimiento y el apoyo a las producciones locales de las RUP, se gestionan con cierta rigidez. La Comisión debe elaborar normas para adaptar los planes a las necesidades de abastecimiento en función de las variaciones de las cantidades, en ocasiones modestas, de productos que deben suministrarse.

Por otro lado, el régimen de apoyo a las producciones locales está fragmentado en 56 (micro) medidas establecidas por los reglamentos del Consejo. Para adaptar esas medidas se requiere un procedimiento legislativo interinstitucional, lo que va en detrimento de la rapidez de la actuación europea y de la necesidad de ajustar en la mayor medida posible dicha actuación a las características específicas de la situación de las RUP, máxime cuando en muchos casos se trata de importes pequeños.

Por esta razón se propone que el apoyo a estas regiones se base en un nuevo planteamiento que permita implantar un método participativo para la adopción de decisiones y facilite la rápida adaptación de las medidas, de modo que sea posible tener en cuenta, también en su dimensión temporal, las características específicas de estas regiones.»

⁷ Véase el apartado 6.

NATURALEZA Y OBJETIVOS DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS

6. Los programas para las regiones ultraperiféricas y las islas del mar Egeo recurren a dos herramientas diferentes para abordar las necesidades específicas de estas regiones:
- a) El régimen específico de abastecimiento (REA), que constituye un sistema de compensación para los costes excesivos derivados de la insularidad y la lejanía de estas regiones y que se concretiza mediante la exención de los derechos de aduanas para los productos importados de terceros países, o mediante una ayuda para la entrega de productos de origen europeo, con condiciones equivalentes para los usuarios finales.
 - b) Las medidas en favor de los productos agrícolas locales (MFPL), que tienen como fin el desarrollo de la producción agrícola local y el suministro de productos agrícolas. Las MFPL intervienen en una multitud de productos y de medidas vinculadas a la producción, la comercialización o la transformación; además, utilizan una amplia gama de instrumentos, como las ayudas por superficie, las primas animales, las cotizaciones a las organizaciones de productores, la ayuda por tonelada o la financiación de estudios de mercadotecnia, etc. Si bien el conjunto de estas medidas contribuye al objetivo global de incrementar la producción agrícola local y de mejorar la competitividad de los productores, cabe señalar que los objetivos individuales de cada medida tal y como han sido definidos en los programas pueden variar considerablemente. En el **recuadro 2** se presentan ejemplos de medidas y acciones en los distintos programas.



RECUADRO 2

EJEMPLO DE MEDIDAS Y ACCIONES EN LOS DISTINTOS PROGRAMAS

Las siguientes medidas y acciones seleccionadas para la fiscalización del Tribunal aportan una visión general de la diversidad de los programas:

Francia (DOM)

- o ayudas a los productores de plátanos;
- o sector caña-azúcar-ron (con acciones como la ayuda a tanto alzado de adaptación a la OCM de la industria azucarera de los DOM y la ayuda al transporte de la caña);
- o estructuración de la ganadería (con acciones como ayudas a la transformación específicas del sector de la carne de vacuno o ayudas a la gestión del mercado local específicas para el sector porcino).

España (Islas Canarias)

- o ayudas al sector de la carne de vacuno, ovino y caprino en forma de pagos directos a los productores;
- o ayudas a los productores de plátanos.

Portugal (Azores)

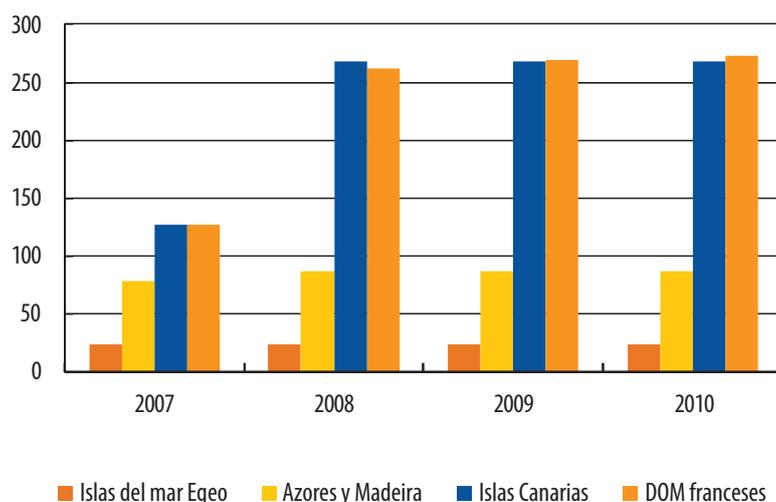
- o ayudas a la producción animal (con acciones como ayudas directas a la producción de vacuno o ayudas a la calidad y la innovación de los productos animales);
- o ayudas a la producción vegetal (con acciones como la ayuda a la producción de los cultivos tradicionales o la ayuda a la producción de frutas y hortalizas, flores cortadas y plantas ornamentales).

Grecia (Isla de Quíos)

- o ayuda a los olivares;
- o ayuda a la producción de mástic;
- o ayuda a la producción de miel.

PRESUPUESTO DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS

7. En 2007 las medidas específicas recibieron una dotación de 332 millones de euros, y, en 2008, de 618 millones de euros (excluidas las dotaciones para las medidas de años anteriores), es decir, durante los dos ejercicios objeto de la fiscalización. El aumento en el presupuesto de 2008 con respecto a los años anteriores se debe a la transferencia de fondos a raíz de la reforma de la Organización Común de Mercado para el plátano a partir del 1 de enero de 2007, que correspondía al ejercicio 2008. Esta reforma, consecuencia del nuevo régimen europeo de importación del plátano y de negociaciones comerciales internacionales, tenía como objetivo adaptar el sistema conforme a los grandes principios de las reformas llevadas a cabo en otros sectores agrícolas, garantizando al mismo tiempo un nivel de vida equitativo a los productores de plátanos de la Unión Europea y teniendo en cuenta las particularidades de las regiones productoras. La dotación presupuestaria del régimen POSEI se incrementó en 278,8 millones de euros para integrar la totalidad de la ayuda europea a los productores de plátanos en estos programas a partir del 1 de enero de 2007. El **anexo I** proporciona información detallada de la ejecución presupuestaria.
8. El presupuesto para las medidas específicas presenta unos límites que han sido fijados del modo siguiente (en millones de euros):



SISTEMA DE GESTIÓN Y CONTROL DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS

9. En el marco del presupuesto del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), las medidas específicas se ejecutan en régimen de gestión compartida. Con la evolución hacia una mayor participación regional y hacia la descentralización y la flexibilidad en la toma de decisiones a raíz de la reforma de 2006, la programación y la ejecución se llevan a cabo utilizando un enfoque ascendente («*bottom-up approach*»). Esto implica que las necesidades de las regiones ultraperiféricas y las medidas destinadas a satisfacerlas se identifican en el nivel que los Estados miembros juzgan más apropiado, y son los Estados miembros los encargados de la elaboración de los programas, así como de su ejecución y control.
10. La Comisión se encarga de presentar las propuestas de reglamentos de base y de establecer las normas de desarrollo de las distintas disposiciones de los reglamentos del Consejo, además de aprobar los programas presentados por los Estados miembros y sus modificaciones y realizar el seguimiento de su ejecución.
11. Con el fin de identificar las necesidades específicas de las regiones ultraperiféricas, los Estados miembros tuvieron que llevar a cabo un análisis económico y una evaluación de las medidas anteriores, definir objetivos estratégicos y operativos, y concebir medidas que respondieran a dichos objetivos. Todos estos elementos debían figurar en los programas, además de los indicadores de resultados⁸.
12. Los programas fueron presentados a la Comisión para su aprobación, y esta institución evaluó su coherencia con otras políticas y acciones europeas, y su conformidad con el derecho de la Unión Europea.

⁸ Artículo 12 del Reglamento (CE) n° 247/2006.

13. Los Estados miembros designaron en sus programas a las autoridades responsables de la gestión y el control. Estos programas se ejecutan bajo la responsabilidad de organismos pagadores designados que se encargan también, de forma directa o por delegación parcial o total en otros servicios, de las tareas de supervisión y control.
14. Las exigencias reglamentarias para el sistema de gestión y control relativo a las medidas específicas se basan en gran medida en el «Sistema integrado de gestión y control (SIGC)» de los pagos directos del FEAGA. Así, se realizan controles administrativos del 100 % de las solicitudes de ayuda, y controles sobre el terreno de una muestra del 5 %. En otras medidas que reciben ayudas en relación con la entrega de productos para su transformación o comercialización, se han previsto otros controles como el pesado, el transporte, la entrega, etc. En el caso del REA, los Estados miembros deben comprobar si las ventajas derivadas de la ayuda a la introducción de mercancías o de la exención de los derechos de aduana repercuten realmente en el beneficiario final.
15. A más tardar el 31 de diciembre de 2009, y a continuación cada cinco años, la Comisión debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe general que recoja el impacto de las acciones realizadas en el marco de las medidas específicas, acompañado cuando proceda de propuestas apropiadas. La presentación de este informe se retrasó al estar prevista su adopción por el colegio de comisarios para septiembre de 2010. Para la elaboración de dicho informe, la Comisión tuvo en cuenta también la evaluación de las medidas específicas que se encargó como parte del programa de evaluación de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural correspondiente a 2008⁹. El evaluador presentó su informe en noviembre de 2009.

⁹ Informe «*Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la politique agricole commune*» (Evaluación de las medidas tomadas en favor de las regiones ultraperiféricas (POSEI) y de las pequeñas islas del mar Egeo en el marco de la política agrícola común), Cabinet Oréade-Brèche, noviembre de 2009 (véase http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/posei/index_fr.htm).

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

- 16.** El objetivo de la fiscalización consistía en evaluar la eficacia y determinados aspectos de la economía de las medidas específicas tras la reforma de 2006. Se hizo hincapié en la concepción de las medidas y de los procedimientos de gestión para garantizar su eficacia, ya que, debido al corto período transcurrido desde la ejecución de la reforma, resultaba más factible definir las tendencias sobre la eficacia que realizar una evaluación a largo plazo.
- 17.** Las cuestiones abordadas en el presente informe son las siguientes:
- a) ¿Se concibieron los programas de apoyo establecidos por los Estados miembros y aprobados por la Comisión de forma que permitan responder con eficacia a las necesidades específicas?
 - b) ¿Se aplicaron de forma eficaz las medidas concebidas por los Estados miembros tras la reforma de 2006?
 - c) ¿Se llevó a cabo un seguimiento eficaz de los programas de apoyo establecidos por los Estados miembros y aprobados por la Comisión?
- 18.** La fiscalización abarcó los ejercicios financieros cerrados desde la reforma de las medidas específicas (2007, 2008 y 2009).
- 19.** La verificación se llevó a cabo en los cuatro Estados miembros interesados (Grecia, España, Francia y Portugal) y las regiones controladas sobre el terreno fueron la Isla de Quíos (Grecia), las Islas Canarias (España), la Reunión (Francia) y las Azores (Portugal). En cuanto a las medidas de las restantes regiones, la fiscalización sólo se llevó a cabo en la administración central de cada Estado miembro.

- 20.** La fiscalización se centró en una selección de MFPL en función de su volumen financiero y de su importancia para la agricultura en las regiones de que se trataba (véase el *anexo II*). Se prefirió las MFPL al REA por los motivos siguientes:
- a) las MFPL representan el 67 % de los importes asignados a las medidas específicas en 2007 y representarán alrededor de un 82 % a partir de 2009;
 - b) el REA fue concebido para compensar directamente los inconvenientes de la lejanía y la insularidad, mientras que las MFPL, para ser eficaces, deben basarse en un análisis en profundidad de las necesidades específicas. Además, su complejidad y diversidad, y la inexistencia de normas específicas de control comunes pueden incrementar el riesgo que entrañan estas medidas;
 - c) al situar el límite financiero en un 80 % en favor de las MFPL, el Consejo demuestra la importancia fundamental de este tipo de medidas en comparación con el REA;
 - d) el REA está sujeto a un mecanismo de control específico con el fin de garantizar su eficacia. La fiscalización comprendió una revisión limitada de este mecanismo de control.
- 21.** La fiscalización abarcó la gestión y el seguimiento de los programas en la Comisión y en los Estados miembros. Los trabajos de auditoría incluyeron el análisis de la fase de programación y la documentación de los sistemas de gestión y seguimiento de los programas. Los auditores mantuvieron entrevistas sobre el terreno con beneficiarios y representantes de asociaciones de productores para obtener datos sobre su participación en los programas, sus experiencias así como los resultados obtenidos. Los criterios y los procedimientos de auditoría aplicados se detallan a continuación para cada una de las preguntas de fiscalización que se han formulado.

OBSERVACIONES

22. Las dificultades de las regiones ultraperiféricas y de las islas menores del mar Egeo son permanentes y las medidas específicas no permiten superarlas, pero sí atenuarlas, como demuestra la proporción importante que representan las ayudas de dichas medidas en los ingresos de ciertos productores agrícolas en las regiones ultraperiféricas (véase el **recuadro 3**). El presente informe no pretende pues poner en tela de juicio las medidas específicas, sino contribuir a la mejora de su funcionamiento.

RECUADRO 3

PROPORCIÓN DE LAS AYUDAS DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS EN EL VOLUMEN DE NEGOCIOS O INGRESOS DE CIERTOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS EN LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

Para un **productor medio de caña de azúcar en La Reunión**, por ejemplo, las ayudas POSEI representan en 2009 el 38 % de su volumen de negocios (Fuente: *Cahier Technique de la canne n° 15*, agosto 2008).

Para una **explotación de referencia de producción de vacuno en La Reunión**, por ejemplo, las ayudas POSEI representaron en 2007 el 25 % del volumen de negocio (Fuente: balance de 2007 de la ejecución del POSEI IV para la medida «estructuración de la ganadería» en la Isla de La Reunión).

Para los **productores de miel en la Isla de Quíos en Grecia**, por ejemplo, las ayudas de las medidas específicas representaron en 2007 entre un 55 % y un 70 % de los ingresos de su actividad de apicultor (Fuente: Tribunal de Cuentas).



¿SE CONCIBIERON LOS PROGRAMAS DE APOYO ESTABLECIDOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS Y APROBADOS POR LA COMISIÓN PARA PODER RESPONDER CON EFICACIA A LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS?

- 23.** Los criterios de fiscalización que permiten responder a esta pregunta estaban vinculados a los objetivos de la reforma de 2006, en particular al siguiente: «fomentando la participación en el proceso de toma de decisiones y acelerando las respuestas a sus necesidades específicas». La programación por parte de los Estados miembros en lugar de una gestión directa de las medidas por la Comisión debería permitir esta flexibilidad. Con el fin de identificar las necesidades específicas de las regiones ultraperiféricas, los Estados miembros tuvieron que llevar a cabo un análisis económico y una evaluación de las medidas anteriores, definir objetivos estratégicos y operativos y concebir medidas que permitieran responder a estos objetivos. Todos estos elementos debían figurar en los programas, además de los indicadores de resultados (véase el **recuadro 4**).
- 24.** Así pues, para responder a esta pregunta formulada en la fiscalización se aplicaron los criterios siguientes:
- a) existencia de una metodología participativa;
 - b) existencia de todos los elementos de programación requeridos por la reglamentación;
 - c) coherencia entre los distintos elementos, en particular entre el análisis de la situación de la producción agrícola, la estrategia propuesta y las medidas previstas;
 - d) flexibilidad para la adaptación rápida de las medidas.

RECUADRO 4

ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO (CE) N° 247/2006 DEL CONSEJO, DE 30 DE ENERO DE 2006, POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS ESPECÍFICAS EN EL SECTOR AGRÍCOLA EN FAVOR DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UNIÓN.

Contenido de los programas europeos de apoyo

Los programas europeos de apoyo incluirán los siguientes elementos:

- a) una descripción cuantificada de la situación de la producción agrícola de que se trate, teniendo en cuenta los resultados de evaluación disponibles, que muestre las disparidades, lagunas y posibilidades de desarrollo, así como los recursos financieros movilizados y los principales resultados de las actuaciones emprendidas en virtud de los Reglamentos (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001 y (CE) n° 1454/2001 del Consejo;
- b) una descripción de la estrategia propuesta, las prioridades fijadas y los objetivos cuantificados, así como una valoración de la incidencia prevista en los ámbitos económico, medioambiental y social, incluidos los efectos en el empleo;
- c) una descripción de las medidas previstas, en particular, los regímenes de ayuda para la puesta en práctica del programa, así como, en su caso, información acerca de las necesidades observadas en lo concerniente a los estudios, proyectos de demostración, y actividades de formación y asistencia técnica que se precisen a efectos de la preparación, aplicación o adaptación de las medidas consideradas;
- d) un calendario de ejecución de las medidas y un cuadro financiero general de carácter indicativo donde se resuman los recursos que resulte necesario movilizar;
- e) una justificación de la compatibilidad y la coherencia de las distintas medidas de los programas, así como la definición de los criterios e indicadores cuantitativos que se utilizarán para el seguimiento y la evaluación;
- f) las disposiciones adoptadas para garantizar la realización eficaz y adecuada de los programas, incluso en el ámbito publicitario, del seguimiento y de la evaluación, así como una definición de los indicadores cuantificados que se utilizarán para la evaluación y las disposiciones en materia de controles y sanciones;
- g) la designación de las autoridades competentes y de los organismos responsables de la ejecución del programa, y la designación, a los niveles apropiados, de las autoridades u organismos asociados y de los interlocutores económicos y sociales, así como los resultados de las consultas realizadas.

- 25.** El Tribunal examinó el procedimiento de programación establecido por los Estados miembros y la fase de aprobación por la Comisión la cual analizó el proceso mediante el cual se identificaron las necesidades de las regiones ultraperiféricas, de qué forma se elaboraron los objetivos de los programas y qué medidas y acciones se formularon en éstos. Los documentos analizados en este contexto consistían en informes de evaluación y estudios, documentos disponibles sobre el mecanismo de consulta entre las distintas partes implicadas en el enfoque ascendente (actas y documentos similares), y documentación disponible en la Comisión sobre la fase de aprobación.

PROGRAMACIÓN INICIAL POCO COHERENTE

MÉTODO PARTICIPATIVO

- 26.** Por lo que se refiere a la existencia de una metodología participativa, los auditores del Tribunal constataron que se celebraron consultas con los interlocutores locales en todos los Estados miembros. En Francia, durante el ejercicio 2005, se celebraron consultas sobre las medidas específicas en los departamentos de ultramar. Pese a que tales consultas no se documentaron de forma detallada, por ejemplo mediante actas de las reuniones con los interlocutores sobre el terreno, gracias a ellas se elaboraron cuatro programas regionales que resumen las necesidades y las medidas correspondientes. Estos programas regionales se consolidaron para poder presentar un único programa nacional. El hecho de haber anticipado la programación permitió a las autoridades francesas proceder a un verdadero diagnóstico de la situación y a una verdadera identificación de las necesidades previa consulta con las regiones como prevé la reforma de las medidas específicas.

- 27.** En abril de 2006 el Ministerio de Agricultura griego invitó a las autoridades regionales de las islas del mar Egeo a formular propuestas para el programa, con un plazo de presentación de quince días. El plazo entre la fecha de notificación y la fecha límite para que las autoridades locales formularan comentarios era demasiado breve para permitir un análisis pormenorizado de las necesidades y la elección de las medidas más eficaces para responder a estas necesidades. Por consiguiente, puesto que las respuestas transmitidas por las autoridades regionales contenían en su mayor parte datos que no presentaban la calidad requerida, no fueron analizadas y consideradas en profundidad al elaborar el programa el Ministerio de Agricultura. Por su parte, este Ministerio no dispone de información centralizada suficiente y fiable que le permita orientar la política hacia los resultados previstos y optimizar su impacto en las islas que más lo precisan.
- 28.** Pese a que en España y Portugal se llevaron a cabo consultas con los interlocutores sobre el terreno durante la preparación de los programas, no están lo suficientemente documentadas para permitir a los auditores del Tribunal pronunciarse sobre el valor añadido de este ejercicio.

ELEMENTOS DE LA PROGRAMACIÓN

- 29.** Por lo que se refiere a la existencia de los elementos de programación requeridos por la reglamentación, los auditores constataron que los programas contienen todos los elementos exigidos en cuanto a la forma. Sin embargo, en cuanto al fondo, se constataron insuficiencias en los programas español, portugués y griego por lo que respecta a la lógica y a la coherencia entre los distintos elementos de las programaciones.

- 30.** En España, los distintos elementos exigidos por el reglamento se encuentran formalmente presentes en el programa, pero su contenido no es coherente¹⁰. No hay un verdadero diagnóstico de la situación basado en una cuantificación de las necesidades, ni tampoco una estrategia para garantizar la complementariedad y la coherencia entre las medidas específicas y las otras acciones europeas o nacionales. Los objetivos del programa siguen siendo poco concretos, expresados más bien en términos de prioridades generales que no siempre se plasman en objetivos precisos y mensurables y que no constituyen pues objetivos operativos. Por consiguiente, no aparece claramente el vínculo entre los objetivos generales y las medidas desarrolladas.
- 31.** Este nuevo programa de medidas específicas para las Islas Canarias constituye directamente una prolongación del programa anterior dado que las medidas precedentes representan el 89 % del presupuesto global inicial. Esta continuidad podría inscribirse en el marco de la reforma, si ésta estuviera basada en un análisis de impacto o en una evaluación detallada del programa anterior. Sin embargo, en el caso del programa español, esta continuidad se debe más bien a las dificultades a las que se vieron confrontados los interlocutores para poner en práctica el nuevo enfoque de programación fijado por la reforma en los plazos previstos por la reglamentación.
- 32.** La programación para el programa general POSEI —elemento Azores— en Portugal se inició en marzo de 2005. Pese a que las autoridades portuguesas dispusieron de tiempo suficiente para llevar a cabo la programación, el resultado adolece de falta de coherencia entre la parte analítica y las medidas propuestas. En particular, no existe ningún elemento que indique que hayan sido tenidas en cuenta las conclusiones de una evaluación del programa POSEI en Portugal publicada en 2000 relativa al período 1992-1999. Esta evaluación recomendaba en particular:
- a) la financiación de un estudio económico para analizar el sector de las frutas y plantas hortícolas que incluyera no sólo los productos transformados sino también los productos frescos, y que pudiera ser concebido y aplicado en Azores, con independencia de Madeira;

¹⁰ Por ejemplo, programa español, versión revisada de 29 de septiembre de 2006, página 95, Compatibilidad y coherencia de las medidas del programa: dado que las medidas recogidas en el presente programa suponen, por lo general, una continuidad con las medidas ejecutadas en virtud del Reglamento (CE) n° 1454/2001, resulta evidente su conformidad al Derecho europeo, así como su coherencia con las restantes políticas de la Unión y con las medidas adoptadas en virtud de éstas.

- b) una revisión global de las ayudas, ya sea a través del REA o de las ayudas a la producción, en el sector ganadero, para minimizar el potencial impacto negativo del modelo tradicional de producción láctea;
- c) un mejor equilibrio entre los niveles de apoyo acordados a las diversas actividades animales y vegetales de modo que quede garantizado el mantenimiento de la producción vegetal de las Azores;
- d) un estudio pormenorizado de la situación de la industria azucarera en las Azores con el fin de extraer conclusiones sobre su viabilidad teniendo en cuenta las cantidades máximas de azúcar importadas con el apoyo del REA, la posibilidad de volver a exportar azúcar refinado o el importe de la ayuda a la transformación;
- e) la eventual sustitución de ayudas a la producción vegetal por una ayuda única en función del número de hectáreas de tierras de cultivo.

33. A pesar de estas propuestas concretas para adaptar el programa a la evolución de las necesidades se optó por la continuidad. A título de ejemplo, las primas de producción animal ya existentes, que representan alrededor del 80 % del conjunto de los importes abonados para el programa de las Azores en 2007, han sido prorrogadas sobre una base histórica. Por consiguiente, el programa de medidas específicas para Azores podría haber tenido más en cuenta el riesgo que representa la extrema dependencia del sector agrícola local de la producción láctea y cárnica, incluso si ésta se adapta a las condiciones climáticas y geográficas de las islas. También se constató esta dependencia en un informe reciente sobre la propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 247/2006 por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión¹¹.

34. En el programa griego, el análisis económico de las necesidades de la agricultura de las islas del mar Egeo sigue siendo muy superficial. Así, se carece de una estrategia de conjunto y el programa no precisa el vínculo entre las distintas medidas propuestas y los objetivos generales establecidos, ni el impacto previsto. Esta falta de visión estratégica da lugar a unas medidas que, debido a su concepción, pueden no resultar eficaces (véase el apartado 44).

¹¹ Informe sobre la propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 247/2006 (COM(2009)0510 – C7 0255/2009 – 2009/0138(COD)), Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, Doc. A7-0054/2010 de 23 de marzo de 2010.

PAPEL DE LA COMISIÓN EN LA PROGRAMACIÓN

- 35.** La Comisión transmitió sus directrices a España, Francia y Portugal. El objeto de esta comunicación era proporcionar a los Estados miembros datos sobre la forma de presentar sus programas y sobre el contenido y el grado de precisión que deben intentar adoptar¹². La Comisión recuerda asimismo en esta comunicación que el principio esencial sobre el que reposa la reforma POSEI es la evolución desde la «microgestión»¹³ (por parte de la Comisión y a través de un conjunto de medidas diversas) a un enfoque de programación más coherente. Los Estados miembros dispondrán así de más libertad, aunque también tendrán una mayor responsabilidad para delimitar las necesidades de las RUP y para elaborar una estrategia que aporte respuestas a las mismas. Esta comunicación, de gran utilidad, no se transmitió a Grecia, cuya programación tuvo lugar entre octubre y diciembre de 2006.
- 36.** La Comisión disponía de cuatro meses para aprobar los programas, período durante el cual se produjeron intercambios regulares entre los servicios de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural y las autoridades competentes de los Estados miembros. Gracias a estos intercambios, los programas evolucionaron en gran medida y su calidad mejoró. Sin embargo, las modificaciones iniciadas por los servicios de la Comisión se limitaban a aspectos de conformidad y coherencia con el Derecho y las políticas europeas, sin realizar un examen de la eficacia de los programas, como, por ejemplo, de la coherencia entre el diagnóstico, los objetivos formulados y las medidas propuestas. Sin dejar de reconocer la importancia de la conformidad legal de la programación, la Comisión habría aprovechado mejor este período de cuatro meses si también hubiese aconsejado activamente a los Estados miembros sobre los aspectos relativos a la eficacia de los programas. Así, por ejemplo, a partir de la fase de la nueva programación, habría podido definir indicadores de resultados armonizados, en particular en términos de empleo o de valor de la producción agrícola. Estos indicadores le habrían permitido, por una parte, orientar la reflexión sobre las medidas que debían aplicarse y, por otra, a partir del final del primer ejercicio, prever recomendaciones sobre acciones correctoras, lo cual habría aportado valor añadido sin poner en duda la responsabilidad de los Estados miembros en cuanto a la programación. Sin embargo, la Comisión no disponía de los medios necesarios para ir más allá de una revisión de los aspectos de conformidad, en particular dados los recursos internos que había asignado a la gestión de las medidas específicas.

¹² Carta a Francia, referencia D. 1/MO/alf D(2006) 2393, de 24 de febrero de 2006. Las cartas a España y Portugal eran idénticas.

¹³ La «microgestión» en este contexto se refiere a la gestión de cada medida aplicando los reglamentos de la Comisión.

LA FLEXIBILIDAD BUSCADA EN MATERIA DE MODIFICACIONES DE PROGRAMAS TODAVÍA NO SE HA CONFIRMADO

- 37.** Uno de los objetivos de la reforma de 2006 consistía en «acelerar las respuestas a las necesidades específicas de estas regiones» (véase el **recuadro 1**). Por este motivo, se introdujo un mecanismo anual de modificación de los programas.
- 38.** El artículo 49 del Reglamento (CE) nº 793/2006 de la Comisión, de 12 de abril de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 247/2006 en su versión inicial disponía que los Estados miembros debían presentar las modificaciones de los programas una vez al año a la Comisión para su aprobación, pero esta primera versión no precisaba el plazo para la presentación de la modificación, lo que originó problemas para la aplicación de estas modificaciones a principios del ejercicio siguiente. El Reglamento (CE) nº 1242/2007 de la Comisión modificó dicho artículo 49 e introdujo una fecha límite (30 de septiembre n-1) para presentar los cambios relativos al año n para su aprobación. El Reglamento (CE) nº 408/2009 de la Comisión aportó una nueva modificación al artículo 49 y fijó el 1 de agosto de n-1 como fecha límite para introducir las modificaciones.
- 39.** Las modificaciones introducidas por los Estados miembros para el año 2008 fueron aprobadas por la Comisión entre octubre de 2007 y julio de 2008 en función de la fecha de presentación, ya que en esa época no existía una fecha límite reglamentaria. El procedimiento mejoró en 2009, dado que se aprobaron modificaciones con efecto retroactivo al 1 de enero de 2009. Sin embargo, las aprobaciones se concedieron entre febrero y mayo de 2009, lo que provocó cierta incertidumbre por lo que se refiere a las solicitudes de ayuda presentadas entre el inicio del ejercicio 2009 y la fecha de aprobación.

- 40.** Con el fin de evitar que las aprobaciones se otorgaran con posterioridad al inicio del año en cuestión, la Comisión introdujo el 1 de agosto n-1 como nueva fecha límite para presentar las modificaciones. Pese a que el nuevo plazo concede más tiempo a la Comisión para evaluar las modificaciones propuestas y preparar las decisiones de autorización, también constituye un riesgo desde el punto de vista de la eficacia de las modificaciones propuestas. Efectivamente, los Estados miembros también deben presentar el informe anual de ejecución para el ejercicio n antes del 31 de julio de n+1. Con la nueva fecha límite del 1 de agosto, los Estados miembros deben elaborar las modificaciones al mismo tiempo que preparan el informe anual de ejecución. Con el fin de garantizar la eficacia del programa, deberían proponerse modificaciones sobre la base de un análisis en profundidad de su ejecución efectiva; sin embargo, el plazo fijado del 1 de agosto obliga a los interlocutores locales a proponer cambios a partir del mes de mayo de cada año, es decir, incluso antes de tener constancia de la ejecución efectiva de las medidas del año anterior (los pagos del año n pueden efectuarse hasta el 30 de junio de n +1) y, por tanto, demasiado pronto para evaluar el funcionamiento de las medidas del año en curso.
- 41.** Como en la programación inicial, durante el examen de las modificaciones del programa, los servicios de la Comisión dan prioridad a los aspectos de conformidad y de coherencia con el derecho y las políticas europeas frente a los aspectos relativos a la eficacia. Sin dejar de reconocer la importancia de un ejercicio de este tipo, la Comisión podría crear un valor añadido para los programas contribuyendo activamente a la mejora de su eficacia, dado que dispone de una visión de conjunto de las buenas prácticas en todos los Estados miembros.

¿SE APLICARON DE FORMA EFICAZ LAS MEDIDAS CONCEBIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS TRAS LA REFORMA DE 2006?

- 42.** Los criterios para responder a esta pregunta formulada en la fiscalización consistían en la definición de objetivos pertinentes y en la existencia de criterios de subvencionabilidad adecuados con el fin de que las medidas puedan responder a estos objetivos. La existencia de indicadores de resultados pertinentes también constituía un criterio.
- 43.** Con el propósito de aportar una respuesta a dicha pregunta, los auditores analizaron los objetivos y los criterios de subvencionabilidad de las medidas seleccionadas y debatieron sobre su ejecución con organizaciones interprofesionales u organizaciones de productores que representan un gran número de beneficiarios. A fin de informarse sobre la ejecución de las medidas sobre el terreno, se efectuaron visitas de control a un número no representativo de productores. Durante estas visitas sobre el terreno, los auditores del Tribunal examinaron varias medidas que habían demostrado su eficacia, como por ejemplo la estructuración de la ganadería en La Reunión o la ayuda a la producción de mástic en la Isla de Quíos. En cambio, otras medidas adolecen de varias insuficiencias que se presentarán a continuación. Por otra parte, la eficacia de las medidas también quedó en general confirmada por los evaluadores, los cuales estiman que, en 16 de los 24 sectores examinados en su informe, la financiación de las MFPL mejoró la competitividad¹⁴.

LA CONCEPCIÓN DE CIERTAS MEDIDAS OBSTACULIZA LA EFICACIA DE SU EJECUCIÓN

AYUDA A LOS OLIVARES EN GRECIA

- 44.** El programa de apoyo al sector del aceite de oliva prevé el pago de una ayuda a tanto alzado de 145 euros por hectárea a los productores de aceitunas en las islas menores del mar Egeo con el objetivo de mantener los olivares en las zonas en las que siempre han existido, a condición de que estos olivares se mantengan en condiciones que garanticen una buena producción. El importe inscrito en el presupuesto para esta ayuda asciende a 13 084 831 euros, lo que representa alrededor del 70 % del presupuesto de las medidas para las islas del mar Egeo.

¹⁴ Informe «*Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la politique agricole commune*» (Evaluación de las medidas tomadas en favor de las regiones ultraperiféricas (POSEI) y de las pequeñas islas del mar Egeo en el marco de la política agrícola común), Cabinet Oréade-Brèche, noviembre de 2009, resumen, página 3, apartado 3.1.

- 45.** El Reglamento (CE) nº 1782/2003 concede a estos Estados miembros la opción de excluir a las regiones ultraperiféricas y a las islas menores del mar Egeo del régimen de pago único y de integrar los créditos presupuestarios correspondientes en las medidas específicas. Grecia decidió no optar por la exclusión de las islas menores del régimen de pago único. Así pues, los agricultores que cultivaban olivares en las islas del mar Egeo también reciben derechos de pago basados en sus datos registrados en el SIG oleícola a través del régimen de pago único y deben respetar las condiciones de conformidad cruzada.
- 46.** Los importes recibidos por los beneficiarios en concepto de las medidas específicas son generalmente muy reducidos. El pago medio es sólo de alrededor de 203 euros por beneficiario y por año, mientras que el pago más frecuente es de 58 euros al año. Un 43 % de las cantidades distribuidas son inferiores a 100 euros (24 145 beneficiarios), mientras que el 69 % de los beneficiarios reciben 200 euros o menos al año. Únicamente un 2 % de los beneficiarios (1 126 agricultores) reciben más de 1 000 euros al año, mientras que un 0,35 % (194 agricultores) obtienen más de 2 000 euros en virtud de este régimen.
- 47.** El Tribunal considera difícil justificar que en estas circunstancias el incentivo económico permita alentar a la gran mayoría de los beneficiarios a mantener sus olivares tradicionales. La eficacia de esta medida podría haber sido mayor si Grecia hubiese exigido el mantenimiento de los olivares en el marco de la condicionalidad, lo que sucede por ejemplo en Italia.



AYUDAS A LA CALIDAD Y LA INNOVACIÓN DE LOS PRODUCTOS ANIMALES DE AZORES (PORTUGAL)

- 48.** Esta submedida tiene como fin mejorar y crear las condiciones para el seguimiento cuantitativo y cualitativo fiable y la clasificación de la producción lechera gracias a la instalación de equipos de medición y de toma de muestras en los puntos de recepción de los vehículos de recogida de leche. Esta ayuda financia los trabajos relativos a la toma de muestras de leche (que en 2007 afectaron a 4 000 vacas) para los productores que lo hayan solicitado previamente. La ayuda se concedió a un 70 % de las solicitudes recibidas por un importe máximo de 35 euros/cabeza. El presupuesto de esta submedida fue de 593 000 euros anuales en 2007, 2008 y 2010, y de 597 900 euros en 2009.
- 49.** Esta disposición del programa de las Azores constituye otro ejemplo de una ayuda que puede resultar poco eficaz por falta de definición y supervisión. El examen de un expediente tipo para esta medida puso de relieve la inexistencia de datos globales en el programa y en el expediente que permitieran definir el marco general en el cual se inscribe esta actividad o submedida, en particular la toma de muestras de leche transmitidas por los productores para posteriores análisis en el laboratorio y la comunicación de los resultados a los ganaderos. Dado que el objetivo final consiste en proporcionar datos relativos a la calidad de la leche para cada animal a fin de que el productor pueda tomar las decisiones de gestión con conocimiento de causa, sería pertinente precisar el conjunto de acciones complementarias (como el análisis en laboratorio de las muestras, la transmisión de los resultados, la compra de equipos de recogida de leche, etc.) que dan sentido a la acción global y la completan, así como las diferentes fuentes de financiación, ya sean europeas, nacionales o privadas. Tampoco se disponía de un pliego de condiciones de la administración competente que precisara las actividades concretas de que consta esta prestación de servicios, las condiciones de la ejecución de los trabajos ni los costes estimados para este tipo de trabajos. Por ello, la ayuda a tanto alzado concedida al beneficiario examinado (31 euros por vaca en 2007) no se basó en criterios objetivos. Se dispone de extensas listas de resultados de los análisis de la leche, pero no de información que permita establecer si estos resultados dieron lugar a acciones concretas que justificaran los importes invertidos en esta medida. Debido a esta falta de supervisión, existe el riesgo de que la ayuda resulte ineficiente o incluso poco eficaz.

AYUDAS PARA EL PLÁTANO EN ESPAÑA Y FRANCIA

50. En 2007, se reformó la OCM del plátano y la ayuda se integró en los programas POSEI a través del Reglamento (CE) nº 2013/2006 del Consejo, de 19 de diciembre de 2006. El presupuesto para esta ayuda es de 270 200 000 euros en el caso de Francia y España. El considerando (3) del mencionado reglamento estipula que «la producción local de plátanos es un elemento esencial para el equilibrio medioambiental, social y económico de esas regiones».

51. Para contribuir al objetivo de mantener este equilibrio social y económico, basándose en los análisis de los programas, se optó por la solución de otorgar una ayuda a los productores. El programa francés recuerda la importancia del sector precisando por ejemplo que se estima en 20 000 el número de empleos directos, indirectos y secundarios creados por el sector en las Antillas. En España, según el programa, este número supera los 17 300. En Canarias, la producción de plátanos representa alrededor del 25 % del valor de la producción agrícola. Estas cifras demuestran que la ayuda a los productores de plátanos, que contribuye al mantenimiento de todo el sector, es un factor importante para respaldar la estabilidad económica y social de estas regiones. El objetivo de contribuir al equilibrio medioambiental, en cambio, se encuentra menos desarrollado en los complementos de programas presentados por estos Estados miembros para integrar el sector del plátano en las medidas específicas.

52. El programa POSEI de Francia para el sector del plátano aprobado mediante la decisión de la Comisión C(2007) de 22.8.2007 prevé como objetivo favorecer un sistema de gestión duradero que tome como indicador de seguimiento las superficies para el cultivo del plátano dejadas en barbecho. Los impactos medioambientales previstos son la gestión y la protección de los suelos frágiles y de los terrenos en pendiente, el mantenimiento de la superficie agrícola útil mediante la estabilización de las superficies para el cultivo del plátano, la optimización de la utilización de la SAU mediante la generalización de los barbechos y de las rotaciones de cultivos y una política voluntarista de limitación de los insumos, por ejemplo de los fertilizantes. El programa español no formula expresamente un objetivo medioambiental.

- 53.** En los dos programas, la ayuda estuvo únicamente vinculada a la producción. Los productores reciben una ayuda calculada sobre la base de un tonelaje de referencia histórica. Esta ayuda se reduce si la producción efectiva del año de que se trate no alcanza ciertos umbrales con respecto a dicha referencia. No se impone ninguna otra limitación, por ejemplo en lo que respecta a los métodos de producción.
- 54.** Una ayuda vinculada a la producción sin ninguna limitación sobre los métodos no incita al productor a seguir un procedimiento de producción respetuoso del medio ambiente. Dado que el programa no contiene ningún mecanismo que permita alcanzar este objetivo, se precisan dispositivos suplementarios (como por ejemplo el «plan plátano duradero» en Francia) para garantizar la consecución del objetivo medioambiental.
- 55.** Además, este objetivo debería ir acompañado de indicadores pertinentes. Sin embargo, en el programa español no existen tales indicadores y los definidos en el programa francés no son verdaderamente pertinentes. Efectivamente, el objetivo medioambiental de favorecer un sistema de gestión duradero, cuyas incidencias previstas se recogen en el apartado 50, deberá medirse, según el programa, mediante un único indicador, las superficies para el cultivo del plátano dejadas en barbecho. Si bien el informe anual de ejecución de 2007 incluye otro indicador no mencionado en los programas (la superficie en barbecho no cultivada), se limita a hacer constar estos dos indicadores sin establecer el vínculo con el objetivo anunciado y sin indicar en qué medida estos indicadores permiten evaluar los impactos medioambientales previstos. Existe el riesgo de que los Estados miembros desconozcan el impacto real de esta medida del POSEI en el medio ambiente y que por tanto no puedan tomar las acciones correctoras necesarias para garantizar la plena eficacia de éste. Esta insuficiencia también fue constatada por los evaluadores¹⁵.

¹⁵ Informe «*Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la politique agricole commune*» (Evaluación de las medidas tomadas en favor de las regiones ultraperiféricas (POSEI) y de las pequeñas islas del mar Egeo en el marco de la política agrícola común), Cabinet Oréade-Brèche, noviembre de 2009, resumen, p. 31.



EL SECTOR DEL AZÚCAR DE CAÑA EN LA REUNIÓN

- 56.** La reforma de la organización del mercado común del azúcar acarreó una disminución del precio del azúcar abonado a los productores europeos. Sin embargo, con esta reforma se reconoció que «la producción de azúcar en las regiones ultraperiféricas de la Comunidad tiene unas características propias que la diferencian de la del resto de la Comunidad¹⁶». A raíz de ello, el Consejo acordó un apoyo financiero a este sector mediante la asignación de recursos a los agricultores de estas regiones en el marco de medidas específicas. Además, por el mismo motivo, se autorizó a Francia a conceder a sus regiones ultraperiféricas una ayuda estatal a tanto alzado¹⁷.
- 57.** Las autoridades francesas constataron en el programa aprobado por la Comisión que la reestructuración de la industria azucarera de los departamentos de ultramar había llegado a su término, y que sólo quedaban dos unidades en La Reunión (el mantenimiento de una sola unidad no resulta realista en términos de ubicación de las cuencas de caña y de las distancias de transporte de las cañas derivadas de ésta). La Comisión y el Consejo reconocieron esta situación al situar a las industrias azucareras de los DOM fuera del ámbito de la reestructuración prevista en el marco de la reforma de la organización común de los mercados del azúcar, adoptada el 22 de febrero de 2006. Por lo que se refiere al mantenimiento de las dos unidades de producción, situadas al norte y al sur de la isla, cabe observar que la topografía de esta isla volcánica, con altas montañas en el interior, incrementa considerablemente el tiempo de transporte incluso en distancias reducidas.
- 58.** El Tribunal examinó la ayuda a tanto alzado de adaptación a la OCM de la industria azucarera de los DOM que tiene como objetivo mantener el sector mediante la adaptación de la industria del azúcar y del cultivo de caña y compensar el impacto en los ingresos de los cultivadores a raíz de la disminución de los precios del azúcar. En el caso del sector caña-azúcar-ron en los DOM, los gastos en concepto de esta ayuda ascendieron a 64 308 347 euros en 2007 y 71 165 224 euros en 2008.

¹⁶ Considerando (41) del Reglamento (CE) n° 318/2006 del Consejo, de 20 de febrero de 2006, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, (DO L 58 de 28.2.2006, p. 1).

¹⁷ Artículo 41, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 318/2006.

¹⁸ Programa francés aprobado por la Decisión de la Comisión C(2006) 4809 de 16.10.2006, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 247/2006, capítulo V, p. 4.

- 59.** Basándose en un convenio entre los productores y los cultivadores, la ayuda a tanto alzado en principio se redistribuye a los cultivadores mediante el precio de compra de las cañas abonado por las dos unidades de producción presentes en la isla. Con el fin de compensar íntegramente la reducción de los precios resultante de la reforma de la OCM del azúcar instituida por el Reglamento (CE) n° 318/2006 y de garantizar a los cultivadores unos ingresos mínimos, el precio de la caña abonado a los cultivadores se fijó en el convenio relativo a la caña de 2006-2015 en 39,09 euros por tonelada.
- 60.** Sin embargo, el ciclón que afectó a la isla en 2007 tuvo consecuencias directas en la cantidad de caña producida. La ayuda que se distribuyó a través del precio de compra abonado por los empresarios no fue pues totalmente consumida debido a la reducción de la cantidad de caña suministrada a las fábricas. Los responsables de los centros de producción decidieron entonces asignar este excedente de tesorería a la renovación de las superficies de caña permitiendo a los cultivadores que lo desearan beneficiarse de un préstamo sin intereses para volver a plantar sus superficies con nuevas variedades de caña de mayor rendimiento y mejor adaptadas. Si la producción de caña vuelve a su nivel histórico de alrededor de dos millones de toneladas de caña, la totalidad de la ayuda a tanto alzado deberá utilizarse para garantizar el nivel de precios.
- 61.** Cabe también observar que el sector del azúcar en La Reunión se caracteriza por la interdependencia de las partes interesadas debido a la lejanía de la isla. Por ello, las unidades de producción sólo pueden abastecerse de caña en la isla, y los cultivadores de caña únicamente pueden vender sus productos a estas unidades de producción. Estudios realizados sobre las dos unidades de producción muestran que se alcanza el equilibrio presupuestario si la producción total de caña llega a los dos millones de toneladas y cada fábrica recibe un millón de toneladas de materia prima y obtiene de su procesamiento una producción de alrededor de 100 000 toneladas de azúcar expresadas en equivalente de azúcar blanco. No obstante, la producción relativa a los ejercicios 2006-2008 varió entre 1,6 y 1,8 millones de toneladas de caña, siendo 2007 un año muy difícil debido a los incidentes climáticos que se produjeron en la isla.

- 62.** Según los cultivadores visitados sobre el terreno, el mantenimiento del precio de venta de la caña constituye el elemento más importante para la subsistencia del sector. Efectivamente, los gastos de explotación a los que deben hacer frente para el mantenimiento y la cosecha de sus parcelas de caña muestran que el menor incremento en una de las partidas —como la de los fertilizantes, por ejemplo, que fue citada por la mayor parte de los cultivadores visitados— puede llevarlos rápidamente a una situación muy crítica. Así lo confirma un estudio técnico, según el cual, para un productor medio de caña de azúcar en La Reunión las ayudas de las medidas específicas ya representaban en 2009 el 38 % de su volumen de negocios.
- 63.** El hecho de considerar la ayuda de adaptación para la industria azucarera en La Reunión como una ayuda a tanto alzado de dotación fija comportaría riesgos para la eficacia en este entorno frágil en caso de que ciertos factores exógenos, como los precios de los insumos, en particular los de los fertilizantes, siguiesen aumentando. Efectivamente, si los cultivadores no pueden hacerse cargo de este incremento, por mínimo que sea, gracias al precio de venta de su caña, éste puede acarrear su desaparición y, dada la interdependencia de los interlocutores, la desaparición del sector en la isla de La Reunión. Puesto que la ayuda a tanto alzado ya ha sido plenamente consumida para garantizar el precio de venta de una producción suficiente, la ayuda nacional resulta pues esencial, en caso de imprevistos externos, para estabilizar la producción local y mantener así la eficacia de la ayuda europea dedicada a esta acción. Así también lo han constatado los evaluadores, que destacan la actualidad de las ayudas nacionales complementarias¹⁹.

¹⁹ Informe «*Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la politique agricole commune*» (Evaluación de las medidas tomadas en favor de las regiones ultraperiféricas (POSEI) y de las pequeñas islas del mar Egeo en el marco de la política agrícola común), Cabinet Oréade-Brèche, noviembre de 2009, resumen, p. 32.

EL RÉGIMEN ESPECÍFICO DE ABASTECIMIENTO (REA)

64. El régimen específico de abastecimiento (REA) constituye un sistema de compensación para los costes excesivos vinculados a la insularidad y a la lejanía de estas regiones logrado gracias a la exención de los derechos de aduanas sobre los productos importados de terceros países, o gracias a una ayuda para la entrega de productos de origen europeo con condiciones equivalentes para los usuarios finales. La introducción de este dispositivo tenía como fin alcanzar de forma eficaz el objetivo de reducir los precios de ciertos productos europeos en las regiones ultraperiféricas, de paliar los costes excesivos vinculados a la lejanía, la insularidad y la ultraperifericidad, y de mantener al mismo tiempo su competitividad. Estas ayudas deben tener en cuenta los costes excesivos de transporte hacia las regiones ultraperiféricas y los precios practicados a la exportación hacia terceros países y, respecto de insumos agrícolas o de productos destinados a la transformación, los costes excesivos derivados de la insularidad y la ultraperifericidad.

65. Los productos subvencionables figuran en el anexo I del tratado y deben ser esenciales, en las regiones ultraperiféricas, para el consumo humano o la fabricación de otros productos, o como insumos agrícolas. Los Estados miembros deben establecer un plan de previsiones de abastecimiento para cuantificar las necesidades anuales relativas a estos productos. Los importes asignados anualmente al REA no pueden sobrepasar los importes siguientes:

- a) para los DOM: 20 700 000 euros,
- b) para Azores y Madeira: 17 700 000 euros,
- c) para las Islas Canarias: 72 700 000 euros,
- d) para las islas menores del mar Egeo: 5 470 000 euros.

Estos importes fueron calculados por la Comisión sobre la base del gasto medio en los ejercicios 2001-2003, últimos años sobre los que se disponía de datos en el momento de la reforma. Estos importes reflejan la utilización del elemento «ayuda» del REA en esta época sin tener en cuenta el elemento «exención de los derechos de aduanas».

- 66.** Debido a los recursos limitados del REA, Francia, Grecia y Portugal concentraron los fondos en las ayudas para la alimentación animal a fin de lograr sinergias con las medidas en favor de los productos agrícolas locales. Esta concentración, conforme con la reglamentación, tiene como fin lograr una utilización eficiente de los limitados recursos disponibles y aumenta la eficacia de la ayuda en opinión de los evaluadores.
- 67.** Sin embargo, el Tribunal considera que, teniendo en cuenta los recursos financieros de que dispone el REA y su concentración en un producto agrícola en tres Estados miembros, dicho régimen no puede contribuir de forma sustancial a los objetivos expuestos en el reglamento, en particular, a paliar las deficiencias de las regiones ultraperiféricas y de las islas del mar Egeo. El presupuesto disponible no permite ejercer una influencia significativa en el precio de una amplia gama de productos agrícolas, según el ambicioso objetivo del dispositivo, dado que la reglamentación prevé como beneficiarios finales a los consumidores, los transformadores o los agricultores.

LOS SISTEMAS DE CONTROL ACTUALES NO SE ADAPTAN A LA DIVERSIDAD DE LAS MEDIDAS

- 68.** Para garantizar la eficacia de una ayuda, los criterios de subvencionabilidad no sólo deben estar adaptados a los objetivos de ésta, sino que es importante controlar su cumplimiento de forma eficaz. Por este motivo, los auditores del Tribunal examinaron los procedimientos de control aplicados a las medidas seleccionadas y repitieron algunos controles, principalmente mediciones de superficies.

CONTROLES DE LAS MFPL

- 69.** Las exigencias reglamentarias aplicables al sistema de gestión y de control de las medidas específicas se inspiraron en gran medida en el «sistema integrado de gestión y de control (SIGC)» de los pagos directos del FEAGA. Así, se realizan controles administrativos del 100 % de las solicitudes de ayuda, y controles sobre el terreno de una muestra del 5 %.
- 70.** Sin embargo, dada la diversidad de las distintas medidas de los programas, no siempre se prestaron las condiciones necesarias para aplicar unos procedimientos de control que tuvieran la misma fiabilidad que los del SIGC.
- 71.** En Grecia, por ejemplo, se concede una ayuda a la producción de miel a las organizaciones de productores que presentan un programa que contenga medidas para mejorar las condiciones de la producción y de la comercialización de la miel. El pago de las ayudas a las organizaciones de productores se efectúa previo control administrativo de las facturas presentadas. Sin embargo, no se aplica ningún procedimiento de control para verificar la realidad de los bienes o servicios objeto de dichas facturas. Las autoridades griegas comunicaron al Tribunal que se disponían a adoptar nuevos procedimientos de control.
- 72.** La ayuda a los olivares en el marco del Régimen de pago único se basa en una superficie teórica registrada en el SIG oleícola utilizada para calcular y abonar los derechos de pago único. Sin embargo, la ayuda a los olivares concedida a las islas del mar Egeo en el marco de las medidas específicas y establecida antes de la reforma de los pagos directos se basa en la superficie real de olivar cultivada por el agricultor, lo cual ocasiona exigencias de control suplementarias ya que las dos superficies no coinciden. Sin embargo, las condiciones agrícolas (cultivos mixtos) y la topografía de las islas dificultan en gran medida la medición de la superficie real, como confirman las mediciones realizadas durante el examen sobre el terreno.

- 73.** En España y Portugal, los sistemas de control de las superficies para las medidas específicas no resultan fiables. En España, la inexistencia de una codificación específica en el SIG para las parcelas de cultivo de plátano dificulta su identificación. En Portugal, el SIG no se adaptó a las exigencias de las medidas de ayuda a la producción vegetal. Así pues, tanto los productores como los controladores nacionales no están familiarizados con el contenido del SIG. Al intentar medir las parcelas seleccionadas sirviéndose del GPS con los controladores nacionales y los productores, el equipo de auditores observó que los resultados no correspondían en absoluto a los registrados en el SIG sobre el contorno y la superficie, y que además la localización planteaba dudas.

CONTROLES DEL REA

- 74.** En el caso del REA, los Estados miembros deben verificar si las ventajas derivadas de la ayuda a la introducción de mercancías o de la exención de los derechos de aduana llegaron efectivamente hasta el beneficiario final. Cada Estado miembro tuvo que desarrollar su propia metodología para este control, y la Comisión no proporcionó ninguna directriz ni apoyo técnico en este ámbito. Todos los métodos utilizados se basan en una comparación del margen bruto obtenido por un operador al introducir mercancías que se beneficien de las ayudas del REA, con el obtenido en un período no subvencionado o por otros operadores similares que no perciban ayudas. Pese a que la eficacia de este control depende en gran medida de la calidad de los datos que se han de comparar, el Tribunal constató que dicha calidad es muy variable. En Francia, los márgenes se comparan con los márgenes previos a la introducción del REA. Los datos comparativos son, por su propia naturaleza, obsoletos, por lo cual es posible que ya no reflejen la situación económica actual. En Grecia, los datos comparativos se obtuvieron mediante un sondeo informal a los operadores del continente, con lo cual los datos son poco fiables. En Portugal, ciertos datos recabados cada semestre proporcionan indicaciones parciales sobre la repercusión efectiva de la ventaja derivada del REA en el beneficiario final. En España, si bien la Consejería de Economía de Canarias realizó importantes esfuerzos, las autoridades competentes reconocieron que no habían logrado establecer una metodología consistente para evaluar la repercusión de los beneficios del REA en el usuario final.

¿SE LLEVÓ A CABO UN SEGUIMIENTO EFICAZ DE LOS PROGRAMAS DE APOYO ESTABLECIDOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS Y APROBADOS POR LA COMISIÓN?

- 75.** Los criterios para evaluar esta pregunta formulada en la fiscalización eran que los Estados miembros «comprobaran la ejecución correcta y efectiva de las acciones financiadas por el presupuesto comunitario»²⁰ y que el informe anual de ejecución presentado por los Estados miembros contenga «la marcha de las medidas y de las prioridades en la fecha de presentación del informe, en comparación con sus objetivos operativos y específicos, a través de una cuantificación de los indicadores»²¹. En la Comisión el criterio consiste en que ésta controla «la consecución de dichos objetivos [...] mediante indicadores de resultados establecidos por actividad»²². Para responder a la pregunta de fiscalización, los auditores examinaron los procedimientos de seguimiento en la Comisión y en los Estados miembros.

LA COMISIÓN HABRÍA PODIDO LLEVAR A CABO UN SEGUIMIENTO MÁS REGULAR DE LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS

- 76.** En virtud del Reglamento Financiero, es competencia de la Comisión utilizar los créditos presupuestarios de conformidad con el principio de buena gestión financiera, es decir, de acuerdo con los principios de economía, de eficiencia y de eficacia. El principio de eficacia se refiere a la consecución de los objetivos específicos fijados y a la obtención de los resultados previstos. Con el fin de llevar a cabo el seguimiento de los resultados, para todos los sectores de actividad cubiertos por el presupuesto se fijarán objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada. La consecución de dichos objetivos se controlará mediante indicadores de resultados establecidos por actividad y la Comisión debe facilitar anualmente a la autoridad presupuestaria la información relativa al gasto del que sea responsable.

²⁰ Artículo 53 ter, apartado 2), letra a), del Reglamento (CE, Euratom) n° 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).

²¹ Artículo 48 del Reglamento (CE) n° 793/2006 de la Comisión, de 12 de abril de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 247/2006 (DO L 145 de 31.5.2006, p. 1).

²² Artículo 27 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002.

- 77.** En los reglamentos de aplicación relativos al POSEI y a las islas menores del mar Egeo, la Comisión exigió que los Estados miembros proporcionasen en su informe anual de ejecución indicadores materiales y financieros para cada medida, seguidos de un análisis de datos y, en caso necesario, de una presentación y de un análisis del sector afectado por la medida. Esta información resultará de utilidad a la Comisión en el cumplimiento de su obligación de supervisar la eficacia del gasto europeo.
- 78.** No obstante, la Comisión considera que podrá realizarse un seguimiento más eficaz de las medidas durante un período más largo. El período quinquenal previsto en el artículo 28, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 247/2006 para la presentación de un informe en el que se ponga de manifiesto el impacto del régimen al Parlamento Europeo y al Consejo le parece razonable para obtener conclusiones significativas. La Comisión ha elaborado este informe sobre la base del informe de evaluación mencionado.
- 79.** Dadas las exigencias del Reglamento Financiero, el Tribunal considera que, para garantizar la buena gestión financiera, la Comisión debería proceder a un seguimiento anual de la ejecución de las medidas específicas. En la actualidad, los servicios de esta institución se limitan principalmente a verificar la conformidad de los informes anuales de ejecución con las exigencias reglamentarias. Por ejemplo, en lo que respecta a los indicadores de resultados, la Comisión se limitó a verificar su existencia más que su pertinencia. En 2008, la unidad de coordinación de las medidas específicas de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural efectuó una primera tentativa de análisis de los informes relativos al ejercicio 2007 desde el punto de vista de los resultados de los programas, y llegó a la conclusión de que los indicadores de resultados utilizados en los informes son demasiado variados para permitir una evaluación global de los resultados de las medidas específicas. La Comisión tiene la intención de proponer indicadores armonizados en colaboración con los Estados miembros. Esta iniciativa constituye la primera etapa hacia un sistema de información y de gestión de los resultados para las medidas específicas, pero no se ha llevado a cabo hasta 2010, tras cuatro años completos de aplicación de la reforma.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

¿LOS PROGRAMAS DE APOYO ESTABLECIDOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS Y APROBADOS POR LA COMISIÓN SE CONCIBIERON PARA PODER RESPONDER EFICAZMENTE A LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS?

- 80.** El Tribunal llegó a la conclusión de que el nuevo enfoque ascendente y descentralizado establecido por la reforma introducida en las medidas específicas en 2006 no se ha explotado lo suficiente para mejorar la eficacia de las medidas ya existentes, un verdadero desafío para las autoridades nacionales dada la novedad del enfoque, la dificultad del ejercicio, el corto período de tiempo disponible (dos meses) y la falta de apoyo técnico y financiero por parte de la Comisión, que concedió prioridad a su papel de controlador de la conformidad y de la coherencia de los programas en lugar de asumir su tarea de gestor y de contribuir a garantizar que la concepción de los programas optimizaría su impacto. Se trata pues de un obstáculo significativo para iniciar la aplicación de las nuevas medidas específicas en las mejores condiciones de eficacia.

RECOMENDACIÓN 1

Por lo que se refiere a los futuros ejercicios de programación en el ámbito de las medidas específicas, sería conveniente que la Comisión asistiera a los Estados miembros en la elaboración de sus programas mediante la difusión de buenas prácticas y la definición de un marco armonizado de indicadores para seguir la ejecución de los programas. Los indicadores deberían al menos incluir datos sobre los cambios económicos (valor de la producción, valor añadido, etc.) y sociales (empleos creados o mantenidos, etc.).

- 81.** La fecha límite del 1 de agosto para introducir las modificaciones de los programas limita la capacidad de los Estados miembros de proponer modificaciones bien fundadas y por consiguiente puede afectar a la eficacia de los programas. Además, no se alcanzó el objetivo de incrementar la flexibilidad (véanse los apartados 37 a 41).

RECOMENDACIÓN 2

La Comisión debería reconsiderar la fecha límite del 1 de agosto n-1 para el procedimiento formal de aprobación de las modificaciones de los programas de modo que los Estados miembros dispongan de datos fiables sobre el gasto del año anterior al llevar a cabo la preparación de las modificaciones.

¿SE APLICARON DE FORMA EFICAZ LAS MEDIDAS CONCEBIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS TRAS LA REFORMA DE 2006?

- 82.** En términos generales, el Tribunal llegó a la conclusión de que los programas se ejecutan de forma eficaz y responden a las necesidades de las RUP y de las islas del mar Egeo. Sin embargo, su fiscalización puso de manifiesto que la concepción de una serie de medidas había limitado la eficacia de su ejecución:
- a) El objetivo de mantener los olivares en las islas menores del mar Egeo podría reforzarse si Grecia exigiera mantener este cultivo en el marco de la condicionalidad como ha sucedido en Italia;
 - b) la eficacia en la práctica de la financiación de las ayudas para la calidad y la innovación de los productos animales en Azores no ha sido demostrada;

- c) las ayudas a los productores de plátanos, pese a ser eficaces desde el punto de vista de su objetivo socioeconómico, no contribuyen en gran medida al objetivo de mantener el equilibrio medioambiental;
- d) la ayuda a tanto alzado para la industria del azúcar en la isla de la Reunión permite actualmente el mantenimiento del sector. Sin embargo, dado que éste es muy frágil, la eficacia de la ayuda europea depende de los complementos nacionales;
- e) por último, los importes asignados al REA en Grecia, Francia y Portugal son demasiado restringidos como para tener un impacto en una amplia gama de productos agrícolas.

RECOMENDACIÓN 3

Los Estados miembros deberían modificar estas medidas para paliar las insuficiencias expuestas en los apartados 44 a 67 aplicando el enfoque ascendente en consulta con la partes interesadas sobre el terreno. El informe de evaluación de la Comisión también debería servir para identificar las medidas poco eficaces y cuya concepción debería mejorarse.

- 83.** Los procedimientos de control en los Estados miembros no siempre se adaptan a la diversidad de las medidas específicas.

RECOMENDACIÓN 4

Los Estados miembros deberían concebir procedimientos de control adaptados a cada tipo de medida. En particular deben velar por que su sistema de identificación de las parcelas agrícolas se actualice periódicamente. La Comisión debería garantizar que estos procedimientos de control funcionan de forma eficaz.

¿SE LLEVÓ A CABO UN SEGUIMIENTO EFICAZ DE LOS PROGRAMAS DE APOYO ESTABLECIDOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS Y APROBADOS POR LA COMISIÓN?

84. El Tribunal llegó a la conclusión de que actualmente el seguimiento de los programas no resulta eficaz. La Comisión sentó las bases de un sistema de gestión de los resultados con la exigencia de que los Estados miembros comunicasen anualmente indicadores de resultados en su informe de ejecución. Sin embargo, los indicadores desarrollados por los Estados miembros son demasiado variados para permitir a la Comisión extraer conclusiones sobre la ejecución del conjunto de medidas específicas, pese a que ciertos datos puedan utilizarse de forma más pertinente. La iniciativa prevista por la Comisión para debatir sobre un marco común con los Estados miembros constituye la primera etapa hacia un sistema de información de gestión de resultados para las medidas específicas. Por el momento no se ha instaurado un sistema de información, basado en indicadores de resultados comunes, que permita a la Comisión, en su calidad de institución, evaluar a su debido tiempo de qué modo contribuyen a los objetivos globales de la política agrícola común (PAC) los créditos presupuestarios para las medidas específicas. La recomendación 1 relativa a un marco armonizado de indicadores para seguir la ejecución de los programas se aplica también a esta observación.

RECOMENDACIÓN 5

La Comisión debería utilizar los datos proporcionados por los Estados miembros para realizar un seguimiento anual de los resultados de los programas, incluidos los datos ya existentes y los que deben ser completados.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Michel CRETIN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 6 de octubre de 2010.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS

Título Capítulo Artículo Partida	Denominación	Créditos 2010 (euros)	Créditos 2009 (euros)	Créditos 2008 (euros)	Ejecución 2008 (euros)	%	Créditos 2007 (euros)	Ejecución 2007 (euros)	%
05 02 11 04	POSEI (excluidas las ayudas directas y el artículo 11 02 03 del título Pesca)	231 000 000	235 000 000	220 000 000	232 679 194	105,8	212 000 000	201 226 010	94,9
05 03 02 50	POSEI — Programas europeos de apoyo	394 000 000	377 000 000	377 000 000	372 255 721	98,7	64 000 000	63 765 532	99,6
05 03 02 51	POSEI — Otras ayudas directas y regímenes anteriores	22 000 000	22 000 000	22 000 000	21 191 445	96,3	3 000 000	3 791 612	126,4
05 03 02 52	POSEI — Islas del mar Egeo	18 000 000	18 000 000	19 000 000	16 791 929	88,4	13 550 000	13 528 383	99,8
Total		665 000 000	652 000 000	638 000 000	642 918 289	100,8	292 550 000	282 311 537	96,5

LISTA DE MEDIDAS Y ACCIONES FISCALIZADAS

Los importes que figuran a continuación son los gastos globales para las medidas enunciadas. Las regiones visitadas sobre el terreno por el Tribunal de Cuentas Europeo fueron La Reunión (Francia), las Islas Canarias (España), la Isla de Chios (Grecia) y las Azores (Portugal).

	Pagos 2008 (euros)	Pagos 2007 (euros)	Observación «ejecución»	Observación «sistema de control»
Francia¹ (todos los DOM)				
○ Régimen específico de abastecimiento	19 601 176	19 633 602	Apartados 64-67	Apartado 74
○ Ayudas a los productores de plátanos	129 100 000	129 052 597	Apartados 50-55	–
○ Sector caña-azúcar-ron (con acciones como la ayuda a tanto alzado de adaptación a la OCM de la industria azucarera de los DOM o la ayuda al transporte de la caña)	71 165 224	64 308 347	Apartados 56-63	–
○ Estructuración de la ganadería (con acciones como las ayudas a la transformación específicas al sector carne de vacuno o las ayudas a la gestión del mercado local específicas al sector porcino)	19 779 394	18 402 827	–	–
España²				
○ Régimen específico de abastecimiento	69 151 890	69 541 851	–	Apartado 74
○ Ayudas al sector ovino y caprino en forma de pagos directos a los productores	7 485 063	6 978 313	–	–
○ Ayudas a los productores de plátanos	139 706 006	138 836 153	Apartados 50-55	Apartado 73
Portugal³				
○ Régimen específico de abastecimiento	6 255 681	5 926 618	Apartados 64-67	Apartado 74
○ Ayudas a la producción animal (con acciones como las ayudas directas a la producción de vacuno o las ayudas a la calidad y la innovación de los productos animales de las Azores)	34 001 000	33 750 370	Apartados 48-49	–
○ Ayudas a la producción vegetal (con acciones como la ayuda a la producción de los cultivos tradicionales o la ayuda a la producción de frutas y hortalizas, flores cortadas y plantas ornamentales)	7 049 000	6 571 170	–	Apartado 73
Grecia⁴				
○ Régimen específico de abastecimiento	5 050 453	4 781 251	Apartados 64-67	Apartado 74
○ Ayuda a los aceituneros	11 200 034	11 372 595	Apartados 44-47	Apartado 72
○ Ayuda a la producción de mástic	849 821	885 304	–	–
○ Ayuda a la producción de miel	1 187 234	1 194 180	–	Apartado 71

¹ Fuente: Odeadom, FranceAgriMer, Informe anual de ejecución – Año de realización 2008.

² Fuente: Gobierno de Canarias, Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Informe de Aplicación del Régimen Específico de Abastecimiento en el año 2008 y en el año 2007.

³ Secretaria Regional da Agricultura e Florestas, Relatório de Aplicação do Sub-Programa para a Região Autónoma dos Açores do Programa Global de Portugal.

⁴ Los datos se basan en la información actualmente disponible en el Informe anual de ejecución de 2008, y hacen referencia a los importes inscritos en el presupuesto total disponible para cada medida y para todas las islas, salvo en el caso del REA que incluye los importes globales efectivamente abonados.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

V.-VII.

En el marco de la normativa resultante de la reforma de 2006 sobre las medidas específicas en favor de la agricultura en las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea y en las islas del mar Egeo, corresponde a los Estados miembros definir su estrategia, los objetivos buscados y las medidas mejor adaptadas para apoyar la agricultura de sus regiones. El papel de la Comisión consiste esencialmente en velar por que las medidas propuestas se ajusten a la legislación de la Unión.

Al principio de la programación, los Estados miembros optaron generalmente por la continuidad con respecto a los regímenes anteriores y por una mejora progresiva por medio de modificaciones anuales de los programas. La Comisión aceptó este enfoque y ayudó a las autoridades nacionales en su tarea de programación y gestión.

Sin embargo, la Comisión comparte la observación del Tribunal en cuanto a la necesidad de velar por la eficacia de los regímenes. Por esta razón, la Comisión asume efectivamente la tarea de asistencia a los Estados miembros con el fin de perfeccionar las medidas propuestas y de buscar con ellos soluciones para mejorar la eficacia de los programas.

La adaptación de los sistemas de control de los Estados miembros a las medidas específicas forma parte de los aspectos que se tienen en cuenta en las auditorías realizadas sobre el terreno por los servicios de la Comisión.

VIII.

Es cierto que una evaluación profunda y general sobre el impacto de los programas solo se efectúa por períodos quinquenales, tal como lo requiere la normativa. No obstante, el seguimiento regular queda garantizado merced a los contactos permanentes con las autoridades nacionales y a la evaluación anual de los informes de ejecución presentados por los Estados miembros.

Por otra parte, la Comisión comparte la opinión del Tribunal en cuanto a la heterogeneidad de estos informes y ha colaborado con las autoridades nacionales interesadas con el fin de definir los indicadores comunes que deberán utilizarse anualmente para el seguimiento de todos los programas a partir de 2011 (véase respuesta de la Comisión al punto 36).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

15.

La preparación del informe que recoge el impacto de las acciones realizadas a raíz de la reforma de 2006 del régimen POSEI¹ (en lo sucesivo denominado «informe POSEI») se retrasó algunos meses con el fin de poder tener en cuenta no solo el informe de evaluación contratado por la Comisión en aplicación del Reglamento Financiero y que fue concluido a finales de 2009, sino también la evolución de los mercados para el año 2009 (tercer año de aplicación de los programas tras la reforma) y las negociaciones sobre las reducciones arancelarias para la importación de plátanos de terceros países (rubricadas entre finales de 2009 y mediados de 2010), un tema crucial para todos los Estados miembros «POSEI».

Además, los programas POSEI no comenzaron hasta finales de 2006 o incluso a principios de 2007. Así pues, la finalización en 2009 de un informe sobre el impacto de la reforma no habría permitido tener en cuenta un período suficientemente largo para evaluar su impacto.

¹ Artículo 28, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 247/2006 del Consejo.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

20.b)

Los Estados miembros deben aplicar sistemas de gestión, controles y sanciones conformes a los principios de la normativa. La Comisión efectúa regularmente auditorías con el fin de examinar la compatibilidad de estos sistemas con la legislación de la Unión así como su eficacia.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

OBSERVACIONES

27.

La Comisión considera que, por lo que se refiere a la formulación inicial del programa griego, el problema no fue la breve fecha límite asignada a las autoridades regionales en 2006 para presentar propuestas sobre las medidas que debían adoptarse.

La verdadera dificultad es la falta de una evaluación profunda del impacto de las medidas adoptadas y, por lo tanto, de una adaptación del programa a lo largo de los años (el programa griego solo se modificó en 2009 y otra modificación acaba de ser presentada a la Comisión para 2011).

Por esta razón, la Comisión envió en octubre de 2009 una carta a las autoridades griegas que ponía de relieve la insuficiencia de los informes de ejecución presentados para los años 2007 y 2008 y que proponía activar una medida de asistencia técnica en su programa, con el fin de financiar la elaboración de los informes anuales por asesores profesionales.

Este ejemplo es una buena ilustración del papel activo que la Comisión desempeña en el esfuerzo de asistencia a los Estados miembros con el fin conseguir una programación y una evaluación de los programas más eficaces.

28.

La Comisión tiene conocimiento de que periódicamente se mantienen consultas entre las autoridades españolas y portuguesas competentes y los interlocutores económicos locales. Estos intercambios constituyen la base para las modificaciones anuales de los programas.

29.

España, Portugal y Grecia incorporaron esencialmente en su programa respectivo el régimen previo a la reforma que preveía la introducción de mejoras progresivas por medio de modificaciones anuales.

Se trata de un enfoque autorizado en el marco de la normativa y aceptado por la Comisión con el fin de facilitar el comienzo de los programas tras la reforma de 2006.

30.-31.

Al instaurarse el programa POSEI para las Islas Canarias, España favoreció la continuidad de las medidas vigentes bajo el régimen anterior.

Sin embargo, sobre la base de la evaluación anual de la ejecución del programa, las autoridades españolas proponen cada año modificaciones con el fin de lograr un programa más eficaz, a veces a petición de los servicios de la Comisión y con su colaboración (por ejemplo, instauración de una estrategia de apoyo al sector de los tomates de exportación; disminución progresiva de la ayuda individual para el abastecimiento de productos que podrían competir con las producciones locales, etc.).

32.

Como en el caso de las Islas Canarias, las autoridades portuguesas han elegido la continuidad con respecto a las medidas existentes bajo el régimen previo, pero proponen anualmente modificaciones en el programa con el fin de darle más eficacia.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

32. d)

Las autoridades portuguesas realizaron, a principios de 2010, un estudio pormenorizado de la situación del sector de producción y transformación de la remolacha en las Azores, a petición de la Comisión.

33.

El caso de las Azores es un buen ejemplo de mejora progresiva del programa iniciado, en un espíritu de continuidad.

El subprograma POSEI para las Azores se modificó anualmente con el fin de que las medidas en favor de los productos agrícolas locales (MFPL) fuesen más coherentes con la estrategia adoptada por el Gobierno regional, en particular, la incentivación de la diversificación de las actividades agrícolas.

En este contexto, las autoridades competentes aumentaron considerablemente las ayudas a los cultivos tradicionales alternativos, en particular, remolacha azucarera, planta de la patata, achicoria y té (de 800 a 1 500 euros/ha en tres etapas, en 2007, 2009 y 2011). El objetivo de este planteamiento era promover la diferenciación de la producción agrícola con relación a los sectores regionales prometedores que son la leche y la carne de vacuno.

34.

El objetivo general del programa griego, cuya dimensión financiera es mucho más reducida que la de los programas POSEI, es la continuidad de algunas producciones locales amenazadas de desaparición.

Esto implica una gran diversidad de medidas destinadas principalmente a aliviar las condiciones laborales muy difíciles de unos agricultores dispersos por cientos de pequeñas islas.

Habida cuenta de la diversidad de las medidas y de la asignación financiera relativamente limitada, es objetivamente difícil aplicar una estrategia de conjunto compleja.

No obstante, la Comisión comparte la opinión del Tribunal sobre la posibilidad de mejorar el programa griego. En este sentido, la Comisión propuso a las autoridades griegas recurrir a financiaciones abiertas en el marco de la asistencia técnica (véase respuesta de la Comisión al punto 27).

35.

La Comisión considera que estos programas no deben ser objeto de microgestión por su parte. No obstante, comparte la opinión del Tribunal relativa a la necesidad de coherencia y de eficacia. Por esta razón, la Comisión abrió una consulta con los Estados miembros «POSEI» con el fin de definir una serie de indicadores comunes.

Es exacto que las directrices relativas a la programación inicial no fueron transmitidas formalmente a Grecia.

Sin embargo, antes y durante la definición del programa griego tuvieron lugar estrechos y continuos contactos con las autoridades nacionales y los servicios de la Comisión las asistieron en la elaboración de su programa.

36.

Con motivo de la reforma, la Comisión, en virtud de las disposiciones reglamentarias y respetando el plazo asignado, efectuó un análisis de la conformidad de los programas con la legislación aplicable antes de aprobarlos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión no impuso el contenido de los programas puesto que la responsabilidad de establecer una estrategia de programación se había conferido a los Estados miembros, al considerar que están mejor situados para detectar las necesidades y definir las medidas más adaptadas para cubrir las.

Como se dijo anteriormente, en aras de facilitar el comienzo de la nueva programación, la Comisión eligió el enfoque de la continuidad, sabiendo que posteriormente debería procederse a modificaciones periódicas con el fin de mejorar los programas.

Con relación a la definición por la Comisión de los indicadores de resultados armonizados, la novedad del enfoque de programación y la extrema diferenciación de las medidas entre los programas la hacían muy difícil. La Comisión pues confió a los Estados miembros la definición de sus propios indicadores.

Sin embargo, la Comisión constató rápidamente la dificultad de evaluar de forma homogénea los resultados de los distintos programas, a falta de indicadores comunes. Por esta razón, entabló consultas con los Estados miembros interesados para definir una serie de indicadores sobre la eficacia de las medidas que deben utilizarse para evaluar todos los programas a partir de 2011.

38.-39.

Las modificaciones de los programas para el año 2009 se aprobaron después del inicio del año de aplicación debido al plazo insuficiente para la adopción de las decisiones de aprobación, dado que la fecha límite para la presentación de las propuestas de modificación se fijó a 30 de septiembre del año anterior.

En el caso de España, la modificación no se aprobó hasta mayo de 2009 debido a la solicitud de la Comisión de mejorar el plan de acción presentado para reestructurar el sector de los tomates de exportación, para el cual las autoridades españolas habían propuesto una financiación muy elevada. A raíz de los contactos con los servicios de la Comisión, las autoridades españolas establecieron un plan de reestructuración más pertinente y estructurado que incluye también, entre otros elementos, el programa de desarrollo rural de las Islas Canarias.

Se trata de un excelente ejemplo de colaboración activa de la Comisión con las autoridades nacionales a efectos de conseguir que las medidas propuestas sean más eficaces.

La Comisión comparte la opinión del Tribunal acerca de la incertidumbre sobre las solicitudes de ayuda para medidas cuyas modificaciones solo se aprobaron algunos meses después del inicio del año de aplicación.

No obstante, este hecho no supuso dificultades reales por las siguientes razones:

- los plazos de presentación de las solicitudes de ayuda eran posteriores a las fechas de aprobación de las modificaciones;
- las organizaciones de operadores tenían conocimiento del alcance de las modificaciones objeto de aprobación;
- la Comisión pidió a los Estados miembros interesados que no aplicaran con efecto retroactivo ninguna modificación que constituyese una desventaja para los beneficiarios con relación a la situación anterior.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

40.

Al introducir el 1 de agosto como fecha límite para presentar las modificaciones, la Comisión quiso favorecer la seguridad jurídica y garantizar la aprobación de las modificaciones de programas antes de la fecha de inicio de su aplicación. Esta nueva fecha límite permite también a la Comisión contribuir a garantizar una definición de medidas más específicas y eficaces (véase respuesta al punto anterior).

No obstante, la Comisión es consciente de las dificultades que el adelanto de la fecha de presentación de las modificaciones anuales implica para las autoridades nacionales.

Por esta razón, tiene la intención de proponer una modificación del artículo 49 del Reglamento (CE) n° 793/2006 con el fin de restablecer la fecha de presentación del 30 de septiembre del año n-1 para todas las modificaciones que no requieren una decisión de aprobación.

Solo las modificaciones más importantes (como la introducción de nuevas medidas en los programas), que seguirán siendo aprobadas por decisión de la Comisión, deberían presentarse a la Comisión hasta el 1 de agosto de n-1.

41.

En el marco de la normativa actual y en el espíritu de la decisión política adoptada con motivo de la reforma, la Comisión no puede imponer ninguna modificación de fondo en las medidas propuestas por los Estados miembros.

No obstante, los servicios de la Comisión y las autoridades nacionales mantienen regularmente contactos informales con el fin de reflexionar sobre el contenido y la posibilidad de mejora de los programas y medidas ya propuestos o que serán propuestos por los Estados miembros.

43.

La evaluación analizó en qué medida los dispositivos establecidos para apoyar la producción agrícola local han contribuido a aumentar la competitividad de los productos locales. El análisis puso de manifiesto que en las regiones ultraperiféricas la competitividad había mejorado o había mejorado mucho en 16 de los 24 sectores examinados. En las islas pequeñas del mar Egeo, en los tres sectores analizados, las medidas desempeñaron un papel primordial para mejorar los ingresos de los agricultores y para mantener las actividades agrícolas.

44.–47.

La Comisión está en principio de acuerdo con el Tribunal, aunque destacando al mismo tiempo que es competencia de Grecia hacer uso o no de las opciones abiertas en el marco de la condicionalidad.

Por otra parte, la reciente evaluación del POSEI y de las medidas en favor de las islas pequeñas del mar Egeo confirmó la importancia del papel de apoyo desempeñado por la ayuda, en particular para los numerosos pequeños agricultores de las islas menores del mar Egeo:

«... (la ayuda) favorece indiscutiblemente el mantenimiento de la actividad de las pequeñas explotaciones tradicionales, que representan la mayoría de los olivares de las islas pequeñas del mar Egeo, al incrementar su rentabilidad y en consecuencia sus ingresos»².

² Informe «Evaluación de las medidas tomadas en favor de las regiones ultraperiféricas (POSEI) y de las pequeñas islas del mar Egeo en el marco de la política agrícola común». Cabinet Oréade-Brèche, noviembre de 2009, informe final (volumen 2), p. 326, punto 3.1.8.1.4.5.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

48.-49.

La submedida «Ayuda para la innovación y la calidad de los productos de origen animal de las Azores» tiene por objeto diversificar el apoyo a la producción de leche en las Azores.

No obstante, en el programa faltan efectivamente criterios objetivos relativos a esta submedida.

Las autoridades portuguesas explicaron que estos criterios son objeto de disposiciones específicas en la legislación local (Reglamento sobre el contraste lechero de la especie bovina (Portaría n° 50/93) adoptado por el Gobierno regional el 28 de octubre de 1993).

No obstante, la Comisión comparte la opinión del Tribunal que estos criterios deben aprobarse en el marco del programa POSEI y las autoridades portuguesas se comprometieron a introducir las modificaciones necesarias.

51.-54.

Como para todas las ayudas agrícolas directas, el objetivo primario de los pagos directos del POSEI (incluidos los realizados a los productores de plátanos) consiste en apoyar la renta de los agricultores.

Por lo tanto, el objetivo medioambiental no es primario en el contexto del POSEI, cuyo objetivo principal es preservar y desarrollar la agricultura en las regiones ultraperiféricas.

El objetivo fundamental de la ayuda al plátano en el marco del POSEI consiste pues en mantener este cultivo tradicional, que desempeña un papel socioeconómico importante en las regiones ultraperiféricas interesadas, y que sin ello estaría amenazado de extinción.

Esto no significa que la protección medioambiental no desempeñe un papel importante. No obstante, este objetivo es de tipo general y se persigue esencialmente por medio de la condicionalidad, que se aplica obligatoriamente a todas las ayudas directas, y mediante los programas de desarrollo rural (medidas agroambientales).

Por añadidura, el objetivo medioambiental en el marco de la ayuda al plátano del POSEI es apoyado indirectamente por la continuidad de las financiaciones a los productores que se comprometieron voluntariamente a proseguir una política de calidad y respetuosa del medio ambiente.

En realidad, y gracias a la seguridad financiera garantizada por las ayudas anuales, los agricultores pueden intervenir mediante inversiones para la mejora y establecer programas medioambientales como el «Plan Plátano Duradero», establecido por las asociaciones de productores de las Antillas Francesas.

Las medidas adoptadas a raíz del ciclón Dean, que destruyó la mayor parte de la producción de plátanos de Guadalupe y Martinica en agosto de 2007, contribuyeron también al objetivo de conservación del medio ambiente, ya que la disminución del límite máximo de producción que da lugar al pago del 100 % de la ayuda, permitió dejar tierras en barbecho con el fin de disminuir la contaminación de los suelos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

55.

En la lógica del régimen POSEI, que no prevé un nexo directo con el objetivo medioambiental (perseguido, como para todas las ayudas directas de la PAC, por medio de la condicionalidad y el desarrollo rural) la definición de indicadores específicos no es necesaria ni pertinente.

En el programa POSEI Francia y España, las autoridades nacionales respectivas incluyeron el objetivo de instaurar sistemas de producción favorables al medio ambiente para justificar un umbral de producción inferior al 100 % para la concesión de la ayuda. Por ello, los evaluadores analizaron la eficacia de las herramientas de apoyo elegidas con relación a dicho objetivo. En este contexto, los evaluadores concluyeron que sería conveniente insertar más indicadores con el fin de poder seguir más sistemáticamente el progreso del sector en este aspecto.

63.

La elección del sistema establecido relativo a la ayuda de adaptación para la industria azucarera en La Reunión corresponde a las autoridades nacionales, y Francia consideró que una ayuda a tanto alzado de dotación fija era el sistema más conveniente.

La posibilidad de pagar ayudas nacionales, ajustándose al mismo tiempo al marco reglamentario, es un elemento del régimen POSEI al cual los Estados miembros tienen derecho a recurrir.

67.

La Comisión, teniendo en cuenta las indicaciones de los Estados miembros en cuestión, y las observaciones tanto del Tribunal como de los evaluadores, prevé proponer un aumento del límite máximo del régimen específico de abastecimiento (REA) para Francia y Portugal, dentro de un límite máximo general que no experimenta cambios.

Por lo que se refiere a Grecia, están abiertas conversaciones para un posible aumento del límite máximo del REA.

68.

Los servicios de auditoría de la Comisión comprueban el cumplimiento de los criterios de subvencionabilidad; los resultados de esta comprobación se comunican sistemáticamente al Tribunal. Actualmente, los procedimientos de liquidación en curso, para los regímenes creados a raíz de la reforma, se encuentran en una fase bilateral y así pues la posición de la Comisión no es aún definitiva.

69.–70.

El sistema integrado de gestión y de control (SIGC) es efectivamente una de las referencias en materia de control de las medidas específicas, pero no la única. Para algunas medidas en favor de las cuales la ayuda está vinculada a entregas de productos para su transformación o comercialización, otros controles están previstos.

Por ejemplo, se controlan las transacciones entre productores y organizaciones de productores (plátanos, productos locales), el transporte o el pesaje (caña de azúcar, plátanos), los controles veterinarios (animales), así como los controles y análisis en laboratorio (vinos).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

71.

La Comisión comprueba las modalidades de control elegidas por los Estados miembros en auditorías sobre el terreno. Las posibles deficiencias o carencias constatadas, que ponen en peligro la ayuda de la Unión, se tratan en el marco del procedimiento de revisión de cuentas.

72.

El servicio de auditoría de la Comisión ya hizo esta observación en Grecia. Para las investigaciones ya concluidas, la Comisión lo tuvo en cuenta y procedió a correcciones financieras; para las investigaciones en curso, no hay aún una posición final, pero este aspecto constituye una de las deficiencias achacadas a las autoridades griegas.

73.

Los fallos del pasado en materia de sistemas de control de las superficies fueron o están en curso de ser tratados en el marco del procedimiento de revisión de cuentas. Sin embargo, la situación en España y Portugal cambió gracias a la aplicación del sistema de información geográfica (SIG) y a la familiarización de los controladores locales con las técnicas de medición sirviéndose del GPS.

74.

En todos los Estados miembros existen sistemas de control de la repercusión de los beneficios del REA en el usuario final.

No obstante, es necesario considerar las dificultades de medir esta repercusión, especialmente para materias primas que entran en la cadena de producción de otros productos o que sufren transformaciones antes de ser vendidas a los consumidores finales.

Consciente de estas dificultades, y sabiendo que no existe un único método que pueda ser absolutamente fiable, la Comisión prefirió confiar a los Estados miembros la elaboración de su propio sistema de control de la repercusión. Según la información transmitida a la Comisión, todos los Estados miembros «POSEI» están creando observatorios de precios con el fin de comprobar la repercusión efectiva de los beneficios del REA en el consumidor final.

Estos esfuerzos deberían conseguir mejorar la información disponible. La Comisión asistirá a las autoridades nacionales en la medida de lo posible.

Por otra parte, los controles contables y documentales realizados en las auditorías *in situ* no establecieron ningún elemento que cuestionase las ayudas de la Unión.

76.

La Comisión es plenamente consciente de la responsabilidad que le incumbe en virtud del Reglamento Financiero.

Por esta razón, la Comisión trabajó con las autoridades nacionales a partir del otoño 2009 (grupo de trabajo y cuestionario a los Estados miembros) para definir indicadores comunes a utilizar para la evaluación de todos los programas en cuestión. Estos indicadores comunes se comunicaron oficialmente a los Estados miembros «POSEI» mediante carta de 7 de septiembre de 2010 y los servicios de la Comisión velarán por que sean introducidos en todos los programas a partir de 2011.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

79.

La Comisión no comparte totalmente la observación del Tribunal y reitera que el resultado de un régimen solo puede medirse eficazmente durante un período de varios años.

No obstante, esto no significa que la Comisión renuncie a su papel de verificador de la eficacia de los regímenes de ayudas.

A tal efecto, la Comisión considera el proceso de las modificaciones anuales, acompañadas por los informes de ejecución presentados cada año por los Estados miembros, como una ocasión importante para discutir de nuevo las medidas y su impacto.

La Comisión propondrá a los Estados miembros indicadores comunes que deberán comunicarse anualmente con el fin de disponer de información homogénea sobre el resultado general de los programas POSEI.

80.

La Comisión está convencida de que el enfoque establecido por la reforma de 2006 al transferir a los Estados miembros la responsabilidad de definir los programas es el mejor en este contexto, con arreglo al principio de subsidiariedad.

Por esta razón, la Comisión no considera conveniente asumir un papel de gestor de los programas en este ámbito.

Debido a la novedad del enfoque, se produjeron fallos durante los primeros años de instauración de esta estrategia. No obstante, la Comisión considera que la experiencia adquirida permitirá mejorar los programas nacionales.

La Comisión tiene la intención de remitir a los Estados miembros recomendaciones útiles en el informe sobre el impacto de la reforma POSEI que se adoptará en septiembre de 2010.

Recomendación 1

La Comisión seguirá asistiendo a los Estados miembros mediante la difusión de buenas prácticas.

En este contexto, ha propuesto un marco armonizado de indicadores comunes para seguir de forma más eficaz la ejecución de los programas.

Estos indicadores comunes incluyen en particular información sobre la evolución económica (de las superficies, la cabaña y las producciones) y social (empleo).

Por el contrario, por lo que se refiere al valor añadido de las producciones, la Comisión considera que este tipo de indicador podría conducir a una dispersión de datos poco útil dada la diversidad de las medidas existentes en las distintas regiones.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

81.

La fecha límite del 1 de agosto para presentar las solicitudes de modificaciones se fijó favoreciendo la seguridad jurídica y con el fin de garantizar la aprobación de las modificaciones de programas antes de la fecha de inicio de su aplicación. Este plazo permite también a la Comisión contribuir a garantizar una definición de medidas más específicas y eficaces.

No obstante, la Comisión es consciente de las dificultades que la anticipación de la fecha de presentación de las modificaciones anuales implica para las autoridades nacionales.

Por esta razón, la Comisión prevé proponer una modificación del artículo 49 del Reglamento (CE) n° 793/2006 de la Comisión, con el fin de hacer más eficaces y flexibles las modificaciones anuales de los programas.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los puntos 38-41.

Recomendación 2

La Comisión prevé proponer una enmienda al Reglamento (CE) n° 793/2006 con el fin de permitir la aprobación de la mayoría de las modificaciones propuestas anualmente por los Estados miembros sin que la Comisión deba adoptar una decisión. En estos casos, la fecha de presentación de las modificaciones anuales puede prorrogarse dos meses, al 30 de septiembre del año anterior a la entrada en vigor del programa modificado.

82. a)

Sobre la base de la normativa actual, el objetivo de mantener los olivares en el marco de la condicionalidad es competencia del Estado miembro.

82. b)

Según la información recibida de las autoridades portuguesas, los criterios de aplicación de la submedida «Ayuda a la innovación y a la calidad de los productos de origen animal de las Azores», que son objeto de un Reglamento regional, serán integrados en el programa POSEI para Portugal.

82. c)

La protección del medio ambiente no es un objetivo específico del régimen POSEI. No obstante, esta exigencia intenta cumplirse por medio de la condicionalidad, que se aplica a las ayudas al plátano, así como a todas las ayudas directas de la política agrícola común y en el marco de los programas de desarrollo rural (medidas agroambientales).

82. d)

La ayuda a tanto alzado para la industria del azúcar complementada por la ayuda nacional es precisamente el sistema concebido por el Reglamento POSEI.

82. e)

La Comisión prevé proponer un aumento del límite máximo REA para Francia y Portugal con motivo de la refundición del Reglamento POSEI, en curso de adopción.

En cuanto a Grecia, los debates sobre un posible aumento del límite máximo del REA están en curso.

Recomendación 3

El informe sobre el impacto de la reforma POSEI citará las medidas más eficaces y las que deben ser mejoradas, y hará recomendaciones a los Estados miembros.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

83.

La adaptación de los sistemas de control de los Estados miembros a las medidas específicas forma parte de los aspectos que se tienen en cuenta en las auditorías realizadas *in situ* por los servicios de la Comisión que, en su caso, exigen medidas correctoras por parte de las autoridades nacionales concernidas.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los puntos 68 a 74.

Recomendación 4

El funcionamiento de los sistemas de control establecidos por los Estados miembros es verificado *in situ* por los servicios de la Comisión. Cuando éstos constatan posibles deficiencias o lagunas que pueden poner en peligro el pago de las ayudas, la Comisión, mediante el procedimiento de revisión de cuentas, saca sus conclusiones y propone las mejoras adecuadas.

¿Se siguen de forma eficaz los programas de apoyo establecidos por los Estados miembros y aprobados por la Comisión?

La Comisión propuso a los Estados miembros una serie de indicadores comunes que deben utilizarse para evaluar todos los programas.

Estos indicadores se definieron en colaboración con las autoridades nacionales (grupo de trabajo y cuestionarios a los Estados miembros).

Se trata de indicadores relativos al índice de cobertura de las necesidades de productos esenciales por el régimen específico de suministro y a la producción local, la comparación entre precios practicados en las regiones afectadas y sus Estados miembros, la evolución de las superficies, del empleo, de la cabaña, de las producciones locales y transformadas, así como del valor (añadido) de estas últimas.

La Comisión velará por que estos indicadores sean introducidos en todos los programas a partir de 2011.

La aplicación de estos indicadores constituirá una buena base para evaluar el nivel de consecución de los objetivos específicos de los regímenes POSEI y PIME en el marco de los objetivos más generales de la política agrícola común.

Recomendación 5

El resultado de los programas POSEI y PIME, que incluyen medidas muy diversificadas, no se presta a una evaluación global y profunda todos los años.

No obstante, los indicadores propuestos por la Comisión a los Estados miembros permitirán un seguimiento anual más eficaz del resultado de los programas.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial 10/2010

Medidas específicas en favor de la agricultura de las regiones ultraperiféricas y de las islas menores del mar Egeo

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2010 — 59 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-951-2

doi:10.2865/71179

Cómo obtener las publicaciones de la Unión Europea

Publicaciones gratuitas

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

Publicaciones de pago

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

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

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

LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS EN FAVOR DE LA AGRICULTURA EN LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UNIÓN Y EN LAS ISLAS MENORES DEL MAR EGEO FUERON CREADAS PARA TENER EN CUENTA LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA ESTRUCTURAL DE ESTAS REGIONES. UNA SERIE DE FACTORES PERJUDICAN GRAVEMENTE AL DESARROLLO POR SU PERSISTENCIA Y COMBINACIÓN, COMO SON LA LEJANÍA, LA INSULARIDAD, LA SUPERFICIE REDUCIDA, EL CARÁCTER ADVERSO DEL CLIMA Y DEL RELIEVE Y LA DEPENDENCIA RESPECTO DE UN ESCASO NÚMERO DE PRODUCTOS.

EL PRESENTE INFORME INSISTE EN LOS ASPECTOS DE PROGRAMACIÓN, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO, Y CONTIENE RECOMENDACIONES PARA AYUDAR A LA COMISIÓN Y A LOS ESTADOS MIEMBROS CORRESPONDIENTES A APORTAR MEJORAS EN LA GESTIÓN DE LAS MEDIDAS ESPECÍFICAS.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9207-951-2



9 789292 079512