

Informe Especial

**¿Ha gestionado
la Comisión de manera
eficaz la integración
de las ayudas asociadas
a la producción
en el régimen
de pago único?**



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

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

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-0213-0
doi:10.2865/50438

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

Printed in Luxembourg

Informe Especial**¿Ha gestionado la Comisión de manera eficaz la integración de las ayudas asociadas a la producción en el régimen de pago único?**

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

Apartados

Abreviaturas

Glosario

I-IX Resumen

1-17 Introducción

1-4 Antecedentes

5-13 El régimen de pago único tras el «chequeo» de la política agrícola común de 2008

5-8 Integración de la ayuda no dissociada en el RPU

9-12 Límites nacionales y reservas nacionales

13 Derechos de pago después de 2014

14-17 Funciones de la Comisión y los Estados miembros en la ejecución del gasto del RPU

14-15 La Comisión debe garantizar que el gasto del RPU es conforme a las normas y principios de la UE

16-17 Los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para definir los criterios de distribución de la ayuda con arreglo a los objetivos de la política

18-21 Alcance, objetivos y enfoque de la auditoría

22-59 Observaciones

22-34 Las insuficiencias en la supervisión de la Comisión y en la ejecución de los Estados miembros afectaron negativamente a la aplicación coherente de los principios adoptados en el chequeo de la PAC de 2008

23-24 La Comisión no aprobó las disposiciones de aplicación necesarias ni evaluó de manera adecuada los criterios de los Estados miembros para la distribución de los importes disponibles...

25-31 ... en este contexto algunos criterios definidos por los Estados miembros no siempre eran conformes a la legislación o a los principios de la UE

32-34 Además, no se trataron con coherencia los efectos secundarios de la integración de la ayuda no dissociada en el RPU

- 35–44 **Los Estados miembros a veces aplicaron incorrectamente las normas pertinentes**
- 36–37 La Comisión no definió claramente las condiciones de acceso de los agricultores a derechos de pago de la reserva nacional...
- 38–39 ... y en algunos casos los Estados miembros asignaron derechos de pago sin una base jurídica en la legislación de la UE ...
- 40 ...o calcularon valores unitarios de derechos de pago con arreglo a criterios poco transparentes
- 41–42 Falta de claridad en los procedimientos de la Comisión para supervisar el respeto de los límites del RPU...
- 43–44 ... y casos de inobservancia de los límites aplicables que ha dado lugar a una sobrestimación de los valores de los derechos de pago
- 45–59 **Las insuficiencias en la supervisión y el control afectaron al cálculo de los derechos de pago y a los pagos del RPU subsiguientes**
- 47–49 La mayor parte de las autoridades de los Estados miembros visitados había utilizado correctamente los datos de referencia de los agricultores, pero se produjeron varios errores sistemáticos
- 50–56 Los sistemas de control de los Estados miembros eran de calidad variable y no detectaron todos los errores de cálculo
- 57–59 Eficacia reducida de la liquidación de conformidad de la Comisión
- 60–71 **Conclusiones y recomendaciones**
- Anexo I — Importes integrados en el RPU de 2010 a 2012**
- Anexo II — Situación de los derechos de pago notificada por los Estados miembros a 15 de septiembre de 2013 con arreglo al artículo 51, apartado 3, letra a) del Reglamento (CE) nº 1120/2009 (ejercicio de solicitud 2012)**

Respuestas de la Comisión

EM: Estado miembro

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

ha: Hectárea

PAC: Política agrícola común

RPU: Régimen de pago único

SIGC: Sistema Integrado de Gestión y Control

«Chequeo»: Revisión efectuada en 2008 de la reforma de la PAC de 2003 consistente en la aprobación de las propuestas de la Comisión de una mayor disociación de los pagos directos, transferencias más elevadas del gasto hacia medidas de desarrollo rural, modificaciones en el sistema de intervención, aumento de las cuotas lácteas y otras medidas sectoriales.

Derecho de pago: Prestación por la que se concede a un agricultor el derecho al pago del importe de ayuda del RPU que determine dicho derecho cuando se declare junto con una hectárea de tierra agrícola subvencionable.

Disociación: Proceso de desvinculación de los pagos de ayudas directas de la producción agrícola propiamente dicha.

Modulación: Reducción obligatoria de todos los pagos directos anuales superiores a 5 000 euros introducidos por la reforma de 2003 para financiar medidas de desarrollo rural.

Principio de no discriminación: Principio establecido en el artículo 40 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa) que exige que situaciones comparables no sean tratadas de manera distinta, a menos que esté objetivamente justificada una diferenciación. Este principio es aplicable en toda la UE, de modo que una diferencia de trato a agricultores de distintos Estados miembros tiene que estar objetivamente justificada.

Principio de proporcionalidad: Principio general del derecho de la UE que exige que los actos de las instituciones de la UE no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa en cuestión.

Procedimiento de liquidación de cuentas: Procedimiento por el cual la Comisión garantiza la conformidad del gasto con los reglamentos financieros y sectoriales específicos aplicables. Consta de dos etapas: una decisión financiera anual y decisiones de conformidad plurianuales. Mientras que las decisiones financieras se refieren a las cuentas anuales y al sistema de control interno de cada organismo pagador acreditado (certificación de las cuentas de los organismos pagadores de los Estados miembros), las decisiones de liquidación de conformidad tienen el objetivo de garantizar que los Estados miembros aplican el marco jurídico de la UE y que quede excluido de la financiación de la UE el gasto que infrinja estas normas en uno o varios ejercicios.

Reforma de 2003: Reforma de la PAC («revisión intermedia») cuyo propósito era la reducción del apoyo a los precios compensando esta reducción con ayudas directas a la renta dentro del proceso iniciado en 1992 (reforma MacSharry) y confirmado en 1999 (reforma de la Agenda 2000). La reforma de 2003 introdujo la disociación de los pagos directos a los agricultores y vinculó la ayuda al respeto de las normas de gestión de la tierra y los animales en cada explotación (condicionalidad), reforzando la ayuda al desarrollo rural.

Reserva nacional: Cada Estado miembro gestiona una reserva nacional que incorpora la diferencia entre los respectivos límites nacionales del RPU y el valor total de los derechos de pago asignados. La reserva nacional debe utilizarse principalmente para conceder derechos de pago a agricultores en situaciones especiales. Los Estados miembros pueden también utilizar estos fondos para asignar derechos de pago a agricultores que inician una actividad agrícola o que están situados en zonas objeto de programas de reestructuración o de desarrollo.

I El régimen de pago único (RPU) es el sistema de ayuda directa más importante desde el punto de vista financiero financiado por el presupuesto para agricultura de la Unión Europea (UE), constituyó uno de los elementos clave de la reforma de la política agrícola común de 2003 (PAC) al sustituir a la mayoría de los anteriores pagos directos asociados a la tierra cultivada o al número de animales. El RPU es independiente («disociado») de la producción agrícola efectiva, y los agricultores deben poseer derechos de pago y tierra subvencionable para recibir la ayuda en virtud de este régimen.

II En 2008, en el marco del «chequeo» de la política agrícola común, el Consejo decidió integrar en el RPU, desde 2010 hasta 2012, los pagos de ayuda no disociados en aquellos sectores que por entonces todavía estaban excluidos del RPU o en los que los Estados miembros habían decidido disociarlos solo parcialmente. Los Estados miembros integraron en el RPU un importe de 4 200 millones de euros que previamente habían estado disponibles para ayudas.

III La integración de la ayuda no disociada en el RPU dejó a los Estados miembros un considerable margen de apreciación para definir los criterios de distribución de los importes disponibles entre los agricultores. Sin embargo, la Comisión sigue siendo la responsable final de la ejecución coherente del presupuesto de la UE y del cumplimiento de los principios generales de la legislación de la UE en el sector agrícola.

IV A partir de 2015, el RPU será sustituido por un nuevo régimen de pago básico que adopta algunos de sus elementos clave. Los Estados miembros podrán tener en cuenta el valor de los derechos de pago del RPU en virtud del nuevo régimen hasta el ejercicio 2021.

V El Tribunal examinó si la Comisión gestionó de manera eficaz la integración de la ayuda no disociada en el RPU y, en concreto, si supervisó y verificó adecuadamente el cálculo de los derechos de pago en los Estados miembros, si la legislación de estos era conforme a las condiciones y principios establecidos en la legislación de la UE, y si las autoridades competentes habían implantado controles eficaces para garantizar el cálculo y la asignación correctos de los derechos de pago.

VI El Tribunal concluye que la gestión por la Comisión de la integración de la ayuda no disociada en el RPU solo fue parcialmente eficaz.

VII El Tribunal observó que la Comisión no se aseguró de que los criterios aplicados a la distribución de los importes disponibles fuera siempre coherente con los principios de la UE, en particular el de no discriminación de los agricultores y el de proporcionalidad. En este contexto, la integración de la ayuda no disociada en el RPU no se efectuó de manera uniforme y los agricultores de algunos sectores obtuvieron beneficios inesperados. Por otra parte, existían insuficiencias en el modo en que la Comisión supervisó el respeto de los límites aplicables, comprobó el cumplimiento por los Estados miembros de la legislación de la UE aplicable y aplicó medidas correctoras de los errores.

VIII

Aunque la mayor parte de los Estados miembros habían utilizado correctamente los datos de referencia de los agricultores, el Tribunal constató insuficiencias significativas en la aplicación de las normas de cálculo, en el respeto de los límites y en la utilización de la reserva nacional. El marco establecido por la Comisión tampoco aclaraba suficientemente qué comprobaciones tenían que llevar a cabo los Estados miembros para garantizar el cálculo correcto de los derechos de pago, y la calidad de los sistemas de control de los distintos Estados miembros era variable. En ocasiones, esta situación ha dado lugar al cálculo incorrecto de los valores de los derechos de pago y al consiguiente pago indebido de ayuda del RPU a los agricultores.

IX

El Tribunal recomienda que la Comisión:

- a) con el fin de garantizar una aplicación coherente de las medidas de la PAC en un mercado común para los futuros nuevos regímenes de pago directo, establezca unas directrices claras en el nivel que corresponda y exija a los Estados miembros que demuestren que los criterios adoptados sean objetivos y no discriminatorios, evitando así una distorsión del mercado o de la competencia;
- b) supervise con eficacia la conformidad con los límites aplicables y adopte un enfoque más global para las inspecciones de liquidación de conformidad que tenga en cuenta los riesgos específicos de un régimen de ayuda basado en derechos y acelere el seguimiento de los casos de disconformidad;
- c) vele por que se corrijan los derechos de pago cuyos valores no hayan sido calculados de conformidad con las normas aplicables y se recuperen los derechos de pago indebidamente asignados y los pagos incorrectos del RPU, en particular los errores sistemáticos;
- d) disponga que los organismos pagadores adopten procedimientos claros que incluyan controles eficaces de la fiabilidad de los datos subyacentes a los cálculos y que los Estados miembros verifiquen la exactitud de los derechos de pago asignados.

Antecedentes

01

La disociación de la ayuda directa a los agricultores de la producción y la introducción del régimen de pago único (RPU) fueron elementos esenciales del proceso de reforma de la política agrícola común (PAC) en 2003. El principal objetivo del RPU era cambiar la orientación de la política de ayuda a los mercados a una ayuda disociada a la renta de los agricultores, reforzando así la orientación de mercado y evitando la distorsión de este.

02

El RPU, que constituye el régimen de ayuda más importante de la PAC desde el punto de vista financiero, está basado en la asignación de derechos de pago a cada agricultor y está financiado en su totalidad por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA). En el presupuesto de 2013, los pagos en virtud del RPU representaron el 70 % del gasto del FEAGA y el 54 % del presupuesto total de la UE para agricultura y desarrollo rural.

03

Entre 2005 y 2007, diecisiete Estados miembros introdujeron el RPU¹ en sustitución de la mayoría de los regímenes de pago directo asociados a las superficies cultivadas o al número de animales.

04

Los Estados miembros, no obstante, podían conservar un porcentaje determinado de las ayudas asociadas a la producción agrícola o incluir determinados tipos de pagos directos en el RPU². Por otra parte, en algunos sectores agrícolas, los pagos directos todavía estaban excluidos del RPU³.

El régimen de pago único tras el «chequeo» de la política agrícola común de 2008

Integración de la ayuda no disociada en el RPU

05

En 2008, la Comisión y el Consejo emprendieron una revisión de la PAC, denominada el «chequeo»⁴. En el caso de la ayuda no disociada que todavía estaba excluida del RPU o que los Estados miembros habían decidido dejar parcial o totalmente asociada a la producción, el Consejo siguió la propuesta de la Comisión de disociarla aún más antes de 2012. No obstante, los Estados miembros aún podían mantener vinculadas a la producción las primas a las vacas nodrizas, las ovejas y las cabras⁵.

- 1 Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia, Finlandia, Suecia y Reino Unido. Otros diez Estados miembros que accedieron a la UE en 2004 y 2007 decidieron introducir un régimen transitorio asociado a la superficie, el régimen de pago único por superficie, que no está basado en derechos de pago.
- 2 Todos los Estados miembros, excepto los que accedieron a la Unión Europea en 2004 y 2007, podían decidir el nivel de disociación manteniendo algunos pagos asociados total o parcialmente a la producción, como los pagos por superficie de cultivos herbáceos, primas a bovinos, ovinos y caprinos y ayudas para el lúpulo, que los Estados miembros solo podían disociar parcialmente o que no podían disociar en absoluto. Asimismo, podían excluirse las regiones ultraperiféricas de la UE y la ayuda a la producción de semillas.
- 3 Por ejemplo, la prima específica a la calidad del trigo duro, pagos a proteaginosas, arroz, frutos de cáscara, cultivos energéticos, patatas de fécula y fécula de patata, algodón, azúcar, ayuda a las leguminosas de grano y prima al forraje desecado.
- 4 Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006, (CE) nº 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1782/2003 (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16).
- 5 Además, se mantuvo la ayuda no disociada al algodón y los Estados miembros también pudieron mantener este tipo de ayuda en las regiones ultraperiféricas de la UE.

06

El mismo año, el Consejo aprobó la reforma de la organización común del mercado vitivinícola⁶. Los Estados miembros podían transferir fondos de la UE de programas de apoyo nacionales al sector vitivinícola y proporcionar derechos de pago a los viticultores, además de asignar derechos de pago vinculados a las superficies por las cuales habían percibido ayuda de la UE para el arranque de viñedos.

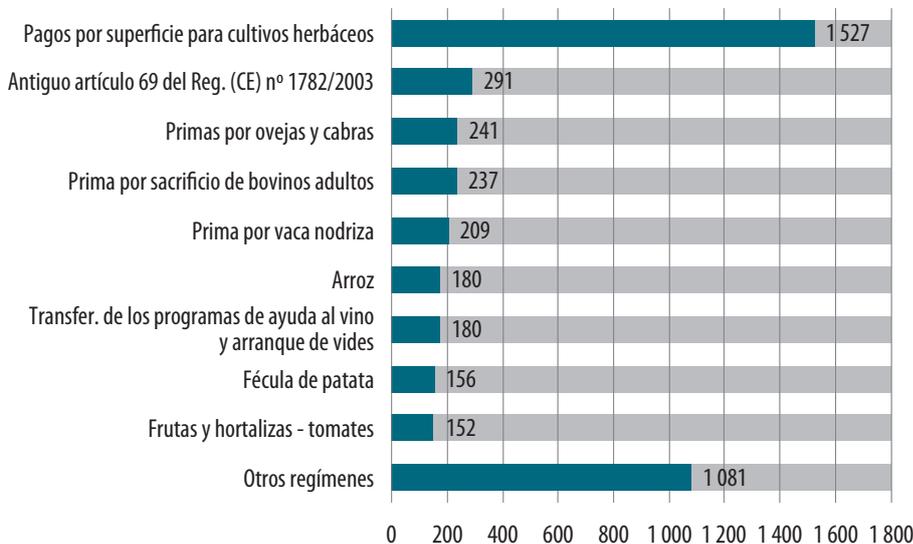
07

Con su integración en el RPU entre 2010 y 2012, la mayor parte de los pagos no disociados dejó de existir. De ese modo, los Estados miembros pudieron distribuir entre los agricultores derechos de pago por un importe adicional de 4 200 millones de euros que anteriormente habían estado disponibles para ayudas no disociadas o habían sido transferidos del sector vitivinícola⁷. El **gráfico 1**⁸ presenta un desglose de los importes disponibles por régimen.

- 6 Reglamento (CE) nº 479/2008 del Consejo, de 29 de abril de 2008, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, se modifican los Reglamentos (CE) nº 1493/1999, (CE) nº 1782/2003, (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 3/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) nº 2392/86 y (CE) nº 1493/1999 (DOL L 148 de 6.6.2008, p. 1).
- 7 El incremento neto del RPU en este período asciende a 3 500 millones de euros porque los Estados miembros podían utilizar una parte de los importes disponibles en una fase posterior para la financiación de ayuda específica con arreglo al artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009.
- 8 El **anexo I** contiene una perspectiva más detallada.

Gráfico 1

Importes disponibles para su integración en el RPU por régimen 2010-2012 (millones de euros)



08

Los importes disponibles por Estado miembro figuran en el **gráfico 2**.

Gráfico 2

Distribución de la ayuda disponible para su integración en el RPU por Estado miembro 2010-2012



Límites nacionales y reservas nacionales

09

Como todos los pagos directos, los gastos del RPU están sujetos a un límite presupuestario anual en cada Estado miembro. Los límites deben garantizar que el nivel total de derechos de pago no supere los límites presupuestarios existentes⁹.

10

En virtud de las disposiciones para la integración de la ayuda no disociada en el RPU, los Estados miembros pueden asignar derechos de pago a los agricultores o incrementar el valor de los derechos de pago existentes, respetando los límites específicos de cada sector. El valor total de los derechos de pago asignados a los agricultores de un Estado miembro determinado no puede superar el límite presupuestario nacional para el RPU.

11

Por cada derecho de pago declarado conjuntamente con una hectárea de tierra agrícola subvencionable, el titular puede percibir el importe de ayuda del RPU que figure en el derecho. Este proceso se denomina «activación». En casi todos los Estados miembros que han introducido el RPU, más del 95 % del valor de los derechos de pago asignados a los agricultores da lugar al pago de la ayuda del RPU.

⁹ Los límites presupuestarios se aplican al año natural n en que los agricultores deben presentar sus solicitudes anuales únicas de pago de la ayuda. Estos pagos se imputan al presupuesto del año siguiente n+1. Sin embargo, los importes pagados finalmente a los agricultores son inferiores al límite presupuestario, puesto que no todos los agricultores solicitan necesariamente ayuda por todos sus derechos de pago. Por otra parte, hasta 2012, los pagos anuales superiores a 5 000 euros estaban sujetos a una reducción (denominada «modulación») destinada a financiar medidas de desarrollo rural. Los pagos de ayuda también pueden quedar reducidos por sanciones administrativas.

12

Los Estados miembros deben gestionar una reserva nacional que corresponda a la diferencia entre los respectivos límites nacionales del RPU y el valor total de todos los derechos de pago asignados. La reserva nacional debe utilizarse principalmente para conceder derechos de pago a agricultores en situaciones especiales¹⁰, aunque los Estados miembros también pueden utilizar estos fondos para asignar derechos de pago a agricultores que inician una actividad agrícola o que están situados en zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo.

Derechos de pago después de 2014

13

El RPU sigue vigente hasta el final de 2014. A partir del ejercicio de solicitud 2015, será sustituido por un nuevo régimen de pago básico que también se basará en derechos de pago¹¹ cuyo valor, en principio, se fijará a nivel nacional o regional a partir de importes a tanto alzado por hectárea. Sin embargo, los Estados miembros podrán tener en cuenta el valor de los derechos de pago del RPU hasta el final de 2018 ajustándolos gradualmente a la media regional (convergencia). De ese modo, el cálculo de los derechos de pago del RPU puede incidir en los futuros pagos a los agricultores hasta el ejercicio 2021.

Funciones de la Comisión y los Estados miembros en la ejecución del gasto del RPU

La Comisión debe garantizar que el gasto del RPU es conforme a las normas y principios de la UE

14

Según el reglamento financiero de la UE, la Comisión ejecuta el gasto del FEAGA en un sistema de gestión compartida con los Estados miembros¹². Esto significa que las normas generales para el cálculo de los valores de los derechos de pago y el pago de la ayuda del RPU están establecidos en los reglamentos de la UE¹³, pero corresponde a los Estados miembros tomar todas las medidas legislativas, reglamentarias, administrativas o de otro tipo necesarias para proteger los intereses financieros de la UE.

15

Mientras que la Comisión es la responsable final de la ejecución del presupuesto y responde de la legalidad de los pagos y de la buena gestión financiera del gasto, los Estados miembros se encargan del cálculo de los derechos de pago y del subsiguiente pago de la ayuda del RPU a los agricultores a través de organismos de pago acreditados. Con arreglo a las disposiciones reglamentarias sobre la financiación de gastos en virtud del FEAGA, la Comisión debe supervisar la aplicación por los Estados miembros de las medidas financiadas por el FEAGA y garantizar el cumplimiento de los reglamentos y principios aplicables de la UE¹⁴. El **gráfico 3** presenta el desglose de las obligaciones relativas a la integración de la ayuda no disociada en el RPU.

10 Véase el apartado 36.

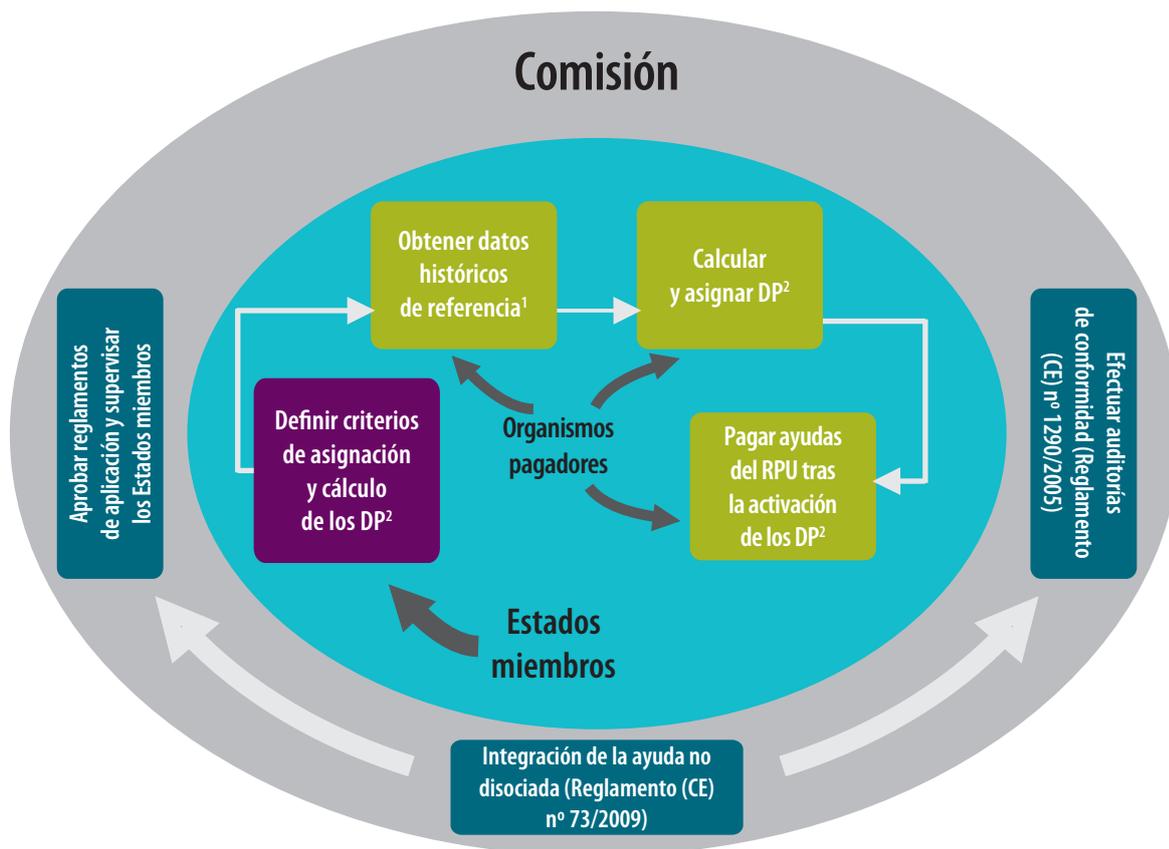
11 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (UE) n° 1307/2013, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 637/2008 y (CE) n° 73/2009 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 608).

12 Artículo 53, letra b), y título I de la segunda parte 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), lo que también es aplicable con arreglo al nuevo Reglamento Financiero que entró en vigor el 1 de enero de 2013 Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

13 Reglamento (CE) n° 73/2009 y Reglamento (CE) n° 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO L 316 de 2.12.2009, p. 1).

14 Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

Gráfico 3 Responsabilidades en la integración de la ayuda no dissociada en el RPU en virtud del Reglamento (CE) nº 73/2009



1 Solo modelo histórico. El modelo regional tiene en cuenta la media regional.

2 DP – Derechos de pago.

Los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para definir los criterios de distribución de la ayuda con arreglo a los objetivos de la política

16

Con la introducción del RPU en 2005, los Estados miembros podían elegir calcular los derechos de pago basándose bien en la ayuda no disociada que los agricultores habían recibido en un período de referencia específico («modelo histórico»), bien en un método regional a tanto alzado por hectárea («modelo regional»). También existían formas mixtas que combinaban elementos de ambos modelos («modelos híbridos»).

17

Según los principios adoptados por el Consejo en el chequeo de 2008 para integrar en el RPU la ayuda no disociada, los Estados miembros disponían de un amplio margen de maniobra por lo que respecta a la distribución de los importes disponibles entre los agricultores¹⁵, por lo que podían decidir, para los sectores agrícolas en cuestión, calcular un importe de referencia basado en criterios objetivos y no discriminatorios teniendo en cuenta, en particular, la ayuda que habían recibido dichos agricultores, directa o indirectamente, en virtud de los regímenes pertinentes en un período de referencia específico¹⁶. Alternativamente, los Estados miembros podían establecer tipos de actividades agrícolas realizadas por los agricultores durante uno o más años en un período de referencia y distribuir la ayuda en función del tipo de actividad¹⁷.

- 15 Artículos 63 a 67 del Reglamento (CE) nº 73/2009.
- 16 Artículos 64 y 65 del Reglamento (CE) nº 73/2009.
- 17 Artículo 63, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) nº 73/2009. En este caso los Estados miembros tenían que asegurarse de que los agricultores que se hubieran beneficiado de la ayuda no disociada en el pasado recibían al menos el 75 % de la ayuda media anual que habían percibido en virtud de todos los pagos directos durante el período de referencia correspondiente. Los Estados miembros que introdujeron una forma regional de RPU también podían utilizar la totalidad o parte de la ayuda disponible para aumentar el valor de los derechos de pago para todos los agricultores de la región mediante un importe adicional uniforme por derecho de pago.

Alcance, objetivos y enfoque de la fiscalización

18

En vista de los considerable importes que abarca el RPU tras el chequeo de la PAC de 2008 y los riesgos específicos asociados al cálculo de los importes de referencia para cada agricultor, en particular en los Estados miembros que optaron por el modelo histórico de RPU, el Tribunal decidió llevar a cabo una auditoría de cumplimiento del cálculo de los derechos de pago en los ejercicios 2010 a 2012.

19

La pregunta principal de auditoría planteada por el Tribunal fue: ¿Ha gestionado la Comisión de manera eficaz la integración de la ayuda no disociada en el RPU?, además de las subpreguntas siguientes:

- a) ¿Supervisó y verificó la Comisión adecuadamente el cálculo de los derechos de pago?
- b) ¿Respetaba la legislación de los Estados miembros las condiciones y principios establecidos en la legislación de la UE, y calcularon y asignaron correctamente las autoridades competentes los derechos de pago de los agricultores?
- c) ¿Comprobaron efectivamente las autoridades competentes de los Estados miembros que el cálculo y asignación de los derechos de pago eran correctos?

20

La auditoría tuvo lugar en la Comisión y en Grecia, España, Francia, Italia y los Países Bajos. Estos Estados miembros representan el 92 % de los importes integrados en el RPU entre 2010 y 2012 y todos ellos habían aplicado el modelo histórico de RPU en 2005 o 2006.

21

El enfoque de auditoría consistió en una evaluación del papel de la Comisión en la supervisión del cálculo y de la asignación de los derechos de pago, en particular en el contexto de la integración de la ayuda no disociada en el RPU, aprobada en el chequeo de 2008. El trabajo del Tribunal también incluyó una revisión de los actos nacionales de aplicación, un análisis de los sistemas de gestión y control, y comprobaciones documentales de la conformidad de una muestra de 377 expedientes de beneficiarios que habían recibido un aumento en el valor de sus derechos de pago o que habían obtenido nuevos derechos de pago entre 2010 y 2012.

Las insuficiencias en la supervisión de la Comisión y en la ejecución de los Estados miembros afectaron negativamente a la aplicación coherente de los principios adoptados en el chequeo de la PAC de 2008

22

Sobre la base de los análisis descritos en el apartado precedente, el Tribunal observó que, debido a una falta de supervisión de la Comisión, los Estados miembros integraron la ayuda no disociada en el RPU y calcularon los derechos de pago de un modo que no siempre era conforme a los principios generales de la legislación de la UE, como se explica a continuación con más detalle.

La Comisión no aprobó las disposiciones de aplicación necesarias ni evaluó de manera adecuada los criterios de los Estados miembros para la distribución de los importes disponibles...

23

Como se indica en apartados anteriores, los Estados miembros disponían de un amplio margen para establecer los criterios de distribución de los importes de ayuda no disociada disponibles para su integración en el RPU. No obstante, dichos criterios debían ser objetivos y no discriminatorios, y tener en cuenta, en particular, la ayuda que los agricultores habían recibido directa o indirectamente en uno o más años del período de referencia, por lo general entre 2005 y 2008. En los regímenes que ya se habían disociado en 2005, pero que el Estado miembro había optado por dejar parcialmente asociados, se aplicaban principios similares. En este caso, la ayuda tenía que ser proporcional a la recibida por los agricultores en los

períodos de referencia originales¹⁸, pero los Estados miembros también podían optar por un período representativo más reciente.

24

Pese a la obligación establecida en el Reglamento (CE) n° 73/2009, de aprobar disposiciones detalladas¹⁹, la Comisión no estableció normas de aplicación para la integración de la ayuda no disociada en el RPU, con excepción de algunas disposiciones técnicas relativas a frutas y hortalizas y al sector vitivinícola²⁰. La Comisión tampoco exigió a los Estados miembros que informaran pormenorizadamente y justificaran los criterios adoptados, de modo que no efectuó ninguna evaluación previa para determinar si los Estados miembros aplicaron un enfoque global coherente y distribuyeron la ayuda disponible de conformidad con los principios de la UE.

...en este contexto, algunos criterios definidos por los Estados miembros no siempre eran conformes a la legislación o a los principios de la UE

25

El Tribunal constató que, en general, los Estados miembros visitados habían adoptado criterios que tenían en cuenta los importes de ayuda directa recibidos por los agricultores en uno o más de los años de referencia, o el número de hectáreas subvencionables o de animales subvencionados. En regímenes de ayuda como a la transformación de forrajes desecados o a la fécula de patata, en los que la ayuda se había pagado en el pasado a los transformadores, los agricultores recibían un importe de referencia basado en sus entregas de materias primas o en las cantidades justificadas por un contrato de entrega con el fabricante.

18 En general los ejercicios 2000 a 2002.

19 Artículo 142, letra d), del Reglamento (CE) n° 73/2009.

20 Reglamento (CE) n° 1120/2009.

26

Pese a que la legislación de la UE exige que los períodos de referencia sean representativos, los Estados miembros no siempre podían justificar por qué habían seleccionado un período específico como «representativo» y su interpretación de los principios aplicables a la integración de la ayuda no dissociada en el RPU no era coherente, lo que a veces suponía una diferencia de trato a agricultores en situaciones comparables.

27

En consecuencia, en Italia y Grecia, las autoridades nacionales aplicaron un enfoque prudente calculando los derechos de pago sobre la base del importe que los agricultores de los sectores en cuestión habían recibido en pagos directos durante el período

de referencia. Sin embargo, en España, las autoridades decidieron multiplicar la ayuda no dissociada recibida por cada agricultor anualmente en el período de referencia por un coeficiente con el fin de utilizar el total de la ayuda disponible, pero en algunos sectores estos importes revisados superaban significativamente los que los agricultores habían recibido en el período de referencia. En consecuencia, dichos agricultores recibieron derechos de pago cuyo valor total ascendió a 32,6 millones de euros más de lo que habían recibido anualmente en pagos no dissociados en el período de referencia. El Tribunal estima que, por este motivo, los agricultores de estos sectores obtuvieron globalmente un beneficio inesperado de alrededor de 29 millones de euros en pagos del RPU al año. El **cuadro 1** refleja el valor en exceso de los derechos de pago en el período de referencia.

Cuadro 1 Incremento porcentual del valor de los derechos de pago que superan el nivel de pagos no dissociados recibidos en el período de referencia en España

Régimen integrado en el RPU	Valor en exceso de los derechos de pago
Prima específica a la calidad del trigo duro	12,2 %
Pago suplementario por el trigo duro	18,1 %
Ayuda al olivar	1,4 %
Prima por oveja y cabra	7,6 %
Prima suplementaria por oveja y cabra	4,4 %
Prima a las proteaginosas	31,5 %
Ayuda para las semillas	76,8 %

28

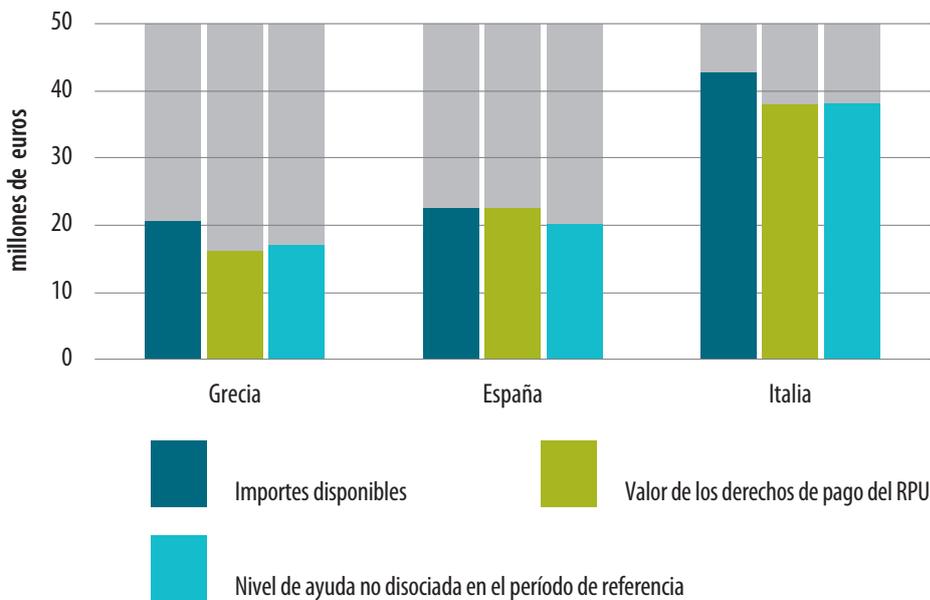
Las autoridades neerlandesas, que aplicaron un enfoque similar al de las españolas, decidieron distribuir toda la ayuda disponible en función de las hectáreas cultivadas o los animales sacrificados en el período de referencia, y no de los importes de ayuda que los agricultores hubieran recibido efectivamente, creando así un riesgo de beneficio inesperado. Sin embargo, esta acción apenas tuvo impacto ya que, en los sectores afectados, las solicitudes de ayuda en el período de referencia normalmente habían superado el presupuesto disponible. Solo en el sector de las semillas los beneficiarios recibieron derechos de pago por un valor que superaba en un 46 % los pagos no disociados en el período de referencia.

29

El **gráfico 4** presenta, en el caso de la prima específica a la calidad del trigo duro, la diferencia de trato a los agricultores en situaciones comparables que se produjo en algunos sectores debido a la disparidad de enfoques.

Gráfico 4

Integración de la prima específica a la calidad del trigo duro



30

Mientras que, en la mayor parte de los regímenes integrados, Italia había optado por la media de los pagos no disociados anuales de los ejercicios 2005 a 2008, Grecia, España y los Países Bajos eligieron períodos más cortos de entre dos y tres años o, en la integración de la prima por oveja y cabra en España, solo un año. El Tribunal observó en este último caso que esto había permitido a las autoridades concentrar los importes disponibles en una población de agricultores más pequeña. Francia decidió que, para los regímenes integrados en 2010, el año de referencia individual fuera aquel del período 2005 a 2008 en el que el agricultor hubiera recibido la mayor cuantía de ayuda no disociada.

31

En ocasiones también se constató que los Estados miembros habían distribuido los importes disponibles infringiendo los principios de no discriminación y proporcionalidad (véase el **recuadro 1**).

Recuadro 1

Ejemplos de trato discriminatorio a los agricultores

A diferencia de otros Estados miembros visitados por el Tribunal, en Grecia las autoridades redujeron en un 5 % los importes de referencia para los agricultores en los sectores del arroz, el trigo duro, las proteaginosas y los frutos de cáscara, explicando que ello se debía a la aplicación de la «modulación» por la que todos los pagos directos del período de referencia (2007 y 2008) se habían reducido a fin de financiar los gastos para las medidas de desarrollo rural²¹. Sin embargo, puesto que el procedimiento de modulación se había aplicado a todos los pagos directos y solo había afectado a importes superiores a 5 000 euros al año, el valor de los derechos de pago era inferior a las contribuciones de ayuda no disociada que muchos agricultores habían recibido efectivamente en el período de referencia. Dado que la ayuda del RPU que las autoridades habían pagado desde 2010 también estaba sujeta a reducciones por modulación, los agricultores afectados por la integración de la ayuda no disociada recibieron globalmente menos ayuda y fueron discriminados en comparación con los que no estaban.

En Italia las autoridades calcularon los derechos de pago para los beneficiarios de la prima a la calidad del trigo duro, la ayuda específica al cultivo de arroz y la ayuda a los frutos de cáscara sobre la base de la ayuda no disociada que hubieran recibido efectivamente antes de la modulación. No obstante, había agricultores cuyos pagos en el período de referencia fueron objeto de reducciones y exclusiones porque las autoridades nacionales determinaron que las superficies donde habían plantado estos cultivos eran menores de lo declarado. Al tomar como base el importe efectivamente pagado y no el correspondiente a la superficie determinada, las autoridades italianas redujeron permanentemente los importes de referencia de los agricultores y, por consiguiente, los pagos del RPU. De ese modo, las autoridades penalizaron a estos beneficiarios más de una vez por la misma infracción, y los agricultores sufrieron unas consecuencias financieras desproporcionadas con respecto a la finalidad de la sanción que se les impuso inicialmente.

21 Véase el título II, capítulo 2, del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 y (CE) n° 2529/2001 (DO L 270 de 21.10.2003, p. 1).

Además, no se trataron con coherencia los efectos secundarios de la integración de la ayuda no dissociada en el RPU

32

Con arreglo a la legislación vigente²², los Estados miembros podían disponer, en caso de venta, concesión o expiración total o parcial del arrendamiento de una explotación o de los derechos a primas, no aumentar el valor de los derechos de pago o de no asignar estos, antes de que el agricultor en cuestión hubiera tenido conocimiento de la disociación y sus correspondientes condiciones, cuando la asignación o el aumento supusieran un beneficio inesperado para el agricultor.

33

De los Estados miembros visitados, solo Francia había empleado por regla general este mecanismo, pero recuperó todos los importes de referencia correspondientes a reducciones de actividades en términos de superficie cultivada o animales subvencionables sacrificados después del período de referencia. Sin embargo, esta acción también quedaba excluida del alcance de los casos de venta, cesión o expiración del arrendamiento mencionados en la legislación de la UE.

34

Italia no había aplicado la cláusula del beneficio inesperado para que los agricultores que hubieran reducido sustancialmente el número de hectáreas cultivadas entre el período de referencia y el año en que la ayuda se integrara en el RPU pudieran concentrar la ayuda en superficies muy reducidas. En un caso examinado por el Tribunal, este procedimiento dio lugar a una situación en que un agricultor que había cultivado alrededor de 70 ha con arroz en el período de referencia

y por lo tanto recibió 30 425 euros de ayuda no dissociada necesitaba solo 0,41 ha de tierra subvencionable para poder acceder al mismo importe de ayuda del RPU.

Los Estados miembros a veces aplicaron incorrectamente las normas pertinentes

35

En su fiscalización, el Tribunal constató que, debido a una falta de supervisión por parte de la Comisión, los Estados miembros integraron la ayuda no dissociada en el RPU de un modo no siempre conforme a la legislación de la UE, como se explica a continuación.

La Comisión no definió claramente las condiciones de acceso de los agricultores a derechos de pago de la reserva nacional...

36

En determinadas circunstancias especiales que ha de definir la Comisión, los agricultores pueden recibir derechos de pago procedentes de la reserva nacional. En sus disposiciones de aplicación, la Comisión incluyó, por ejemplo, casos en que los agricultores efectuaran inversiones en un sector que, de no haberse integrado en el RPU, les hubiera permitido obtener un mayor nivel de ayuda no dissociada. No obstante, contrariamente a las normas vigentes antes del «chequeo»²³, la Comisión no definió qué se entendía por «inversiones», por lo que hubo casos en que resultaba dudoso si los agricultores efectivamente habían realizado una inversión o si realmente se habían beneficiado de un mayor nivel de ayuda no dissociada específica de no haberse integrado en el RPU los sectores en cuestión (véase el **recuadro 2**):

- 22 Artículo 41, apartado 6, del Reglamento (CE) nº 73/2009.
- 23 Artículo 21 del Reglamento (CE) nº 795/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO L 141 de 30.4.2004, p. 1).

Ejemplos de derechos de pago concedidos para inversión

En Francia, las autoridades nacionales asignaron derechos de pago en concepto de «inversiones» a beneficiarios de primas por sacrificio que habían sacrificado más ganado en 2009 que en el período de referencia; sin embargo, desconocían si dichos agricultores efectivamente habían invertido en capacidad de producción, comprado animales de reproducción o simplemente reducido sus actividades ganaderas mediante el sacrificio de sus animales (salida de existencias). Los tipos por animal establecidos por las autoridades nacionales también eran significativamente más elevados que la ayuda no disociada recibida por los agricultores que no habían invertido.

Asimismo, el Tribunal constató casos en Francia en que las autoridades habían concedido derechos de pago por inversiones en terrenos, aunque los solicitantes solo habían sufrido una modificación en su régimen jurídico.

37

En Grecia, los agricultores recibieron derechos de pago de la reserva nacional en concepto de inversiones cuando de hecho en 2010 habían cultivado una mayor superficie de un cultivo en un sector integrado en el RPU que en 2008, último año del período de referencia. Sin embargo, el cultivo de tierras en 2010, al igual que en 2008, no era más que una decisión de producción basada en la demanda del mercado y no estaba necesariamente asociada a una inversión real en capacidad de producción, como la adquisición de tierra adicional. La Comisión tampoco estableció un importe máximo por hectárea para el valor de los derechos de pago de la reserva nacional, lo que dio lugar a situaciones que infringían el principio de igualdad de trato. Por ejemplo, el Tribunal constató que, en Francia, los agricultores de los sectores bovino y ovino podían recibir derechos de pago de la reserva nacional por un importe de hasta 9 010 euros por hectárea, pese a que para los agricultores beneficiarios de la integración de la ayuda no disociada en el RPU en los mismos sectores fuera de la reserva nacional, la legislación de la UE limita el valor de un derecho de pago a 5 000 euros por hectárea.

...y en algunos casos los Estados miembros asignaron derechos de pago sin una base jurídica en la legislación de la UE...

38

Los Estados miembros también pueden asignar derechos de pago de la reserva nacional a agricultores que inician una actividad agrícola o que están ocupados en zonas objeto de intervención pública o en programas de reestructuración o de desarrollo.

39

En la presente fiscalización, el Tribunal observó medidas aprobadas por los Estados miembros que carecían de base jurídica en la legislación de la

UE o que incumplían las respectivas disposiciones legales de la UE (véase el **recuadro 3**).

...o calcularon valores unitarios de derechos de pago con arreglo a criterios poco transparentes

40

Para determinadas categorías de agricultores, Italia, Francia y Grecia definieron un valor unitario fijo por hectárea de los derechos de pago de la reserva nacional. Sin embargo, en Francia y Grecia, los criterios para el cálculo de los importes por hectárea eran bastante arbitrarios y en Italia no existía una pista de auditoría que permitiera verificar la exactitud de los cálculos.

Recuadro 3

Asignación o aumento del valor de los derechos de pago sin base jurídica

En Francia las autoridades asignaron derechos de pago a agricultores que carecían de ellos o que aumentaron el valor los derechos que se situaban significativamente por debajo del valor medio regional, y justificaron esta acción en términos de riesgo general de abandono de la agricultura. Sin embargo, con arreglo a las disposiciones legales vigentes de la UE, esto solo es posible en zonas sujetas a programas de reestructuración o desarrollo. Pese a ello, las autoridades francesas no habían elaborado un programa específico ni identificado zonas en las que el riesgo de abandono de la agricultura se considerara probable, ni tampoco pudieron demostrar que el aumento del valor de los derechos de pago fuera un instrumento eficaz para evitar el abandono de las tierras, o que los agricultores sufrieran desventajas específicas por las que necesitaran compensación.

En virtud de otra medida, las autoridades francesas asignaron derechos de pago por un importe de 2 millones de euros a determinados criadores de terneros basándose en que ese sector en concreto había registrado un descenso, pero al mismo tiempo también apoyaban específicamente a los recién llegados al sector. Esta medida tenía el objetivo de amortiguar los efectos cíclicos de un determinado sector agrícola, pero no estaba vinculada a ningún programa de reestructuración o desarrollo específico.

Falta de claridad en los procedimientos de la Comisión para supervisar el respeto de los límites del RPU...

41

De conformidad con la normativa vigente, la Comisión fija anualmente el límite presupuestario nacional aplicable al RPU, teniendo en cuenta las distintas opciones de los Estados miembros de conceder pagos no disociados o ayuda específica. Este límite es el valor máximo de todos los derechos de pago asignados a los agricultores en un Estado miembro y el importe de la reserva nacional.

42

Los Estados miembros deben informar periódicamente a la Comisión del valor total de derechos de pago del RPU existentes en un año determinado, con independencia de que estén activados o no, el número de hectáreas exigidas para la activación y los importes que permanecen en la reserva nacional. El Tribunal observó que los Estados miembros no siempre presentaron esta información puntualmente y que la Comisión no había introducido un sistema totalmente eficaz para verificar si los Estados miembros respetaban los límites aplicables del RPU²⁴. La Comisión tampoco ha aclarado cual es la finalidad principal de la información facilitada por los Estados miembros.

...y casos de inobservancia de los límites aplicables que ha dado lugar a una sobrestimación de los valores de los derechos de pago

43

La legislación de la UE establece que el valor total de los derechos de pago asignados a los agricultores no debe superar el límite presupuestario nacional aplicable al RPU. Asimismo, para cada sector integrado en el RPU, los Estados miembros no podían distribuir entre los agricultores de los sectores afectados un importe mayor del que se hallaba anualmente disponible en el componente sectorial específico del límite nacional²⁵.

44

Contrariamente a la legislación de la UE²⁶, las autoridades francesas no redujeron el valor de todos los derechos de pago para financiar la ayuda específica a los agricultores en virtud del artículo 68 del Reglamento (CE) n° 73/2009²⁷, por lo que el valor de todos los derechos de pago en Francia estaba sobrevalorado en un 4,61 %, que equivale a 357,3 millones de euros. De este importe, 74 millones de euros correspondían a la ayuda integrada en el RPU en 2010. En la fecha de la fiscalización del Tribunal en primavera de 2013, las autoridades francesas todavía no habían corregido el valor de los derechos de pago.

24 Véase el apartado 44.

25 Véase el anexo XII del Reglamento (CE) n° 73/2009.

26 Artículo 69, apartado 6, letra b), del Reglamento (CE) n° 73/2009. Los Estados miembros tenían la opción de generar los fondos necesarios aplicando una reducción lineal del valor de los derechos de pago asignados a los agricultores. En estos casos la Comisión reducía en consecuencia los límites presupuestarios nacionales del RPU.

27 En el año de solicitud 2010 las autoridades francesas redujeron todos los pagos del RPU aplicando tipos a tanto alzado del 3,92 %, en 2011 del 3,4 % y en 2012 del 3,31 %. Véase asimismo el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartado 3.12, e Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 3.13.

Las insuficiencias en la supervisión y el control afectaron al cálculo de los derechos de pago y a los pagos del RPU subsiguientes

45

El cálculo correcto de los derechos de pago es esencial para la legalidad de los pagos del RPU subsiguientes. Un error en el cálculo del valor de un derecho de pago supone, por regla general, un pago incorrecto de la ayuda del RPU en ejercicios subsiguientes y durante todo el régimen, si no se corrige.

46

La legislación de la UE exige que los Estados miembros establezcan un sistema de identificación y registro de los derechos de pago que permita verificar dichos derechos y realizar controles cruzados con las solicitudes de ayuda y el sistema de identificación de las parcelas agrícolas. Esta base de datos constituye una piedra angular del Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC), en virtud del cual los Estados miembros deben gestionar todos los pagos directos.

La mayor parte de las autoridades de los Estados miembros visitados había utilizado correctamente los datos de referencia de los agricultores, pero se produjeron varios errores sistemáticos

47

Los Estados miembros que habían decidido integrar en el RPU los importes disponibles para ayuda no disociada basándose en la ayuda recibida por los agricultores en el período de referencia tenían que recuperar los datos de referencia individuales por cada régimen y agricultor. Estos datos procedían de las bases de datos de los organismos pagadores o de organismos a quienes se hubiera delegado la administración de los regímenes anteriores.

48

El Tribunal consideró que, en su mayor parte, las autoridades nacionales utilizaron correctamente los datos de referencia de los agricultores. No obstante, durante la fiscalización se detectaron varios errores sistemáticos en Italia, donde los pagos no disociados del sector de los frutos de cáscara se habían calculado en parte incorrectamente en el período de referencia. Por otra parte, las autoridades nacionales tampoco cumplieron las normas de cálculo que exigen que los importes integrados en el RPU se distribuyan entre todos los derechos de pago que posea un agricultor²⁸, lo que afectó a 86 000 agricultores y a derechos de pago por valor de 107,9 millones de euros. En España, las superficies fijadas para el establecimiento de derechos de pago en el sector de los cítricos no coincidían con las superficies de referencia que figuraban en los expedientes de los agricultores, o las autoridades no disponían de información actualizada sobre las superficies cultivadas con cítricos en el período de referencia.

28 Artículo 64, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 73/2009.

49

La mayoría de las autoridades nacionales también respetó los límites específicos para los sectores integrados en el RPU entre 2010 y 2012. Sin embargo, en España, las autoridades rebasaron el límite para la integración del sector del tomate en 1,3 millones de euros. En Grecia, los importes fijados en 2006 para el pago adicional a tipos específicos de agricultura²⁹ no coincidían con los importes autorizados por la Comisión en los sectores de bovinos, ovinos y caprinos, y del aceite de oliva. En consecuencia, los importes integrados en 2010 superaron los importes disponibles en 2,6 millones de euros.

Los sistemas de control de los Estados miembros eran de calidad variable y no detectaron todos los errores de cálculo

50

De conformidad con la legislación de la UE, los Estados miembros solo deberían autorizar gastos del FEAGA cuando se hayan efectuado las comprobaciones suficientes de su conformidad con las normas de la UE³⁰.

51

El Tribunal evaluó las comprobaciones específicas introducidas por los Estados miembros visitados para el cálculo correcto de los derechos de pago. Aunque dichos Estados miembros llevaban acumulada una considerable experiencia con la gestión de los derechos de pago desde su introducción, la calidad de las verificaciones llevadas a cabo por las autoridades nacionales de la fiabilidad de los datos de referencia y de la exactitud del cálculo de los derechos de pago variaba significativamente, debido en parte a una ausencia de orientaciones claras por parte de la Comisión.

52

En los Países Bajos, el Tribunal solo detectó insuficiencias de escasa importancia en las comprobaciones de las transferencias de los datos de referencia entre los agricultores y en la aplicación de las normas de cálculo específicas para obtener el número de derechos de pago que se habían de asignar a determinados agricultores.

53

En Francia, las autoridades nacionales habían expuesto claramente los procedimientos para el cálculo de los derechos de pago en sus instrucciones nacionales, pero los organismos administrativos implicados no aplicaron un enfoque global de verificación y el Tribunal detectó errores individuales a nivel local.

54

En Grecia, las autoridades nacionales utilizaron datos poco fiables del registro vitivinícola para calcular derechos de pago para los agricultores de este sector, por lo que estos pudieron haber recibido derechos por tierras que no estaban afectadas por la medida. Las autoridades griegas también concedieron derechos de pago a nuevos agricultores pese a no tener garantías de que en los cinco años anteriores al comienzo de la nueva actividad agraria los solicitantes no hubieran ejercido una actividad agraria por su propia cuenta y riesgo, como exige la legislación de la UE.

29 Artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

30 Este es uno de los criterios para la acreditación de los organismos pagadores. Véase el anexo I del Reglamento (CE) nº 885/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo en lo que se refiere a la autorización de los organismos pagadores y otros órganos y a la liquidación de cuentas del FEAGA y del Feader (DO L 171 de 23.6.2006, p. 90).

55

En Italia no son los propios organismos pagadores quienes efectúan el cálculo de los derechos de pago, sino un organismo de coordinación central que subcontrata el trabajo a un proveedor de servicios. Debido a una falta de supervisión, pasaron desapercibidos varios errores sistemáticos en el cálculo de los derechos de pago, y es posible que se asignaran importes de referencia a beneficiarios que no reunían las condiciones porque no habían sido agricultores en los sectores en cuestión. Asimismo, existían insuficiencias significativas en los controles de acceso a la reserva nacional de la cual las autoridades habían asignado desde 2010 derechos de pago por un valor de 78,5 millones de euros a nuevos agricultores. No obstante, el Tribunal observó casos en que los agricultores habían creado entidades jurídicas (empresas) bajo su control que recibían derechos de pago de la reserva nacional como «jóvenes agricultores», aunque no fueran admisibles, así como un elevado número de jóvenes agricultores que superaban los 54 años (la edad normal de jubilación en Italia) pero las autoridades no comprobaron si estos solicitantes habían iniciado efectivamente una actividad agraria independiente o si las condiciones se habían creado de manera artificial.

56

En España, las autoridades nacionales también subcontrataban el cálculo de los importes de referencia a un proveedor de servicios y no pudieron demostrar que hubieran supervisado adecuadamente el trabajo y repetido los cálculos. Además, tampoco controlaron con eficacia a los agricultores que declaraban que su nivel de ayuda en el período de referencia había estado afectado por motivos de fuerza mayor y aceptaron solicitudes sin base jurídica o cometieron errores de cálculo.

Eficacia reducida de la liquidación de conformidad de la Comisión

57

Con arreglo al sistema de gestión compartida, la Comisión reembolsa mensualmente la ayuda del RPU que los Estados miembros conceden a los agricultores y garantiza la conformidad del gasto del RPU con los reglamentos financieros y sectoriales específicos aplicables a través de un procedimiento en dos etapas denominado procedimiento de liquidación de cuentas.

58

En las inspecciones efectuadas a los Estados miembros con el fin de examinar la conformidad del cálculo de los derechos de pago, la Comisión señaló varias infracciones potenciales de la legislación de la UE, de las que informó a las autoridades nacionales. Sin embargo, hasta la fecha no ha examinado regímenes financieramente importantes que se integraron en España e Italia, ni se han puesto de manifiesto en Francia varias deficiencias significativas señaladas por el Tribunal. Asimismo, la Comisión no llevó a cabo un examen exhaustivo de la coherencia de los criterios establecidos por los Estados miembros para la distribución de los importes disponibles y de la conformidad de los reglamentos de aplicación de los Estados miembros con el marco jurídico y los principios de la UE.

59

El Tribunal observó retrasos en el procedimiento de liquidación de las cuentas en varias ocasiones³¹. Por lo que respecta a las auditorías de los derechos de pago efectuadas por la Comisión desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 73/2009, los plazos impuestos por los reglamentos se respetaron. Sin embargo, la Comisión todavía no ha finalizado una decisión de liquidación de conformidad, pese a que en el caso de las auditorías efectuadas en Francia e Italia han transcurrido más de dos años desde la realización de las inspecciones en 2011. En el momento de la fiscalización del Tribunal, en septiembre de 2013, la Comisión no presentó pruebas relativas a la medida en que las autoridades nacionales habían ajustado los derechos de pago incorrectamente calculados. Sin embargo, a no ser que estos se ajusten, cada año se repiten los pagos de derechos calculados irregularmente.

31 Véase el apartado 71 del Informe Especial nº 7/2010, «Fiscalización del procedimiento de liquidación de cuentas», y el apartado 82 del Informe Especial nº 5/2011, «Régimen de pago único (RPU): aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera» (<http://eca.europa.eu>).

Conclusiones y recomendaciones

60

La integración de la ayuda no disociada que el Consejo aprobó en el chequeo de la PAC de 2008 concedió a los Estados miembros un margen de apreciación considerable para definir los criterios de distribución de los importes disponibles de ayuda no disociada entre los agricultores. Sin embargo, la Comisión sigue siendo la principal responsable de la ejecución coherente del presupuesto de la UE en el contexto del sistema de gestión compartida, así como del cumplimiento de los principios generales de la legislación de la UE en el sector agrícola.

61

El Tribunal concluye que la gestión por la Comisión de la integración de la ayuda no disociada en el RPU solo fue parcialmente eficaz.

62

La fiscalización puso de manifiesto que la Comisión no supervisó de modo adecuado el cálculo de los derechos de pago. En concreto, no adoptó debidamente unas disposiciones de aplicación detalladas que aclararan el marco establecido por el Consejo y por consiguiente, no pudo garantizar que los criterios establecidos por los Estados miembros fueran siempre coherentes con los principios de la UE, en particular los de igualdad de trato a los agricultores y proporcionalidad. La Comisión tampoco ha valorado si los criterios adoptados por los Estados miembros afectaban potencialmente a las condiciones de mercado. Además, estos criterios no siempre siguieron el principio de buena gestión financiera y los efectos secundarios no se trataron de manera coherente. En consecuencia, la integración de la ayuda no disociada en el RPU no se ejecutó de manera homogénea y los agricultores de ciertos sectores obtuvieron beneficios inesperados (véanse los apartados 22 a 34).

63

La Comisión tampoco estableció con la suficiente claridad las situaciones en las que los agricultores podían acceder a la reserva nacional (véanse los apartados 35 a 37)

64

Las nuevas normas que rigen los pagos directos a los agricultores después de 2014 vuelven a conceder un margen de maniobra significativo a los Estados miembros y confían a la Comisión la responsabilidad de adoptar actos delegados o actos de ejecución en relación con la admisibilidad de los agricultores, el acceso a la ayuda directa y el valor de los derechos de pago.

Recomendación 1

A fin de garantizar una aplicación coherente de las medidas de la PAC en un mercado común para los futuros nuevos regímenes de pago directo, la Comisión debería establecer en el nivel conveniente unas directrices claras y exigir a los Estados miembros que demuestren que los criterios adoptados son objetivos y no discriminatorios, para evitar la distorsión del mercado.

Conclusiones y recomendaciones

65

La Comisión no introdujo un sistema eficaz para verificar si los Estados miembros respetaban los límites aplicables del RPU (véanse los apartados 41 y 42).

66

Las inspecciones de conformidad llevadas a cabo por la Comisión en los Estados miembros no se realizaron de manera adecuada. El seguimiento de casos de incumplimiento observados en el procedimiento de liquidación de conformidad es lento y aún se halla incompleto. En el momento de la fiscalización del Tribunal no se habían corregido los derechos de pago incorrectamente calculados que se identificaron durante las inspecciones de la Comisión, lo que resta eficacia a su procedimiento de liquidación de conformidad (véanse los apartados 57 a 59).

Recomendación 2

Los procedimientos de la Comisión deberían garantizar una supervisión eficaz del respeto de los límites aplicables. Las inspecciones de liquidación de conformidad deberían aplicar un enfoque más global que tenga en cuenta los riesgos específicos asociados a un régimen de ayuda basado en derechos y los procedimientos de supervisión de casos de disconformidad deberían acelerarse.

67

La legislación nacional de los Estados miembros no siempre era acorde con la legislación y principios de la UE y las autoridades nacionales a veces asignaron derechos de pago sin una suficiente base jurídica en la legislación de la UE (véanse los apartados 38 a 40).

68

El Tribunal también constató que, en su mayor parte, las autoridades del Estado miembro utilizaron correctamente los datos de referencia de los agricultores, que las autoridades competentes no siempre habían calculado y asignado correctamente los derechos de pago de los agricultores y que a veces no habían respetado los límites aplicables (véanse los apartados 43 a 49).

69

Los derechos de pago asignados son válidos mientras dure el RPU y generan gastos anuales del RPU, salvo que se recalculen. Por lo tanto, los derechos de pago incorrectos seguirán dando lugar a pagos incorrectos. A partir de 2015, el RPU será sustituido por un nuevo régimen de pago básico que volverá a basarse en derechos de pago, pero los Estados miembros pueden optar por pagar hasta 2021 una parte de la futura ayuda en función del nivel actual de concedida en virtud del RPU.

Recomendación 3

La Comisión debería velar por que las legislaciones nacionales sean conformes a las condiciones y principios de la legislación de la UE, y por que los Estados miembros corrijan los derechos de pago cuyos valores no hayan sido calculados de acuerdo con las normas aplicables, en particular en caso de errores sistemáticos. Deben recuperarse los derechos de pago asignados indebidamente y los pagos indebidos del RPU derivados de dichos derechos.

70

Las autoridades competentes de los Estados miembros no siempre comprobaron con eficacia que el cálculo y la asignación de los derechos de pago fueran correctos debido a la calidad variable de los sistemas de control y a insuficiencias en la fiabilidad de los datos de referencia. Por este motivo, no siempre pudieron garantizar que se detectaran los errores en el cálculo de los derechos de pago (véanse los apartados 50 a 56).

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

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

71

El nuevo sistema de ayuda que entra en vigor en 2015 implicará el cálculo de nuevos derechos de pago que deberán basarse en datos individuales sobre beneficiarios y superficies.

Recomendación 4

La Comisión debería velar por que los organismos pagadores adopten procedimientos claros para incluir unos controles eficaces de la fiabilidad de los datos subyacentes a los cálculos y de la exactitud de los derechos de pago.

Importes integrados en el RPU de 2010 a 2012

Estado miembro	Inicio RPU	Modelo	Régimen de ayuda o sector integrado	Año de integración	Importes disponibles (miles de euros)
Bélgica	2005	histórico	Prima por sacrificio de terneros	2012	6 384
			Ayudas a lino y cáñamo destinados a la producción de fibras (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	2 954
			Semillas	2010	1 397
			Prima a las proteaginosas	2012	84
			Pago por superficie a frutos de cáscara	2010	12
			Subtotal		10 831
Dinamarca	2005	híbrido dinámico pasando a modelo regional casi pleno	Prima especial por bovinos machos	2012	33 085
			Prima a la fécula de patata y ayuda a cultivadores de patatas de fécula	2012	14 899
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	2 779
			Primas por ovejas y cabras	2012	855
			Prima a las proteaginosas	2010	843
			Ayudas a lino y cáñamo destinados a la producción de fibras (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	3
			Subtotal		52 464
Alemania	2005	híbrido dinámico pasando a modelo regional pleno	Prima a la fécula de patata y ayuda a cultivadores de patatas de fécula	2012	64 800
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	8 475
			Prima a las proteaginosas	2012	7 231
			Tabaco crudo (anexo VII.I del Reglamento (CE) nº 1782/2003)	2010	3 548
			Pagos en favor del lúpulo	2010	2 277
			Ayudas a lino y cáñamo destinados a la producción de fibras (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	244
			Pago por superficie a frutos de cáscara	2012	181
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2009/2010)	2011	13
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2010/2011)	2012	13
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2008/2009)	2010	4
			Subtotal		86 786
Irlanda	2005	histórico	Prima a las proteaginosas	2012	216
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	132
			Subtotal		348

Estado miembro	Inicio RPU	Modelo	Régimen de ayuda o sector integrado	Año de integración	Importes disponibles (miles de euros)
Grecia	2006	histórico	Pagos en virtud del antiguo artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003	2010	101 460
			Prima específica a la calidad del trigo duro	2010	20 301
			Frutas y hortalizas: otros	2010	17 920
			Transferencia de programas de ayuda al vino	2010	13 000
			Ayuda específica al arroz	2010	11 407
			Frutas y hortalizas: tomates	2011	10 720
			Pago por superficie a frutos de cáscara	2010	4 963
			Transferencia de programas de ayuda al vino	2011	3 000
			Semillas	2010	1 400
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	1 238
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2008/2009)	2010	293
			Prima a las proteaginosas	2010	242
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2009/2010)	2011	210
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2010/2011)	2012	191
			Subtotal		
España	2006	histórico	Pagos por superficie para cultivos herbáceos	2010	372 670
			Primas por ovejas y cabras	2010	239 294
			Transferencia de programas de ayuda al vino	2010	123 242
			Ayuda al olivar	2010	103 140
			Frutas y hortalizas: otros	2010	93 733
			Pago por superficie a frutos de cáscara	2012	68 610
			Ayuda específica al arroz	2012	49 993
			Prima por sacrificio de bovinos adultos	2012	47 175
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	43 725
			Pago suplementario al trigo duro	2010	42 025
			Frutas y hortalizas: tomates	2011	28 117
			Prima específica a la calidad del trigo duro	2010	22 372
			Tabaco crudo (anexo VII.I del Reglamento (CE) nº 1782/2003)	2010	11 767
			Prima a las proteaginosas	2012	10 905
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2008/2009)	2010	10 395
			Semillas	2012	10 347
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2010/2011)	2012	6 067
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2009/2010)	2011	5 987
			Prima por sacrificio de terneros	2012	560
			Prima a la fécula de patata y ayuda a cultivadores de patatas de fécula	2012	172
Ayudas a lino y cáñamo destinados a la producción de fibras (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	138			
Subtotal					1 290 434

Estado miembro	Inicio RPU	Modelo	Régimen de ayuda o sector integrado	Año de integración	Importes disponibles (miles de euros)
Francia	2006	histórico	Pagos por superficie para cultivos herbáceos	2010	1 154 046
			Prima por vaca nodriza	2010	208 794
			Prima por sacrificio de bovinos adultos	2010	101 248
			Primas por ovejas	2010	86 027
			Prima por sacrificio de terneros	2010	79 472
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	35 752
			Prima a la fécula de patata y ayuda a cultivadores de patatas de fécula	2012	23 502
			Prima a las proteaginosas	2012	17 635
			Pago suplementario al trigo duro	2010	14 820
			Ayudas a lino y cáñamo destinados a la producción de fibras (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	13 592
			Frutas y hortalizas: otros	2011	10 127
			Prima específica a la calidad del trigo duro	2010	8 320
			Tabaco crudo (anexo VII.I del Reglamento (CE) nº 1782/2003)	2010	8 036
			Ayuda específica al arroz	2012	7 844
			Frutas y hortalizas: tomates	2012	4 017
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2008/2009)	2010	2 374
			Semillas	2012	2 310
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2009/2010)	2011	2 130
			Pago por superficie a frutos de cáscara	2012	2 089
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2010/2011)	2012	1 754
Pagos en favor del lúpulo	2010	98			
				Subtotal	1 783 987
Italia	2005	histórico	Pagos en virtud del antiguo artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003	2010	189 931
			Ayuda específica al arroz	2012	99 473
			Frutas y hortalizas: tomates	2011	91 984
			Prima específica a la calidad del trigo duro	2010	42 457
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	22 605
			Tabaco crudo (anexo VII.I del Reglamento (CE) nº 1782/2003)	2010	22 016
			Pago por superficie a frutos de cáscara	2012	15 710
			Semillas	2012	13 321
			Frutas y hortalizas: otros	2011	8 850
			Prima a las proteaginosas	2012	5 009
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2008/2009)	2010	3 698
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2009/2010)	2011	3 489
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2010/2011)	2012	2 774
			Ayudas a lino y cáñamo destinados a la producción de fibras (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	50

Estado miembro	Inicio RPU	Modelo	Régimen de ayuda o sector integrado	Año de integración	Importes disponibles (miles de euros)
Luxemburgo	2005	híbrido estático	Transferencia de programas de ayuda al vino	2011	110
			Prima a las proteaginosas	2010	21
			Transferencia de programas de ayuda al vino	2010	18
			Pago por superficie a frutos de cáscara	2010	12
			Transferencia de programas de ayuda al vino	2012	-8
				Subtotal	153
Malta	2007	regional	Transferencia de programas de ayuda al vino	2011	78
			Transferencia de programas de ayuda al vino	2010	11
			Transferencia de programas de ayuda al vino	2012	-6
				Subtotal	83
Países Bajos	2006	histórico	Prima por sacrificio de bovinos adultos	2010	62 200
			Prima por sacrificio de terneros	2010	40 300
			Prima a la fécula de patata y ayuda a cultivadores de patatas de fécula	2012	38 269
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	5 202
			Ayudas a lino y cáñamo destinados a la producción de fibras (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	1 111
			Semillas	2012	726
			Prima a las proteaginosas	2010	67
			Pago por superficie a frutos de cáscara	2010	12
				Subtotal	147 887
Austria	2005	histórico	Prima por sacrificio de bovinos adultos	2010	17 348
			Prima por sacrificio de terneros	2010	5 085
			Prima a la fécula de patata y ayuda a cultivadores de patatas de fécula	2012	4 224
			Prima a las proteaginosas	2010	2 051
			Prima específica a la calidad del trigo duro	2010	280
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2009/2010)	2011	69
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	64
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2008/2009)	2010	58
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2010/2011)	2012	55
			Pagos en favor del lúpulo	2010	27
			Ayudas a lino y cáñamo destinados a la producción de fibras (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	20
			Pago por superficie a frutos de cáscara	2011	12
				Subtotal	29 293

Estado miembro	Inicio RPU	Modelo	Régimen de ayuda o sector integrado	Año de integración	Importes disponibles (miles de euros)
Portugal	2005	histórico	Frutas y hortalizas: tomates	2012	16 667
			Ayuda específica al arroz	2012	11 193
			Prima por sacrificio de bovinos adultos	2012	8 657
			Pago por superficie a frutos de cáscara	2012	4 987
			Prima por sacrificio de terneros	2012	946
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2008/2009)	2010	312
			Semillas	2012	272
			Prima a las proteaginosas	2012	214
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2009/2010)	2011	180
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2010/2011)	2012	97
			Prima específica a la calidad del trigo duro	2010	80
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	69
			Subtotal		
Eslovenia	2007	regional	Prima especial por carne de vacuno	2012	10 077
			Primas por ovejas y cabras	2010	697
			Pagos en favor del lúpulo	2010	149
			Prima a las proteaginosas	2012	81
			Pago por superficie a frutos de cáscara	2012	33
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2010/2011)	2012	21
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2009/2010)	2011	12
			Régimen de arranque en el sector vitivinícola (2008/2009)	2010	5
Subtotal					11 075
Finlandia	2006	híbrido dinámico pasando a modelo regional pleno	Prima especial por bovinos machos	2010	24 420
			Prima a la fécula de patata y ayuda a cultivadores de patatas de fécula	2012	4 710
			Semillas	2012	1 150
			Prima a las proteaginosas	2011	303
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	10
			Ayudas a lino y cáñamo destinados a la producción de fibras (Reglamento (CE) nº 1234/2007)	2012	5
			Subtotal		

Estado miembro	Inicio RPU	Modelo	Régimen de ayuda o sector integrado	Año de integración	Importes disponibles (miles de euros)
Suecia	2005	híbrido estático	Prima especial por carne de vacuno	2012	37 446
			Prima a la fécula de patata y ayuda a cultivadores de patatas de fécula	2012	5 497
			Prima a las proteaginosas	2010	2 147
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) n° 1234/2007)	2012	180
			Subtotal		45 270
Reino Unido	2005	histórico en Escocia y Gales; híbrido estático en Irlanda del Norte e híbrido dinámico pasando a modelo regional pleno en Inglaterra	Prima a las proteaginosas	2012	9 991
			Ayuda a la transformación de forraje desecado (Reglamento (CE) n° 1234/2007)	2012	1 478
			Prima a las proteaginosas	2010	509
			Ayudas a lino y cáñamo destinados a la producción de fibras (Reglamento (CE) n° 1234/2007)	2012	83
			Transferencia de programas de ayuda al vino	2011	57
			Pago por superficie a frutos de cáscara	2012	12
			Transferencia de programas de ayuda al vino	2010	6
			Transferencia de programas de ayuda al vino	2012	-4
			Subtotal		12 132
Total					4 252 727

Situación de los derechos de pago notificada por los Estados miembros, a 15 de septiembre de 2013, con arreglo al artículo 51, apartado 3, letra a), del Reglamento (CE) n° 1120/2009 (ejercicio de solicitud 2012)

(en euros)

Estado miembro	Valor total de los derechos de pago asignados	Límite presupuestario ¹
Bélgica	517 711 630	517 901 000
Dinamarca	1 009 708 019	1 035 927 000
Alemania	5 825 933 206	5 852 938 000
Irlanda	1 335 255 223	1 339 769 000
Grecia	2 147 583 749	2 225 227 000
España	4 901 216 444	4 913 824 000
Francia	7 814 161 875	7 586 247 000
Italia	3 965 484 068	4 202 085 000
Luxemburgo	37 338 679	37 671 000
Malta	5 069 270	5 137 000
Países Bajos	881 670 732	891 551 000
Austria	677 190 906	679 111 000
Portugal	473 199 375	476 907 000
Eslovenia	127 053 724	129 221 000
Finlandia	521 941 024	523 455 000
Suecia	757 824 892	767 437 000
Reino Unido²		3 958 242 000

1 Anexo V del Reglamento de Ejecución (UE) n° 564/2012 de la Comisión, de 27 de junio de 2012, por el que se establecen los límites máximos presupuestarios aplicables en 2012 a determinados regímenes de ayuda directa previstos en el Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo (DO L 168 de 28.6.2012, p. 26).

2 La Comisión todavía no ha obtenido la información de los Estados miembros.

Resumen

III

En el marco de la gestión compartida, la responsabilidad global también recae en los Estados miembros, que deberán verificar la conformidad de las operaciones financiadas por el FEAGA (véase el artículo 9 del Reglamento (CE) nº 1290/2005). La Comisión es responsable de controlar y auditar la aplicación coherente del presupuesto de la UE y el cumplimiento de los principios generales de la legislación de la UE en el sector agrícola. Además, de conformidad con el artículo 317, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión ejecuta el presupuesto en colaboración con los Estados miembros.

Teniendo en cuenta la discrecionalidad que confiere el Reglamento (CE) nº 73/2009 a los Estados miembros y las diferentes opciones de que disponen estos para adaptar la ejecución a sus particularidades nacionales, no se consideró apropiado que la Comisión impusiera una ejecución más uniforme entre los Estados miembros en ese marco jurídico y en vista de los objetivos que perseguía la política.

No obstante, en el contexto de la reforma de la PAC y del sistema de pagos directos que se aplicará a partir de 2015, la Comisión va a incrementar su capacidad supervisora con objeto de mejorar el control de la aplicación de los reglamentos pertinentes de la UE antes de que se pongan en marcha los procedimientos de liquidación de cuentas.

IV

Con el fin de determinar el valor unitario inicial de los nuevos derechos, los Estados miembros tienen la posibilidad de tener en cuenta el valor de los derechos de los que sea titular un agricultor en 2014. Sin embargo, considerando la convergencia del valor de estos derechos, estos no tendrán el mismo valor hasta la campaña de 2020. Además, la introducción de los nuevos regímenes se refleja en el límite máximo básico del régimen de pagos que se aplicará a los derechos de pago, y que en general será inferior al límite actual aplicado en el régimen de pago único.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados VI y VII

La integración de las ayudas asociadas a la producción en el régimen de pago único se llevó a cabo en el marco de la gestión compartida de la Comisión y los Estados miembros. Además, el Reglamento (CE) nº 73/2009 dispone una serie de modalidades con un cierto nivel de discrecionalidad por parte de los Estados miembros.

Mientras las diferentes modalidades de ejecución respeten el marco normativo establecido en el Reglamento (CE) nº 73/2009, los Estados miembros pueden optar entre distintas modalidades de ejecución que reflejan la variedad de situaciones y características existentes en la Unión Europea. Además, existe jurisprudencia según la cual los Estados miembros, cuando adopten medidas encaminadas a aplicar la legislación de la UE, deben ejercer su discrecionalidad en cumplimiento de los principios generales del Derecho de la UE y de los derechos fundamentales (véase, por ejemplo, la sentencia en el asunto C-313/99, *Mulligan*, apartados 35 y 36).

Es preciso señalar asimismo que los beneficios extraordinarios obtenidos en casos individuales no violan necesariamente los principios generales del Derecho de la Unión.

En los casos en que se observan deficiencias en la aplicación de los reglamentos de la UE por parte de los Estados miembros, se adoptan las medidas oportunas en virtud del procedimiento de liquidación de cuentas.

VIII

En virtud de la gestión compartida, los Estados miembros adoptarán disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas con el fin de garantizar la protección efectiva de los intereses financieros de la UE y, en particular, de implantar un sistema eficiente de gestión y control en el marco del Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC).

Los reglamentos de la UE establecen normas claras sobre la determinación de los derechos de pago y de su valor, y corresponde a los Estados miembros la correcta aplicación de dichos reglamentos.

Teniendo en cuenta la discrecionalidad que confiere el Reglamento (CE) nº 73/2009 a los Estados miembros, la Comisión proporcionó orientaciones a los Estados miembros, a petición de estos, con objeto de ofrecer aclaraciones relativas a la correcta aplicación de los reglamentos. Asimismo, en el marco de las normas establecidas en el Reglamento (CE) nº 73/2009, los Estados miembros pueden optar entre distintas modalidades de ejecución que reflejan la variedad de situaciones y características existentes en la Unión Europea.

No obstante, las cantidades indebidamente percibidas y los derechos de pago indebidamente adquiridos deben devolverse con arreglo a lo dispuesto en los artículos 80 y 81 del Reglamento (CE) nº 1122/2009, y se está estudiando la introducción de disposiciones similares en las disposiciones de aplicación de la reforma de la PAC.

IX a)

La Comisión ya ha adoptado medidas al respecto. En el contexto de las opciones normativas legítimas que el legislador deja en manos de los Estados miembros con el fin de lograr los objetivos de la reforma, la Comisión ha propuesto en las disposiciones de aplicación aplicables a partir de 2015 unos requisitos de notificación más detallados con respecto a dichas opciones. En virtud de la citada propuesta, por ejemplo, las decisiones adoptadas en lo tocante a la asignación de derechos de pago o en el marco de las ayudas voluntarias asociadas a la producción deberían notificarse y justificarse.

La Comisión también ha propuesto una serie de normas más detalladas sobre el uso de las reservas nacionales o regionales, siempre y cuando las asignaciones relacionadas con el incremento del valor unitario de los derechos de pago se efectúen de acuerdo con criterios objetivos y de un modo que garantice la igualdad de trato a los agricultores, y que evite cualquier distorsión en el mercado o desde el punto de vista de la competencia.

Además, con arreglo al artículo 30, apartado 10, del Reglamento (UE) nº 1307/2013, un incremento del valor de los derechos de pago de un agricultor no podrá superar el valor unitario nacional o regional de los derechos.

IX b)

La Comisión ya está utilizando herramientas para garantizar una supervisión eficaz del cumplimiento de los límites máximos aplicables. En particular, la transmisión de información por parte de los Estados miembros con respecto al uso de dichos límites se realiza por vía electrónica. En los casos en que se detectan errores en la transmisión realizada por un Estado miembro, la notificación afectada es rechazada o se contacta con el Estado miembro con el fin de solicitar aclaraciones. Uno de los controles que se llevan a cabo consiste en comprobar si la suma del valor de los derechos y la cuantía de las reservas es inferior al límite máximo establecido en el régimen de pago único.

La Comisión también ha previsto abordar estas cuestiones en el procedimiento de conformidad de la liquidación en virtud de la reforma de la PAC.

Asimismo, a partir de 2014 se destinarán recursos de la Comisión expresamente a ayudar a los Estados miembros, en particular en lo referente a la aplicación del SIGC en el contexto de la reforma.

La Comisión trabaja actualmente para optimizar el procedimiento de conformidad de la liquidación con vistas a reducir su duración a dos años en los casos ordinarios. En primer lugar, el nuevo Reglamento horizontal de la PAC (Reglamento (UE) nº 1306/2013) describe de forma precisa la naturaleza, el alcance y la secuencia de los sucesivos pasos, así como los diferentes tipos de correcciones financieras. En segundo lugar, las disposiciones incluidas en el acto delegado (método y criterios de cálculo de la corrección financiera) y en los actos de ejecución (detalles sobre el procedimiento de conformidad, con definición de plazos para cada etapa de dicho procedimiento) persiguen una mayor racionalización del marco jurídico así como limitar el riesgo de que se produzcan demoras innecesarias. En tercer lugar, y basándose en estos fundamentos más sólidos, la Comisión intensificará la supervisión del progreso de los procedimientos de conformidad con objeto de garantizar el estricto respeto de los plazos establecidos.

IX c)

En el contexto de la reforma de la PAC y del sistema de pagos directos que se aplicará a partir de 2015, la Comisión ha destinado recursos específicos con el fin de incrementar su capacidad supervisora para mejorar el control de la aplicación de los reglamentos pertinentes de la UE antes de que se pongan en marcha los procedimientos de liquidación de cuentas.

En la actualidad ya se está llevando a cabo un seguimiento de los casos en los que se han detectado derechos de pago incorrectamente calculados.

Las cantidades indebidamente percibidas y los derechos de pago indebidamente adquiridos deben devolverse con arreglo a lo dispuesto en los artículos 80 y 81 del Reglamento (CE) n° 1122/2009, y se están debatiendo disposiciones similares en el marco de la elaboración de las disposiciones de aplicación de la reforma de la PAC.

Además, en virtud del artículo 54, apartado 2, del Reglamento n° 1306/2013, un 50 % de cualquier importe que el Estado miembro no haya recuperado de los beneficiarios finales al término de un plazo de cuatro años (ocho años en caso de procedimientos judiciales) a contar desde el momento de la solicitud de devolución, correrá a cargo del Estado miembro en cuestión, lo que supone un poderoso incentivo para completar el procedimiento de devolución en el plazo estipulado (la denominada regla 50/50, que existe desde 2007).

Con arreglo al artículo 54, apartado 5, de ese mismo Reglamento, la Comisión tiene la posibilidad, en el contexto del procedimiento de conformidad de la liquidación, de excluir de la financiación de la Unión determinados importes en el caso de que el Estado miembro no haya llevado a cabo el procedimiento de recuperación con diligencia.

Es importante señalar que la recuperación de un pago indebidamente efectuado puede sufrir retrasos debido, en particular, a las limitaciones que presentan los procedimientos de ejecución de los Estados miembros. Además, cuando los beneficiarios presentan un recurso, se inicia una medida de ejecución que, en ocasiones, conlleva un procedimiento legal. En consecuencia, la Comisión puede tener dificultades para demostrar que el Estado miembro en cuestión no ha adoptado las medidas adecuadas para garantizar la recuperación del importe indebidamente pagado. En los casos tramitados de conformidad con el artículo

258 del TFUE, la carga de la prueba resulta particularmente complicada cuando existen causas nacionales pendientes.

IX d)

A partir de 2014 la Comisión trabaja para fortalecer su capacidad de supervisión y está destinando recursos para ayudar a los Estados miembros.

Merece la pena señalar, no obstante, que el cálculo de los derechos de pago se basa en datos obtenidos del sistema de identificación y registro de los derechos de pago al que se refiere el artículo 7 del Reglamento (CE) n° 1122/2009. Dicha disposición debe aplicarse también al sistema de derechos de pago aplicable a partir de 2015.

Los Estados miembros deben garantizar que los requisitos establecidos en los sistemas de información elegidos cumplan las normas de seguridad descritas en el anexo I del Reglamento (CE) n° 885/2006. Dichas normas requieren el establecimiento de controles especiales para proteger la confidencialidad, la fiabilidad y la integridad de los datos.

Además, en las nuevas directrices elaboradas para los organismos de certificación, la Comisión especificó que sus controles deberían incluir una evaluación de los «procedimientos aplicados para garantizar la correcta asignación de los derechos». De hecho, la próxima versión de las directrices contendrá una referencia explícita a la exactitud del cálculo.

Introducción

13

En 2015, los derechos de pago se asignarán y su valor se establecerá como una cantidad a tanto alzado a escala nacional o regional o bien como un valor convergente hacia una cantidad a tanto alzado a escala nacional o regional. En este último caso se tendrán en cuenta referencias históricas (por ejemplo, el valor de los derechos de los que sea titular un agricultor en 2014), aunque, teniendo en cuenta la convergencia del valor de los derechos, no puede considerarse que tengan el mismo valor. Debido a la convergencia, el valor de los derechos de algunos agricultores se reducirá de forma progresiva, mientras el de otros aumentará con el fin de cumplir los objetivos de convergencia hacia una cantidad a tanto alzado a escala nacional o regional. Además, la introducción de los nuevos regímenes se refleja en el límite máximo básico del régimen de pagos que se aplicará a los derechos de pago, y que en general será inferior al límite actual aplicado en el régimen de pago único.

Asimismo, el régimen básico de pagos futuro también deberá prever la recuperación de los pagos indebidamente percibidos y de los derechos de pago indebidamente adquiridos.

14

Esto está en consonancia con el principio de que los Estados miembros gozan de cierto grado de discrecionalidad en el marco de la gestión compartida.

15

La Comisión considera que, en el caso de la integración de las ayudas asociadas a la producción, la responsabilidad global es compartida entre la Comisión y los Estados miembros. Las responsabilidades respectivas de los Estados miembros y la Comisión han sido claramente definidas por el legislador en el Reglamento (UE) nº 73/2009 y en otros instrumentos legislativos aplicables de la UE. Esto refleja el principio de gestión compartida, en virtud del cual corresponde a los Estados miembros aplicar las normas pertinentes, mientras que sobre la Comisión recae la responsabilidad de controlar y auditar la aplicación coherente de la legislación de la UE.

17

El nivel de discrecionalidad proporcionado a los Estados miembros con respecto a las modalidades de disociación de las ayudas se justifica por la diversidad de las especificidades nacionales y regionales así como por la necesidad de facilitar el camino hacia dicha disociación.

Observaciones

22

El Reglamento (CE) nº 73/2009 proporcionó a los Estados miembros un determinado nivel de discrecionalidad con el fin de facilitarles el camino hacia la disociación de las ayudas.

Mientras las diferentes modalidades de ejecución respeten el marco normativo establecido en el Reglamento (CE) nº 73/2009, los Estados miembros pueden optar entre distintas modalidades de ejecución que reflejan la variedad de situaciones y características existentes en la Unión Europea. Además, existe jurisprudencia según la cual los Estados miembros, cuando adopten medidas encaminadas a aplicar la legislación de la UE, deben ejercer su discrecionalidad en cumplimiento de los principios generales del Derecho de la UE y de los derechos fundamentales (véase, por ejemplo, la sentencia en el asunto C-313/99, *Mulligan*, apartados 35 y 36).

24

La Comisión considera que los artículos 63 a 65 del Reglamento (CE) nº 73/2009 proporcionaron un marco común para la aplicación de la medida que contenía un nivel de detalle suficiente, por lo que no consideró necesario adoptar normas más detalladas en el reglamento de aplicación de la Comisión. En consonancia con el principio de subsidiariedad, se consideró que los Estados miembros estaban mejor situados para valorar las modalidades de ejecución de acuerdo con sus especificidades, en el marco de las normas existentes en el acto de base adoptado por el legislador (el Consejo).

El nivel de discrecionalidad proporcionado a los Estados miembros con respecto a las modalidades de disociación de las ayudas se justifica por la diversidad de las especificidades nacionales y regionales así como por la necesidad de facilitar el camino hacia dicha disociación.

No se exige ningún tipo de aprobación formal por parte de la Comisión de las elecciones realizadas en virtud de los artículos 63 a 67 del Reglamento (CE) nº 73/2009. Los Estados miembros son responsables de la aplicación del Reglamento.

No obstante, de acuerdo con el artículo 140 del Reglamento (CE) nº 73/2009, los Estados miembros deberán proporcionar a la Comisión información detallada sobre las medidas adoptadas para aplicar este Reglamento. En 2010, la Comisión utilizó esta herramienta legislativa y envió a los Estados miembros un cuestionario sobre la aplicación del citado Reglamento.

Véase también la respuesta al apartado 22.

26

En los casos en que se observan deficiencias en la aplicación de los reglamentos por parte de los Estados miembros, se adoptan las medidas oportunas en virtud del procedimiento de liquidación de cuentas.

Véase también la respuesta al apartado 22.

27

El artículo 64, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 73/2009 dispone que los Estados miembros distribuirán las cuantías pertinentes entre los agricultores en los sectores afectados de acuerdo con criterios objetivos y no discriminatorios, teniendo en cuenta en particular las ayudas directas o indirectas recibidas por dichos agricultores en virtud de los regímenes de ayudas pertinentes durante uno o más ejercicios en el período comprendido entre 2005 y 2008. El artículo 65 del Reglamento (CE) nº 73/2009 establece que los Estados miembros distribuirán las cuantías pertinentes entre los agricultores en los sectores afectados en proporción a las ayudas que dichos agricultores hayan recibido en virtud de los regímenes de ayudas pertinentes en los períodos de referencia correspondientes. España asignó las cuantías de referencia hasta el límite máximo disponible indicado en el anexo XII del Reglamento (CE) nº 73/2009.

El artículo 64, apartado 1, y el artículo 65 del Reglamento (CE) nº 73/2009 no obligaban a los Estados miembros a limitar las respectivas cuantías a nivel individual. Además, la lista de criterios que deben tenerse en cuenta e incluida en el artículo 64, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 73/2009 no es exhaustiva (obsérvese la expresión «en particular»), en consonancia con la discrecionalidad de la que gozan los Estados miembros. Mientras las diferentes modalidades de ejecución respeten el marco normativo, los Estados miembros pueden optar entre distintas modalidades de ejecución que reflejan la variedad de situaciones y características existentes en la Unión Europea.

28

Véase la respuesta al apartado 27.

30

Esto cumple las disposiciones del artículo 64 del Reglamento (CE) nº 73/2009.

Véase también la respuesta al apartado 27.

31

Un trato diferente a distintos agricultores no es en sí discriminatorio, pues puede estar justificado por criterios objetivos en consonancia con los fines que persiga la legislación. Además, en aquellos casos en que las situaciones de los agricultores no sean comparables, se evita desde el principio que pueda aparecer cualquier problema de discriminación.

Véanse también las respuestas a los apartados 22 y 26.

Recuadro 1

Véase la respuesta al apartado 31.

Respuesta conjunta a los apartados 32 a 34

Como también señala acertadamente el Tribunal, el artículo 41, apartado 6, del Reglamento (CE) nº 73/2009 es opcional. Correspondía a los Estados miembros valorar la pertinencia de aplicarlo o no.

En los casos en que se observan deficiencias en la aplicación de los reglamentos por parte de los Estados miembros, se adoptan las medidas oportunas en virtud del procedimiento de liquidación de cuentas.

Véase también la respuesta al apartado 27.

35

Véanse las respuestas a los apartados 22 y 26.

36

Con respecto a la ausencia de definición del término «inversión» en el Reglamento europeo de aplicación, es preciso señalar que, en el caso de que la legislación europea no especifique una definición, debe tenerse en cuenta el contexto de la disposición y el objetivo de la legislación pertinente, dada la necesidad de una aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea y del principio de igualdad (véase, por ejemplo, la sentencia en el asunto 327/82, *Ekro*, apartado 11). Además, cuando los Estados miembros adopten medidas encaminadas a aplicar la legislación de la UE, deben ejercer su discrecionalidad en cumplimiento de los principios generales del Derecho de la UE y de los derechos fundamentales (véase, por ejemplo, la sentencia en el asunto C-313/99, *Mulligan*, apartados 35 y 36).

En cuanto al detalle del funcionamiento de la reserva nacional, en consonancia con el principio de subsidiariedad, se otorgó flexibilidad a los Estados miembros, puesto que estos se encuentran en mejor situación para decidir sobre las opciones de ejecución pertinentes en el marco de las normas establecidas en la sección 2 del capítulo 2 del Reglamento (CE) nº 1120/2009.

En este contexto, los Estados miembros deben garantizar la igualdad de trato a los agricultores así como impedir que pueda producirse cualquier distorsión en el mercado o desde el punto de vista de la competencia al gestionar la reserva nacional.

No obstante, en los casos en que se observan deficiencias en la aplicación de los reglamentos por parte de los Estados miembros, la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural lleva a cabo un seguimiento de dichas deficiencias. Cuando tales deficiencias den lugar a pagos indebidos, se podrán adoptar las medidas oportunas en virtud del procedimiento de liquidación de cuentas.

Recuadro 2

Por lo que respecta a las inversiones en animales, las disposiciones reglamentarias no exigen acreditar la inversión realizada.

37

En cuanto a los límites referentes al valor máximo de los derechos, en el contexto de los debates sobre el «chequeo» se consideró necesario otorgar mayor flexibilidad a los Estados miembros, en consonancia con el principio de subsidiariedad, con respecto al establecimiento de derechos de pago con cargo a la reserva, en particular para la asignación de derechos a agricultores en situaciones especiales. Debe tenerse presente que en el contexto del «chequeo», con la disociación ulterior, la limitación de la media nacional/regional no tenía tanta importancia como en el período anterior, puesto que la reserva nacional se usó principalmente en los primeros años de aplicación del régimen de pago único.

El Reglamento (UE) nº 1307/2013 dispone, a partir de 2015, un nuevo sistema de pagos directos así como la convergencia del valor de los derechos de pago hacia una cantidad a tanto alzado a escala nacional o regional. En este contexto, se establece como límite del valor máximo de los derechos de pago asignados con cargo a la reserva nacional la media nacional/regional.

Véase también la respuesta al apartado 36.

39

En los casos en que se observen deficiencias en la aplicación de los reglamentos por parte de los Estados miembros que den lugar a pagos indebidos, se adoptarán las medidas oportunas en virtud del procedimiento de liquidación de cuentas.

Recuadro 3

El seguimiento de esto se lleva a cabo en el marco del procedimiento de liquidación (investigación NAC/2011/201/FR).

40

Véase la respuesta al apartado 37.

42

Los Estados miembros deben enviar sus notificaciones por vía electrónica a través de los canales oficiales establecidos a tal efecto (anteriormente podían enviarse al buzón de correo funcional o Sistema de Información sobre el Mercado Agrícola, y a partir de septiembre de 2012 —y con respecto a la campaña de 2012— al Sistema de Información para el Control y la Gestión del Mercado Agrícola). En los casos en que los Estados miembros incumplen el plazo de notificación, la Comisión les envía un recordatorio solicitándoles que envíen la información pendiente. Asimismo, en el marco de las reuniones del comité de gestión de los pagos directos se recuerda a los Estados miembros las obligaciones en materia de notificación. Además, en los casos en que se detectan errores en la transmisión realizada por los Estados miembros, la notificación afectada es rechazada o se contacta con el Estado miembro con el fin de solicitar aclaraciones. Uno de los controles que se llevan a cabo consiste en comprobar si la suma del valor de los derechos y la cuantía de las reservas es inferior al límite máximo establecido en el régimen de pago único.

Sobre la base de las declaraciones mensuales de pago, la Comisión verifica si el gasto declarado por los Estados miembros supera los límites máximos financieros establecidos en la legislación. Cuando así sucede, se aplica una reducción de conformidad con el procedimiento descrito en el artículo 17 del Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo. Asimismo, existen procedimientos detallados con el fin de asegurar un correcto seguimiento de todos los límites máximos financieros establecidos en la legislación y, de ese modo, garantizar que el gasto reembolsado por el FEAGA respete en todo momento dichos límites.

El artículo 42 del Reglamento (UE) nº 1306/2013 establece una medida disuasoria para la presentación tardía de las estadísticas de control. Sobre esta base, a partir de 2014 la Comisión podrá suspender parte de los pagos mensuales o intermedios cuya información estadística pertinente no haya sido enviada a tiempo.

44

En los casos en que se observen deficiencias en la aplicación de los reglamentos por parte de los Estados miembros que den lugar a pagos indebidos, se adoptarán las medidas oportunas en virtud del procedimiento de liquidación de cuentas (investigaciones NAC/2012/010/FR y NAC/2014/001/FR).

En ese contexto, la Comisión sigue siendo de la opinión de que los valores de los derechos se sobrestimaban, lo que finalmente condujo a realizar pagos indebidos y conllevó para el Fondo un riesgo del 0,69 % en 2010.

El Plan de Acción para Francia incluye las medidas correctivas que es preciso adoptar (y que implican volver a calcular los valores de los derechos). Las autoridades francesas han notificado que la corrección de los valores de los derechos estará disponible para la campaña de 2014.

Véase también la respuesta al apartado 42.

Respuesta conjunta a los apartados 48 y 49

Las autoridades italianas confirmaron que, a la hora de proceder a asignar las cuantías de las ayudas disociadas, habían tenido en cuenta los derechos de los que inicialmente eran titulares los agricultores. Esta medida afectaba a una población de 86 000 agricultores de los 500 000 afectados por la disociación en el período de tres años de 2010 a 2012.

La cuantía total asignada a esa población específica de agricultores en los tres años indicados fue de 107,9 millones de euros. Lo que se cuestiona no es el importe asignado a cada agricultor, sino el reparto de la cuantía total entre los derechos existentes. Sin embargo, se desconoce el número de derechos que no fueron tenidos en cuenta.

En los casos en que se observen deficiencias en la aplicación de los reglamentos por parte de los Estados miembros que den lugar a pagos indebidos, se adoptarán las medidas oportunas en virtud del procedimiento de liquidación de cuentas.

51

La Comisión considera que los reglamentos de la UE establecen normas claras sobre la determinación de los derechos de pago y de su valor, y corresponde a los Estados miembros la correcta aplicación de dichos reglamentos. Teniendo en cuenta la discrecionalidad que confiere el Reglamento (CE) nº 73/2009 a los Estados miembros, la Comisión proporcionó orientaciones a los Estados miembros, a petición de estos, con objeto de ofrecer aclaraciones relativas a la correcta aplicación de los reglamentos.

Respuesta conjunta a los apartados 54 a 56

En los casos en que se observen deficiencias en la aplicación de los reglamentos por parte de los Estados miembros que den lugar a pagos indebidos, se adoptarán las medidas oportunas en virtud del procedimiento de liquidación de cuentas.

58

La Comisión toma nota de que el Tribunal se refiere principalmente a las deficiencias observadas en la integración de las medidas de ayuda asociadas a la producción en el régimen de pago único. En lo que respecta a la reforma de la PAC, este elemento desaparecerá.

Tras proceder a una reorganización, desde 2014 la Comisión está reforzando su capacidad supervisora con el fin de mejorar el control que ejerce sobre la aplicación de los reglamentos pertinentes de la UE antes de que se ponga en marcha el procedimiento de liquidación de cuentas.

59

La Comisión trabaja actualmente para optimizar el procedimiento de conformidad de la liquidación con vistas a reducir su duración a dos años en los casos ordinarios. En primer lugar, el nuevo Reglamento horizontal de la PAC (Reglamento (UE) nº 1306/2013) describe de forma precisa la naturaleza, el alcance y la secuencia de los sucesivos pasos, así como los diferentes tipos de correcciones financieras. En segundo lugar, las disposiciones incluidas en el acto delegado (método y criterios de cálculo de la corrección financiera) y en los actos de ejecución (detalles sobre el procedimiento de conformidad, con definición de plazos para cada etapa de dicho procedimiento) persiguen una mayor racionalización del marco jurídico así

como limitar el riesgo de que se produzcan demoras innecesarias. En tercer lugar, y basándose en estos fundamentos más sólidos, la Comisión intensificará la supervisión del progreso de los procedimientos de conformidad con objeto de garantizar el estricto respeto de los plazos establecidos.

Conclusiones y recomendaciones

Respuesta conjunta a los apartados 60 y 61

En el marco de la gestión compartida, la responsabilidad global también recae en los Estados miembros, que deberán verificar la conformidad de las operaciones financiadas por el FEAGA (véase el artículo 9 del Reglamento (CE) nº 1290/2005). La Comisión es responsable de controlar y auditar la aplicación coherente del presupuesto de la UE y el cumplimiento de los principios generales de la legislación de la UE en el sector agrícola. Además, de conformidad con el artículo 317, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión ejecuta el presupuesto en colaboración con los Estados miembros.

Teniendo en cuenta la discrecionalidad que confiere el Reglamento (CE) nº 73/2009 a los Estados miembros y las diferentes opciones de que disponen estos para adaptar la ejecución a sus particularidades nacionales, no se consideró apropiado que la Comisión impusiera una ejecución más uniforme entre los Estados miembros en ese marco jurídico y en vista de los objetivos que perseguía la política.

No obstante, en el contexto de la reforma de la PAC y del sistema de pagos directos que se aplicará a partir de 2015, la Comisión va a incrementar su capacidad supervisora con objeto de mejorar el control de la aplicación de los reglamentos pertinentes de la UE antes de que se pongan en marcha los procedimientos de liquidación de cuentas.

La integración de las ayudas asociadas a la producción en el régimen de pago único formaba parte de la gestión compartida de la Comisión y los Estados miembros.

62

Véase la respuesta a los apartados 22 y 60.

El Reglamento (CE) nº 73/2009 proporcionaba un determinado nivel de discrecionalidad a los Estados miembros.

Mientras las diferentes modalidades de ejecución respeten el marco normativo establecido en el Reglamento (CE) nº 73/2009, los Estados miembros pueden optar entre distintas modalidades de ejecución que reflejan la variedad de situaciones y características existentes en la Unión Europea. Además, existe jurisprudencia según la cual los Estados miembros, cuando adopten medidas encaminadas a aplicar la legislación de la UE, deben ejercer su discrecionalidad en cumplimiento de los principios generales del Derecho de la UE y de los derechos fundamentales (véase, por ejemplo, la sentencia en el asunto C-313/99, *Mulligan*, apartados 35 y 36).

Es preciso señalar asimismo que los beneficios extraordinarios obtenidos en casos individuales no violan necesariamente los principios generales del Derecho de la Unión.

En los casos en que se observan deficiencias en la aplicación de los reglamentos de la UE por parte de los Estados miembros, se adoptan las medidas oportunas en virtud del procedimiento de liquidación de cuentas.

63

En el caso de la reforma de la PAC y del sistema de pagos directos que se aplicará a partir de 2015, la Comisión ha propuesto una serie de normas más detalladas sobre la asignación de los derechos con cargo a la reserva nacional, relativas tanto al número como al valor de los derechos que se deban asignar.

Véase también la respuesta al apartado 60.

64

Véase la respuesta al apartado 63.

Recomendación 1

Se acepta la recomendación.

La Comisión ya ha adoptado medidas al respecto. En el contexto de las opciones normativas legítimas que el legislador deja en manos de los Estados miembros con el fin de lograr los objetivos de la reforma, la Comisión ha propuesto en las disposiciones de aplicación aplicables a partir de 2015 unos requisitos de notificación más detallados con respecto a dichas opciones. En virtud de la citada propuesta, por ejemplo, las decisiones adoptadas en lo tocante a la asignación de derechos de pago o en el marco de las ayudas voluntarias asociadas a la producción deberían notificarse y justificarse.

La Comisión también ha propuesto una serie de normas más detalladas sobre el uso de las reservas nacionales o regionales, siempre y cuando las asignaciones relacionadas con el incremento del valor unitario de los derechos de pago se efectúen de acuerdo con criterios objetivos y de un modo que garantice la igualdad de trato a los agricultores, y que evite cualquier distorsión en el mercado o desde el punto de vista de la competencia.

Además, con arreglo al artículo 30, apartado 10, del Reglamento (UE) nº 1307/2013, un incremento del valor de los derechos de pago de un agricultor no podrá superar el valor unitario nacional o regional de los derechos.

65

En el contexto de la reforma de la PAC y del sistema de pagos directos que se aplicará a partir de 2015, la Comisión va a incrementar su capacidad supervisora con objeto de mejorar el control de la aplicación de los reglamentos pertinentes de la UE antes de que se pongan en marcha los procedimientos de liquidación de cuentas.

Véase también la respuesta al apartado 42.

66

El examen del proceso de conformidad de la liquidación en virtud de la nueva PAC aborda específicamente la duración del procedimiento.

Recomendación 2

Se acepta la recomendación.

La Comisión ya está utilizando herramientas para garantizar una supervisión eficaz del cumplimiento de los límites máximos aplicables. En particular, la transmisión de información por parte de los Estados miembros con respecto al uso de dichos límites se realiza por vía electrónica. En los casos en que se detectan errores en la transmisión realizada por un Estado miembro, la notificación afectada es rechazada o se contacta con el Estado miembro con el fin de solicitar aclaraciones. Uno de los controles que se llevan a cabo consiste en comprobar si la suma del valor de los derechos y la cuantía de las reservas es inferior al límite máximo establecido en el régimen de pago único.

La Comisión seguirá analizando estas cuestiones en el procedimiento de conformidad de la liquidación en el marco de la reforma de la PAC.

Asimismo, a partir de 2014 se destinarán recursos de la Comisión expresamente a ayudar a los Estados miembros, en particular en lo referente a la aplicación del SIGC en el contexto de la reforma.

La Comisión trabaja actualmente para optimizar el procedimiento de conformidad de la liquidación con vistas a reducir su duración a dos años en los casos ordinarios. En primer lugar, el nuevo Reglamento horizontal de la PAC (Reglamento (UE) nº 1306/2013) describe de forma precisa la naturaleza, el alcance y la secuencia de los sucesivos pasos, así como los diferentes tipos de correcciones financieras. En segundo lugar, las disposiciones incluidas en el acto delegado (método y criterios de cálculo de la corrección financiera) y en los actos de ejecución (detalles sobre el procedimiento de conformidad, con definición de plazos para cada etapa de dicho procedimiento) persiguen una mayor racionalización del marco jurídico así como limitar el riesgo de que se produzcan demoras innecesarias. En tercer lugar, y basándose en estos fundamentos más sólidos, la Comisión intensificará la supervisión del progreso de los procedimientos de conformidad con objeto de garantizar el estricto respeto de los plazos establecidos.

67

Véase la respuesta al apartado 65.

68

En los casos en que se observan deficiencias en la aplicación de los reglamentos de la UE por parte de los Estados miembros, la Comisión lleva a cabo un seguimiento de dichas deficiencias. Cuando se considera que tales deficiencias han dado lugar a pagos indebidos, se podrán adoptar las medidas oportunas en virtud del procedimiento de liquidación de cuentas.

69

Véase la respuesta al apartado 13.

Recomendación 3

Se acepta la recomendación.

En el contexto de la reforma de la PAC y del sistema de pagos directos aplicable a partir de 2015, las opciones normativas que los legisladores pongan a disposición de los Estados miembros irán acompañadas de mayores obligaciones en las disposiciones de aplicación en lo que se refiere a la justificación y las notificaciones de dichas opciones.

Asimismo, la Comisión ha destinado recursos específicos con el fin de incrementar su capacidad supervisora para mejorar el control de la aplicación de los reglamentos pertinentes de la UE antes de que se pongan en marcha los procedimientos de liquidación de cuentas.

En la actualidad ya se está llevando a cabo un seguimiento de los casos en los que se han detectado derechos de pago incorrectamente calculados.

Las cantidades indebidamente percibidas y los derechos de pago indebidamente adquiridos deben devolverse con arreglo a lo dispuesto en los artículos 80 y 81 del Reglamento (CE) nº 1122/2009, y se están debatiendo disposiciones similares en el marco de la elaboración de las disposiciones de aplicación de la reforma de la PAC.

Además, en virtud del artículo 54, apartado 2, del Reglamento nº 1306/2013, un 50 % de cualquier importe que el Estado miembro no haya recuperado de los beneficiarios finales al término de un plazo de cuatro años (ocho años en caso de procedimientos judiciales) a contar desde el momento de la solicitud de devolución correrá a cargo del Estado miembro en cuestión, lo que supone un poderoso incentivo para completar el procedimiento de devolución en el plazo estipulado (la denominada regla 50/50, que existe desde 2007).

Respuestas de la Comisión

Con arreglo al artículo 54, apartado 5, de ese mismo Reglamento, la Comisión tiene la posibilidad, en el contexto del procedimiento de conformidad de la liquidación, de excluir de la financiación de la Unión determinados importes en el caso de que el Estado miembro no haya llevado a cabo el procedimiento de recuperación con diligencia.

Es importante señalar que la recuperación de un pago indebidamente efectuado puede sufrir retrasos debido, en particular, a las limitaciones que presentan los procedimientos de ejecución de los Estados miembros. Además, cuando los beneficiarios presentan un recurso, se inicia una medida de ejecución que, en ocasiones, conlleva un procedimiento legal. En consecuencia, la Comisión puede tener dificultades para demostrar que el Estado miembro en cuestión no ha adoptado las medidas adecuadas para garantizar la recuperación del importe indebidamente pagado. En los casos tramitados de conformidad con el artículo 258 del TFUE, la carga de la prueba resulta particularmente complicada cuando existen causas nacionales pendientes.

70

En los casos en que los derechos incorrectamente calculados den lugar a pagos indebidos, podrán aplicarse correcciones financieras.

Véase también la respuesta a los apartados 51 y 60.

Recomendación 4

Se acepta la recomendación.

A partir de 2014 la Comisión trabaja para fortalecer su capacidad de supervisión y está destinando recursos para ayudar a los Estados miembros.

Merece la pena señalar, no obstante, que el cálculo de los derechos de pago se basa en datos obtenidos del sistema de identificación y registro de los derechos de pago al que se refiere el artículo 7 del Reglamento (CE) nº 1122/2009. Dicha disposición debe aplicarse también al sistema de derechos de pago aplicable a partir de 2015.

Los Estados miembros deben garantizar que los requisitos establecidos en los sistemas de información elegidos cumplan las normas de seguridad descritas en el anexo I del Reglamento (CE) nº 885/2006. Dichas normas requieren el establecimiento de controles especiales para proteger la confidencialidad, la fiabilidad y la integridad de los datos.

Además, en las nuevas directrices elaboradas para los organismos de certificación, la Comisión especificó que sus controles deberían incluir una evaluación de los «procedimientos aplicados para garantizar la correcta asignación de los derechos». De hecho, la próxima versión de las directrices contendrá una referencia explícita a la exactitud del cálculo.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

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

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

Publicaciones de pago:

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

Suscripciones de pago:

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

El régimen de pago único (RPU) es el sistema de ayuda directa más importante desde el punto de vista financiero financiado por el presupuesto para agricultura de la Unión Europea (UE), y prevé la disociación de la ayuda pagada a los agricultores de la producción. Tras el «chequeo» de la política agrícola común (PAC) en 2008, se integró en el RPU la mayor parte de los importes que anteriormente habían estado disponibles para ayudas no disociadas.

El Tribunal concluye que la gestión por la Comisión de la integración de la ayuda no disociada en el RPU solo fue parcialmente eficaz. De cara al nuevo sistema de ayuda agrícola de la UE que se introducirá en 2015, el Tribunal recomienda que la Comisión garantice una aplicación coherente de las medidas de la PAC en los Estados miembros y vele por que se respeten las normas y límites aplicables. Los organismos pagadores de los Estados miembros deberían adoptar procedimientos que incluyan controles eficaces de la fiabilidad de los datos subyacentes a los cálculos y de la exactitud de los derechos de pago.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

