

INFORME ESPECIAL N° 8/2006

¿Cultivar logros?

La eficacia de la ayuda comunitaria a los programas operativos en favor de los productores de frutas y hortalizas acompañado de las respuestas de la Comisión

(presentado en virtud del artículo 248, apartado 4, párrafo segundo, del Tratado CE)

(2006/C 282/02)

ÍNDICE

	Apartados	Página
RESUMEN	I-XI	33
INTRODUCCIÓN	1-18	34
Objetivo del régimen de ayuda: adaptación a la evolución del mercado	1-3	34
Alcance y enfoque de la fiscalización	4-8	34
Organizaciones de productores	9-12	35
La ayuda de los programas operativos	13-18	35
PARTE I: EFICACIA DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS	19-63	38
¿Se ha aplicado el régimen de ayuda de manera que se garantice la eficacia probable de los programas operativos?	20-49	38
Controles de la Comisión para asegurar que los Estados miembros conceden la ayuda comunitaria de conformidad con los principios de la buena gestión financiera	20-23	38
Aplicación por parte de los Estados miembros del régimen de ayuda	24-49	38
¿Resultaron eficaces las medidas financiadas en el contexto de los programas operativos?	50-59	43
Evaluaciones de las organizaciones de productores sobre los programas operativos (informes finales)	51-52	43
Muestra de acciones incluidas en los programas operativos	53-59	44
Conclusiones sobre la eficacia de los programas operativos	60-63	45
PARTE II: PROGRESOS EFECTUADOS POR LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES	64-86	46
¿Realizaron progresos las organizaciones de productores en la consecución de los objetivos fijados para el régimen de ayuda?	65-86	46
Muestra de organizaciones de productores	66-68	46
Información de la Comisión sobre las organizaciones de productores	69-86	47
CONCLUSIONES	87-93	49
Eficacia de los programas operativos	87-90	49
Progresos efectuados por las organizaciones de productores	91-93	50
RECOMENDACIONES	94-100	50
Simplificar y hacer más eficaz la ayuda de los programas operativos	95-96	50
Orientar mejor la política para alcanzar los objetivos globales de concentración y adaptación	97-98	51
Cuestionar la política de fomento de las organizaciones de productores	99-100	51
Anexo: Criterios de fiscalización relativos a la aprobación de programas operativos eficaces		52
Respuestas de la Comisión		53

RESUMEN

I. En 1996 se introdujo una nueva política que permitiera a los agricultores adaptarse a las nuevas exigencias del mercado. Con ella se concedía una ayuda equivalente al 50 % de los costes de las medidas que se tomaran en los «programas operativos», destinados, entre otras cosas, a mejorar la calidad de los productos, reducir costes y mejorar las prácticas medioambientales. Dicha ayuda solo se pone a disposición de grupos de agricultores que, de forma colectiva, comercializan sus productos a través de las denominadas «organizaciones de productores». Los Estados miembros se encargan de aprobar estos programas operativos y pagar la ayuda, que, en 2004, se elevó a 500 millones de euros.

II. El Tribunal examinó la eficacia de este régimen de ayuda, principalmente a partir de una muestra aleatoria de 30 programas operativos en ocho Estados miembros y de un análisis de los datos de la Comisión.

III. Los Estados miembros basaron sus decisiones de aprobación de los programas operativos en la naturaleza de los gastos previstos, sin tener también en cuenta la eficacia probable de las medidas propuestas. Los elementos de programación requeridos por la reglamentación se siguieron de manera formal, con un coste significativo, pero sin beneficios reales. Los criterios relativos a la subvencionabilidad de los gastos no estaban claros, lo que provocó incertidumbre.

IV. La Comisión controla la subvencionabilidad de los gastos de los programas operativos pero no ha controlado si los procedimientos seguidos por los Estados miembros para la aprobación de estos programas garantizaban la eficacia probable de los gastos. Tampoco ha supervisado la eficacia de los programas operativos o evaluado la política.

V. En conjunto, los programas operativos contribuyeron a la realización de progresos en la consecución de los objetivos del reglamento. Casi la mitad de las acciones financiadas supusieron un progreso significativo desde la situación de partida de las organizaciones de productores en la consecución de, al menos, uno de los once objetivos y pueden, por tanto, considerarse eficaces. No obstante, la eficacia de la mayoría de las acciones fue escasa, pues estas no consiguieron que las organizaciones de productores progresaran de manera significativa desde su situación de partida.

VI. Las organizaciones de productores de la muestra realizaron progresos en la consecución de la mayoría de los objetivos fijados para la política. Ahora bien, la Comisión no dispone de información sobre la consecución de estos objetivos a nivel comunitario con la excepción de dos casos: las retiradas del mercado de los excedentes de producción, que se han reducido, y la concentración de la oferta.

VII. Si se mantiene la tendencia actual, en 2013 no se habrá conseguido el objetivo de concentrar el 60 % de la oferta en las organizaciones de productores. Estas abarcan solo un tercio aproximado de la producción comunitaria de frutas y hortalizas y su nivel de crecimiento ha sido inferior al del conjunto del sector.

VIII. El Tribunal recomienda que la Comisión sopesa las ventajas de recurrir a enfoques alternativos para simplificar y reducir los costes del régimen de ayuda y mejorar la eficacia de la misma. También debería analizar si la mejor manera de lograrlo sería ajustando los procedimientos y normas de este régimen a los de las medidas de inversión en materia de desarrollo rural.

IX. Con independencia del enfoque adoptado, la Comisión debería mejorar su supervisión de la eficacia de la ayuda y valerse del estudio de evaluación previsto para 2009 para determinar las razones de los relativamente escasos progresos logrados por las organizaciones de productores, en particular en los Estados miembros en los que el sector de las frutas y hortalizas representa la proporción más elevada de producción agrícola.

X. De confirmar la evaluación que las organizaciones de productores constituyen un mecanismo efectivo para fortalecer la posición de los agricultores en dichos Estados miembros, convendría orientar con más precisión la política a efectos de lograr dicho fortalecimiento.

XI. Si, por otra parte, la Comisión no puede demostrar que la concentración de la oferta en organizaciones de productores aporta beneficios reales, debería reconsiderar este mecanismo de ayuda a los agricultores comunitarios de frutas y hortalizas.

INTRODUCCIÓN

Objetivo del régimen de ayuda: adaptación a la evolución del mercado

1. En la década de los años noventa, ante las nuevas exigencias del mercado de frutas y hortalizas, con la demanda de nuevos productos y de mayores garantías de calidad y de normas medioambientales, la UE introdujo un nuevo régimen de ayuda que permitiera a los productores adaptarse a esta situación. Se trata de la ayuda a los «programas operativos», que se describe más adelante. Al mismo tiempo, se efectuaron recortes en la tradicional ayuda a la retirada ⁽¹⁾, con el fin de proporcionar otro incentivo a los productores comunitarios para responder a las demandas del mercado.

2. A la situación del mercado, que variaba también debido a la creciente preponderancia de algunos grandes grupos de minoristas y distribuidores, la UE respondió intensificando la política practicada desde la década de los años sesenta, consistente en impulsar la agrupación de productores bajo las denominadas «organizaciones de productores». Su objetivo era lograr economías de escala y una mayor presencia en el mercado.

3. El agrupamiento de la oferta (o «concentración») se fomentó exigiendo la condición de ser miembro de una organización de productores para poder beneficiarse de la nueva ayuda de los programas operativos. Los productores de frutas y hortalizas que no formaban parte de una organización de productores no tenían derecho a dicha ayuda, viéndose así incentivados a crear o afiliarse a una organización así. Al mismo tiempo, la UE impuso a estas organizaciones la obligación de cumplir unas condiciones estrictas para garantizar la concentración efectiva de la oferta.

Recuadro 1

«Una ayuda inteligente» Así lo manifestó con entusiasmo el director de una organización de productores de frutas y hortalizas visitada por los auditores del Tribunal. La UE ya no concede ayuda a los productores que destruyen sus excedentes de frutas y hortalizas que nadie quiere comprar. Ahora, la UE subvenciona las medidas tomadas por los productores para adaptar su producción a la cantidad y calidad de la demanda.

Recuadro 2

«Cultivando con éxito» La ayuda está vinculada a la cifra de negocios, de manera que cuanto más crecen las organizaciones de productores más ayuda reciben para financiar la adaptación. Este éxito debería motivar a los productores para crear o afiliarse a dichas organizaciones, lo que aumentaría su poder de negociación y su volumen de negocios y, por tanto, la ayuda para seguir adaptándose...

⁽¹⁾ Los agricultores que «retiran» sus excedentes de frutas y hortalizas del mercado con el fin de mantener los precios (normalmente mediante la destrucción de la producción) reciben una compensación a cargo del presupuesto.

Alcance y enfoque de la fiscalización

4. El Tribunal recogió los resultados de su fiscalización anterior sobre las ayudas al sector de las frutas y hortalizas en su Informe Anual relativo al ejercicio 2000 ⁽²⁾. Aun cuando en ese momento no se habían finalizado suficientes programas operativos para apreciar la eficacia a largo plazo de dichas ayudas, el informe identificó insuficiencias en la gestión del régimen por parte de los Estados miembros, por lo que la eficacia de la ayuda se había visto reducida. A la luz de estos resultados, el objetivo de la presente fiscalización consistió en evaluar la eficacia del régimen de ayuda para los programas operativos.

5. El Reglamento financiero de la UE ⁽³⁾ define eficacia como «la consecución de los objetivos específicos fijados y la obtención de los resultados previstos». Dado que los objetivos fijados para el régimen de ayuda relativo a los programas operativos no se habían definido ni cuantificado, el Tribunal analizó en su fiscalización la eficacia en términos de *progresos realizados* hacia dichos objetivos.

6. Los auditores plantearon las siguientes cuestiones:

- i) ¿se ha aplicado el régimen de ayuda de manera que se garantice la eficacia probable de los programas operativos?
- ii) ¿resultaron eficaces las medidas financiadas en el contexto de los programas operativos?
- iii) ¿realizaron progresos las organizaciones de productores en la consecución de los objetivos fijados para el régimen de ayuda?

7. El enfoque de la fiscalización consistió en:

- i) evaluar los procedimientos establecidos por la Comisión y los Estados miembros para la aplicación de la política,
- ii) controlar la eficacia de una muestra de acciones de los programas operativos,
- iii) examinar una muestra de organizaciones de productores, al igual que los datos de la Comisión a nivel de la UE, para comprobar los progresos realizados por las organizaciones de productores en la consecución de los objetivos de la política.

8. El trabajo sobre el terreno de la fiscalización se inició en 2005, a partir de una muestra aleatoria de 30 programas operativos finalizados en 2003 y 2004 en ocho Estados miembros: Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido. No se incluyeron las organizaciones de productores de los nuevos Estados miembros, pues en el momento de la fiscalización no habían concluido programas operativos.

⁽²⁾ Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2000 (DO C 359 de 15.12.2001).

⁽³⁾ Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002 (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

Organizaciones de productores

9. Una organización de productores consiste en un grupo de agricultores que actúan de forma conjunta con el fin de fortalecer su posición en el mercado. Muchas son cooperativas, pero pueden estar constituidas también por grupos de personas o de empresas. De conformidad con los requisitos establecidos en los reglamentos comunitarios ⁽¹⁾, estas organizaciones deben contar con un mínimo de cinco miembros y de 100 000 euros de volumen de negocios. Además, deben poner a disposición de sus miembros los medios de almacenamiento, acondicionamiento y comercialización de sus productos. También deben ser capaces de planificar y adaptar su producción, así como de fomentar prácticas de cultivo y de gestión de residuos respetuosas del medio ambiente.

10. Las organizaciones de productores nuevas disponen, durante un periodo de cinco años, de una ayuda para su puesta en marcha y la adquisición de las instalaciones que les permitan cumplir los requisitos comunitarios. Una vez establecidas, los Estados miembros deben comprobar que continúan cumpliendo dichos requisitos, aunque ya no reciban ayuda a estos efectos. En principio, la UE no subvenciona los costes administrativos, de funcionamiento o de producción de las organizaciones de productores ⁽²⁾.

11. Existen unas 1 500 organizaciones de productores en los 14 Estados miembros ⁽³⁾ (véase el gráfico 1), muy diversas en tamaño y carácter (véase el gráfico 2). En el transcurso de la presente fiscalización, el Tribunal visitó, entre otras, productores de higos en Grecia y de setas en Irlanda, una cooperativa de cítricos en Portugal y productores de tomate desde España a los Países Bajos. Algunas de estas organizaciones tenían menos de diez miembros, mientras que una en Italia, especializada en manzanas, contaba con 5 800 miembros. Una estaba formada por 14 empresas, cada una con un volumen de negocios medio de 2,6 millones de euros y otra consistía en una cooperativa de 800 agricultores a tiempo parcial, con un promedio de producción por cada uno de tan solo 600 euros. En 2003, una organización de productores comunitaria contaba, por término medio, con un volumen de negocios de 9 millones de euros y más de 300 miembros.

12. El sector de las frutas y hortalizas constituye el mayor sector por valor de producción en la UE de los 15 y reviste especial importancia en las economías agrícolas de Grecia, España, Italia y Portugal, donde representa más del 25 % del valor de los productos agrícolas. En términos de valor, España, Francia e Italia producen juntos el 70 % de las frutas y hortalizas de la UE. Aproximadamente un tercio de su producción se comercializó en 2004 a través de organizaciones de productores. En los Países Bajos, Bélgica e Irlanda, la proporción de frutas y hortalizas comercializadas por las organizaciones de productores fue mucho más elevada, es decir, alrededor del 80 %, frente a un 13 % en Grecia y a un 6 % en Portugal (véase el gráfico 3).

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n.º 2200/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas (DO L 297 de 21.11.1996, p. 1), y Reglamento (CE) n.º 1432/2003 de la Comisión, de 11 de agosto de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 2200/96 del Consejo en lo relativo al reconocimiento de las organizaciones de productores y al reconocimiento previo de las agrupaciones de productores (DO L 203 de 12.8.2003, p. 18).

⁽²⁾ En los programas operativos de las organizaciones de productores se permiten algunas excepciones. Véase el apartado 42.

⁽³⁾ Luxemburgo no cuenta con organizaciones de productores.

Gráfico 1

Número de organizaciones de productores en 2004

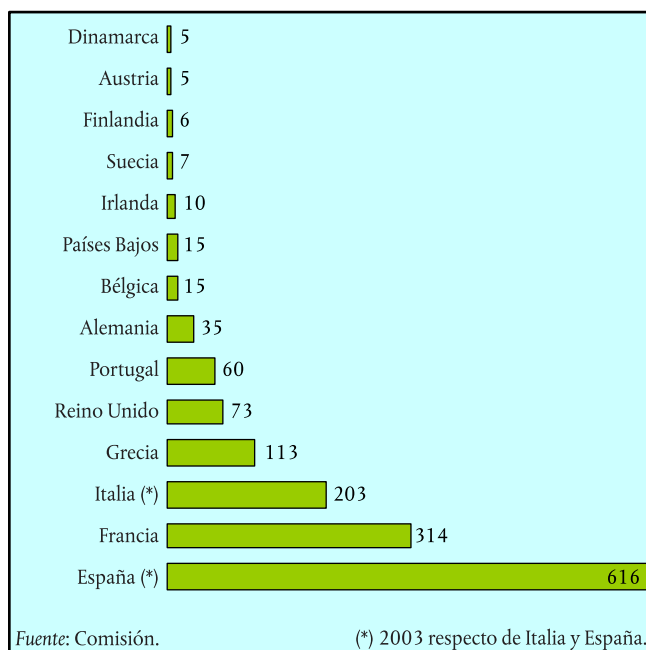
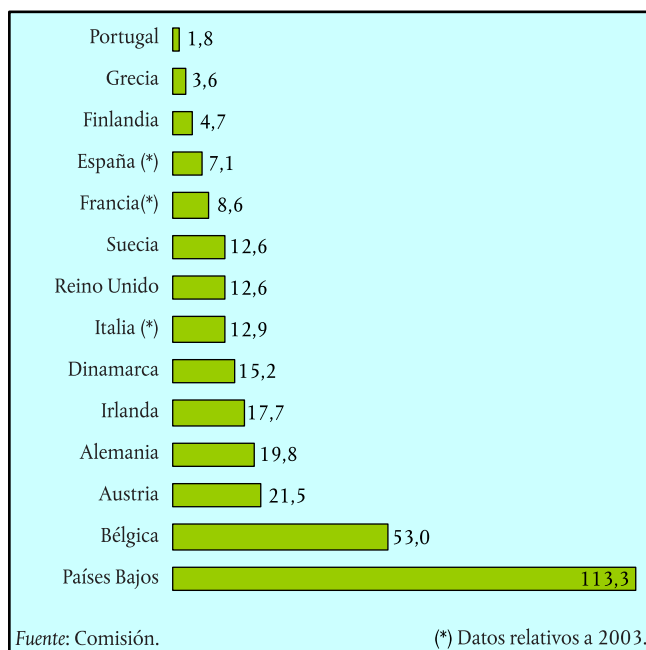


Gráfico 2

Valor medio de la producción comercializada por organización de productores en 2004 (millones de euros)



La ayuda de los programas operativos

13. Las organizaciones de productores que reúnen las condiciones descritas en el apartado 9 pueden solicitar ayuda para un «programa operativo». Esto es un programa de medidas que una organización de productores lleva a cabo para adaptar la producción de sus miembros a la demanda del mercado y fortalecer su

Gráfico 3

Valor de la producción comercializada en 2004



posición en este (véase el recuadro 3). El Reglamento del Consejo ⁽¹⁾ recoge los objetivos específicos que las medidas deben conseguir (véase el recuadro 4). La organización de productores diseña el programa y el Estado miembro lo aprueba y se encarga de pagar anualmente la ayuda comunitaria, equivalente al 50 % de los costes incurridos por la organización para su ejecución. Cada programa tiene una duración de entre tres y cinco años, al final de los cuales la organización de productores puede solicitar uno nuevo. Existe un límite máximo anual de ayuda fijado en el 4,1 % del volumen de negocios de la organización.

14. Más del 70 % de las organizaciones de productores cuentan con un programa operativo y, en 2004, la ayuda ascendió a 500 millones de euros, lo que representó el 3 % del volumen de negocios de estas organizaciones y, aproximadamente, el 1 % del valor total de la producción comunitaria de frutas y hortalizas. Desde que se introdujo en 1997, el recurso a dicha ayuda se ha incrementado considerablemente, a la vez que ha disminuido la ayuda para la retirada de los excedentes de producción (véase el gráfico 4). El gráfico muestra también la ayuda pagada a través de las organizaciones de productores a los cultivadores de tomates y fruta destinada a la transformación, que se basa en el volumen de producción.

Recuadro 3**Contenido típico de un programa operativo**

- Adquisición de maquinaria de selección y envasado
- Empleo de personal para el control de calidad y la comercialización
- Inversiones en instalaciones de riego e invernaderos
- Subvenciones a los agricultores para replantar frutales
- Inversiones en controles de parásitos y enfermedades

Recuadro 4**Los 11 objetivos del programa operativo**

- Asegurar la programación de la producción y su adaptación a la demanda, especialmente en lo que respecta a la cantidad y a la calidad
- Fomentar la concentración de la oferta y la puesta en el mercado de la producción de los miembros
- Reducir los costes de producción
- Regularizar los precios de producción
- Fomentar prácticas de cultivo y técnicas de producción y de gestión de los residuos respetuosas del medio ambiente
- Mejora de la calidad de los productos
- Incremento de su valorización comercial
- Promoción de los productos ante los consumidores
- Creación de líneas de productos biológicos
- Fomento de la producción integrada u otros métodos de producción que respeten el medio ambiente
- Reducción de las retiradas

15. La aplicación del régimen de ayuda es objeto de la gestión conjunta habitual, por la que los Estados miembros siguen las normas establecidas por la Comisión en el contexto del reglamento del Consejo. Es preciso que cooperen con la Comisión para garantizar que la ayuda se concede respetando los principios de la buena gestión financiera, es decir, economía, eficiencia y eficacia.

(1) Reglamento (CE) n° 2200/96.

Gráfico 4

**Principales ayudas comunitarias pagadas a las organizaciones de frutas y hortalizas en 1996-2004
(UE de los 15)**

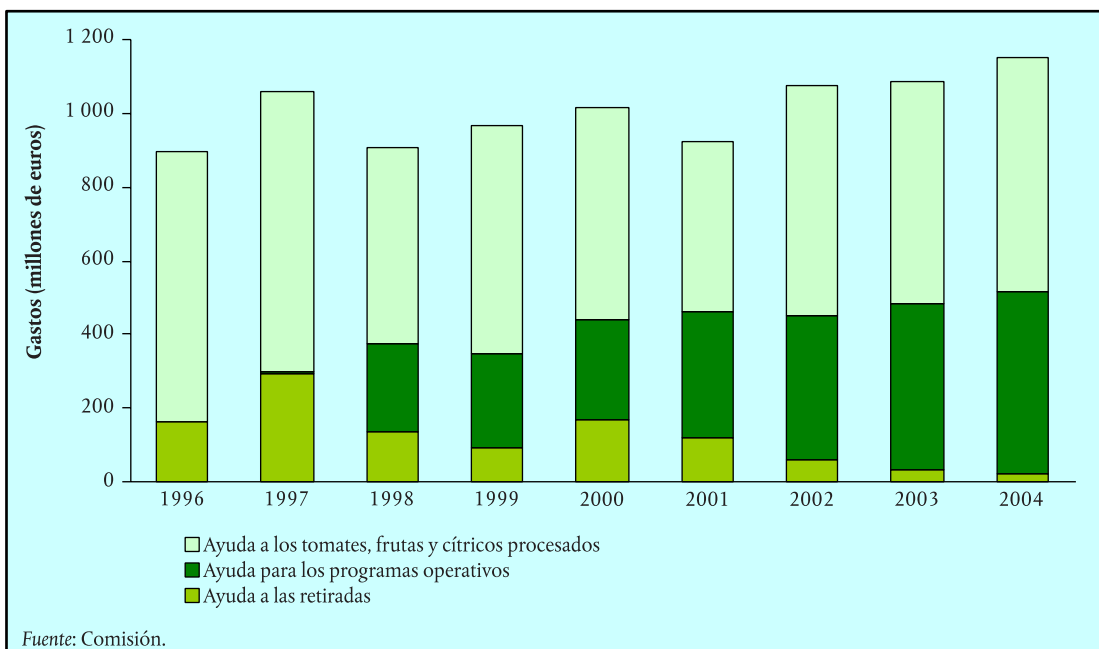
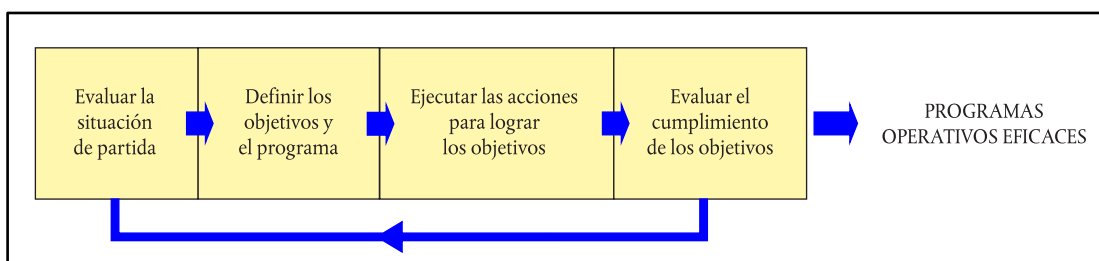


Gráfico 5

Modelo de programación



16. El reglamento de la Comisión por el que se establecen las disposiciones de aplicación ⁽¹⁾ exige que las organizaciones de productores describan en su propuesta de programa operativo:

- su situación de partida en lo que atañe especialmente a la producción, la comercialización y los equipos,
- los objetivos perseguidos por el programa, habida cuenta de las perspectivas comerciales,
- las medidas o «acciones» concretas propuestas para alcanzar los objetivos fijados.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 411/1997 de la Comisión, de 3 de marzo de 1997 (DO L 62 de 4.3.1997, p. 9), sustituido por el Reglamento (CE) n° 1433/2003 de la Comisión, de 11 de agosto de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 2200/96 del Consejo en lo que se refiere a los programas y fondos operativos y a la ayuda financiera (DO L 203 de 12.8.2003, p. 25).

17. Las organizaciones de productores tienen libertad para proponer las medidas del programa operativo que convengan a su situación particular, siempre que el programa pretenda lograr «varios» de los objetivos fijados en el reglamento del Consejo (véase el recuadro 4). Con el fin de cerrar el círculo de información, las organizaciones de productores deben comunicar a los Estados miembros, al finalizar el programa, la medida en que han logrado sus objetivos, así como las lecciones extraídas para su programa siguiente. Este modelo de programación que deben seguir las organizaciones se muestra en el gráfico 5.

18. El reglamento de la Comisión especificaba también que, en relación con las propuestas de los programas operativos, los Estados miembros:

- comprobarán la situación de partida de las organización de productores y los objetivos de los programas,
- comprobarán la conformidad de los objetivos de los programas con las disposiciones del reglamento del Consejo,

— comprobarán la coherencia económica y calidad técnica de los programas propuestos y el fundamento de las previsiones de gastos.

El reglamento establecía que, a continuación, los Estados miembros debían aprobar los programas, exigir su modificación o rechazarlos.

PARTE I: EFICACIA DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

19. Como se indica anteriormente, los Estados miembros y la Comisión comparten la responsabilidad de garantizar que el régimen de ayuda es eficaz, es decir, que dicha ayuda se utiliza para avanzar en la consecución de los once objetivos fijados por el Consejo respecto de los programas operativos. Esta parte del informe se centra, en primer lugar, en analizar si la Comisión y los Estados miembros aplicaban el régimen de ayuda de manera que se fomentase su eficacia y, en particular, si el «modelo de programación» funcionaba conforme a lo previsto. Además, se incluye una muestra de programas operativos, con el fin de determinar si las medidas financiadas permitieron realizar progresos en la consecución de los objetivos del régimen de ayuda.

¿Se ha aplicado el régimen de ayuda de manera que se garantice la eficacia probable de los programas operativos?

Controles de la Comisión para asegurar que los Estados miembros conceden la ayuda comunitaria de conformidad con los principios de la buena gestión financiera

20. Los Estados miembros aprueban los programas operativos propuestos por las organizaciones de productores, pero, siguiendo el Tratado, la Comisión es la responsable final de la buena gestión financiera del presupuesto de la UE y se encarga de supervisar a los Estados miembros.

21. En el proceso de «liquidación de las cuentas», la Comisión visita los Estados miembros para comprobar que los pagos de la ayuda se han realizado de conformidad con las normas comunitarias. El reglamento del Consejo establece también un «cuerpo especial de inspectores» para el sector de las frutas y hortalizas con la función, entre otras, de asegurar una aplicación uniforme de la normativa en el conjunto de la UE. En la práctica, estos funcionarios son los mismos que controlan los gastos en el contexto de la liquidación de las cuentas.

22. En relación con otras políticas agrícolas comunitarias, el régimen de ayuda a los programas operativos exige a los Estados miembros un mayor grado de consideración de los elementos pertinentes para decidir aprobar, rechazar o exigir modificaciones en las medidas propuestas en un programa operativo. Ahora bien, desde los primeros controles sobre los procedimientos de los Estados miembros efectuados en 1997 y 1998, las inspecciones de la Comisión se han centrado en el respeto de los criterios relativos a la subvencionabilidad de los gastos y no en verificar si los procedimientos de los Estados miembros, descritos en el apartado 18, en materia de aprobación y seguimiento de los programas operativos, funcionan de manera que se garantice la eficacia probable de dichos programas.

23. Por consiguiente, aunque la Comisión ha controlado la subvencionabilidad de la ayuda pagada por los Estados miembros en el contexto de la liquidación de las cuentas, no ha verificado si dicha ayuda se concedió respetando los principios de la buena gestión financiera, en particular el principio de eficacia.

Aplicación por parte de los Estados miembros del régimen de ayuda

Detalles de la fiscalización en los Estados miembros

24. Habida cuenta del papel fundamental de los Estados miembros en la aprobación de los programas operativos, el Tribunal examinó los procedimientos aplicados en los 14 Estados miembros afectados (véase el recuadro 5). Dado que la aplicación del régimen de ayuda está descentralizada en algunos de Estados miembros, se examinaron también los procedimientos aplicados por 19 administraciones regionales y locales en Italia, España, Francia y Grecia.

25. El reglamento relativo a las disposiciones de aplicación exige que los Estados miembros realicen una serie de controles, pero no especifica la forma de hacerlo, de manera que los Estados miembros pueden ser flexibles en la organización de estos procedimientos, en función de su contexto. En consecuencia, cada administración ha aplicado de forma diferente el régimen de ayuda y las observaciones que se presentan a continuación no afectan por igual a todos los Estados miembros ⁽¹⁾.

Recuadro 5

Detalles de la fiscalización en los Estados miembros

El Tribunal basó la fiscalización de los procedimientos de los Estados miembros en una muestra aleatoria de 30 programas operativos finalizados en 2003 y 2004. Los auditores visitaron las administraciones de los Estados miembros responsables de la aprobación de estos programas y las organizaciones de productores afectadas.

Número de programas operativos seleccionados			
España	11	Portugal	2
Francia	8	Reino Unido	1
Italia	4	Países Bajos	1
Grecia	2	Irlanda	1

Los Estados miembros aprobaron los programas operativos seleccionados entre 1998 y 2001. Con el fin de obtener pruebas suficientes y de asegurar que las constataciones continuaban siendo pertinentes, los auditores examinaron documentación del período 1 998 a 2005 relativa a otros 94 programas operativos, así como 103 informes de evaluación. La selección de estos documentos se hizo de forma aleatoria en la administración del Estado miembro visitado.

Se realizó un control más limitado de los procedimientos seguidos por otros seis Estados miembros, a partir de un cuestionario y de un control de la documentación relativa a programas operativos seleccionados de forma aleatoria.

⁽¹⁾ El Tribunal ha transmitido a los Estados miembros las observaciones específicas que les afectan.

Criterios de evaluación de la ejecución del modelo de programación

26. A efectos de cumplir los requisitos de la buena gestión financiera, los Estados miembros deben aplicar los principios de economía, eficiencia y eficacia a la hora de decidir la aprobación de un programa operativo, y por tanto, de conceder la ayuda comunitaria.

27. Para que la ayuda resulte eficaz, cada acción financiada del programa debe tener una repercusión, es decir, la realización de progresos en la consecución de al menos uno de los once objetivos fijados por el reglamento del Consejo. En consecuencia, los Estados miembros habrán de basar su decisión de aprobación, rechazo o exigencia de modificación de un programa operativo en que la organización de productores haya demostrado de manera satisfactoria que las acciones propuestas alcanzarán probablemente dichos objetivos.

28. Los Estados miembros necesitan información detallada de las organizaciones de productores para poder justificar sus decisiones de concesión de la ayuda en los términos descritos. Precisan conocer, con respecto a cada objetivo, la situación de partida de la organización de productores en cuestión y el impacto esperado de la acción (o de las acciones).

29. El Tribunal desarrolló, de acuerdo con esta lógica y los requisitos específicos del reglamento (véanse los apartados 16 a 18), los criterios de fiscalización para determinar las expectativas razonables de un «buen» sistema (véase el recuadro 6). Los procedimientos de los Estados miembros que cumplan dichos criterios podrán asegurar que la ayuda resulte eficaz. Los criterios se pueden resumir como sigue:

- la documentación del programa operativo debe mostrar la situación de partida de la organización de productores en relación con cada uno de los objetivos de los programas. Estos objetivos deben ser «SMART» (es decir específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada): *específicos*, de manera que no dejen lugar a dudas sobre lo que la organización desea lograr; *mensurables* (y con fecha determinada), de manera que su consecución pueda ser objeto de seguimiento; *realizables*, mediante la ejecución de las acciones propuestas en los programas; *pertinentes*, o sea, coherentes con la situación de la organización de productores y la perspectiva del mercado, así como con los once objetivos comunitarios. Las organizaciones de productores deben formular las metas relativas a cada objetivo en relación con la situación de partida. La documentación debería mostrar cómo las acciones propuestas permitirán alcanzar los objetivos del programa. Al final de cada programa, la organización de productores debe informar sobre el grado en que se hayan logrado los objetivos en relación con la situación de partida y las metas previstas,

- los Estados miembros deben garantizar que los objetivos del programa operativo corresponden a los que figuran en el reglamento comunitario y que las acciones propuestas representan un progreso real en la consecución de dichos objetivos a un coste razonable. Deben servirse de los datos de evaluación contenidos en los informes finales de las organizaciones de productores para supervisar la eficacia de los programas operativos y aplicar las lecciones aprendidas, con vistas a mejorar la eficacia de futuros programas.

Recuadro 6

Metodología: Algunos de los criterios de evaluación de la aplicación por parte de los Estados miembros del régimen de ayuda van más allá de la conformidad formal con la letra del reglamento (véase el *anexo*). A modo de ejemplo, para respetar los requisitos del reglamento, las organizaciones de productores han de describir su situación de partida y el Estado miembro tiene que controlar si la información es exacta. Para cumplir los requisitos de fiscalización, el Estado miembro debe asegurar también que la descripción está relacionada con los objetivos y acciones del programa propuesto. De lo contrario, de poco sirve describir la situación de partida.

La descripción de la situación de partida no tiene relación con los objetivos del programa operativo

30. Con excepción de dos, todos los programas operativos examinados incluían una sección denominada «situación de partida» y más de la mitad (un 60 %) respetaba el reglamento desde el punto de vista formal, mencionando la producción, la comercialización y los equipos, incluso aunque fuera con mucha brevedad. Algunos Estados miembros exigieron a las organizaciones de productores elaborar una lista de sus equipos e instalaciones e incluir un cuadro con los datos relativos a su producción, expresados en toneladas y por valor, pero no pedían que estos datos se relacionaran de alguna forma con los objetivos o las acciones del programa. Otros Estados miembros no emitieron instrucciones concretas y aceptaron descripciones muy generales, consistentes en algunos casos en tan solo una o dos frases. Pocas organizaciones de productores describieron su situación de partida en relación con el medio ambiente, la calidad de los productos y los costes de producción, aunque prácticamente todos los programas operativos contenían estos objetivos (véase el recuadro 7). Ninguna organización de productores describió la situación de partida con respecto a cada uno de los objetivos de su programa operativo.

Recuadro 7

En España, las autoridades autonómicas aprobaron un programa operativo que incluía diez acciones por un coste total de 770 000 euros. Seis de estas acciones tenían por objeto mejorar la calidad del producto, ocho estaban destinadas a reducir los costes de producción y dos a mejorar las prácticas en materia de medio ambiente.

La organización de productores elaboró en la **situación de partida** una lista con los tipos de frutas cultivadas y la superficie correspondiente, pero no aportó datos sobre la calidad inicial de la fruta, los costes de producción o la situación medioambiental.

31. En algunos casos, las organizaciones de productores describieron la situación de partida en relación con acciones específicas (lo que en los Países Bajos, por ejemplo, es obligatorio). Aunque ello se acercaba más a los criterios, no constituía una descripción suficiente de la situación de partida de la organización de productores en relación con sus objetivos.

Los contenidos de los programas operativos no siempre se refieren a los objetivos fijados

32. Diversos Estados miembros exigieron a las organizaciones de productores que describieran de forma explícita en sus programas operativos los objetivos comunitarios relacionados con cada acción. En estos casos, la correspondencia entre el objetivo y el programa figuraba por escrito automáticamente, resultando el control de los Estados miembros sobre la conformidad de dichos objetivos con los establecidos en el reglamento una mera formalidad. Ahora bien, muchas organizaciones de productores incluyeron todo objetivo, real o no, que pareciera pertinente, en un intento de justificar el programa o la acción concreta (véanse los recuadros 8 y 9).

33. Las autoridades de Italia y Grecia elaboraron listas detalladas de acciones posibles que las organizaciones de productores pudieran elegir y atribuyeron un objetivo predeterminado a cada acción. Las autoridades francesas también emitieron una lista de acciones posibles, pero clasificadas según su naturaleza y no según sus objetivos. En el caso de las categorías de acciones relativas al medio ambiente y a la calidad, el objetivo pertinente solía estar claro, sin embargo no siempre era así cuando se trataba de la categoría de acciones vinculadas a las condiciones de producción. En consecuencia, no fue posible identificar el objetivo de algunas de las acciones a partir de la documentación del programa operativo (véase el recuadro 10). Las autoridades de estos tres países no realizaron comprobaciones sobre los objetivos de cada programa, pues consideraron que la conformidad de las acciones con los objetivos comunitarios ya se había determinado al elaborar las listas nacionales de acciones. Sin embargo, las modificaciones que con el tiempo se fueron introduciendo en la clasificación tuvieron por efecto una modificación de los objetivos de los programas operativos de una acción concreta (véase el recuadro 11).

Recuadro 8

Un programa operativo en los Países Bajos incluía un sistema electrónico de albaranes por un valor de 135 000 euros con el objetivo de planificar y ajustar la producción a la demanda. La organización de productores no pudo demostrar la relación entre la acción y este objetivo. El objetivo real, es decir la reducción de costes, no se mencionaba en el programa operativo.

Recuadro 9

En un programa operativo aprobado por las autoridades autonómicas en España, una organización de productores adquirió una carretilla elevadora por 25 000 euros. La organización de productores no pudo demostrar la relación entre la acción y el objetivo declarado de reducir las retiradas.

Recuadro 10

En un programa operativo de Francia, una organización de productores incluyó una acción denominada prestación de servicios por un valor de 50 400 euros. El 25 % de estos costes se asignó al objetivo de mejorar la calidad y el 25 % al de mejorar las prácticas en materia de medio ambiente. Los auditores no pudieron identificar el objetivo comunitario relativo al 50 % restante de los costes.

Recuadro 11

Un proyecto de regadío en Italia se asignó al objetivo de mejorar la calidad, siguiendo las directrices nacionales de 1997. Tras una revisión de estas directrices, se asignó al objetivo de la concentración de la oferta en 1999. En 2002, con motivo de una nueva revisión, la misma acción fue clasificada bajo el objetivo de la reducción de costes.

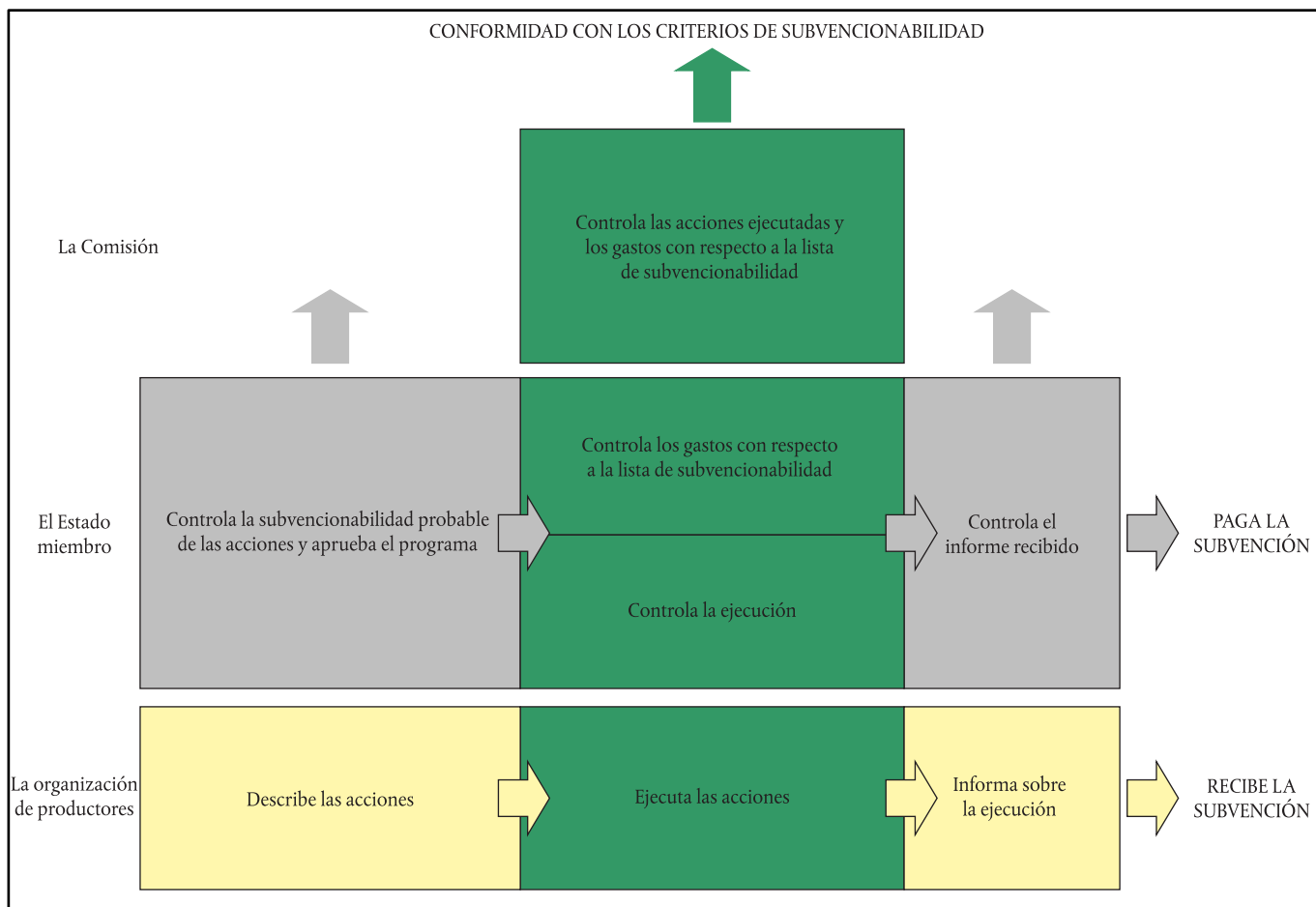
Los objetivos del programa operativo no se expresan en términos mensurables y no se fijan metas

34. Únicamente las autoridades del Reino Unido exigieron formalmente a las organizaciones de productores que fijaran objetivos mensurables para los programas operativos. Ahora bien, en la práctica este país no se aseguró de que se hubiera hecho. En España, Italia y los Países Bajos, las autoridades exigieron que se indicaran los resultados esperados respecto de cada medida o acción. Ello se aplicó solo a las realizaciones, es decir a la manera de poder demostrar la ejecución de las acciones, en lugar de aplicarse también a la consecución del objetivo. En el 10 % de los programas operativos examinados, las organizaciones de productores definieron objetivos cuantificados al menos para una acción, cuando esta era sencilla, como por ejemplo la reducción de costes estimada o el número de hectáreas que se destinaría a la producción biológica. Estos casos se observaron sobre todo en España e Italia. Por lo demás, las organizaciones de productores no fijaron metas o indicadores que permitieran supervisar la consecución de los objetivos.

Los informes de evaluación de las organizaciones de productores no muestran la consecución de los objetivos

35. Salvo en algunos casos en Francia y en Irlanda, los Estados miembros disponían que los informes finales de evaluación de las organizaciones de productores describieran la ejecución del programa y los resultados (es decir, lo que se había realizado), pero en la práctica ninguno exigía que los informes indicaran también en qué medida se habían logrado los objetivos del programa operativo. Por tanto, los informes, como tales, fueron de escasa utilidad para evaluar la eficacia de la ayuda.

Gráfico 6
Enfoque de la subvención



36. Los Estados miembros ⁽¹⁾ no recurrían en gran medida a las evaluaciones de los informes finales y se trataban como una formalidad más entre los requisitos del reglamento. En Grecia, España ⁽²⁾ y Portugal, el organismo pagador simplemente archivaba los informes finales y las autoridades responsables de la aprobación de los programas operativos no los examinaban.

37. La extensión de los informes variaba en gran medida, yendo desde menos de una página de afirmaciones generales sin fundamentar como, por ejemplo, que la calidad había mejorado, hasta más de 100 páginas de hechos y cifras detallados sobre la ejecución del programa, acción por acción. Los Estados miembros no exigían que estos informes incluyeran una serie de informaciones comunes para poder analizar la eficacia de los programas

⁽¹⁾ Los Estados miembros comentaron que, de conformidad con los plazos establecidos en el reglamento de las disposiciones de aplicación, los informes finales se reciben después de haberse aprobado el siguiente programa operativo para la organización de productores en cuestión. Pese a que el reglamento ha sido revisado en diversas ocasiones desde 1997, no se ha corregido esta incoherencia. Podría exigirse que los informes de evaluación se presentaran antes, durante el último año del programa, a la vez que la solicitud relativa al programa siguiente, por ejemplo.

⁽²⁾ La constatación afecta, en particular, al organismo pagador nacional.

a nivel regional o nacional. Al mismo tiempo, la diversidad de los informes imposibilitaba la realización de cualquier análisis de estas características.

Los Estados miembros no aplican criterios de eficacia en la aprobación de los programas operativos

38. En la práctica, los Estados miembros aprobaron los programas en función de la naturaleza de los gastos y no de los logros que se esperaba alcanzar. No se aplicaron criterios de eficacia, como la adicionalidad, en la decisión de aprobar o rechazar la financiación de una acción con ayuda comunitaria. La consideración de una serie de factores requeridos de manera específica por el reglamento, como la situación de partida y los objetivos, la calidad técnica y la coherencia económica del programa resultó superflua, por lo que estos factores solo se tuvieron en cuenta en la medida en que ello era necesario para demostrar la conformidad con la letra del reglamento.

39. A cambio, los Estados miembros se guiaron por un enfoque diferente, centrandó su atención en la conformidad con los criterios de subvencionabilidad y el pago de la ayuda como figura en el gráfico 6.

40. Ello se deriva en gran parte de la modificación del reglamento sobre las disposiciones de aplicación de la Comisión por el que se introducen listas con los criterios de subvencionabilidad (o listas de subvencionabilidad) que debían respetar los programas operativos existentes desde 1999. Estas listas especifican los tipos de gastos que pueden o no ser incluidos en los programas operativos (véase el recuadro 12).

Recuadro 12

Ejemplo de criterios de subvencionabilidad: costes de transporte

Subvencionables:

- inversiones en transporte equipado con equipos frigoríficos

No subvencionables:

- costes de recogida o de transporte (internos o externos)
- inversiones en transporte con fines de comercialización o distribución.

41. El primer reglamento de 1997 sobre disposiciones de aplicación no establecía unos criterios detallados de subvencionabilidad, excepto la exclusión de los gastos administrativos y de funcionamiento de las organizaciones de productores. Los Estados miembros no tenían certeza de qué aceptaría la Comisión como gastos subvencionables en el proceso de liquidación de las cuentas y, para responder a sus preguntas, dicha institución emitió una serie de notas interpretativas al respecto.

42. Como el carácter de estas notas no era oficial, la Comisión modificó las disposiciones de aplicación introduciendo una lista de operaciones y gastos no subvencionables. Al mismo tiempo exigió a los Estados miembros que, antes de proceder a la aprobación los programas operativos propuestos, comprobaran la subvencionabilidad de los gastos de estos programas amparándose en dicha lista. En 2001, la Comisión añadió una lista de lo que *podría* incluirse en los programas operativos. En 2003 se retiraron las notas interpretativas y se revisaron ambas listas. Las listas de subvencionabilidad permitían algunas excepciones a la exclusión de los costes de producción y funcionamiento de las organizaciones de productores, como algunos salarios del personal, envases reciclables y los costes relativos a los controles de los parásitos o las enfermedades.

43. La existencia de estas listas no impide que los Estados miembros tengan también en cuenta la situación de partida y los objetivos de las organizaciones de productores, así como la probabilidad de que las acciones propuestas resulten eficaces. Ahora bien, si los Estados miembros rechazan la aprobación de gastos propuestos que en el reglamento se definen como subvencionables tendrán que poder justificar su decisión ante la organización

de productores en cuestión y, en su caso, podrán verse también enfrentados a la interposición de un recurso. Los Estados miembros pueden evitar estas difíciles decisiones concediendo la aprobación de la misma acción a todas las organizaciones de productores que la soliciten, al margen de los objetivos o la situación particular de cada organización (véase el recuadro 13).

Recuadro 13

Ejemplo: cajas-palés

En diez de los 30 programas operativos seleccionados de forma aleatoria, los Estados miembros habían aprobado la adquisición de cajas-palés, bandejas o contenedores similares para recoger, transportar y almacenar fruta y hortalizas a un coste total de 1,7 millones de euros. La Comisión considera que estos gastos son subvencionables. Los objetivos de los programas operativos incluían:

- regularización de los precios de los productos,
- mejora de la calidad de los productos,
- incremento de su valor comercial,
- reducción de los costes de producción,
- mejora de las prácticas medioambientales,
- concentración de la oferta,
- reducción de las retiradas.

En algunos casos, la adquisición representaba un progreso desde la situación de partida hacia la consecución de los objetivos. Por ejemplo, una organización de productores sustituyó las bandejas de madera por bandejas de plástico más higiénicas, con el fin de poder suministrar a un fabricante de alimentos para bebés (objetivos indicados: la mejora de la calidad). En otros casos, simplemente se trató de sustituir las cajas viejas, perdidas o deterioradas, o de la adquisición complementaria en respuesta al aumento de los niveles de producción, sin una relación clara con los objetivos indicados.

La coexistencia del modelo de programación con el enfoque basado en subvenciones ha incrementado la complejidad y los costes

44. En efecto, los Estados miembros han seguido más bien un «enfoque basado en subvenciones» que un enfoque de programación, si bien los elementos de programación del reglamento siguen vigentes, lo que ha provocado una complejidad innecesaria del régimen de ayuda, con un aumento de los costes administrativos y de control. Ello se debe tanto a la falta de claridad de las listas de subvencionabilidad como a la coexistencia del modelo de programación. Cuando se hace de forma adecuada, la elaboración de los programas operativos, los informes anuales de ejecución y las evaluaciones de fin de programa ocasionan costes importantes a las organizaciones de productores. Este es el caso sobre todo en algunos Estados miembros como Italia y los Países Bajos, que exigen que sean también objeto de aprobación los programas operativos anuales detallados.

45. Las listas de subvencionabilidad publicadas en el reglamento nunca pueden ser suficientemente precisas para abarcar todas las acciones posibles en un sector tan diverso y sujeto a variaciones tan rápidas, lo que explica que para su redacción se recurra a expresiones bastante generales como «medidas de mejora de la calidad». Inevitablemente, en estas condiciones surgen preguntas y los distintos Estados miembros, incluso sus distintas regiones, interpretan de forma diferente las listas. Todavía, tras ocho años de aplicación del régimen de ayudas, la Comisión siguió encontrando ejemplos de gastos no subvencionables en los controles efectuados en el contexto de la liquidación de las cuentas de 2005 en España, Francia, Italia y el Reino Unido, donde los Estados miembros no siempre habían interpretado las normas relativas a la subvencionabilidad de la misma manera que la Comisión.

46. Ante la incertidumbre en materia de subvencionabilidad y de los riesgos asociados, las administraciones de varios Estados miembros llevan a cabo más controles de los requeridos por el reglamento ⁽¹⁾. De esta forma visitan varias veces al año cada organización de productores, lo que añade costes no solo para el Estado miembro sino también para dichas organizaciones.

47. Igualmente, la incertidumbre que afecta a la subvencionabilidad, a los costes administrativos y a los controles profundos de sus actividades puede disuadir a las organizaciones de productores de introducir medidas innovadoras que, finalmente, quizá no se permitan. Ello puede incitarles a incluir en sus programas operativos solo las medidas que son claramente subvencionables.

Existe un riesgo de que se hayan aprobado acciones ineficaces

48. Como la ejecución del modelo de programación no ha sido adecuada, el presupuesto comunitario se ha visto expuesto a un riesgo incrementado de ineficacia, es decir, el riesgo de que las acciones que se aprueben no sirvan para avanzar en la consecución de los objetivos comunitarios.

49. Algunos Estados miembros han argumentado que no necesitan ocuparse de la eficacia de los programas, pues son las organizaciones de productores quienes, en principio, tomarán las mejores decisiones comerciales con respecto a sus circunstancias. Después de todo, los miembros de estas organizaciones deben cofinanciar el 50 % de los costes del programa. Sin embargo, los ejemplos observados en la fiscalización muestran que algunas organizaciones de productores utilizan las subvenciones para financiar los costes de sus actividades en curso, lo que no supone un progreso con respecto a su situación de partida. Aunque ello tiene sentido para estas organizaciones desde el punto de vista comercial, en particular ante la presión de la competitividad, no contribuye al logro de los objetivos del régimen de ayuda comunitario. El ejemplo observado en España (véase el recuadro 14) ilustra la inclusión de costes que no corresponden

a «acciones» o «medidas» destinadas a alcanzar los objetivos de un programa operativo, sino que consisten en costes normales de cualquier productor de frutas o vegetales. Si bien no es habitual incluir, en el caso de los programas operativos, una proporción tan elevada de envases reciclables ⁽²⁾, los Estados miembros han aprobado importes significativos de gastos por este concepto. Diez programas operativos de los 30 recogidos en la muestra del Tribunal incluían un total combinado de 4,9 millones de euros relativo a envases reciclables o reutilizables.

Recuadro 14

Ejemplo: En España, las autoridades autonómicas habían aprobado un programa operativo de la muestra examinada por el Tribunal que incluía 2,7 millones de euros para cajas de cartón reciclables, lo que equivalía al 83 % del total del programa para 2000-2003. En 2001 aprobaron una revisión de dicho programa que anuló las inversiones previstas para invernaderos e instalaciones de regadío, y aumentaron el presupuesto para las cajas reciclables al 98 % del total. La única «acción» restante consistió en el salario de un técnico.

¿Resultaron eficaces las medidas financiadas en el contexto de los programas operativos?

50. La sección anterior mostraba que el enfoque seguido por los Estados miembros en la aprobación de los programas operativos conlleva un riesgo de que las medidas financiadas no resulten eficaces. En la presente sección se analiza la eficacia de las acciones ejecutadas por las organizaciones de productores con respecto a los objetivos del programa operativo.

Evaluaciones de las organizaciones de productores sobre los programas operativos (informes finales)

51. La principal fuente de información acerca de la eficacia de los programas operativos debería consistir en los informes finales elaborados por las organizaciones de productores al final de cada programa. El reglamento exige que dichos informes recojan la medida en que se han cumplido los objetivos del programa operativo. Ninguno de los 142 informes finales examinados en el contexto de la presente fiscalización proporcionaba una evaluación completa de la consecución de los objetivos del programa operativo. En los controles de los procedimientos de los Estados miembros efectuados por la Comisión no se incluyó el cumplimiento de este requisito del reglamento.

⁽²⁾ La Comisión desautorizó este gasto en el proceso de liquidación de cuentas argumentando que el programa no contenía varios objetivos como exigía el reglamento. En 2002, las autoridades españolas limitaron los gastos en concepto de envase reciclable a un máximo del 35 % de cada programa operativo, con el fin de garantizar un trato igual a todas las organizaciones de productores españolas.

⁽¹⁾ Controles anuales efectuados sobre el 20 % como mínimo de las organizaciones de productores, que representen el 30 % del gasto.

52. Ello supone una oportunidad perdida para la Comisión, que tiene la responsabilidad específica, según el Reglamento financiero, de supervisar la consecución de los objetivos de la política. Si en los informes finales se hubieran incluido las evaluaciones requeridas, habría sido posible analizar una muestra de informes y extraer conclusiones sobre si los programas operativos habían alcanzado sus objetivos. Con unos pocos indicadores de resultados bien elegidos y obligatorios para las organizaciones de productores, estos informes finales podrían haberse convertido en largas series cronológicas que mostrarán los progresos realizados con respecto a los objetivos, como la mejora de la calidad, la reducción de costes, la producción ecológica y la mejora de las prácticas medioambientales.

Muestra de acciones incluidas en los programas operativos

53. Con el fin de controlar la eficacia de las acciones del programa operativo, el Tribunal seleccionó de manera aleatoria un total de 104 acciones de treinta programas operativos de organizaciones de productores finalizados en 2003 o 2004 (véase el recuadro 5). Se pidió a las organizaciones de productores que demostraran el impacto de las acciones seleccionadas con arreglo a los objetivos del programa operativo. Como algunas acciones tenían más de un objetivo, en total se examinaron 265 casos.

54. Las organizaciones de productores únicamente pudieron proporcionar pruebas suficientes de que la acción había contribuido a progresar en la consecución del objetivo correspondiente en el 30 % de los casos (véase el gráfico 7). En otro 41 % de casos, aunque no había pruebas directas, fue posible extraer conclusiones positivas basadas en el razonamiento lógico (véase el recuadro 15). Ahora bien, como figura en el apartado 58, en muchos casos el progreso realizado fue poco significativo.

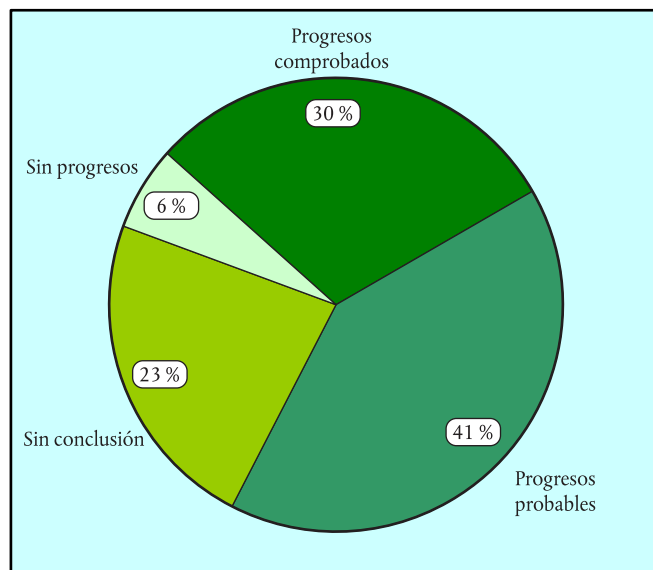
Recuadro 15

Ejemplo de progreso probable: Una organización de productores de Portugal adquirió un camión refrigerador para impedir el deterioro de la calidad de su fruta durante la distribución. La organización no disponía de datos que demostraran una mejora de la calidad, pero enseñó a los auditores el equipamiento y les explicó el proceso de refrigeración, de manera que estos dedujeron que probablemente la calidad había mejorado.

55. En casi una cuarta parte de los casos, el Tribunal no pudo extraer conclusiones sobre si se habían realizado progresos. Ello se debió a que, en la mayoría de dichos casos, el objetivo correspondiente era tan general que no se podía demostrar que no hubiere habido impacto. Así ocurrió, en particular, con los objetivos de la reducción de retiradas, la concentración de la oferta y la regularización de los precios del productor (véase el gráfico 8). Por ejemplo, la razón de ser de una organización de productores es concentrar la oferta y comercializar la producción de sus miembros, por lo que todas sus actividades contribuyen a este objetivo en cierta forma, cuando menos indirectamente.

Gráfico 7

Muestra de acciones: impacto sobre los objetivos comunitarios



56. En el 6 % de los casos se encontraron pruebas claras de que no se habían realizado progresos (véase el gráfico 7). En algunos de estos casos, la acción había resultado un fracaso. Por ejemplo, una organización de productores había iniciado una acción del programa operativo en relación con la producción ecológica, pero abandonó el proyecto. En el resto de los casos, la ausencia de progresos se debió a que los objetivos habían sido atribuidos a las medidas de manera incorrecta, bien por un malentendido (varias organizaciones de productores interpretaron que el objetivo de la «promoción de los productos ante los consumidores» significaba la promoción ante los clientes) o por responder a una clasificación nacional (véase el apartado 33).

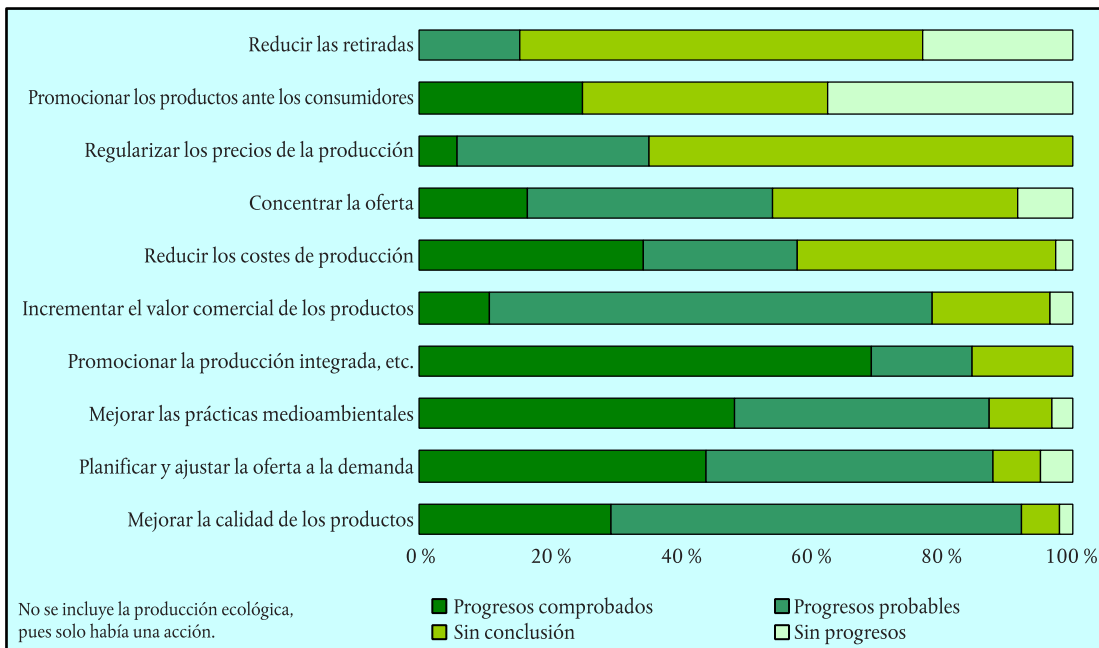
Escasa eficacia de las acciones

57. Los resultados de la muestra presentados anteriormente solo indican que existen pruebas de que se han realizado progresos, pero no especifican el alcance de los mismos. Si bien muchas acciones de la muestra habían acercado a la organización desde su situación de partida a los objetivos correspondientes, en otros casos los progresos realizados fueron poco significativos. La sustitución de maquinaria permitió, por lo general, algunos progresos, pues suponía una mejora con respecto al antiguo modelo. No obstante, en relación con el coste total de la sustitución, a veces los logros no fueron significativos. Igualmente, el empleo constante de personal para controlar la calidad de los productos permitió a las organizaciones de productores mantener los niveles de calidad, pero no necesariamente condujo a una clara mejora de la misma con respecto a ejercicios anteriores.

58. A efectos de medir las repercusiones de estas medidas de escasa eficacia, el Tribunal revisó cada una de las 104 acciones que habían sido controladas sobre el terreno. Se trataba de analizar si para la organización de productores representaban, con respecto a su situación de partida, un progreso significativo hacia la consecución de uno o varios de los objetivos comunitarios (véase el recuadro 16). Tomando este criterio como punto de referencia, más de la mitad (55 %) de las acciones de la muestra aleatoria fue clasificada como «de escasa eficacia».

Gráfico 8

Muestra de acciones: impacto sobre los objetivos comunitarios



59. Estos resultados muestran la medida en que los Estados miembros han aprobado acciones en el contexto de programas operativos basándose en su carácter (*¿se trata de una acción subvencionable?*), sin tener también en cuenta su eficacia (*¿contribuye la acción a que la organización de productores progrese para alcanzar el objetivo?*).

Recuadro 16

Ejemplos de acciones en los que los auditores constataron a menudo un progreso significativo con respecto a la situación de partida

- Mejoras en las instalaciones de producción (sistemas de riego, invernaderos eficientes desde el punto de vista de la energía),
- Introducción de regímenes de calidad certificados.

Ejemplos de acciones en los que los auditores constataron a menudo la falta de progresos significativos

- Sustitución de maquinaria como transportes de palés, carretillas elevadoras, camiones y tractores,
- Cajas-palés, bandejas, contenedores, etc.,
- Salarios del personal (departamento de comercialización, controladores de calidad).

Conclusiones sobre la eficacia de los programas operativos

60. Desde el punto de vista formal, los Estados miembros aplicaron la mayoría de los aspectos del modelo de programación exigidos específicamente en el reglamento. No sopesaron, sin embargo, la eficacia probable de las acciones en sus decisiones de aprobación de los programas operativos. Con ello se aumentó el

riesgo de que las acciones beneficiarias de la ayuda comunitaria fueran de escasa eficacia.

61. Los Estados miembros siguieron en cambio un «enfoque basado en las subvenciones» utilizando las listas de subvencionabilidad para aprobar nuevos programas en función del carácter de los gastos propuestos sin necesidad de tener en cuenta las situaciones y objetivos de las organizaciones de productores.

62. Pese a todo, ello no dio lugar a una aplicación uniforme de la normativa relativa al régimen de ayuda ni a la simplicidad que podría ofrecer un enfoque de estas características. Las listas de subvencionabilidad no fijaron criterios suficientemente claros para conducir los gastos hacia las actividades que desea financiar la UE, lo que derivó en incertidumbre y en un aumento de los costes de control. La coexistencia del modelo de programación exigió que las organizaciones de productores prepararan los programas operativos y las evaluaciones para ajustarse a los reglamentos a un coste significativo pero con un beneficio escaso.

63. En conjunto, los programas operativos dieron lugar a progresos en la consecución de los objetivos del reglamento del Consejo. No obstante, con respecto a la situación de partida de las organizaciones de productores, menos de la mitad de las acciones financiadas representaron un progreso significativo hacia, como mínimo, uno de los once objetivos y pueden, por tanto, considerarse eficaces. La ayuda también se concedió para acciones del programa operativo con escasa eficacia que lograron pocos cambios. En estos casos, dicha ayuda habría resultado más eficaz si se hubiera orientado mejor.

PARTE II: PROGRESOS EFECTUADOS POR LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES

64. Además de la eficacia de los programas operativos descritos en la parte I, en los progresos efectuados por las organizaciones de productores inciden muchos factores. Entre estos se encuentran, en primer lugar, las actividades llevadas a cabo por las organizaciones de productores y sus miembros que no son financiadas por programas operativos. Por ejemplo, muchas de estas organizaciones realizan inversiones importantes en programas de desarrollo rural y se benefician igualmente de otros regímenes comunitarios de ayuda, en especial los destinados a las retiradas de excedentes de producción y a la transformación de fruta y tomates. En la consecución de los objetivos repercuten también la estrategia seguida por la organización de productores, la competencia que esta encuentre, los cambios en las exigencias y preferencias de los consumidores, otras políticas comunitarias como las relativas a la calidad y al medio ambiente e incluso, a más corto plazo, las condiciones meteorológicas.

¿Realizaron progresos las organizaciones de productores en la consecución de los objetivos fijados para el régimen de ayuda?

65. En la parte I se mostraba que, en conjunto, los programas operativos permitieron progresar en la consecución de los objetivos del reglamento del Consejo. Ahora, el informe se centra en analizar si estos progresos se han reflejado en el rendimiento global de las organizaciones de productores. En primer lugar se evalúa la muestra de organizaciones de productores visitada durante la fiscalización (véase el recuadro 17) y, a continuación se sopesan los datos agregados de la Comisión a nivel comunitario.

Recuadro 17

Características de la muestra: Las organizaciones de productores de la muestra aleatoria representaban el 2 % de la cifra total y el 5 % del volumen de negocios de las organizaciones de productores de la UE en 2004.

Muestra de organizaciones de productores

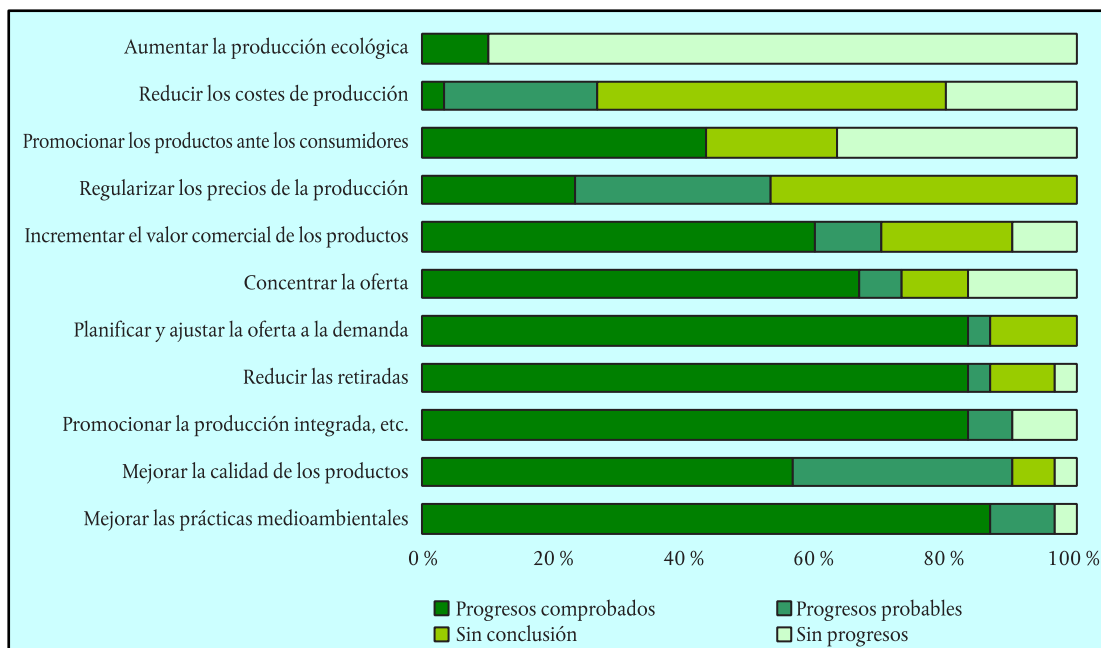
66. Se pidió a las 30 organizaciones de productores visitadas que demostraran los progresos que habían efectuado en la consecución de cada uno de los once objetivos, con independencia de que hubieran incluido acciones relacionadas con los mismos en sus programas operativos. De esta forma se examinaron 330 casos. En el 54 % de estos, la organización de productores pudo presentar pruebas de que se habían efectuado progresos y en un 12 % se concluyó que esto era probable. En el 16 % de los casos no fue posible extraer conclusiones, en general debido a una falta de información, en particular sobre los costes de producción y la estabilidad de los precios (véase el gráfico 9).

67. La mayoría del 18 % de casos en los que no se observaron progresos se debe a que muchas organizaciones de productores no habían seguido los objetivos de «producción ecológica» y «promoción de los productos ante los consumidores». También fueron relativamente escasos los progresos efectuados respecto de los objetivos de «reducción de los costes de producción» y «regularización de precios». Las organizaciones de productores explicaron que su objetivo era más bien el aumento de los precios que su regularización, aunque en su mayoría consideraban que más bien aceptaban los precios y no podían influir de forma significativa en los mismos. Más importante que el simple hecho de reducir costes era la obtención del máximo beneficio, que a menudo implicaba aumentar los costes para lograr más calidad y un mayor valor añadido. Las organizaciones de productores observaron también que la mejora de las prácticas medioambientales solía implicar un aumento de los costes, sin que ello condujera necesariamente a un aumento de los precios de los productos.

68. Los resultados de la muestra indican que la mayoría de las organizaciones de productores habían realizado como mínimo algunos progresos en la consecución de la mayoría de los once objetivos. Ahora bien, ello no es suficiente por sí solo para confirmar que el régimen de ayuda del programa operativo haya sido eficaz, debido a la influencia de los demás factores descritos en el apartado 64.

Gráfico 9

Muestra de organizaciones de productores: progresos en la consecución de los objetivos comunitarios



Información de la Comisión sobre las organizaciones de productores

69. Como figura en la parte I, la Comisión no ha aprovechado la oportunidad de explotar las evaluaciones efectuadas por las organizaciones de productores en sus informes finales para supervisar la consecución de los objetivos de los programas operativos. De momento, además, la Comisión no ha cumplido con su obligación, impuesta por el Reglamento financiero de la UE, de evaluar la política. Está previsto iniciar un estudio de evaluación en 2008, cuyos resultados se obtendrán, en principio, en 2009.

70. No obstante, la Comisión dispone de alguna información sobre las organizaciones de productores y obtiene datos sobre las cantidades de excedentes de producción retirados del mercado para los que se solicita ayuda. Desde el año 2000, pide también información sobre los programas operativos, ampliando así la información recabada sobre las organizaciones de productores en un informe anual estadístico de los Estados miembros.

71. Los datos sobre los programas operativos se limitan a los desgloses de la ayuda pagada por categoría de gastos, indicándose así en qué se ha empleado la ayuda del programa operativo, pero sin especificarse los logros que esta ha permitido.

72. La Comisión exige más información sobre las organizaciones de productores, en particular acerca de su composición, su producción y sus ventas. Los controles del Tribunal sobre la fiabilidad de esta información se vieron dificultados por el hecho de que la Comisión no cuenta con un adecuado sistema de información de gestión para registrar los datos. La Comisión envió numerosas preguntas a los Estados miembros en 2004 y 2005 sobre las incoherencias de los datos pero no efectuó un seguimiento de las mismas. Existe una falta de información importante, en particular en lo que respecta a los tres Estados miembros con la producción más elevada de frutas y hortalizas, es decir, Italia, España y Francia. El análisis de los datos se ve entorpecido por el carácter incompleto de los mismos y las numerosas incoherencias y no resulta suficientemente fiable para indicar algo más que tendencias generales.

73. El indicador principal que puede obtenerse de esta información es la parte correspondiente a las organizaciones de productores en el conjunto de la producción comunitaria, es decir, cuánta producción se concentra en estas organizaciones, lo que constituye el objetivo global del sector de frutas y hortalizas. Estos datos permiten igualmente apreciar el éxito más amplio de la política al mostrar la proporción de productores de frutas y hortalizas que eligen beneficiarse del régimen de ayudas. En los documentos relativos al presupuesto de 2005, la Comisión fijó el objetivo del 60 % para este indicador de aquí a 2013, con un incremento anual.

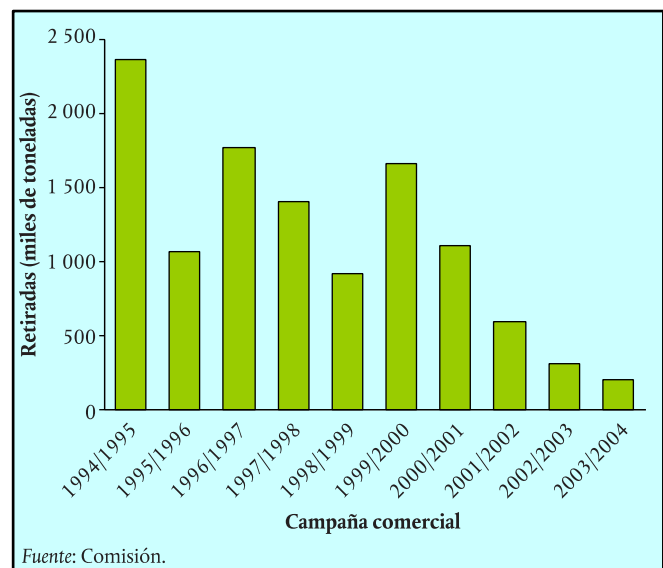
74. En consecuencia, si bien dispone de información sobre las retiradas y la concentración de la oferta, la Comisión no cuenta con indicadores que muestren los progresos realizados por las organizaciones de productores en la consecución de los objetivos de la política, como son la reducción de costes, la regularización de precios, la mejora de la calidad y el medio ambiente.

Análisis de los datos sobre las retiradas de los excedentes de producción

75. La reforma de la política relativa a las frutas y hortalizas llevada a cabo en 1996 limitó las cantidades de producción excedentaria que podían acogerse al régimen de ayuda a las retiradas y la compensación pagada a los agricultores por dichas retiradas. Los datos de la Comisión muestran que se logró reducir de manera significativa las cantidades retiradas en el contexto del régimen de ayuda comunitario (véase el gráfico 10). Ello se corresponde con el resultado de la muestra seleccionada por el Tribunal, según el cual el 90 % de las organizaciones de productores había reducido las retiradas o las había mantenido en cero.

Gráfico 10

Retirada de frutas y hortalizas por la que se pagó ayuda en 1994-2004 (UE de los 15)



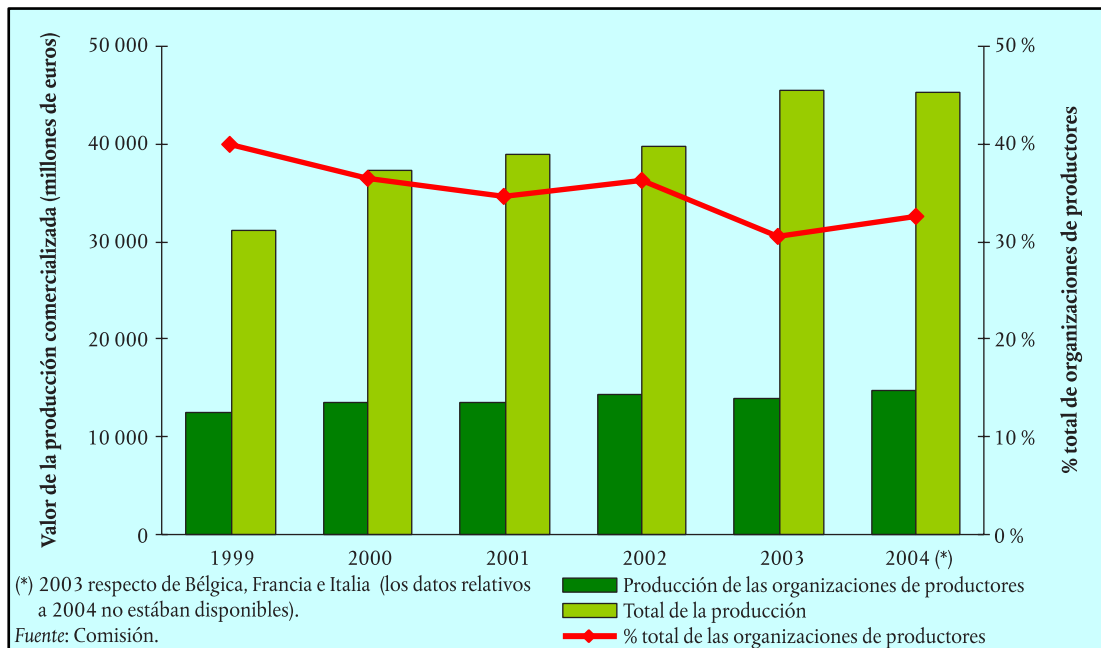
76. Uno de los objetivos fijados por el régimen de ayuda relativo al programa operativo consistía en apoyar las medidas tomadas por las organizaciones de productores para reducir las retiradas. Sin embargo, esta reducción no demuestra necesariamente que dicha ayuda se haya traducido, para las organizaciones de productores, en una planificación o un ajuste de su producción a la demanda. Estas organizaciones explicaron que al ir descendiendo, desde 1996, los porcentajes de ayuda a las retiradas y al aumentar los controles, ya no les interesaba solicitar ayudas para sus excedentes de producción.

Análisis de los datos sobre la concentración de la oferta

77. La política introducida en 1996 debería dar lugar a una situación en que la ayuda contribuyera a la adaptación y al éxito de las organizaciones de productores, incentivando a otros agricultores a formar parte de las mismas. Ambos factores deberían aumentar el volumen de negocios de estas organizaciones, concentrando en ellas la oferta.

Gráfico 11

Proporción de las organizaciones de productores en valor total de la producción comercializada (UE de los 15)



78. Ahora bien, los datos de la Comisión muestran que el indicador de la concentración de la oferta se ha reducido. Así, del total de la producción, la parte correspondiente a las organizaciones de productores descendió del 40 % en 1999 al 31 % en 2003 (véase el gráfico 11). (La cifra relativa a 2004 es provisional, pues dos de los mayores Estados miembros, Francia e Italia, no han transmitido aún la información completa). Mientras que el valor de la producción comercializada del conjunto del sector de frutas y hortalizas creció en un 45 % entre 1999 y 2003, el de las organizaciones de productores solo aumentó en un 12 %.

79. Como se explica en el apartado 72, la fiabilidad de estos datos no es suficiente para obtener más información que la tendencia general. Por ejemplo, la Comisión no indicó de manera correcta el porcentaje correspondiente a 2003, debido a un error derivado de la falta de una serie de datos relativos a Grecia. Aunque el Tribunal pudo constatarlo y corregirlo con facilidad, la Comisión no pudo demostrar al Tribunal que los demás datos eran suficientemente fiables.

80. Los datos muestran también que continúa habiendo una disparidad geográfica respecto de la participación en el régimen de ayuda (véase el gráfico 12). Portugal y Grecia, es decir, los Estados miembros en los que las frutas y hortalizas representan la parte más importante de la producción agrícola, presentan los porcentajes de participación más bajos y no han mostrado ningún incremento significativo. Debido a esta escasa participación de los agricultores en las organizaciones de productores, únicamente el 6 % y el 13 % de los sectores de frutas y hortalizas portugués y griego respectivamente reciben ayuda para los programas operativos, frente al 80 % del sector de frutas y hortalizas neerlandés. El régimen de ayuda, concebido para compensar los éxitos mediante el pago de dicha ayuda en forma de un porcentaje del volumen de negocios de las organizaciones de productores, debería impulsar la afiliación a estas organizaciones de los

pequeños productores, que cuentan con una producción de valor inferior y están más necesitados de adaptarse a las normas del mercado, cada vez más numerosas, en materia de calidad y medio ambiente, y a la concentración de la demanda. Los datos muestran que en algunos Estados miembros no ha ocurrido así. En lugar de ello, el régimen había dado lugar a que fueran las grandes organizaciones de productores con una producción de valor elevado las beneficiarias de dicha ayuda.

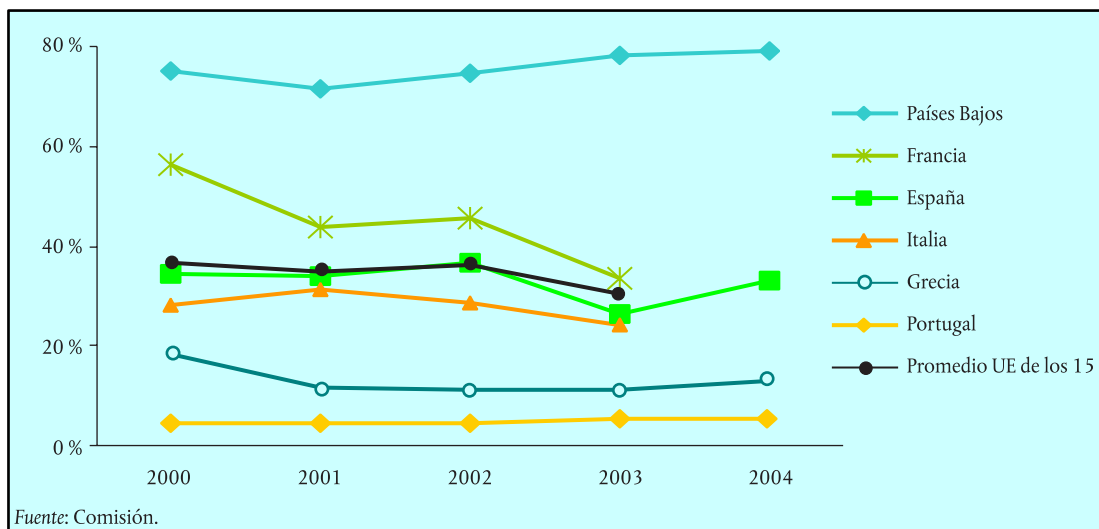
81. La Comisión carece de información suficiente sobre las diferencias en la actuación entre las organizaciones de productores y otros productores y no puede, por tanto, explicar la causa por las que el sector al margen de dichas organizaciones parece crecer a un ritmo más rápido que estas.

82. Con el fin de explicar la falta de progresos en la concentración de la oferta es preciso también averiguar por qué los productores no se afilian a las organizaciones. La Comisión no ha preguntado a los productores de forma sistemática la razón para no hacerlo.

83. En su respuesta al Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2000, la Comisión afirmaba que «si la mayoría de los productores [...] prefiere no afiliarse a una organización de productores eficaz también debe asumir las consecuencias de esa decisión. La comparación entre los ingresos de quienes se hayan agrupado en organizaciones de productores y los de los que se queden fuera determinará cuál ha sido la mejor opción». Sin embargo, la Comisión no ha efectuado un seguimiento de los ingresos de los miembros de las organizaciones de productores, luego no puede realizar esta comparación.

Gráfico 12

Proporción de organizaciones de productores respecto del valor total de la producción comercializada en 2000-2004



Desarrollo rural

84. Un riesgo particular, identificado por la Comisión en una fase temprana, es que la puesta a disposición de fondos para el desarrollo rural puede haber mermado el incentivo de afiliarse o crear organizaciones de productores, al ofrecer una ayuda similar a la de los programas operativos sin exigir a los agricultores su afiliación a dichas organizaciones (véase el recuadro 18). Aunque el reglamento de desarrollo rural trata esta cuestión (especificando que los productores de frutas y hortalizas no tienen derecho a la ayuda al desarrollo rural pues reciben ayudas parecidas en el contexto de los programas operativos) se permiten excepciones.

85. Como resultado de estas excepciones, los fondos para el desarrollo rural se destinan a un abanico de actividades similares, que van desde proyectos de regadío a maquinaria empaquetadora, tanto para los productores afiliados en organizaciones como para los demás. Una parte importante de los proyectos de desarrollo rural pertenecientes a las medidas de inversión en las explotaciones agrícolas y de mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas afecta a las frutas y hortalizas.

86. Pese a la importancia potencial del riesgo de que los programas de desarrollo rural perjudiquen a las organizaciones de productores, que constituyen la piedra angular de la política comunitaria relativa a los productores de frutas y hortalizas, la Comisión no ha controlado el funcionamiento de los procedimientos de los Estados miembros para asegurar la coherencia. Tampoco ha recabado información ni realizado evaluaciones sobre la medida en que el riesgo se ha materializado.

Recuadro 18

Características clave de los dos regímenes de ayuda	Desarrollo rural	Programas operativos
¿Está disponible la ayuda solo para las organizaciones de productores?	No	Sí
¿Programa plurianual?	Sí	Sí
¿Incluyen los objetivos la planificación y adaptación de la producción a la demanda, la reducción de costes, la mejora de la calidad y el medio ambiente?	Sí	Sí
¿Ejecuta y cofinancia el beneficiario las medidas propuestas?	Sí	Sí
¿Aprueba y controla el Estado miembro afectado las medidas?	Sí	Sí
¿Se efectúa una evaluación al final del programa?	Sí	Sí

CONCLUSIONES

Eficacia de los programas operativos

¿Se ha aplicado el régimen de ayuda de manera que se garantice la eficacia probable de los programas operativos?

87. Los Estados miembros se centraron en la subvencionabilidad de las acciones del programa operativo en función de la naturaleza de los gastos, sin tener en cuenta, por otra parte, que constituyan un progreso para la organización de productores en la consecución de los objetivos del programa operativo. Por consiguiente, los procedimientos de los Estados miembros no permiten garantizar la eficacia probable de la totalidad de las acciones del programa operativo. Los Estados miembros no han aplicado

el principio de eficacia, de la buena gestión financiera, para la aprobación de los programas operativos. Los controles de la Comisión se centraron en el cumplimiento de los criterios de subvencionabilidad de los gastos y no en si los procedimientos de los Estados miembros para la aprobación y el seguimiento de los programas operativos funcionan de manera que se garantice la eficacia probable de los programas.

88. La aplicación del régimen de ayuda ha sido costosa para las administraciones de los Estados miembros y las organizaciones de productores. Los elementos de programación requeridos por los reglamentos se siguieron de manera formal, a un coste significativo, pero sin beneficios reales. Los criterios de subvencionabilidad de los gastos no estaban claros, lo que provocó incertidumbre y un aumento de la necesidad de efectuar controles para garantizar la conformidad.

¿Resultaron eficaces las medidas financiadas en el contexto de los programas operativos?

89. Casi la mitad de las acciones financiadas representaron un progreso significativo desde la situación inicial de las organizaciones de productores hacia, como mínimo, uno de los once objetivos y pueden, por tanto, considerarse eficaces.

90. Los Estados miembros concedieron también la ayuda para acciones de programas operativos con escasa eficacia que lograron pocos cambios. En estos casos, dicha ayuda habría resultado más eficaz si se hubiera orientado mejor.

Progresos efectuados por las organizaciones de productores

¿Realizaron progresos las organizaciones de productores en la consecución de los objetivos fijados para el régimen de ayuda?

91. Las organizaciones de productores se han adaptado a la evolución de la demanda y efectuado progresos en la consecución de los objetivos fijados en el reglamento del Consejo. Aun cuando los programas operativos han contribuido a ello, no han sido el único factor determinante. Las organizaciones de productores y otros cultivadores de frutas y hortalizas pueden beneficiarse también de la financiación al desarrollo rural para apoyar actividades similares, con objetivos comparables a los de los programas operativos. Las fuerzas del mercado ejercen presión sobre todos los productores para respetar normas medioambientales más elevadas, mejorar la calidad de los productos y reducir los costes. En consecuencia, algunos de estos efectos pueden haberse constatado incluso sin la ayuda concedida en concepto de los programas operativos.

92. Pese a las ayudas comunitarias disponibles para los miembros de las organizaciones de productores, la mayoría de los agricultores de los principales Estados miembros productores de frutas y hortalizas eligen no participar en este régimen. Hasta ahora, la política no ha logrado su objetivo de concentrar la oferta en la mayoría de los Estados miembros. Cuando el Tribunal elaboró su informe sobre el sector de frutas y hortalizas en el año 2000, las organizaciones de productores comercializaban aproximadamente el 40 % de la producción comunitaria de este

sector. Los últimos datos de la Comisión muestran que este porcentaje se ha reducido en un tercio aproximadamente. De continuar la tendencia, no se logrará el objetivo de la Comisión de que, para 2013, las organizaciones de productores comercialicen el 60 % del valor total de la producción.

93. La Comisión no ha analizado las razones del escaso nivel de afiliación a las organizaciones de productores, en particular si los procedimientos de los Estados miembros han sido suficientes para garantizar que la financiación del desarrollo rural no ha debilitado el incentivo para los agricultores de afiliarse a dichas organizaciones.

RECOMENDACIONES

94. Las conclusiones presentadas muestran que el objetivo global de la política no se ha logrado suficientemente en la mayoría de los Estados miembros y que la Comisión carece de la información necesaria sobre los motivos de esta situación para revisar la política. A la espera de esta revisión, prevista para 2009, que debería tener en cuenta los resultados de la evaluación de las organizaciones de productores, la Comisión debería presentar propuestas para simplificar y hacer más eficaz el régimen de ayuda de los programas operativos.

Simplificar y hacer más eficaz la ayuda de los programas operativos

95. La Comisión debería sopesar las ventajas de los siguientes enfoques alternativos para mejorar el régimen de ayuda del programa operativo:

- i) simplificar y reducir los costes del régimen clarificando los criterios de subvencionabilidad de los gastos y eliminando los requisitos de programación,
- ii) simplificar la ayuda y mejorar su eficacia revisando los objetivos de los programas operativos y las listas de subvencionabilidad, con el fin de animar a los Estados miembros a aprobar estos programas en función de criterios de eficacia,
- iii) mejorar la coherencia, simplificar la administración y reducir los costes ajustando los procedimientos del régimen de ayuda y la normativa sobre la subvencionabilidad de los gastos a los de las medidas de inversión en materia de desarrollo rural.

96. La Comisión debería mejorar su obtención de datos sobre los programas operativos y las organizaciones de productores, centrándose en un pequeño número de indicadores clave que permitan supervisar la eficacia del régimen de ayuda y proporcionar información útil para proceder a evaluaciones periódicas.

Orientar mejor la política para alcanzar los objetivos globales de concentración y adaptación

97. La Comisión debería servirse de la evaluación prevista para 2009 con el fin de entender mejor las razones de los escasos progresos en la concentración de la oferta en organizaciones de productores. Debería evaluar si estas organizaciones han mejorado la situación de sus miembros en relación con otros agricultores y la forma en que la política coexiste con la del desarrollo rural.

98. Si estos estudios confirman que las organizaciones de productores constituyen un mecanismo eficaz para reforzar la posición de los agricultores, convendría orientar con más precisión la política para lograr estos fines. La Comisión debería proponer cambios para impulsar la afiliación a organizaciones de productores, en particular en los principales Estados miembros productores de frutas y hortalizas. Igualmente, debería sopesar si el objetivo político de adaptar la producción a la evolución del mercado podría alcanzarse mejor asignando la ayuda a los más necesitados de adaptación, mediante la introducción de nuevos

critérios, además del volumen de negocios, para la concesión de fondos a las organizaciones de productores.

Cuestionar la política de fomento de las organizaciones de productores

99. La Comisión debería también utilizar la evaluación prevista para constatar hasta qué punto los beneficios de la concentración de la oferta obtenidos por la política bastan para compensar las desigualdades derivadas de limitar la ayuda a una estructura particular de cultivadores de frutas y hortalizas, es decir, las organizaciones de productores.

100. En 1996 se eligió la alternativa política de excluir a los agricultores que no fueran miembros de organizaciones de productores de los beneficios de la ayuda comunitaria. Si la Comisión no puede demostrar que la ayuda a las organizaciones de productores proporciona unas ventajas reales en términos de fortalecimiento de su posición en el mercado, es preciso cuestionar los argumentos para excluir a los demás productores de dicha ayuda. Además, la Comisión tendría que reconsiderar este mecanismo de apoyo a los productores de frutas y hortalizas.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del 28 de junio de 2006.

Por el Tribunal de Cuentas

Hubert WEBER

Presidente

ANEXO

CRITERIOS DE FISCALIZACIÓN RELATIVOS A LA APROBACIÓN DE PROGRAMAS OPERATIVOS EFICACES

Conformidad con el Reglamento	Criterios suplementarios de la auditoría de gestión
Situación de partida de las organizaciones de productores	
1. Los programas operativos contienen una descripción de la situación de partida, en particular respecto de la producción, comercialización y equipamiento.	1. Esta descripción debería mostrar la situación de partida en relación con cada uno de los objetivos de los programas operativos. 2. Además, debería incluir un punto de referencia para poder evaluar los progresos en el cumplimiento de los objetivos.
Objetivos de los programas operativos	
1. Los programas operativos incluyen varios de los once objetivos comunitarios (siendo el objetivo medioambiental obligatorio). 2. También describe los objetivos del programa, teniendo en cuenta las perspectivas de producción y comercialización. 3. El Estado miembro verifica la conformidad de los objetivos con el reglamento.	1. Los objetivos deberían ser «SMART»: <i>específicos</i> , de manera que no dejen lugar a dudas sobre lo que la organización desea lograr; <i>medibles</i> (y <i>con fecha determinada</i>), de manera que su consecución pueda ser objeto de seguimiento; <i>realizables</i> , mediante la ejecución de las acciones propuestas en los programas; <i>pertinentes</i> , o sea, coherentes con la situación de la organización de productores y la perspectiva del mercado, así como con los once objetivos comunitarios. 2. Deberían indicarse, en particular, las metas concretas, los indicadores o los objetivos cuantificados para permitir el seguimiento de los logros del programa y demostrar a los Estados miembros qué impacto se espera del programa sobre sus objetivos.
Acciones del programa operativo	
1. Los programas operativos incluyen una descripción detallada de sus acciones. 2. Los Estados miembros verifican la calidad técnica del programa y el fundamento de sus estimaciones.	1. Las acciones deberían describirse suficientemente bien para que los Estados miembros puedan controlar que el programa de acciones logrará probablemente sus objetivos.
Informes finales (evaluaciones efectuadas por las organizaciones de productores al finalizar el programa)	
1. Las organizaciones de productores deberían elaborar informes anuales con la descripción de la ejecución del programa e incluir en el «informe final» una evaluación sobre el nivel de realización de los objetivos de los programas.	1. Los Estados miembros deberían tener en cuenta los informes finales en la aprobación de nuevos programas o modificaciones, con el fin de evitar la inclusión de acciones con probabilidad de resultar ineficaces (para la organización de productores en cuestión o para las demás). 2. Los Estados miembros y la Comisión deberían servirse de los datos del informe final para controlar la eficacia de la política (la medida en que las organizaciones de productores están alcanzando los objetivos del programa operativo).
Aprobación de los programas operativos	
1. Además de cumplir los requisitos mencionados anteriormente, los Estados miembros controlan la coherencia económica de los programas... 2. ...y la subvencionabilidad de los gastos propuestos. 3. Los Estados miembros aprueban, rechazan o exigen modificaciones al programa. 4. Los Estados miembros garantizan que la ayuda se concede siguiendo los principios de la buena gestión financiera, es decir, economía, eficiencia y eficacia.	1. Los Estados miembros deberían aprobar las acciones cuya eficacia para lograr con probabilidad progresos significativos en la consecución de los objetivos comunitarios del programa a un coste razonable haya sido suficientemente demostrada. 2. Las decisiones de aprobación de los programas operativos deberían estar suficientemente documentadas para comprobar que se tomaron de acuerdo con los principios de la buena gestión financiera.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I. El régimen proporciona ayuda financiera para los programas operativos de los productores de frutas y hortalizas que comercializan sus productos a través de organizaciones de productores. Se introdujo para ayudar a un sector fragmentado a mejorar su posición en un mercado dominado por un número relativamente pequeño de grandes compradores.

III. La Comisión comprende la preocupación del Tribunal. No obstante, en más de un 70 % de los casos examinados por el Tribunal, podrían verse claramente o asumirse avances hacia los objetivos correspondientes (véase el punto 54).

La Comisión introdujo listas de admisibilidad que, dentro de los límites de lo razonable, exponen claramente lo que podría financiarse. Corresponde a las autoridades nacionales velar por que los programas que aprueban sean conformes, no solo a estas orientaciones, sino también a los objetivos generales establecidos por la normativa. Los Estados miembros deciden los detalles de sus propias disposiciones administrativas y la Comisión comprueba que estas se ajustan a la normativa.

IV. En sus distintas misiones de revisión de cuentas y auditorías administrativas, la Comisión prestó una atención especial para que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros ofrecieran garantías razonables de que los gastos declarados se ajustan a las exigencias normativas. Esto dio lugar, en su caso, a controles de conformidad de los procedimientos para la aprobación y seguimiento de los programas operativos. Las lagunas son objeto de un seguimiento mediante el procedimiento de revisión de cuentas y dan lugar, en su caso, a correcciones financieras contra el Estado miembro en cuestión.

En el marco del sistema de gestión compartida, los Estados miembros son principalmente responsables de la evaluación y control de la eficacia de cualquier acción. La Comisión debate de forma regular con los Estados miembros el funcionamiento del régimen de ayuda, incluidas las cuestiones relativas a la eficacia, en las reuniones del comité de gestión y de forma bilateral.

La cuestión de la eficacia se abordará más adelante en la evaluación de repercusiones y en la próxima evaluación, donde se tendrán en cuenta las observaciones del Tribunal. Además, se prestará una mayor atención en la próxima reforma a hacer de las exigencias en materia de información y seguimiento por parte de los Estados miembros herramientas más efectivas para ellos en su evaluación de la eficacia de la política.

V. A la Comisión le congratula constatar que las conclusiones del Tribunal dan una imagen global positiva de los progresos realizados por las organizaciones de productores gracias al apoyo de la Comunidad. También señala que casi tres cuartas partes de las acciones examinadas por el Tribunal mostraban avances en la dirección de los objetivos del programa.

La Comisión considera que aunque una acción pueda no parecer eficaz para avanzar significativamente hacia uno de los objetivos contemplados en el artículo 15, apartado 4, del Reglamento del Consejo, la ayuda debería considerarse eficaz para mejorar los ingresos de los productores al mejorar su competitividad, que es uno de los objetivos generales. Sin embargo, está de acuerdo en que la ayuda puede resultar más efectiva si se encamina mejor, y abordará esta cuestión en la evaluación de repercusiones que se está realizando.

VI. Además de las fuentes de información citadas por el Tribunal, existen indicadores indirectos relacionados con el objetivo de mejorar la calidad (el aumento del número de indicadores geográficos y sellos de calidad relativos a las frutas y hortalizas), aunque no muestran específicamente los progresos realizados por las organizaciones de productores.

VII. La Comisión comparte las preocupaciones del Tribunal en lo relativo a la consecución del objetivo del 60 %. Sin embargo, considera que la situación es más compleja. El instrumento se ha utilizado de maneras muy distintas en diferentes Estados miembros, y los resultados no son uniformemente negativos. Deben ponerse de relieve otros datos más alentadores, en particular la formación de asociaciones de organizaciones de productores y la aparición de organizaciones de grandes productores en algunos Estados miembros desde la reforma de la política en 1996 (en particular BE, NL e IT), algunas de las cuales ya pueden servir de contrapeso al poder de negociación de los grandes minoristas.

Este enfoque, teniendo en cuenta el aumento del acceso al mercado que implica el Programa de Doha para el desarrollo y el aumento de la concentración del lado de la demanda, sigue siendo el mejor instrumento para tratar de alcanzar una cadena mejor equilibrada (entre productores y consumidores). Uno de los objetivos de la próxima reforma es abordar las deficiencias y reforzar los instrumentos disponibles, en particular favoreciendo las fusiones entre organizaciones de productores, asociaciones de organizaciones de productores, la cooperación entre las organizaciones de productores y las organizaciones de productores con una dimensión transnacional.

VIII. La Comisión está realizando una evaluación de repercusiones para preparar la propuesta de reforma de la OCM que deberá presentarse más adelante a lo largo de 2006. Está de acuerdo con los objetivos expresados en las recomendaciones del Tribunal y, como parte de la evaluación de repercusiones, buscará la mejor manera de llevarlas a cabo.

IX a XI. La Comisión mejorará su capacidad para recoger datos y desarrollar los indicadores oportunos. Para tratar la cuestión de la fiabilidad de los datos, la DG AGRI está iniciando un proyecto de TI en 2006 con el fin de disponer de una base de datos adecuada a partir de 2007.

El alcance de la evaluación y las cuestiones relacionadas con la misma se formularán durante la preparación del pliego de condiciones. Se tendrán en cuenta las observaciones del Tribunal.

INTRODUCCIÓN

1. El Reglamento (CE) n° 2200/96 del Consejo prevé varios destinos para los productos retirados del mercado: libre distribución a organizaciones benéficas; escuelas; objetivos no alimentarios; alimentación de los animales; industrias transformadoras, y (aunque no exclusivamente) abono orgánico o biodegradación en estrictas condiciones medioambientales.

5. La Organización Común de Mercados (OCM) se reformó por última vez en 1996, antes de la entrada en vigor de las exigencias más detalladas del Reglamento financiero en 2002.

Sin embargo, habida cuenta de la evolución del Reglamento financiero, van a reconsiderarse los objetivos en la próxima reforma de la OCM, anunciada para finales de 2006.

PARTE I: EFICACIA DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

20. La Comisión reconoce su responsabilidad final para la buena gestión financiera del presupuesto de la UE con arreglo a los artículos 274 del Tratado CE y 179 del Tratado Euratom. Los resultados de la aplicación de los procedimientos de revisión de cuentas y otros mecanismos de corrección financiera, establecidos en virtud de lo dispuesto en el artículo 53, apartado 5, del Reglamento financiero, forman parte de este marco. Asimismo, el Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común exige que los directores de los organismos pagadores firmen una declaración de fiabilidad, reflejando en la gestión compartida la declaración de fiabilidad emitida por los Directores Generales de la Comisión.

21. La fusión de los cuerpos de inspectores especiales en el equipo de revisión de cuentas ha aumentado la eficacia de los controles por parte de la Comisión de los procedimientos de los Estados miembros. En 2000 se reforzó el equipo encargado de auditar el sector de frutas y hortalizas, que incluye los cuerpos mencionados.

22 y 23. En sus distintas misiones de revisión de cuentas y auditorías administrativas, la Comisión prestó una atención especial para que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros ofrecieran garantías razonables de que los gastos declarados se ajustaran a las exigencias normativas. Eso dio lugar, en su caso, a controles de conformidad de los procedimientos para la aprobación y seguimiento de los programas operativos. Las lagunas son objeto de un seguimiento mediante el procedimiento de revisión de cuentas y dan lugar, en su caso, a correcciones financieras contra el Estado miembro en cuestión.

En el marco del sistema de gestión compartida, los Estados miembros deben disponer de sistemas de control adecuados: son responsables en primera instancia de la evaluación y control de la eficacia de cualquier acción. El Plan de acción de la Comisión para un marco de control interno integrado [COM(2006) 9] tiene por objeto reforzar la responsabilidad de los Estados miembros tal como pidió el Parlamento.

La Comisión debate de forma regular con los Estados miembros el funcionamiento del régimen de ayuda, incluidas las cuestiones relativas a la eficacia, en las reuniones del comité de gestión y de forma bilateral.

La cuestión de la eficacia se abordará más adelante en la evaluación de repercusiones y en la próxima evaluación.

Recuadro 9:

La Comisión señala que para los otros objetivos enunciados de la acción, el Tribunal constató que existía una relación con la «reducción de los costes de producción», e indirectamente con la «mejora de la calidad de los productos», y con ello el «aumento del valor comercial de los productos».

38 a 40. La Comisión comprende la preocupación del Tribunal. No obstante, en más de un 70 % de los casos examinados por el Tribunal, podrían verse claramente o asumirse avances hacia los objetivos correspondientes (véase el punto 54).

La decisión de incluir en el Reglamento de la Comisión una lista de acciones seleccionables (una lista «positiva»), acompañada de una lista de acciones no seleccionables, ha aumentado la seguridad jurídica tanto para las administraciones de los Estados miembros como para las organizaciones de productores. Este enfoque no se concibió como una alternativa a la obligación de los Estados miembros de aprobar los programas operativos en relación a las situaciones y objetivos iniciales de las organizaciones de productores.

41. Las notas interpretativas emitidas por la Comisión, en particular entre 1997 y 2000, cubrían una amplia gama de cuestiones, incluidas la admisibilidad y, en mayor medida, el artículo 11 del Reglamento (CE) n° 2200/96 relativo al reconocimiento de las organizaciones de productores.

43. La decisión de incluir en el Reglamento de la Comisión una lista de acciones seleccionables (una lista «positiva»), acompañada de una lista de acciones no seleccionables, ha aumentado la seguridad jurídica tanto para las administraciones de los Estados miembros como para las organizaciones de productores. Este enfoque no se concibió como una alternativa a la obligación de los Estados miembros de aprobar los programas operativos en relación a las situaciones y objetivos iniciales de las organizaciones de productores.

Recuadro 13:

En general, la compra de cajas-palés se considera una inversión tanto con arreglo a este régimen como en el marco de la programación sobre el desarrollo rural, y como tal se considera seleccionable.

44. La Comisión introdujo listas de admisibilidad que, dentro de los límites de lo razonable, exponen claramente lo que podría financiarse. Corresponde a las autoridades nacionales velar por que los programas que aprueban sean conformes, no solo a estas orientaciones, sino también a los objetivos generales establecidos por la normativa. Los Estados miembros deciden los detalles de sus propias disposiciones administrativas y la Comisión comprueba que estas se ajustan a la normativa.

Las listas de admisibilidad y el «modelo de programación» no se oponen necesariamente. Incluso en una política más enmarcada (por ejemplo el desarrollo rural) los dos elementos coexisten.

45. La normativa ha previsto una serie completa de normas para esta medida.

El hecho de que los Estados miembros y los auditores de la Comisión sigan descubriendo ejemplos de gastos no seleccionables parece inherente a cualquier régimen de ayuda y no es, por lo tanto, específico a este. Además, la Comisión advirtió varios casos en que los Estados miembros interpretaron la legislación de la UE de forma no muy estricta.

46. El Derecho comunitario establece el tipo de control a un nivel razonable. La Comisión considera que la realización de un mayor número de controles por algunos Estados miembros no refleja incertidumbre sobre la admisibilidad y los riesgos asociados.

47. Las medidas innovadoras pueden, por su propia naturaleza, poner a prueba los límites de la admisibilidad. Sin embargo, la Comisión no fue informada de ningún problema relativo a la inclusión de dichas medidas en los programas operativos.

48. El hecho de que miembros de las organizaciones de productores deban cofinanciar un 50 % de los costes del programa contrarresta el riesgo de que los beneficiarios escojan acciones ineficaces, en la medida que los objetivos de las organizaciones de productores coincidan con los de la OCM. Además, los Estados miembros deben respetar una serie concreta de obligaciones, tal como se indica en el punto 18.

49. Uno de los objetivos generales de la OCM ha sido siempre mejorar los ingresos de los agricultores, no mediante medidas de apoyo sino a través del mercado, aumentando así su competitividad. A este respecto, parece razonable que utilicen subvenciones para sufragar los costes de las actividades existentes, aunque parezca que esto no puede representar un avance significativo con relación a la situación inicial respecto a los once objetivos específicos de la normativa. No obstante, el apoyo concedido en los fondos operativos, con algunas excepciones, debe contemplar las mejoras estructurales y no los gastos de explotación.

El ejemplo concreto de los embalajes reciclados es una clara muestra del enfoque de la Comisión a este respecto. En 2004, la Comisión modificó las normas de admisibilidad para pasar del apoyo a los costes del propio embalaje a la gestión medioambiental del embalaje reciclable. El objetivo era poner fin a los abusos observados en algunos Estados miembros y vincular mejor los gastos con las mejoras medioambientales. Como se menciona en la nota 13, la Comisión realizó una corrección financiera en 2001.

51 a 52. En el marco de la futura reforma, podría prestarse mayor atención a hacer de las exigencias en materia de información y seguimiento por parte de los Estados miembros herramientas más efectivas para ellos en su evaluación de la eficacia de la política.

La Comisión ha incluido en su programa de evaluación el compromiso de realizar evaluaciones de las distintas medidas del mercado relativas a la OCM de frutas y hortalizas. La evaluación relativa a las organizaciones de productores se iniciará en 2007, con un informe final previsto para 2009.

54. Esto significa que el 71 %, casi tres cuartas partes, de las acciones seleccionadas revelaron, en distintos grados, avances hacia la consecución de los objetivos del programa.

57 y 58. La Comisión considera que, aunque una acción pueda no parecer eficaz para lograr un avance significativo hacia uno de los objetivos contemplados en el artículo 15.4 del Reglamento del Consejo, la ayuda debería considerarse eficaz en términos de mejora de los ingresos de los productores mejorando su competitividad, que es uno de los objetivos políticos generales.

Asimismo, las normas de calidad están evolucionando rápidamente en el sector y el mantenimiento de niveles de calidad hasta lograr (una mejora de las) normas supone un avance.

61. La decisión de incluir en el Reglamento de la Comisión una lista de acciones seleccionables (una lista «positiva»), acompañada de una lista de acciones no seleccionables, ha aumentado la seguridad jurídica tanto para las administraciones de los Estados miembros como para las organizaciones de productores. La existencia de listas de admisibilidad no exime a los Estados miembros de su responsabilidad de garantizar que lo que se apruebe pueda ser a la vez seleccionable y eficaz, y no debe considerarse como una aprobación por la Comisión del denominado «enfoque de subvenciones».

62. La Comisión introdujo listas de admisibilidad que, dentro de los límites de lo razonable, exponen claramente lo que podría financiarse. Corresponde a las autoridades nacionales velar por que los programas que aprueban sean conformes, no solo a estas orientaciones, sino también a los objetivos generales establecidos por la normativa. Los Estados miembros deciden los detalles de sus propias disposiciones administrativas y la Comisión comprueba que estas se ajustan a la normativa.

Las listas de admisibilidad y el «modelo de programación» no se oponen necesariamente. Incluso en una política más enmarcada (por ejemplo, el desarrollo rural) los dos elementos coexisten.

63. La Comisión considera que aunque una acción pueda no parecer eficaz para avanzar significativamente hacia uno de los objetivos contemplados en el artículo 15, apartado 4, del Reglamento del Consejo, la ayuda debería considerarse eficaz para mejorar los ingresos de los productores al mejorar su competitividad, que es uno de los objetivos generales. Sin embargo, está de acuerdo en que la ayuda puede resultar más efectiva si se encamina mejor, y abordará esta cuestión en la evaluación de repercusiones que se está realizando.

La cuestión de la mejora de la orientación específica de la ayuda se abordará en la próxima reforma de la OMC.

PARTE II: PROGRESOS EFECTUADOS POR LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES

69. En el marco de la futura reforma, podría prestarse mayor atención a hacer de las exigencias en materia de información y seguimiento por parte de los Estados miembros herramientas más efectivas para ellos en su evaluación de la eficacia de la política.

La Comisión ha incluido en su programa de evaluación el compromiso de realizar evaluaciones de las distintas medidas del mercado relativas a la OCM de frutas y hortalizas. La evaluación relativa a las organizaciones de productores se iniciará en 2007, se hará un contrato en 2008 y se tendrá un informe en 2009.

71. La recogida de datos sobre programas operativos forma parte del seguimiento de la aplicación de la política; sigue una lógica entrada/salida —cuánto dinero se gasta (entrada) y para qué tipo de actividades (salida)—. En la evaluación, se pone un mayor énfasis en los objetivos y las repercusiones.

72. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que la cantidad de datos que figura en los informes de los Estados miembros merece un sistema TI de gestión conveniente. Prosigue sus esfuerzos para mejorar la gestión y fiabilidad de los datos. De cara al futuro, la DG AGRI está iniciando un proyecto TI en 2006 con el objetivo de disponer de una base de datos detallada a partir de 2007.

74. Existen indicadores indirectos en lo relativo al objetivo de mejorar la calidad (el aumento del número de indicadores geográficos y marcas de calidad relacionados con las frutas y hortalizas), aunque no muestran específicamente los avances realizados por las organizaciones de productores.

76. La reducción de las retiradas (en cantidad y en gastos) indica que la oferta se ha adaptado a la demanda. La disminución radical de las retiradas aparece también en el escaso porcentaje de los fondos operativos (solo el 2 %, mientras que el límite máximo es del 30 %) consagrado a este objetivo.

78. La Comisión comparte las preocupaciones del Tribunal. No obstante, considera que la situación es más compleja. El instrumento se ha utilizado de múltiples maneras en distintos Estados miembros y los resultados no son uniformemente negativos. Deben ponerse de relieve otros datos más alentadores, en particular la formación de asociaciones de organizaciones de productores y la aparición de organizaciones de grandes productores en

algunos Estados miembros desde la reforma de la política en 1996 (en particular BE, NL e IT), alguna de las cuales ya pueden contrarrestar el poder de negociación de los grandes minoristas.

79. Para abordar la cuestión de la fiabilidad de los datos, la DG AGRI está iniciando un proyecto TI en 2006 para disponer de una base de datos adecuada a partir de 2007.

80. La Comisión es consciente de esta cuestión, que constituirá uno de los principales asuntos a tratar en la futura reforma de la OMC.

81. Estas cuestiones serán examinadas en la próxima evaluación.

82. La evaluación relativa a las organizaciones de productores se incluye en el programa de evaluación de la DG AGRI para el año 2007 con el contrato que debe realizarse en 2008 y el informe previsto para 2009. Se tendrán en cuenta las observaciones del Tribunal a la hora de definir el alcance de la evaluación y las cuestiones relacionadas con la misma.

83. La Comisión ha comparado la evolución del valor de la producción comercializada de las organizaciones de productores con la de los productores que no eran miembros de organizaciones de productores. Dependiendo del papel futuro de las organizaciones de productores en la próxima reforma, la Comisión está dispuesta a investigar si podría obtenerse información más directa sobre los ingresos. Esta cuestión va a exigir un debate con los Estados miembros y en cooperación con los mismos.

84 y 85. Las excepciones deben justificarse con criterios objetivos y previa consulta a los Estados miembros. Los servicios de la Comisión realizan sistemáticamente evaluaciones previas de las peticiones de derogación de los Estados miembros.

La Comisión solicitó a los Estados miembros que incluyeran una delimitación clara en sus programas de desarrollo rural, diferenciando las medidas por naturaleza o por valor, lo cual determina si la financiación corresponde a programas de desarrollo rural o a programas operativos.

86. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 37, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, el papel de la programación del desarrollo rural es demostrar que una solicitud de excepción no impide la coherencia entre el primer y el segundo pilar. La coherencia entre la OMC de frutas y hortalizas y el desarrollo rural se examinará en el marco de la evaluación de repercusiones más general, actualmente en curso.

CONCLUSIONES

87. En virtud del sistema de gestión compartida, los Estados miembros son los principales responsables de evaluar y controlar la eficacia de cualquier acción. La Comisión debate de forma regular el funcionamiento del régimen de ayuda, incluidas las cuestiones relativas a la eficacia, con los Estados miembros en las reuniones del Comité de gestión. Además, los temas que exigen aclaraciones se tratan en las reuniones bilaterales entre la Comisión y los Estados miembros.

En sus distintas misiones de revisión de cuentas y auditorías administrativas, la Comisión prestó una atención especial para que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros ofrecieran garantías razonables de que los gastos declarados se ajustan a las exigencias normativas. Esto dio lugar, en su caso, a controles de conformidad de los procedimientos para la aprobación y seguimiento de los programas operativos. Las lagunas son objeto de un seguimiento mediante el procedimiento de revisión de cuentas y dan lugar, en su caso, a correcciones financieras contra el Estado miembro en cuestión.

88. La Comisión comprende la preocupación del Tribunal. No obstante, en más de un 70 % de los casos examinados por el Tribunal, podrían verse claramente o asumirse avances hacia los objetivos correspondientes.

La Comisión introdujo listas de admisibilidad que, dentro de los límites de lo razonable, exponen claramente lo que podría financiarse. Corresponde a las autoridades nacionales velar por que los programas que aprueban sean conformes, no solo a estas orientaciones, sino también a los objetivos generales establecidos por la normativa. Los Estados miembros deciden los detalles de sus propias disposiciones administrativas y la Comisión comprueba que estas se ajustan a la normativa, que establece el tipo de control a un nivel razonable. Las observaciones de la Comisión procedentes de las misiones de auditoría de 2005 indican varios casos en los que los Estados miembros interpretaron la legislación de la UE de forma no muy estricta.

89. A la Comisión le congratula constatar que las conclusiones del Tribunal dan una imagen global positiva de los progresos realizados por las organizaciones de productores gracias al apoyo de la Comunidad.

90. La Comisión considera que aunque una acción pueda no parecer eficaz para avanzar significativamente hacia uno de los objetivos contemplados en el artículo 15, apartado 4, del Reglamento del Consejo, la ayuda debería considerarse eficaz para mejorar los ingresos de los productores al mejorar su competitividad, que es uno de los objetivos generales. Sin embargo, está de acuerdo en que la ayuda puede resultar más efectiva si se encamina mejor, y abordará esta cuestión en la evaluación de repercusiones que se está realizando.

91. La Comisión reconoce que los efectos de los programas operativos no pueden verse como el único factor que impulsa a los productores hacia los objetivos establecidos en el Reglamento del Consejo. Sin embargo, contribuyen a un enfoque más orientado hacia el mercado. Las fuerzas del mercado, sobre todo recientemente, han puesto a los productores en una situación de enorme presión, dando como resultado crisis importantes para los principales productos de la UE (es decir, melocotones, cítricos, uvas de mesa, tomates, tomates para tratamiento).

A raíz de estas crisis, en una lucha por la supervivencia económica y con el descenso de los costes como prioridad, los productores pueden prestar menos atención a los aspectos relacionados con la calidad y descuidar las cuestiones medioambientales. Este

riesgo hace de los programas operativos un elemento importante para mantener a los productores concentrados en las cuestiones de calidad y medio ambiente en sus acciones.

92. La Comisión es consciente de las deficiencias indicadas por el Tribunal. Pero este enfoque, teniendo en cuenta el mayor acceso al mercado que implica el Programa de Doha para el desarrollo y la creciente concentración del lado de la demanda, sigue siendo el mejor instrumento para tratar de lograr una cadena más equilibrada (desde el productor al consumidor). Uno de los objetivos de la reforma que se va a realizar es abordar las deficiencias y reforzar los instrumentos disponibles, en particular favoreciendo las fusiones entre organizaciones de productores, asociaciones de organizaciones de productores, cooperación entre organizaciones de productores, y las organizaciones de productores con una dimensión transnacional.

93. La Comisión considera que el control previo realizado por sus servicios a petición de los Estados miembros para las excepciones relacionadas con el art. 37.3 del Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo ha sido suficiente para garantizar la coherencia entre los dos instrumentos. Las razones de que la participación de los productores en el régimen no haya sido satisfactoria se estudiarán en las evaluaciones futuras.

RECOMENDACIONES

94. Esta cuestión será evaluada y abordada convenientemente en la próxima revisión de la OCM (a finales de 2006), con el objetivo de hacer que el régimen de ayuda sea más sencillo y eficaz en el futuro.

Los resultados de la evaluación podrían conducir a nuevas iniciativas legislativas de la Comisión, si se considera que estas ayudan en la realización de los objetivos del régimen.

95. La Comisión está realizando una evaluación de repercusiones en preparación de la propuesta de reforma de la OCM que debe presentarse más adelante a lo largo de 2006. Está de acuerdo con los objetivos expresados en las recomendaciones del Tribunal y, en el marco de la evaluación de repercusiones, estudiará la mejor manera de realizarlas.

96. La Comisión mejorará su capacidad para recoger datos y desarrollar los indicadores oportunos. Para abordar la cuestión de la fiabilidad de los datos, la DG AGRI ha puesto en marcha un proyecto de TI en 2006 para contar con una base de datos adecuada, a partir de 2007.

97. El alcance de la evaluación y las cuestiones relacionadas con la misma se formularán durante la preparación de los pliegos de condiciones. Se tendrán en cuenta las observaciones del Tribunal.

98. La Comisión abordará en su próxima propuesta de reforma la cuestión de la falta de organización en los principales productores de frutas y hortalizas de los Estados miembros fomentando la pertenencia a las organizaciones de productores de forma más eficaz.

99 y 100. En un sector en el que la oferta se enfrenta a un poder de negociación cada vez mayor del lado de la demanda, la concentración de la oferta es, y será, una herramienta válida para garantizar un mercado más equilibrado. El alcance de la

evaluación y las cuestiones relacionadas con la misma se formularán durante la preparación de los pliegos de condiciones. Se tendrán en cuenta las observaciones del Tribunal.
